

# Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio-habitacional existente.

Bajo el marco contextual actual, si consideramos que **toda política pública resulta un instrumento del estado que permite avanzar desde una situación problemática a otra que se estima adecuada, a los fines de satisfacer una necesidad**, el cruzamiento de diversos universos de observación efectuado (población, hogares y familias, ingresos y pobreza), nos permite no sólo reforzar la concepción a la cual adherimos -la vivienda como configuración de servicios y condiciones que permiten que la vida privada doméstica sea realizada adecuadamente- sino inferir la alta necesidad de conocimiento de la situación socio-habitacional de la que se adolece a la hora de definir políticas públicas en torno a la vivienda.

Como se expresara anteriormente, sin esta clara y certera identificación de las situaciones problemáticas que se deberían abordar, sin un diagnóstico integral que contemple las consideraciones contextuales, las posibilidades, limitaciones y recursos, difícilmente se puedan analizar si las acciones desarrolladas para alcanzar la situación deseada han sido las adecuadas, ni tampoco inferir si las mismas carecieron del efecto deseado. Este análisis histórico de las políticas habitacionales desarrolladas en el país y en la región es el que se desagra a continuación.

## **1.1. Estado y políticas públicas.**

### ***a. El Estado como forma social.***

Hablar de políticas habitacionales implica necesariamente analizar las transformaciones que el Estado ha sufrido en los últimos años.

Entendemos al **Estado como una forma social, como una forma de relaciones**. El Estado es pues una forma rigidizada o fetichizada, para usar el término de Marx, de relaciones sociales. Es una relación entre personas que no parece serlo, es una relación social que existe en la forma de algo externo a las relaciones sociales. Esto constituye el punto de partida para entender la unidad entre los estados: todos son formas rigidizadas y aparentemente autónomas de relaciones sociales (J.Holloway y Picciotto, 1980).

Entender al Estado como forma de relación social implica que el desarrollo del mismo sólo puede ser comprendido como momento del desarrollo de la totalidad de las relaciones sociales, es decir como parte del desarrollo antagónico y sujeto a las crisis de la sociedad capitalista. Su existencia depende entonces de la reproducción de estas relaciones.

A su vez, hablar acerca de las formas históricas del Estado supone vincularlo con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a nivel mundial, ya que cada uno de los ciclos del proceso histórico de acumulación del capital puede caracterizarse por:

- a) un tipo de acumulación del capital;
- b) una manera de producción y reproducción de la sociedad (relación capital- trabajo);
- c) una determinada forma de Estado (Tarcus, 1992).

La naturaleza relacional del Estado está especificada además por un rasgo característico: la dominación, por eso decimos que el Estado es la relación básica de dominación que existe en una sociedad, la que separa a los dominantes de los dominados en una estructura social (O'Donnell, 1979). Por lo tanto no podemos desvincular Estado de sociedad, como tampoco lo económico de lo político, ya que ambas son partes constitutivas de la relación social.

**Cuando hablamos de Estado hablamos de la relación global que lo articula con la sociedad.** Al estar éste intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista, como garante de dicha relación social, debe asegurar no sólo las funciones de acumulación y reproducción del capital, sino además la legitimación de dicho modelo, que puede ser obtenida a través del consenso de las clases dominadas o bien mediante la coerción.

Estas funciones contradictorias se reflejan al interior del Estado como relaciones asimétricas y antagónicas que generan tensiones y sucesivas crisis, significando que el mismo está constituido, atravesado de parte a parte por las contradicciones de clase. No es un bloque monolítico sin fisuras, sino que está por su misma estructura dividido (Poulantzas, 1978).

### ***b. Administración y políticas: expresiones materiales del Estado.***

Este Estado con sus contradicciones y tensiones internas **se materializa a través de un conjunto de aparatos: instituciones en las que se encarna (administración) y políticas públicas.** Ambas objetivaciones no son neutrales.

Desde el marco teórico al que se adhiere **“las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad.** Así la finalidad principal de toda política pública resulta la sociedad, y el principal responsable de las mismas (aunque no exclusivo ni excluyente) es el Estado a través de un gobierno y su administración” (Graglia, 2004).

"El origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo contradictorio de la realidad" (Oszlak, 1984). Por ello las contradicciones propias del orden social y los intereses sujetos a la estructura de dominación social son condensados por los aparatos institucionales y las diversas políticas públicas.

Frente a necesidades (problematizadas<sup>1</sup> o no) es el Estado el que toma posición a través de las denominadas políticas públicas, lo cual implica una multiplicidad de actores sociales (empresariales, civiles y ciudadanos) tomando posición en torno al problema motivo de la política pública.

**Estas materialidades son las formas de involucramiento del Estado ante situaciones problemáticas** que requieren posiciones respaldadas por recursos de dominación, que expresan un variable grado de coerción o consenso (Oszlak, 1984).

Ahora bien, esta formulación de políticas públicas no constituye un proceso unilateral de esfuerzos sistemáticos por controlar nuestras sociedades, apuntando a una estabilización del contexto social como condición necesaria para la subsistencia y desarrollo del sistema, sino que además, es un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones entre las que el Estado y otros actores adoptan posiciones, como espacios ganados en dicha formulación (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Este proceso multiactoral se instrumentaliza a través de:

- *proyectos* (“referidos a la actividad de definir, estructurar, evaluar y formular un conjunto de acciones altamente interrelacionadas y circunscritas a un conjunto reducido de objetivos específicos”);
- *programas* (“cuerpos de secuencias y precedencias de acciones y flujos de recursos en función de objetivos y metas claramente definidos en un determinado tiempo y espacio”) y,

---

<sup>1</sup> Según Oszlak y O'Donnell (1982) “una cuestión socialmente problematizada es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales”.

- *planes* ("conjunto de acciones en función de objetivos específicos a alcanzarse en un determinado tiempo, pudiendo contener varios programas") (Sepúlveda Ocampo, 2000), debiendo existir una coherencia y articulación básica entre ellos.

Ahora bien, de la misma manera que el Estado, como momento del desarrollo de la totalidad de las relaciones sociales, ha sido reestructurado adecuándose al nuevo modo de acumulación, sus materialidades (aparatos y políticas estatales) se han ido integrando al movimiento del capital y constituyen un campo de conflicto entre intereses, como se explicita a continuación.

### ***c. Estado capitalista: ciclos históricos.***

La abstracción del Estado, como tal, pertenece solamente a los tiempos modernos.

El feudalismo medieval se caracterizó por la unidad orgánica entre economía y política. La unificación de poder político y poder económico estaba en manos de los señores feudales. Pero la mera acumulación de dinero no implicaba todavía la relación de capitalización. Sin embargo las esferas de la vida basada en esa producción, se caracterizaban por la dependencia personal, siendo lo político una característica también de la esfera privada.

Las relaciones capitalistas de producción del siglo XII y XIII, se establecieron a través de las luchas del campesinado, y la naciente clase media que buscaba liberarse de las dependencias de la Edad Medieval. La abolición de la tenencia feudal de la tierra facilitó la acumulación del capital y la consolidación de la propiedad, bases para la oligarquía del siglo XVIII.

La respuesta de la clase dominante amenazada, en esta instancia la nobleza, fue el Estado absolutista, descrito por Anderson como "un aparato de dominación feudal reposicionado y recargado- designado para hacer retroceder a la masa campesina" (Anderson, s/f). Sin embargo, las luchas de la burguesía naciente transformaron al Estado absolutista, que pasó de ser un aparato para la defensa de la propiedad y el privilegio de la aristocracia a una institución cuya concentración de poder facilitó los cambios requeridos por las nacientes clases mercantil y manufacturera en la fase de acumulación primitiva.

Marx reconoce que la maquinaria centralizada del Estado fue forjada en la época de la monarquía absoluta, como un arma de la sociedad de clase media naciente en su lucha por emanciparse del feudalismo. Los privilegios de los señores feudales y clérigos medievales se fueron transformando en los atributos de poder de un Estado unificado.

La impresionante transformación técnica y productiva experimentada por Gran Bretaña, hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX, denominada **Revolución Industrial**, se originó en un florecimiento económico sostenido durante toda la centuria precedente. La existencia de capitales en abundancia y la maximización de las ganancias, así como el impresionante desarrollo comercial, impulsaría a que la industria acrecentara su producción.

**Este ciclo histórico respondió a una forma de acumulación correspondiente a la etapa liberal denominada *laissez- faire*, que se expresará en un Estado liberal capitalista. La forma de producción y reproducción de la sociedad, es decir la relación capital-trabajo, estuvo caracterizada por la sobre-explotación de la fuerza laboral y la ausencia de marcos regulatorios y de contención social<sup>2</sup>.**

Las guerras imperialistas y la crisis del '30, pondrán fin a este período y marcarán el inicio de un nuevo ciclo histórico, que se mantendrá hasta mediados de los '70. Es el denominado ciclo del **Estado Benefactor Keynesiano**.

---

<sup>2</sup> Portes señala que las características del capitalismo del siglo XIX en relación a la fuerza de trabajo son concomitantes con el actual régimen de acumulación (Portes, 1984).

Éste estará caracterizado por una **intervención estatal en la economía sin precedentes para mantener el pleno empleo, la provisión pública de una serie de servicios sociales universales cuyo objetivo fue la seguridad social, y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida como derecho social y no como problema de caridad pública.**

Estos cambios a la vez que significaron notables conquistas para el sector obrero, constituyeron también la convalidación del sistema capitalista a través de la legitimación del binomio capital- democracia y la articulación de los intereses de las clases populares a través del Estado, caracterizándose por lo que Portes denomina "la relación entre el proceso de proletarianización y el Estado moderno" (Portes, 1984). La articulación de este sector "formal" dentro de la economía se hizo realidad porque el Estado institucionalizó los resultados de la lucha de clases mediante la legislación laboral y mecanismos coercitivos.

En América Latina este proceso de acumulación se caracterizó por un modelo sustitutivo de importaciones que fluctuó entre gobiernos populistas y dictatoriales, y una alianza estratégica entre capital- trabajo.

A partir de la crisis del petróleo y la gran recesión económica de la década del '70, empezaron a resquebrajarse los cimientos del modelo de acumulación basado en el sistema fordista (y en América Latina el de sustitución de importaciones). Estos cambios a nivel global redefinieron también las modalidades de intervención estatal.

El Estado, a contramano de su prédica liberal- privatista, favoreció el enriquecimiento de ciertos grupos monopólicos restringiendo de manera drástica los gastos sociales. Para emprender tal transformación "había que disciplinar entonces a la sociedad " (Castillo, 1991) desarticulando a los sectores populares mediante la imposición del terror dictatorial y el incremento de los mecanismos de coerción.

**Como modelo de acumulación en este ciclo histórico se impuso el modelo neoliberal a través del cual se gestó un proceso de concentración económica monopólica, profundizándose la transnacionalización de la economía, la desindustrialización y el fuerte endeudamiento externo, la desterritorialización estatal y el auge de las privatizaciones.** Se produjo además un **profundo cambio en la correlación de fuerzas sociales desfavorables a los sectores populares**, que tuvo en la flexibilización laboral su nudo central a partir de los avances desreguladores y la apertura del mercado mundial. Ello implicó además una **reorganización y el ajuste de la administración estatal central.**

Se generó así una verdadera estrategia político- económico que resituó las bases de la dominación social, definiendo nuevas formas de legitimación y deslegitimación estatal, implicando un cambio profundo de las fronteras entre Estado- sociedad y los vínculos entre los diferentes grupos, clases y actores sociales que se habían configurado durante largas décadas (Thwaites Rey, 1999).

Esta reforma se orientó así a tornar funcionales las estructuras estatales a las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global.

Cohherentemente al proceso descrito, **en la Argentina de los últimos años se ha producido un profundo y acelerado proceso de transformación del aparato estatal.**

Este cambio aceleró y completó las reformulaciones que se venían gestando a partir de los '70.

Las medidas que desmontaron la "matriz estado-céntrica" pueden identificarse a partir de 1989, cuando "fue privatizado el grueso de las empresas públicas y suprimidas, o traspasadas a los estados locales, buena parte de las funciones a cargo del Estado nacional.

