

DESARROLLO
URBANO

34

GUÍA PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

GUILLERMO TELLA



A nighttime photograph of a city street intersection. In the foreground, tram tracks run across the road. A white arrow is painted on the pavement, pointing towards the bottom right. In the background, there are multi-story buildings with lit windows and streetlights. A yellow van is visible on the right side of the street. The overall atmosphere is dark and urban.

GUÍA PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Lineamientos, estrategias e
instrumentos de gestión territorial

GUIA PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL - Cámara Argentina de la Construcción

AUTORES

Dr. Guillermo Tella

Dra. Alejandra Potocko

DISEÑO GRÁFICO Y ARMADO

Galilea, Juan Manuel

Grassi, Ignacio

Tella, Guillermo

Guía para la provisión de vivienda de interés social :
Lineamientos, estrategias e instrumentos de gestión
territorial / Guillermo Tella. - 1a ed. - Ciudad Autónoma
de Buenos Aires : FODECO, 2019.

68 p. ; 30 x 21 cm.

ISBN 978-987-4401-39-7

1. Construcción. I. Título.

CDD 690.8

Esta edición se terminó de imprimir en Latingráfica,
Rocamora 4161 – Ciudad de Buenos Aires, Argentina,
En el mes de Enero de 2019
1era. edición – Enero 2019 / 150 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la
cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida
en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico
, químico, óptico, de grabación o de fotocopia sin previo
permiso escrito del editor.

INDICE

INTRODUCCIÓN
(PG. 05)

#01

RELEVAMIENTO Y EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS

- 1.1 Hábitat, vivienda y déficit. (PG. 08)
- 1.2 Las políticas habitacionales. (PG. 14)
- 1.3 Las políticas habitacionales en Argentina. (PG. 19)
- 1.4 Consideraciones finales. (PG. 26)

PAG. 07-27

#02

ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DE INSTRUMENTOS

- 2.1 Provisión de vivienda: instrumentos y políticas por región. (PG. 29)
- 2.2 Instrumentos para la provisión de vivienda: casos ejemplares en la América Latina. (PG. 36)
- 2.3 Criterios e instrumentos para la provisión de viviendas de interés social en Argentina. (PG. 39)

PAG. 28-42

#03

DESARROLLO DE LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS, Y SU APLICACIÓN A CASOS TESTIGO

- 3.1 El Plan Nacional de Vivienda. (PG. 46)
- 3.2 El Plan Nacional de Hábitat. (PG. 53)
- 3.3 Aplicación de Lineamientos y Estrategias. (PG. 56)
- 3.4 Conclusiones. (PG. 60)

PAG. 44-61

#04

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CITADOS

PAG. 62-65

INTRODUCCIÓN

El déficit habitacional en Argentina, estimado en 3,5 millones de viviendas se compone de un déficit cualitativo aproximado de 2 millones, y cuantitativo de 1,5 millones. Este último valor indica que son requeridas 1,5 millones de viviendas nuevas para resolver la habitación digna de los hogares que actualmente viven en viviendas no recuperables o que se encuentran en situación de calle.

Dicho indicador no ha variado sustancialmente en los últimos 10 años, a pesar de las políticas de vivienda ejecutadas, que, de acuerdo a datos oficiales, brindaron 1,3 millones de soluciones habitacionales. Este hecho da cuenta, por un lado, de que el problema habitacional no se resuelve con la mera construcción de viviendas nuevas, pero, por otro, de la necesidad de repensar cómo se construyen viviendas nuevas, pues el requerimiento representa más del 40% del problema.

La construcción de viviendas de interés social suele realizarse siguiendo lógicas empresariales y de mercado, tanto en la localización, el formato y diseño de las viviendas y su propia construcción, en lugar de seguir lógicas de interés social. Asimismo, en tanto políticas sectoriales, suelen estar escindidas de otros tipos de políticas, por ejemplo las de planificación urbana. Ello ha contribuido a déficits de localización, exclusión de la ciudad, segregación y fragmentación socio-territorial y construcciones poco o nada orientadas a las necesidades de los hogares beneficiarios.

OBJETIVOS DEL TRABAJO

En ese marco, el objetivo general de este estudio es proponer lineamientos y estrategias para la producción de viviendas de interés social en Argentina, orientadas a reducir el déficit habitacional cuantitativo, que contribuyan a construir ciudad garantizando el acceso de la población a un hábitat digno.

Ello implica examinar cuestiones tales como la localización de la vivienda social en la ciudad y su accesibilidad, la provisión de infraestructuras y servicios, el diseño de las soluciones habitacionales, la planificación urbana y la participación de la población en el proceso. Con lo cual, como objetivos específicos se propone:

- Reconstruir la problemática habitacional.
Se recurrirá al panorama general y a estudios de caso concretos, para dar cuenta del déficit habitacional cuantitativo en Argentina y las políticas habitacionales recientes. A modo de diagnóstico de la situación actual, se intentará reconstruir la problemática objeto de este estudio.
- Examinar experiencias de “buenas” prácticas”.
Se propone examinar los instrumentos utilizados en diferentes lugares del mundo que dialoguen con la problemática en Argentina y, en tanto reconocidos como antecedentes de “buenas prácticas”, sean un insumo para definir criterios generales para la producción de viviendas de interés social.
- Desarrollar lineamientos y estrategias
A partir de la situación actual y de las experiencias examinadas, se propondrán lineamientos a seguir para la producción de viviendas de interés social y estrategias para llevarlos a la práctica, que contribuyan a reducir el déficit habitacional cuantitativo.

#01

RELEVAMIENTO Y EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS

1.1. HÁBITAT, VIVIENDA Y DÉFICIT

1.2. LAS POLÍTICAS HABITACIONALES

1.3. LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN ARGENTINA

1.4. CONSIDERACIONES FINALES

El acceso a la vivienda digna y, más integralmente, a un hábitat adecuado es un derecho consagrado en la Constitución Nacional (Artículo 14bis) y en numerosos Tratados Internacionales. Sin embargo, el problema del déficit habitacional constituye, desde larga data, una problemática persistente y cada vez más agudizada.

Abordar la cuestión del hábitat requiere a priori diferenciar las diversas formas de acceso formal e informal a la vivienda en Argentina, situaciones que se replican en la mayor parte de los países de América Latina. A riesgo de resultar simplista, se pueden identificar tres formas predominantes de acceso a la vivienda (Coulomb, 2011):

a. Renta, implica pagar un alquiler al propietario-arrendador para el uso de una vivienda. Inicialmente concentrada en las áreas centrales de las ciudades, la oferta de vivienda de alquiler se ha diversificado dentro de la estructura urbana, y para la demanda de bajos ingresos, se localiza cada vez más en los asentamientos periféricos.

b. Autoproducción, a través de un amplio abanico de formas de producción, que va desde la autoconstrucción, en donde el usuario edifica su vivienda sin contratar mano de obra ajena, hasta la “producción por encargo”, en donde el usuario contrata la totalidad de la edificación.

Habitualmente, los términos de “autoconstrucción”, “autoproducción” y “producción social” de la vivienda y del hábitat urbano se utilizan indistintamente. Sin embargo, refieren a procesos diferentes de producción y circulación de la vivienda. Desde esa orientación, la “autoconstrucción”, que puede ser organizada o espontánea (Jaramillo, 1991), sólo abarca el aspecto constructivo del proceso de producción, pues es una de las maneras posibles de realizar la fase de construcción de la vivienda o de

producir los componentes del hábitat. La “autoproducción” se refiere al proceso mediante el cual individuos, familias o grupos sociales llevan a cabo el proceso de producción de viviendas por su propia iniciativa y para su propio beneficio. Puede realizarse a través de la autoconstrucción o mediante el encargo a terceros, ya sea de una parte o de la totalidad de la vivienda. La “producción social” o “Producción Social del Hábitat” (PSH) refiere a distintas formas de autoproducción llevada a cabo por los sectores populares. De acuerdo a la Coalición Internacional para el Hábitat (Hábitat International Coalition, HIC) se trata de la estrategia que utilizan los pobladores al encauzar y potenciar esfuerzos mutuos para producir su propio espacio habitable. La perspectiva de la PSH rescata los aspectos positivos de la autoproducción, como la progresividad, la flexibilidad y la cooperación, y busca superar la carencia de los asentamientos populares (principalmente la falta de servicios e infraestructuras, las consecuencias de una “mala” o nula planificación, etc.). De acuerdo a Coulomb (2011), los impulsores de la PSH sugieren que se trata de una forma alternativa de producción del hábitat, que es ordenada, sistematizada y de bajo costo, en donde el Estado juega un papel fundamental, aunque sean los mismos pobladores quienes producen.

c. Adquisición (compra en el mercado) de una vivienda nueva o usada, mediante ahorros propios, un crédito hipotecario obtenido de fuentes bancarias privadas, o bien de fondos públicos, con distintos grados de subsidios estatales.

1.1. HÁBITAT, VIVIENDA Y DÉFICIT

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA NOCIÓN DE «HÁBITAT»

La noción de “hábitat”, proveniente de las ciencias biológicas, refiere al problema del habitar urbano y de la vivienda desde un abordaje interdisciplinario que busca superar el simple tratamiento técnico de la vivienda como producto, propio del “enfoque vivendista”, para proponer un abordaje que la presenta como un problema cultural e intrínseco de la organización social. Cabría recuperar la definición de “vivienda” de Yujnovsky (1984), quien sostiene que “es una configuración de servicios –los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social, y se definen en el devenir histórico” (Yujnovsky, 1984:17).

Para contextualizar estas acepciones de “vivienda” y hábitat”, conviene realizar una breve síntesis histórica de la vivienda y el habitar como cuestiones problemáticas.

De acuerdo a Fernández Wagner (2001), “existe acuerdo en situar la emergencia del problema de la vivienda como tal en el contexto de los procesos sociales y urbanos de la Revolución Industrial” (Fernández Wagner, 2001:42). Tal como muestra Hall (1996), la ecuación industrialización-urbanización a mediados del siglo XIX presentó un nuevo escenario en el cual la escasez de vivienda urbana para un creciente proletariado se constituye en la principal cuestión a abordar por el conjunto de la sociedad.

La mercantilización de la vivienda es parte de ese proceso, en tanto el desarrollo del capitalismo implica la división del trabajo y la adquisición de bienes y servicios para la reproducción de la vida, que se realiza mediante una recompensa monetaria que es producto de las horas de trabajo. La vivienda, que en el medio rural era autoconstruida o autogestionada, en las ciudades industriales comienza a ser producida y vendida por determinados actores que de ese modo tienen control sobre la oferta.

Primero, el tutelaje ejercido mediante los patronatos y la filantropía fue la perspectiva desde la cual se intentó abordar el problema. Luego, aunque la cuestión de la vivienda seguía estando fuera de la esfera del Estado, éste promovió legislaciones que buscaban garantizar que las nuevas construcciones de vivienda, provistas por el mercado, cumplieran requisitos mínimos de salubridad en el marco de las numerosas epidemias y pestes que afectaban a las ciudades, y el surgimiento del enfoque sanitarista.

Los reformadores sociales y con ellos, las propuestas de villas industriales y obreras, donde varios autores sitúan el origen del urbanismo moderno (Choay, 2004) buscaron resolver el problema de la vivienda obrera rechazando la organización de las ciudades industriales existentes, máximos exponentes de las degradantes condiciones de vida urbana, y proponiendo, en cambio, la construcción de ciudades nuevas sobre la base de la planificación y el crecimiento controlado.

Tras intensos debates políticos, que se dieron en el marco de una creciente población que no podía acceder a la mercancía vivienda y que tuvieron como protagonistas a liberales, anarquistas y marxistas, el fortalecimiento de los Estados-nación y la construcción de derechos sociales desembocó -post crisis de los 30- en la constitución del Estado social, y la consideración del acceso a la vivienda como una garantía universal (Fernández Wagner, 2001).

Así, dentro del “sistema de provisión” en el contexto del Estado de Bienestar europeo, la construcción de viviendas de interés social cristalizó el derecho a la vivienda, sobre la base de concepciones tayloristas de la gestión del trabajo. La idea de “vivienda mínima” partió de descomponer las funciones del habitar para reorganizarlas según movimientos mínimos, en relación a la concepción fordista del proceso de producción, la visión sectorial y tecnocrática y el rol de la arquitectura dentro del paradigma del momento.

En ese marco, el tipo de intervención del Estado sobre el problema de la vivienda se fundó con las revolucionarias ideas de la arquitectura moderna, traducidas en “la unidad de habitación”, que reprodujo conjuntos habitacionales de alta densidad. Esas soluciones tuvieron relación, además, con las políticas intervencionistas, que también se pensaban como reactivadoras del empleo en los años de entre guerras y como piezas de programas públicos de interés social de más amplio espectro, luego de la segunda posguerra.

La crisis de aquel paradigma promovió un debate intelectual y cultural en el cual el problema de la vivienda fue redefinido sobre la base del laboratorio que constituyó América

Latina para observar los fenómenos de la pobreza urbana y los acelerados procesos de urbanización. La nueva corriente de estudios, de perfil sociológico y antropológico, encuentra sus antecedentes más evidentes en los trabajos seminales de la Escuela de Chicago sobre sociología urbana y los de Robert Redfield (1947) sobre el “continuo folk-urbano” en las ciudades latinoamericanas.

Sobre la base de esos antecedentes, las soluciones habitacionales eran vistas como un modo de dominación, por un lado, o como insuficientes para responder a los problemas, por el otro. En ese sentido, cabría mencionar la emblemática propuesta de John Turner (1967) de darle a los usuarios “libertad para construir” (en lugar de producir grandes conjuntos habitacionales de forma centralizada que no responden a sus necesidades) y las réplicas de varios académicos europeos y latinoamericanos, entre ellos Burgess (1978) y Pradilla (1982), que fundamentaron sus ideas en el pensamiento marxista. Lo que estaba en juego por detrás de ese debate no era solamente el rol de intervención del Estado sino la propia naturaleza de un Estado que en sus acciones respondía a las estrategias de los grupos de poder que lo constituían.

De modo tal que algunas de las ideas que se discutían en los años setenta, imbuidas de las críticas a la planificación centralizada y tecnocrática de la década anterior, promovieron políticas opuestas a las anteriores, como las de autoayuda o “self-help” que derivaron más tarde en líneas de crédito de organismos internacionales para programas de “mejoramientos” y entrega de “lotes con servicios” (Fernández Wagner, 2008).

El estudio de los procesos de autogestión de la vivienda y de su entorno aportó un entendimiento más profundo de los procesos de PSH, a partir del cual el enfoque vivendista del problema dio paso a una mirada que trasciende el objeto, para dar cuenta del proceso y los actores, habilitando una visión más comprensiva de la vivienda en relación a los servicios habitacionales, las infraestructuras, el transporte, el barrio y la ciudad. En otras palabras, se trata de una perspectiva más integral, que inscribe la vivienda en su contexto urbano (Coulomb, 2011). Al mismo tiempo, y en relación a lo anterior, se promovió la interdisciplinariedad en el tratamiento del problema.

Cabría repasar, como espejo de ese proceso de construcción de ideas, las tres conferencias clave de las Naciones Unidas sobre la temática, denominadas “Hábitat” (aunque en sus inicios no fueron llamadas así). Ya en sus representaciones gráficas (Imagen 1) es posible ver un cambio en los modos de concebir la temática de la vivienda y el hábitat.

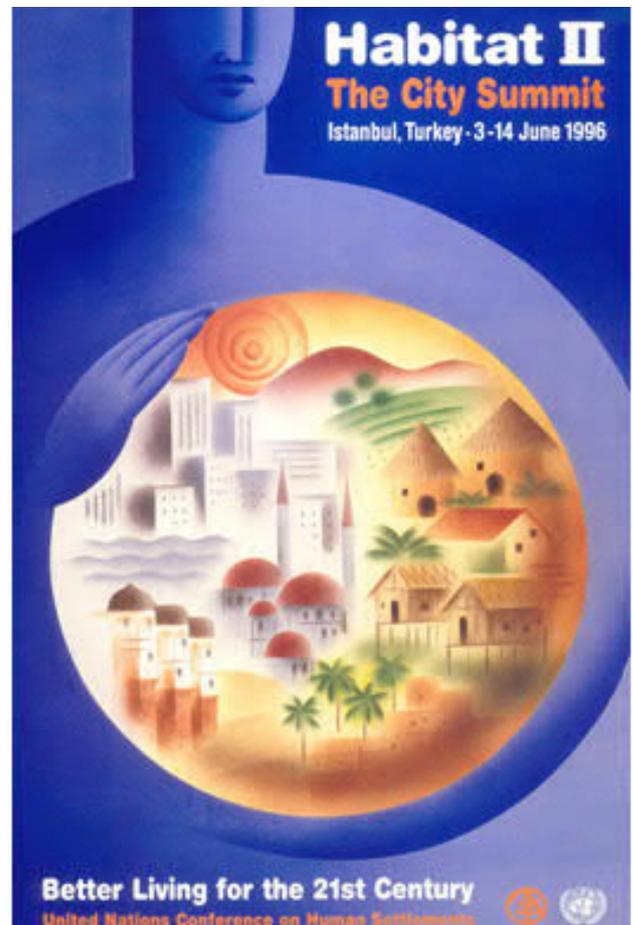
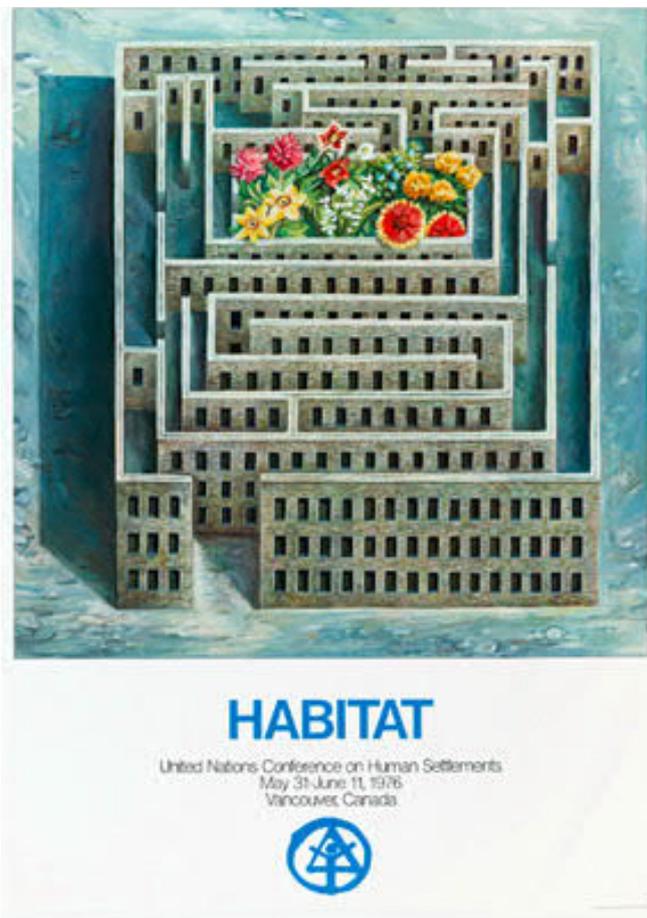




Imagen 1: Gráficas promocionales de las conferencias “Hábitat” de Naciones Unidas: Vancouver, 1976; Estambul, 1996 y Quito, 2016. Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

La primera conferencia, realizada en Vancouver en 1976, se refirió a los Asentamientos Humanos y produjo una declaración que incluyó 64 recomendaciones sobre el desarrollo de los asentamientos humanos en relación a la calidad de vida, la planificación y la provisión de vivienda desde los Estados nacionales, en un nivel de definición eminentemente técnico. Escalas de gobierno descentralizado y la sociedad en general, no formaron parte de esa agenda.

En 1996, cuando ya era evidente en la comunidad intelectual y las políticas urbanas en general que los procesos de producción del espacio urbano incluían a otros actores y lógicas diferentes a las del Estado central, la “Cumbre de las Ciudades” realizada en Estambul intentó plantear un escenario más participativo y colaborativo de los gobiernos locales, los referentes académicos y otros actores sociales clave. En ese marco incorporó algunas nociones, como la de desarrollo urbano sostenible –puesta en la agenda a partir del Informe Brundtland en 1989 y la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o “Cumbre de la Tierra”, realizada en Río de Janeiro, en 1992- para consolidar una serie de compromisos plasmados en la Declaración de Estambul que se denominó “Programa de Hábitat”. En ella, los Gobiernos se comprometieron con los objetivos de lograr una vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles.

Finalmente, en 2016 se realizó en Quito la tercera Conferencia, ya no denominada sobre “Asentamientos Humanos”, sino “Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible”. Convocó a delegaciones de 193 países para discutir cómo se planifican y administran las ciudades, pueblos y aldeas para cumplir su rol como impulsores del desarrollo sostenible y, en ese marco, dar forma a la implementación de los nuevos objetivos mundiales de desarrollo y cambio climático. Del encuentro participaron más de 36.000 personas, y en él se acordó la Nueva Agenda Urbana, un documento trascendental que se presenta como un “cambio de paradigma urbano” al procurar crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. En ese marco busca reorientar la manera en que se planifican, diseñan, financian, desarrollan, administran y gestionan las ciudades y los asentamientos humanos. Dicha transformación parte de asumir como compromisos: garantizar el derecho a la ciudad (incluida en ella la noción más abarcativa de “hábitat urbano”), la inclusión, la equidad y la cohesión social; promover el desarrollo económico sostenible, centrado en las personas y que proteja al planeta, la cultura y el respeto, y desarrollar políticas integradas, sostenibles e inclusivas.

Así, resulta interesante ver cómo en las conferencias de Hábitat de las Naciones Unidas hubo una transformación del objeto problema y de los actores involucrados en su definición y solución. Actualmente la noción de “hábitat” está aludiendo a actores, lógicas y procesos que exceden al objeto de la vivienda y colocan al problema del déficit en una discusión de más amplio alcance. En ese marco, se entiende que las formas de pensar y de intervenir sobre él deben dar cuenta de la complejidad de la noción.