Solamente desde una perspectiva ingenua o interesada, podría sostenerse que esta gigantesca transformación estuvo precedida de una agenda estratégica, que estableciera las necesidades de transformación, a partir de visualizar los grandes problemas de la sociedad argentina. Por el contrario, **“los cambios (privatizaciones, desregulaciones, descentralización, apertura económica, supresión de organismos, reducción del personal) fueron guiados por la combinación de un criterio estrechamente “fiscalista” de reducción de gastos y aumento de ingresos del sector público, con otro de generación de “oportunidades de negocios” para empresas y capitales locales e internacionales (...)**

Esto permitió, en un consenso favorecido por el agotamiento y crisis permanente del modelo anterior, hacer que la clase dominante como conjunto saliera favorecida del proceso de reformas, con una mayor ganancia relativa para los capitales más grandes y diversificados, lo que venía operándose por otras vías al menos desde los ´70” (Campione,1996).

El inicio de la última década (2000-2010) volvió a implicar un **nuevo rumbo político-económico** en América Latina, **marcado por la recentralización en torno al Estado, el impulso a la industrialización y a las economías regionales y la reestatización de empresas privatizadas, en medio de un contexto de inserción global de corte neoliberal.** La aguda crisis que a nivel mundial se desencadenó a partir de la fractura del mundo financiero, implicó un reforzamiento del papel del Estado, y puso en tela de juicio al modelo de desarrollo imperante.

## **1.2. La política habitacional y las estructuras sociales de poder.**

Toda política pública constituye “el conjunto de tomas de posición, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982).

La misma “se refiere tanto al conjunto de principios y enunciados de objetivos, como a la formulación de contenidos que entrañan responsabilidades de diversos actores. Dichos principios se encuentran insertos en las políticas globales del gobierno en una coyuntura determinada (con toda la connotación ideológica implícita)” (Sepúlveda Ocampo, 2000).

De la misma manera toda política resulta -o debería resultar a través de sus programas y proyectos- un instrumento que permite avanzar desde una situación problemática, a otra que se estima adecuada a los fines de satisfacer necesidades sociales.

**La política de vivienda se concibe entonces, bajo este marco, como el conjunto de decisiones y acciones (directas e indirectas) del estado en materia habitacional,** según el mandato que ha recibido de la población, teniendo en cuenta las diferencias existentes en relación con el poder y las características y funcionamiento del sistema político, y en busca de resoluciones adecuadas a las necesidades y problemas existentes.

Al respecto las **necesidades sociales** se conciben como “carencias de una sociedad (internacional, nacional o local), es decir, lo que ésta requiere o precisa como calidad de vida deseada o bien común. La satisfacción social de esas carencias puede ser demandada o no, diferenciándose las necesidades demandadas de las no demandadas.

A su vez estas necesidades a satisfacer pueden ser:

- *generales:* cuando enumeran la totalidad de necesidades de todos los sectores, en todas las materias y en todos los territorios; o
- *particulares:* cuando se identifican las necesidades en relación con un sector, con una materia o área y con un territorio o zona.

Mientras tanto los **problemas públicos** son “impedimentos que un estado, es decir un gobierno o una administración (nacional, provincial o municipal), debe resolver para satisfacer las necesidades de una sociedad” (Graglia, 2004).

A su vez, las omisiones, silencios o desintereses en una determinada área, o hacia un determinado sector, forman parte también de la idea de política, ya que desprendiéndose de una concepción ideológica determinada se constituyen en las no-respuestas dadas al conjunto de la sociedad.

Así, las políticas de vivienda o habitacionales, como materialidades del Estado, forman parte de una determinada sociedad que posee un tipo de organización social que responde a diversas relaciones de poder. Esto explica que “los procesos relacionados con la vivienda sólo pueden comprenderse como parte de procesos más generales de la sociedad global, ya sea que éstos analíticamente se consideren como económicos (producción, distribución, circulación o consumo), o socio- políticos (lucha ideológica y política de las fuerzas sociales)” (Yujnovsky, 1984).

**Todo proceso habitacional se genera así en el marco de un sistema social, político y económico determinado, por lo que la formulación e implementación de políticas resultan no sólo de factores económicos** (recursos, disponibilidad de financiamiento, créditos, poder adquisitivo de la población), **sino principalmente de la correlación de distintas fuerzas sociales**, que poseen diferentes posicionamientos políticos dentro de una determinada sociedad durante un período histórico determinado.

Los resultados dependen entonces no sólo de los factores y recursos económicos disponibles, sino de la fuerza acumulada por un determinado sector o sectores sociales para hacer valer sus intereses y necesidades durante ese período histórico, determinándose así diferenciaciones notables en la posibilidad de acceso a la vivienda y a mejores o peores condiciones de habitabilidad entre diferentes clases de la sociedad, según sean los procesos socio- económicos y socio- políticos del país.

Por ello la explicación de las necesidades, problemas y procesos habitacionales no pueden encontrarse sólo en el mismo sector de la vivienda, sino en la estructura social con sus respectivas relaciones de poder, condicionadas por la misma acción del Estado. Acción que no sólo abarca la mera provisión de bienes o servicios frente a la ausencia de otros canales facilitadores de los mismos, sino que abarca la intervención desde otros ámbitos como resultan el ámbito legislativo y el económico. Ya que “toda la política económico- social, financiera, monetaria, crediticia, de comercio exterior, de distribución del ingreso por parte del Estado, incide directa o indirectamente en la vivienda, a través del funcionamiento del sistema económico” (Yujnovsky, 1984).

### ***1.3. Breve revisión histórica de la política habitacional en la Argentina desde principios de siglo a la actualidad.***

Coherentemente a lo que mencionamos anteriormente, la revisión histórica de las políticas habitacionales desarrolladas en nuestro país supone relacionarla no sólo con la concepción de vivienda que adoptaron los agentes responsables de la misma, sino también con los importantes cambios que se han producido en el modo de acumulación capitalista y las consecuentes transformaciones que ha sufrido el Estado a lo largo de los años.

**“De un modelo apoyado en la acumulación del capital basado en el consumo interno con procesos de ampliación de la participación política y social de las masas, se pasó a un modelo orientado hacia el mercado externo que promueve el desarrollo de la industria vinculada a la exportación”** (Vilas, 1994), y **“de un Estado que promovía acuerdos políticos entre la “burguesía nacional” y el movimiento sindical con la extensión y**

**financiación de servicios sociales, ejerciendo un rol de Estado Benefactor, a un Estado que apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura de la economía al mercado internacional, privatizando activos públicos y creando ámbitos propicios para los capitales externos”** (Jiménez, 2000), adoptando el rol de facilitador impuesto por los organismos internacionales.

El fin que este apartado se propone es el repaso histórico de las acciones desarrolladas en materia de vivienda en nuestro país, a fin de llegar a caracterizar la actual política de vivienda, definiendo los aspectos relevantes de la misma a manera de encuadre general del tema de investigación propuesto.

De hecho, el repaso histórico de las acciones desarrolladas en materia de vivienda implica necesariamente abordar los modelos de desarrollo y de acumulación propuestos. Para nuestro país este abordaje puede hacerse a partir de la definición de dos grandes períodos. A saber:

#### ***a. Política del Estado Benefactor (Principios de siglo- 1976):***

En nuestro país, el problema habitacional surgido a fines del siglo pasado con motivo del asentamiento masivo de la población inmigrante, comenzó a formar parte de las políticas públicas en asociación a la acción del estado a partir de las primeras décadas del siglo XX (1940 específicamente).

Ya en 1886 se había creado el Banco Hipotecario Nacional (BHN) “ante el problema de los altos intereses, la inseguridad de los títulos y los plazos cortos vigentes en el mercado” (Yujnovsky, 1984), otorgando créditos a mínimos sectores altos de la sociedad, lo cual respondía coherentemente a la política liberal vigente por esos años, que establecía el derecho a la propiedad como absoluto y perpetuo, sin ningún control estatal hacia las empresas privadas responsables de la construcción.

Fue recién durante el gobierno de Irigoyen (1916) cuando comenzaron las primeras intervenciones estatales en materia habitacional, a partir de las luchas del Movimiento Obrero organizado. Creada la Comisión Nacional de Casas Baratas en 1915 (cuya misión consistía en difundir y orientar en materia de habitar, aplicar exenciones impositivas y realizar construcciones experimentales (Ballent A. en: Liernur y Aliata, 1992) se aprobó por primera vez el congelamiento de alquileres y la prohibición de desalojos en la Capital Federal y Territorios Nacionales. Sin embargo, el mercado de tierras excluyente de migrantes de mínimos recursos provocó las primeras usurpaciones de terrenos y comenzaron a conformarse las primeras villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires.

En 1919 nuevas funciones fueron asignadas al Banco Hipotecario Nacional (BHN), como el otorgamiento de préstamos a empleados públicos para la construcción o adquisición de casa propia. Sin embargo, fuera del ámbito oficial fueron pocas las experimentaciones en tipos arquitectónicos alternativos, siendo preeminentes los modelos tradicionales. Entre las primeras fueron excepciones las iniciativas de la Cooperativa El Hogar Obrero, de la Sociedad San Vicente de Paul y de la Unión Popular Católica Argentina (Ballent A. en: Liernur y Aliata, 1992).

Durante las décadas del '30 y '40 (1930- 1946) la intervención del Estado fue reconocida y demandada de manera generalizada, no sólo a nivel nacional sino a nivel de provincias, quienes ensayaron algunas experiencias puntuales dada la magnitud del problema habitacional del país. En 1944 se disuelve la Comisión Nacional de Casas Baratas, sustituyéndola por la Dirección de Vivienda y luego por la Administración Nacional de la Vivienda (1945), siendo destacable la continuidad otorgada a las iniciativas anteriores.

Aún a pesar de los esfuerzos e iniciativas mencionadas, **fue a partir del primer gobierno peronista (1946-55) que se incorporaron las políticas sociales a las políticas públicas**

**como neta responsabilidad del Estado, siendo la política de vivienda un eje fundamental dentro de las políticas propias del Estado Benefactor, que si bien estuvo caracterizado por ser corporativo, clientelista y poco democrático, posibilitó el acceso de amplios sectores de la población a ocupar un espacio dentro de la estructura político-social del país,** respondiendo no sólo a objetivos del Estado y a los intereses del capital nacional industrial, sino a la promoción del sector de la construcción como sector de acumulación.

“Es con los gobiernos de Perón que el Estado desarrolla una política pública de construcción de viviendas (en los planes quinquenales) y de creación de nuevos barrios (como Ciudad Evita) al tiempo que se desarrolla una política pública, basado en un conjunto de disposiciones jurídicas de intervención en el mercado. Por ejemplo, se declara la emergencia en el mercado de alquileres y restringe la libre contratación (lo cual duraría 30 años) en un tiempo donde el 63% de la población era inquilina, mediante un conjunto de decretos y leyes, que conjuntamente con la Ley de Expropiaciones, constituirían una clara limitación a la propiedad privada. En este período se aprueban otras dos leyes que serían de gran importancia en la expansión y consolidación urbana. La Ley 13.512 de Propiedad Horizontal (1948)<sup>3</sup> y la Ley de venta de lotes en mensualidades (14.005 de 1950). Ello al tiempo que una nueva carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional (Ley 12.962 del '47) permitirá una amplia política crediticia para sectores medios y medios bajos (390 mil créditos entre 1947 y 1957).” (Fernández Wagner, 2007).

“La vivienda se presentó asociada así a vastos programas estatales de reivindicación social y a iniciativas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida (...) aunque sólo puede hablarse de planes de vivienda masiva a partir de 1947, cuando la modificación de la carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional (BHN) lo colocó como el órgano centralizador de la financiación de la vivienda popular, absorbiendo a la Administración Nacional de la Vivienda” (Ballent A. en: Liernur y Aliata, 1992) a través de programas de acción directa e indirecta.

De esta manera, la intervención en el sector vivienda se dio por medio de una política indirecta de financiamiento y desarrollo del crédito individual junto con medidas regulatorias sobre el mercado de alquileres a través del congelamiento de precios y la sanción de leyes como las mencionadas, las cuales produjeron un cambio sustancial en el mercado inmobiliario de los grandes centros urbanos.

Resulta asimismo importante destacar que las reformas constitucionales del '49 y del '57 establecieron el derecho a una vivienda digna y adecuada, no como derecho general sino como derecho propio de los trabajadores y de la ancianidad, lo cual es muestra del carácter corporativo del Estado Benefactor impulsado por el gobierno peronista en la Argentina.

Con el derrocamiento de este gobierno (1955) la intervención estatal se redujo, retomando vigencia las leyes del mercado y cobrando valor las políticas asistencialistas ante conflictos sociales. En este orden se propuso el descongelamiento gradual de los alquileres, el financiamiento desde el Banco Hipotecario Nacional (BHN) sólo se basó en el ahorro, se generó un apoyo favorable a las empresas, mientras se reducían los fondos estatales y subsidios a sectores medios/bajos así como la superficie construida. A su vez se impulsó una política erradicadora frente al problema habitacional y social que constituían las villas, la cual mostró resultados desalentadores para este sector social.

A principios de los '60 la ideología desarrollista impulsada por los EEUU tras la Revolución Cubana de 1959 (conocida como “Alianza para el Progreso” con Latinoamérica (1963)), buscó la integración del sistema productivo mediante el fomento de la industria pesada, sobre la base

---

<sup>3</sup> “Con la sanción de la Ley 13512/48 de Propiedad Horizontal, fue compensada la pérdida de interés de los inversionistas por la intervención en los alquileres. Herramienta que además de permitir que los inquilinos pudieran comprar los cuartos que habitaban (...), fomentó la construcción especulativa por parte del sector privado (...). De este modo da comienzo en Argentina, el pasaje de la renta a la propiedad de la vivienda para vastos sectores de la sociedad. Por ejemplo, el porcentaje de viviendas ocupadas por sus propietarios a nivel nacional, pasaría del 37,3% en 1947, al 67,7% en 1980” (Yujnovski, 1984 citado en: CYTED, 1999).



de la radicación de capitales extranjeros ante la reducción del gasto público. Esto implicó la acentuación del proceso de urbanización iniciado, el crecimiento de la población villera tras la emigración campo-ciudad y una readaptación del aparato estatal para recibir y canalizar dichos fondos, aunque los programas nunca alcanzaron a los sectores de menores recursos.

La política del radicalismo entre 1963 y 1966 (gobierno de Illia), se replanteó la cuestión habitacional a nivel del discurso político como un ámbito en que el Estado debía intervenir. Se creó así por primera vez un organismo de nivel: la Secretaría de Vivienda en el ámbito del Ministerio de Economía. Asimismo, durante este período se pusieron en marcha varios programas (como fue el Plan Federal de Vivienda financiado por el BID, que había sido tramitado durante el gobierno de Frondizi) que privilegiaron la construcción de conjuntos habitacionales. Ambas medidas respondieron a la intención de paliar la crisis existente a través de la construcción, como medio de reactivación para el país, concibiendo al problema de la vivienda como mero problema financiero.

Se ampliaron así los créditos para vivienda para sectores medios y se legitimaron los reclamos de los sectores villeros, otorgándoles representación en espacios parlamentarios, desalentando erradicaciones y apoyando la autoconstrucción en pequeños asentamientos.

El golpe de estado de 1966 impulsó un período de hegemonía política de los sectores que poseían el predominio en el plano económico- social (fuerzas armadas y tecnocracia).

El Estado autoritario adhirió a la visión desarrollista, considerándose a sí mismo como poder capaz de solucionar antagonismos, y haciendo responsable al proteccionismo industrial y a la política sustitutiva de importaciones de la crisis en que estaba subsumido el país. La eficiencia, según el nuevo pensamiento, se lograría mediante la apertura de la economía, el apoyo y el fomento del sector industrial y financiero concentrado y de capital extranjero.

**“En 1969 la política de vivienda llevada a cabo por el Estado nacional adquiere las características de las desarrolladas por los países centrales: el Estado constructor a través de sistemas centralizados de provisión de viviendas.** En este sentido el Plan VEA (Vivienda Económica Argentina) implementado por la Secretaría de Vivienda a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el Plan para la Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), que puso fin a las reivindicaciones villeras, promovían la construcción de grandes conjuntos (a fin de incentivar el desarrollo de técnicas de construcción masiva, racional, modulada y normalizada). Estos programas con algunas modificaciones y cambio de nombre (el PEVE pasó a llamarse Alborada y el Plan VEA, Plan 17 de Octubre) continuaron hasta 1976” (Yujnovsky, 1984).

Los gobiernos militares de transición (1970-73) tras el Cordobazo y la caída de Onganía en 1969, intervinieron en el tema habitacional de manera populista y clientelista para evitar focos de conflictos, asociando el apoyo al desenvolvimiento de las grandes empresas, al sindicalismo y a las organizaciones villeras a los objetivos gubernamentales.

Durante el gobierno de Lanusse, la falta de disponibilidad de recursos impulsó en noviembre de 1972 la creación del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda), como búsqueda de un nuevo mecanismo para atender las necesidades de infraestructura social y vivienda de amplios sectores de la población, que no accedían a los mecanismos del mercado. “Este mecanismo financiero fue determinado a partir de los objetivos políticos de reactivación del mercado al que se ligaron los sectores privados de la construcción y entidades financieras”<sup>4</sup>, y puso fin a las expectativas en el financiamiento externo que había caracterizado la década anterior.

---

<sup>4</sup> “Sus recursos se integraban con un gravamen del 1,5% sobre la venta del ganado vacuno a faenar, el gravamen de emergencia sobre los inmuebles urbanos (sólo para el año 1972) y un gravamen del 2,5% sobre las remuneraciones de sueldos y salarios, más los fondos provenientes de la recuperación de los préstamos” (Yujnovsky,1984), reservándose el gobierno el control del Fondo y la asignación directa de las diferentes operatorias.

Bajo este contexto, el gobierno peronista de 1973 estableció metas de redistribución del ingreso para favorecer a los trabajadores y la recuperación de la soberanía de decisión económica, semejantes a las formuladas durante el período 1946-55, considerando la inversión pública como motor del crecimiento económico, tanto como para procurar una redistribución progresiva del ingreso, aunque esta vez se multiplicaron los conflictos internos al disputarse los cupos destinados a vivienda.

Se continuaron los planes ya existentes y se promovió al sector del capital local de construcción de viviendas, como parte de un proceso de expansión del mercado interno y de reducción del desempleo. Se amplió el financiamiento y el crédito público, especialmente hacia la construcción de conjuntos habitacionales (sólo el 20% de los fondos se asignaron a la vivienda individual), y se amplió la superficie construida, permitiendo el acceso de capas más amplias de la población a los préstamos.

Sin embargo y a pesar de los logros alcanzados, estas metas mutaron bajo la conducción de Isabel Perón “en autoritarismo político, erradicación y supresión a movilizaciones villeras, estímulos al capital extranjero, perjuicios a los asalariados, vacío de poder, indisciplina, inflación, disgregación social y subversión que culminó con el golpe del ‘76” (Yujnovsky, 1984).

Por otra parte, los cambios producidos en el debate disciplinario y la politización del mismo promovieron procesos de experimentación, tanto en la arquitectura producida como en las gestiones promovidas, de características inéditas (Ballent A. en: Liernur y Aliata, 1992), tal como en apartados siguientes se detalla.

### ***b. Política del estado “Post-Welfare”.***

La política de vivienda desde 1976, siguiendo la sistematización que hace de ella Mabel Jiménez en su revisión histórica, permite identificar tres grandes sub-períodos:

- El proceso militar (1976-1983);
- La transición democrática (1983-1989) y,
- La década del ‘90 (1990-2000).

A la que agregamos:

- La actualidad (2000-2009) con énfasis en el panorama regional.

#### **b.1. El proceso militar (1976-1983):**

El golpe militar de 1976 instaló en el país una de las épocas más oscuras de nuestra historia. El advenimiento de las fuerzas armadas al poder y sus consecuentes gobiernos autoritarios, provocaron tras la intención de erradicar la subversión e instalar el proceso de “Reorganización Nacional”, la desorganización y desmovilización de los sectores populares, suspendiendo todas sus actividades políticas.

**Se hizo a un lado el modelo de sustitución de importaciones y la industrialización, en pos de una economía dinámica y competitiva al exterior, retomando las leyes del libre mercado.**

**“El predominio acordado a la empresa privada supuso la reducción del ámbito de acción del Estado, bajo el principio de “subsidiariedad” y la consiguiente transferencia de funciones de éste hacia la esfera privada” (Yujnovsky, 1984).**

Se socavó así la posición social de la clase trabajadora a través del mencionado debilitamiento de las organizaciones corporativas, la fuerte transferencia de ingresos de los asalariados a los propietarios del capital, y el proceso de redistribución regresiva del ingreso. Esta última

situación provocó la reducción del poder adquisitivo de grandes masas de la población, disminuyendo su participación en el mercado de vivienda.

La política habitacional, enmarcada en el contexto del plan económico de corte neoliberal planteado, puso en marcha programas de vivienda pública dirigidos a dos sectores sociales, que facilitaron la acumulación del sector de la construcción privada:

- El **Banco Hipotecario Nacional (BHN)**, destinado a atender a sectores con capacidad de ahorro, pero que requerían financiación a largo plazo, el cual vio notoriamente reducida su participación luego de la Ley FONAVI, por la que los programas pasaron a ser financiados por este Fondo y ejecutados por los Organismos Provinciales correspondientes;
- y el **Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)**, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, y que constituyó históricamente el mayor fondo estatal destinado al sector vivienda particularmente dirigido a población de recursos insuficientes (definida como: “quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años”)<sup>5</sup>.

El Fondo supuso la construcción entre el '76 y el '83 de 23.320 unidades anuales y un avance en el proceso descentralizador, ya que el Estado actuó como financiador de servicios sociales a través de la obra pública, quedando bajo su responsabilidad la planificación general y la distribución de los recursos, traspasando todas las responsabilidades operativas (planificación territorial, elección de tipologías, licitación y adjudicación) a los Institutos Provinciales. La Secretaría de Vivienda ejerció entonces como administradora, los Institutos Provinciales como ejecutores y el Banco Hipotecario Nacional (BHN) como entidad intermedia.

La operatoria dio así respuestas a los sectores de menores recursos, aunque no alcanzó a los más bajos<sup>6</sup>.

Concomitante con el perfil autoritario y neoliberal de los gobiernos y con el abordaje que imperaba desde los años '50, el período considerado estuvo caracterizado por:

- “Construcción de vivienda pública “llave en mano” por el sector empresario concentrado.
- Expandido mercado privado para la producción destinada a sectores con poder adquisitivo.
- Fuertes erradicaciones villeras.
- Expansión urbana por loteamiento masivo de la tierra rural adyacente, sin servicios.
- Autoconstrucción en lote propio en la periferia urbana.

---

<sup>5</sup> “En 1977, la Ley 21.581 amplía los recursos del Fondo que se integran con los aportes del 5% sobre la nómina salarial y con el equivalente al 20% de los aportes previsionales de los trabajadores autónomos. En 1980 por Ley 22.293 se cambia el origen de los recursos reemplazando los aportes patronales y de los trabajadores autónomos por la dependencia del presupuesto nacional a través del 43,73% de la recaudación del IVA. Este porcentaje sufre fluctuaciones (desciende al 20,77%, aumenta al 36% y recupera su nivel original: 43,73%) entre 1980- 1983. En 1984 por Ley 23.060 se restablece la vigencia de la Ley 21.581 y nuevamente los recursos del Fondo vuelven a integrarse con aportes sobre los salarios.

A partir de la Ley 23966 de 1991, la recaudación FONAVI que se realizaba sobre los aportes patronales (Ley 21581/77) pasan a gravar una vez más el consumo a través de un impuesto al combustible (1%). Por otra parte respecto a la asignación del Fondo se registra otro cambio importante, ya que la distribución será para cada provincia según un porcentaje establecido en la llamada “coparticipación federal.” De esta manera se inicia paulatinamente un proceso de descentralización de las políticas.

A partir de las leyes nacionales 24.464 y 24.441 se crea el Sistema Federal de Vivienda (el cual se integra al FONAVI) y se establecen un conjunto de mecanismos financieros y desregulatorios de transacciones inmobiliarias (fideicomiso, contrato de leasing y regulación de letras hipotecarias como títulos de valores con garantías inmobiliarias), buscando bajar costos.