EL DÉFICIT HABITACIONAL

La noción de “déficit habitacional” es producto propio de la planificación de las políticas públicas, pues constituye un conjunto de indicadores e índices, permite identificar carencias

y necesidades para determinar prioridades en la asignación del gasto público (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006). Uno de los principales insumos de información para la definición de programas y políticas habitacionales es la definición y especificación del déficit habitacional. Si bien su aplicación teórica puede resultar sencilla, pues resulta de un cálculo numérico entre dos valores en un momento y espacio determinados, existen discusiones sobre una conceptualización más precisa y su medición supone diferentes alternativas metodológicas que es necesario precisar.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el “déficit habitacional” corresponde a una medida de la brecha existente entre requerimientos y disponibilidad de viviendas adecuadas en la sociedad. Por “adecuadas” se entiende que se ajustan a ciertos estándares de materialidad, calidad y condiciones de higiene para la reproducción de la vida. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se considera que una vivienda adecuada debe garantizar a sus habitantes seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, acordes a los niveles de ingreso del hogar sin condicionar la satisfacción de otras necesidades básicas, habitabilidad, asequibilidad, lugar que permita el acceso a servicios esenciales, a opciones de empleo, no poseer contaminación, y que sea adecuada culturalmente.

Otras concepciones adoptan criterios relacionados con la protección de los pobladores frente a las inclemencias del medio (lo cual se relaciona estrechamente con los materiales con los cuales son construidas las viviendas y su aislación del entorno), la disponibilidad de un espacio de intimidad y privacidad (considerando una superficie mínima para cada individuo y evitando así el hacinamiento), la provisión de un ambiente sano (la cual se relaciona con la provisión de un conjunto mínimo de servicios básicos, como el acceso al agua potable) y o la accesibilidad al espacio público y la adecuada inserción en el entorno (cuestión que garantizaría su inserción en la ciudad: acceso a salud, educación, transporte público, recreación, aprovisionamiento, etc.).

Para estimar los requerimientos habitacionales, se puede clasificar el parque habitacional de acuerdo al siguiente gradiente (Arriagada Luco, 2003):

- Vivienda “buena”: posee condiciones materiales satisfactorias y no requiere reparaciones.
- Vivienda “mejorable”: se trata de un alojamiento aceptable pero que requiere intervenciones específicas y parciales para convertirse en vivienda “buena”.
- Vivienda “irrecuperable” o “precaria”: es un alojamiento cuya condición extremadamente mala impide mejorarlo y exige su reemplazo.

En relación, cabría mencionar el Índice CALMAT utilizado en Argentina para los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda, como indicador de la calidad de las viviendas a partir de evaluar la calidad de sus tres elementos básicos: el piso, las paredes y el techo, la aislación de la vivienda y las terminaciones. De acuerdo a la clasificación adoptada, las viviendas censadas pueden ser clasificadas como “CALMAT 1”, si presentan materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, pared y techo) e incorporan todos los elementos de aislación y terminación; “CALMAT 2”, si presentan materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de éstos; “CALMAT 3”, si presentan materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos éstos, o bien presentan techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento; y “CALMAT 4”, si presentan materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes constitutivos. De algún modo, se trata de una clasificación que remite a las categorías de “buena”, “recuperable” e “irrecuperable”. (Tabla 1)

	2001		2010	
	CANTIDAD DE VIVIENDAS	PORCENTAJE	CANTIDAD DE VIVIENDAS	PORCENTAJE
CALMAT I	5.942.324	61,20%	7.085.330	62,60%
CALMAT II	2.021.601	20,80%	2.467.717	21,80%
CALMAT III	1.175.911	12,10%	1.300.809	11,50%
CALMAT IV	572.825	5,90%	463.651	4,10%
Total	9.712.661	100,00%	11.317.507	100,00%

Tabla 1: Viviendas según el indicador CALMAT del total del país para los años 2001 y 2010. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INDEC (2002; 2013).

En ese marco, se hace referencia a dos tipos de indicadores del déficit. Por un lado, el déficit cuantitativo indica la discrepancia entre la cantidad total de viviendas existentes y la totalidad de hogares de un país. En otras palabras, refiere al requerimiento de viviendas nuevas (o carencia absoluta de viviendas) para cubrir el total de población. Según Szalachman (2000) tomar en cuenta sólo la variable cuantitativa no alcanza y se debe incorporar una valoración cualitativa. Desde ese punto de vista, en las definiciones del déficit cuantitativo se suele incluir –también– las viviendas existentes que no cumplen con ciertos requisitos mínimos de habitabilidad (son de mala calidad, están construidas con materiales inadecuados, etc.). Desde la perspectiva de las políticas públicas, son “irrecuperables”. Se trata, en suma, de “estimar las nuevas unidades necesarias para que exista una relación uno a uno entre viviendas adecuadas y familias que necesitan alojamiento” (Arriagada Luco, 2003:8).

Cabría destacar que la medición del déficit habitacional cuantitativo implica una discusión sobre el sentido político y la aplicación práctica en la estimación del requerimiento de viviendas, sobre lo cual hay diversidad de posiciones y argumentos. En esa clave, se afirma que la medición del déficit habitacional está insoslayablemente sesgada hacia determinadas políticas –habitacionales–, como la construcción de viviendas nuevas de forma masiva (Gilbert, 2000), y no ponderan las grandes posibilidades de alcanzar estándares mínimos de las viviendas a través de políticas de mejoramiento. En ese sentido, se soslaya la diversidad de requerimientos de vivienda que tiene la población y, por lo tanto, la diversidad de enfoques necesarios para atenderlos.

Por otro lado, el déficit cualitativo da una medida de las viviendas existentes que no cumplen con ciertos estándares que permiten ofrecer una calidad de vida adecuada a sus habitantes. Es decir que refiere al requerimiento de viviendas que deben ser mejoradas en su materialidad, los espacios y/o a partir de su conexión a servicios urbanos (Szalachman, 2000). En lo que se refiere a la calidad y el estado de construcción de las viviendas, en la definición de déficit cualitativo se tiene en cuenta, por ejemplo: si la vivienda posee baño y/o cocina de uso propio o compartido, si posee aislación en techo y paredes, suficiente asoleamiento y ventilación, las medidas de las habitaciones, entre otras variables. Respecto de los espacios, el principal indicador a ponderar es el de hacinamiento, que da cuenta de la cantidad de personas por cuarto o habitación. Habitualmente, dos o más personas por cuarto es considerado una situación de hacinamiento, mientras que más de tres refiere a un hacinamiento crítico. Finalmente, en relación a la conexión a servicios, agua, luz y alcantarillado son considerados los servicios básicos de los que debe disponer una vivienda adecuada. Con lo cual, una vivienda que no posea alguno de esos servicios debería considerarse que se encuentra en situación de déficit cualitativo, aunque sea de buena calidad constructiva.

Las especificidades geográficas, geopolíticas, históricas, económicas, sociales y culturales de cada ciudad, de cada país y de cada región, requieren cautela a la hora de formular generalizaciones. En ese sentido, si bien la mayoría de las variables para definir el déficit –total, cuantitativo y cualitativo– son relativamente similares entre los países de América Latina, no es así en cuanto a los indicadores utilizados (Coulomb, 2011). Sin embargo, algunos estudios se han propuesto normalizar los datos y establecer valores de déficit comparables, en los cuales Argentina se encuentra en una situación intermedia dentro de la región.

EL DÉFICIT HABITACIONAL EN ARGENTINA

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 (INDEC, 2013) indica que Argentina tiene un total de 12.171.675 hogares, de los cuales aproximadamente el 25% se encuentran en situación de déficit habitacional. Con esos valores y respecto de otros países de la región, Argentina se encuentra en una situación intermedia: algunos países, como Nicaragua y Perú, se enfrentan a déficits superiores al 70%, y –en el otro extremo– algunos países, poseen bajos valores de déficit habitacional, del orden del 18% (Costa Rica) o 23% (Chile).

En su distribución interna, si bien todas las áreas del país presentan algún tipo y grado de déficit habitacional, existen diferencias entre las provincias y las regiones. Así, la mayor concentración del déficit se encuentra en el Noroeste y Noreste argentino; mientras que la menor concentración se encuentra en la Patagonia (Gráfico 1).

HOGARES CON DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA, 2001 VS 2010 POR REGIÓN

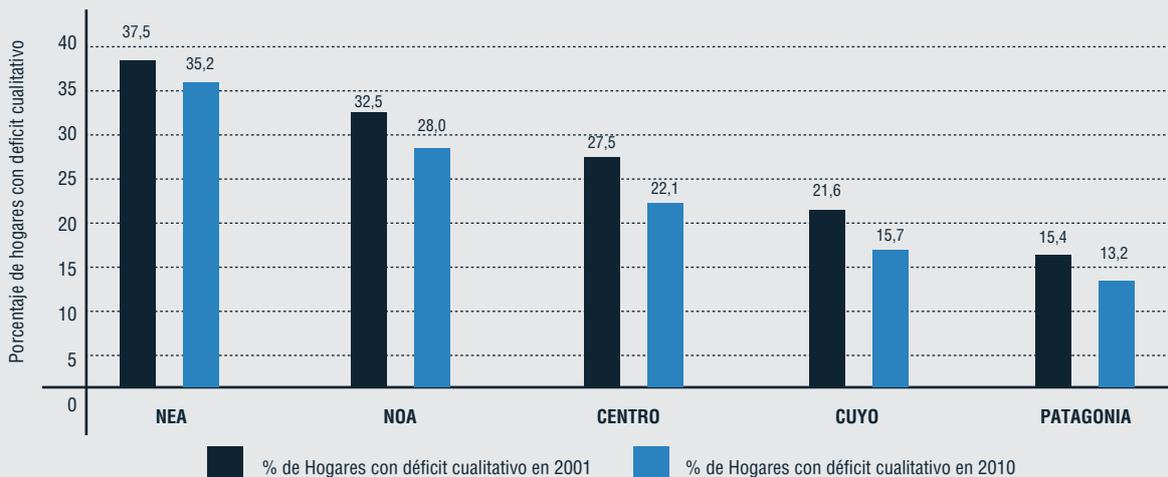


Gráfico 1: Déficit habitacional cualitativo por región años 2001 y 2010. Fuente: Atlas ID. Disponible en <http://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx>

Tomando los diferentes tipos de déficit, según los datos oficiales, en Argentina 1.255.817 hogares no poseen vivienda propia (déficit cuantitativo) y otros 2.156.658 sufren privaciones cualitativas (hacinamiento, falta de membranas o luz, letrina, entre otros problemas). Pasados siete años de la realización del último censo, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, estima que esos datos son sensiblemente más elevados. Así, el déficit habitacional actual se encontraría en el orden de 3,5 millones de viviendas y se compone de un déficit cuantitativo de 1,5 millones de viviendas y cualitativo de 2 millones.

La desagregación del déficit habitacional cualitativo por componente (Tabla 2) indica que la mayor contribución al déficit proviene de hogares en viviendas recuperables (lo que el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas denomina “casas tipo B”, corresponde al 12,7% del total de hogares) y luego de hogares en viviendas no deficitarias pero que se encuentran en un medio no consolidado, es decir, sin red de agua ni cloacas. Los hogares en esta situación representan el 8,6% del total de hogares en el país.

COMPONENTES DESAGREGADOS Y CÁLCULO	CANTIDAD DE HOGARES 2010	PORCENTAJE DE HOGARES SOBRE EL TOTAL DE HOGARES EN ARGENTINA (AÑO 2010)
Hogares en viviendas no deficitarias en medio no consolidado (sin red de agua ni de cloacas).	1.044.335	8,60%
Hogares con hacinamiento crítico (>3 personas por cuarto) en viviendas no deficitarias (Casas tipo A y departamentos).	191.103	1,60%
Hogares en viviendas recuperables (Casas tipo B).	1.548.544	12,70%
Hogares con hacinamiento crítico y, al mismo tiempo, sin redes básicas (agua y cloacas) en viviendas no deficitarias.	23.424	0,20%
Total de hogares con déficit cualitativo.	2.760.558	22,70%

Tabla 2: Desagregación del déficit habitacional cualitativo de acuerdo a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 (INDEC, 2013). Fuente: Elaboración propia.

Se trata de una deficiencia de urbanización -y no de la vivienda- en la cual cobra gran importancia la localización de estas viviendas, ya que dan cuenta de los sectores de la ciudad no consolidados que requieren inversiones en la provisión de redes de agua y saneamiento, así como definiciones de regulación acerca de la ocupación de suelos no servidos. La incorporación de este componente en el déficit cualitativo aporta una visión más compleja e integral del problema y fortalece la idea de analizar la cuestión de la vivienda integrada en la ciudad, tendiendo a la noción de “hábitat” propiamente. Sin embargo, no logra dar cuenta de algunas cuestiones de cualitativas sensibles en lo que respecta al “hábitat digno”, y que se relacionan con la tenencia de la propiedad de la tierra/vivienda, la contaminación del medio ambiente, la accesibilidad al transporte público, etc.

1.2. LAS POLÍTICAS HABITACIONALES

Las políticas habitacionales se pueden concebir como el “conjunto de decisiones y acciones (directas e indirectas) del Estado en materia habitacional (Gargantini, 2003). Una perspectiva de análisis las concibe como las políticas que corresponden a la oferta de vivienda atribuida al sector público, que se construyen mediante el financiamiento otorgado por diversos organismos públicos o paraestatales para el adelanto del capital necesario para la construcción o el otorgamiento de créditos consumidor-adquiriente que implican un alto grado de subsidio (Connolly, 1988; Coulomb, 2011). Otra definición, propuesta por Sepúlveda y Fernández Wagner (2006) sugiere que las políticas habitacionales, en tanto políticas públicas, “constituyen el modo que el Estado tiene de regular la riqueza socialmente producida en el ambiente urbano” (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006:2). De algún modo, intentan “des-mercantilizar” la vivienda y otros servicios habitacionales con fines sociales, es decir para hacerla más accesible a la población de menores recursos. Desde esa clave, la “vivienda social” constituye el dispositivo de una política mediante la cual el Estado se propone afrontar el problema habitacional, es decir de la dificultad de los hogares más pobres de acceder a la mercancía vivienda en el mercado.

La literatura sobre las políticas habitacionales y los tipos de intervención y participación del Estado en ellas es muy amplia y permite algunas tipificaciones.

De acuerdo a la clasificación realizada por Jolly (2004), es posible establecer cuatro tipos de políticas habitacionales:

- Políticas habitacionales de Tipo I
Constituyen las políticas de mejoramiento de casas y barrios, de reasentamiento de población. Se orientan principalmente a atender el déficit habitacional cualitativo.
- Políticas habitacionales de Tipo II
Constituyen políticas de construcción de viviendas nuevas, es decir el Estado interviene directamente en su producción y subsidia su adquisición. Se orientan principalmente a atender el déficit habitacional cuantitativo.

Este tipo de políticas logran articular una doble estrategia (Cuenya, 1992). Por un lado, la de integración social, por medio de una política de créditos subsidiados que aumenta la solvencia de los sectores demandantes de la población; y por otro, la regulación económica, mediante la entrega y en ocasiones el financiamiento, de la producción de conjuntos habitacionales a las empresas privadas del sector de la construcción.
- Políticas habitacionales de Tipo III
Constituyen políticas de provisión de suelos urbanizables. Se orientan a atender al déficit cuantitativo.
- Políticas habitacionales de Tipo IV
Constituyen políticas de mejoramiento del entorno de la vivienda y del barrio. Se orientan a atender tanto al déficit cuantitativo como cualitativo.

Las políticas de tipo I, III y IV, habitualmente resultan de la combinación de la acción estatal con la autoconstrucción. De acuerdo a Jaramillo (1982), surgen de la contradicción de la lógica de acumulación del capital y la necesidad de ampliar la provisión de viviendas para los sectores no solventes de la población, a los cuales no se puede destinar las políticas de tipo II; aunque también encuentran su fundamento en, por un lado, la dimensión y consolidación que han adquirido las urbanizaciones precarias e informales, en muchos casos imposibles de erradicar, y por otro, los elevados precios de la tierra que conlleva la construcción de viviendas nuevas en tierras vacantes. De ese modo, la autoconstrucción “se convierte en un mecanismo eficaz de apoyo a la acumulación del capital puesto que hace descansar sobre el auto constructor el costo de producción de su vivienda” (Coulomb, 2011:9)

Asimismo, las políticas habitacionales pueden considerarse como políticas sociales, pues suelen tener como objetivo el reducir la pobreza, promover la inclusión social y mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria, en particular la de aquella de menores ingresos; y como políticas económicas, en tanto, en ocasiones, tienen el fin de reactivar sectores de la economía como la construcción y a promover la generación de empleos (aunque éstos sean no calificados y/o temporales), apoyándose en su capacidad anti-cíclica de las crisis económicas. En ese sentido, pueden estar destinadas a dobles o triples objetivos, como ya se mencionó. Resulta pertinente, desde esa perspectiva, volver sobre la noción de “hábitat” para

redefinir las políticas habitacionales como políticas socio-urbanas que operan en un proceso socio-espacial complejo.

De acuerdo a Sepúlveda y Fernández Wagner (2006) es posible distinguir entre políticas “de primera generación”, de “segunda generación” y de “tercera generación”.

- Políticas habitacionales de Primera Generación

La primera generación de políticas de vivienda, que fueron las primeras en términos temporales, aunque se siguen implementando a la par de una “segunda generación”, corresponde a las políticas de escala nacional definidas desde las superestructuras centrales.

En general, se orientan a disminuir el déficit cuantitativo, es decir centrando el foco en quienes estadísticamente “no tienen vivienda”, a través de la construcción masiva de viviendas de interés social. Se basaron en las ideas del urbanismo moderno desarrolladas en Europa desde la década de 1920 y que tuvieron su auge en la reconstrucción de posguerra, sustentadas en el trípode vivienda mínima-conjunto habitacional-ciudad dormitorio.

Este tipo de políticas consistió, concretamente, en la erradicación de los asentamientos precarios y la relocalización o reasentamiento de la población en conjuntos habitacionales, viviendas “llave en mano” complejos construidos en altura o en baja densidad, sobre terrenos libres. Sobre la base del financiamiento a la oferta, el persistente predominio de las políticas de producción masiva de vivienda se explica por la reducción al máximo de los costos –del Estado y de las empresas que los construyen- a través de urbanizar suelo barato mediante la producción seriada de unos pocos prototipos de vivienda, con tecnología de avanzada y a bajo costo, por menor calidad en los procesos constructivos o por menor calidad de los materiales (Imagen 2). Habitualmente, fueron acompañadas de inversión pública en infraestructura, equipamientos y servicios, pero que también son de baja calidad. En algunos casos, el deterioro evidente de ese tipo de conjuntos llevó a los investigadores y analistas de políticas habitacionales a referirse a los problemas habitacionales de los “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Con lo cual, más allá de su impacto cuantitativo, fueron soluciones propensas a una rápida degradación que con el tiempo se transformaron en un nuevo tipo de problema habitacional. Tuvieron, además, bajo o nulo recupero de la inversión pública.

Se trata de políticas que escasamente reconocen la participación de los habitantes y no tienen capacidad de valorar los múltiples y complejos procesos de producción del hábitat (entre ellos, la autoproducción, la autoconstrucción y la PSH).



Imagen2: Conjunto Habitacional Nonoalco Tlatelolco, México.

- Políticas habitacionales de Segunda Generación

La segunda generación de políticas de vivienda, consideradas “alternativas” por propender a la radicación de los asentamientos, se inició hacia fines de la década de 1970, cuando las anteriores se mostraron incapaces de responder a las demandas y a la real naturaleza compleja de la problemática habitacional. No es de soslayar, además, que los intensos debates teóricos iniciados por los antropólogos en la década de 1950 se profundizaron hacia la década de 1970 en los trabajos de la sociología urbana francesa, y que éstos realizaron un importante aporte en comprender los procesos sociales en la construcción de la ciudad. América Latina constituyó un “laboratorio preferencial” para discutir ese corpus teórico, de lo cual da cuenta la proliferación de trabajos de campo en ciudades como Lima (cabría recordar el representativo trabajo de John Turner), México DF, Bogotá, etc.

Cabría destacar el de John Turner (1967) y su tesis sobre el proceso de producción del hábitat por parte de sus propios usuarios. El autor afirma que donde se encuentra el problema está la solución y propone analizar la vivienda desde el punto de vista del usuario, no como consumidor final –de un producto estandarizado construido por el Estado y una empresa- sino como gestor y constructor de su espacio vital. Esta idea se opuso a toda forma centralizada de resolución del problema de la vivienda y a la erradicación de las barriadas populares. El creía que, en cambio, esos procesos debían ser apoyados.

Los tres principios básicos de Turner sintetizan sus ideas:

- Quando los usuarios controlan las decisiones más importantes y son libres para aportar sus propias contribuciones al diseño, construcción y administración de su vivienda, ambos, el proceso y el ambiente producidos, estimulan el bienestar individual y social. Cuando la gente no tiene control ni responsabilidades sobre las decisiones claves en su proceso habitacional, el entorno de la vivienda puede en cambio convertirse en una barrera para la realización personal y una carga para la economía.
- La cuestión importante acerca de la vivienda no es lo que ésta es, sino lo que ésta hace por la vida de las personas, la satisfacción de los usuarios no está necesariamente relacionada con la imposición material de estándares de construcción.
- Las deficiencias e imperfecciones en la vivienda son infinitamente más tolerables si ellas son de su propia responsabilidad que si ellas son de otros.