Con respecto a la determinación de la demanda como de “recursos insuficientes” corresponde a la Ley 21.581 del '77, ya que la 24.464 del '95 no incluye esta definición” (Jiménez, 2000).

<sup>6</sup>“La asignación de los cupos a las provincias se efectuó teniendo en cuenta diagnósticos de déficit habitacional y de características socio- económicas efectuados centralmente, así como los potenciales beneficiarios quedaban definidos mediante procedimientos técnicos- también centralizados- en base al ingreso total familiar, el número de personas y composición de la familia (...) Recibían más puntaje las familias numerosas y con situación habitacional deficitaria. Las unidades podían ser asignadas en venta mediante un crédito con plazo cierto (hasta 30 años), con plazo incierto o también en comodato y préstamo de uso” (Yujnovsky, s/f).

- Incremento de la presión tributaria y descongelamiento gradual de alquileres a través de la Ley de Normalización de locaciones urbanas.

(De esta forma), si bien no hubo en el período una política de vivienda comprehensiva, de modo que intentara asegurar su provisión a todo el conjunto de la población, se intentó construir un sistema de provisión del tipo de los estados europeos. Sus incompletas acciones o imperfecciones fueron de la mano del Estado de Bienestar argentino.

Sin embargo todo este proceso fue tolerado porque entre los años ´40 y los ´70 el país tenía un nivel aceptable de desarrollo (...) y tenía en términos sociales, una buena integración socioeconómica de su población, con una clase media muy extendida, y una constante incorporación de los sectores pobres al mercado de trabajo, lo cual otorgaba una movilidad social relativamente importante. Esto se complementaba con algunas instituciones del Estado de Bienestar, que permitían el acceso a la seguridad social, la educación y salud gratuita, y en gran medida al crédito” (Fernández Wagner, 1998).

### **b.1.1. El debate de los años 1970 y 1980 y el surgimiento de modelos alternativos.**

En el marco del recorrido histórico hasta aquí desarrollado, el crecimiento explosivo de las ciudades latinoamericanas que tuvo lugar a partir de los años ´50, unido a la magnitud de desplazamientos poblacionales del campo a las ciudades, la escasa capacidad del parque construido a ese momento para albergar más población, y las pocas posibilidades del Estado de construir nuevas unidades habitacionales, provocó lo que empezó a reconocerse como “escasez de vivienda”, junto con la consecuente ocupación (legal o ilegal) de tierras vacantes y la construcción de viviendas por parte de los propios pobladores.

Los asentamientos populares eran considerados males que debían evitarse, tumores malignos que había que impedir que se extendieran por la trama urbana, cuya única solución desde la óptica rostowiana de la linealidad del desarrollo imperante, era reemplazarlos por conjuntos habitacionales ordenados y modernos.

Sobre finales de los ´50 y principios de los ´60, los académicos (especialmente los antropólogos) comienzan a estudiar este nuevo fenómeno denominado “cultura de la pobreza”.

En este marco y contradiciendo los postulados que afirmaban que los pobres lo eran por su propia falta, Charles Abrams (1964), William Mangin (1967) y John Turner (1967-1969) demostraron con sus estudios que la pobreza encerraba una gran racionalidad, gran cantidad de trabajo por parte de los propios usuarios para mejorar su condición, y que los pobres, aún con medios precarios, construían ciudad.

Es en este período histórico que John Turner, concomitantemente a estos aportes teóricos, postula que donde se encuentra el problema reside la misma solución, introduce **el análisis de la vivienda desde el punto de vista del usuario no como consumidor final sino como gestor y constructor de su espacio vital, se opone a toda forma centralizada de resolución del problema de la vivienda y afirma que estos sectores en lugar de ser arrasados deberían ser apoyados en su proceso.**

“La palabra “vivienda” debe entonces emplearse más en su acepción de “proceso” que como unidad de habitación. Los verdaderos valores son aquellos basados en las relaciones entre los elementos que intervienen en la vivienda: los actores, sus actividades y sus logros” (Turner, 1976).

Por otra parte, la dimensión que introduce Turner de analizar la vivienda desde el punto de vista del usuario como gestor y/o constructor, se contrapone a la concepción vigente de su tiempo (los ´50 y ´60 fueron años de pleno auge de los sistemas centralizados, estandarizados,

industrializados y masivos de provisión habitacional) del usuario como consumidor final de un producto “llave en mano” y a las formas centralizadas de resolución del problema de la vivienda. Su aporte resulta así verdaderamente importante en la comprensión de la problemática socio-habitacional de amplios sectores sociales en el proceso de desarrollo de la sociedades del Tercer Mundo.

Sus tres principios básicos para la vivienda sintetizan las bases psicológicas, sociales y económicas de esta posición:

- a. *Cuando 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.*
- b. *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.*
- c. *Las deficiencias e imperfecciones en la vivienda son infinitamente más tolerables si ellas son de su propia responsabilidad que si ellas son de otros.<sup>7</sup>*

Se ponen así en cuestionamiento la centralización en los sistemas de provisión de vivienda vigentes en estas décadas, donde el estado benefactor-constructor era el principal (si no el único) encargado de asignar viviendas.

El trabajo de Turner, contemporáneamente con los planteos del Intermediate Technology Development Group (IT) liderado por E.F.Schumacher (1973), contrapone a las posturas del momento la **necesidad de abastecer cualitativamente las necesidades de vivienda**, y la cuestión de las tecnologías intermedias, apropiadas y alternativas accesibles a los **pobres** e confrontación con las industriales y fordistas imperantes.

Experiencias latinoamericanas hacia la búsqueda de una arquitectura de materiales y técnicas pobres, donde la participación poseía un rol importante, como fue la operación PREVI en Perú (1966), aportaron soluciones alternativas para los problemas del habitar de los países del Tercer Mundo, basadas en propuestas no convencionales, como la utilización de técnicas y tipologías populares y la apelación a la autoconstrucción (Ballent A. en: Liernur y Aliata, 1992).

Estas ideas son las que influyeron notablemente en la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos HÁBITAT I (Vancouver, 1976), llamando la atención sobre al necesidad de políticas que “pongan foco en el rol central de los recursos humanos como agentes de desarrollo”, y sentaron las bases para el surgimiento de acciones organizadas y estructuradas en organizaciones comunitarias y no gubernamentales en pos de modelos alternativos, como resultaron las iniciativas surgidas en la década del '70.

Los modelos alternativos en materia habitacional en nuestro país se desarrollaron históricamente de la mano de entidades no gubernamentales, e institutos o grupos de profesionales o de investigación, intrínsecamente relacionados con asociaciones comunitarias de base.

Concomitantemente con la emergencia de todo un nuevo escenario económico y social que por entonces se iba conformando en América Latina y en el país, sectores de la Iglesia Católica, empresariales y/o profesionales, se insertaron en la problemática social en un primer momento (década '50-'60) desde obras de carácter asistencial. En este marco se comenzó a propagar

---

<sup>7</sup> Nota: Tomado de Turner, John - *Housing by People*- Traducción propia de Raúl Fernández Wagner.

la idea de fortalecer la unidad solidaria de esfuerzos y ayuda al más débil, que sería luego el sustento ideológico de muchas de estas organizaciones.

El tramo que se extiende desde los ´60 y los ´70 se caracterizó por un expreso “compromiso con los pobres” y la organización popular desde concepciones predominantemente antiestatistas, alcanzando su auge a mediados de los ´70 en medio de procesos dictatoriales, para llegar a un proceso de institucionalización, nuevos espacios y oportunidades para estas organizaciones en la década de los ´80.

Bajo este marco de contexto regional surgen iniciativas variadas en toda América Latina como las cooperativas por ayuda mutua uruguayas; las experiencias de los pueblos jóvenes en Perú; los programas de desarrollo y vivienda mínima en El Salvador; la llamada Operación Sitio en Chile y las Micro-brigadas en Cuba.<sup>8</sup>

En nuestro país, sin desmerecer las acciones que una infinidad de organizaciones e instituciones desarrollaron en esta línea, dos entidades en materia de hábitat social resultan emblemáticas y referenciales de esta tendencia: el **Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE)** bajo la dirección del Arq. Horacio Berretta en Córdoba, y el **Instituto Universitario de Investigación en Vivienda (IIDVi)** con su Sistema UNNE- UNO, dirigido por el Arq. Víctor Pelli en la provincia del Chaco.

El abordaje definido, desarrollado y defendido por los modelos alternativos de políticas habitacionales surgidos en la década del ´70 cobraron su valor, porque partiendo de la concepción heterogénea y multidimensional de la pobreza han promovido avances importantes en torno a la cuestión de la vivienda, entre los que se destacan:

- El **avance hacia una concepción integral del hábitat**, incorporando otras dimensiones que resultan fundamentales en la vida del hombre por sobre las variables constructivas y/o económicas, superando la consideración sólo física de la vivienda y enfatizando su concepto social, su papel para satisfacer necesidades humanas y su carácter de derecho.
- El reconocimiento de que “la escasez de vivienda no es más que uno de los innumerables males menores y secundarios originados por el actual modelo de desarrollo” y que la adquisición de una vivienda no pone de por sí sola fin a la marginalidad imperante en nuestras comunidades. Ya que “no es la solución de la cuestión de la vivienda lo que resuelve al mismo tiempo la cuestión social, sino que **es la cuestión social (...), lo que hace posible la solución del problema de la vivienda**” (Engels, 1986).
- La **consideración especial a los procesos por sobre los productos**, lo cual implica adherir a propuestas que contemplen la progresividad y el carácter evolutivo natural del hábitat humano como construcción social. La vivienda se transforma bajo este enfoque en un instrumento que permite la implementación de procesos constructivo-educativos tendientes a descubrir y desarrollar las potencialidades preexistentes como así también dejar instaladas capacidades para resolver de manera consciente y responsable situaciones inherentes a otras problemáticas futuras.
- La **incorporación de metodologías sociales integrales, participativas y organizativas**, así como la adhesión a estrategias que favorezcan la promoción individual y comunitaria conjuntamente a la construcción de su hábitat, a fin de favorecer avances en torno a la autogestión y la disminución del clientelismo.
- La **valorización de las situaciones, culturas y habilidades particulares pre-existentes**, aseverando que más que arrolladas deben ser acompañadas, potencializadas y capitalizadas.

---

<sup>8</sup> Ver Berretta, Horacio (1987) *Vivienda y promoción para las mayorías*- Ed. Humanitas. Buenos Aires, Argentina.

- El **valor esencial del involucramiento y participación del usuario** sobre el que se pretende intervenir a través del diseño de programas y proyectos que los contengan, en tanto esto permite precisar las necesidades prioritarias, rescatar espacios de poder perdidos, elevar la autoestima de las comunidades y movilizar potencialidades y recursos fundamentales en la consecución de los procesos, favoreciendo la instalación de una cultura del trabajo y esfuerzo propio.
- La **adhesión a propiciar soluciones habitacionales por sobre viviendas terminadas**, invirtiendo el “mucho para pocos” por el “poco para muchos”, integrado a procesos de mejoramiento.
- El **valor acotado de las intervenciones técnicas y profesionales**, y la necesidad de propiciar una nueva generación de profesionales capacitados para acompañar estos procesos.
- La **necesidad de la complementación y articulación de actores** (articulación actoral o gestión asociada) en pos de potenciar recursos (humanos y materiales) existentes y disponibles, como respuesta efectiva a problemáticas imposibles de ser abordadas sectorialmente.
- La **necesidad de poner la ciencia y la técnica al servicio de las principales necesidades del hombre**, especialmente de las mayorías postergadas, desarrollando y adoptando tecnologías intermedias o apropiadas.

Sin embargo, las experiencias realizadas bajo estos postulados, si bien constituyen prácticas valiosas, han presentado algunas deficiencias entre las cuales se pueden mencionar:

- La **baja escala de producción** que experimentan. Las iniciativas ejecutadas poseen el carácter de proyectos, no alcanzando la escala de programas o políticas, poniendo en cuestionamiento la viabilidad real y el control social requerido por este tipo de intervenciones en términos masivos, a la luz de un déficit habitacional creciente como el que se padece.
- La **escasa consideración de la cuestión urbana** y la desarticulación a planes de desarrollo territorial, presentando, en general, déficit en la provisión de servicios e infraestructura, por su desarticulación con la acción estatal.
- La observancia de **problemas similares a las propuestas estatales** en cuanto a superficie y calidad, producto de la escasez de recursos.
- La falta de consideración y generación de **desfasajes entre los tiempos técnico-sociales de los proyectos** (generalmente extendidos) **y los tiempos políticos o administrativo- burocráticos.**
- La excesiva focalización de la articulación actoral en el grupo de base y los equipos técnicos a cargo, con **débiles relaciones con instituciones locales y con entidades gubernamentales** de distintos niveles, propiciando la escasa influencia en políticas de gobierno y/o de estado.
- **Dificultades en la institucionalización** de estos abordajes alternativos frente a los tradicionales, por lo que los procesos iniciados se encuentran estrechamente sujetos a los vaivenes y recambios políticos, generando malgasto de recursos y escasa capitalización de aprendizajes previos.

Aún a pesar de estos desaciertos, en nuestros días existe consenso sobre la mayoría de los puntos aportados por estos modelos alternativos, los cuales produjeron serias influencias en el campo de la vivienda.

Sin embargo existe una distancia considerable entre el estado del debate y la concreta implementación de planes de construcción masiva, los cuales continúan replicando modelos de gestión y construcción tradicionales centralizados, sectoriales, homogéneos, rígidos y con alto grado de imposición tecnocrática.

## **b.2. La transición democrática (1983-1989):**

La instauración de la vida democrática implicó un **hecho relevante para la historia nacional**, aunque **el proceso de acumulación del capital y el modelo de desarrollo continuaron siendo los mismos: de neto corte neoliberal- capitalista**. Ya que, como mencionáramos al hablar del Estado como cristalización de las relaciones sociales, aún dentro de una forma idéntica de Estado-capitalista pueden coexistir una gran variedad de regímenes políticos<sup>9</sup>: autoritarios, fascistas, democráticos (Cardoso, 1985), mientras no cambie el modo de acumulación y el tipo de estructuración social.

“Se acentuó (así) la fuerte concentración de capital en la estructura económica, configurándose y creciendo un subsector de grupos concentrados (en los cuales participaron con gran influencia empresas transnacionales) que tras beneficiarse del Estado burocrático- autoritario (...) pasarían a ser dominantes en el panorama económico de los '90, pues llegarán bien posicionados para participar de las principales privatizaciones” (Fernández Wagner, 1998).

Frente a ello la gestión radical determinó como organismos responsables del sector vivienda a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y al Banco Hipotecario Nacional (BHN)<sup>10</sup>, continuando con la atención diferenciada de sectores sociales según sus niveles de ingreso y capacidad de ahorro. Sin embargo, las operatorias se superpusieron, desviándose fondos destinados a los sectores de menores ingresos.

El Banco Hipotecario creció en participación durante este período, reabriendo operatorias anteriores modificadas e implementó líneas experimentales, que por sus características estaban dirigidas a la población que debería haber sido atendida por el FONAVI.

A su vez, la Secretaría de Vivienda (encargada de administrar los recursos del FONAVI) recibió un diagnóstico desfavorable de la gestión realizada por parte de las nuevas autoridades. Pero a pesar de la estructura burocrática e ineficiente, orientada a la atención de las empresas constructoras, los problemas de adjudicación, deficiencias y vicios constructivos, plazos de construcción extendidos, pagos de cuantiosas sumas por reclamos y el bajo nivel de recupero detectados en dicho diagnóstico, no se produjeron cambios sustanciales.

Por otro lado, el crédito otorgado en 1988 por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento estableció como exigencia la reformulación del sistema FONAVI. Si bien el intento de reformulación fracasó tras la cancelación del préstamo en 1992, las resoluciones continuaron vigentes, lo cual supuso **dejar al margen los criterios universalistas del Estado Benefactor en pos de una focalización a segmentos cada vez más acotados de la población y la**

<sup>9</sup> O'Donnel entiende como régimen al “conjunto de patrones realmente vigentes (no necesariamente consagrados jurídica o formalmente) que establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles fundamentales, así como los criterios de representación sobre la base de los cuales se formulan expectativas de acceso a dichos roles.” El gobierno, en cambio, está constituido por dichos roles.

“En síntesis, podríamos definir al Estado como la condensación- materialización de determinadas relaciones sociales, al gobierno como un espacio decisivo dentro del aparato estatal y al régimen como una estructura formal que define uno de los aspectos centrales de la circulación del poder y la construcción de políticas públicas. De ahí que no todo cambio de gobierno implique un cambio de régimen, ni tampoco todo cambio de régimen implique la alteración de la forma Estado. Sólo una alteración profunda del modelo de acumulación y del tipo de estructura de clases estaría indicando una transformación estructural de la forma histórica de Estado” (Tarcus, 1992).

<sup>10</sup> Desde 1980 el BHN se relacionaba con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Acción Social, siendo el Secretario de Vivienda su presidente. A partir de la Ley 23.090 de 1983 éste cambia de jurisdicción, pasando a depender del Ministerio de Economía y el Secretario de Vivienda deja de ejercer la presidencia.



**disminución de la calidad y del costo de las unidades.** “De hecho implicó incorporar un **criterio mercantilista donde los beneficios recibidos se corresponden de manera directa con la capacidad de pago del beneficiario**” (Jiménez, 2000).

Mientras tanto, tal como hemos analizado en el apartado anterior, durante el período se acentuó la pauperización de los sectores medios a través de la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la creciente desocupación, la tercerización del empleo y la elevación del costo de vida, lo cual afectó considerablemente a la producción especulativa de la vivienda de los sectores medios y repercutió fuertemente en el incremento de hogares deficitarios.

### **b.3. La década del '90 (1990-1999):**

Si bien las transformaciones en el modo de intervención del Estado en la Argentina comenzaron en 1976, la década del '90 puede caracterizarse como el período en que se realizaron las transformaciones más importantes, ya que es en ella cuando la desregulación y las privatizaciones alcanzaron valores antes insospechados, de la mano de Carlos Saúl Menem y tras las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica.

Los principales aspectos dispuestos por estas leyes<sup>11</sup> fueron dotar de poderes casi ilimitados al Poder Ejecutivo y abrir la economía, dejándola en manos de las empresas privadas, ya que:

- Se declaró el Estado de Emergencia en el plano económico y administrativo, facultándose al Poder Ejecutivo para disponer las medidas tendientes a superar la crisis resultante de la hiperinflación desatada durante la gestión anterior.
- Se dispuso la privatización de la mayoría de las empresas y sociedades pertenecientes al Estado, tanto de servicios públicos como industriales o comerciales.
- Se suspendió el otorgamiento de subsidios del Estado al sector privado fundados en franquicias fiscales o aduaneras.
- Se reordenó el funcionamiento del Banco Central y de los mercados financieros, incluyendo la total liberación del régimen de inversiones extranjeras.

Frente a tales transformaciones, **la política habitacional no pudo permanecer ajena.** Así se reestructuraron el Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el FONAVI, **promoviendo al sector privado y dejando en manos del mercado a los sectores sociales antes subsidiados indirectamente por el Estado.**

El BHN fue transformado primeramente en Banco Mayorista y luego en Sociedad Anónima sujeta a privatización. Ésta llegó finalmente en 1998.

El FONAVI, por su parte, sufrió el cambio del origen de los recursos (se eliminó el impuesto al trabajo, reduciendo los costos laborales de las empresas), la **descentralización de la administración de los recursos** (objetivo ampliamente buscado por los gobiernos provinciales), la **diversificación de las operatorias y el establecimiento del Sistema Federal de Vivienda**<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cabe destacarse que en este apartado, los principales aspectos de la política estatal y habitacional se han planteado en base a tópicos establecidos por Mabel Jiménez (Jiménez, 2000).

<sup>12</sup> En agosto de 1991 el Pacto Fiscal determina la transferencia automática de los recursos FONAVI. La Ley 24.464 del '95 mantiene el origen de los fondos a partir de la alícuota del impuesto a los combustibles líquidos a los que se le adicionan los provenientes de los recuperos de las inversiones y los propios aportados por las jurisdicciones, transfiriendo los aportes laborales al financiamiento del régimen Nacional de Previsión Social; y crea el Sistema Federal de Vivienda y el Consejo Nacional de Vivienda como organismo asesor, integrado por el FONAVI; los Organismos provinciales que dictan sus propias reglamentaciones, aplican y administran los recursos del Fondo; y el Consejo Nacional de la Vivienda como coordinador de la planificación, responsable de la elaboración de normativas

Todo esto favoreció una **mayor focalización que acotó al máximo el número de destinatarios de las políticas públicas**, colaborando con la “pauperización de la clase media” o la aparición de los “nuevos pobres”, antiguos destinatarios de dichas políticas que ante las transformaciones descriptas comenzaron a sentir el desamparo estatal.

A su vez se intentó con estas medidas incrementar la competitividad del sector privado ante la globalización y la apertura de la economía.

La descentralización de recursos no se registró sólo en vivienda, sino en todos los ámbitos sociales (educación, salud, etc), continuando lo iniciado por el proceso militar. Según las palabras del Subsecretario de Vivienda (Subsecretaría de Vivienda, 1996) la política de vivienda impulsada por el gobierno se asentó en los siguientes principios:

- **Descentralización de las acciones públicas y participación de los demandantes** en la definición, localización y ejecución de sus propias soluciones habitacionales.
- **Concepción de la vivienda no como cuestión de obra pública sino de obra privada**, teniendo el **Estado un rol facilitador** de las soluciones que la población gestione.
- Soluciones habitacionales a partir de la **atención a la demanda** (no a la oferta).
- Concepción de la **problemática habitacional no como problema de carácter técnico, sino financiero**, compatible con las necesidades y con la capacidad de pago de los destinatarios.
- **Cesión de la vivienda a manos del mercado**, por lo que a cada uno le corresponde la vivienda que su capacidad de pago le permita.

Se anuló así toda concepción del problema habitacional como problemática social y como conjunto de problemas autoimplicados. De la misma manera se suprimió, tratando de solucionar los síntomas sólo desde el ámbito financiero y mercantil, la forma de contrarrestar las reales causas que lo generan.

Coherente con la política impulsada, los créditos hipotecarios (que exigen afrontar por el demandante entre el 20 al 25% del valor de la vivienda a adquirir) marcaron una evolución notoria para este período (producto de la estabilidad alcanzada a partir de la Convertibilidad), pero resultaron sólo accesibles a grupos familiares con empleos formales e ingresos superiores a \$1500, lo cual les otorgaba capacidad de ahorro.

Por su parte, la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) produjo significativas modificaciones en el manejo de los recursos. A saber:

- **Aumentó la producción:** producto de la diversificación de las operatorias y la reducción del monto de inversión por unidad, tras la incorporación de líneas de acción cofinanciadas y descentralizadas a municipios o entidades intermedias, reduciendo inclusive los montos destinados a obras de infraestructura y equipamiento.

---

y evaluador de las acciones realizadas. Las transferencias de los recursos a las jurisdicciones revisten el carácter de automáticas, distribuyéndose, a medida de su acreditación, conforme los coeficientes de distribución determinados por la Ley 24.464. Cabe señalar que estos coeficientes se encuentran sujetos a su ajuste cada 2 años, de acuerdo a la evaluación que sobre su correcta aplicación debe efectuar el Honorable Congreso de la Nación, en cada jurisdicción. A su vez esta Ley excluyó la definición de la demanda FONAVI como exclusivamente de “recursos insuficientes”.

- **Se diversificó la oferta:** tras la descentralización y el cofinanciamiento<sup>13</sup> se permitió progresar de la antigua concentración a la multiplicación de soluciones alternativas (urbanización de tierras y provisión de alojamiento básico (programas de lotes con servicios, provisión de núcleos húmedos o materiales para autoconstrucción); rehabilitación de áreas urbanas deterioradas y de asentamientos precarios (reordenamiento parcelario, regularización dominial, completamiento de infraestructura básica, mejoramiento de viviendas, demoliciones, nuevas edificaciones) y préstamos para terminaciones, ampliaciones y/o refacciones de viviendas deficitarias en lote propio).
- **La población destinataria:** fue modificada, introduciendo población que no respondía a la categoría socio-económica de “recursos insuficientes.”<sup>14</sup>
- **El recupero de la inversión:** mejoró sensiblemente, superando el 50% de los montos devengados.