El aporte de Turner resultó clave para comprender la problemática socio-habitacional de amplios sectores poblacionales en el mundo subdesarrollado. Parte de esos temas estuvieron en la agenda de la Primera Conferencia sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, ya citada. Se logró un consenso generalizado en los organismos internacionales de recomendar a los gobiernos nacionales abandonar las políticas de construcción masiva de viviendas de tipo “llave en mano” y propender a políticas que reconozcan los procesos populares de construcción del “hábitat”.

A partir de esos antecedentes, se comenzó a volcar un caudaloso financiamiento internacional de la cooperación para el desarrollo y las ayudas caritativas hacia las intervenciones de radicación de asentamientos. En base a ello se apoyaron, principalmente dos tipos de programas: por un lado, los denominados “lotes con servicios”, y por otro, los “programas de mejoramiento” de viviendas. Desde ellos se promovió la actuación de gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales, y se centró en los propios pobladores como actores clave partícipes del proceso de producción del espacio, específicamente de su propio hábitat.

Como ya mencionamos, la segunda generación de políticas habitacionales no reemplazó a la primera, sino que se fueron superponiendo acciones de ambos tipos. (Imagen 3)

- Políticas habitacionales de Tercera Generación

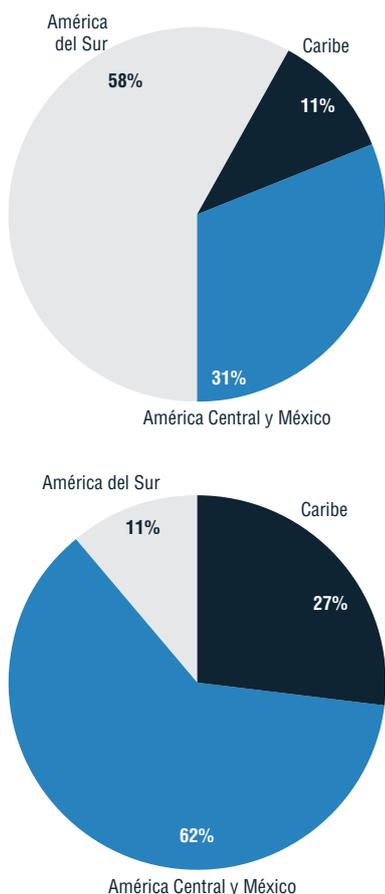
Hacia fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, se impuso un nuevo modelo de intervención que supuso actuar sobre las áreas “visibles” de la pobreza. La crisis del Estado benefactor debilitó los sistemas nacionales de asistencia social y trasladó la solución al problema de la vivienda al sistema de financiamiento de la oferta. Desde esa clave, las políticas de regularización urbana y dominio de los asentamientos informales, basados en la promoción de organismos de financiamiento internacional, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo –que ciertamente adquirieron un rol de liderazgo en el pensamiento global-, apuntaron a “repertorios de intervenciones específicas que, excepto en unos pocos países, tiende a desdibujar la posibilidad de tener políticas nacionales más comprehensivas” (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006:22). La nueva retirada del Estado implicó darle un rol de “facilitador”, lo cual significó dar soporte a las prácticas y procesos espontáneos, la asistencia técnica de la gestión habitacional y la flexibilización de normas y regla-

mentos de urbanización y construcción. Ello implicó, entre otras cuestiones, privatizar la vivienda pública y regularizar la tenencia de la tierra como vemos en el gráfico 2 y en la tabla 3. De ese modo, este tipo de políticas se planteó como una alternativa de “integración de los pobladores al mercado”, creyendo que el mercado habitacional podría hacer más justo el proceso de construcción de la ciudad.



Imagen 3: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Juan Bobo, Medellín, Colombia.

PRÉSTAMOS POR REGIÓN



PAÍS	CANTIDAD DE PROYECTOS	MONTO DEL PRÉSTAMO (U\$S)	INSTITUCIÓN FINANCIERA
Bahamas	1	5.000.000	BID
Barbados	1	30.000.000	BID
Belice	2	11.000.000	BID
Bolivia	3	59.000.000	BID /Banco Mundial
Brasil	5	807.000.000	BID /Banco Mundial
Colombia	1	103.000.000	BID
Costa Rica	1	92.000.000	BID
Ecuador	1	16.000.000	BID
El Salvador	4	249000000	BID /Banco Mundial/Fondo para el Medio Ambiente Mundial
Guatemala	4	243.000.000	BID /Banco Mundial
Guyana	1	1.300.000	FMI
Honduras	8	225.000.000	BID /Banco Mundial
Jamaica	1	10.200.000	BID
México	1	4.000.000	BID
Nicaragua	4	68000000	BID /Banco Mundial/FMI
Panamá	2	103.000.000	BID /Banco Mundial
Paraguay	2	60.000.000	BID /Banco Mundial
Perú	3	144.000.000	BID /Banco Mundial
República Dominicana	3	210.000.000	BID
Trinidad y Tabago	2	165.000.000	BID
Venezuela	2	150.000.000	BID
Total	52	2.755.500.000	

Tabla 3: Préstamos a países latinoamericanos para ejecutar proyectos de regularización de la tenencia de la tierra. Fuente: Herrera (2006).

Gráfico 2: Préstamos a países latinoamericanos para la regularización de la tenencia de la tierra, por región y en proporción del PIB. Fuente: Herrera (2006).

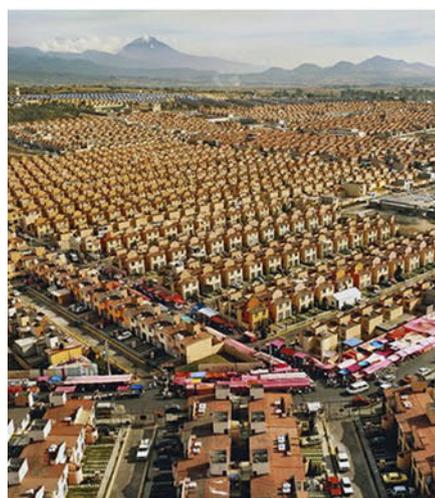


Imagen 4: Las periferias de México DF.

En ese amplio espectro de políticas habitacionales, la dimensión territorial habitualmente está poco abordada (Coulomb, 2011). Tal es así que la localización de programas de vivienda suele definirse por las lógicas del mercado de suelos, lo cual tiende a reproducir las condiciones que se encuentran en el origen del problema habitacional (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006).

La escasez de suelo –o mejor dicho sus elevados precios que lo hacen inaccesible para políticas públicas- se ha constituido en uno de los principales dilemas a enfrentar por las políticas habitacionales en América Latina. En ese sentido, la masiva producción de vivienda de interés social a través del financiamiento del Estado por un lado ha favorecido la aglomeración geográfica de las familias pobres, generando nuevos ghettos, y por el otro, ha profundizado las condiciones de inaccesibilidad de amplios sectores de la población a la ciudad. Su localización, en periferias desprovistas de servicios, con mala accesibilidad a los centros de trabajo y consumo, en suelos de mala calidad ambiental y/o en muchos casos inundables, conlleva una serie de problemáticas con las cuales los beneficiarios deben convivir y, en el mejor de los casos, sobre las cuales luego el Estado debe intervenir con altos costos sociales y económicos (Imagen 4). En ocasiones, estas condiciones, sumadas a mala calidad constructiva de las viviendas y el hábitat ha llevado a altos índices de morosidad en el pago de las viviendas o, directamente, a su abandono por parte de los beneficiarios (tal el caso mexicano).

1.3. LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN ARGENTINA

Desde finales del Siglo XIX comenzaba a gestarse en Argentina el problema de la insuficiencia de viviendas para una población urbana creciente que fue primeramente atendido desde acciones de tutelaje, desde organismos propios de beneficencia manejados por señoras destacadas de la sociedad (Lecuona Vásquez, 1998). Pero pasaría un tiempo hasta que el Estado interviniera en el asunto.



Imagen 5: Conventillos de la Ciudad de Buenos Aires a principios del Siglo XX.

De acuerdo a la bibliografía específica, es posible establecer diferentes periodizaciones para las políticas habitacionales en Argentina. Para la primera mitad del siglo XX (Imagen 5), Lecuona Vásquez (1998) propone tres momentos: el de “la acción oficial en su inicio”, “la postura socialista” que se dio prácticamente en simultáneo con el anterior pero desde la órbita cooperativa, y “el auge del accionar estatal” en la posguerra inmediata. Ballent (2005), por su parte, se centra en el peronismo de mediados del siglo XX. Para el último cuarto del siglo XX, siguiendo a Gargantini (2003) es posible identificar tres períodos de políticas habitacionales: el proceso militar (1976-1983), la transición democrática (1983-1989) y la década del 90 (1990-2000).

Fue la Huelga de Inquilinos de 1907 el hito histórico que, según la bibliografía, varios años después promovería la toma del problema del “mal vivir” por parte del Estado, al sancionar, por un lado la Ley de Emergencia 11.157 que congelaba el precio de los alquileres por el plazo de dos años, y la Ley 9.677 (en el año 1915) conocida como “Ley Nacional de Casas Baratas” o “Ley Cafferata”, que se propuso instaurar un sistema permanente de atención al problema de la carencia de viviendas.

A partir de la Ley Cafferata, primera acción oficial de construcción de viviendas de interés social, se ejecutaron dos tipos de programas de vivienda a través de la Comisión Nacional de Casas Baratas: uno, el de tipología “casa colectiva”, consistente en un edificio único compuesto de departamentos, y el otro, que consistió en la construcción de barrios que surgieron como conjuntos de casas individuales aunque más tarde serían ampliadas con la integración de bloques de departamentos (Lecuona Vásquez, 1998). Para el primer caso, cabría mencionar la Casa Valentín Alsina (1919), la Casa B. Rivadavia (1922), la Casa América (1937) y la Casa Martín Rodríguez (1942) (Imagen 6a). Para el segundo, los Barrios Cafferata (1921), Marcelo T. de Alvear (1923-1940) y Rawson (1928-1934) (Imagen 6b).



COMISION NACIONAL de CASAS BARATAS
de la
 CASA COLECTIVA

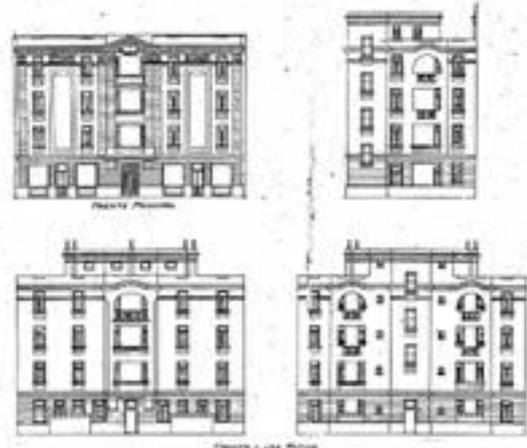


Imagen 6a: Casas Colectivas: Valentín Alsina (Parque Patricios), B. Rivadavia (San Telmo), América (San Telmo) y Martín Rodríguez (La Boca).



Imagen 6b: Barrios de la Ley Nacional de Casas Baratas: Barrio Cafferata (Parque Chacabuco), Alvear (Floresta) y Rawson (Agronomía).

En paralelo, desde principios del Siglo XX, se venía promoviendo la actuación cooperativa desde el grupo de “los socialistas”. Sus dirigentes crearon la Cooperativa “El Hogar Obrero”, que estuvo destinada a proveer de viviendas a sus asociados. Las tipologías utilizadas también fueron de vivienda colectiva y de vivienda individual y su actuación tuvo casos destacados, algunos considerados fracasos por los altos costos de las viviendas (costos que debió afrontar la Cooperativa) y otros considerados exitosos, como el Edificio Juan B. Justo (en el barrio de Barracas). Hacia 1940, El Hogar Obrero había construido o promovido poco más de 800 unidades de vivienda (Ballent, 2005).

A pesar de los logros de poner el tema en la agenda –aunque la idea de que el Estado debía intervenir en la provisión de viviendas para los sectores populares se consolidaría a finales de la década de 1930- y en promover algunas actuaciones puntuales, el impacto cuantitativo de esas políticas fue escaso. Fue recién hacia la década de 1950, cuando el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones conllevó un crecimiento inusitado de la población urbana y de la expansión de las grandes ciudades instalando el nuevo fenómeno de la pobreza urbana y la “cuestión de la vivienda”, que el Estado comenzó a intervenir con un impacto significativo.

Durante el primer gobierno peronista (1946-1955) se incorporaron las políticas sociales a las políticas públicas como responsabilidad insoslayable del Estado. Dentro de ese marco, las políticas habitacionales tomaron un impulso particular y posibilitaron el acceso de amplios sectores de la población a la vivienda (Gargantini, 2003). Dentro de ese período se puede reconocer dos modalidades de intervención. Primero (1946-1949), se destacó la construcción directa por parte del Estado y luego (a partir de 1950) el gobierno comenzó a promocionar la acción indirecta o crediticia (Ballent, 2005).

El Primer Plan Quinquenal, junto con la creación de la Dirección de Viviendas dentro de la Dirección Nacional de Arquitectura, fue el marco para la construcción de viviendas de interés social mediante un diseño de conjunto y tipologías de viviendas que ya se venían probando desde la década anterior. Podemos mencionar, como ejemplos, el barrio Sargento Cabral en Campo de Mayo, de 1937 y el barrio Obras Sanitarias de la Nación en San Isidro, de 1945; que consistieron en barrios-parque de chalets individuales de estilo californiano dispuestos en un conjunto estructurado por los equipamientos colectivos, entre los cuales se destaca la iglesia (Imagen 7).



Imagen 7: Barrios Sargento Cabral en Campo de Mayo (izq.) y Obras Sanitarias de la Nación en San Isidro (der.). Fuente: Ballent (2005).

Estos antecedentes habían instaurado la idea de la vivienda moderna. La política propia del Ministerio de Obras Públicas durante el gobierno peronista se inició con la construcción del “Barrio n°1” como parte de la operación territorial de Ezeiza. Le siguieron el conjunto “17 de Octubre” y el “Barrio General Perón” en el barrio porteño de Saavedra, “Ciudad Evita” en La Matanza y, posteriormente, “infinidad de intervenciones en el interior del país” (Ballent, 2005:77).

En otro orden, la reorganización del Banco Hipotecario Nacional en 1947 centró su operatoria en el fomento de la vivienda (Ley 12.962) mediante una política crediticia que incluía préstamos hipotecarios para construcción de viviendas que podían llegar a cubrir la totalidad de la tasación de las obras a intereses bajos y plazos de treinta a cuarenta años, llegando a los sectores medios y bajos. A ello se sumaron dos operatorias adicionales del Banco: por un lado, la construcción de conjuntos de vivienda colectiva de tipo pabellonal, en bloques altos o bajos a través de la labor de la Administración Nacional de la Vivienda dentro del Banco Hipotecario Nacional (cabría destacar los conjuntos 17 de Octubre en La Matanza (Imagen 8) y Curpaligüe (Imagen 9)–actual Simón Bolívar- en Capital Federal); y por otro, la financiación de planes de vivienda social provinciales a través de convenios celebrados con las Provincias (Ballent, 2005).



Imagen 8: Ciudad Evita, La Matanza.



Imagen 9: Barrio Curapaligüe, Ciudad de Buenos Aires.

La crisis de 1948-1949 marcaría un cambio de rumbo para la política habitacional argentina. La principal promoción de construcción de viviendas para obreros y empleados fue a través del Plan Eva Perón, implementado a través del Banco Hipotecario Nacional y en el marco del Segundo Plan Quinquenal. La ejecución de dicho plan fue considerada exitosa y alcanzó una distribución equitativa entre Ciudad de Buenos Aires-Gran Buenos Aires y el interior del país. Ello se debió, en parte, a que proporcionaba el total de la valuación de las obras, más un valor subsidiario para cubrir el valor del terreno y los costos de construcción, tenía un interés bajo, la cuota no podía superar el 30% del salario y el otorgamiento era rápido. Se trataba de viviendas económicas cuya superficie no podía superar los 70 m², y se realizaba de acuerdo a prototipos ya aprobados con planos normalizados y adaptables a diferentes necesidades.

En la década de 1960, el modelo de industrialización para la sustitución de las importaciones comenzó a desvanecer, para pasar a uno “en pos de una economía dinámica y competitiva al exterior, retomando las leyes del libre mercado” (Gargantini, 2003:10). En ese marco, el Estado redujo su ámbito de acción transfiriéndolas hacia la esfera privada. Fue en ese marco que la política habitacional puso en marcha dos tipos de programas. Por un lado, el de promoción de créditos hipotecarios para la población “solvente” (a través del Banco Hipotecario Nacional), y el de promoción del FONAVI (con posterior recupero) para la provisión de viviendas para los sectores poblacionales que no podían acceder a los créditos del BHN, es decir aquellos definidos como “quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años”, colocando el problema en el ámbito del financiamiento privado y definiéndolo en términos de “capacidad de la amortización”, en lugar de definirlo en términos de pobreza estructural, desempleo, dificultad de acceso a un suelo encarecido, etc.

En 1972, la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) se planteó como la búsqueda de un nuevo mecanismo –un “fondo” que se integraba con recursos provenientes de aportes de las remuneraciones de los trabajadores- para atender a las necesidades de infraestructura social y vivienda de amplios sectores de la población que no podían acceder a los mecanismos del mercado (Gargantini, 2003). Se trató de un sistema de provisión del estilo del de los Estados europeos. Su creación tuvo el objetivo de involucrar al sector privado en la industria de la construcción para mantener un ritmo sostenido de la edificación de viviendas de interés social de tipo “llave en mano” a través de empresas constructoras (Fernández Wagner, 2008). Así, se sustentó en una doble estrategia: “incidir en la demanda por medio de subsidios que incrementen su

solvencia, así como en la oferta de vivienda, facilitando las realizaciones privadas” logrando el doble cometido de integración social y de regulación económica (Cuenya, 1997). Es decir que se dirigió a los sectores de recursos insuficientes, en tanto beneficiarios de las unidades de vivienda, y a las empresas constructoras, en tanto productoras de las obras (Yujnovsky, 1983). Los nuevos conjuntos que concentraban hasta 500 viviendas en un solo programa y eran habitualmente construidos en altura agrupando varios bloques de edificios, tendieron a ubicarse en tierra vacante.

La nueva ley del FONAVI del gobierno militar iniciado en el '76 (Ley N°21.581/1977) fijó los aportes de los trabajadores al sistema del fondo y determinó que, si bien la financiación se encontraba centralizada en el gobierno nacional (la administración estaba bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación), la planificación de las ejecuciones, su distribución territorial, el diseño, licitación y adjudicación, serían responsabilidad de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) (es decir, actuaron como unidades ejecutoras). El BHN, por su parte, actuaría como entidad intermedia.

A través de este nuevo fondo, la cantidad de soluciones habitacionales construidas por año aumentó exponencialmente (Fernández Wagner, 2008): en 1976 se construyeron 5.500 viviendas, cifra que se duplicó en 1977 y llegó a 17.000 viviendas en 1978 y 1978. En 1980, se construyeron más de 32.000 viviendas (es decir la cifra de 1979 se duplicó nuevamente). Esa tendencia de 30.000 viviendas anuales se mantuvo más o menos estable durante toda la década de 1980, con algunos picos en 1982 (35.023) y 1983 (40.743). Casos a destacar de ese momento son el barrio Ejército de Los Andes (Fuerte Apache), los conjuntos Savio, Piedra buena, Soldati y Ciudadela, entre otros (Imagen 10).



Imagen 10: Conjuntos habitacionales construidos por el FONAVI.

Estos conjuntos fueron los nuevos lugares de vivienda de una población urbana que crecía y que había conformado asentamientos informales y precarios, sistemáticamente erradicados durante el gobierno militar de 1976-1982 por considerárselos un mal o “tumor maligno” que debía “extirparse” para evitar que se siguieran expandiendo y reproduciendo en las ciudades (como dato ilustrativo, cabría mencionar que entre 1976 y 1981 la población de las villas de la Capital Federal pasó de ser 224.885 a ser 16.008 habitantes). La única solución a ese mal, según como se en-

tendía en ese momento, era reemplazarlos por conjuntos habitacionales ordenados y modernos.

A la par de la crisis que comenzaba a gestarse en el FONAVI, dado el desbalance en la ecuación entre ingresos y gastos del fondo (Beccaria y Carcioffi, 1993), a partir de 1983, se comenzaron a formular programas habitacionales desde algunos organismos del Estado nacional, provincial y municipal, que trataron de diversificar las políticas para incluir a los sectores no alcanzados por la política del FONAVI. En ese marco, un estudio realizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) identificó aproximadamente setenta iniciativas que se estaban llevando a cabo en el país, aunque la mayoría no lograron completarse por falta de recursos financieros o falta de apoyo político-institucional. Así, se mantuvieron como experiencias aisladas y poco relevantes “cuya significación se debatía en los foros académicos más que en las estructuras oficiales” (Cuenya: 1997).



Imagen 11: Barrio San Jorge en San Fernando (Provincia de Buenos Aires) en el cual el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina (IIED-AL) promovió acciones de mejoramiento a partir de fuentes de financiación nacional e internacional.

En ese sentido, es posible argumentar que, a diferencia de lo que ocurría en el resto de la región latinoamericana, en Argentina, las políticas habitacionales “descentralizadas”, incluyendo los programas de mejoramiento de asentamientos precarios, de apoyo a la autoconstrucción o de fomento de organizaciones y actores locales, “no llegaron a conformar nunca una estrategia de real envergadura” (Cuenya, 1997). En cambio, primó, a lo largo de la historia de las políticas habitacionales, la construcción masiva de viviendas mediante empresas constructoras.