De esta manera, puede inferirse que si bien la producción de viviendas fue superior a la de la década anterior (producción anual de más de 50.000 unidades de vivienda), el divorcio existente entre el discurso y la acción fue la nota distintiva del período.

Al respecto, la mayoría de las acciones ejecutadas continuaron respondiendo a las características de la **obra pública mediante ejecución empresarial por licitación o adjudicación directa**, contrariamente a las propuestas de privatización. A su vez, el compromiso de financiar la demanda antes que la oferta no se cumplió, sino todo lo contrario. La focalización tendió a una diversificación de las operatorias que incorporó a sectores de mayores ingresos, siendo muy baja el total de la inversión destinada a sectores de menores recursos<sup>15</sup>.

Por su parte, **la descentralización planteada supuso el traspaso de responsabilidades sin recursos**, limitándose a una necesidad de “acordar con las provincias un nuevo esquema de distribución de impuestos, más que a una vocación claramente descentralizante por parte del Estado” (Jiménez, 2000). En efecto, **la descentralización contempló sólo la ejecución de programas sin traspaso real de poder a los gobiernos locales.**

Finalmente, en cuanto al discurso de impulso participativo de la sociedad civil, si bien se registró crecimiento durante el período, los espacios ganados fueron acotados, estableciéndose desvirtuaciones con respecto a la real práctica participativa, ya que se la redujo al simple aporte de mano de obra como forma de reducir costos, o bien se la favoreció bajo intenciones clientelísticas que variaron según el color político de turno.

“Aparte del descentralizado FONAVI y la política del BHN antes descripta, (se añaden en este período) dos líneas de acción directa en el marco del “gasto social”. Por una parte se incorporan acciones llevadas a cabo a partir de financiamientos de la banca internacional con destinos específicos (Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa 17, etc.) y

<sup>13</sup> A modo de ejemplo, “mientras en 1991, el 98% de las viviendas en ejecución correspondía a los programas tradicionales del FONAVI, para diciembre de 1993 sólo el 41% de las mismas respondían a estos programas. El 59% restante correspondía a programas cofinanciados” (Fernández Wagner, 1998).

<sup>14</sup> La Ley 24.464 de 1995 no incluye la determinación de la demanda FONAVI como de “recursos insuficientes” tal como lo establecía la Ley 21.581 del '77.

<sup>15</sup> El conjunto de estos Programas, desarrollados por la Subsecretaría de Vivienda, además del FONAVI, fueron: Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica, Programa de Rehabilitación de Zonas Inundadas y otras en Emergencia Climática, Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa de Financiamiento a Municipios, además de otros programas desarrollados en otras jurisdicciones en el área Vivienda, Infraestructura y Equipamiento. En la Secretaría de Desarrollo Social: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino con Necesidades Básicas Insatisfechas (PROSOFA), Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR). En el Ministerio del Interior: Programa de Protección contra las Inundaciones (P.P.I.Birf 4147-Ar) y Programa de Emergencia para las Inundaciones de “El Niño” (Subprograma de Viviendas por autoconstrucción- Birf-4273-Ar). En total se realizaron en el período inversiones por \$9.288.506.038, correspondiendo el 89,7% al FONAVI, y sólo el 10,3% al resto de los programas mencionados, destinados a sectores de menores recursos y en situaciones de emergencia. Fuente: Jiménez (2000).

por otra parte se implementa el denominado “Plan Arraigo” de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales de la Presidencia de la Nación, destinado a la regularización de tierras.

Estas iniciativas surgieron como forma de amortiguar la tensa situación social en las provincias, donde a la debacle financiera de las administraciones y a los graves problemas de las economías regionales con elevado desempleo, se le suman forzadas y persistentes prácticas clientelistas de los poderes políticos provinciales y locales. Lo cual ha provocado resultados disímiles en las políticas sociales, en particular en las de vivienda” (Fernández Wagner, 1998).

En síntesis, **en este período se desarrolla una política pública que sólo construye unas pocas viviendas** (que se destinarán preferentemente a las clases medias provinciales) y mientras tanto **privatiza la cartera del Banco Hipotecario y vuelve al crédito prácticamente inaccesible, al tiempo que desregula los mercados del parque de viviendas vacantes, que desalienta la planificación y regulación del suelo urbano**, es decir no interviniendo sobre la generación de nuevo suelo urbano, y también privatizan todos los sistemas de infraestructuras y transporte, **lo cual provocará que los conflictos socio-urbanos en torno al habitar se agraven** a un nivel nunca antes visto, en consonancia con el pasaje de un tercio de la población de clase media a pobres (los nuevos pobres) (Fernández Wagner, 2007).

#### **b.4. La actualidad (2000- 2009):**

Esta etapa se inicia con un período caracterizado netamente por la **crisis político- económica y sucesivos gobiernos de transición**. La asunción del Dr. Fernando De la Rúa en 1999 puso fin a diez años de gobierno menemista.

Con mayoría opositora en el Congreso y en las gobernaciones provinciales, el gobierno radical de principios del siglo XXI se caracterizó por un aletargamiento y lentitud en las respuestas. Contrariamente a lo esperado, dicho gobierno no sólo continuó con la línea política y económica impuesta desde 1989, sino que se orientó a profundizar la situación con un mayor ajuste en el gasto público.

“El gobierno de Fernando de la Rúa consiguió en los últimos meses ordenar la macroeconomía (...) El cierre sin rojos de las cuentas públicas (...), por primera vez en dos años y con un superávit de 726,6 millones de pesos, es uno de los logros que el gobierno de la Alianza sí pudo exhibir en el rubro de la macroeconomía; otro éxito para exponer en ese campo fue el récord de la recaudación impositiva, que fue la más alta de la historia y llegó a los 4824,3 millones de pesos. Nada del mismo tenor, en cambio, pudo mostrar en materia social (...) Así, mientras por un lado se alcanzó una recaudación récord y las cuentas fiscales cerraron sin déficit, la desocupación trepó, por otro, al 15,4% y casi cuatro de cada diez argentinos siguieron viviendo en la pobreza. Las diferencias de performances radicarón en que los recursos que ingresaron a las arcas del estado por vía de los ajustes no se asignaron a los sectores más vulnerables de la sociedad, sino a cumplir los compromisos asumidos con los organismos financieros internacionales” (Rodríguez- Boyadjíán, 2000).

En el mes de julio del 2001, mediante el dictado de la Ley 25.453, llamada de “Déficit cero”, se modificó sustancialmente la dinámica de la utilización de los fondos públicos, sucediéndose a partir de entonces numerosos recortes presupuestarios que afectaron tanto al gasto social como a la totalidad de las jubilaciones, pensiones y salarios de los empleados públicos, lo cual provocó una profundización de la recesión económica y en un aumento de los niveles de pobreza e indigencia.

**Las políticas en marcha se suspendieron sin que surgieran posibles alternativas a las existentes, por lo que la tensión social se fue incrementando progresivamente ante un gobierno que fue percibido sin apuro por encontrar y brindar soluciones.**

“En el 2001 prácticamente no hubo aumento del presupuesto social y todos los “nuevos” programas fueron, en verdad, producto de la fusión y el cambio de etiquetas de los ya existentes<sup>16</sup>: El plan “Unidos” resultó de la unión de los programas Asoma, Prani y Prohuerta; el programa de empleo propuesto partió de la base de los viejos Planes Trabajar, y el plan integral “Solidaridad” sólo fue puesto en marcha en una experiencia piloto en 24 localidades del interior del país durante seis meses, fase después de la cual se previó extenderlo a unas 200.000 familias en marzo del 2001, sin concreciones.

También se anunció el Plan Nacional de Infraestructura, que contemplaba una inversión de 20 mil millones de pesos en todo el país para los siguientes cinco años. La apuesta no fue para el corto, sino para el mediano y largo plazo. La idea fue generar un millón de puestos de trabajo, 400 mil en forma directa y el resto por la reactivación de las actividades asociadas a la construcción de diversas obras públicas que el gobierno nacional propuso consensuar con las provincias (Rodríguez- Boyadján, 2000).” Sin embargo, la renuncia del Ministro de Infraestructura y Vivienda en el segundo semestre del 2000 abortó con la continuidad de este Plan Nacional.

De la misma forma, programas habitacionales integrales como el de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) financiados por el BID vieron reducir abruptamente los recursos de contraparte nacional, por lo que se limitaron a cubrir el costo de las obras iniciadas con escasas posibilidades de atender a otras comunidades, y tras el desmembramiento de la Alianza vieron seriamente cuestionada su continuidad y permanencia.

Unido a ello el traspaso durante la presidencia de De la Rúa de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda desde la Secretaría de Desarrollo Social al Ministerio de Economía, y luego a la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, puso en evidencia una concepción de la vivienda como mero objeto físico y de cambio, sin llegar a cuestionar las causas fundamentales de dicho problema, pertenecientes al complejo campo de lo social.

Estas situaciones particulares junto al acorralamiento de ahorros particulares, la indiscriminada emisión de bonos nacionales y provinciales y la fuga de capitales al extranjero en manos de financiadoras y entes bancarios internacionales, precipitaron la renuncia anticipada del presidente De la Rúa en diciembre del 2001, en medio de fuertes reclamos, tensiones sociales y crisis política.

La posterior sucesión de diferentes ejecutivos en pocas semanas agudizó aún más la crisis imperante.

Frente a ella Eduardo Duhalde se hizo cargo transitoriamente de la conducción del país hasta el llamado a futuras elecciones.

En los primeros meses del 2002 se suprimió la Convertibilidad y tras ella la moneda nacional devaluó más de tres veces su valor. Esto, junto a la inflación generada por un mercado interno basado mayoritariamente en importaciones a precio dólar, terminó de socavar el nivel de ingresos de la población y acentuar la paralización productiva y económica del país.

A pesar de las promesas de intentar reorganizar el país, las rivalidades e internas políticas junto a las cada vez más fuertes presiones de los entes internacionales, sólo permitieron poner en marcha políticas de contención social (Planes para Jefes de Hogar de \$150 en todo el territorio nacional, Planes alimentarios focalizados, etc.) y de represión ante las reiteradas marchas de ahorristas, desocupados y piqueteros. El descreimiento por toda dirigencia política y el pedido consensuado por parte de la sociedad de exigir la caducidad de todos los

---

<sup>16</sup> “El presidente encomendó a Rodolfo Terragno que reorganizara los programas sociales que en la actualidad atienden a 2,2 millones de beneficiarios, entre familias y personas. Cuatro meses después, el jefe de Gabinete redujo a 18 los cerca de 70 programas existentes, agrupándolos en siete áreas temáticas” (Rodríguez-Boyadján, 2000).

mandatos, en busca de una renovación política largamente reclamada, se fue de esta forma incrementando. Como varios autores señalan, este período no fue sólo de crisis política, sino que fue “la crisis de la política”.

De esta manera y concomitantemente a lo expuesto, **la política habitacional se insertó en una nebulosa de indefinición y crisis político- económica, la cual no sólo provocó el estancamiento de las operatorias que estaban llevándose a cabo, sino que frente al panorama nacional quedó relegada tras planes coyunturales de emergencia o de generación de empleo, sin llegar a poner en marcha estrategias integrales para hacer frente a la situación padecida.**

El llamado a elecciones en marzo del 2003 y la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia generó cierta oxigenación en el panorama político.

Dicho gobierno ha hecho frente a las pretensiones internacionales amparado en el apoyo popular y en un perfil en defensa de los derechos humanos, que supo construir mediante estrategias dotadas de ciertos tintes demagógicos.

A nivel de políticas sociales y especialmente en términos de vivienda, desde mediados del 2003 se inició un **proceso de reactivación acelerada** de las obras públicas, especialmente relacionadas a la política habitacional. **La cuestión socio-urbana y habitacional fue instalada prioritariamente en la agenda pública nacional**, con objetivos de reactivación económica y generación de empleo formal.

La **fuerte inversión en materia de vivienda** (una ejecución financiera que superó los 2500 millones de pesos anuales) **alcanzó valores históricos**. Sólo en dos oportunidades anteriores (Primer Plan Quinquenal de Perón y en los años ´70) se construyeron tantas viviendas anuales con fondos públicos en las grandes ciudades (Fernández Wagner, 2006).