En la década de 1990 se promovieron nuevas acciones en materia habitacional, mientras el FONAVI siguió debilitándose. Por un lado, en 1994 se sancionó Ley 24.464 que creó el Sistema Federal de la Vivienda (SFV) cuyo objetivo fue “facilitar las condiciones necesarias para facilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda” (Artículo 1°). El SFV creó el Consejo de la Vivienda (organismo integrado por el Gobierno Nacional y los institutos de vivienda provinciales) como su coordinador general, promotor de proyectos y evaluador de programas y se integró al FONAVI, aunque éste se descentralizó hacia los IPV y tuvo a través de la década una tendencia a destinarse a los sectores medios ante la presión por el “recupero” alejándose así de la concepción original de la vivienda social (Fernández Wagner, 2008).

Hacia fines de la década de 1990, junto con la actuación del SFV y del FONAVI, cabría mencionar la privatización del Banco Hipotecario Nacional y, como contrapartida, la ampliación de la cartera de créditos hipotecarios del Banco de la Nación Argentina. La reducción de la toma de créditos se produjo en sintonía con el retraimiento del mercado. Al mismo tiempo, el FONAVI tendía a desfinanciarse al autorizar a las provincias a utilizar el Fondo para sus déficits de caja, en el marco de la profunda crisis que se desataba.

Una política habitacional iniciada a fines de la década del 90 fue el Programa Mejoramiento

de Barrios (PROMEBA) a través de financiamiento del BID (Imagen 11). Sus objetivos generales son mejorar las condiciones de vivienda y hábitat, contribuir a la inclusión urbana y social, y a la integración de los hogares de los segmentos más pobres de la población. Su propósito concreto es mejorar de manera sustentable el hábitat de la población que reside en villas y asentamientos irregulares. Similar al programa brasileiro Favela-Bairro, al mejoramiento de las viviendas existentes se suma el esponjamiento del tejido –siempre que esto sea posible-, la apertura de la traza urbana, la provisión de servicios públicos como agua potable, gas y electricidad, y la regularización de la tenencia de la tierra. Se contempla asimismo la construcción de viviendas nuevas en los casos en que no es posible el mejoramiento de las existentes y en los casos en que se deben reubicar viviendas para la apertura de la trama o la provisión de servicios. El Programa ya se ha ejecutado de forma completa en dos fases y actualmente se ejecuta la tercera. Mediante PROMEBA I y PROMEBA II, se beneficiaron 132.457 familias, mientras que en el PROMEBA III se prevé alcanzar a 65.000.



Imagen 12: PROMEBA en Villa Palito, La Matanza, Provincia de Buenos Aires.

Pasada la crisis de 2001-2002, con una economía y una matriz política muy debilitadas, en el año 2003 se inició un nuevo período de las políticas habitacionales en Argentina: el de los Programas Federales de Vivienda, indistintamente llamados “planes federales”.

Los planes se propusieron reducir el déficit habitacional y al mismo tiempo contribuir a la generación de empleo e incidir en la reactivación de la actividad de la construcción a través del otorgamiento de financiamientos no-reintegrables a las provincias y municipios. En ese marco, se trató de políticas anticíclicas de tipo keynesiano (Cravino, 2010), posibles de desarrollar sin necesidad de acudir a financiamiento externo a partir del superávit fiscal en el sector público (Ostuni, 2011).

Se lanzaron varios planes. Cada uno tuvo objetivos y modalidades de gestión específicos que buscaron, desde distintas orientaciones, atender a las diversas demandas habitacionales y socio-económicas. Reseñaremos los más importantes: el Programa Federal de Emergencia Habitacional y el Programa Federal de Construcción de Viviendas.

El primer plan lanzado corresponde al Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), conocido primeramente como “Techo y Trabajo”, destinado a la construcción de viviendas nuevas a través de cooperativas de trabajo conformadas por 16 integrantes, de los cuales un máximo de la mitad son desocupados alcanzados por un plan de asistencia social (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Plan Trabajar). De este modo, el Programa permite aplicar fondos destinados a subsidios por desempleo a la producción de viviendas –mediante la conformación de cooperativas de trabajo y vivienda-, contribuyendo a la inserción social de sus beneficiarios. En este sentido, por la generación de empleos y la provisión de soluciones habitacionales, el PFEH se planteó fundamentalmente como una salida a la emergencia (Rodríguez et al., 2007). (Imagen 13)



Imagen 13: Conjunto de viviendas del PFEH en Tilcara, Provincia de Jujuy.



Imagen 14: Conjunto de viviendas del pfcv, provincia de Salta

De acuerdo a la bibliografía, este programa tuvo un “lento y desigual desarrollo” (Varela y Fernández Wagner, 2012:24) pues en un primer momento la gran cantidad de cooperativas conformadas contribuyó a neutralizar parte de los conflictos sociales que se venían registrando. Su composición y desarrollo fue algo errático, registrándose los años de mayores ejecuciones en la Provincia de Buenos Aires en 2004 y 2005 (Rodríguez, 2010). Hacia 2007 tuvo un “desinflé” en las áreas centrales aunque en las provincias periféricas siguió siendo hasta 2011 un programa de elevada ejecución en comparación con otros “planes”.

El Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) fue lanzado en el año 2004. Se propuso contribuir a la reactivación de la economía, a la generación de empleo y a la reducción del déficit habitacional (Imagen 14). Pero lo hizo con herramientas diferentes a las propuestas por el PFEH, puesto que para cumplimentar estos objetivos apuntó a la reactivación empresarial del sector de la construcción. Con lo cual no fueron cooperativas sino empresas las constructoras de las viviendas. Desarrolló un conjunto de subprogramas, siendo los principales el de Construcción de Viviendas con Municipios y el de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios que se implementó en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

1.4. CONSIDERACIONES FINALES

Con sus logros y fracasos, las políticas habitacionales ejecutadas en Argentina a lo largo de más de un siglo no han logrado resolver el déficit habitacional cuantitativo ni cualitativo del país. Tal como ocurrió en la región, la resolución del problema a la vivienda fue y es una meta muy difícil de alcanzar. Siguiendo a Harvey (2013), se puede argumentar que en términos puramente físicos la aspiración de conquistar el derecho a la ciudad es una quimera.

Los principales problemas u obstáculos que persistentemente se han mantenido y que explican en buena medida el generalizado fracaso de las políticas habitacionales son la persistencia de la pobreza y, más aún, de las desigualdades socio-económicas, los elevados costos de las

viviendas públicas, que no permitieron que las políticas permearan las capas más vulnerables de la sociedad, la “mala” localización de la vivienda social –un problema constitutivo de las políticas urbanas-, su concentración en determinadas áreas de la ciudad, la falta de servicios y equipamiento, la mala calidad de la construcción, etc.; todas cuestiones que contribuyen a la segregación social y la estigmatización de sus habitantes.

En el capítulo 2 abordaremos brevemente las políticas habitacionales ejecutadas en el mundo y en América Latina, destacando casos ejemplares que nos permitan formular criterios para la provisión de viviendas de interés social.

#02

ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DE INSTRUMENTOS

- 2.1. PROVISIÓN DE VIVIENDA: INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS POR REGIÓN
- 2.2. INSTRUMENTOS PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDA: CASOS EJEMPLARES EN AMÉRICA LATINA
- 2.3. CRITERIOS E INSTRUMENTOS PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN ARGENTINA

En todo el mundo, el acceso a la vivienda es un desafío contemporáneo crítico. Si bien dentro de cada región (Europa y Norteamérica, Asia, África y América Latina) –y dentro de los países que las componen-, las especificidades del mercado de vivienda y las políticas habitacionales son variables, el panorama global muestra que la vivienda digna es cada vez más inaccesible para amplios grupos de la población urbana.

En ese marco, este capítulo aborda el panorama histórico y actual de las características de los instrumentos y las políticas de provisión de vivienda en las diferentes regiones del mundo, destacando los casos ejemplares en el contexto latinoamericano, como un paso clave para delinear criterios e instrumentos para la provisión de viviendas de interés social en Argentina.

2.1. PROVISIÓN DE VIVIENDA: INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS POR REGIÓN

Este breve repaso del panorama del déficit habitacional y la provisión de vivienda de interés social por región tiene el objetivo de presentar el panorama de las políticas de vivienda y los instrumentos implementados como un antecedente para introducir los casos latinoamericanos y definir criterios posibles de aplicar al caso Argentino. Si bien hay patrones y lógicas que se repiten –los grandes tipos de políticas habitacionales, de primera, segunda y tercera generación, por ejemplo-, cada región presenta sus particularidades y plantea un panorama con el cual es posible dialogar las experiencias latinoamericanas.

A tal fin, se utilizó como fuente principal los cuatro primeros volúmenes de la serie “Vivienda adecuada” (Adequate Housing) desarrollada por la Sección de Políticas Habitacionales del Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (UN-HABI-

TAT) (Naciones Unidas, 2011). El volumen 1 se dedica a la región de América Latina y el Caribe, el 2 a Asia, el 3 a África y el 4 a Europa y Norteamérica. Cada volumen explora las condiciones habitacionales de la región, las características de las políticas de tierra y vivienda implementadas, sus principales problemas y realiza una serie de recomendaciones clave para afrontar la cuestión del déficit habitacional. Como fuentes secundarias, se consultó la bibliografía específica.

EUROPA Y NORTEAMÉRICA

Comparados con otras regiones del mundo, la mayor parte de los países de Europa y Norteamérica, tienen considerable experiencia en la provisión de vivienda de interés social y poseen déficits habitacionales relativamente bajos. Si bien entre los países que integran la región hay diferencias significativas, en general las crecientes desigualdades socio-económicas y la pobreza urbana cada vez más aguda, están generando dificultad de acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores recursos (inmigrantes e hijos de inmigrantes en muchos casos) y de las clases medias. De acuerdo al estudio de las Naciones Unidas del año 2011 (Naciones Unidas, 2011), se estima que el déficit habitacional crítico en Europa y Estados Unidos es del orden de 1.350.000 viviendas; datos que se verían incrementados si se consideraran los contingentes de refugiados y desplazados que emigraron a Europa durante los últimos años.

La provisión masiva de viviendas de interés social fue una política clave de la mayor parte de los países de Europa occidental en los años de posguerra. El período que se extiende desde 1945 hasta 1960 es considerado una “fase de recuperación”, que se materializó en la construcción de conjuntos de vivienda social de gran escala, bajo las ideas del urbanismo moderno. La tipología consistió, primero, en conjuntos de media densidad (edificios de 2-3 plantas), y luego, desde mediados de la década de 1950, la tipología dominante fue la de conjuntos de alta densidad, que respondía a nuevas tecnologías constructivas, permitió reducir costos y aumentar el stock de unidades de vivienda en poco tiempo. (Imagen 15)



Imagen 15: Conjunto Aylesbury, en el sudeste de Londres, construido en 1963. Es considerado uno de los conjuntos más grandes en Europa.

Una elevada proporción de dicho stock fue ofrecido en alquiler social. La figura del alquiler social adquirió, así un peso importante en la provisión de vivienda y la posibilidad de la población de acceder a ella. Consistió en la oferta pública de vivienda a través de una renta subsidiada y gestionada por los municipios y gobiernos locales. Sin embargo, hacia la década de 1970, el paradigma de la privatización permeó los debates y, poco después, las políticas públicas.

En efecto, desde mediados de los 80 se empezó a cuestionar el rol del Estado en la producción de vivienda y a promoverlo como facilitador del mercado. En ese marco, bajo políticas neoliberales se redujeron los subsidios públicos y la construcción masiva de vivienda. Al mismo tiempo, se promovió el derecho a la propiedad. Es paradigmático el caso de Gran Bretaña, donde se implementó desde 1989 la política tatcherista de “derecho a compra” (“right to buy”) mediante la cual los inquilinos sociales pasaron, a través de esquemas de financiamiento a bajo costo, a ser propietarios. Así, el alquiler social que había dominado la escena de políticas habitacionales anteriores, fue marginalizada.

La asequibilidad de la vivienda se vio gravemente afectada, pues los crecientes costos de mantenimiento –que redundaron en el deterioro y envejecimiento prematuro del stock de viviendas sociales- se dieron junto con el aumento de los costos de los servicios urbanos, como electricidad y agua –cuya provisión también tendió a la desregulación y privatización- y el estancamiento de los ingresos. En efecto, el estudio precitado de las Naciones Unidas argumenta que los países con los mayores índices de viviendas sociales adquiridas en propiedad privada presentan los mayores problemas en cuanto a asequibilidad, dando cuenta de que la modalidad de tenencia es un indicador influyente en las condiciones de acceso al hábitat.

En ese marco, la escasez de vivienda se asocia menos con un déficit cuantitativo y más con su calidad, determinados tipos de vivienda y su localización. Desde esa clave, se promueven procesos de renovación y rehabilitación del stock existente.

Adicionalmente, en los últimos años se han explorado nuevos enfoques a través de los cuales se busca garantizar el acceso a la vivienda para la población de menores recursos. Las experiencias de los distintos países son muy diversas: encontramos países en los que los gobiernos locales u organizaciones sin fines de lucro ofrecen vivienda para renta a bajo costo (el caso de Holanda, por ejemplo), aquellos donde la política de vivienda consiste en la venta de unidades mediante líneas de financiamiento con tasas sociales (el caso de Grecia, por ejemplo) (CECODHAS, 2011), y otros donde el Estado provee subsidios a la demanda en forma de beneficios otorgados a los usuarios para que puedan afrontar los costos de vivienda (tal es el caso de las políticas de exención fiscal para hipotecas o subsi-

dios monetarios directos en Gran Bretaña). Cabría destacar, además, que en muchos países se puede encontrar una combinación de enfoques más que una única línea de intervención.

La provisión de nuevas unidades de vivienda, aunque escasa, sigue la tendencia de reducir la intervención de Estado. Los nuevos desarrollos de vivienda son, en general destinados a clases medias con la posibilidad de acceder a líneas de crédito. Los elevados precios de la tierra para tales desarrollos es uno de los principales obstáculos para que sean accesibles a la población de menores recursos.

Ante ese panorama, varios países de la región han iniciado recientemente programas de regeneración urbana a través de asociaciones público-privadas en las cuales el Estado regula y define las normas, mientras las empresas desarrolladoras realizan las inversiones en infraestructura y vivienda con una ganancia regulada. Este modelo de intervención urbana busca, por un lado, requalificar suelo ya urbanizado, promoviendo la mixtura social; y por el otro, atender a la demanda de vivienda desde nuevos instrumentos.



Imagen 16: El conjunto Aylesbury, notoriamente deteriorado, es objeto de un programa de demolición y regeneración urbana.

ASIA

Los países de Asia se están urbanizando rápidamente. A pesar de ser –aún– mayormente rurales, presentan las mayores tasas de crecimiento poblacional urbano, lo cual contribuye a la reproducción de condiciones de hábitat precario e informal (se estima que un tercio de la población asiática vive en tales condiciones), y constituye un creciente desafío para los gobiernos nacionales, regionales y locales. (Imagen 17)

Las tendencias de las últimas cuatro décadas de crecimiento económico promueven al alza de los precios de la vivienda y de la tierra, particularmente la que se encuentra bien localizada dentro de las áreas urbanas, lo cual desplaza a la población de menores recursos hacia las periferias y a resolver su provisión de vivienda mediante la informalidad. Sin embargo, estudios indican que en algunos países el problema, en comparación con otras regiones, no se explica por el elevado precio de las viviendas solamente, sino principalmente por la persistente pobreza.

Como en Europa y América Latina, a partir de mediados del siglo XX se implementaron políticas de producción masiva de viviendas de acuerdo a las ideas del movimiento moderno, con resultados frecuentemente criticados, principalmente porque no respondieron a las necesidades locales de los nuevos habitantes urbanos. Solo algunos casos, en India y China, se mostraron capaces de atender a los sectores poblacionales de menores recursos, al proveer viviendas a menores costos y a través de esquemas de financiamiento accesibles.



Imagen 17: Dharavi (Bombay, India) es considerado el asentamiento precario más extenso y populoso de Asia.

A partir de mediados de la década de 1960, a las políticas de construcción de viviendas, se sumaron las de autoayuda, conforme las experiencias en la región latinoamericana. Las estrategias de autoconstrucción promovidas en asentamientos informales proponían que la autoproducción de la vivienda y el hábitat a través de la institucionalidad y regulación del Estado, constituían la solución a la cuestión del hábitat, no el problema. Sin embargo, su implementación en Asia fue limitada debido a los altos porcentajes de tierra privada que promovieron la erradicación de asentamientos y la promoción —en su lugar— de desarrollos inmobiliarios. Las políticas de urbanización y regularización de asentamientos informales, en cambio, fueron la práctica dominante en numerosas ciudades asiáticas.

Como en el resto de las regiones, a partir de la década de 1980, las políticas habitacionales fueron influenciadas por la convicción de que un mercado desregulado podría ofrecer vivienda asequible a la población, desplazando al Estado como principal proveedor de vivienda de interés social. El mercado produjo un elevado stock de viviendas, pero que no es accesible para la mayor parte de la población de ingresos medios y medio-bajos. Más aún, algunos estudios muestran que la comercialización de ese stock de viviendas se utiliza principalmente para renta y como reserva de valor por las clases más pudientes.

No obstante, algunos casos de promoción estatal del mercado se presentan como ejemplares, pues hicieron partícipes a los usuarios de forma directa, junto con ONGs, agencias federales de presupuesto (CBOs) y universidades en proyectos conducidos mediante novedosos instrumentos de políticas públicas por los gobiernos locales y financiados por entidades privadas (Imagen 18). Ante la escasez de suelo urbano accesible, en algunos casos, los proyectos buscaron aprovechar áreas industriales obsoletas con potencial de regeneración, para construir nuevos barrios bien localizados, próximos a centros de trabajo y consumo, con servicios e infraestructura urbana.



Imagen 18: Greenwood Terrace (Chai Wan, Hong Kong) es un desarrollo público-privado de venta de viviendas de interés social. Fue completado en 1985 y es considerado uno de los conjuntos más grandes en Chai Wan.

ÁFRICA

África presenta desafíos particulares pues si bien su población es mayormente rural, está atravesando procesos de urbanización acelerada. Según las Naciones Unidas, se estima que las ciudades africanas deberán alojar, día a día y durante los próximos diez años, un total de cuarenta mil nuevos pobladores urbanos. Ante pocas opciones de acceso formal a una vivienda, ya sea vía mercado o a través del Estado (tanto por el costo de las viviendas

en sí, el elevado costo de la tierra y el encarecimiento de las opciones de crédito), la mayor proporción de nuevos migrantes urbanos se asientan en extensos asentamientos informales, en condiciones habitacionales críticas y sin acceso a los servicios urbanos básicos. En algunos países, como Etiopía, Mozambique y Nigeria, la proporción de hogares en asentamientos precarios es alarmantemente elevada, llegando a 79, 80 y 82%, respectivamente.

A pesar de las generalidades que caracterizan a la región, es posible establecer tres zonas. En África del Norte, se está evidenciando desde hace tres décadas una sensible retracción en el crecimiento de los asentamientos informales, producto de la implementación de algunas políticas de construcción de vivienda y de mejoramiento de asentamientos. En Sudáfrica, a pesar del escenario de pobreza y marginalización, las políticas de reconstrucción y desarrollo post-apartheid tuvieron importantes logros; mientras que África Sub-Sahariana, finalmente, es la zona que posee los peores indicadores. Allí, aproximadamente el 85% de la población no tiene posibilidades de acceso formal al crédito para la provisión de vivienda.



Imagen 19: Asentamiento precario en Soweto, Repúblicas de Sudáfrica.

En comparación con los asentamientos informales de Asia y América Latina, los de África sub-Sahariana poseen condiciones de insalubridad extrema. La imposibilidad de los habitantes de construir su propio hábitat, tal como se observa en asentamientos latinoamericanos y asiáticos se debe, por un lado, a la extrema pobreza en la cual se ven sumidos y, por otro, a los elevados costos de los materiales de construcción. (Imagen 19)

La estructura de tenencia de la tierra, heredera de regímenes coloniales, y determinada por factores socio-económicos, geopolíticos y movimientos indígenas; junto con la inestabilidad económica y política de los países y los altos costos de financiamiento derivados, constituyen los principales obstáculos para la provisión de vivienda de interés social. En ese sentido, las políticas habitacionales de gran escala fueron escasas y no lograron atender a los sectores de menores ingresos. Según algunos estudios, ni siquiera fueron accesibles a la clase media. En efecto, a partir de mediados del siglo XX, mientras en otras regiones se construían grandes conjuntos de vivienda de interés social de alta densidad que intentaron afrontar el déficit habitacional y lograron proveer de vivienda a un sensible porcentaje de la demanda, en África se implementaron contados proyectos que resultaron sólo accesibles a algunos sectores medio-altos de la población en un contexto de *laissez-faire* del mercado.

A partir de la década de 1970, la teoría y práctica sobre políticas habitacionales en el mundo orientó la intervención del Estado hacia un rol facilitador. En ese marco de ideas, en África se ejecutaron numerosos proyectos, aunque pocas veces desde una estructura centralizada



Imagen 20: Conjunto de viviendas en Demat, KwaZulu Natal, República de Sudáfrica.

y un programa general (algunos ejemplos de tales experiencias son los financiados por el Banco Mundial). Fue, en cambio, sobre la base de proyectos locales e individuales que se promovieron algunas prácticas. No obstante, y a pesar de algunos casos ejemplares, este tipo de políticas fueron poco eficaces pues sólo llegaron a atender a un ínfimo porcentaje de la demanda.

Desde mediados de los 90, algunos países africanos están liderando políticas “bottom-up”, de micro financiación de mejoras en los asentamientos, que en la mayor parte de los casos se promocionan desde ONGs. Nuevamente cabe destacar que su alcance es limitado debido a que habitualmente los gobiernos no proveen los mecanismos institucionales y los marcos regulatorios para llevar a la práctica esas iniciativas.

En fecha reciente, algunas prácticas incorporaron la perspectiva de la intervención público-privada sobre la base de políticas de planeamiento sustentables, desarrollando proyectos urbanos de provisión de vivienda e inversión privada, con algunos resultados positivos (Imagen 20). Sin embargo, el problema persistente es el mencionado al inicio de este apartado: los escasos recursos del Estado destinados a provisión de vivienda de interés social no pueden hacer frente a la escala de la creciente demanda ni satisfacer las demandas acumuladas en décadas de urbanización precaria sostenida.

AMÉRICA LATINA

América Latina es, de las regiones en desarrollo, la más urbanizada. Mientras Asia y África enfrentan altas tasas de urbanización con un elevado porcentaje de población aún rural, América Latina ya posee altos índices de urbanidad pues sus mayores crecimientos urbanos se produjeron desde mediados del siglo XX.

Desde entonces, la región ha sido objeto de múltiples intervenciones estatales en materia habitacional y se constituyó, tanto para la academia como para el diseño de políticas públicas y la gestión, en un laboratorio experimental sobre políticas habitacionales, informalidad urbana y mejoramiento de barrios populares. Si bien el problema del acceso a la vivienda es persistente, de algún modo la amplia gama de respuestas a la cuestión de la tierra y la vivienda, constituye un valioso antecedente para otras regiones y –más importante- forma parte de la experiencia acumulada de la región, delineando las bases de políticas a futuro.

Imagen 21: Barriada de Cuevas, en Lima, Perú; en el año 1962, donde John Turner realizó su seminal trabajo sobre “barreras y canales para el desarrollo de la vivienda en países en desarrollo” (Turner, 1967).



Como ya abordamos en el Capítulo I, en la historia de políticas habitacionales en América Latina, es posible distinguir tres tipos de políticas, llamadas “generaciones”, que, si bien se dieron de forma secuencial, nunca una llegó a reemplazar a la otra, sino que se fueron superponiendo las acciones. La primera corresponde a la intervención directa del Estado en la producción masiva de viviendas de interés social, bajo las ideas del urbanismo moderno. Se trató, en general, de la construcción de conjuntos de viviendas de gran escala, en edificios en altura en áreas vacantes de la ciudad y su periferia. Se estima que en las décadas de 1950 y 1960, se construyeron al menos 100.000 unidades de vivienda en toda la región (Imagen 21). La segunda generación consiste en políticas de ayuda a los pobladores para que construyan su propio hábitat de forma incremental (self-help movement) a partir de las ideas de John Turner. En esa clave, durante los 70 y 80, se produjo una importante inversión en programas y políticas de mejoramiento de asentamientos precarios, promoviendo su radicación en el lugar, así como en proyectos de producción de lotes con servicios. Sin embargo, cabría mencionar su limitada eficacia en atender el déficit habitacional, ya que no sólo tendieron a relegar a los sectores más empobrecidos por los altos costos que implicaron, sino que además estaban inconvenientemente localizados en tierras periféricas y su diseño en general no respondió a las necesidades de las familias y a sus tradiciones culturales. La tercera generación de políticas habitacionales, implementada también desde los 70 y 80, promovió el rol facilitador del Estado (enabling approach) que tendió a proveer los marcos legales y regulatorios (por ejemplo a través de la regularización de la tenencia de tierras de los pobladores informales), considerando que el mercado integraría a los pobladores a la ciudad a través de las reglas de la oferta y de la demanda (algunos ejemplos de este tipo de políticas implementadas a gran escala son Chile y México). En fecha reciente, mientras políticas de primera, segunda y tercera generación se siguen implementando, nuevas respuestas a la cuestión de la vivienda en América Latina se orientan hacia la idea de “acceso al hábitat”, “acceso a la ciudad” (apartándose del clásico enfoque “viviendista”), y promoviendo estrategias de planificación urbana integrada sustentable y la premisa más global de la “función social de la propiedad”, tal lo propuesto por el Estatuto de las Ciudades en Brasil, la Ley 388 de Colombia, entre otros.

Cabría destacar que en América Latina es alto el porcentaje de propietarios de su vivienda. Esto se debe, por un lado, a las políticas de financiamiento de la vivienda implementadas durante el Siglo XX, y por otro, al enfoque de laissez-faire respecto de las periferias informales autoconstruidas que permitió a una significativa cantidad de ocupantes convertirse en propietarios de hecho de la tierra. El alquiler social, una herramienta interesante para abordar el déficit habitacional, es muy limitado en la región.

En ese marco, los grandes desafíos para las ciudades latinoamericanas siguen siendo, por un lado, la informalidad en el acceso a la tierra y a la vivienda (tanto por la ocupación de suelo de hecho como por el acceso a través del mercado informal de alquileres, a lo que se suman otros tipos de informalidades); y por otro, la ocupación de áreas de riesgo ambiental (inundables, contaminadas, propensas a deslizamientos, sin posibilidad de acceso a servicios, etc.). Dicho de otro modo, el acceso a tierra y vivienda asequible, bien localizada, formal y segura, debería ser el horizonte de sentido de las políticas habitacionales.



Imagen 22: Barriadas de Lima, Perú.

De acuerdo a Naciones Unidas, las políticas habitacionales que se vienen implementando en la región y que deberían seguir promoviéndose se orientan a tres objetivos. El primero consiste en proveer de una vivienda digna (asequible, de calidad constructiva, bien ubicada, integrada a la ciudad, etc.) a los sectores de menores recursos. El segundo, se orienta a reducir (y eventualmente eliminar) la cantidad de población viviendo en asentamientos precarios. El tercero implica promover el desarrollo de alternativas de vivienda basadas en el enfoque de mercado para la provisión de vivienda digna a los sectores con mayor poder adquisitivo. Atendiendo a los tres objetivos se lograría diversificar las respuestas al complejo problema habitacional en la América Latina.

2.2. INSTRUMENTOS PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDA: CASOS EJEMPLARES EN AMÉRICA LATINA.

En la región latinoamericana podemos encontrar experiencias interesantes en materia habitacional que constituyen “buenas prácticas” en implementación de instrumentos de variado tipo para reducir el déficit habitacional. Al compartir pautas de urbanización y de desarrollo, y al tener una historia común de políticas habitacionales, conviene repasar algunas de esas prácticas como antecedente variados de criterios e instrumentos posibles de aplicar en Argentina. En ese sentido, y acuerdo a la bibliografía específica, abordamos las políticas implementadas en tres países: Chile, Uruguay y Brasil.

CHILE

A partir de la década de 1980, el gobierno chileno fue pionero en América Latina en aplicar un enfoque de políticas habitacionales diferente a la tendencia regional. Mientras se venían implementando políticas de subsidio a la oferta, en Chile se comenzó a proveer asistencia a la demanda por medio de subsidios directos. Aunque el programa no estuvo exento de problemas fue evolucionando en el tiempo y logró muy buenos resultados (Goytia, 2013). En efecto, ha inspirado numerosas políticas en otros países de la región.

El subsidio a la demanda fue dirigido a hogares con capacidad de ahorro y acceso al crédito, accesible a los usuarios y reduciendo el potencial riesgo para instituciones financieras que no accederían a otorgar créditos si no intermediase un subsidio como garantía Estatal. Funciona a través de la entrega de un voucher o certificado de subsidio para adquirir una vivienda propia, donde el beneficiario necesita financiar una parte de la vivienda con sus propios ahorros y un crédito. Dentro de este mecanismo de subsidio se encuentran el Subsidio General Unificado (SGU), el Programa Especial de Trabajadores (PET), el Subsidio Rural, la modalidad Libre Elección de los programas de Vivienda Básica y Progresiva, también el actual Subsidio Habitacional D.S. 40 (Simian, 2010). Este ha sido un pilar fundamental de la política habitacional reciente Chile y constituye, de acuerdo a la bibliografía, la “Nueva Política Habitacional”.

También forma parte de este nuevo enfoque en políticas habitacionales el Fondo Solidario de Vivienda. Se trata de un programa de subsidio dirigido a hogares en situación de pobreza que financia la construcción de viviendas nuevas o la compra de viviendas usadas hasta un valor tope. Exige de los beneficiarios un ahorro previo mínimo, pero no requiere ningún tipo de crédito adicional. Las viviendas son construidas por una Entidad de Gestión Inmobiliaria (EGIS), que son instituciones públicas o privadas con o sin fines de lucro, en la que el beneficiario debe estar inscripto. Los proyectos, que integralmente deben atender a al menos diez hogares, deben incluir, además de la construcción de las viviendas, una serie de elementos de equipamiento urbano (áreas verdes, equipamiento comunitario, unidades sanitarias, etc.)

Otro mecanismo de subsidio es la construcción y asignación de viviendas de interés social a través de los Programas de Vivienda Económica, que tiene por objetivo solucionar los problemas habitacionales de los hogares de ingresos más bajos. Dentro de lo que se denomina “Vivienda Económica” hay diversos programas. Los más conocidos son el de “Vivienda Básica”, que se implementa desde 1984, y desde 1990, el de “Vivienda Progresiva”. (Imagen 23,24 y 25)

La Vivienda Básica consistía en una vivienda de una superficie de aproximadamente 40 m² que, inicialmente, era una casa y más tarde pasó a ser mayoritariamente un departamento dentro de edificios de hasta cuatro pisos. Esta tipología fue ampliamente utilizada en la región del Gran Santiago debido a la escasez y altos costos del suelo. Las viviendas se construyen a partir de los apartes del Estado, pero bajo un sistema de crédito a los beneficiarios.



Imagen 23: Bloque de viviendas en la Comuna de Maipú, Chile.

Las viviendas del Programa de “Vivienda Progresiva” consistían en un inicio de un núcleo habitacional básico de 14 m² con una habitación, baño y cocina, implantados en un terreno de 100 m², que se construía con un subsidio del Estado y el ahorro de los beneficiarios. La propuesta era que luego, los beneficiarios completaran la vivienda con sus propios medios a partir del núcleo básico. Este segundo programa, sin embargo, nunca llegó a tener un peso cuantitativo significativo en la política habitacional chilena, como sí lo tuvo el de Vivienda Básica. No obstante, sus alcances en la bibliografía, destacan la mala calidad de las viviendas, el hacinamiento en ellas y la segregación que reprodujo, concentrando los barrios de vivienda económica en determinados sectores de las ciudades. De algún modo, se trata del problema de los “con techo”, ampliamente problematizado por la bibliografía (Rodríguez y Sugranyes, 2005).



Imagen 24: Programa de viviendas progresivas en Quinta Monroy, Iquique, Chile. Situación “antes”. El emblemático proyecto del Arq. Alejandro Aravena.



Imagen 25: Programa de viviendas progresivas en Quinta Monroy, Iquique, Chile. Situación “después” en la cual se observan las transformaciones y ampliaciones realizadas por los pobladores.

URUGUAY

La Política Nacional de Alquileres del Plan Quinquenal de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay (MVOTMA) se propone desarrollar instrumentos para la reactivación del mercado de alquiler de la vivienda social, garantizando el alquiler de viviendas como opción accesible para hogares de ingresos medios y medios bajos o subsidiando hogares que requieran una solución habitacional transitoria (Goytia, 2013). De ese modo, se intenta insertar a la población en la trama formal de la ciudad, que en otro caso se volcaría hacia el mercado informal. Operativamente, consiste en gestionar fondos de garantías y subsidios mediante acuerdos entre organismos públicos y privados.

En ese marco, dentro de la política se organizan tres programas: primero, el Programa de Fondo de Garantía de Alquileres, el cual provee a los beneficiarios una garantía de alquiler respaldada por el Estado. Segundo, el Programa de Alquileres para Jóvenes se dirige al target de jóvenes de 18 a 29 años, y de igual modo que el programa anterior, consiste en la provisión de garantías de alquiler respaldadas por el Estado. Tercero, el Programa de Promoción de la Vivienda de Interés Social (Ley 18.795) tiene el objetivo de generar oferta de viviendas de interés social destinadas al alquiler. Desde esa clave, promueve la inversión en construcción de viviendas de interés social, a través de un esquema de exenciones tributarias y la creación de un Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios.

BRASIL

La experiencia destacada de Brasil se enmarca en los lineamientos e instrumentos plasmados en el Estatuto de las Ciudades (Ley 10.257/2001). Constituye una ley federal sobre políticas urbanas que sirve para dar un soporte jurídico más consistente a las estrategias y los procesos de planeamiento urbano, y sobre todo a la acción de aquellos gobiernos municipales que se empeñan en enfrentar las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan directamente la vida de la población urbana del país.

Dicha ley establece el instrumento operativo de las “Operaciones Urbanas” como “un conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público Municipal, con la participación de los propietarios, residentes, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental”. Y para la materialización de esas operaciones, los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) constituyen un instrumento clave.

Se trata de instrumentos de captación y redistribución de recursos originados en la valorización del suelo urbano, que tienen por base el concepto de “suelo creado” es decir, derechos de construcción que el poder público concede a un privado (desarrollador o propietario de terrenos) más allá de lo establecido en normas anteriores de zonificación, normas estas que son modificadas por la ley de Operación Urbana (Sandroni, 2013). En concreto, los desarrolladores pagan a la administración pública un excedente de valorización –mediante la estructura de “bono” que tienen los CEPAC- como contrapartida por nuevos derechos de construcción (mayores áreas de edificación y la posibilidad de cambiar los usos de suelo, por ejemplo) y el Estado municipal utiliza los recursos para viabilizar las transformaciones urbanas en el área determinada de la Operación Urbana mediante la inversión en infraestructura, vivienda social y valorización ambiental, de acuerdo a los criterios y el marco general establecidos por el Estatuto de las Ciudades.

El instrumento fue aplicado en las operaciones urbanas Faria Lima y Agua Espraiada, en São Paulo, Linha Verde, en Curitiba y Porto do Río de Janeiro, en Río de Janeiro.

La operación Água Espraiada, en São Paulo, es un caso ejemplar. Sus antecedentes se pueden rastrear a mediados de la década de 1980, cuando el Estado promovió la urbanización de favelas a través de “operaciones urbanas” en las cuales los constructores podían obtener permisos de construcción de alta densidad si incluían viviendas sociales para los habitantes desplazados, o pagándole al gobierno. Dicha operatoria tenía la evidente ventaja de poder proveer de recursos genuinos para proveer de vivienda social a la población de favelas, al mismo tiempo que desarrolla y pone en valor las áreas céntricas de la ciudad, donde se localizaban las villas y asentamientos. En contraste, este tipo de operaciones fue duramente criticada por desplazar a los habitantes de esos barrios precarios desde las zonas céntricas hacia las periferias.

A principios de los 2000, en el marco del Estatuto de las Ciudades, las operaciones urbanas fueron retomadas por el Estado, mediante un esquema más transparente y regulado por el mercado. El mismo funciona del siguiente modo: el gobierno local establece una zona a ser urbanizada y destina a ella una cantidad determinada de “CEPACs” que habilitan a los constructores a construir una cantidad adicional preestablecida de metros cuadrados en esa zona. Dichos bonos se subastan a través del Banco de Brasil y las ventas se fiscalizan

por la Comisión Nacional de Valores. El mercado permite que los CEPAC sean fácilmente intercambiados y se han convertido en un instrumento de inversión bien establecido para los fondos de retiro y otros interesados en invertir en bienes raíces en Brasil (Serva, 2014). Así, la venta de bonos CEPAC le provee al gobierno local una cantidad de dinero para invertir en la zona a ser urbanizada.

La primera emisión de CEPACs en la Operación Urbana Água Espraiada estuvo vinculada a dos intervenciones en el interior de su perímetro. Por un lado, la construcción de una infraestructura, el puente Estaiado sobre el Rio Pinheiros; y por otro, la construcción de 600 viviendas de interés social para las familias que vivían en la favela Jardim Edith, erradicada en su mayor parte y tardíamente declarada Zona Especial de Interés Social (ZEIS) en el Plan Director de São Paulo de 2002 (Imagen 26 y 27). Los nuevos conjuntos de viviendas, conformados por tres torres residenciales a los cuales se sumaron equipamientos básicos, como una unidad de salud básica, una guardería infantil y una escuela, fueron inaugurados en 2012. A pesar de este logro, una parte significativa de los pobladores de la favela fueron relocalizados en otras áreas de la ciudad, mientras que en la mayor parte del lugar que ocupaba la favela emergieron edificios modernos de oficinas y viviendas de alta renta.



Imagen 26: Operación Urbana Água Espraiada, en São Paulo. Última etapa de demolición de las viviendas de la favela Jardim Edith.



Imagen 27: Operación Urbana Água Espraiada, en São Paulo. Edificios de viviendas de interés social.

2.3. CRITERIOS E INSTRUMENTOS PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN ARGENTINA.

A partir de la sistematización de experiencias en el mundo y en América Latina, de las recomendaciones de organismos internacionales y las propuestas de analistas de políticas habitacionales, se proponen seis criterios para abordar el déficit habitacional en Argentina:

1. Diversificar la cartera de políticas habitacionales, de modo que atiendan a la amplia gama de necesidades habitacionales de los diferentes sectores socio-económicos, de las características geográficas de cada lugar y de la trama cultural en las sociedades, que incluyen su historia, la toponimia, las tradiciones y los elementos identitarios que definen las formas de habitar.
2. Promover la articulación estrecha entre proyectos de provisión de vivienda y la planificación territorial a distintas escalas y con variados tipos de instrumentos de planificación, que sirvan para afrontar las nuevas tendencias de la urbanización y que permitan ir de lo general a lo particular y de lo integral a lo sectorial.

3. Garantizar el acceso universal a los servicios urbanos básicos y a los equipamientos sociales. En otras palabras, garantizar el acceso a la ciudad a partir de la inversión en obra pública que tenga un alto impacto en la estructura del territorio.
4. Reconocer, entender y considerar los mecanismos de informalidad como práctica de los sectores populares, tanto en el acceso a la vivienda y la tierra, como en los servicios, el empleo, el transporte, etc. En ese marco, apoyar, reivindicar y abordar de forma integral las diversas estrategias de autogestión que ponen en práctica los sectores populares para construir su hábitat.
5. Garantizar la seguridad de tenencia de la tierra y de la vivienda, promoviendo la generación de los marcos normativos e institucionales necesarios.
6. Incorporar al diseño de políticas habitacionales la perspectiva de los usuarios, generando para ello instrumentos adecuados de participación ciudadana en las diferentes fases de diseño e implementación de políticas públicas.

En cuanto a los instrumentos, cabría mencionar que éstos son concebidos como dispositivos al servicio de la ejecución de políticas públicas sobre el territorio. En este caso particular, se trata de instrumentos para la ejecución de políticas de provisión de viviendas de interés social.

De acuerdo a Garay (2013), los instrumentos “son el conjunto de útiles a los que se puede echar mano para multiplicar nuestra capacidad de acción, para volverla más precisa, para incrementar la velocidad o mejorar la calidad de nuestras intervenciones”. Su utilización –continúa– “permite economizar esfuerzos y por lo tanto mejorar la eficacia de nuestra actuación”. En ese sentido, el objetivo de generar una “cartera de instrumentos” es brindar fundamentos conceptuales que sean de utilidad para los sujetos que, en su propio contexto de actuación, diseñen políticas de provisión de vivienda de interés social.

Cabría tomar tres consideraciones prácticas sobre el diseño y aplicación de dichos instrumentos. En primer lugar, la pertinencia de su diseño “a medida” de cada situación concreta, en cierto modo, de cada territorio considerando sus particularidades físicas y arreglos sociales. En segundo lugar, la necesidad de articular diferentes instrumentos en una suerte de “blend” “blends” que permita, a partir de una combinación específica de herramientas, obtener los máximos beneficios de su aplicación, orientados a sus objetivos específicos. En tercer lugar, la conveniencia de aplicarlos con diferentes temporalidades para lograr los efectos deseados. En ese sentido, cada instrumento debe tener un tiempo de aplicación específico, dentro de una secuencia más larga que incluye las temporalidades de otros instrumentos. Al respecto, Basualdo (2017) argumenta que “frecuentemente vemos instrumentos que se mantienen en tiempo y se banalizan quedando solo como formalidades vacías sin efectos reales, o peor aún, siendo cooptados por determinados grupos en beneficio propio. Por ese motivo, continúa, resulta necesario definir cuándo desmontarlo para dar paso a otro instrumento.

Como ya abordamos en otro trabajo (Tella y Potocko, 2017), conviene realizar un breve check-list para evaluar la aplicación de instrumentos en determinado territorio y en un momento particular (Basualdo, 2017). El mismo consiste en realizarse cuatro preguntas básicas: ¿Para qué? ¿Quiénes quieren qué? ¿Es viable? ¿Cómo y cuándo?

A partir de esas consideraciones, los instrumentos de provisión de vivienda de interés social propuestos se pueden clasificar de acuerdo a cinco tipos según su objetivo principal: instrumentos de planificación, instrumentos de desarrollo urbanístico, instrumentos de regulación del suelo, instrumentos de financiación, instrumentos de subsidio e instrumentos de gestión.

1. Instrumentos de planificación.
 - a. Plan de Hábitat y Vivienda. Se trata de un instrumento de planificación que pretende organizar la cartera de políticas habitacionales con sus objetivos específicos, presupuestos, localizaciones y temporalidades concretas. Se pueden generar planes de vivienda y habitacionales a diferentes escalas territoriales de modo que, en forma de cascada, la escala mayor organice la agenda de los sucesivos planes.
 - b. Plan de Obras de Vivienda y Hábitat.

Un plan de obras de vivienda y hábitat permite vincular la planificación con la implementación de las acciones acordadas por los planes habitacionales más generales. Su objetivo será definir las obras de construcción de viviendas nuevas, de completamiento o de mejora de las infraestructuras de servicios y equipamientos, a corto, mediano y largo plazo, su localización precisa en el territorio y sus niveles de cobertura. Es conveniente que el plan de obras se elabore conjuntamente con un plan de inversiones que considere el costo financiero de cada una de las obras, fuentes de financiamiento y mecanismos de recaudación, en el caso en que sea necesario.

2. Instrumentos de desarrollo urbanístico.

a. Desarrollo de “Zonas especiales de interés social” (ZEIS).