A fines del 2004 el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación lanzó el **Programa Federal de Construcción de Viviendas**.

Se consolidaron así un conjunto de Programas Federales (y/o subprogramas) que actuaron en forma complementaria abarcando diferentes demandas. A saber:

- Subprograma de construcción de viviendas con municipios.
- Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios de aplicación inicial en la Región Metropolitana de Buenos Aires).

Con el objetivo de reactivar las obras paralizadas del FONAVI<sup>17</sup> se lanzaron:

- Programa Federal de fortalecimiento y optimización del recupero de cuota FONAVI.
- Programa Federal de reactivación de obras FONAVI,

los cuales se propusieron fortalecer y completar la ejecución de viviendas con fondos FONAVI<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Producto de su desfinanciamiento tras las sucesivas autorizaciones hechas en el año 2000 y 2001 a las provincias respecto a destinar parte de los fondos FONAVI para cubrir déficit en otras cuentas (libre disponibilidad).

<sup>18</sup> **Programa Federal de Reactivación de las Obras FONAVI:** el programa tuvo los siguientes objetivos:

- Reactivar la construcción de viviendas promoviendo la normalización de los emprendimientos de vivienda actualmente paralizados o a muy bajo ritmo de construcción a partir de un aporte de un financiamiento no reintegrable del Gobierno Nacional (en la primera etapa este aporte fue equivalente al 30% de las certificaciones, y en la segunda etapa al 50% de las certificaciones), a fin de aprovechar el efecto dinamizador del sector de la construcción sobre el resto de la economía como gran generador de ocupación de mano de obra.
- Promover e incentivar la plena afectación de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para iniciar o reactivar emprendimientos habitacionales.
- Contribuir a la generación de empleo productivo reinsertando en el mercado laboral mano de obra actualmente desocupada (en la segunda etapa se autorizó la utilización de los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar como mano de obra a fin de generar una política que simultáneamente resuelva los problemas habitacionales y de pleno empleo y producción, permitiendo reorientar la aplicación de fondos que actualmente están destinados a subsidios, a la generación de un proceso productivo que permita su reinserción social y laboral).

Y con el propósito de generar trabajo mediante cooperativas, se puso en marcha el Programa Federal de Emergencia Habitacional.

Unido a ello se desarrollaron otros programas complementarios como el Programa Federal de Solidaridad Habitacional, tales como:

- el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, con el objetivo de atender a donde se concentraba el grueso del déficit (en lo que el Censo registra como “Casas B”) que luego tuvo una instrumentación dificultosa y bastante tardía.
- y el Programa Federal de recuperación de zonas afectadas por las inundaciones,

Asimismo continuó el PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) que tuvo financiamiento internacional BID y 40% de contraparte nacional, el cual concluyó su primera fase efectuando intervenciones focalizadas en todo el territorio nacional, con algunos logros cualitativos pero bajo impacto cuantitativo.

El Programa Federal en sus reiteradas etapas (I y II)<sup>19</sup> y bajo sus variados subprogramas tuvo como objetivos la **reactivación económica, la generación de empleo genuino, y el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción, con la intención de tener impactos significativos en el mercado laboral, la producción de insumos y el déficit de vivienda.**

Los Programas de Emergencia Habitacional y de Solidaridad Habitacional se orientaron no sólo a satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores bajos, sino a favorecer la creación de empleo que mejore sus condiciones laborales, a partir de la participación de cooperativas de trabajos y pequeñas empresas constructoras localizadas en aquellas regiones del país con mayores niveles de pobreza<sup>20</sup>. Sin embargo los mismos, encontraron serias trabas en su concreción y debieron flexibilizarse, producto de un tecnicismo que se adaptó escasamente a las realidades políticas y socio- organizativas locales.

Por otra parte, el Programa Federal de Construcción de Viviendas, reprodujo el antiguo esquema de producción masiva de viviendas llave en mano, a cargo de grandes empresas constructoras, sin pautas precisas de recupero y como vía de reactivación del mercado laboral, con consecuentes repercusiones sociales.

---

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios fue el responsable de establecer la cantidad de viviendas y el monto del aporte nacional no reintegrable para cada una de las jurisdicciones provinciales que decidieron participar del Programa.

La segunda etapa de este programa supuso la reactivación de 24.611 viviendas y la generación de 73.833 puestos de trabajo. Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Chaco, Misiones, Jujuy, Salta, Tucumán, Mendoza y Santa Fe fueron las provincias más beneficiadas.

<sup>19</sup> La Etapa I poseyó una duración de 26 meses. El aporte de Nación fue de \$ 3.900 millones; se propuso la construcción de 120.000 viviendas y la generación de 360.000 puestos de trabajo.

La Etapa II poseyó una duración de 36 meses. El aporte de Nación fue de \$17.401 millones; se propuso la construcción de 300.000 viviendas y la generación de 900.000 puestos de trabajo.

<sup>20</sup> *Programa de Emergencia Habitacional*: orientado a la reactivación productiva mediante la utilización de los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar organizados en forma de Cooperativas de Trabajo para la construcción de viviendas a fin de generar una política que simultáneamente resuelva los problemas habitacionales y de pleno empleo y producción, permitiendo aplicar fondos que actualmente están destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral.

*Programa de Solidaridad Habitacional*: prevé la aplicación de recursos nacionales para la ejecución de proyectos de construcción de vivienda e infraestructura en áreas urbanas localizadas en aquellas regiones del país más castigadas por la situación de emergencia económica incorporando como mano de obra a actuales beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar o mano de obra actualmente desocupada procurando su inserción como trabajadores formales de las empresas que ejecutarán las obras.

En la selección de las empresas el programa buscó privilegiar a aquellas pequeñas empresas radicadas en la zona a fin de potenciar la utilización intensiva de mano de obra. Asimismo en los contratos a suscribir procuró la incorporación de una cláusula que obligaba a la empresa a que el 50% del personal a incorporar en relación de dependencia fueran beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

En términos cuantitativos, el Programa Federal de Construcción de Viviendas, “en su Etapa I de 2004 al 2006 (26 meses), se propuso construir 120.000 viviendas nuevas<sup>21</sup> en todo el país de las cuales una 38.000 se localizaron en los 34 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En total se destinaron 3.900 millones de pesos<sup>22</sup> y se promovió la generación de 360.000 puestos de trabajo.

La Etapa II poseyó una duración de 36 meses. El aporte de Nación fue de \$17.401 millones, y se propuso la construcción de 300.000 viviendas (con un cupo de 98.500 viviendas para la región metropolitana) y la generación de 900.000 puestos de trabajo” (Fernández Wagner, 2007).

Al respecto **es notable el impacto cuantitativo que implicó la construcción masiva de viviendas, acompañadas por mejoras en la infraestructura, los servicios y los espacios públicos.**

De mantenerse este nivel de inversión pueden registrarse importantes avances en relación a la disminución del déficit habitacional.

De la misma manera las políticas emprendidas han sido ciertamente **reactivadoras** no sólo **de los equipos técnicos provinciales y locales**, sino que han permitido la **reinserción al mercado laboral de numerosos trabajadores.**

**Sin embargo y paradójicamente a esta inversión, el conflicto en torno a las condiciones de habitabilidad de los sectores menos aventajados mostró serias evidencias de agravamiento.** Específicamente porque la **construcción masiva de viviendas**, sin una política de suelos y planificación urbana con la correspondiente disponibilidad de instrumentos urbanísticos acordes, provoca una serie de consecuencias no previstas o no deseadas, vinculadas a la **escasez de suelo de propiedad pública disponible** para la construcción de las viviendas, la **especulación inmobiliaria** y la **segregación urbana.**

Unido a ello la construcción masiva de viviendas como resultado de un **sistema de distribución discrecional de “cupos” en función de una estrategia territorial centrada en la “acumulación política”** asume unas formas asignación social y localización que no obedecen a algún **tipo de planificación urbana** (se decide por factibilidad constructiva las viviendas en el territorio). Esta estrategia tiene una serie de consecuencias entre las que se destacan un descontrol en el proceso de urbanización; conflictos por la escasa participación de la población; incertidumbres sobre una apropiada asignación social de la vivienda y palntea dudas sobre la eficacia social y urbana de la inversión, ya que posee como riesgo que favorezca más a intermediarios y especuladores (Fernández Wagner, 2007).

De esta manera si bien la especificidad y la magnitud de los fondos destinados a la vivienda social permitió que se minimizaran los efectos de la Reforma del Estado (Basualdo, 2006), la actual política habitacional resulta una **política de gobierno**, ya que no establece una base jurídica que trascienda la actual administración, que impulsó una **recentralización de la política** subordinando a los actores locales a un formato único de respuesta.

La misma **no establece articulaciones con la planificación ni establece regulaciones de los mercados** (suelo urbano y parque construido); **reproduce conjuntos de gran tamaño** y “ciudades dormitorio”; **“dispara” los mercados informales** (a corto y largo plazo); no considera los **conflictos en alza** en torno a los derechos a la ciudad y a la vivienda; y **no constituye una política favorable a procesos de desarrollo local** (Fernández Wagner, 2007).

---

<sup>21</sup> Entre sus objetivos figuraba el superar (en conjunto con la construcción privada) el crecimiento anual estimado de formación de nuevos hogares.

<sup>22</sup> En la Presentación del Programa Federal II se consigna que en 26 meses de gobierno nacional (administración Kirchner) se invirtieron \$ 8.400 millones, construyendo 200.000 viviendas y 50.000 mejoramientos, y se generaron 700.000 puestos de trabajo.



**A nivel de la Región Centro, durante la última década el panorama regional estuvo fuertemente condicionado por las características impuestas por el proceso de reactivación y recentralización de la política habitacional impulsado por el gobierno nacional.**

“El conjunto de decisiones en materia habitacional —en esta nueva fase de la política pública— centra la toma de decisiones en el poder ejecutivo. Básicamente consiste en una política de construcción de viviendas (en el marco de la obra pública) que parte de una asignación presupuestaria con adjudicaciones territoriales, basadas en cupos por provincias y/o municipios. Esta política no está acompañada, o encuadrada en una legislación (con participación de los otros poderes constitucionales) que consoliden estas acciones como una política de Estado. Es decir legislación que estipule los modos de ejecución y fuentes presupuestarias de los recursos, su gestión, su distribución territorial y asignación social de los mismos. Esto si bien convive con el sistema FONAVI, de hecho lo reemplaza pues el volumen presupuestario es casi 10 veces mayor.

(...) se trata entonces de una política de gobierno (no de Estado). Por lo tanto su distribución territorial (en un país Federal) no es sistémica, regulada por ley (como era FONAVI mediante la coparticipación) sino que se está ejerciendo mediante “cupos” negociados en el Ministerio de Planificación Federal directamente con cada intendente (en algunos casos con gobernadores y/o por su intermedio con los IPV's provinciales)” (Fernández Wagner, 2006).

Frente a estos condicionantes políticos, institucionales y económicos, las provincias y los municipios diseñaron sus políticas habitacionales articulando dos estrategias: por un lado la adhesión a estas operatorias nacionales mediante afectación de fondos de coparticipación y el intento de adaptación de los subprogramas nacionales a las realidades locales; y por otro la gestión directa de fondos ante entidades internacionales.

Bajo esta última modalidad tanto las provincias de Córdoba como de Santa Fe ejecutaron programas habitacionales de escala en paralelo a las operatorias oficiales.

La provincia de Santa Fe fue pionera en este tipo de estrategias a través del **Programa Rosario Hábitat**. El mismo surge con la finalidad de promover la equidad social y la reducción de la pobreza, recomponiendo la situación de fractura urbana de los asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario.

Así el objetivo que se plantea el Programa es “encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logrará mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias”. Para esto, “el programa se propone financiar proyectos integrados de mejoramiento barrial en asentamientos irregulares, combinando inversiones en infraestructura requeridas para su regularización, con el desarrollo social, con vistas a incrementar el capital humano y social de estas comunidades”. (S.P.V, 2002)

“La transformación de los asentamientos irregulares en barrios formales” (S.P.V, 2002) se ejecutó a través de los siguientes componentes:

- urbanización integrada;
- acciones integradas de atención a niños y adolescentes y sus familias;
- generación de trabajo e ingresos;
- fortalecimiento institucional;

los cuales supusieron las siguientes acciones: ordenamiento del tejido urbano de las villas y reordenamiento del loteo para la provisión de infraestructura básica; mejoramiento habitacional para las familias que permanecen en el barrio; construcción de viviendas con infraestructura para las familias que deban ser relocalizadas; regularización dominial; fortalecimiento de redes

sociales con la participación de los beneficiarios en todo el proceso; atención integrada de niños y adolescentes; acciones de capacitación, educación e inserción laboral para jóvenes; consolidación, apoyo técnico y desarrollo funcional de incubadoras de microempresas; comunicación permanente con la comunidad a través de periódicos, radios, etc.

El modelo de gestión se basó en la participación de la comunidad involucrada en sus dos aspectos: como derecho a la inserción y como deber de implicación. “El modelo participativo que se planteó en la implementación del Programa Rosario Hábitat, partió de un esquema organizacional consistente con el proyecto democrático, basado en cambios en los estilos de liderazgo, la creación de múltiples niveles de elaboración en equipo y efectivos mecanismos participativos, tanto internos (hacia el interior de las unidades ejecutoras) como externos (hacia la comunidad)” (Garzia, M., et. alt., 2005 en: Rostentein, 2006)

Los proyectos de urbanización integrada de los asentamientos beneficiaron en una primera etapa, alrededor de 6.600 familias (aproximadamente 34.000 personas) (En:<http://www.rosariohabitat.gov.ar>)

Este programa se prevé replicar en la ciudad de Santa Fe.

A su vez, en Córdoba se concretizó el **Programa de Erradicación de grupos vulnerables por las inundaciones (2003- XX)**, el cual contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Préstamo BID 1287/OC de \$334.612.201) y estuvo destinado a familias en situación de pobreza estructural, que veían comprometida su supervivencia y eran integrantes de grupos vulnerables que habitaban zonas inundables de la ciudad de Córdoba con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

El proyecto se financió con fondos del crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con los recursos del préstamo se ejecutaron 7062 viviendas, las 1451 restantes fueron a cargo de la Provincia de Córdoba como aporte del crédito.

La provincia se hizo cargo de la provisión de tierras, la selección de las familias, el trabajo social con las mismas y la provisión de equipamiento complementario, aunque sin articulación con el gobierno municipal. El BID aportó a través del otorgamiento crediticio no sólo los fondos para cubrir los gastos derivados de las obras, la contratación de técnicos especializados y la provisión de infraestructura.

Esta operatoria prevé una segunda fase focalizada en la provisión de viviendas llave en mano (4000) a sectores de bajos recursos, destinada a municipios cordobeses con más de 80.000 habitantes.

Sin embargo, y a pesar de estas iniciativas particulares desarrolladas a nivel regional y local que intentan avanzar hacia estrategias más integrales y participativas vinculadas a la resolución de los problemas habitacionales, la escasez de suelo de propiedad pública disponible, con sus consecuentes procesos de aislamiento de los sectores de más bajos recursos producto de la escala masiva de las operatorias; las escasas intervenciones e iniciativas en torno al acceso y tenencia segura de tierra urbana por parte de los sectores populares (aún cuando todos los fondos de financiamiento parten de una situación de dominio resuelta); la estimulación a la especulación inmobiliaria que la construcción masiva de viviendas acarrea; la demanda creciente de alquileres urbanos y los sistemas crediticios inaccesibles a las clases medias-bajas, continúan componiendo en la actualidad las principales características de los problemas sociales que se evidencian en el territorio.

Ya que “además de la búsqueda reactivación del sector de la construcción y de la generación de empleo, la política desarrollada influyó en la forma de gestión territorial de los municipios, en las luchas de las organizaciones barriales y en los procesos y estrategias de vida de los pobladores en general, producto del mejoramiento y la acelerada producción de nuevos barrios” (Fernández Wagner, 2007).

De esta manera se vuelve a poner en evidencia que el paradigma técnico- político limitado a la resolución de la construcción masiva de unidades habitacionales (casas), sin intervenciones en

el sistema de problemas autoimplicados que definen a la vivienda, no garantiza por sí sola la solución la problemática habitacional que se padece.

**Actualmente tenemos una política que construye casas en vinculación con políticas de empleo, pero que no ha sido capaz de abordar complementariamente una política urbana y territorial integrada, a fin de resolver la problemática que supone habitar la ciudad y el territorio.**

“Es decir no hemos reconstruido una política donde el Estado –con un fin social- tenga instrumentos para operar en los mercados. En el mercado del suelo urbano (con estrategias de planificación urbana, de suelo vacantes, etc.); del parque construido (con estrategias sobre la densificación, sobre las viviendas vacantes, sobre los alquileres); del mercado de materiales de construcción (regulaciones y normas sobre calidad y sistemas); del mercado de empresas privatizadas (regulando concesiones de servicios públicos como el agua, la electricidad o el gas) y del mercado financiero (crédito barato y accesible); entre otras acciones de carácter sistémico” (Fernández Wagner, 2006).

### **1.5. Balance de las acciones desarrolladas.**

Coherentemente con lo expuesto al comienzo de este trabajo, que establecía la necesidad de conocer en profundidad la situación o problemática a resolver antes de procurar emitir juicios acerca de la política habitacional llevada a cabo por un determinado país, y habiendo analizado ambas situaciones (situación habitacional y políticas habitacionales implementadas), estamos en condiciones de realizar un balance de las acciones desarrolladas en nuestro país en las últimas décadas.

En primer término, las distintas políticas de vivienda analizadas “corroboran la complejidad de los contenidos que puede representar la política de vivienda, la que varía según sean los sectores involucrados y los objetivos específicos del Estado para con éstos y para con la sociedad en general, pero sobre todo según sea la situación coyuntural en la cual se ubican los dos componentes de la relación sectores populares- Estado” (Yujnovsky, s/f). Sin olvidar que esta relación está condicionada por los diferentes grados de presión que cada uno de los actores sociales involucrados posea.

En segundo lugar, bajo este marco y luego del análisis efectuado, podemos inferir que **las políticas de vivienda en Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad han presentado algunas características, que más allá de las coyunturas específicas de cada período histórico en particular, resultan relevantes.** A saber:

- **Desconocimiento y/o falta de consideración de la situación real** que sufre el país en materia habitacional, por la ausencia de diagnósticos actualizados que permitan concebir la integralidad del problema, o bien, por la indiferencia política y técnica ante la información diagnóstica que se procesa;
- **Ausencia de la concepción de la vivienda como proceso y como derecho de toda persona**, ante la **reducción de la misma a la mera obra física y de mercado** (unidad habitacional o casa);
- **Carencia de una comprensión integral de la problemática habitacional**, lo cual mantiene una estrecha relación con la determinación de las soluciones posibles, ya que “según la manera en que los sujetos interpretan un hecho social producen respuestas, siempre dentro de la lógica que orienta su propio comportamiento y los paradigmas histórica y socialmente construidos” (Eula, 2000). De esta manera las políticas implementadas, adhiriendo a la concepción de la vivienda como mero objeto físico, no han generado interrelaciones concretas con programas y políticas pertenecientes a otras áreas,

impidiendo una adecuada respuesta en términos de hábitat, territorio, región, ciudad, calidad de vida y satisfacción de necesidades;

- **Planeamiento urbano, territorial y ambiental excluyente** que no afecta notoriamente las reglas generales del juego urbano y territorial en torno al acceso a la tierra;
- **Subordinación de las esferas políticas y técnicas locales, y de los procesos sociales y urbanos particulares de cada localidad a los niveles superiores de gobierno**, cuando los procesos socio-habitacionales —especialmente los pertenecientes a los sectores de menores recursos- son eminentemente locales.
- **Permanencia y agudización progresiva del problema habitacional**, con fuertes desigualdades regionales;
- **Retroceso notable de los sectores populares en sus condiciones de habitabilidad** tras el aumento de situaciones de carencia, especialmente cualitativa;
- **Debilitamiento progresivo de la sociedad civil**, de su poder para instalar su problemática y demanda explícita en la agenda pública, de negociar y concertar con el Estado, lo cual genera respuestas sectoriales, puntuales y asistenciales por parte de este último;
- **“Carencia de una política de recuperación y mantención del parque habitacional existente**, que contribuye al aumento de áreas y unidades habitacionales deterioradas, que en un futuro cercano incrementarán la carencia habitacional;
- **Falta de programas de asistencia técnica efectiva** que apoyen los procesos de autoproducción social de viviendas, donde las organizaciones no gubernamentales o entidades intermedias podrían aportar conocimientos en lo que a asistencia técnica, organizativa y social se refiere” (Sepúlveda Ocampo, 2000);
- **Persistencia del esquematismo que condujo a la construcción de viviendas “llave en mano”**, renunciando a alternativas progresivas y tecnologías adecuadas a las realidades socio- económicas y territoriales locales.
- **Ineficientes sistemas de recupero**, producto de su inadecuación a las capacidades reales de ahorro familiar y de la carencia de procedimientos administrativos específicos perdurables en el tiempo.
- **Préstamos inaccesibles a las mayorías populares** y de bajos recursos, por lo que el financiamiento está sólo dirigido (o mayoritariamente) a los sectores medios- altos;
- **Presiones notables de sectores empresariales y de renta urbana;**
- **Mecanismo de libre mercado** con fuertes ligazones entre el Estado y las empresas, lo cual produce privilegios sólo para una minoría;
- **Falta de propuestas tecnológicas** que respondan no sólo a la posibilidad de construcción masiva ante la cantidad de viviendas deficitarias, sino que se adecuen a normas mínimas de calidad, valorando el aporte que pueda ofrecer la población y siendo generadoras de fuentes de trabajo, a fin de hacer más equitativa la distribución de las ganancias que las externalidades propias que el desarrollo habitacional genera.

En definitiva, **se carece de una política habitacional como política de Estado, compatible con el sistema económico, técnica y económicamente eficiente en dar respuesta a las necesidades de las personas** (estabilidad a largo plazo, instrumentos de financiación sólidos, satisfacción de necesidades integrales, concertación con otras políticas sociales y apertura a la participación), **tanto en la gestión financiera e institucional, como en ayudar a construir**

**ciudad, en aportar a la superación de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de vida, con soluciones ambientalmente sustentables.**

**En este sentido**, “lo que aparece en principio como un conjunto desordenado de programas de vivienda, son en realidad las respuestas coyunturales del Estado a las presiones del sector empresario” (Yujnovsky, 1984), y a las características centrales del modelo económico y de desarrollo neoliberal imperante, que junto a arraigados mecanismos de corrupción, burocracia y tecnicismo, generan el desequilibrio de las fuerzas sociales anteriormente mencionadas.

Por otra parte, es importante destacar que resulta incuestionable que todas las soluciones (o la mayoría de ellas) intentadas en las últimas décadas han sido insuficientes, y las distintas políticas de vivienda aplicadas han mostrado reiteradas deficiencias tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

Cuantitativamente porque el número de viviendas construidas anualmente no alcanza a cubrir el crecimiento vegetativo de la población (nuevos hogares), sin tener en cuenta el mejoramiento (completamiento o ampliación) que sería necesario para aquellas viviendas recuperables o que actualmente padecen hacinamiento por cuarto.

Además, las discontinuidades institucionales, la falta de transparencia, la inadecuada distribución geográfica de las operatorias, la falta de eficacia de los fondos nacionales que sólo llegan a los sectores medios-altos urbanos y la escasa recuperación de las inversiones, no hacen más que constatar la escasa eficiencia y eficacia de los sistemas actuales de provisión de viviendas, de manera que los sectores de menores recursos financian la vivienda de otros de mayores ingresos, únicos capaces de acceder a los créditos otorgados, que exigen un poder adquisitivo superior al que aquellos pueden alcanzar.

Todos estos hechos han producido la puesta en crisis del modelo de vivienda de interés social, desnudando la relación existente entre la burocracia estatal y el sector empresarial, y dejando expuesta también la escasa o nula participación de la población en la decisión sobre su hábitat. Lo cual junto al modelo de desarrollo neoliberal vigente agrava aún más la crisis, haciendo que a pesar de la diversificación de operatorias, los intentos descentralizadores y de “eficientización” estatal, el “sueño de la casa propia” para los sectores de menores recursos haya comenzado a esfumarse.