Las “Zonas Especiales de Interés Social” son delimitaciones de zonas donde existen ocupaciones ilegales, que se priorizan como objeto de estudio, intervención y reglamentación específicas (Tella y Potocko, 2017). En ellas se busca incrementar la producción de viviendas de interés social, la oferta de suelo accesible, reconociendo los procesos de producción social del hábitat y la permanencia de la población residente. De acuerdo a Reese (2011), las ZEIS aseguran tratamiento legal y urbanístico específico para realidades diferenciadas, promoviendo mejores condiciones de vida y respetando las tipicidades locales.

b. Desarrollo de “Zonas de inclusión social” que incentive (mediante bonos de densidad, otorgamiento de permisos especiales u otros instrumentos normativos) a los desarrolladores de vivienda a precios de mercado a incluir un porcentaje de viviendas que sean accesibles para familias de ingresos bajos o moderados, mediante la renta –de carácter social- o la venta. Este tipo de desarrollo urbanístico permitiría, por un lado, proveer de viviendas accesibles a la población de bajos recursos y, por otro lado, promover la mixtura social en la ciudad.

3. Instrumentos de regulación del suelo.

Un factor insoslayable en todo plan y política de provisión de vivienda de interés social es el suelo, ya que indefectiblemente la vivienda se asienta sobre determinado suelo que se inserta –o debería insertarse- en la ciudad, accesible a bienes y servicios. En ese marco, resulta clave regular el mercado del suelo para aumentar su calidad y reducir su precio de manera de garantizar el acceso de la población a la vivienda. En otro trabajo (Tella y Potocko, 2017) abordamos la problemática del acceso al suelo y propusimos una amplia cartera de instrumentos orientados a su regulación organizados en cuatro tipos: cuatro tipos de instrumentos de gestión del suelo: los de gestión de tierra pública, los de establecimiento de obligaciones a propietarios de la tierra como compensación por ciertos “beneficios” que obtienen de la ciudad, los de venta de derechos de construcción o desarrollo, y los de establecimiento de cargas fiscales.

Dichos instrumentos resultan clave atender a la provisión de vivienda de interés social y deberán articularse con los instrumentos de planificación de políticas habitacionales, los de desarrollo urbanístico, financiación y subsidio.

4. Instrumentos de financiación.

a. Fondo Público de Vivienda. Provee recursos financieros para cubrir los objetivos planteados en los diversos instrumentos de planificación que se formulen. Reciben ingresos públicos para ser invertidos únicamente en la provisión de vivienda. Es habitualmente administrado por la autoridad de vivienda de la mayor jerarquía en el nivel de gobierno correspondiente.

b. Banco de terrenos comunitarios. Se trata de una organización público-privada que provee acceso a viviendas seguras y accesibles para miembros de la comunidad. Se puede instaurar bajo la figura de un fideicomiso para la adquisición comunitaria de las tierras y la construcción de viviendas de interés social que después serán puestas en alquiler o venta para las familias de bajos recursos, sin fines de lucro y a los fines de retroalimentar en banco.

c. Asistencia habitacional al empleado. Se trata de un beneficio que proveen los empleadores a sus empleados para cubrir los costos de escrituración en la compra de su vivienda, el pago inicial o a través de subvenciones a la tasa de interés de los préstamos.

5. Instrumentos de subsidio.

a. Subsidios directos. Consiste en una asistencia monetaria directa que permite a los beneficiarios elegir libremente cualquier vivienda a alquilar que cumpla los requisitos del programa (cubriendo la diferencia entre el alquiler y el monto subsidiado por el programa). Se puede complementar con el desarrollo de “zonas de inclusión social” que inserten en el mercado inmobiliario opciones de viviendas en alquiler.

b. Alquiler social. Incluye la generación de un nuevo marco regulatorio, la puesta en marcha de medidas que faciliten el acceso a garantías y un sistema de subsidio social para los hogares no propietarios de escasos recursos que presenten un alto nivel de vulnerabilidad (Habitar Argentina, 2017).

d. Créditos subsidiados para la adquisición de terrenos y vivienda, y/o para la refacción de viviendas. Deben estar complementados con políticas de regulación del mer-

cado inmobiliario ya que habitualmente el estímulo a la demanda a través del crédito genera expectativas y comportamientos especulativos en los agentes del mercado, tendiendo al alza de los precios.

6. Instrumentos de gestión.

a. Urbanizador Social. Se trata del reconocimiento de un actor de hecho clave en la urbanización de los pobres: el “urbanizador social”, que proveía de suelo y viviendas a familias pobres en marcada informalidad. A partir de una fuerte gestión de los gobiernos locales, la propuesta consiste en reconocer tales prácticas y darles un marco institucional y normativo que las incluya en la legalidad y que de mayores garantías a los pobladores. En ese sentido, un “urbanizador social” es “un promotor inmobiliario inscrito en el municipio, que tiene interés en construir viviendas de interés social en áreas identificadas por el gobierno y conviene en hacerlo bajo ciertos términos negociados tales como ofrecer parcelas urbanizadas a precios accesibles. Se trata de una asociación público-privada a través de la cual la municipalidad se compromete a aumentar la flexibilidad de ciertas normas y reglamentos urbanos, agilizar el proceso de obtención de licencias, reducir los requisitos jurídicos y reconocer la urbanización progresiva en etapas. También se prevé la transferencia de los derechos de urbanización como estímulo para los urbanizadores privados. Otros incentivos pueden presentarse en forma de acceso a líneas de crédito específicas o ciertas inversiones públicas directas en infraestructura urbana, de manera que los costos no terminen saliendo de los bolsillos del comprador final. Entre los posibles “urbanizadores sociales” figuran promotores inmobiliarios debidamente certificados, contratistas que ya están trabajando en el mercado informal, propietarios y cooperativas autogestionadas” (Smolka y Damasio, 2005).



#03

DESARROLLO DE LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS, Y SU APLICACIÓN A CASOS TESTIGO

- 3.1. EL PLAN NACIONAL DE VIVIENDA
- 3.2. EL PLAN NACIONAL DE HÁBITAT
- 3.3. APLICACIÓN DE LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS
- 3.4. CONCLUSIONES

A partir de finales del año 2015 se inició una nueva etapa en la política habitacional argentina. Algunas de sus características son la diversificación de la cartera de soluciones habitacionales existentes, la profundización de algunas líneas de acción iniciadas con los “planes federales” y la puesta en marcha de una nueva modalidad de gestión de las políticas: las “asociaciones público-privadas” que, si bien tienen antecedentes en décadas pasadas, proponen un esquema de gestión y financiación novedoso. Son dos los instrumentos marco de planificación federal que organizan la cartera y la agenda de políticas habitacionales: el Plan Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Hábitat, los cuales fueron reglamentados por la Resolución 122 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en 2017. Dichos planes reemplazan a los “planes federales”, debido a que se consideró que los precedentes poseían “actividades y funciones superpuestas (...)” lo que ha generado una dispersión de esfuerzos administrativos y una ineficiente utilización de los recursos con el consiguiente atraso en la ejecución de las obras, así como también una distribución territorial inequitativa de dichas obras” (Resolución 122/2017 Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda). En ese marco, y considerando la amplia cartera de instrumentos y estrategias consideradas en el capítulo anterior, resulta pertinente examinar y evaluar la diversificación de acciones propuesta por estas dos nuevas líneas de política habitacional y los instrumentos sobre los cuales se basa para tender a la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en Argentina.

Una de las claves de los Planes consiste en un cambio de para-

digma de la meta final de “viviendas terminadas” -habitualmente un indicador de la ejecución de políticas habitacionales- por el de “viviendas adecuadas”. En ese sentido, se adopta el concepto establecido por el Comité Internacional de Derechos, Económicos y Culturales, que entiende por vivienda adecuada a la que es accesible, asequible, culturalmente adecuada, ofrece buenas condiciones de habitabilidad, tiene disponibilidad de infraestructuras y servicios, y es segura jurídicamente.

Otra de las claves consiste en la determinación específica de los beneficiarios. En ese sentido, tanto el Plan Nacional de Vivienda, como el Plan Nacional de Hábitat, tienen como target grupos específicos de población: hogares con ingresos de hasta dos salarios mínimos, vitales y móviles, para políticas de promoción de vivienda de interés social; y hogares con ingresos de hasta tres salarios mínimos, vitales y móviles para políticas de mejoramiento; hogares con ingresos de entre dos y cuatro salarios mínimos, vitales y móviles para el acceso a créditos hipotecarios subsidiados. En ese marco, se creó una Base Única de Beneficiarios (BUB), la cual se plantea como “instrumento idóneo de convergencia y coordinación de la información estratégica para los distintos planes” (Resolución 122/2017 Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda) que pretende asegurar procesos de implementación de las políticas habitacionales eficaces, equitativos y transparentes. En los casos en que las soluciones habitacionales se destinen a damnificados por contingencias climatológicas, desastres naturales o antrópicos, se propone identificar a los beneficiarios a través de censos realizados ad hoc en cada situación declarada de emergencia.

En este capítulo se caracterizan en profundidad los planes de vivienda y hábitat en ejecución, y se abordan casos destacados que permiten discutir la aplicación —o no— de estrategias e instrumentos novedosos para la provisión de vivienda de interés

social. Las conclusiones repasan los principales hallazgos y plantean los desafíos a abordar para reducir sensiblemente el déficit habitacional en Argentina.

3.1. EL PLAN NACIONAL DE VIVIENDA

El Plan Nacional de Vivienda se propone atender el déficit habitacional del país a través de la facilitación de la población con recursos económicos insuficientes, al acceso a una vivienda adecuada, en el marco de un desarrollo urbano sustentable. El Plan se implementa a través de tres líneas de acción. La primera consiste en la promoción de la vivienda social; la segunda en la facilitación del acceso al financiamiento de la vivienda; y la tercera en la promoción de asociaciones público-privadas para la vivienda. Desde esa clave, a diferencia de los “planes federales” que lo antecedieron, este nuevo plan organiza sus líneas de acción de acuerdo a los productos específicos (vivienda social nueva, opciones de crédito, asociaciones), más que a las diferentes operatorias posibles de instrumentar, aunque cada línea de acción incluya diferentes formas de ejecutarse.

3.1.A. LÍNEA DE ACCIÓN 1: PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL

La primera línea de acción del Plan se orienta al financiamiento de proyectos vivienda social presentados por los Institutos Provinciales de Vivienda, Municipios, Gobiernos Provinciales y Organizaciones Sociales que impliquen: la construcción de viviendas nuevas, en conjuntos integrales que incluyan redes de infraestructuras y servicios urbanos; el mejoramiento de viviendas deficitarias, incluyendo a aquellas que —aunque fueran de condiciones adecuadas— han sido afectadas por contingencias climatológicas, desastres naturales o antrópicos; la construcción de viviendas para atender situaciones de emergencia debido a desastres naturales; la generación de suelo urbano dotado de infraestructura urbana básica; y la regularización de la tenencia de la tierra. Asimismo, la línea incluye la rehabilitación de conjuntos habitacionales construidos por el Estado que se encuentren en estado de degradación y la recuperación de proyectos de vivienda de interés social, cuyas obras se encuentran por diferentes motivos paralizadas sin posibilidad de reinicio de acuerdo a su proyecto original, pero cuya finalización es técnica, jurídica y financieramente viable.

Según la letra del Plan, la distribución geográfica de los recursos se realiza de acuerdo al principio de federalización, de acuerdo a criterios equitativos y solidarios. Se prevé dar prioridad a las regiones donde se encuentren los peores indicadores poblacionales asociados al déficit habitacional, la emergencia habitacional, el saldo migratorio, la desocupación y la mano de obra ocupada en la obra pública; a fin de obtener un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La operatoria del plan implica que los “entes ejecutores”, que pueden ser las Provincias a través de sus Institutos de Vivienda, los Municipios o las Organizaciones Sociales, puedan presentar sus propios proyectos solicitando el financiamiento por parte del Estado Nacional. Las modalidades de ejecución son varias e incluyen licitación pública, administración por parte del ente executor o ejecución mediante cooperativas cuando el proyecto sea de hasta 50 viviendas o soluciones habitacionales (exceptuando los proyectos destinados a dar solución a situaciones de emergencia habitacional, para los cuales se financian proyectos de más de 50 viviendas). De modo tal que el Plan constituye una cartera de opciones de financiamiento notablemente flexible que comprende la posibilidad de incluir programas que ya se encuentran en marcha, dentro de las provincias y los municipios, siempre que compartan los objetivos y sean equivalentes sus componentes y productos del Plan Nacional, respetando los montos máximos financiables y los niveles técnicos mínimos establecidos para aprobar cada proyecto.

En ese marco, cabría mencionar que actualmente se está definiendo una nueva modalidad para administrar y gestionar los proyectos de vivienda social. La misma consiste en la constitución de un Fondo Fiduciario para la Vivienda Social, que conforma el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Hábitat y Vivienda, encargada de realizar el seguimiento de la gestión de proyectos y las instrucciones específicas de pago; el Banco Nación Fideicomiso, quien —en tanto fiduciario— tramita las certificaciones, auditorías de obra y pagos, incluyendo asimismo el recupero de las cuotas que permita apalancar la inversión en vivienda social; y los entes ejecutores, que tras la adhesión a este Fondo cumplirán un rol de beneficiarios, recibiendo los pagos y auditorías que promueve la dinámica del convenio.

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS Y GENERACIÓN DE SUELO

La construcción de viviendas nuevas urbanas o rurales, a través de sistemas constructivos tradicionales o industrializados, se destinan a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos, vitales y móviles (equivalentes, a diciembre de 2017, a un ingreso máximo de \$17.720). Su objetivo principal es reducir el déficit habitacional cuantitativo del país. (Imagen 28)

Se prevén dos tipologías de viviendas: por un lado, viviendas unifamiliares en lotes individuales y comprendidas en conjuntos residenciales de baja densidad; y por otro, viviendas en conjuntos residenciales de media densidad, subdivididas bajo el régimen de propiedad horizontal. En ambos casos, se prevé el tendido de redes de infraestructura urbana básica (electricidad, agua y saneamiento), la construcción de la trama de acceso y circulación vehicular y peatonal, y la construcción de equipamiento comunitario. La tipología de las viviendas contempla, asimismo, beneficiarios de los grupos poblacionales más vulnerables: discapacitados y adultos mayores, que en ambos casos requieren de diseños y características específicas de las viviendas.



Imagen 28: Conjunto de 300 viviendas en Concordia, Entre Ríos. En mayo de 2017 se entregaron mediante sorteo público, al cual se presentaron 2991 postulantes divididos en ocho grupos que incluyen a empleados del IAPV, UOCRA, Fuerzas Armadas, policía, municipales, docentes, personas con capacidades diferentes y demanda libre.

Un componente a destacar respecto de la construcción de viviendas nuevas es que se ha comenzado a utilizar el “parámetro UVI -Unidad de Vivienda” tanto para la determinación de los costos de construcción como para el recupero de la inversión (a través de las cuotas que deben pagar los beneficiarios de las viviendas). La UVI, utilizada también para calcular las indicaciones de capital de créditos hipotecarios de algunos bancos y del ProCreAr, se calculó tomando en cuenta el valor de una milésima parte del costo promedio de la construcción de un metro cuadrado testigo. Así, se consideró que 1000 UVIs serían suficientes para construir 1 m². Su valor varía constantemente, tendiendo a incrementarse debido al aumento del valor de los precios de construcción que varían de acuerdo al Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), en cuya elaboración se considera el índice de inflación (cabría mencionar que la metodología tradicional de cálculo de los costos, se ajustan semestralmente según las variaciones de costos de construcción, y éste es el importe que como mínimo se utiliza para las licitaciones). En ese sentido, la utilización de este parámetro para el cálculo de los costos de la vivienda social y el recupero de la inversión pública resulta clave para generar un loop positivo que permita reinvertir el recupero en nuevos proyectos de vivienda de interés social promoviendo el carácter solidario del esquema de financiamiento. No obstante, debiera contemplarse una alternativa para aquellos hogares que no pueden afrontar cuotas actualizadas por los índices de inflación.

Otra cuestión novedosa consiste en la incorporación de la madera como materia prima en la construcción de viviendas de interés social. Desde esa clave, 21 provincias se comprometieron a cumplir un 10% de viviendas construidas con madera en sus planes de vivienda. Cabría destacar que la madera es un material “noble” que permite el ahorro de energía debido a que tiene un aislante natural. Su construcción es, además, rápida y segura, genera menos residuos que la construcción industrializada tradicional, y es más económica, un factor clave cuando se trata de viviendas de interés social. Otra ventaja comparativa es que las construcciones de madera tienen una vida útil mayor que las de hormigón, con menos costos de mantenimiento; aunque para ello la madera a utilizar requiere de procesos industriales que la hagan apta y apropiada para soluciones habitacionales. En suma, se trata de una alternativa novedosa y positiva para la provisión de vivienda de interés social. Sin embargo, requiere de grandes inversiones y movilización del sector forestal y la industria de la madera con los fines de vivienda social.

También con la intención de reducir el déficit cuantitativo, la línea de acción de “promoción de la vivienda social” prevé la generación de suelo urbano a través de la construcción de infraestructura integrada, mediante el financiamiento de proyectos que incluyan acciones destinadas a la identificación, captación y/o activación de suelo urbano, y la ejecución de redes de accesibilidad vial y/o peatonal, redes de agua corriente, desagües cloacales, desagües pluviales, redes de energía eléctrica, redes de provisión de gas y otras obras básicas de equipamiento barrial.

MEJORAMIENTOS HABITACIONALES

La línea de acción financia proyectos de reconstrucción, ampliación o refacción de viviendas deficitarias, buscando incidir sensiblemente en el déficit cualitativo. Desde esa clave, prevé mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan viviendas permanentes en lote propio, construidas con materiales no precarios, en condiciones de hacinamiento y/o con deficiencias sanitarias, cuyos ingresos no les permiten acceder a formas convencionales de crédito. Se busca así mejorar la condición deficitaria de la vivienda mediante la construcción de un núcleo sanitario y/o de cuartos adicionales. (Imagen 30)

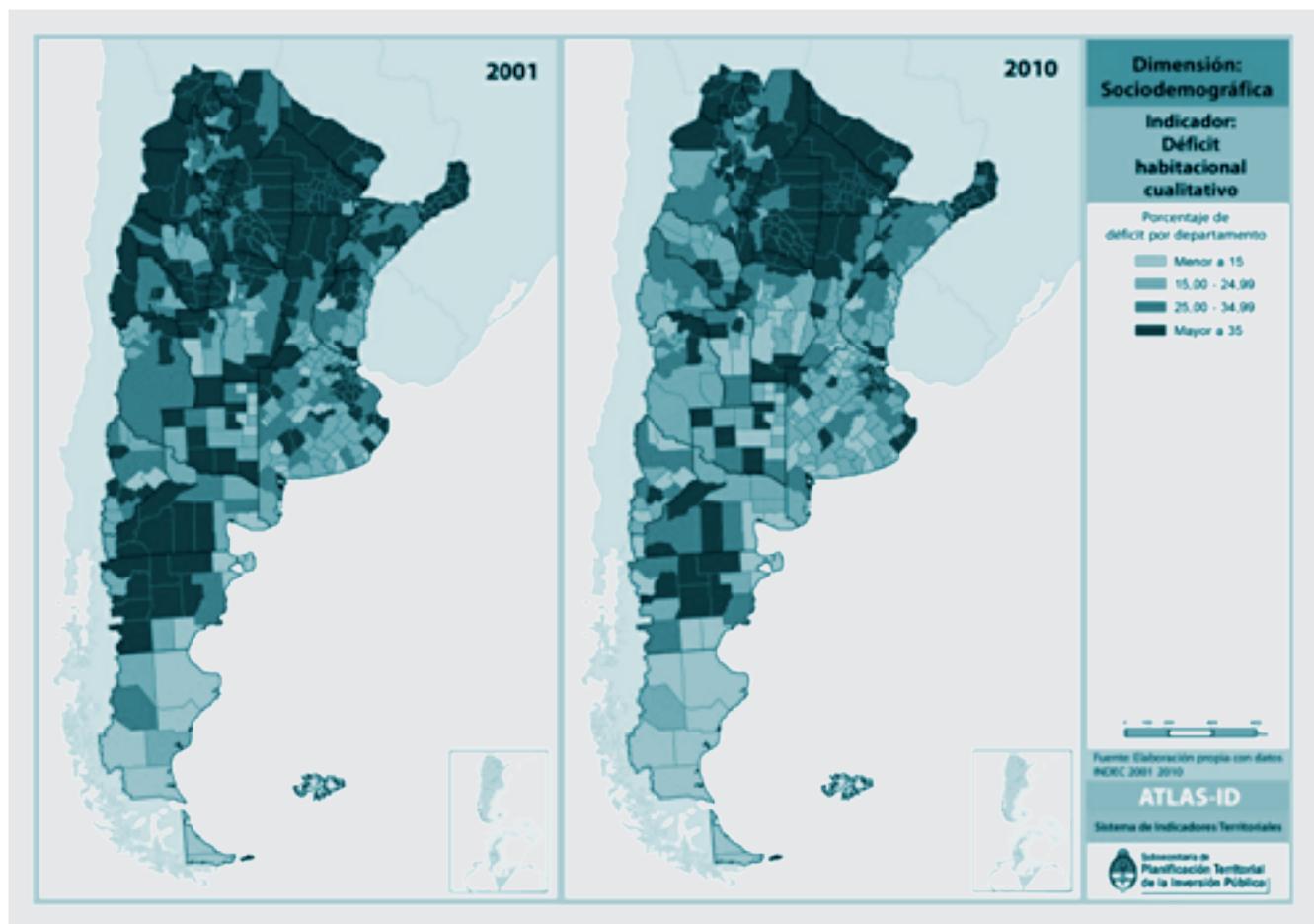


Imagen 29: Déficit habitacional cualitativo en Argentina por departamento. Años 2001 y 2010. Fuente: Atlas I+D.



Imagen 30: El mejoramiento de las viviendas incluye la construcción de un núcleo húmedo o dormitorios adicionales para reducir el hacinamiento habitacional.

EL ALQUILER SOCIAL COMO POLÍTICA HABITACIONAL

El Plan prevé, como un producto novedoso dentro de las políticas habitacionales, la promoción del alquiler social el cual implica la provisión de garantías con cobertura para los meses de vigencia del contrato de alquiler, subsidios parciales al costo de los alquileres y/u opciones de financiamiento para la cobertura de los costos iniciales del contrato locativo. Sin embargo, la instrumentación de esta herramienta como política habitacional es aún incipiente y está supeditada a la normativa a nivel nacional, aún en tratamiento legislativo. En ese marco, un proyecto reciente presentado por el Gobierno al Congreso Nacional, que se da en el marco de la modificación de la Ley de Alquileres, incluye una política de promoción de la construcción de viviendas para el alquiler social, la cual implica que los desarrolladores que decidan invertir en la construcción de edificios para la renta social, podrán obtener beneficios tributarios de hasta un 60%. En ese sentido, la inclusión del componente “alquiler social” dentro de la cartera de productos del Plan Nacional de Vivienda se da un contexto en que el acceso a la vivienda a través del alquiler o renta adquiere mayor peso y visibilidad en la agenda pública. En efecto, es posible reconstruir algunos antecedentes en la materia, principalmente en la garantía de los derechos de inquilinos.

En primer lugar, el proyecto de reforma de Ley Nacional de Alquileres avanza en algunas cuestiones que facilitarían y mejorarían las condiciones de acceso de la población al mercado de alquileres. Dichas cuestiones se centran en: los plazos de los contratos de alquiler (actualmente de dos años y propuesto para tres), el control de los aumentos de forma anual y de acuerdo a indicadores económicos formales y preestablecidos, la devolución de los depósitos de alquiler a valores actualizados para el final del contrato de locación y el control de la comisión de las inmobiliarias. Una cuestión no resuelta que surge de la reforma propuesta es que podría tener un efecto significativo sobre el aumento de los valores de alquileres debido a que los propietarios trasladarán a los inquilinos los mayores costos que resulten de la aplicación de la Ley. Adicionalmente, se estima que resultará muy difícil establecer criterios que afecten de igual manera a todas las regiones y ciudades del país, ya que sus mercados locativos son sustancialmente diferentes.

En segundo lugar, y de forma paralela, es posible identificar algunos antecedentes en la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, la “nueva” Ley de Alquileres (Ley 2.340), que fue aprobada en agosto de 2017, genera un nuevo escenario para las operaciones de locación dentro de la Ciudad, reduciendo sensiblemente los costos iniciales de operación para los locatarios (aunque no garantiza que, ante la nueva ley, los valores de los alquileres no aumenten). Por otro lado, una política habitacional, el Programa “Alquilar se puede”, del Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se orienta a facilitar el acceso al alquiler de aquellas personas de menos de 35 años que residen, trabajan o estudian en la Ciudad de Buenos Aires, y que no cumplen con los requisitos para ingresar en el mercado formal de alquiler. Los requisitos habitualmente no cumplimentados por los potenciales inquilinos son las garantías de propiedad y la totalidad de los ingresos “en blanco”. En ese marco, el Programa ofrece garantías a través del Banco Ciudad, préstamos para obtener el capital necesario para iniciar las operaciones de alquiler, subsidios de hasta el 60% del monto total del alquiler, y un novedoso sistema de ahorro previo para las personas que no tienen ingresos formales. Pero si bien tiene la virtud de ampliar el acceso al alquiler, el Programa no cambia las condiciones estructurales del mercado de locación, que es lo que -en primera instancia- hace inaccesible el hábitat.

Lo que estos antecedentes demuestran es la necesidad de seguir avanzando en la definición de instrumentos normativos y operativos de escala nacional para la puesta en marcha de políticas de alquiler social, que superen las diferencias entre diferentes regiones del país y que, por sobre todo, contemplen la particularidad del mercado y la economía del país. En ese marco, resulta prioritario diseñar políticas “a medida” que, inspiradas en experiencias exitosas en otros lugares del mundo (como en Holanda, que tiene una larga y sólida tradición en materia de alquiler social), puedan atender a las especificidades locales.

PLAN FEDERAL DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE LA VIVIENDA FAMILIAR

El Plan de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar, dependiente de la Dirección Nacional de Regularización Dominial y Escrituración Masiva, se propone entregar escrituras de titulación a familias que viven en situación de informalidad respecto de la tenencia de la tierra y/o la vivienda. De acuerdo a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, 539.629 hogares argentinos no poseen el título de su vivienda y/o de la tierra en la cual se asientan. Esta situación es particularmente alarmante pues se asocia con la calidad de la vivienda y las condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas. Las Tablas 4 y 5 muestran los elevados porcentajes de viviendas de calidad insuficiente y de hogares con NBI en los casos en que éstos son sólo propietarios de la vivienda (viviendas autoconstruidas). A esta problemática se suman, además, las viviendas entregadas mediante políticas habitacionales, que se estima que en un orden del 50% no se escrituran al momento de la entrega.

Hogares propietarios sólo de la vivienda	33% son viviendas de calidad satisfactoria
	13% son viviendas de calidad básica
	53% son viviendas de calidad insuficiente
Hogares propietarios de la tierra y la vivienda	51% son viviendas de calidad satisfactorias
	19% son viviendas de calidad básica
	30% son viviendas de calidad insuficiente

Tabla 4: Calidad de la vivienda según condición de tenencia de la tierra y la vivienda.

Hogares propietarios sólo de la vivienda	76% son hogares sin NBI
	24% son hogares con NBI
Hogares propietarios de la tierra y la vivienda	94% son hogares sin NBI
	6% son hogares con NBI

Tabla 5: NBI de los hogares según condición de tenencia de la tierra y la vivienda.

El Plan pretende incidir en la inclusión social a partir de crear nuevos propietarios plenos. Desde esa clave, se habilita a los nuevos propietarios a posibilidades de desarrollo social, como el acceso al crédito, a trámites de sucesión de la propiedad, y la oportunidad de participar de políticas de urbanización de barrios precarios. Asimismo, aumenta la recaudación del Estado a través de tasas municipales e impuestos, y permite a las empresas de servicios urbanos una mayor recaudación que es posible destinar a mejorar los servicios y extender su cobertura.

Las políticas de “regularización” o “titulación” son un tipo de políticas habitacionales surgidas en la década de 1980 llamadas “alternativas” o de “segunda generación” (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006:26) respecto de la entrega de viviendas llave en mano que se consideraba que habían fracasado en la integración a la ciudad de los sectores marginales.

Si son buenas o malas es una discusión aún vigente que se plantea entre quienes sostienen que las políticas de regularización posibilitan la integración (la propuesta de Hernando de Soto) que estuvo por detrás de programas de legalización dominial financiados por organismos internacionales (Clichevsky, 2012), mientras para otros reproduce lo que generó la informalidad en un principio pues genera relaciones clientelares entre actores políticos y los asentados, lo que estaría redundando en mayor informalidad ya que ésta se institucionaliza como medio de acceder a la ciudad (Cravino, 2012:91).

También se plantea la cuestión –no del todo probada según Cravino (2012)- de que, al incorporar esas tierras al mercado formal, se valorizan y esto promueve su venta, pasando las familias a conformar nuevos asentamientos informales en otra zona menos valorizada que la anterior. Lo mismo ocurriría si no pueden afrontar los costos de vivir en formalidad (pagar impuestos y servicios) (Smolka, 2003).

En ese marco, de acuerdo a varios autores, a pesar de que se puedan presentar como políticas inclusivas, las políticas de regularización masiva de la tierra y la vivienda se sustentan en postulados neoliberales de legalidad en defensa de la propiedad privada (Mosso, 2017). Desde esa clave el derecho a la propiedad se asocia indefectiblemente con el libre mercado, pues tales políticas suelen ponderar las bondades de la titularización masiva de la propiedad en términos cuantitativos (cantidad de títulos entregados, barrios formalizados, población implicada) como cuestión central, y poco en relación con la cualificación socio-habitacional del programa en torno al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Ser propietario implica inscribirse en algunos circuitos formales de la economía. Por ejemplo, los propietarios ya pueden ser sujetos de crédito, pagan impuestos, pueden regularizar la conexión a los servicios urbanos básicos cuando estos eran informales o ilegales. Cabría tomar la tesis de Hernando De Soto (1986) que postula que la informalidad (en todas sus aristas aunque aquí interesa particularmente la de tenencia de la tierra y la vivienda) constituye un obstáculo al desarrollo.

3.1.B. LÍNEA DE ACCIÓN 2: ACCESO AL FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA

El objetivo de la segunda línea de acción del Plan Nacional de Vivienda es facilitar el acceso de las personas a un sistema de créditos individuales y/o colectivos destinados al mejoramiento de la vivienda (ampliación, terminación o refacción), la conexión de las viviendas a los servicios públicos o para su regularización dominial, como así también la construcción de unidades de vivienda nuevas en terreno propio o de un familiar, la adquisición de lotes urbanizados o de viviendas ya existentes en el parque habitacional, ya sea usada o a estrenar (Imagen 31). Se

incluyen bajo esta línea de acción los desarrollos habitacionales o desarrollos urbanísticos integrales, como los que se ejecutaron en Haedo, en la Provincia de Buenos Aires, o en la ciudad de Corrientes, que consisten en complejos habitacionales construidos en terrenos de dominio público, que incluyen viviendas de diferentes características para atender a las diversas demandas habitacionales (por ejemplo, unidades mono-ambiente, viviendas con adaptaciones para personas con necesidades especiales, viviendas de hasta tres dormitorios, etc.). Se realizan con la conexión a los servicios urbanos y la infraestructura, y los proyectos pueden incorporar áreas de uso común, equipamiento comunitario y parquización.



Imagen 31: Componente lotes con servicios de la Línea de Acción 2 del Plan Nacional de Vivienda. Proyecto en Formosa Capital.

PROVINCIA	PROYECTO/CIUDAD	CANTIDAD DE VIVIENDAS
Buenos Aires	Canning	346
	Merlo	375
	Haedo	129
	San Miguel	280
	Lomas de Zamora	33
	Lincoln	50
	Carmen de Patagones	368
	Tandil	628
	Morón	600
	Ituzaingó	600
	Ciudad Evita	138
	Tigre	442
	General Pinto	34
	Ranchos	47
	Suipacha	110
Chaco	Bahía Blanca	106
	Bolívar	181
Chubut	San Nicolás	741
	Resistencia	146
Córdoba	Puerto Madryn	247
	Barrio Liceo	1733
Corrientes	Morrison	22
	Canvanah	56
	Monte Maíz	46
	Pascanas	34
	Leones	54
	Alejandro Roca	20
	Corrientes	678
Entre Ríos	Paraná	180
Jujuy	San Salvador de Jujuy	125
La Pampa	Santa Rosa	33
La Rioja	Chilecito	118

PROVINCIA	PROYECTO/CIUDAD	CANTIDAD DE VIVIENDAS
La Rioja	La Rioja	208
	Chemical	48
	La Dormida	88
	San Rafael	220
Mendoza	San Martín	400
	Malargüe	380
	Maipú	940
Misiones	Posadas	717
Neuquén	Zapala	184
Río Negro	Viedma	46
Salta	Grand Bourg	107
	Tartagal	104
	Talavera	113
	Huaico	228
San Juan	Los Aromos	96
	Pocito	314
	Rawson	119
San Luis	San Luis	409
Santa Cruz	Río Gallegos	460
Santa Fé	Parque Federal	368
	Sunchales	108
	Granadero Baigorria	239
	Rafaela	132
Santiago del Estero	La Banda	443
	Santiago del Estero	125
Tierra del Fuego	Río Grande	138
Tucumán	Yerba Buena	562

Tabla 6: Desarrollos Urbanísticos del ProCreAr por Provincia. En total, suman aproximadamente 1.600 viviendas. Su distribución es federal: a excepción de Formosa, Catamarca y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se puede encontrar al menos un proyecto en cada provincia, con mayor concentración en las de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé, Mendoza y Salta. Los proyectos son de variada escala: podemos encontrar desarrollos de 22 viviendas y de 1700.



Imagen 32: Desarrollo Urbanístico Procrear en San Miguel, Provincia de Buenos Aires.

Los beneficiarios son familias con ingresos formales o informales, que se encuentran en situación de déficit o de vulnerabilidad habitacional. Los diferentes componentes se destinan a familias de diferente nivel de ingreso: hasta tres salarios mínimos, vitales y móviles; entre tres y cuatro, o más de cuatro, según el caso. A diferencia de la operatoria anterior de créditos subsidiados para compra de vivienda (denominados Procrear Casa Propia) (Imagen 32), el esquema actual implica la confección de un “ranking de necesidad habitacional” (presentado como un sistema de puntaje “social y transparente”), a partir del cual se definen los beneficiarios alcanzados por las soluciones habitacionales brindadas.

Los componentes compra, construcción, lotes con servicios y desarrollos urbanísticos se sustentan en un Fondo Fiduciario Público denominado “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar”, más conocido por el nombre de “Procrear”. En el fideicomiso establecido para la administración del Fondo, el fiduciante es el Estado Nacional a través del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, mientras que el fiduciario es el Banco Hipotecario S.A. Como tal, es administrador de los bienes que se transfieren en fideicomiso por el fiduciante con el destino exclusivo de atender a los componentes explicitados previamente para facilitar el acceso al crédito de los beneficiarios, de acuerdo a las pautas establecidas en el contrato de fideicomiso.

En el componente de compra (Procrear Ahorro Joven o Procrear Compra) el esquema consiste en un sistema de crédito y subsidio del Estado, que se combinan con el ahorro. Así, por cada una Unidad de Valor Adquisitivo (en siglas: UVA, similar a las UVI ya explicadas pero que no se actualizan por el índice de construcción, sino solamente por el CER) que aporte el solicitante en forma de ahorro, el Estado Nacional aportará dos de subsidio. En los otros componentes, se combina el crédito con un subsidio del Estado que puede alcanzar la mitad del valor solicitado en el crédito.

Con destino al segmento de la población con un ingreso mayor a cuatro salarios mínimos, vitales y móviles, el Plan Nacional de Vivienda promueve los emblemáticos “créditos UVA”. Los mismos se otorgan mediante bancos públicos y privados, y su clave es que se actualizan de acuerdo al UVA precitado, es decir según el índice de inflación, lo cual elimina la necesidad de las entidades bancarias de cubrirse ante una posible licuación, haciendo que baje el valor de la cuota inicial y se facilite el acceso al crédito. Existen esquemas de 20 y 30 años, lo cual a su vez permite una cuota más accesible para la población. El gran logro de esta política de créditos es que ha reactivado las hipotecas en el país (en un año el stock de créditos hipotecarios se incrementó un 97%) y se consolida como una alternativa de acceso a la vivienda para

la clase media, prácticamente inexistente en las últimas décadas.

Como aspectos positivos de esta línea de acción se puede mencionar su amplio alcance, buscando atender a los diferentes segmentos de la población nacional mediante diferentes instrumentos. Sin embargo, según la opinión de expertos, la proliferación de soluciones habitacionales orientadas al financiamiento y el endeudamiento de los beneficiarios concibe al problema habitacional como un negocio, y no como un derecho, según dicta la Constitución Nacional. Asimismo, se critica que no tiene un impacto significativo en apalancar el sector de la construcción ni en la generación de empleo formal, sino que está más orientado a la generación de ganancias privadas, tanto para el sector financiero como el inmobiliario. Y, como suele ocurrir en la vasta mayoría de políticas habitacionales, se reproduce el problema nunca resuelto de la localización de las viviendas de interés social, sobre todo en los componentes de lotes con servicios y desarrollos urbanísticos, que requieren de grandes extensiones de suelo.

3.1.C. LÍNEA DE ACCIÓN 3: ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

La tercera línea de acción del Plan Nacional de Vivienda se propone generar oferta de vivienda adecuada con la participación conjunta del sector público y del sector privado. La propuesta consiste en establecer convenios de fideicomiso, tal el realizado en el marco del ProCreAr., para la gestión de los proyectos particulares que se vayan estableciendo con fondos fiduciarios públicos. Esto permitiría al sector privado tener una participación más activa en la provisión de vivienda de interés social.

En fecha reciente se inició un nuevo programa de “Vivienda Promovida Privada” como una herramienta para promover desarrollos habitacionales (tal los desarrollos urbanísticos ProCreAr.) dirigidos fundamentalmente al sector medio, de familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos, vitales y móviles.

3.2. EL PLAN NACIONAL DE HÁBITAT

El Plan Nacional de Hábitat se propone mejorar el acceso al hábitat en áreas precarias urbanas y en las localidades más vulnerables del país, a través de la inversión en obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), de mejoramiento de viviendas, obras de acceso vehicular y peatonal, creación o mantenimiento de espacios públicos, recreativos y/o deportivos, construcción de equipamiento comunitario, construcción de Núcleos de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO), que constituyen equipamientos comunitarios que promueven la integración socio urbana en los barrios vulnerables impulsando las capacidades emprendedoras, educativas, artísticas y culturales de la comunidad a través de programas para el desarrollo humano. También se destina a acciones que impulsen la seguridad en la tenencia mediante la regularización dominial.

Las áreas de intervención del Plan pueden clasificarse según dos grandes grupos. Por un lado, se encuentran las áreas precarias urbanas de ciudades que cuentan con una población mayor a diez mil habitantes y donde se propone intervenir mediante “Urbanizaciones integrales” (Imagen 33). Por otro lado, se encuentran las localidades clasificadas como “localidades vulnerables” (Imagen 34), que cuentan con una población menor a diez mil habitantes. La identificación de dichas localidades se realiza en base a un índice urbano que permite ordenar a todos los municipios del país en base a su condición habitacional integral. El índice fue desarrollado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en base a los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010. Dicho índice se compone de un total de once indicadores de infraestructura urbana (con un peso del 25%), empleo (25%), vivienda (20%), educación (15%) y salud (15%); y toma un valor numérico que indica mejor condición urbana de la localidad cuanto más elevado es. Los valores cercanos a cero dan cuenta de mayores necesidades habitacionales. En base al índice de vulnerabilidad urbana fueron ordenadas de mayor a menor el total de las 3.516 localidades del país. Fueron identificadas aproximadamente 900 localidades de mayor vulnerabilidad que coinciden con los aglomerados con el menor valor de índice urbano. En una primera instancia, el Plan se propuso intervenir en las cien localidades más vulnerables del país –localizadas mayormente en las regiones NEA y NOA– a través de intervenciones de mejoramiento integral del hábitat.



Imagen 33: Barrios populares del país. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad de Proyectos Socio comunitarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros: <https://www.argentina.gob.ar/barrios-populares>.



Imagen 34: Cien localidades vulnerables del país.
Fuente: Elaboración propia en base a datos vectoriales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda: http://sig.planificacion.gob.ar/layers/detalle_capa/mrapis_loc_vul_100/

Los componentes del plan se organizan así en cuatro grupos. El primero incluye las obras de agua y saneamiento para las cien localidades vulnerables del país; el segundo, la urbanización integral de áreas precarias: villas y asentamientos informales; el tercero, obras de creación de espacios públicos de escala barrial (plazas, canchas y parques, etc.); y el tercero, la construcción de NIDOs. Desde esa clave, se trata en suma de políticas de urbanización y mejoramiento de barrios populares, tal el Promeba, ejecutado en el país desde la década de 1990 a través de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

En lo operativo, la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Hábitat se realiza a través de los Gobiernos Provinciales, los Municipales, organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal, Institutos de Vivienda y/o Hábitat de los Estados Provinciales y/o Municipales y las Universidades Públicas.

3.3. APLICACIÓN DE LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS

En una primera mirada, los Planes Nacionales de Vivienda y Hábitat actuales diversifican la cartera de soluciones habitacionales existentes, cuestión destacable en aquellas que se orientan a las clases medias y medio-bajas que, tradicionalmente, no fueron atendidas por las políticas habitacionales. Respecto de los criterios e instrumentos planteados en el Capítulo 2, es posible advertir logros importantes de los planes, así como cuestiones que permanecen como importantes desafíos a saldar. A fin de analizar los lineamientos y estrategias en casos concretos, a continuación, se examinan seis casos testigo, que corresponden a proyectos variados y territorialmente distribuidos de los Planes Nacionales de Vivienda y Hábitat.



Imagen 35: Viviendas de emergencia para familias relocalizadas de los márgenes del Arroyo El Gato.

3.3.A. VIVIENDAS NUEVAS Y DE EMERGENCIA EN BORDES DEL ARROYO EL GATO Y BARRIO “EL MERCADITO”. LA PLATA, PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Luego de la inundación del Arroyo El Gato, en La Plata, en abril del año 2013, el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires puso en marcha un proyecto hidráulico de ensanchamiento del curso de agua. La ejecución del mismo requirió de la reubicación de 400 familias que habitaban en los márgenes del arroyo.

A tal fin, se realizó un censo ad hoc en articulación con la Delegación Municipal –organismo del Estado más próximo al territorio en cuestión–, el cual permitió conocer la cantidad de familias, su situación socio-económica y habitacional, en particular, su situación respecto de la ocupación de las tierras. En ese sentido, cabría mencionar que se detectaron familias que ocupaban tierras públicas, otras que ocupaban de hecho tierras privadas y otras que eran propietarias de las tierras en las cuales se asentaban. Estos dos últimos casos requirieron de la implementación de acciones de expropiación para la ejecución de las obras. Asimismo, la realización del censo permitió disminuir prácticas especulativas respecto de la provisión de viviendas de interés social y otras soluciones habitacionales.



Imagen 36: Proyecto de viviendas nuevas en El Mercadito, La Plata.

Debido a la urgente necesidad de liberar la traza del proyecto hidráulico, en una primera etapa las familias fueron relocalizadas en viviendas provisorias “de emergencia” (Imagen 35), y en una segunda etapa fueron ocupando las viviendas definitivas que se iban construyendo. Ambos proyectos –el de viviendas de emergencia y el de viviendas definitivas– se ejecutaron en un predio de dominio público. El nuevo barrio se llamó “El Mercadito” (Imagen 36) y se construyó a partir de la articulación de diferentes fuentes de financiamiento: 120 viviendas y el proyecto de relleno fueron financiados por el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA), 324 viviendas fueron financiadas por el Plan Hábitat y las 120 viviendas provisorias fueron financiadas en el marco de la Ley Provincial 14.527 (regula el financiamiento de obras destinadas a atender la emergencia hidráulica suscitada por las inundaciones ocurridas el 2 de abril de 2013 en la Región Capital de la Provincia de Buenos Aires).

Para el proceso de relocalización se realizaron numerosos talleres participativos a través de la mediación de organizaciones sociales, los cuales permitieron neutralizar conflictos latentes (como la resistencia de algunas familias a desalojar los márgenes del arroyo y la resistencia a relocalizarse en viviendas transitorias, argumentando que serían definitivas) y generar un proyecto habitacional socialmente consensuado. También se realizaron asambleas, aunque con el correr del tiempo, no resultaron un ámbito pertinente debido a la cantidad de asistentes y tensiones presentes de carácter político (Consejo Nacional de la Vivienda, 2016). En ese marco, se ideó un nuevo instrumento participativo: las “Mesas de Gestión”, concebidas como un ámbito multiactoral de participación de los involucrados directamente en la problemática,



Imagen 38: Proyecto de viviendas ProCreAr. del Parque Tiro Federal, Rosario.

El proyecto debió respetar los indicadores y volumetrías establecidas en la norma del Plan Especial. En efecto, la puesta en marcha del Plan Especial requirió del impulso que le dio el Pro.Cre.Ar. pues incorporó infraestructura urbana básica a este sector vacante de la ciudad. Con la iniciativa también se proyectó abrir cuatro calles y generar una reserva de espacios para uso público de aproximadamente 2,5 hectáreas.

La definición de los beneficiarios (que deben tener un ingreso de entre dos y siete salarios mínimos vitales y móviles, de acuerdo a las distintas tipologías de viviendas disponibles) como en todos los desarrollos urbanísticos de Pro.Cre.Ar., se realizó mediante sorteo público al cual los interesados se inscribieron a través de un formulario en línea. Los beneficiarios resultan así sujetos de un crédito hipotecario del “tipo UVA”, con una tasa nominal anual que varía entre UVA+3,5% y UVA+4,5%. Las viviendas de uno y dos ambientes, así como las destinadas a personas discapacitadas son subsidiadas a través del programa por un monto no reembolsable de \$350.000.

3.3.D. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE POLÍTICAS HABITACIONALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.

En el marco de las políticas habitacionales nacionales y las propias, el Gobierno de la Provincia de Córdoba elaboró un Programa de Planificación Estratégica Habitacional que se organiza en cuatro ejes vertebrales: acceso a la tierra, soluciones crediticias, soluciones habitacionales para familias de bajos recursos y mecanismos alternativos de administración y acuerdos público-privados (ACC). A su vez, dichos ejes son abordados desde cuatro variables: intervención urbanística, acceso al crédito, nuevas tecnologías de construcción y políticas habitacionales.

Dentro de la variable de integración urbanística, se encuentra el Plan “¡Lo tengo!”, que consiste en un programa de generación de lotes con infraestructura básica, como agua corriente y energía, consolidado de calles, cordón cuneta, alumbrado público y acceso a gas natural y cloacas donde haya disponibilidad de estos servicios, financiada por el Gobierno Provincial. A través de su inscripción en un padrón que permite chequear el cumplimiento de los requisitos, los beneficiarios se definen mediante un sorteo público.

Dentro de la variable de acceso al crédito, se encuentra el Plan Vida Digna contempla la asistencia económica a familias en situación de carencia para que puedan realizar mejoramientos

en sus viviendas. Los montos de los créditos, los intereses y los plazos varían de acuerdo a la situación económica de cada hogar, previendo mayores subsidios y facilidades para los hogares más carenciados. También el Plan Mejor Hogar, con financiamiento del Estado Nacional, contempla el otorgamiento de microcréditos destinados a promover el acceso a los servicios públicos mediante las conexiones domiciliarias de gas natural, agua potable y cloacas.

Otros programas de crédito son, por un lado, el de Construcción sobre Terreno Propio, de acuerdo a parámetros estandarizados de tipología y financiamiento. Puede articularse con “¡Lo tengo!” para compra del terreno y construcción de la vivienda, con lo cual los hogares pueden ser sujetos de dos escrituras hipotecarias en simultáneo. Por otro lado, el programa de créditos familiares para construcción en terreno propio con participación de entidades intermedias prevé que las entidades intermedias autorizadas por el Gobierno Provincial puedan aportar el terreno, tanto para beneficiarios predefinidos como para atender a la “demanda libre”.

Finalmente, el programa Hábitat Nacional-Provincial tiene por objetivo ejecutar proyectos integrales de mejoramiento barrial destinada a la población que reside en asentamientos informales. Ello implica acciones de regularización dominial, obras de infraestructura, saneamiento ambiental y equipamiento comunitario. En el marco de este último programa, se avanzó con la elaboración de diez proyectos de urbanizaciones integrales en la ciudad Capital y en el interior de la Provincia.

Así, el Plan provincial constituye una herramienta relevante para ordenar las acciones en un amplio menú de soluciones habitacionales destinadas a diferentes necesidades y realidades socio-económicas, así como permite establecer prioridades y secuenciar las intervenciones buscando la continuidad de las políticas habitacionales.

3.3.E. PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

Se estima que en la Provincia de La Rioja existen diez mil familias beneficiarias de una vivienda de interés social mediante programas habitacionales del Estado que no poseen la escritura de su vivienda. Corresponden tanto a programas recientes como a políticas de más de diez años de antigüedad.

El Gobierno Nacional promueve la puesta en marcha de proyectos provinciales de regularización dominial y escrituración masiva de viviendas a través de los diferentes organismos de vivienda de cada provincia, realizando transferencia de recursos públicos para subsidiar mensuras, relevamientos, confección de planes, gastos de escribanía, equipamiento y promoción de actividad de participación y gestión social.

La política nacional requiere de tres tipos de acciones. Primero, la gestión y articulación entre el Gobierno Nacional y los institutos provinciales de vivienda (IPVs), los municipios y los diferentes organismos involucrados en la regularización. Segundo, la generación de nuevos convenios con colegios de agrimensores y escribanos con honorarios acordes al concepto de vivienda social. Y tercero, el diseño de talleres para la regulación de complejos habitacionales y la formación de unidades interdisciplinarias en los IPVs. Así, la política busca facilitar los procesos de titulación pues para los beneficiarios el trámite de escrituración suele ser un proceso largo, tedioso y oneroso.

En ese marco, el gobierno provincial de La Rioja puso en marcha un Programa de Regularización Dominial que se propuso agilizar la titulación de las viviendas para brindar un marco de mayor seguridad jurídica a las familias beneficiarias y poder facilitar el recupero de las cuotas, a fin de dar continuidad a la construcción de nuevas viviendas.

Como parte del Programa, recientemente se entregaron 292 escrituras de viviendas correspondientes a distintos barrios de la ciudad Capital y 70 escrituras de viviendas en la localidad de Chilecito. Fueron tres las claves del éxito de ambos proyectos de titulación: primero, la existencia de una Ley provincial de escrituración masiva y regularización dominial. Segundo, una ventaja comparativa que posee el IPV de La Rioja respecto de otras provincias es la existencia de un registro notarial propio, lo cual permitió reducir los costos de escribanía y agilizar los procesos. Tercero, la realización de un taller institucional para proyectos, destinado a capacitar a los cuerpos técnicos del Instituto Provincial de la Vivienda y otros organismos involucrados con el proceso de regularización dominial, como el Registro Propiedad de Inmuebles, Catastro y Tierras. En suma, el Programa y los proyectos ya concretados dan cuenta de la necesidad, no sólo de contar con subsidios del Estado Nacional, sino también de políticas propias en las cuales encauzar y hacer más efectivas y eficientes las políticas nacionales.

3.4. CONCLUSIONES

A partir de los planes nacionales de Vivienda y Hábitat, y de los casos testigo revisados, es posible redefinir los instrumentos de planificación, de desarrollo urbanístico, de financiación, de subsidio y de gestión, a los cuales se suman los de evaluación y monitoreo que, en tanto “caja de herramientas”, constituyen un menú de opciones a disposición de gobiernos provinciales y locales. (Tabla 7)

TIPO DE INSTRUMENTO	ESCALA DE DISEÑO Y APLICACIÓN	NOMBRE
Instrumentos de Planificación	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Nacional de Vivienda ✓ Plan Nacional de Hábitat ✓ Plan Federal de Regularización Dominial de la Vivienda Nacional
	Provincial y/o Local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Estratégico de Políticas Habitacionales Plan de Obras de Vivienda y Hábitat ✓ Programas de Vivienda Social, que incluyen diferentes componentes: vivienda nueva, mejoramientos, lotes con servicios, opciones de crédito, regularización dominial, etc.
Instrumentos de Desarrollo Urbanístico	Local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definición de Planes Parciales y polígonos objeto de regulaciones especiales para el desarrollo de proyectos de vivienda social.
Instrumentos de financiación	Nacional, Provincial y/o Local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fondo Público de Vivienda ✓ Fondo Fiduciario Público <p>Se utilizan tanto para la construcción de viviendas nuevas como para otros tipos de soluciones habitacionales (generación de suelo, mejoramientos, regularización dominial, etc.).</p>
Instrumentos de subsidio	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Créditos subsidiados para la adquisición de viviendas en el mercado o en desarrollos urbanísticos, mejoramientos habitacionales, conexiones a servicios urbanos, construcción en lote propio, etc.
Instrumentos de gestión	Nacional, Provincial y/o Local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asociaciones público-privadas ✓ Mesas de gestión (multiactorales)
Instrumentos de participación	Local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupos de Trabajo, Talleres, Reuniones participativas, mesas de coordinación, etc.
Instrumentos de evaluación y monitoreo	Nacional, Provincial y/o Local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de Indicadores de situación socio-habitacional (tal la definición de localidades vulnerables) e indicadores de políticas habitacionales.

Tabla 7: Instrumentos para la provisión de vivienda de interés social en Argentina.

A su vez, los casos permiten destacar componentes, acciones, estrategias y características de los proyectos habitacionales que incidieron positivamente en su concreción y que pueden ser tomados como “buenas prácticas” al modo de algunas de las experiencias internacionales revisadas en el Capítulo 2.

En primer lugar, lo que los casos muestran es las sinergias que se pueden generar a partir de articular diferentes tipos de soluciones habitacionales, operatorias, modelos de gestión y fuentes de financiamiento. Una clave para garantizar la cobertura de diferentes realidades (sean éstas dadas por necesidades habitacionales diferentes, arreglos institucionales o situaciones macroeconómicas variadas) radica en la diversificación. Así lo muestran el proyecto de relocalización de habitantes de los márgenes del arroyo El Gato, en La Plata, y el Proyecto del Parque de la Zona Ribereña Sur en Formosa.

En segundo lugar, algunos proyectos mostraron cómo debieron readecuarse a realidades cambiantes y situaciones imprevistas al momento de diseñar o definir las políticas de vivienda. Cardarelli y Rosenfeld (2000) sostienen que las políticas constituyen “cajas negras” en el momento de implementación que se abren en sus propios campos y reinventan a los programas y a los actores. En ese sentido, cabría considerar que una política nacional o provincial que se aplica en un contexto local no puede contemplar todas las situaciones posibles. Siguiendo a la argumentación de Matus (Huertas, 2016) no es posible adelantarse con precisión rigurosa a lo que pueda suceder en un sistema social mediado por actores e intereses cuya actuación sólo se puede predecir con bajos grados de rigor. En efecto, Matus propone utilizar un “Modelo de Incertidumbre Dura” para la planificación y diseño de políticas públicas, en el cual se establecen una serie de escenarios posibles para cada una de las políticas que se quiera implementar. Si bien este puede ser un modelo ideal, según planteamos no sería posible diseñar políticas ad hoc que resuelvan, desde la microescala y para una multiplicidad de escenarios posibles, un problema nacional de envergadura como es el déficit habitacional. En ese marco, la estrategia más favorable pareciera ser la utilizada por varios de los casos revisados: la contemplación de un cierto grado de flexibilidad en la ejecución de las políticas nacionales que permita, sin alejarse sustancialmente de los objetivos y operatorias macro, realizar pequeños ajustes

que garanticen la viabilidad de la ejecución de las mismas.

En tercer lugar, la construcción previa de marcos normativos, institucionales y de planificación se presentó en algunos casos como un antecedente relevante en la consecución de los proyectos. En ese sentido, es destacable el caso del gobierno de la ciudad de Rosario, que tiene una larga trayectoria en planificación y políticas urbanas que permite ejecutar políticas habitacionales nacionales aplicando una amplia gama de instrumentos ya existentes, consensuados y conocidos por la población y el gobierno local (tal el caso de los “Planes parciales”). El caso de La Rioja, en otro ejemplo, también muestra cómo la normativa provincial preexistente al Plan Federal de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar y la existencia de un registro notarial propio dentro del organismo encargado de las políticas de regularización, permitió facilitar y agilizar los procesos de la política y reducir sus costos.

En contraste, y en cuarto lugar, algunas provincias no cuentan con instrumentos ni experiencias previas y no logran obtener mayores beneficios que el financiamiento en sí, con resultados en ocasiones parciales que, en las mejores situaciones, sólo atienden al déficit habitacional. En ese marco, los mecanismos impulsados por el Gobierno Nacional que otorgan mayor transparencia a los procesos de definición de beneficios son una novedad para algunos gobiernos locales que logran así modernizar, agilizar y democratizar los procesos de provisión de vivienda de interés social.

Finalmente, y en clave similar, los casos muestran que los planes nacionales se presentan como un menú de opciones sobre el cual los gobiernos provinciales pueden “echar mano” –tal la expresión utilizada por Garay (2013) para definir instrumentos de políticas urbanas. Algunos de esos instrumentos, traducidos en “líneas de acción”, se encuentran detalladamente definidos y su ejecución sigue operatorias predefinidas y comunes a todo el territorio nacional, tal los créditos Pro.Cre.Ar. Otros, en cambio, figuran esbozados y su utilización puede ser definida con mayor flexibilidad por los organismos ejecutores, tal las asociaciones público-privadas.

#04

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CITADOS

- Arriagada Luco, C. (2003). América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Población y Desarrollo, n°45. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Ballent, A. (2005). Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires. 1943-1955. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes; Prometeo 3010: Buenos Aires.
- Basualdo, J. L. (2017). Presentación realizada en el Curso Adaptación de Instrumentos de Planeamiento Territorial para Pequeñas Ciudades. Dictado en el marco del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy.
- Beccaria, L. y Carcioffi, R. (1993). Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales. En Minujin, A. (Ed.), Desigualdad y exclusión social: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. UNICEF/Losada: Buenos Aires.
- Burgess, R. (1978). Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy. *World Development*, 6, 9-10. London: Pergamon Press.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000). Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En Duschatzky, S. (Ed.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós, Buenos Aires.
- CECODHAS Housing Europe's Observatory (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Bruselas: Building and Social Housing Foundation/CECODHAS.
- Choay, F. (2004). El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. En Ramos, A. (Ed.) *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Edicions UPC.
- Clichevsky, N. (2012). Informalidad urbana: Abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. En M. C. Cravino (Ed.), *Repensando la ciudad informal en América Latina* (pp. 117-148). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Connolly, P. (1988). "Sector popular de vivienda: una crítica al concepto", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 7, septiembre, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Coulomb, R. (2011). Las políticas habitacionales de los Estados latinoamericanos. Trabajo presentado en el Seminario Taller Internacional Teorías sobre la ciudad contemporánea en América Latina, UAM-Xochimilco, 17 a 20 de octubre de 2011.
- Cravino, M. C. (2010). Percepciones de los nuevos espacios urbanos en Buenos Aires. Un análisis del Plan Federal de Viviendas desde la perspectiva de los receptores. *Dearq*. 06, 20-31.
- Cravino, M. C. (2012). Debates sobre los asentamientos informales en América Latina. En M. C. Cravino (Ed.), *Repensando la ciudad informal en América Latina* (pp. 13-104). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cuenya, B. (1997). Descentralización y política de vivienda en Argentina. En Cuenya, B. y Falú, A. (Comp.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*.

Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.

- De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Ediciones El Barranco, Lima.
- Fernández Wagner, R. (2001). *El debate de la mercantilización*. Material elaborado para la asignatura “Teorías en hábitat y vivienda” de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- Garay, A. (2013). Presentación realizada en el marco del Curso de Formación de Agentes en Planificación y Ordenamiento del Territorio. Organizado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP-MINPLAN) y la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste.
- Gargantini, D. (2003). *Breve revisión histórica de la política habitacional argentina*. Documento de Trabajo 015-03- Serie Arquitectura EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina. 29 páginas.
- Goytia, C. (2013). *Las “buenas prácticas” para la ciudad central. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Informe elaborado en el marco de un convenio de colaboración entre la Universidad Torcuato Di Tella (Centro de Investigaciones sobre Política Urbana y Vivienda) y el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- *Habitar Argentina* (2017). *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*. CELS: Buenos Aires.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del Urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Herrera, M. (2006). *El estado de la información sobre tenencia para la formulación de políticas de tierra en América Latina*. Bulletin FAO 2006/1.
- Huertas, F. (2006). *Planificar para gobernar: el método PES*. Entrevista a Carlos Matus. Universidad Nacional de La Matanza: San Justo.
- INDEC. (2002). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Redatam+SP. Disponible en <http://www.indec.mecon.ar>
- INDEC. (2013). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Redatam+SP. Disponible en <http://www.indec.gov.ar/>
- Jaramillo, S. (1982). “Las Formas de producción del espacio construido en Bogotá”. En E. Pradilla (Comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. UAM XOCHIMILCO: México DF, México.
- Jaramillo, S. (1991). “Tres momentos en la estructura de producción y la política de vivienda en Colombia”, en Anna Sugranyes (Comp.) y Luis Camacho (Edit.), 1991, *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*, Guatemala: IDESAC / SIAP / SCUCA, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Jolly, J. F. (2004). “Algunos aportes para la conceptualización de la política de vivienda de interés social, VIS”, *Papel Político*, núm. 16, diciembre, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Lecuona Vásquez, D. (1998). *Políticas habitacionales. Marco histórico social*. Revista INVI. 33,13, pp. 32-38.
- Mosso, E. (2017). *Políticas (neoliberales) de regularización dominial del suelo*. Cuaderno Urbano. 22(22).
- Naciones Unidas (2011). *Programa Asentamientos Humanos: Adequate Housing Series*. Nairobi: UNON, Publishing Services Section. Volume 1: Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean. Volume 2: Affordable Land and Housing in Asia. Volume 3: Affordable Land and Housing in Africa. Volume 4: Affordable Land and Housing in Europe and North America.
- Ostuni, F. (2011). *El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Programa Federal de Construcción de Viviendas*. En M. M. Di Virgilio y M. C. Rodríguez (Eds.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 121–149). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Pradilla, E. (1982). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. UAM

XOCHIMILCO, México DF, México.

- Redfield, R. (1947). The folk society. *The American Journal of Sociology*. 52(4), 293–308.
- Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Carajillo de la Ciudad, Revista Digital del Programa Gestión de la Ciudad, Año 3.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. Ediciones SUR: Santiago, Chile.
- Rodríguez, M. C. (2010). Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionaria. *Revista OSERA*. 3, 1–21.
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., y Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de trabajo n°49, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. Ediciones SUR: Santiago, Chile.
- Sandroni, L. (2013). Plusvalía urbana. Fuente de financiamiento de infraestructura. La experiencia de Brasil y Colombia. Buenos Aires: FODECO.
- Sepúlveda, R. y Fernández Wagner, R. (2006). Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. Centro Cooperativo Sueco: San José, Costa Rica.
- Serva, L. (2014). Cómo São Paulo usa la “captura de valor” para recaudar millones para obras de infraestructura. *Citiscope*. Disponible en <http://citiscope.org/story/2014/como-sao-paulo-usa-la-captura-de-valor-para-recaudar-millones-para-obras-de>
- Simian, J. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. *Estudios Públicos*, 117.
- Smolka, M. (2003). Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que e parte do problema, o problema que e parte da solução. En *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latinoamericanas*. Río de Janeiro: Sette Letras-Faperj-Lincoln Institute.
- Smolka, M. y Damasio, C. (2005). El Urbanizador Social. Un experimento de política de suelo en Porto Alegre. Disponible en <https://www.lincolinst.edu/publications/articles/el-urbanizador-social>
- Szalachman, R. (2000). Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Financiamiento del Desarrollo, n°103. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Tella, G. y Potocko, A. (2017). Guía para generar suelo urbano en ciudades intermedias. Estrategias, instrumentos y mecanismos para la de gestión del territorio. Estudio realizado para la Cámara Argentina de la Construcción. Julio 2017.
- Turner, J. C. (1967). Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries. *Journal of the American Institute of Planners*. 33(3), 167–181.
- Varela, O., y Fernández Wagner, R. (2012). El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA. En M. C. Cravino (Ed.), *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Yujnovsky, O. (1983). Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1982. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.



PASTA BAR

ZAGAT SURVEY

Grano

THE MICHIGAN'S
WATERFRONT CO.

ISBN 978-987-4401-39-7



9 789874 401397

FO
DE
CO

FONDO PARA EL DESARROLLO
DE LA CONSTRUCCIÓN



CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN