

Miguel Ángel Barreto

Laura Inés Alcalá, María Andrea Benítez, María Emilia Fernández,
Marta Graciela Giró, María Bernabela Pelli, Venettia Romagnoli

Colaboración Especial: Noel Depettris

LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA
DESDE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL
GRAN RESISTENCIA (2003-2007)
Análisis y recomendaciones

LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA
DESDE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL GRAN
RESISTENCIA (2003-2007)
Análisis y recomendaciones



LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA DESDE SU
IMPLEMENTACIÓN EN EL GRAN RESISTENCIA (2003-2007)

Análisis y recomendaciones

Miguel Angel Barreto

Laura Inés Alcalá
María Andrea Benítez
María Emilia Fernández
Marta Graciela Giró
María Bernabela Pelli
Venettia Romagnoli

Colaboración Especial
Noel Depettris



Barreto, Miguel A.

La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran
Resistencia 2003-2007 : análisis y recomendaciones. . - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires : Diseño, 2014.

332 p. : il. ; 30x21 cm.

ISBN 978-987-3607-40-0

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo Integral . 3. Política Social. I. Título
CDD 320.6

Diseño: Ana Victoria Costilla

Fotos Tapa: Autores

Corrección: Cecilia Valenzuela

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Printed in Argentina

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, idéntica o modificada,
no autorizada por los editores, viola derechos reservados; cualquier utilización debe ser previa-
mente solicitada.

© 2014 IIDVI-FAU UNNE / Diseño Editorial

ISBN 978-987-3607-40-0

Junio de 2014

Este libro fue impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en bibliografía de Voros
S.A. Av. El Cano 4048 Capital. Info@bibliografika.com. www.bibliografica.com

Venta en:

LIBRERÍA TÉCNICA CP67. Florida 683, Local 18, C1005AAM Buenos Aires, Argentina. Tel:
54 11 4314-6303, Fax: 4314-7135. E-mail: cp67@cp67.com - www.cp67.com.

FADU - Ciudad Universitaria. Pabellón 3, Planta Baja, C1428EHA Buenos Aires, Argentina. Tel:
54 11 4786-7244.

AGRADECIMIENTO

La investigación que presenta este libro fue realizada en el marco de un proyecto apoyado por la Agencia Nacional de Políticas Científicas y Técnicas y por la Universidad Nacional del Nordeste (PICTO UNNE 2007-00100). También recibió apoyo de un Proyecto de Investigación Plurianual del CONICET (PIP 2009-2011 112-200801-00634), y fue realizada por un equipo de investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (IIDVi-FAU-UNNE), cuyo director fue el Dr. Miguel Ángel Barreto, integrado (en orden alfabético) por la Dra. Laura I. Alcalá, la Mg. María A. Benítez, la Lic. María E. Fernández, la Mg. Marta Giró, la Mg. María B. Pelli y la Mg. Venettia Romagnoli. El equipo contó en distintos momentos con el apoyo de los siguientes becarios de investigación: la Arq. Noel Depettris y la Arq. María J. Kiszka, y el apoyo técnico del Arq. Nicolás Enzina Tutuy.

A todas las instituciones y personas que permitieron la realización de esta investigación vaya nuestro profundo agradecimiento.

El equipo de investigación
Resistencia, 3 de abril de 2014

Glosario de siglas y abreviaturas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGP	Administración General de Puertos
AI'PO	Crecer, en lengua wichí
AMGR	Área Metropolitana del Gran Resistencia
APA	Administración Provincial del Agua
APYMEC	Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción
ARSAT	Argentina Soluciones Satelitales SA
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Cámara Argentina de la Construcción
CAPyC	Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción
CAVERA	Cámara de la Vivienda y el Equipamiento Urbano de la República Argentina
CCC	Corriente Clasista y Combativa
CIC	Centros Integradores Comunitarios
CNC	Comisión Nacional de Comunicaciones
CNEA	Comisión Nacional de Energía Atómica
CNRT	Comisión Nacional de Regulación del Transporte
COFEPLAN	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial
CORASA	Correo Oficial de la República Argentina SA
CTA	Central de Trabajadores Argentinos
DEL	Desarrollo del Empleo Local
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
DPR	Dinamización Productiva Regional
EBISA	Emprendimientos Energéticos Binacionales SA
EBY	Entidad Binacional Yacyretá
ENARGAS	Ente Nacional Regulador del Gas
ENARSA	Energía Argentina SA
ENOHSA	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad
ERAS	Ente Regulador de Aguas y Saneamiento
FAU	Facultad de Arquitectura y Urbanismo
FF CC	Ferrocarriles
FO. CO	Programa de Fortalecimiento Comunitario
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
FTV	Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat
ICoHa	Instituto para la Comunidad y el Hábitat
IERIC	Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción
IIDVi	Instituto de Investigación y Desarrollo en la Vivienda
INA	Instituto Nacional de Agua
INAE	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INPRES	Instituto Nacional de Prevención Sísmica
IPCF	Ingreso Per Cápita Familiar
IPDUV	Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda
IPV	Institutos Provinciales de Vivienda
JYJHD	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MIJD	Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados
MPFIPS	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
MTEYSS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MTD	Movimiento de Trabajadores Desocupados
NA-SA	Nucleoeléctrica Argentina

NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NE	Nordeste
NEA	Nordeste argentino
NO	Noroeste
NOA	Noroeste argentino
OBTA	Organización Barrial Túpac Amaru
OCCOVI	Órgano de Control de Concesiones Viales
ONABE	Organismo Nacional de Administración de Bienes
ONG	Organización No Gubernamental
ORSEP	Organismo Regulador de Seguridad de Presas
ORSNA	Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
PAMI	Programa de Atención Médica Integral
PC	Partido Comunista
PCR	Partido Comunista Revolucionario
PDI	Procesadores digitales de imágenes
PEL	Programa de Emergencia Laboral
PF	Programas Federales
PFCV	Programa Federal de Construcción de Vivienda
PFEH	Programa Federal de Emergencia Habitacional
PFMV	Programa de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir
PFN	Programas Federales Nuevos
PFPCV	Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas
PFREACT	Programa Federal de Reactivación de Obras
PFSH	Programa Federal de Solidaridad Habitacional
PFV	Política Federal de Vivienda
PMI	Programa Materno Infantil
PMV	Programa Mejor Vivir
PPI	Programa de Protección contra las Inundaciones
PROAME	Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo
PRODERNEA	Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino
PROINDER	Emprendimientos Productivos Asociativos
PROMEBA	Programa de Mejoramiento de Barrios
PROMES	Programa de Obras Menores
PROMHIB	Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica
PROMIN	Programa Materno Infantil y Nutrición
PROPASA	Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico
PROSOFA	Programa de Desarrollo Social en Áreas de Frontera
PSA	Programa Social Agropecuario
PFSHEC	Programa Federal Solidaridad Habitacional Emergencia Climática
PFSHCA	Programa Federal Solidaridad Habitacional con Comunidades Aborígenes
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
ROSARIO	
HÁBITAT	Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario
SAMEEP	Servicio de Agua y Mantenimiento, Empresa del Estado Provincial
SE	Sureste
SECHEEP	Servicios Energéticos del Chaco, Empresa del Estado Provincial
SEFECHA	Servicios Ferroviarios del Chaco
SEGEMAR	Servicio Geológico Minero Argentino
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
SIG	Sistema de Información Geográfica
SO	Suroeste
SOP	Secretaría de Obras Públicas
SPEC	Solidaridad Habitacional por Emergencia Climática

Glosario de siglas y abreviaturas

SPEH	Solidaridad Habitacional por Emergencia Sísmica
SPFESI	Solidaridad Habitacional por Emergencia Hídrica
SPFESO	Solidaridad Habitacional por Emergencia Social
SPFMV	Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas
SPVA	Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes
SPVR	Solidaridad Habitacional Viviendas Rurales
SSDUYV	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación
SSDUV	Subsecretaría de Desarrollo Urbano de Vivienda
SUPCE	Secretaría de Obras y Servicios Públicos
TTN	Tribunal de Tasaciones de la Nación
UCN	Unidad de Coordinación Nacional
UESTY	Unidad Especial de Transmisión Yacyretá
UNNE	Universidad Nacional del Nordeste
UOCRA	Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina
YCRT	Yacimientos Carboníferos Río Turbio

CAPÍTULO 1. LA INVESTIGACIÓN

Introducción	15
Problema, objetivos e hipótesis de la investigación	16
Características y contexto de realización de la investigación	21
Adelanto de los capítulos y secciones del libro	22
Enquadre metodológico del análisis de la política habitacional	25
Definición de la política habitacional	26
Análisis de la política habitacional y tipo de investigación	28
Recorte de los objetos de estudio, niveles y escalas de análisis	29
Organización de la investigación	32
Observables y campo empírico de la investigación	33
Variables de análisis de la política, los programas y proyectos	34
Técnicas y procedimientos	35
Enquadre teórico del análisis de la política habitacional	39
Concepción y abordaje del problema habitacional	40
Los destinatarios de las soluciones habitacionales	47
Las soluciones habitacionales	48

CAPÍTULO 2. EL GRAN RESISTENCIA ANTES DE LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA

El AMGR en los inicios de la Política Federal de Vivienda	63
Introducción	64
Proceso de conformación del AMGR	66
Situación territorial y urbano-ambiental del AMGR	70
Situación social	80
Situación habitacional	87

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA (2003-2007)

La Política Federal de Vivienda (2003-2007)	97
Introducción	98
Marco normativo	98
Organización administrativa	102
Articulación interjurisdiccional e intersectorial entre organismos y áreas de gobierno	103
Participación y funciones de agentes extra estatales	106
Recursos financieros	107
Instrumentos operativos	109
Capacidad operativa	113
Cobertura territorial	112
Destinatarios: criterios de definición, elegibilidad y organización	127
Necesidades y satisfactores	130
Tipos y dimensiones de las soluciones habitacionales	132
Procedimientos de definición de las soluciones habitacionales	134
Progresividad de las soluciones	135
Formas de producción de las soluciones y participación de los agentes productivos	135
Tecnologías de la producción de las soluciones	138
La Política Federal de Vivienda en el Chaco (2003-2007)	139
Introducción	140
El marco normativo provincial	141
La organización administrativa	143
Articulación entre organismos y áreas de gobierno	146
Participación y funciones de agentes extra estatales	147
Recursos financieros	147
Instrumentos operativos de la política federal de vivienda en el período	149

Capacidad operativa de las soluciones habitacionales	152
Necesidades y satisfactores	162
Procedimientos de definición de las soluciones habitacionales	163
Progresividad de las soluciones	164
Formas de producción de las soluciones y participación de los agentes productivos	164

CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA EN EL AMGR (2003-2007)

Los programas implementados en el AMGR y seleccionados para los estudios de casos	169
Programas y subprogramas implementados en el AMGR	170
Los programas seleccionados para el estudio de los proyectos	172

Programa Federal Solidaridad Habitacional	
Análisis del Programa Federal Solidaridad Habitacional y de su implementación en el barrio Chellyí (Resistencia, Chaco)	176
Introducción	176
Su implementación en el barrio Chellyí de Resistencia, Chaco	176
Análisis del programa y de su implementación en el barrio Chellyí	180
Los destinatarios	190
Las soluciones	193

Programa Federal Emergencia Habitacional	215
Análisis del Programa Federal Emergencia Habitacional y de su implementación en el barrio Vargas II (Resistencia, Chaco)	216
Introducción	216
Su implementación en el barrio Vargas II	216
Análisis del programa y de su implementación en el barrio Vargas II	219

Programa Federal Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir	251
Análisis del Programa federal Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir y de su implementación en el barrio Villa Itatí (Resistencia, Chaco)	252
Introducción	252
Su implementación en el barrio Villa Itatí	252
Análisis del programa y de su implementación en el barrio Villa Itatí	254

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones	289
Introducción	290
Conclusiones sobre la situación del AMGR en los inicios de la política federal de vivienda	291
Conclusiones sobre la política federal de vivienda, la política habitacional de la provincia del Chaco y los programas y proyectos estudiados en el AMGR	293
Sobre la intervención, el problema y su abordaje	293
Sobre los destinatarios	303
Sobre las soluciones habitacionales	306

Recomendaciones	311
Sobre la intervención, el problema y su abordaje	312
Sobre los destinatarios	316
Sobre las soluciones habitacionales	319





CAPÍTULO I
LA INVESTIGACIÓN

INTRODUCCIÓN

PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

La problemática habitacional de los hogares urbanos que viven en situaciones de pobreza —cuya expresión más palpable en Argentina son las “villas” y “asentamientos”— comenzó a tomar formas similares a las actuales a mediados del siglo XX en las principales ciudades del país. Surgió en relación directa con el incremento de las migraciones rurales provocadas por la incipiente industrialización y el crecimiento del intercambio comercial que trajo aparejados el denominado “proceso de sustitución de importaciones”.¹ Esta problemática fue la manifestación más evidente del tipo de segregación social y espacial que caracterizó el desarrollo urbano argentino a lo largo del siglo XX e inicios del actual.

En las últimas décadas, este proceso de urbanización y la concomitante problemática socio-habitacional aludida comenzaron a afectar también a las ciudades intermedias, ahora por las transformaciones estructurales de la producción agraria, que han generado expulsión de poblaciones rurales tradicionales hacia las ciudades del interior del país.² A la inversa de lo que sucedió antes, en las últimas décadas no ha sido la industrialización la que más atrajo población rural hacia las grandes ciudades, sino que las transformaciones de la producción rural han estado expulsando poblaciones rurales pobres hacia los centros urbanos (BARRETO, (2004) 2011: 73-108).

En 1947 la actual provincia del Chaco —cuya área metropolitana capitalina analiza este trabajo— apenas tenía el 30,1 % de población urbana; en 1960 llegaba al 46,4 %; en 1980 al 60,9 %; en 1990 al 66,6 % y en 2001 esta cifra ascendía ya al 79,4 % (INDEC), y como consecuencia de esta urbanización acelerada, el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) prácticamente duplicó su población en treinta años. Como se sabe, la región noreste (NEA) es junto con el NOA la que presenta los indicadores sociales más críticos en Argentina, y esta área metropolitana es un ejemplo paradigmático de los efectos de la pobreza y la exclusión, con directo correlato en las situaciones habitacionales de los hogares afectados, como se verá en el desarrollo de este trabajo.

Las intervenciones del Estado en la problemática habitacional urbana también tienen una larga historia en el país.³ Sin embargo, la política habitacional argentina, hasta hace poco tiempo, no orientó acciones específicas de consideración para estos sectores sociales, sobre todo abordando estos problemas de manera integral con la finalidad de mitigarlos progresivamente y no solo de contener sus manifestaciones más críticas.

Hasta inicios de los años 90 del siglo pasado, la intervención del Estado argentino en la problemática habitacional utilizó principalmente tres tipos de instrumentos que tuvieron preeminencia en diferentes períodos. El más antiguo —sin dudas y por lo que ya se mencionó— fue el de los créditos públicos accesibles a los hogares con ciertos ingresos, siendo el accionar del Banco Hipotecario Nacional, con cambios de matices según la orientación de los distintos gobiernos, la principal herramienta del Estado hasta fines de los años 50 del siglo pasado utilizada para facilitar el financiamiento de viviendas adecuadas propias a estos sectores sociales.

A partir del primer gobierno peronista y hasta los años 70 del siglo pasado, otro de los instrumentos utilizados fue la regulación de los precios de alquileres, que permitió que los asalariados en general puedan acceder a la locación de viviendas privadas sin afectar de manera considerable sus salarios.

Por último, el instrumento que progresivamente fue siendo privilegiado cada vez más por los sucesivos gobiernos fue el financiamiento y subsidio a la producción masiva de viviendas nuevas mediante empresas constructoras —generalmente mediante la forma de conjuntos habitacionales—, con las finalidades de incrementar el parque habitacional y de facilitar mediante el modelo de gestión “llave en mano” el acceso a viviendas adecuadas a los sectores asalariados formales de menores recursos.

1- Aboy destacó que entre 1936 y 1947 llegaron a Buenos Aires más de un millón de personas procedentes del interior del país, desplazadas por los desfavorables términos de intercambio económico interno (ABOY, 2005: 24). De acuerdo con Cravino, el problema de la “villas miserias” comenzó a tomar envergadura en la década de los años 40 en esa ciudad (CRAVINO, 2006: 36)

2- El porcentaje de población que vivía en ciudades de más 100.000 habitantes en 1980 era de 57,4 %, en 1991 de 60,6 % y en 2001 de 62,5 %, a la vez que el porcentaje de población que habitaba en los cuatros aglomerados más importantes: Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza, era en 1980 de 44,9 % y descendió a 44,1 % en 1991 y a 42,5 en 2001, disminuyendo, por lo tanto, el índice de primacía urbana de 3,9 en 1980 a 3,6 en 2001 (INDEC).

3- Ya en 1886, durante la presidencia de Julio Argentino Roca, a través de la Ley N° 1804, se fundó el Banco Hipotecario Nacional, con la función de facilitar préstamos para la construcción de viviendas con garantía real en todo el país, a bajo interés y a largo plazo.

Este último instrumento fue adoptado de la política utilizada por los países desarrollados —principalmente europeos— luego de la posguerra, para satisfacer de manera masiva las necesidades habitacionales de sus poblaciones.⁴ Todos los gobiernos democráticos y especialmente los gobiernos peronistas fomentaron este tipo de intervención, como estrategia complementaria de reactivación económica y generación de empleos. Esta forma de intervención a su vez consolidó el campo económico de las empresas constructoras que adquirieron relevancia estructural en las sucesivas decisiones de la política habitacional argentina.

Como consecuencia de esta última línea de acción, el Estado nacional progresivamente consolidó una cierta estructura institucional de política habitacional, que tuvo como primer jalón importante la creación de la Secretaría de Estado de Vivienda en los años 60, durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966) y luego la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, durante el gobierno militar del general Lanusse, que además de fijar un recurso significativo permanente para la producción habitacional pública, creó a partir de su reforma de 1977 una organización administrativa en todas las provincias, que extendió de forma estructural la acción habitacional del Estado en el territorio nacional.

El origen de esta forma de intervención del Estado en el campo habitacional obedeció a la temprana adopción que realizó Argentina, en el contexto de América Latina, de algunas instituciones sociales básicas del “Estado social” o “Estado del Bienestar”, desarrollado con fuerza en Europa luego de las guerras. Instituciones que fueron fundadas por iniciativas de los gobiernos populares que a partir de los años 30 y hasta mediados de los cincuenta gobernaron intermitentemente el país, en el marco de la incipiente industrialización ocurrida en ese período (principalmente los dos primeros gobiernos peronistas).

A pesar del desarrollo de estas instituciones sociales y de que existieron importantes diferencias en las orientaciones de esta intervención en los sucesivos gobiernos democráticos y militares que alternaron en el poder, hasta inicios de la década de los años 80 del siglo pasado no se aplicó nunca una política específica estructural para estos sectores sociales más excluidos de la sociedad. Puede suponerse que esto ocurrió por el predominio de cierta creencia de las clases dirigentes de que Argentina seguiría el mismo camino de los países desarrollados y que este problema sería solo transitorio y superado por el desarrollo económico.

Los dos primeros gobiernos peronistas, bajo la influencia de las ideas keynesianas de promover el desarrollo a través de la intervención del Estado en las actividades productivas para dinamizar la economía, y en particular, bajo la influencia del modelo del “Estado del Bienestar”, de promoción de acciones redistributivas y de reconocimiento de derechos sociales, impulsaron en el campo habitacional no solo los créditos hipotecarios blandos y la regulación de los alquileres, sino también una importante inversión en la producción de viviendas nuevas.⁵ Sin embargo, todas estas importantes medidas de carácter social se orientaron principalmente a la creciente clase obrera asalariada, que se integraba al proceso industrializador en marcha, y no apuntaron de manera específica a solucionar la problemática habitacional de los hogares que aún permanecían excluidos de este proceso y que se encontraban en situaciones de pobreza, habitando áreas urbanas deficitarias críticas.

Los sucesivos gobiernos militares y democráticos, con diferencias en la orientación política y en la magnitud de las inversiones, no modificaron sustancialmente los destinatarios de sus acciones habitacionales, ni tampoco el modelo de intervención aludido, priorizando cada vez más la intervención directa y asistencial del Estado en la producción masiva e industrializada de viviendas nuevas, con la finalidad principal de resolver las necesidades habitacionales de los sectores asalariados y de generar demanda a la industria de la construcción.

En el contexto de esta línea de política habitacional, la creación del Fondo Nacional de la Vivienda, realizada en el año 1972 por la Ley 19.829 y espe-

4- Ronaldo Ramírez denominó “convencional” a esta línea de política habitacional (RAMÍREZ, 2002: 9-57) y Raúl Fernández Wagner de “primera generación” (FERNÁNDEZ WAGNER, 2003).
5- (ABOY, Ob. Cit.: 19-73).

cialmente su primera reforma, realizada en 1977 por la Ley 21.581, representaron jalones importantes en la institucionalización de la política habitacional argentina. Aunque, a diferencia de lo sucedido en Europa, donde esta política se había dado en un período de ampliación de un conjunto de derechos sociales, para mejorar las condiciones de vida de los sectores asalariados y expandir la sociedad de consumo moderna, en la Argentina fue aplicada por el gobierno militar de entonces, desde una perspectiva más desarrollista y de liberalización económica, con el fin de continuar generando demandas al sector privado de la economía (grandes empresas constructoras), en una etapa en la que más bien se iniciaba un importante proceso de desmontaje de los derechos sociales a los que la clase trabajadora había accedido parcialmente en las décadas pasadas.

Durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, que sobrevino a esta dictadura, y hasta finalizar los años 80, aquella política habitacional continuó de forma bastante similar, con la única reforma importante de haber iniciado una tenue descentralización a la forma fuertemente centralizada de planificación bajo la que fue concebida, merced al otorgamiento a los institutos de viviendas provinciales de algunas decisiones referidas a la formulación de los proyectos, con el propósito de mejorar las respuestas en función de las necesidades regionales.⁶

Pero, a medida que el modelo de acumulación derivado del keynesianismo económico mostró signos de agotamiento y era atacado (en todo el mundo) por las ideas neoliberales, el progresivo crecimiento de la pobreza y la informalidad deslegitimó este modelo de política habitacional porque perdía cada vez más finalidad social, beneficiando solo a los sectores asalariados formales menos privilegiados y no a los crecientes sectores empobrecidos que padecían situaciones habitacionales críticas.⁷ El agotamiento total de aquel modelo de desarrollo se hizo evidente con la crisis de la hiperinflación de 1989, que marcó un cambio de época en las políticas generales, con un impacto posterior sobre la orientación de la política habitacional.

Pero, en el contexto de América Latina, desde fines de los años 60, diferentes organismos internacionales de fomento al desarrollo, organizaciones civiles relacionadas con ellos y centros académicos impulsaron acciones habitacionales experimentales, haciéndose eco en aportes de autores como John Turner, que consideraban esta línea de política habitacional inadecuada para solucionar el problema y promovían el reconocimiento de las capacidades de autoproducción del hábitat de los sectores populares. Todos ellos promocionaban líneas de política habitacional alternativas, tendientes a la consolidación y el mejoramiento de las áreas deficitarias críticas construidas por los sectores populares, como así también medidas de acceso a suelos urbanos, a través de soluciones como “lotes con servicios”. Sin embargo, la política habitacional argentina oficial durante todo este período no dio cabida masiva a estas acciones y solo se dieron algunas experiencias intersticiales y experimentales en Buenos Aires y algunos otros lugares del país.⁸

A pesar de esto, es importante destacar que las consideraciones respecto de estos enclaves de pobreza fueron contrastantes entre los distintos gobiernos. Si bien es difícil establecer generalizaciones, es posible, sin embargo, diferenciar entre las políticas de erradicación, de control social y de invisibilización del problema que los gobiernos militares practicaron, y que fueron especialmente drásticas durante la última dictadura (1976-1983), y las políticas que desde distintos enfoques y propósitos llevaron adelante los gobiernos democráticos, tendientes a dar mayor atención social a estos sectores.

La erradicación explícita, compulsiva y violenta, realizada sin ninguna intención de mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres, sino con las finalidades de ocultamiento del problema o de control de la población y hasta de represión política, es sin dudas una de las peores políticas que se realizaron en el país respecto de estos hogares, como, por ejemplo, la realizada en Buenos Aires, con la finalidad de “modernizar” la ciudad para la concreción del campeonato mundial de fútbol de 1978. Estas políticas se encuentran en las antípodas del reconocimiento del derecho a la vivienda y de los derechos humanos consagrados por los Estados modernos, y han expresado en el pasado un profundo rechazo de ciertas elites dirigentes hacia los sectores populares.⁹

6- (RODULFO: *Inédito*).

7- Según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (que por entonces medía solo el área metropolitana de Buenos Aires), en 1980 solo el 8,7 de la población se encontraba debajo de la línea de la pobreza, pero en 1985 ya era de 18,4 y en 1991 alcanzaba a 21,8 (TORRADO, 2004: 48).

8- Entre las que se puede incluir la desarrollada por el Arq. Víctor Pelli y su equipo, que luego derivó en la conformación del actual Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, de la Facultad de Arquitectura de la UNNE (IIDVI).

9- Según el teólogo jesuita Meisegeier, durante la dictadura militar de 1976-1982, de las villas de Buenos Aires fueron erradicados con violencia más de 200.000 mil habitantes, transportados al borde del Conurbano en camiones recolectores de basura y abandonados en terrenos sin ninguna infraestructura (MEISEGEIER, 2002: 21).

Debió pasar mucho tiempo para que la política habitacional oficial comenzase a orientar sus acciones hacia estos sectores sociales, aunque lo hizo en un contexto muy diferente. Fue recién en los años 90 en el marco de las políticas neoliberales de ajustes estructurales, tras la declinación del modelo keynesiano de desarrollo y en un contexto creciente de expansión de la pobreza. Sobrevino con la llamada “Reforma del Estado”, implementada por el gobierno de Carlos Menem, a partir de los lineamientos del “Consenso de Washington”, en el cual el problema y las respuestas de la política habitacional experimentaron importantes modificaciones.

En este nuevo modelo de desarrollo, en el campo de la política habitacional se trató de que el Estado abandone la producción subsidiada de viviendas sociales para los sectores asalariados, y de promoverla como un bien de acceso por el mercado, entendiendo que solo se debía subsidiar la necesidad de los sectores de extrema pobreza. En este contexto se privatizó el Banco Hipotecario Nacional. El FONAVI, por su lado, en el marco de la creación del Sistema Nacional de la Vivienda, fue reorientado en dos direcciones: por un lado, buscó estimular la participación del mercado en la financiación y promoción de la vivienda de los sectores asalariados y de ingresos insuficientes para acceder a ella por medios propios, merced a modelos de cofinanciación pública-privada, y estimular la titulación hipotecaria de las viviendas para crear un mercado de capitales. Y por otro lado, buscó ligar la acción de la política habitacional a la política social, dedicándose a subsidiar la producción habitacional destinada a los sectores afectados por la pobreza.¹⁰ Estas últimas acciones, además del FONAVI, contaron con un fuerte apoyo financiero de los organismos transnacionales de créditos al desarrollo que promovieron estas reformas. En este marco, y por efecto de la descentralización de competencias que promovió aquella reforma, se implementaron en todo el país un sinnúmero de programas nacionales, provinciales y locales de viviendas nuevas, mejoramiento habitacional y de barrios, y también de creación de lotes con servicio, orientados de manera focalizada a hogares en situaciones de pobreza.

Si bien esta línea de política habitacional introdujo algunas de las innovaciones desarrolladas por las agencias de cooperación al desarrollo, las organizaciones civiles y religiosas y los centros académicos experimentales en los años 70, resultó inadecuada como consecuencia del modelo de desarrollo macro-estructural en que se inscribió y del marco teórico general que guió este accionar, que trató de focalizar en extremo la inversión social y suprimir las protecciones sociales en un contexto de profundización de la desigualdad social, la pobreza y el desempleo.

Como ya ha sido ampliamente analizada, la Reforma del Estado de los años 90 culminó con una de las crisis sociales más grandes que atravesó la Argentina en su historia. El desempleo creció, la pobreza se agudizó, la informalidad se incrementó considerablemente y el desarrollo urbano de las ciudades no solo sufrió la irrupción de numerosos nuevos asentamientos informales, sino que padeció la decisión de que la provisión de servicios públicos, bajo la nueva lógica del mercado, relegara la atención de las zonas habitadas por los sectores de más bajos recursos. En ese contexto, la política habitacional de los 90 más bien acompañó la destrucción del tejido físico y social, y contribuyó a la fuerte fragmentación del espacio urbano residencial, al aislamiento territorial de la pobreza y a la reproducción de las nuevas condiciones de vida de los sectores de más bajos recursos.

Tras el fracaso de aquel modelo de desarrollo y de la profunda crisis económica, social y política que afectó a la Argentina en los años 2001 y 2002, comenzó a insinuarse un nuevo modelo de desarrollo que adoptó formas definitivas con el gobierno de Néstor Kirchner, que asumió en mayo de 2003. Si bien los cambios introducidos por este nuevo gobierno todavía son fuente de fuertes debates, sobre todo porque se inscriben en el contexto de cambios globales que están ocurriendo a raíz de la crisis del modelo neoliberal a escala global, distintos autores han acuñado el concepto de *posneoliberalismo* para caracterizarlos.¹¹

10- (CUENYA, 2006: 61-71). Los lineamientos generales de esta política pueden consultarse en el documento oficial “Plan Social 1995”.

11- Esta noción en Argentina surgió en trabajos como los de KATZ (2004) o la compilación realizada por GARCÍA DELGADO y NOSETTO (2006).

Estas reformas pueden ser expresadas en ideas tales como: *a)* la recuperación de la soberanía y toma de decisión propia del Estado; *b)* la recuperación de las funciones del Estado y *c)* la necesidad de incorporarse al ámbito internacional sin ceder objetivos fundamentales sobre el crecimiento, el desarrollo y la distribución del ingreso, formuladas durante la presidencia de Néstor Kirchner en la asunción de su mandato en mayo de 2003 (BORON, GAK y LOZANO, 2006). Argentina pasó a experimentar a partir de entonces cambios en el modelo de crecimiento, y en el marco de recuperar la intervención del Estado en la economía para promover el desarrollo fue implementada una nueva política habitacional.

Según explica un documento oficial (SSDUYV, 2007), este gobierno decidió incorporar como uno de los temas centrales una nueva política de vivienda, orientada simultáneamente al mejoramiento del hábitat (principalmente de la población más afectada por la pobreza) y a la reactivación productiva, con la premisa de que la inversión en el sector de la vivienda tiene múltiples impactos para superar situaciones económicas recesivas.

Esta nueva política habitacional, según señala este mismo documento, tuvo tres objetivos: *a)* generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos; *b)* contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres y *c)* superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar.

En este nuevo marco conceptual, se produjo un reordenamiento institucional que recentralizó la planificación e implementación de las políticas, proponiéndose la inversión pública en obras de infraestructuras y equipamientos sociales como uno de los mecanismos de reactivación de la economía y de la generación de empleos. Dentro de este nuevo esquema, la política habitacional adquirió gran importancia y promovió un ambicioso plan de mejoramiento habitacional y de construcción de viviendas nuevas.

La investigación que se expone en este libro se ocupó de estudiar esta política habitacional, conocida como “Política Federal de Vivienda”, tomando como referencia su implementación en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, durante el período delimitado por la gestión de gobierno de Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003 al 10 de diciembre de 2007). Si bien esta política habitacional continuó durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se adoptó este período institucional tanto porque esta nueva etapa recién estaba comenzando al inicio de esta investigación y no se disponía todavía de suficiente perspectiva de análisis, como porque se habían realizado cambios en algunas acciones programáticas que tendrían implicaciones nuevas en el análisis.

Hipótesis y objetivos de la investigación

Valorándose como positiva la iniciativa de la Política Federal de Vivienda de profundizar la tendencia iniciada durante los años 90 por la política habitacional argentina, de atender las necesidades habitacionales de los sectores sociales en situaciones de pobreza y de incrementar los recursos orientados a ellos, la hipótesis de esta investigación consideró que las principales acciones programáticas de esta nueva política habitacional, así como las capacidades institucionales de los gobiernos provinciales y locales del AMGR, resultarían inadecuadas para dar una respuesta integral a las necesidades habitacionales de los hogares en situación de pobreza, especialmente de los que habitan áreas urbanas deficitarias críticas y padecen situaciones de exclusión socio-territorial.

A partir de esta hipótesis, esta investigación se propuso como objetivos generales: *a)* caracterizar esta nueva Política Federal de Vivienda durante el período 2003-2007 a niveles nacional y de la provincia del Chaco y analizar la respuesta de su implementación a las necesidades habitacionales de los hogares en situaciones de pobreza del AMGR; *b)* aportar a la clarificación y perfeccionamiento de una concepción de la acción pública de vivienda, en el AMGR y de manera más amplia en Argentina y en América Latina, subordinada a metas de logro de una sociedad equitativa, participativa y sin exclusión y *c)* aportar a la acción

pública de vivienda en el AMGR para contribuir a perfeccionar la nueva orientación adoptada en los últimos años por los programas, en pos de una mayor integración social de sus habitantes.

CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO DE REALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación fue realizada desde un encuadre teórico-metodológico que se encuentra en construcción desde el año 2002 en el Instituto de Investigación y desarrollo en Vivienda y que comenzó siendo diseñado para el estudio de la política habitacional implementada en el AMGR en los años 90 en el período de la Reforma del Estado (1989-1998). Este andamiaje teórico-metodológico forma parte de la etapa iniciada por este instituto hace algunos años, orientada principalmente a la realización de investigaciones científicas básicas, tomando como uno de los temas la política habitacional orientada a los sectores de más bajos recursos, con la finalidad general de contribuir a perfeccionar el accionar de los organismos públicos que se ocupan del tema.

Este tipo de investigación surgió en el instituto luego de una reestructuración organizativa y tras décadas de trabajar en numerosos proyectos experimentales en áreas deficitarias críticas de esta ciudad metropolitana, realizados con la finalidad de desarrollar modos y modelos alternativos de gestión habitacional en una época en que la política habitacional oficial prácticamente no se ocupaba de las necesidades de estos hogares. Surgió motivada por el progresivo cambio que ha venido introduciendo la política habitacional, orientando cada vez mayores cantidades de recursos hacia los sectores sociales en situación de pobreza.

Este encuadre teórico-metodológico fue desarrollado para realizar este tipo de investigaciones desde una búsqueda de continuidad y perfeccionamiento de los fundamentos conceptuales y operativos desarrollados por este instituto en su etapa anterior.

El equipo de investigación y la modalidad de trabajo

El proyecto de investigación fue realizado por un equipo conformado por todos los integrantes permanentes del instituto, a partir de un proyecto apoyado por la Agencia Nacional de Políticas Científicas y Técnicas y por la Universidad Nacional del Nordeste (PICTO UNNE 2007-00100), compuesto por un Grupo Responsable integrado por el Arq. Víctor Pelli y el Dr. Miguel Ángel Barreto; un Grupo de Colaboradores integrado (alfabéticamente) por la Dra. Laura Alcalá, la Mg. María A. Benítez, la Lic. María E. Fernández, la Mg. Marta Giró, la Mg. María B. Pelli y la Mg. Venettia Romagnoli y un grupo de becarios integrados por la Arq. Noel Depettris y la Arq. María J. Kiszka. Todo este equipo trabajó bajo la dirección general del Dr. Miguel Ángel Barreto. El proyecto también contó con el respaldo de otros proyectos de menor envergadura, del CONICET y de la Universidad Nacional del Nordeste.

La modalidad de trabajo consistió en la organización y realización de actividades específicas de gabinete y de campo, llevadas adelante por subgrupos, que se fueron conformando según las características de cada una de las actividades y perfiles profesionales de los integrantes. Estos subgrupos trabajaron con la coordinación, supervisión y conducción del Grupo Responsable, realizándose periódicamente reuniones generales de puesta en común de avances y coordinación de actividades.

Principales obstáculos en la investigación

Algunas de las dificultades más importantes en el desarrollo de la investigación fueron las restricciones que se presentaron al acceso de algunas informaciones oficiales necesarias, en particular en el nivel provincial. Se trató de restricciones que no obedecieron a cuestiones razonables, como podría ser la clasificación reservada o medidas similares comprensibles de protección o de uso condicio-

nado de informaciones, sino a la existencia de una cierta cultura administrativa de circulación informal de informaciones, que se basa en afinidades políticas, de amistades e incluso de uso en beneficios personales de quienes disponen o elaboran tales informaciones, y en el peor de los casos de protección de datos que pueden resultar en algunos casos comprometedores para la administración. Más allá de la investigación en sí, este es uno de los obstáculos permanentes más importantes a la actividad científica que pretende no solo aportar al avance del conocimiento básico, sino generar resultados factibles de ser transferidos y aplicados en pos del mejoramiento de las políticas públicas.

También hubo dificultades con la información cartográfica producida por distintos organismos provinciales, referida a los tendidos de redes de infraestructura o equipamientos sociales: agua potable, luz eléctrica, obras de mitigación ambiental, de proyectos de viviendas oficiales, de asentamientos informales en tierras expropiadas, etc., y de los cuatro municipios del AMGR, referida a la estructura urbana, ya que no se encontraban integradas en su forma de producción y de representación. Cada organismo y municipio tenía elaborada su información de manera diferente, en algunos casos con software diferentes y sin acuerdos previos con relación a las posibilidades de georreferenciar la información con un mismo sistema, estando algunos más avanzados que otros en este aspecto. Para sortear esta dificultad se ha decidido unificar la información disponible con un mismo sistema y forma de representación. La información cartográfica de los distintos organismos, a su vez, se encontraba en distintas fechas de actualización, y la información demográfica de población disponible también, ya que era la del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001.

La descoordinación cartográfica tiene como una de las principales causas la desactualización de los mapas oficiales del catastro provincial. Como consecuencia de esto, los distintos organismos elaboraban o actualizaban sus propias bases catastrales mediante sistemas diferentes. Asimismo, y a pesar de existir una ley provincial que reglamenta la conformación del Área Metropolitana del Gran Resistencia (Ley N° 2406), no existía un catastro oficial unificado de dicha área, y los diferentes municipios tenían distintos grados de actualización de sus catastros. Para sortear esta dificultad, se procedió a elaborar una base cartográfica común, integrando las informaciones catastrales de los distintos municipios.

ADELANTO DE LOS CAPÍTULOS Y SECCIONES DEL LIBRO

En el capítulo 1 de este trabajo se presentan tres secciones, esta introducción y los encuadres metodológico y teórico de la investigación. La segunda de ellas desarrolla los fundamentos de la metodología de la investigación y la organización de esta. Inicialmente define conceptualmente la política habitacional con la finalidad principal de identificar los observables de la investigación; a continuación realiza algunas consideraciones relacionadas con el campo de estudio de las políticas públicas y el tipo de investigación que se realizó en este trabajo y luego expone el recorte de los objetos de estudio y los niveles y escalas jurisdiccionales y temporales de análisis. A partir de todas estas definiciones, cuenta luego las fases del proceso de investigación, la relación entre los observables y los campos empíricos, así como las técnicas y procedimientos utilizados. Finalmente explica las variables de análisis definidas para estudiar la política, los programas y los proyectos habitacionales seleccionados. La sección siguiente, correspondiente al encuadre teórico del análisis de la política habitacional, presenta el marco conceptual a partir del cual se definieron y valoraron las variables con las que se analizó la implementación de la Política Federal de Vivienda en el AMGR durante el período 2003-2007. Este encuadre representa principalmente un posicionamiento respecto de una concepción de la vivienda social pública, del problema habitacional para los sectores de bajos recursos en el contexto regional del norte argentino (y otras realidades similares) y de su abordaje desde una política habitacional integral que aporte a la superación de la exclusión social. El desarrollo de la sección sigue la secuencia metodológica planteada en la anterior. En primer lugar se abordan las cuestiones más relacionadas con la concepción del problema y su abordaje desde la política

habitacional; en segundo lugar, trata sobre los destinatarios de las soluciones habitacionales y en tercer lugar, las cuestiones relacionadas con las soluciones habitacionales propiamente dichas.

El capítulo 2 de este libro está dedicado a analizar la implementación de la Política Federal de Vivienda en el AMGR entre 2003 y 2007. La primera sección de este capítulo presenta un panorama de la situación del AMGR, que tiene como propósito situar las condiciones locales iniciales de implementación de esta política y conocer el contexto de su aplicación para su ponderación. En primer lugar, realiza una breve introducción y una reseña histórica del proceso de conformación de esta área metropolitana para comprender las particularidades del territorio estudiado. En segundo lugar, describe las condiciones territoriales y urbano-ambientales existentes en 2003 en esta área. En tercer lugar, hace una caracterización social de su población en ese momento y, por último, analiza la situación habitacional con especial referencia a las áreas más críticas (villas y asentamientos). Se pretende con esta sección dar cuenta de la compleja situación de crisis habitacional, urbana, ambiental, social y política en la que se encontraba el AMGR al inicio de la Política Federal de Vivienda, para ponderar de manera más integral su implementación.

El tercer capítulo del libro analiza la Política Federal de Vivienda durante el período 2003-2007. Está organizado en dos secciones. La primera de ellas está dedicada a un análisis a nivel nacional y la segunda, al nivel de la provincia del Chaco. En ambos casos se siguen las variables de análisis explicadas en el primer capítulo, dedicado a las cuestiones teórico-metodológicas de la investigación. Así, en primer lugar se afrontan las cuestiones más relacionadas con la concepción del problema habitacional y de su abordaje desde la política habitacional; en segundo lugar, trata sobre los destinatarios de las soluciones habitacionales y, en tercero, las cuestiones relacionadas con las soluciones habitacionales propiamente dichas.

El capítulo 4 de este trabajo está dedicado a analizar la implementación de tres programas federales en el AMGR durante el período 2003-2007. En la primera parte se explicitan los criterios con los cuales se seleccionaron los programas y los proyectos analizados. A continuación se presenta el análisis del Programa Federal Solidaridad Habitacional (PFSH) y de su implementación en el proyecto del Barrio Chellyí. Este programa tuvo por objetivos satisfacer necesidades habitacionales de los sectores con mayores niveles de pobreza y generar empleo para contribuir a superar la crisis laboral y social que había en 2003. Para esto aplicó recursos nacionales para la construcción de viviendas e infraestructura en las regiones más castigadas del país, a través de empresas constructoras e incorporando como mano de obra a los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD), procurando su inserción como trabajadores formales en dichas empresas. Luego se presenta el análisis del Programa Federal Emergencia Habitacional (PFEH) y de su implementación en el proyecto del barrio Vargas II. Este programa tuvo por objetivos contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad mediante la construcción de viviendas nuevas y la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD) a través de la formación de cooperativas de trabajo. También propuso dejar instalada la salida laboral de los beneficiarios y movilizar los mercados locales de materiales, tanto en la comercialización como en su producción. Se implementó a través de los municipios. En el convenio marco participaron 35 municipios, pertenecientes a ocho provincias que adhirieron a la etapa inicial del programa, incluida entre ellas la del Chaco. Para finalizar este capítulo se presenta el análisis del Programa Federal Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir (PFMV) y de su implementación en el proyecto del barrio Villa Itatí. Este programa tuvo por objeto contribuir a la resolución del déficit habitacional originado en el parque de viviendas construidas con materiales no precarios, carentes de baños y de instalaciones internas de agua, o con dimensiones inadecuadas para el tamaño de los hogares que las habitaban. Se instrumentó mediante un convenio marco entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y

los gobiernos provinciales, y requirió para la implementación de los proyectos la firma de convenios específicos entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los institutos provinciales de vivienda. Su ejecución se realizó a través de empresas constructoras.

Finalmente, en el capítulo 5, se plantean las conclusiones a las que arribó la investigación y sobre la base de ellas se formula una serie de recomendaciones relacionadas con las diferentes variables analizadas.

ENCUADRE METODOLÓGICO
DEL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA
HABITACIONAL

En esta sección del trabajo se desarrollan los fundamentos metodológicos y la organización de la investigación. En primer lugar se define conceptualmente la política habitacional con la finalidad principal de identificar los observables de la investigación; a continuación se realizan algunas consideraciones relacionadas con el campo de estudio de las políticas públicas y del tipo de investigación que se realizó en este trabajo; luego se plasma el recorte de los objetos de estudio y los niveles y escalas jurisdiccionales y temporales de análisis. A partir de todas estas definiciones, se cuentan luego las fases del proceso de investigación, la relación entre los observables y los campos empíricos, así como las técnicas y procedimientos utilizados. Finalmente se explican las variables de análisis definidas para estudiar la política, los programas y los proyectos habitacionales seleccionados.

DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

El proceso de transformación del Estado liberal al social acaecido durante el siglo XX en los países industrializados, que amplió el rol del Estado decimonónico (predominantemente policial) hacia el del Estado del Bienestar, con capacidades de garantizar derechos sociales, reconoce correlatos en otros países del mundo, que bajo sus propias vicisitudes de desarrollo como economías dependientes progresivamente intensificaron con fines similares su involucramiento en los problemas sociales derivados de las inequidades del capitalismo e instauraron políticas de redistribución social. Argentina fue uno de los países pioneros en crear algunas instituciones de bienestar en América Latina, que en el caso particular de las políticas habitacionales, comenzaron a cobrar vigor desde mediados del siglo XX en adelante, como se ha visto en la introducción.

La historia del desarrollo capitalista puso tempranamente en evidencia que bajo las reglas puras del libre mercado una parte de la sociedad no alcanza a satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas,¹ y para contrarrestar los problemas y conflictos sociales acarreados por las inequidades generadas, los gobiernos, en pos del orden social general, progresivamente desarrollaron diferentes formas de intervención de la economía, en función de sus realidades y el tipo de sociedad perseguida en cada circunstancia particular. Obviando aquellos que directamente abandonaron el régimen capitalista en algún momento de su historia, bajo este régimen, estas formas de intervención se diferenciaron entre países, por las características permanentes de la regulación de la economía realizada en cada caso.² Además de estas características permanentes que permiten hoy diferenciar a los estados, es posible también referirse a las orientaciones periódicamente asignadas a las políticas, a través de las cuales se concretan estas intervenciones, que obedecen al entramado de actores e intereses que acceden transitoriamente al poder y ejercen el gobierno de cada Estado, asignándole características particulares a las políticas. Estas orientaciones ayudan a caracterizar y diferenciar estas políticas, y a definir periodos de vigencia a partir de cambios que se realizan a ellas.³

En términos amplios, estas orientaciones se pueden caracterizar a partir de los principios político-filosóficos generales que subyacen a las políticas coyunturales. El liberalismo, se sabe, es más proclive a lograr el equilibrio social fomentando al máximo los principios del llamado mercado autorregulador y limitando sus excesos al mínimo necesario para alcanzar el orden social, mientras que el socialismo, por ejemplo, tiende a hacerlo limitando o regulando el libre funcionamiento de la economía para contrarrestar la inequidades que este genera, involucrando al Estado mucho más directamente en la organización de la economía para la redistribución de los excedentes. Todo esto tiene importante significación para la política habitacional, dado que al igual que el conjunto de las políticas sociales y territoriales (salud, educación, seguridad, transporte, etc.), a las que está ligada, está siempre definida por los actores e intereses que predominan temporalmente en cada gobierno, y por lo tanto es afectada por la orientación y el modelo de desarrollo impulsado, y de manera más general, por el modelo de sociedad deseable que aspiran realizar. Desde esta perspectiva, una política habitacional no es neutral respecto del modelo de desarrollo seguido por una sociedad, sino que ayuda a expresarlo y contribuye con su realización.

1- *Recuérdense los pioneros trabajos de Engels que denunciaron las malas condiciones de vida y la penuria de la vivienda de la clase obrera inglesa en los inicios de la industrialización, durante el pleno auge del laissez faire (ENGELS, 1974 y 2006).*

2- *Gosta Esping-Andersen, en un trabajo que ya es clásico, identificó entre los países desarrollados tres modelos de Estado del Bienestar: el modelo liberal, propio de países como EE. UU., Canadá y Australia, el modelo corporativista, asociado a países como Francia, Alemania, Italia o Austria, y el modelo social-demócrata, propio de los países nórdicos (ESPING-ANDERSEN, 1989). Se han realizado distintos intentos también de caracterizar los tipos de Estados de países como los latinoamericanos. Son importantes en este aspecto trabajos como los realizados por Guillermo O'Donnell (1996) para caracterizar el Estado argentino y su régimen de gobierno.*

3- *Oscar Yujnovsky hace tiempo señaló: "En cada coyuntura se da una política y el Estado interviene respondiendo a las relaciones de poder y la correlación de fuerzas socio-políticas. En este sentido, la política de vivienda del Estado forma parte de la lucha política y de las ideas, e incide sobre el proceso económico, ya sea para mantener una situación excluyente de las grandes mayorías nacionales o bien para transformarla en beneficio de esas grandes mayorías." (YUJNOVSKY, 1984: 9).*

Por otra parte, la vivienda, como han dicho numerosos autores, es uno de los bienes básicos de la sociedad por las múltiples funciones que desempeña, basamento imprescindible del desarrollo y del bienestar general de toda sociedad. A ella le cabe satisfacer un conjunto de necesidades humanas primordiales (albergue, refugio, protección, espacio de relaciones familiares, seguridad, privacidad, identidad, localización, accesibilidad, etc.), cuya satisfacción adecuada resulta imprescindible para el desarrollo humano (educación, salud, trabajo, integración social, etc.),⁴ y por lo tanto, es fundamental para toda sociedad que aspira a un desarrollo pleno alcanzar a garantizar el acceso de toda su población a un piso mínimo de condiciones adecuadas e igualitarias de habitabilidad. En los países industrializados, en las décadas siguientes a la posguerra, se alcanzaron avances importantes merced a una fuerte intervención pública en la producción habitacional, pero en los países de menor desarrollo como Argentina, esta meta aún no pudo alcanzarse, y la satisfacción adecuada de estas necesidades para el conjunto de la población es aún un problema no resuelto, a pesar de las políticas habitacionales implementadas.

Ahora bien, para investigar esta política, fue importante tener claro lo que se iba a observar. Hay que tener en cuenta que las políticas inciden por múltiples vías sobre la vivienda. Esto también fue destacado por muchos autores. Yujnovsky, por ejemplo, señaló que en Argentina (en la época en que realizó su investigación) el Estado intervenía en el sistema económico afectando a la producción, comercialización y uso de la vivienda, por ejemplo, a través de regulaciones y acciones respecto de la tierra (forma de subdivisiones, usos, expropiaciones, reservas, etc.); a través de medidas para el sector productivo (créditos, impuestos, fomento de materiales y sistemas constructivos, etc.), incluyendo aquí al sector externo (aranceles de importación de materiales, de tecnologías, etc.); a través de estímulos financieros al sistema bancario; de políticas de precios (control de alquileres); de lo que investiga este trabajo, que es la intervención directa para la provisión de servicios habitacionales (viviendas) a la población, etc. Pero destacó también que en general toda la política económica y social afecta siempre directa o indirectamente a las posibilidades de satisfacción adecuada de las necesidades habitacionales de la población (YUJNOVSKY, Ob. Cit.: 23).

Teniendo en cuenta esto y a efectos de precisar lo que se entendió por política habitacional en esta investigación, se recurrió a dos conceptos ordenadores: el de *campo*, según lo definió Bourdieu, y el de *formas de producción*, aportado por Jaramillo. De acuerdo con Bourdieu, las sociedades se estructuran en múltiples campos que tienen lógicas propias de funcionamiento. Cada campo se define como una esfera o espacio históricamente constituido de relaciones entre agentes e instituciones sociales que se estructuran a partir de ciertos capitales o poderes que están en juego y de los intereses de los agentes respecto de ellos. Las posiciones (de dominación o subordinación) ocupadas por los agentes en un campo se definen por el volumen y la estructura del capital adquirido por ellos, y sus intereses son los que dinamizan las disputas, que llevan a conservar o transformar cada campo (BOURDIEU y WACQUANT, 1995: 63-78). Jaramillo, por su parte, al estudiar las formas de producción del espacio construido en Bogotá, destacó que por más que en una sociedad predomine un determinado modo de producción, como el capitalista, “en ciertas ramas y por diversas razones coexisten ‘formas de producción’ que pueden diferir de aquellas correspondientes al modo de producción dominante, y que pueden ser pervivencias de modos de producción anteriores (a los cuales está articulado el modo de producción dominante), o productos de la manera peculiar como un modo de producción se inserta en una formación social” (JARAMILLO, 1984: 175-176).

De acuerdo con estos aportes y teniendo en cuenta la producción habitacional en Argentina, fue posible identificar la existencia de al menos tres grandes campos de producción habitacional, relacionados entre sí, pero con sus propias lógicas de funcionamiento. El primero de ellos regulado por la lógica del mercado formal inmobiliario y de la construcción, del que participan agentes financieros y productivos privados por el lado de la oferta en carácter de entes promotores y los usuarios por el lado de la demanda en carácter de consumidores. El segundo de ellos, el motorizado de forma directa por el Estado, que invierte recursos

4. (YUJNOVSKY, Ob. Cit.: 18); (PELLI, 2007: 155-174).

públicos en la producción habitacional para subsidiar el acceso a la vivienda a diferentes segmentos de la sociedad que no pueden hacerlo bajo las condiciones del mercado formal de la vivienda; y el tercero de ellos, el del sector informal, dinamizado por las necesidades de los excluidos, que no alcanzan a ser destinatarios de las inversiones en vivienda del Estado, ni menos aun, a satisfacer sus necesidades por las reglas del mercado formal, y resuelven de manera precaria sus condiciones habitacionales mediante diferentes estrategias de supervivencia (autoconstrucción, construcción por encargo, compra, alquiler u ocupación de tierras y viviendas precarias en áreas degradadas o sin servicios; hacinamiento familiar, alquiler en inquilinatos, hoteles-pensiones, etc.) o habitando directamente en lugares públicos.

Cada uno de estos campos presenta un entramado muy complejo de actores, intereses y recursos en juego, que conforman en sí mismos objetos de estudios muy complejos de dilucidar. Y si bien podría afirmarse que la política habitacional, en un sentido amplio, comprendería la investigación de todas aquellas acciones públicas que inciden en cada uno de estos campos de manera directa o indirecta en las posibilidades de acceso a la vivienda de los distintos sectores de la sociedad, esta investigación se ocupó del segundo de estos campos, en el que la intervención del Estado juega un rol determinante mediante inversiones específicas de recursos públicos para motorizar la producción habitacional y facilitar el acceso a condiciones habitacionales adecuadas a distintos segmentos de la sociedad que no pueden hacerlo bajo las reglas del mercado formal de la vivienda. En Argentina esta forma de intervención, como ya se señaló en la introducción y se verá en los capítulos siguientes, ha sido institucionalizada hace mucho tiempo, y no solo dispone de un cuerpo normativo extenso, de distintos poderes (Legislativo y Ejecutivo), sino también un conjunto de organismos administrativos conformados para su implementación dentro de la estructura del Estado, en los distintos niveles jurisdiccionales, el nacional, el provincial y en algunos casos, el municipal.

A partir de estas consideraciones, se definió para esta investigación a la política habitacional como las intervenciones directas de organismos del Estado de distintas jurisdicciones —realizada desde determinadas orientaciones políticas— en la producción habitacional, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas por ellos “dignas” o “adecuadas” a sectores de la población que, por causas de ingresos insuficientes, no pueden acceder a ellas por medios propios a través del mercado formal, y que en el caso de Argentina (así como de América Latina en general), satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales por diferentes estrategias individuales o colectivas: mediante procesos autogestionarios de producción informal (autoconstrucción, construcción por encargo, compra, alquiler u ocupación) de tierras y viviendas precarias en áreas degradadas o sin servicios o mediante hacinamiento familiar, o pagando para habitar en lugares precarios (inquilinos, hoteles-pensiones, etc.), o habitando directamente en lugares públicos.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL Y TIPO DE INVESTIGACIÓN

Así definido el objeto general de estudio, para precisar y organizar la investigación se tuvo en cuenta, en primer lugar, el ciclo o proceso seguido por toda política pública, de acuerdo con los característicos modelos construidos para analizarlas, que se inicia cuando un gobierno asume y define la existencia de un problema para proponer alguna solución, analiza alternativas de soluciones en función de los intereses implicados y los recursos disponibles, se fija determinados objetivos y toma las decisiones que desencadenan la implementación de acciones, para obtener ciertos resultados.⁵ Teniendo en cuenta que este es un complejo e intrincado proceso en el que participan en distintas instancias múltiples actores públicos y privados (económicos y sociales) que pretenden incidir sobre la política con sus intereses, y teniendo en cuenta las posibilidades y recursos de esta investigación, se resumió este proceso en dos grandes fases, la de la **formulación de la política**, plasmada en los distintos instrumentos normativos que le dieron forma, y la de su **implementación**, a través de la cual se concretaron determinados resultados.

5- Al respecto véase Subirats (1989: 13-16).

En segundo lugar, no se realizó una investigación de la ejecución o *performance* de la política en sí, para analizar el comportamiento o la conducta de los diferentes actores implicados, juzgando los resultados obtenidos en función de los objetivos propuestos, como habitualmente se hace en el análisis de las políticas, con finalidades como la de perfeccionar sus procesos, sino que se realizó la investigación desde un cierto posicionamiento académico sobre el problema habitacional de los sectores afectados por situación de pobreza y de su abordaje de solución, con un sentido de valorarlo y ponderarlo desde un deseo de cómo se espera sea este. Aun a riesgo de distanciarse demasiado del proceso real de la ejecución de la política estudiada, esta investigación no persiguió una finalidad pragmática inmediata de tratar de corregir instancias de este proceso en función de lograr los objetivos que se propuso la política analizada, sino que fue planteada desde el lugar de un equipo académico que pretende aportar para ajustarlo desde una cierta visión del problema y de su abordaje de solución, a modo de alternativa para la toma de decisiones en gestiones políticas futuras. Compartiendo algunos posicionamientos de esta política y cuestionando otros. Esto obedece a que no se trata de una investigación aplicada ligada al proceso de la política, sino de una investigación académica que pretende incidir a más largo plazo sobre su orientación y el modelo de desarrollo que persigue.

		ANÁLISIS	
		de la ejecución de la política	De la ejecución deseable de la política
FASES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL	Formulación	Análisis del proceso de formulación de la política	Valoración de la formulación de la política
	Implementación	Análisis del funcionamiento y de los resultados de la Política	Valoración del funcionamiento y los resultados de la política

Gráfico 1. Tipo de investigación
Fuente: elaboración propia

RECORTE DE LOS OBJETOS DE ESTUDIO, NIVELES Y ESCALAS DE ANÁLISIS

Esta investigación fue planteada desde un abordaje metodológico orientado por la perspectiva de la **complejidad**.⁶ Siguiendo a García, esto implica el reconocimiento de la multideterminación de los elementos y procesos analizados (GARCÍA, 2006: 21-22). Según esta perspectiva los elementos que componen un problema no pueden ser considerados como aspectos aislados, factibles de ser abordados de forma independiente, como fomenta el enfoque sectorial de base positivista. El enfoque sectorial del que esta investigación se distancia opera con principios epistemológicos profundamente arraigados y naturalizados en

6- Los fundamentos epistemológicos de este planteo ya han sido largamente hechos operativos por este equipo de investigación, y se basan en aportes de varios autores contemporáneos (MORIN, 1990), (GARCÍA, 2006), (MAX NEEF, 2004) que, por supuesto, reconocen a una larga cadena de autores críticos del positivismo científico.

sectores importantes del campo académico y de muchos técnicos que formulan e implementan políticas e impiden avanzar hacia una comprensión más integral de los problemas. Desde la perspectiva de la complejidad, todos los aspectos de un problema deben ser considerados a partir de las relaciones que los interdefinen, como dimensiones propias del dominio de distintas disciplinas científicas, y tienen que ser observados de forma relacionada. En términos epistemológicos, las actuaciones sectoriales se sustentan en una concepción de la realidad que tiene como base la descomposición y simplificación de los problemas, promovida por las formaciones profesionales unidisciplinarias, que han resultado insuficientes para comprender y actuar sobre problemas de las sociedades y el ambiente. En el campo habitacional, la conceptualización sectorial del problema no tiene en cuenta cómo la vivienda se relaciona, retroalimenta y contribuye a las condiciones de vida de los hogares, y numerosas veces, sus soluciones evaluadas positivamente no hacen más que reproducir las condiciones de vida de los hogares. Una política integral requiere de la complejidad en la concepción de los problemas que hay que abordar. La complejidad no solo es el principio de funcionamiento de los sistemas complejos, como los socioambientales, sino también la base sobre la que se debe construir el conocimiento científico de dichos problemas, para poder actuar sobre ellos desde las políticas. Adoptar la perspectiva de la complejidad significa asumir el reconocimiento de procesos cuyas dinámicas se relacionan y que constituyen la base para la definición de diferentes escalas y niveles de abordaje de los problemas.

Para definir los objetos de estudio, niveles, escalas y alcance de la investigación, se tuvo en cuenta, en primer lugar, que se trató de una investigación que buscó indagar aspectos de la política habitacional argentina a partir exclusivamente de los resultados de su implementación en el área metropolitana del Gran Resistencia, en la provincia del Chaco. Es decir que uno de principales objetos empíricos de la investigación lo constituyó una muestra de proyectos de soluciones habitacionales implementados en esta área metropolitana, que se consideraron que ilustrarían una de las realidades abordadas en el país por esta política habitacional. Para analizar en profundidad las respuestas al problema que brindaron estos proyectos, fue necesario también analizar la situación urbana ambiental, social y habitacional del AMGR, en el momento en que se inició la implementación de esta política habitacional. Ambos fueron los principales objetos empíricos de la investigación.

En segundo lugar, como procesos más abarcadores, se tuvo en cuenta que la implementación de esta política se realizó a partir de una estructura jurídica-organizativa preexistente: la del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que contó con un organismo nacional de implementación (la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) y un instituto en cada una de las provincias argentinas y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,⁷ que funcionaron como órganos de implementación de programas y acciones de este fondo y que contaron con ciertas autonomías para formular sus propias políticas a este nivel jurisdiccional, pero que también funcionaron (con menor autonomía) como órganos de implementación de los programas nacionales nuevos creados por la Política Federal de Vivienda a partir del año 2003. Este doble accionar del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano del Chaco obligó a definir como objetos de investigación de estos procesos más abarcadores tanto a la política habitacional del nivel nacional con sus correspondientes programas, como a la política habitacional de esta provincia con sus acciones y programas. En cambio, en la provincia del Chaco, los municipios integraron formalmente la estructura organizativa de la política habitacional provincial, pero no tuvieron participación activa en ella, como se verá en la investigación.

7- Que constitucionalmente tiene el mismo rango que las veintitrés provincias argentinas.

A efectos de precisar estos objetos, se entendió por:

Política habitacional: al marco normativo general y de organización institucional de la intervención, que comprende: una cierta definición del problema, una

estructura de organización administrativa, objetivos generales para abordar el problema, fuentes de recursos para financiar la política, una especificación de los destinatarios de las soluciones y de los actores económicos y sociales participantes de la implementación de la política, y una definición de los instrumentos operativos para concretar las soluciones.

Programas: marco normativo particular y de organización institucional para la implementación de acciones específicas y acotadas de la política habitacional. Comprenden: una definición del problema particular y objetivos específicos para abordarlo, una estructura de organización administrativa para la implementación, fuentes de recursos para financiar las acciones, los destinatarios de las soluciones y los actores económicos y sociales participantes, los medios y procedimientos para concretar las soluciones.

Proyectos: especificaciones normativas y organizativas para concretar las soluciones previstas en los programas. Contemplan la formulación de las soluciones, los actores participantes, los recursos, los medios, formas y plazos de producción de las soluciones.

A partir de estas definiciones y reconociendo que cada uno de estos objetos del problema estuvieron relacionados entre sí, pero tuvieron procesos, dinámicas, actores, recursos e intereses propios, se definieron cuatro niveles de procesos en la investigación:

Primer nivel: el de los proyectos seleccionados para investigar en el AMGR, cuya escala de observación fue la barrial. La mayoría de los casos estudiados fueron intervenciones en barrios con comunidades preexistentes a la implementación de los proyectos, dado que se consideraron de mayor interés para la investigación.

Segundo nivel: el del AMGR, cuya escala fue la municipal. El interés de su definición como objeto de estudio fue conocer la situación urbana ambiental, social y habitacional de esta área metropolitana, al inicio de la implementación de la Política Federal de Vivienda para analizar las respuestas brindadas por las soluciones.

Tercer nivel: el de la política habitacional provincial, expresada en el accionar del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano del Chaco, como órgano responsable de la implementación de la Política Federal de Vivienda. La escala involucrada en este nivel fue la provincia de Chaco.

Cuarto nivel (o metaproceso): la de la Política Federal de Vivienda implementada en todo el país. Esta escala espacial fue la de mayor alcance en la organización de esta investigación.

A partir del propósito de la investigación y de diferenciar estos niveles y escalas de procesos, se definieron cinco objetos de estudio: *a)* la muestra de proyectos implementados en el AMGR; *b)* la situación urbana ambiental, social y habitacional del AMGR a inicios de la implementación de la Política Federal de Vivienda; *c)* los programas correspondientes a dichos proyectos; *d)* la Política Habitacional de la provincia del Chaco y *e)* la Política Federal de Vivienda. Estos quedaron delimitados según el gráfico 2.⁸

Para el estudio, se tuvo en cuenta el proceso gubernamental comprendido entre mayo de 2003 y diciembre de 2007 (presidencia de Néstor Kirchner), en correspondencia con lo señalado anteriormente respecto de las posibles variaciones de las orientaciones de las políticas entre los diferentes gobiernos. Para esta investigación, el período estudiado representó un cambio en la política habitacional aplicada anteriormente, y se optó hasta fines de 2007 para tener una distancia suficiente de análisis de los hechos ocurridos.

8- Las unidades espaciales de estudio de cada una de las escalas se definieron según las jurisdicciones de los distintos niveles de organización del Estado. El Área Metropolitana del Gran Resistencia está compuesta por cuatro municipios.

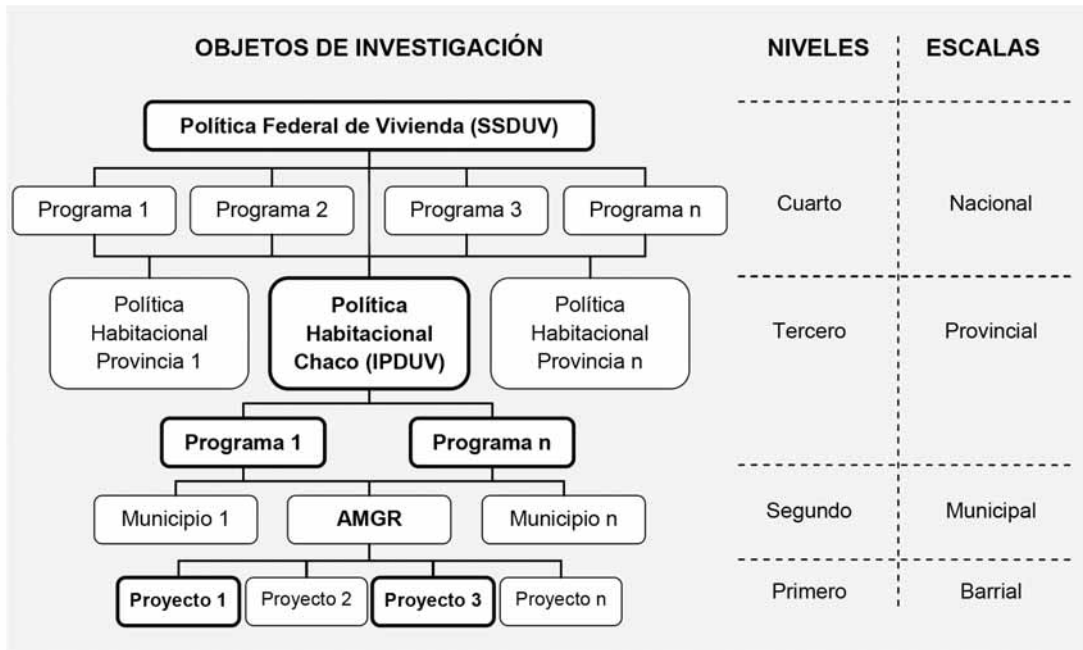


Gráfico 2. Objetos de estudio, niveles y escalas de análisis
Fuente: elaboración propia

ORGANIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Se ha optado como estrategia de investigación por una integración de métodos, que combinó un enfoque estructural con técnicas y procedimientos cuantitativos sobre la base de fuentes de información secundarias, con un abordaje cualitativo basado en la producción de información primaria, que buscó captar las percepciones de los distintos sujetos involucrados en los niveles inferiores de la investigación. Una vez que fueron delimitados los objetos de estudio de la investigación, que se determinaron sus escalas y niveles de observación, que se definieron los períodos de estudio y que se diseñaron los instrumentos de análisis con las posibles fuentes de información, se organizó la investigación en tres procesos paralelos (gráfico 3).

Proceso 1: destinado a estudiar los procesos más abarcadores de la política habitacional nacional y de la provincia de Chaco, en sus aspectos normativos, organizativos y operativos, sobre la base principalmente de la recopilación y análisis de informaciones secundarias: documentales, informes oficiales y datos cuantitativos. Para esto se perfeccionó una matriz de análisis y valoración basada en un conjunto de variables, que venía aplicándose en proyectos de investigación anteriores.

Proceso 2: destinado a estudiar de manera directa una selección de Programas y Proyectos de la Política Federal de Vivienda, implementados por el IPDUV durante el período de estudio en el AMGR. Este estudio se basó tanto en información documental, como en estudios de campo, realizados para obtener informaciones primarias de los destinatarios, técnicos y funcionarios, implicados en la implementación de las acciones, así como de las soluciones implementadas. Para este trabajo también se construyó un instrumento de recolección de informaciones.

Proceso 3: destinado a realizar una investigación diagnóstica de la situación urbana ambiental, social y habitacional del AMGR al momento de implementación de los programas y proyectos estudiados, para contrastar con sus resultados. Este estudio se basó en la construcción y análisis de un SIG que reúne variables sociales, ambientales, territoriales, de infraestructura, etc., así como en trabajos elaborados por distintos autores y organismos.



Gráfico 3. Procesos y objetos de estudio de la investigación
Fuente: elaboración propia

OBSERVABLES Y CAMPO EMPÍRICO DE LA INVESTIGACIÓN

En cada uno de los objetos de estudio de la investigación, los principales observables del campo empírico quedaron detallados según el gráfico 4.

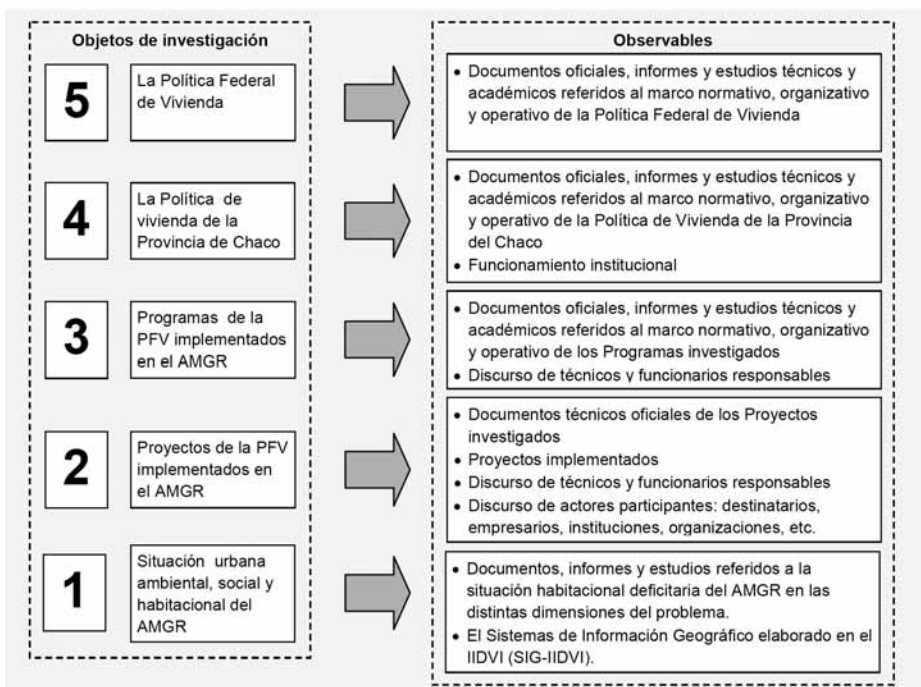


Gráfico 4. Observables del campo empírico de cada objeto de estudio
Fuente: elaboración propia

VARIABLES DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA, LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS

De acuerdo con el posicionamiento y propósito de esta investigación, para analizar a la Política Federal de Vivienda y la Política de la provincia de Chaco, en sus distintos niveles y escalas (política, programas y proyectos), se perfeccionó un conjunto de variables que ya se habían utilizado para investigaciones anteriores.⁹ Éllas fueron elaboradas a partir de tres preguntas básicas: ¿quiénes, cómo y para qué se interviene?; ¿a quiénes y con qué principio se ayuda?; ¿a través de qué medios?¹⁰ Estas preguntas intentan dar respuestas a tres grandes bloques conceptuales de cualquier política: la primera referida a la concepción de la intervención, del problema y de su abordaje, comprende aspectos como fundamentos, objetivos, organización institucional y administrativa, recursos, actores involucrados, etc.; la segunda se refiere fundamentalmente a los destinatarios de la política: comprende la concepción de estos, de sus necesidades y satisfactores, de los principios de la ayuda, de la capacidad ante el problema, etc., y la tercera se ocupa de las soluciones, comprende su concepción y su implementación. En función de estas preguntas se elaboró un conjunto de variables a partir de las cuales se analizaron los objetos de estudio referidos, según se especifica a continuación:

Bloque conceptual 1: La intervención, el problema y su abordaje

Variables	Observables específicos
1. El problema y su abordaje	Fundamentos y objetivos de la política.
2. Marco normativo	Leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, acuerdos, convenios, etc. de implementación de la política.
3. Instrumentos operativos	Planes, programas, proyectos de la política.
4. Período de vigencia	Plazo de vigencia de la política y de sus instrumentos operativos.
5. Organización administrativa	Organización funcional, misiones y funciones de las áreas de los organismos de implementación en las distintas jurisdicciones.
6. Articulaciones jurisdiccionales y entre áreas del gobierno	Complementación de los organismos entre las jurisdicciones y las diferentes áreas de gobierno.
7. Participación y funciones de actores extraestatales	Instancias y formas de participación de los actores económicos, sociales y destinatarios de la política, programa y proyectos.
8. Recursos financieros	Fuentes de financiamiento de la política.
9. Condicionantes y requisitos a las jurisdicciones	Condicionantes y requisitos entre las jurisdicciones para la implementación de la política.
10. Publicidad	Publicación y accesibilidad de la información de la política.

Bloque conceptual 2: Los destinatarios

Variables	Observables específicos
1. Los destinatarios	Criterios de definición de los destinatarios de las soluciones brindadas por la política.
2. Elegibilidad de los destinatarios	Requisitos que los destinatarios debieron cumplir para acceder a las soluciones.
3. Participación y organización de los destinatarios	Forma de participación de los destinatarios en la implementación de las soluciones y criterios a partir de los cuales fueron organizados.
4. Las necesidades	Definición de las necesidades de los destinatarios en los instrumentos de implementación y operativos de la política

Bloque conceptual 3: Las soluciones

Variables	Observables específicos
1. Dimensiones de los satisfactores	Dimensiones cubiertas por las soluciones de la política habitacional.
2. Tipos de satisfactores	Tipos de soluciones brindadas por la política habitacional en las distintas dimensiones.
3. Definición de los satisfactores	Procedimientos seguidos para definir las soluciones brindadas.
4. Progresividad de los satisfactores	Forma de completarse en el tiempo las soluciones.
5. Modalidad de producción de los satisfactores	Formas de producción de las soluciones en las diferentes dimensiones, según los agentes e instancias que participan en la concreción de ellas.
6. Capacidad operativa	Relaciones entre los universos de destinatarios a los que se orientó la política habitacional y los efectivamente atendidos.
7. Cobertura territorial	Distribución de las soluciones entre las distintas jurisdicciones.
8. Actores participantes en la producción de los satisfactores	Requisitos para cumplir por los diferentes agentes extraestatales para participar de la producción de las soluciones.
9. Tecnologías de producción de los satisfactores	Tecnologías duras y sociales empleadas en la producción de los satisfactores.

TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS

El reconocimiento de la complejidad del problema implicó una metodología de abordaje multidimensional y una construcción dialéctica de aproximación a la verdad a partir de la complementación de distintas fuentes y discursos de los actores involucrados, cada uno de ellos portadores de percepciones, interpretaciones e intereses propios. Desde esta concepción, resultaron de interés los relatos o discursos institucionales, técnicos, etc., y especialmente el de los destinatarios. A su vez, la indagación y análisis de los objetos de estudio, de diferentes características, escalas y niveles, requirió la utilización de distintos tipos y fuentes de información y la aplicación de diferentes técnicas para la realización del trabajo de campo, para el registro y el procesamiento de la información. En el gráfico 5 se esquematizan los tipos de fuentes de información según cada uno de los objetos de estudio de la investigación.

Gráfico 5. Observables del campo empírico de cada objeto de investigación
Fuente: elaboración propia



Para investigar la situación urbana ambiental, social y habitacional del AMGR, se inició la construcción de un Sistema de Información Geográfica que permitió hacer interconsultas combinando distintas variables de análisis. Para la construcción de este SIG se trabajó con información proveniente de varios organismos públicos, de relevamientos *in situ* y de distintos estudios previos del equipo de investigación y otros equipos de trabajo de la comunidad académica. En el primer caso con información proveniente a nivel nacional del INDEC, de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación y a nivel local del Catastro Municipal, de SAMEEP, de SECHEEP, del IPDUV¹¹ y de los distintos municipios que integran el AMGR. Metodológicamente para la construcción de este SIG fue necesario realizar distintos ajustes para unificar los planos de base, dado que cada organismo contaba con uno distinto y en ningún caso estaba georeferenciado; resolver las variaciones temporales entre las distintas fuentes de información y completar información desigual existente en los distintos municipios del AMGR. Algunos de estos ajustes no pudieron ser superados, como el desfase existente entre el plano de base utilizado por el INDEC (y con ello toda la información de población) y los planos del catastro. Además de la adecuación de la información proveniente de los distintos organismos a esta

9- Comenzó a desarrollarse para el estudio del Programa PROMEBA realizado por Romagnoli para su tesis de Maestría (BARRETO, ROMAGNOLI, 2007; ROMAGNOLI, 2011).

10- Estas preguntas estuvieron inspiradas en los interrogantes que se formuló Serge Paugam para analizar las políticas contra la pobreza en Europa (PAUGAM, 2001: 121-162).

11- SAMEEP es la empresa provincial de Agua Potable y SECHEEP es la empresa provincial de electricidad.

base común, se construyó información propia utilizando variables de análisis definidas para el proyecto de investigación, como la categorización de áreas por condiciones de accesibilidad, por aislamiento físico, por riesgo ambiental, etc., (ALCALÁ, 2010).¹²

Para el estudio de la PFV se georreferenciaron los proyectos desarrollados por cada programa y subprograma. Para hacerlo se partió de la localización de los mismos en un plano base del IPDUV, luego fue cotejada *in situ*, ya que surgieron importantes diferencias entre los hechos y la información proporcionada. De la misma manera, mediante el trabajo de campo, se fue completando el plano de amanzanamientos, dada la notable desactualización del catastro. La verificación *in situ* valió además para observar de manera general la característica urbana ambiental y habitacional de los distintos barrios construidos, la que permitió establecer algunas generalizaciones que fueron más allá del estudio de caso exhaustivo. La georreferenciación de los proyectos permitió además analizar —según los datos disponibles en el SIG— las condiciones de accesibilidad que presentan los nuevos barrios, la proximidad a equipamientos, las condiciones de vulnerabilidad, el aislamiento físico, etc.

El análisis de la Política Federal de Vivienda y sus Programas se realizó sobre la base de información secundaria, y el de la Política de la provincia del Chaco se realizó con información secundaria y observación institucional participante. Esto requirió la recopilación de documentos oficiales en organismos y sitios oficiales. La sistematización y análisis consistió en la extracción de los argumentos de los documentos y su puesta en relación con las variables centrales, derivadas del marco teórico construido en la investigación. El resultado fue una valoración de los fundamentos mediante una crítica realizada a partir de la puesta en relación del sustrato teórico de la política y el marco elaborado en la investigación.

El análisis de los programas habitacionales implementados en el AMGR abarcó tanto su formulación como su implementación en el AMGR. Se estudiaron el Programa Solidaridad Habitacional, el Programa Federal de Emergencia Habitacional el Programa de Mejoramiento de Barrios Mejor Vivir. El análisis de la formulación de los programas se realizó con información secundaria recopilada de informes oficiales, obtenida en organismos y sitios oficiales. Se sistematizó y se elaboró un análisis del contenido de los textos, en función de las variables definidas en la investigación. Esta tarea se complementó con el análisis de información estadística a efectos de ponderar alcances y coberturas. A su vez el estudio de la implementación de los programas se realizó sobre proyectos ejecutados en diferentes barrios del AMGR. Esto implicó la construcción de información primaria. La muestra de casos seleccionados fue no probabilística; se siguió un criterio intencional, considerando los casos más significativos. Sin pretensión de representatividad, este estudio se orientó a seleccionar casos testigo de la implementación de los programas.

Programas y proyectos implementados en el AMGR analizados

Programas analizados	Proyectos seleccionados
Solidaridad Habitacional	Barrio Chellyyí
Emergencia Habitacional	Barrio Vargas II
Mejor Vivir	Barrio Villa Itatí

Las unidades de análisis fueron los destinatarios (grupos de vecinos) y técnicos involucrados en los proyectos, así como la documentación oficial de cada uno. Para la recolección de la información primaria se realizaron entrevistas a técnicos involucrados en la implementación de los proyectos seleccionados, quienes además proporcionaron informaciones de fuentes secundarias y contactos con informantes clave de los barrios seleccionados; esto permitió un acercamiento a los hogares destinatarios y coordinar la realización de entrevistas con la modalidad de grupos focales. En la instancia de las entrevistas focales, se coordinaron las visitas a los proyectos para la realización de la observación directa de cada barrio (gráfico 6).

12- Para la construcción del SIG se contó con capacitación del Laboratorio de Informática de la Facultad de Humanidades de la UNNE.

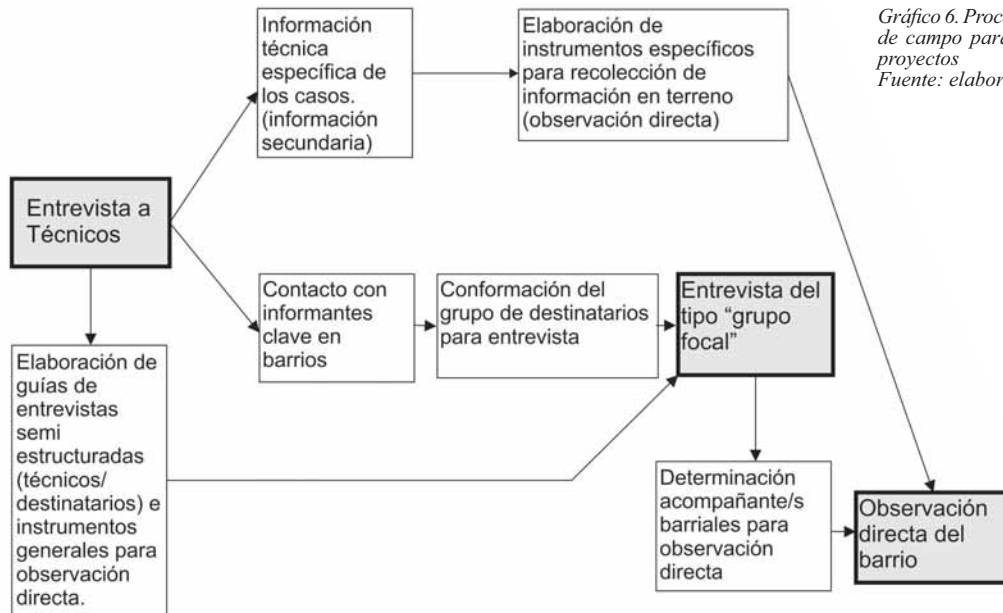


Gráfico 6. Proceso del trabajo de campo para analizar los proyectos
Fuente: elaboración propia

Para el registro de la información primaria del trabajo de campo se elaboraron los siguientes instrumentos: guía de entrevistas semiestructuradas a técnicos involucrados en los proyectos, guía de entrevistas semiestructuradas a destinatarios de las soluciones habitacionales y guía para las observaciones directas. En este caso, se elaboraron instrumentos generales de registro de la información para todos los proyectos (grilla de registro de datos) e instrumentos específicos para cada proyecto seleccionado (planos del barrio y su entorno). Las informaciones primarias obtenidas de cada uno se complementaron con datos de fuentes secundarias (provistos por los técnicos de los organismos estatales) y fueron sistematizadas en matrices de datos previamente elaboradas.

Finalmente, se realizó el análisis de la información mediante la técnica de análisis del discurso, interpretando el contenido manifiesto de las comunicaciones en función de las categorías analíticas, para inferir las cuestiones extratextuales implícitas.

ENCUADRE TEÓRICO DEL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

A continuación se presenta el encuadre conceptual a partir del cual se definieron y valoraron las variables con las que se analizó la implementación de la Política Federal de Vivienda en el AMGR durante el período 2003-2007. Este encuadre representa principalmente un posicionamiento respecto de una concepción de la vivienda social pública, del problema habitacional para los sectores de bajos recursos en el contexto regional del norte argentino (y otras realidades similares) y de su abordaje integral que aporte a la superación de la exclusión social. El desarrollo de la sección sigue la secuencia metodológica planteada en la sección anterior. En primer lugar aborda las cuestiones más relacionadas con la concepción del problema y su abordaje; en segundo lugar, trata sobre los destinatarios de las soluciones habitacionales y en tercer lugar, las cuestiones relacionadas con las soluciones habitacionales propiamente dichas.¹

CONCEPCIÓN Y ABORDAJE DEL PROBLEMA HABITACIONAL

Multidimensionalidad del problema e integralidad de su abordaje

El punto de partida es la concepción más prevaleciente del satisfactor mediante el cual la política habitacional argentina de las últimas décadas ha dado respuestas a las necesidades habitacionales de los sectores de bajos recursos. Esta concepción, muy resumidamente, entiende a la vivienda básicamente como un objeto físico acabado asociado con una parcela de suelo (predominantemente vivienda individual), producido de manera serial y estandarizada (preferentemente por empresas constructoras), para grupos de destinatarios anónimos (integrados por hogares individuales) que no participan del proceso de decisiones y a los que se adjudican las viviendas terminadas en propiedad (mediante largos procesos de titularización). Para esta concepción, la vivienda adecuada o vivienda digna (consagrada como derecho social en la constitución nacional) es un objeto físico que debe reunir una serie de cualidades constructivas y de instalaciones de agua y sanitarias, así como tener determinados tipos de espacios y una cantidad de cuartos según la composición del hogar que la habita. Esta concepción se emplea como una referencia, tanto para determinar los hogares que habitan viviendas deficitarias, como para inducir la solución del problema, que se corregirá mediante la construcción masiva de objetos que reúnan estas condiciones adecuadas, tanto para reemplazar las viviendas irrecuperables, como para arreglar las deficitarias recuperables. Es mucho lo que se ha analizado y debatido sobre esta forma de concebir la vivienda social. Su significado, obviamente, tiene profundas implicancias ideológicas y especialmente económicas, que la reafirman como mercancía y la aíslan de sus relaciones sociales y territoriales, ya que se trata de una concepción más pensada en función de los intereses de ciertos sectores económicos y políticos, que desde las necesidades e intereses sociales de los que padecen la falta de viviendas adecuadas.

Sin desconocer estos intereses —no solo porque en ellos radican los obstáculos para modificar esta concepción, sino principalmente porque ellos dan forma predominante a la política real—, lo que más importa aquí es que así entendida la vivienda, **resulta sumamente limitada como respuesta a las necesidades humanas en su integridad**. Para cualquier hogar, la vivienda es el núcleo fundamental de desarrollo de su vida y se encuentra integrada al conjunto de condiciones del habitar.² Ambas cuestiones, el marco físico donde se desarrolla el habitar y la realización del habitar en sí mismo, conforman una unidad indisoluble en la vida de las personas, de modo que la concepción de la satisfacción de las necesidades de viviendas no puede ser escindida de las satisfacciones de las necesidades básicas del habitar. No es posible lograr una vivienda adecuada si el habitar (con todo lo que él implica) no lo es conjuntamente (gráfico 1).

Este planteo fundamental a partir del cual se considera que debe abordarse la solución del problema habitacional tiene una consecuencia importante para una política habitacional que, sin desconocer los intereses de los actores en juego, trata de dar respuestas a las necesidades del habitar en su conjunto. Esta consecuencia es que obliga a pensar la resolución adecuada de los aspectos físicos de la vivienda, conjuntamente con la resolución adecuada del habitar de estos

1- Es importante señalar que se trata de un encuadre conceptual en revisión y ajuste.

2- Las ideas preliminares de este planteo fueron desarrolladas originalmente en BARRETO y ALCALA (2008).

hogares. De modo que la resolución adecuada de la vivienda implica contemplar respuestas para el conjunto de las necesidades del habitar.



Gráfico 1. Habitar y vivienda como relación indisoluble
Fuente: elaboración propia

Yujnovsky señaló que la vivienda tiene que dar respuestas a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras, y aclaró que ellas varían en cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico (YUJNOVSKY: 1984: 18). Pelli, que fue quien situó las necesidades de los habitantes como punto de partida de toda intervención externa en el problema (PELLI, 2006: 23-42), desarrolló luego detalladamente el conjunto de funciones que “la vivienda urbana moderna” —entendida como convención social general de la vivienda adecuada— debe dar como respuestas para satisfacer las necesidades habitacionales, y ordenó los requisitos que debe cumplir esta noción de vivienda en:

- de relaciones, privacidad, intimidad y pudor;
- de higiene, sanidad y pulcritud;
- de protección y seguridad;
- sobre reducción o eliminación de esfuerzos o molestia física en la vida dentro de la vivienda;

y en la operación de sus elementos y requisitos de pertenencia a un sistema territorial de hábitat social, entendido como la conexión con un conjunto de redes tangibles de servicios e intangibles de localización y pertenencia (PELLI, 2006: 155-174).

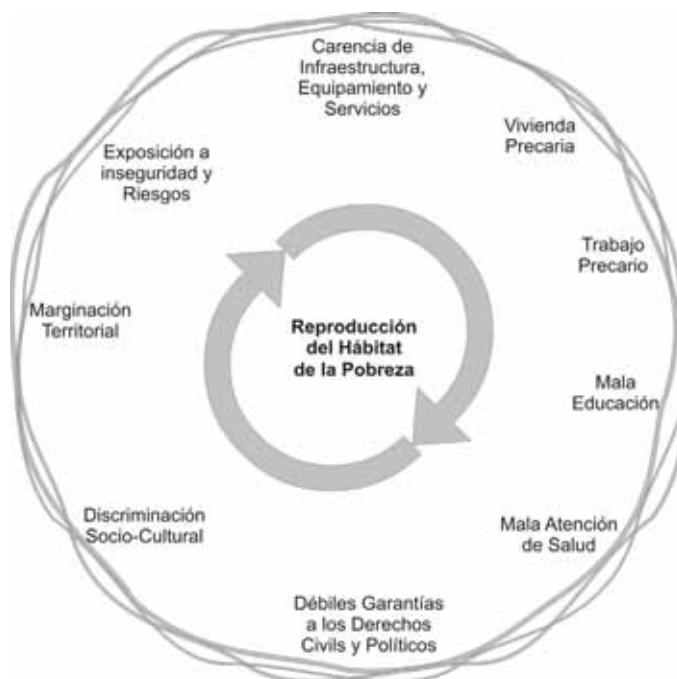
Reafirmando estas formulaciones, se agrega aquí que la concepción fundamental de las necesidades habitacionales debe formularse en relación con las necesidades del habitar en su conjunto, de modo que la satisfacción de estas necesidades por parte de la política habitacional (por las vías que luego se desarrollan), debe ser pensada siempre como una parte de la resolución integral del habitar adecuado. Esto es fundamental para resolver las necesidades habitacionales de los sectores excluidos desde una perspectiva de superación de las situaciones de exclusión social, es decir, desde una perspectiva de integración social. Los sectores sociales que tienen adecuadamente resueltas sus necesidades de ingresos económicos, de posibilidades de educación, de atención de salud, de recreación, etc., pero no pueden acceder a condiciones habitacionales adecuadas, pueden requerir ayuda para solucionar solamente los aspectos físicos del habitar, pero no quienes están excluidos de satisfacer adecuadamente la mayor parte de estas necesidades.³

Desde hace bastante tiempo se viene insistiendo desde ámbitos académicos y organismos de desarrollo en que la pobreza no es solo un problema económico, sino que es un problema complejo y multidimensional, especialmente en los hogares que viven en situaciones críticas (en distintos grados de necesidades

3- Por integración social se entiende en este trabajo una situación meta en la que los miembros de los hogares (cualquiera sea su condición de edad, género o étnica) estén insertos dentro del sistema formal de la economía (en condición activa o pasiva) y tengan garantizado el acceso a los servicios sociales esenciales, de salud, educación, seguridad, cultura, recreación, etc., de manera aceptable en relación con las condiciones generales de la sociedad de pertenencia.

básicas insatisfechas), ya que ellos se encuentran inmersos en un proceso estructural, que en muchos casos los afecta desde larga data. En la mayoría de los casos es de transmisión intergeneracional y tiene raíces económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas, etc., en el que intervienen múltiples aspectos, como la imposibilidad de acceso a un trabajo decente y seguro, a una buena educación, a una atención sanitaria adecuada; así como la carencia de garantías legales y de derechos civiles y políticos; el sufrimiento de discriminaciones socioculturales, la marginación espacial o territorial, la precariedad habitacional, la carencia de infraestructuras, servicios, equipamientos sociales y condiciones ambientales adecuadas; mayores exposiciones a inseguridades y riesgos, etc. La particularidad y complejidad de este problema consiste en que las combinaciones posibles de estos factores, que se pueden manifestar de distintas maneras en cada uno de los hogares —sobre todo de los que residen en áreas altamente deficitarias— se encuentran íntimamente relacionadas entre sí y conforman un círculo de reproducción de las condiciones de vida que torna muy específica su reversión, porque al estar relacionados entre ellos de diferentes maneras se inciden mutuamente. De modo tal que el problema habitacional de los hogares en situaciones de pobreza crítica debe concebirse desde la perspectiva del hábitat en su conjunto (gráfico 2).

Gráfico 2. Algunos factores que participan en la reproducción del hábitat de la pobreza
Fuente: elaboración propia



Desde esta perspectiva multidimensional, todos los elementos que componen el problema no pueden ser descompuestos en aspectos aislados, para ser abordados de forma independiente, sino que deben ser considerados a partir de las relaciones que los interdefinen, concibiéndolos como dimensiones de un único problema, prestando atención a las características de las relaciones que se establecen, en particular, la contribución o afectación que entre ellos se produce, para que estas condiciones resulten adecuadas o no. Desde este enfoque, la concepción de vivienda (urbana) debe contemplar todos aquellos factores que contribuyen con los hogares, tanto a la integración con el espacio urbano, como a la integración económica, social, cultural y política de sus habitantes. Esta concepción de la vivienda adecuada es la que debe orientar una política habitacional integral.

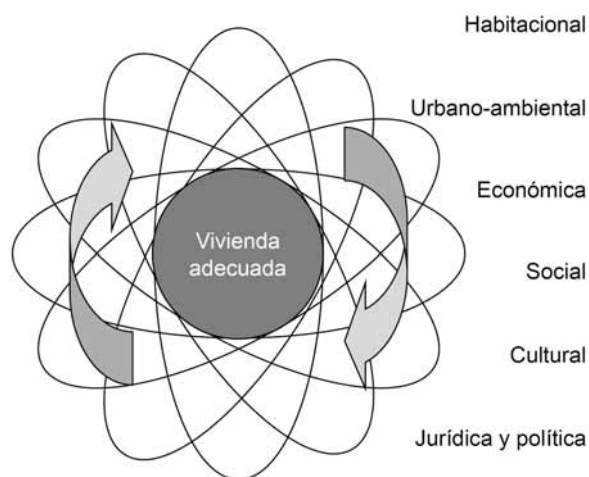


Gráfico 3. Dimensiones de una política habitacional integral

Fuente: elaboración propia

Al estar íntimamente relacionados entre sí de diferentes maneras todos los factores que afectan las condiciones de vida de los hogares, un abordaje que propenda al mejoramiento conjunto de ellos requiere siempre ser lo más integral posible. Cuanto más sectorial sea este, más probabilidad existe de que resulte ineficaz de modificar el problema en conjunto y solo reproduzca las condiciones iniciales. Si bien una intervención habitacional integral tendrá entre sus objetivos centrales el mejoramiento de los aspectos físicos del hábitat, es imprescindible que aborde esta cuestión relacionada con los otros factores que hacen a las condiciones de vida, teniendo en cuenta cómo ellos se inciden y retroalimentan mutuamente en cada caso. Este es uno de los principios básicos que tiene que guiar la intervención de una política habitacional integral. Sin dudas, los factores sociales, económicos, políticos o culturales son muy difíciles de revertir; sin embargo, la intervención sobre los aspectos físicos del hábitat es un fuerte estímulo para desencadenar procesos de mejoramiento gradual de las condiciones de vida de los hogares con vistas a su integración en la sociedad. El abordaje del problema, por lo tanto, tiene que darse en un marco de actuación integral, a través de la articulación de políticas, que persiga el mejoramiento equilibrado de todos los aspectos que afectan a las condiciones de vida de los hogares. El abordaje de cada una de las dimensiones del problema tiene que contribuir con la solución de los demás, según las incidencias e interdefiniciones existentes entre ellas.

Para Engels, una política integral es aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingresos, infraestructuras, desarrollo humano y social y protección social (ENGELS, 2004: 10-22). Aquí se define por política habitacional integral a aquellas intervenciones del Estado que apuntan a satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores de bajos recursos, propendiendo progresivamente mediante articulación de acciones a la integración social de su población destinataria, en el marco del desarrollo de una sociedad más equitativa, democrática y sustentable.

Articulación intersectorial e interjurisdiccional⁴

La organización de las políticas públicas en Argentina tradicionalmente se estructuró a partir de la sectorización de problemas en campos específicos y autónomos de intervención: políticas económicas, productivas, laborales, de salud, educativas, culturales, sociales, de seguridad, de transporte, de energía, etc., y las políticas de sus respectivas infraestructuras y equipamientos, igualmente compartimentadas, entre ellas las habitacionales. Esta forma de organización fue propia de la organización del Estado moderno en general, en correlación con

4- Por intersectorial se entiende a las relaciones establecidas por los distintos organismos sectoriales del Estado para actuar conjuntamente en una intervención específica.

la organización positivista del conocimiento científico, basada en lo que ciertos autores han identificado como el “paradigma simplificador” (MORIN, 1995), el cual, a partir de principios como los de disyunción y reducción, ha formulado la descomposición de la realidad en partes aisladas, factibles de ser abordadas de manera independiente, sin tener en cuenta sus relaciones con la totalidad que las define y a la que pertenecen, entendiéndolas, a su vez, como totalidades en sí mismas.⁵ Si bien el abordaje sectorizado de los problemas por parte de las políticas públicas se utilizó durante mucho tiempo, progresivamente fueron demostrando incapacidad para solucionar muchos problemas actuales, que por sus naturalezas complejas, han exigido abordajes más integrales. El de la exclusión social es uno de estos problemas. En Argentina, en el campo del hábitat, esta organización empezó a cambiar muy tenuemente y con escasos resultados a partir de la reforma del Estado de los años 90, cuando se ensayaron algunas políticas de hábitat diferentes, y luego a partir de 2003, con las nuevas políticas del Ministerio de Desarrollo Social (CABALLERO GARCÍA, 2007: 165).

La base de un abordaje integral es la integración institucional, la cual puede alcanzarse mediante distintas formas de articulaciones de políticas para solucionar o contener problemas específicos. Aquí se considera que la política habitacional orientada a los sectores excluidos de bajos recursos debe articular acciones con distintas políticas (salud, educación, desarrollo social, trabajo, producción, desarrollo urbano, medio ambiente, etc.), con la finalidad de lograr intervenciones más integrales, tendientes a solucionar no solamente los aspectos físicos del hábitat deficitario, sino también la integración social y territorial de los hogares afectados por pobreza. La integración no es meramente un problema de reorganización administrativa, sino también de cambios en las prácticas gubernamentales y profesionales, como los equipos técnicos, que deben habituarse a trabajos interdisciplinarios.

Otra cuestión es la de las relaciones entre las jurisdicciones del Estado. Más allá de las autonomías del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los municipios, que implica la organización federal del Estado argentino, en este país —al igual que en otras partes del mundo— las políticas del período del bienestar fueron conformadas de manera fuertemente centralizada. A partir de los años 70 en los principales países del mundo comenzaron experimentarse procesos de descentralización para contrarrestar la excesiva dimensión adquirida por los estados nacionales para hacer frente a la diversidad de situaciones locales de los problemas (SUBIRATS, 1989: 34-36). En Argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994, se puso en práctica un proceso de descentralización que implicó la delegación de competencias hacia los gobiernos provinciales y municipales. Si bien este proceso de delegación de competencias resultó favorable para reforzar las autonomías y acercar las políticas a las necesidades locales, la falta de un adecuado desarrollo de capacidades y de reparto de recursos y de responsabilidades implicó para el gobierno nacional negar obligaciones fundamentales y provocar el desmembramiento y la fragmentación territorial por falta de recursos y por la implementación de distintos tipos de políticas provinciales y locales.

Al respecto, este encuadre conceptual considera que debe darse una relación de subordinación jerárquica pero concertada desde el respeto de las autonomías del federalismo, tendiente a que el gobierno nacional pueda implementar una política coherente e igualitaria en el territorio nacional, a la vez, que este respete las políticas del nivel provincial, como los gobiernos de este nivel, a los gobiernos municipales, para que ambos puedan contar con apoyos y recursos federales equitativamente distribuidos, para implementar acciones de acuerdo con la mayor capacidad que disponen para comprender el problema en sus respectivas jurisdicciones.

Democratización, participación, concertación y actuación interactoral

La centralización de la organización de las políticas del período del bienestar estuvo relacionada con una fuerte separación entre la administración del Estado y

5- BARRETO (2006).

la sociedad civil, producto de la impersonalidad, que autores como Max Weber idearon para el trato de la burocracia moderna. Si bien esta impersonalidad contribuía a la universalidad, igualdad y objetividad de las políticas, en el contexto de nuestras sociedades, profundamente desiguales porque el Estado no alcanzaba a una cobertura universal, esta separación impedía una mayor aproximación de ellas a las problemáticas de los sectores con mayores necesidades, a la vez que favorecía la concentración de los recursos en los sectores más incluidos de la sociedad, resultando ineficaces para contrarrestar las inequidades. En Argentina, en el caso de las políticas habitacionales, esto no solo facilitó el predominio de los intereses de los sectores empresarios de la industria de la construcción, sino también contribuyó a que las soluciones no llegasen a los sectores más afectados. La irrupción en la escena política de nuevos actores, como el caso de las organizaciones sociales de desocupados que surgieron a fines de los años 90, reclamando espacios en las políticas sociales, así como las nuevas políticas de ese período, que comenzaron a promover junto con la descentralización la participación del tercer sector, modificaron parcialmente esta situación.

La democratización de la administración es un proceso que busca profundizar los principios constitucionales para hacer más representativas las políticas públicas y la participación de los distintos actores involucrados en los problemas que ellas tratan, y es una de las vías para su concreción (SUBIRATS, 1989: 33). En el campo de las acciones de mejoramiento de las situaciones habitacionales, la participación en términos genéricos implica la presencia, en calidad de agentes activos de los destinatarios/usuarios, en todos los pasos de la gestión (PELLI, 2007: 67), ya sea a través de sus representantes o de los habitantes en su totalidad. La participación es la vía más importante de democratización de la sociedad, para compartir espacios de poder y para la formación en el ejercicio de la ciudadanía, con consecuencias directas a largo plazo sobre una mayor igualdad de la sociedad. Encauzada desde esta perspectiva, de promoción para la construcción de ciudadanía, la participación genera la posibilidad de que estos hogares superen progresivamente las situaciones de marginación cultural y social ligadas a la precariedad del hábitat en la que se encuentran.

También se reconoce la existencia de un conjunto de actores interesados o involucrados en mayor o menor medida (los habitantes, actores productivos, financieros, técnicos, estatales o privados) en la situación que origina la acción de transformación, en las acciones mismas o en sus resultados (PELLI, 2007: 68). La política habitacional debe brindar posibilidades e instancias efectivas de participación a este conjunto de actores, mediante acciones estructuradas de promoción para la concertación en la toma de decisiones en sus distintos niveles (programas, proyectos) y fases de la implementación (diagnóstico, diseño, formulación, ejecución y evaluación). *“La concertación implica la propuesta de generar y jerarquizar una instancia de puesta en evidencia de los distintos intereses y puntos de vista de los actores, con sus zonas de conflicto, así como de generar una dinámica de articulación y negociación que posibilite la búsqueda organizada de propuestas consensuadas y realmente factibles para las acciones de transformación”* (ROVIROSA, M. en PELLI, 2007: 68).

En la política habitacional, la participación en la toma de decisiones y en las acciones implementadas para el abordaje del problema debe promover un equilibrio entre los distintos sectores económicos, sociales y políticos, para que cuenten con espacios similares en el diseño e implementación de las acciones, en un marco de concertación de intereses entre los actores de la economía de mercado (empresas capitalistas y trabajadores) con los diversos actores de la economía social (cooperativas, productores por ayuda mutua, autoproductores, organizaciones civiles y religiosas, entre otros), así como los actores políticos de los distintos niveles jurisdiccionales del Estado.

Legitimidad

Asociada con lo anterior está la cuestión de la legitimidad real de la acción del Estado. En este sentido, es importante que los instrumentos normativos por los cuales se implementan las políticas no solo sean resultante del máximo con-

senso posible entre los agentes políticos, económicos y sociales, sino también que se plasmen en instrumentos jurídicos participativos y representativos de estabilidad institucional. Dada la magnitud del problema habitacional argentino y la centralidad que tiene la vivienda como factor de convergencia de las condiciones de vida de los hogares, la intervención de los gobiernos para mejorar las condiciones de los sectores sociales en situaciones habitacionales deficitarias debe superar el rango de acciones gubernamentales transitorias y constituirse en una función indelegable y permanente del Estado, similar a otras intervenciones sociales, tales como las de salud, educación, etc., que disponen el carácter de derechos ciudadanos ineludibles. Para ello es imprescindible que el Estado disponga de un marco jurídico estructural, resultante de un amplio acuerdo entre los diferentes agentes políticos, económicos y sociales, que además de brindar consenso social y legitimidad institucional a las acciones de un gobierno, asegure su estabilidad a lo largo del tiempo, bajo la custodia de la ciudadanía.

El Estado argentino dispone de un mandato constitucional que lo habilita a intervenir en el problema habitacional, ya que otorga a la vivienda digna un rango de derecho social que debe ser garantizado por el Estado. Sin embargo, el marco normativo reglamentario habilitante es insuficiente para garantizar una intervención de estas características y ha quedado en el tiempo, conformado por una sucesión de modificaciones normativas y de nuevas normas, que dan un panorama jurídico disperso, fragmentado, incompleto y de distintos rangos, cuya modificación se encuentra sujeta a decisiones unilaterales de cualquier gobierno, y requieren a la brevedad de un reordenamiento y completamiento, cuya elaboración plantee a la sociedad un debate abierto del problema habitacional del país y brinde un nuevo marco unificado integral de intervención y actuación del Estado en el problema. Este nuevo marco tiene que profundizar la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vivienda, articular federalmente las responsabilidades de los diferentes niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal) y áreas de cada uno de estos gobiernos para abordar el problema más integralmente, así como garantizar la participación de los diferentes sectores involucrados en la producción habitacional.

Capacidad, financiera e institucional

El marco jurídico que regula la intervención estructural del Estado en el campo habitacional debe prever una fuente de financiamiento permanente, que garantice de forma sustentable a lo largo del tiempo los recursos económicos necesarios para la implementación constante de la política habitacional, mediante su incorporación permanente en el presupuesto de inversiones del Estado. El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) representa un antecedente importante en esta materia; sin embargo, su modalidad histórica de implementación, relacionada con otro período del Estado, en las últimas décadas distorsionó su sentido social y capacidad de hacer frente eficientemente al problema habitacional de todos los que no pueden acceder por medios propios a una vivienda adecuada, en particular los sectores en situaciones de pobreza.

La fuente de financiamiento permanente en primer lugar debe ser sustentable, nutriéndose de ingresos genuinos del Estado (no generando endeudamiento), debe también ser eficiente en su retroalimentación mediante recuperos que sean adecuados a la capacidad de pago de los diferentes sectores sociales, direccionando el subsidio hacia los destinatarios más que hacia las empresas constructoras, contemplando gradualidades incrementales para casos de extrema necesidad. Además, debe ser suficiente para resolver el problema del conjunto de la población deficitaria en un período razonable. Debe también disponer de reglas explícitas de distribución equitativa entre las distintas jurisdicciones, en proporción con las magnitudes de los déficits sociohabitacionales de cada jurisdicción, y sus recursos deben ser de accesibilidad automática por parte de las jurisdicciones, con mecanismos de contralor sobre sus usos eficientes, que garanticen la participación de los diferentes actores sociales.

Por otra parte, a partir del FONAVI, el Estado argentino dispone de una organización técnico-administrativa amplia, extendida y consolidada en todo el

territorio nacional, que involucra principalmente a los niveles jurisdiccionales nacional y provinciales, conformada por una Subsecretaría Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda e institutos provinciales de vivienda, a través de los cuales los diferentes gobiernos implementan la mayor parte de sus acciones en materia habitacional. A partir de la Reforma de 1995, que dio creación al Sistema Nacional de la Vivienda, en algunas provincias, sus gobiernos involucraron también a los municipios en la implementación de las políticas habitacionales. Sin embargo, por la concepción sectorial del problema que ha primado siempre en la política habitacional argentina y su modalidad predominante en la ejecución de las soluciones, estas estructuras organizativas se han especializado en el transcurso del tiempo en trabajar casi exclusivamente con empresas constructoras, y en muchos casos carecen de capacidades suficientes, de tipo organizativas y de recursos humanos formados, para formular e implementar políticas habitacionales más integrales (interdisciplinarias, intersectoriales, participativas y concertadas), con modalidades productivas que involucren a organizaciones sociales, cooperativas, destinatarios, organizaciones civiles, etc. Aquí se considera que una política habitacional integral —como la que se propone— debe contemplar el desarrollo de estas capacidades institucionales, organizativas y en recursos humanos, en los tres niveles jurisdiccionales del Estado, para poder formular e implementar una política habitacional que contemple la participación de una mayor diversidad de actores y modalidades productivas.

LOS DESTINATARIOS DE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES

Universalidad, particularidad y equidad

Una de las características principales de las políticas del período del Estado de Bienestar fue la universalidad de sus acciones, que buscó abarcar al conjunto de la población con medidas generales de protección de necesidades básicas, merced a una importante regulación redistributiva de la economía. Con el declive progresivo de este modelo y el avance de las políticas neoliberales, la mayoría de los países latinoamericanos, agobiados por los desequilibrios fiscales y la escasez de recursos, abandonaron las políticas sociales de acceso generalizado o universal, para comenzar a intervenir a partir de la focalización, orientada a atender selectivamente a grupos específicos de población, mediante soluciones acotadas a aspectos específicos de los problemas sociales. En un contexto de reducción de la inversión social pública (ajuste), la focalización tuvo por finalidades lograr que los recursos lleguen solo a los que más los necesitan e identificar con mayor especificidad sus necesidades para invertir selectivamente.⁶ La experiencia de las políticas focalizadas en Argentina durante los años 90 demostró no solo ser un mero paliativo de contención de la pobreza generada por las políticas económicas de ajuste estructural, sino que también ayudó a generar y fragmentar la nueva protesta social generada por este ajuste.⁷

Sin embargo, en Argentina las políticas universales tampoco habían llegado a alcanzar plena cobertura, debido fundamentalmente a que las protecciones sociales implementadas desde mediados de siglo pasado fueron asociadas exclusivamente con el empleo formal, sin que se alcanzara a eliminar el trabajo informal, condenando a la pobreza a un sector importante de la población. De modo que las políticas universales de protección social, al abarcar solamente a los sectores asalariados formales, más bien siempre contribuyeron con los trabajadores mejor posicionados socialmente en desmedro de los menos pudientes.

Aquí se aboga por ciertas coberturas universales básicas que abarquen al conjunto de la población de manera general, es decir que tengan las características de derechos ciudadanos, sin discriminación alguna, pero que a su vez se implementen acciones particularizadas sobre los sectores excluidos, con la finalidad de avanzar hacia una mayor equidad social. El gobierno que asumió a partir de 2003 implementó algunas medidas universales relacionadas con la niñez y la ancianidad, logrando una amplia cobertura básica. Este criterio de universalidad debería avanzar hacia el reconocimiento de otros derechos humanos básicos para el conjunto de la población, entre ellos el del hábitat digno. Esto presupone

6- "La focalización ha sido una nueva lógica de gestión utilizada en la implementación de la política social Argentina, a partir del proceso de reformas estructurales implementado en los noventa, para garantizar que el gasto social público fuese asignado efectivamente a los grupos de población considerados pobres y vulnerables. Su justificación se basó en dos finalidades, una social: la precisa identificación de las necesidades de los diferentes grupos de población afectados por pobreza, para su correcta atención mediante programas específicos, y otra económica: la eficiente asignación de los recursos públicos." (BARRETO, BENITEZ, ATTÍAS, 2003: 236).

7- Se hace referencia aquí a las numerosas organizaciones y movimientos sociales de protesta, surgidos en los años 90 a la luz de las políticas de ajustes, que implantaron como modalidad de visibilidad de sus reclamos los cortes de calles y rutas, vulgarmente conocidos como "piqueteros" (SVAMPA y PEREYRA, 2003).

una acción redistributiva amplia, para mejorar las condiciones habitacionales y de vida de toda la población.⁸ Es necesario que este reconocimiento de derechos continúe incrementándose directamente asociado con la ciudadanía para seguir reduciendo las desigualdades y eliminando las privaciones básicas. A su vez es necesario implementar coberturas particulares para los casos de mayor exclusión. En el campo habitacional, los que no pueden acceder a una vivienda adecuada por medios propios conforman un abanico muy amplio de situaciones diferentes; es necesario identificar situaciones conceptuales tipo para que puedan ser abordadas por instrumentos distintos, que promuevan diferentes articulaciones y funciones entre el Estado, el sector económico privado, las organizaciones de la sociedad civil y los destinatarios, para hacer más eficientes y equitativas las inversiones sociales y también más ajustadas a las necesidades de los diferentes grupos de destinatarios.

Estas situaciones conceptuales tipo, en primer lugar, pueden desagregar aquellos hogares que se encuentran relativamente integrados al sistema formal, porque disponen de cierto nivel de ingresos estables, pero carecen de ahorro o excedentes suficientes para resolver adecuadamente su situación habitacional, de aquellos hogares que cuentan con ciertos vínculos de integración a través de empleos formales de baja remuneración, pero que no cuentan con capacidad económica para esta finalidad, y de aquellos hogares en situaciones de pobreza, excluidos de la mayoría de vínculos de integración social. En una segunda instancia, esta desagregación puede profundizarse según otros criterios de diferenciación de grupos más específicos de población. Este proceso de identificación en diferentes categorías sociales, acompañado por un paraguas de atención universal que impida la exclusión, permitiría atender con soluciones particulares ajustadas a la necesidad de cada uno de los grupos de destinatarios, a la vez que priorizar atenciones sobre los grupos más necesitados, para redistribuir con equidad.

La combinación del principio de universalidad y el criterio de focalización permitiría reconocer de manera más ajustada las necesidades y capacidades de los diferentes grupos sociales, para precisar las prestaciones que habrían de brindarse, permitiendo una optimización de recursos y una distribución más equitativa. En el caso de los hogares en situaciones de pobreza, una vez mensurada la magnitud del problema y realizada una primera clasificación de tipologías de situaciones deficitarias de acuerdo con las distintas dimensiones del problema, se podrían definir prioridades a los cursos de acciones. Las soluciones al problema siempre deberán ser multidimensionales, ajustadas a las situaciones, posibilidades y capacidades particulares de cada hogar.

LAS SOLUCIONES HABITACIONALES

Hábitat digno como respuesta multidimensional al problema

De la misma manera que para solucionar las necesidades exclusivamente habitacionales las políticas habitacionales sectoriales reconocen estándares que debe reunir la vivienda digna como meta de sus intervenciones, una política habitacional integral como la que aquí se postula debe reconocer un mínimo universal deseable en el conjunto de factores que hacen a las condiciones de vida de los destinatarios como meta de una intervención integral. Para este mínimo deseable universal se propone el concepto de Hábitat Digno (BARRETO, 2010). Este concepto obviamente incluye a la vivienda digna, pero la engloba junto a otros factores que en conjunto hacen un mínimo deseable nivel de calidad de vida de todos los hogares, en conformidad con la integralidad que demanda la interdependencia de los factores intervinientes. Debe incluir las condiciones habitacionales, pero también condiciones para los ámbitos barriales, su relaciones con la ciudad y los diversos factores que hacen a la integración de estos hogares a la sociedad: la tenencia segura de la vivienda, el acceso al trabajo decente y los recursos económicos necesarios para la reproducción adecuada de la vida, las protecciones sociales para acceder a la salud, la educación, etc., la participación en la vida social y política, la identidad social positiva y las posibilidades de disfrutar del ocio y la cultura, etc., que es necesario que queden lo más específicamente posible como metas universales para el diseño de las soluciones de

8- Se entiende aquí a los derechos humanos como categoría integradora de los diferentes derechos (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, ambientales, etc.), conquistados y consagrados en distintas legislaciones y pactos internacionales. Según el Punto 2 del Artículo I de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, los derechos humanos incluyen: "los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes" (CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD, 2005: 2).

los proyectos integrales que se elaboren para la intervención de dichas áreas.

Sobre la base de problemas comunes observados en áreas urbanas deficitarias críticas de ciudades como el Área Metropolitana del Gran Resistencia y en las soluciones convencionales de la política habitacional (véase la segunda parte de este libro), este equipo de investigación y algunos de sus integrantes individualmente han desarrollado progresivamente una serie de lineamientos en las distintas escalas del problema, como orientación para las metas de las distintas dimensiones del problema para las soluciones habitacionales de una política habitacional integral.⁹

En la dimensión habitacional: las problemáticas comunes en las áreas urbanas deficitarias críticas son que las unidades habitacionales tienen en la mayoría de los casos cantidades, superficies y cualidades de espacios inadecuados para el desenvolvimiento confortable de la vida doméstica y para el desarrollo de las actividades económicas de subsistencia que en muchos casos se realizan conjuntamente (pequeños talleres de reparaciones, comercios, actividades productivas, reciclado de residuos, cría de animales, etc.). En general, las viviendas presentan patologías o precariedades constructivas importantes, resultantes de procesos de autoconstrucciones o construcciones no normalizadas, realizadas en el tiempo en muchos casos con materiales de descarte o de segunda mano; y tienen instalaciones y servicios inadecuados de luz eléctrica, agua potable, gas y desagües cloacales y pluviales, que generan condiciones ambientales riesgosas e insalubres.

En esta dimensión con respecto a **las acciones de mejoras de viviendas pre-existent**s, lo adecuado sería que las obras nuevas se adecuen a las construcciones existentes recuperables; que existan tipos alternativos de intervenciones conformes con las necesidades específicas domiciliarias: núcleos húmedos, servicios de techos, módulos estructurales, módulos de usos, etc.; que los diseños sean flexibles en cuanto a número y tipo de intervenciones en función de las ocupaciones previas de los lotes (por ejemplo, en el caso de existir más de una vivienda y un hogar por lote); que los proyectos garanticen accesos independientes a las viviendas; que las obras resguarden y mejoren las condiciones de asoleamiento, ventilación e iluminación básicos de las viviendas, teniendo en cuenta las condiciones estándares de confort, etc.

Con respecto a las **viviendas nuevas individuales agrupadas en conjuntos**, como las que habitualmente construye la política habitacional, lo adecuado sería que sus ubicaciones dentro de los lotes permitan un aprovechamiento óptimo de las superficies cubiertas y libres; por ejemplo, si pueden tener retiro de frente, permitan incluir estacionamientos domiciliarios de vehículos, de lo contrario, contemplar estacionamientos públicos; que las viviendas incluyan el cierre perimetral de los lotes; que los prototipos de viviendas ofrezcan superficies y organizaciones funcionales ajustables a la composición y número de los integrantes de los hogares destinatarios; que la organización de los espacios de uso y la materialización de las viviendas (paramentos de cierres, alturas de techos, sistemas estructurales, etc.) brinden posibilidades de ampliación o de reforma; que las tecnologías constructivas sean accesibles y manejables por la mano de obra y los recursos disponibles de los destinatarios; que las dimensiones de los espacios de uso sean cómodas para las funciones; que el consumo de materiales y suelos en el caso de viviendas apareadas o viviendas entre medianeras sea racional (se eviten espacios ociosos y dobles medianeras); que los diseños dignifiquen formalmente los ingresos y los frentes de las viviendas; que los proyectos admitan adecuaciones al desarrollo de actividades productivas domiciliarias (talleres de reparación y de manufacturas, prestaciones de servicios, pequeños comercios, etc.); que las viviendas tengan calidades constructivas y de materiales estándares a las normas (sin vicios de obras: filtraciones de humedades, rajaduras estructurales, fallas en las instalaciones, etc.); que los proyectos contemplen adecuación climática confortable al clima regional (por ejemplo, que incluyan aleros, ventilaciones cruzadas, galerías o espacios semiabiertos, que la organización de los espacios aproveche las mejores orientaciones, etc.) y que las instalaciones exteriores de gas, canillas de servicios y lavaderos con-

9- El primer avance de este trabajo fue presentado en 2008 al 3er Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular (Miguel BARRERO; Víctor PELLI; Laura ALCALÁ; Marta GIRO; Andrea BENÍTEZ; María FERNÁNDEZ; María PELLI y Venetia ROMAGNOLI, 2009). Con posterioridad algunas dimensiones fueron desarrolladas por distintos integrantes. Laura ALCALÁ profundizó la dimensión urbana-ambiental y Miguel BARRERO y Andrea BENÍTEZ, las dimensiones socioculturales.

templen condiciones de seguridad (antirrobo).

En la dimensión urbano-ambiental: las problemáticas comunes de las áreas urbanas deficitarias críticas refieren a la alta carencia de infraestructuras, servicios y equipamientos sociales básicos; a condiciones ambientales muchas veces críticas por localizaciones en suelos no aptos para urbanizaciones residenciales (bordes de ríos y lagunas, áreas contaminadas, equipamientos e instalaciones especiales, etc.); a localizaciones segregadas, marginadas (a modo de guetos) o aisladas de las áreas consolidadas e integradas de la ciudad. A escala urbana estas problemáticas aluden generalmente a desequilibrios y discontinuidades en la distribución de las redes de infraestructuras, en los equipamientos sociales y en la provisión de servicios públicos básicos; descontrol en la ocupación del territorio y a procesos de segregación y marginación de grupos de poblaciones en el territorio.

En esta dimensión, con respecto a la **localización**, lo adecuado sería que las soluciones habitacionales siempre se ubiquen en áreas aptas para urbanizar (en el AMGR, por ejemplo, en áreas de cotas altas y protegidas por sistemas de defensas, fuera de zonas con restricciones y de usos incompatibles —como lagunas de oxidación o aeropuertos—); que sean áreas dotadas de vías de comunicación y de equipamientos básicos. Y cuando los proyectos ocupan intersticios vacantes, aprovechando infraestructuras ociosas o urbanizaciones preexistentes que contribuyan a terminar de consolidar el área ocupada. En relación con el **emplazamiento**, lo adecuado sería que el proyecto urbano respete las líneas de ribera del sistema lacustre y haga un aprovechamiento público y paisajístico de las lagunas y ríos. Asimismo que proponga un amanzanamiento y una organización de los conjuntos habitacionales respondiendo al entorno natural y construido, intentando crear continuidades con los tejidos urbanos vecinos, y aproveche los espacios públicos de interés preexistentes o las reservas dejadas para ellos (por ejemplo, plazas o equipamientos sociales).

Con relación a los **proyectos urbanos**, lo adecuado sería que las dimensiones del espacio público sean equivalentes a los estándares de las áreas consolidadas de la ciudad;¹⁰ que en los casos de presencia de lagunas o meandros, exista una vía de borde que garantice accesibilidad pública; que las calles ofrezcan soluciones universales (aceras y calzadas) y se resuelvan integralmente, con semejantes estándares de urbanización y contemplando los distintos tipos de movilidad (peatonal, vehicular);¹¹ que las calles nuevas prolonguen la direccionalidad de las ya abiertas o trazadas del entorno; que las aceras tengan resueltos los cruces en las esquinas; que los prototipos de viviendas y el ordenamiento de la edificación sean generadores de paisaje urbano de calidad;¹² que se incluyan o prevean equipamientos y espacios verdes tendientes a servir complementariamente a los barrios existentes en el entorno y a propiciar el uso y aprovechamiento compartido entre los vecinos nuevos, antiguos y futuros; que estos equipamientos o espacios verdes tengan una localización protagónica, considerando de manera integrada el barrio y los barrios del entorno inmediato de manera de hacerlos visibles y accesibles a todos; que en los casos de desarrollo de barrios en áreas aún deshabitadas, el proyecto urbano tenga capacidad de prever futuros crecimientos y de propiciar una estructuración urbana general para ese nuevo sector de la ciudad.¹³

10- No se trata de mayores superficies de espacio público, sino de mejor aprovechamiento de las relaciones de superficie público-privada y de optimización de los espacios de uso y destinados al verde. Mayor desarrollo en ALCALÁ (2010).

11- Ello no implica la necesidad de dimensiones o anchos de calles semejantes, sino condiciones de transitabilidad y accesibilidad semejantes para todas las viviendas.

12- Por ejemplo, que todas las calles tengan frentes de viviendas (no medianeras) y los prototipos de esquina sean diferentes atendiendo a la condición de doble frente.

13- Mayor desarrollo de esto en ALCALÁ (2008).

Respecto de los **estándares mínimos de urbanización** de las intervenciones, lo adecuado sería que se incluya una nivelación adecuada de las manzanas y calles; que las calzadas tengan 6 m de ancho como mínimo y sean mejoradas con ripio o pavimento; que cuenten con red de agua completa (primaria más conexiones intradomiciliarias); que cuenten con red cloacal (primaria más conexiones intradomiciliarias) o al menos con sistemas individuales de pozos negros con cámaras sépticas, y que en ambos casos el destino final de los efluentes esté adecuadamente resuelto para no afectar a vecinos de otro sector de la ciudad; que el barrio cuente con red de energía eléctrica (primaria más conexiones intradomiciliarias); que cuente con alumbrado público con al menos cuatro lámparas por cuadra (una cada 25 m); que el espacio público sea forestado con al menos un árbol por frente de lote; que los desagües pluviales estén resueltos por cañe-

rías subterráneas o en la peor de las situaciones por cunetas a cielo abierto con profundidad y escurrimiento básico, pero en este caso se tenga en cuenta que el desagüe cloacal funcione independiente; que las aceras sean continuas con cruces en las esquinas; que existan nomencladores en las esquinas; que exista un sistema de disposición de RSU con capacidad necesaria para la cantidad de población residente (basureros domiciliarios o contenedores en las esquinas) y que existan refugios de transporte público.

En relación con **equipamientos y servicios**, lo adecuado sería que cada barrio cuente con una escuela primaria y jardín de infantes; una guardería infantil; un centro de salud primaria; un espacio verde o plaza cómodamente accesible a menos de 500 m; que cuente con servicio de transporte público a menos de 400 m y con servicios diarios de recolección de residuos.

En las dimensiones económicas, sociales y culturales: las mayores proporciones de desocupación, de subocupación y de empleos precarios, inestables, de bajos ingresos y muchas veces no registrados, sin protección social, son problemáticas comunes de los sectores en situaciones de pobreza (que mayoritariamente habitan en las áreas urbanas deficitarias críticas), así como la práctica de actividades productivas y estrategias de supervivencias de escasa rentabilidad y en ocasiones en condiciones insalubres o al margen de la legalidad (recolección y reciclado informal de residuos urbanos, crías de animales, producción y venta ambulante de alimentos sin condiciones adecuadas de higiene, mendicidad infantil, etc.). En síntesis, se trata de actividades altamente informales que precarizan la reproducción social, generan exclusión, desigualdad en la distribución del ingreso y engendran capacidades autoproductoras de supervivencia. En estos sectores sociales se dan menores niveles de formación por discontinuidad en los procesos de educación formal; tienen mayores dificultades de acceso a los sistemas de salud, de seguridad social, etc., que afectan con mayor fuerza a los segmentos más débiles, como menores, ancianos, mujeres y personas con capacidades diferentes. Se trata de poblaciones que sufren acciones de aislamiento o de discriminación o estigmatización, en particular, los grupos étnicos originarios y los sectores pobres provenientes recientemente de áreas rurales. La exclusión multidimensional, a su vez, conlleva la construcción de subjetividades que la refuerzan, ya que impide a los afectados considerarse a sí mismos como sujetos de derechos y con capacidades de relacionamiento igualitario con el conjunto social.¹⁴

En estas dimensiones, lo adecuado sería que las intervenciones se inscriban en políticas universales que apunten a generar mejores condiciones laborales para el conjunto de la sociedad, a la vez que estén articuladas con acciones que contrarresten a nivel comunitario los factores que contribuyen a la exclusión multidimensional, buscando restituir progresivamente los lazos de integración social. Es decir, es necesario conjugar políticas “macro-sociales” y “micro-sociales” (CARBALLEDA, 2005), siendo las primeras políticas de intervención y regulación más tradicionales (normativas) relacionadas con la restitución de los derechos de la ciudadanía, y las segundas, las políticas de intervención que trabajen desde “adentro” los emergentes de la exclusión, a partir de perspectivas de comprensión de cómo los afectados perciben sus problemas y las potencialidades y posibilidades que tienen para solucionarlos. En esta cuestión es central trabajar con ellos los ejes tradicionales de la educación, la salud, el trabajo y los aspectos culturales.

En esta escala microsociedad, se tiene que actuar en cada lugar, en la asistencia permanente para suplir las deficiencias que generan las brechas con los sectores integrados de la sociedad. En educación, por ejemplo, favorecer la culminación de la formación educativa formal y complementar otras capacidades (idiomas, informática, etc.); en salud, realizar seguimiento, capacitación y apoyo nutricional y sanitario a los integrantes de los hogares; en psicología, la violencia e inseguridad, contrarrestar patologías derivadas de la marginación y la exclusión social y el trabajo infantil, incentivar actividades culturales que fortalezcan las identidades sociales, estimulen la participación social, especialmente de adolescentes y jóvenes (a través del deporte, del arte, la recreación, etc.), y fa-

14- La mayor parte de estas ideas y propuestas fueron desarrolladas en BARRITO y BENÍTEZ (2009).

ciliten el acceso y comprensión al consumo cultural de los sectores integrados de la sociedad; desarrollar proyectos comunitarios para el fortalecimiento de las relaciones vecinales (redes sociales) y la organización de la comunidad; contrarrestar estigmatizaciones negativas; respetar las formas de vida de los hogares, valores e identidades culturales propios, etc. La finalidad de esta intervención tiene que apuntar a la cohesión social para revertir situaciones de aislamiento territorial, de fragmentación social, el desánimo para la participación, para generar reflexividad sobre los procesos de estigmatización, etc.

En la dimensión económica, a esta escala, los proyectos locales de intervención tienen que incluir la resolución de las problemáticas laborales de los destinatarios desde una perspectiva del trabajo decente y de la estabilidad laboral, no sujeta solo a los plazos de las obras de las viviendas o de los barrios; por ejemplo, que incluyan capacitaciones laborales o en oficios de los destinatarios y sus inserciones laborales, que capaciten y brinden apoyatura para mejorar las prácticas productivas preexistentes y propicien el fortalecimiento de las condiciones de intercambio en el mercado, que brinden apoyaturas para mejorar las condiciones de los cuentapropistas; que contemplen tarifas sociales subsidiadas que permitan afrontar los nuevos costos derivados de la formalidad habitacional y urbana, entre otros.

En la dimensión legal, las problemáticas más comunes son la ilegalidad de tenencia o la tenencia precaria del suelo y la vivienda, el desalojo, la existencia de tierras urbanas públicas y privadas vacantes no accesibles a quienes las necesitan (en muchos casos en zonas ya dotadas de infraestructuras básicas), ocupaciones organizadas de tierras no aptas para la urbanización (bordes de lagunas y ríos, reservas de espacios públicos, etc.) y subdivisiones informales de terrenos que luego dificultan los procesos de regulación. Y en la dimensión política, las problemáticas más comunes son el clientelismo político, la fragmentación y la desorganización social y comunitaria, la ausencia de formas y canales legítimos de reclamos y de participación individual y colectiva, *punterismo* político, desconocimiento y dificultades de acceso a la justicia, etc.

En la dimensión legal, lo adecuado sería que las soluciones habitacionales garanticen la tenencia segura del suelo y la vivienda; que los procesos de regularización dominial, tendientes a la titularidad individual, agilicen el circuito administrativo y garanticen su culminación y la sostenibilidad del inmueble e impidan su venta inmediata; que existan alternativas de otras formas tenencia, incluyendo la propiedad colectiva, para aquellas organizaciones sociales o grupos que lo prefieran; que existan instrumentos que obliguen a la urbanización de los suelos vacantes públicos y privados aptos y localizados en zonas con infraestructura básica (CLICHEVSKY, 2006: 195-219), que existan instrumentos que canalicen preventivamente las ocupaciones organizadas de tierras vacantes (banco de tierras, lotes con servicios, etc.); que existan normas que autoricen formas de subdivisiones especiales para asentamientos antiguos consolidados.

En la dimensión política, lo adecuado sería que los proyectos de las soluciones habitacionales promuevan la organización de los destinatarios, mediante formas jurídicas como asociaciones civiles, cooperativas, consorcios, etc., para su participación activa en todas las instancias de las intervenciones, mediante representaciones autónomas e independientes de los sectores políticos y económicos involucrados (PELLI, 2007: 65-90); que existan instrumentos para la participación ciudadana en la aprobación de los proyectos urbanos, que se materialice el derecho a la vivienda, etc.

Definición de los satisfactores

Las soluciones facilitadas por los instrumentos generales (como los programas) no deben definir de antemano y de manera tajante los medios de satisfacción de las necesidades, sino solo las líneas de acciones para alcanzar las situaciones meta. Los satisfactores deberían ser precisados en cada caso, en función de diagnósticos participativos y prospectivos, mediante proyectos ajustados a cada situación. En la definición participativa de las líneas de acción, se tomará como referencia la situación meta multidimensional de condiciones de vida de los

hogares, hacia la que se aspira avanzar progresivamente con cada intervención.

A partir de los diagnósticos tienen que elaborarse proyectos integrales multidimensionales, consensuados con los destinatarios, que contendrán todas las acciones que se realizarán en cada dimensión, así como los recursos necesarios, las fuentes de obtención, los plazos de realización, la modalidad de implementación, las formas de control y todo lo necesario para la concreción de cada intervención. El principio general para la definición de los satisfactores siempre será el de mejoramiento de las situaciones existentes en todas las dimensiones, tomando como referencia las metas fijadas.

Gradualidad y progresividad de los satisfactores

Los satisfactores de una política habitacional integral que atienda las distintas dimensiones del problema, que comprendan aspectos tan variados como los de la vivienda, el espacio urbano, la inserción laboral, la educación, la salud, la protección social, etc. de los miembros de los hogares, abordados de forma relacionada y articulada, a través de proyectos integrales y participativos, implican procesos temporales y de maduración diferentes en uno y otros aspectos y en algunos casos inversiones económicas o de recursos muy diferentes en magnitud. Por lo tanto, es imprescindible incorporar plenamente desde el inicio la idea de que los satisfactores, si bien serán productos medibles y cuantificables, se compondrán de un conjunto de procesos, en algunos casos a largo plazo, y que es necesario considerarlos desde una perspectiva de gradualidad de los cambios y de progresividad de los resultados, garantizando su sostenibilidad a lo largo del tiempo y en función de las metas propuestas.

Reconocimiento de la autoproducción existente

Ante la imposibilidad de acceder a una vivienda adecuada por el mercado formal, y sin contar con una presencia promotora del Estado en la resolución de sus problemas, los sectores afectados por situación de pobreza en gran parte autoproducen de manera precaria su hábitat y lo hacen siguiendo distintas estrategias, de tipo individual o colectiva, con distintas modalidades de organización y a través de recursos muy variados, económicos, sociales y políticos. Sin embargo, a pesar de que estas modalidades de resolución del hábitat no dan resultados adecuados respecto de una calidad de vida deseable, encierran un importante potencial para iniciar un proceso de reversión de estas condiciones, que una política habitacional integral debe tener capacidad de capitalizar en el abordaje del problema.

Es necesario que al nivel de elaboración de los proyectos, los diagnósticos den cuenta de la característica de los déficits, pero también se orienten a relevar estos recursos existentes y capacidades incorporadas en los destinatarios, con la finalidad de considerarlos en la formulación de las soluciones.

Esto implica que la formulación de las soluciones tiene que realizarse a partir de estos procesos en marcha y teniendo en cuenta el trabajo realizado cotidianamente por los hogares y sus organizaciones. En el caso de las villas y asentamientos, en muchos casos, existen organizaciones sociales de base que son muy activas en la producción cotidiana del hábitat; por lo tanto, es fundamental acordar y articular las acciones con dichas organizaciones, haciendo extensiva la participación en la cogestión de las soluciones, reconociendo la producción social preexistente, tanto para la materialización del hábitat, como las capacidades y condiciones propias de los hogares y organizaciones sociales, potenciando los aspectos positivos y desalentando los negativos, en función de las metas establecidas conjuntamente.

Equilibrio e integración territorial

La política habitacional está estrechamente relacionada con la organización del territorio en sus distintas escalas. En las escalas territoriales (nacional, regionales y provinciales), contribuye a la radicación o el desplazamiento de la pobla-

ción, en función de las condicionantes que los modelos de desarrollo plantean a los habitantes, y por lo tanto, son una herramienta importante de la política general en la conformación del territorio, tanto en relación con la distribución de la población urbana y rural, como en la distribución de las poblaciones urbanas en el conjunto del territorio.

Si bien este marco conceptual fue elaborado para la problemática habitacional de los sectores en situación de pobreza de áreas urbanas —y no aborda la cuestión de los procesos de migración rural-urbana, que es un problema importante en la Argentina y en las provincias de la región noreste del país—, en esta escala es importante destacar que la distribución de soluciones producidas por la política habitacional en las distintas localidades urbanas juega un rol importante en la radicación y distribución de la población urbana sobre los territorios nacional y provinciales, y en la gravitación de los distintos centros en los sistemas urbanos nacional y provinciales.

La inversión en vivienda producida en un marco de promoción general del desarrollo local es una importante fuente de reactivación económica y de estímulo para las poblaciones proclives a migrar por falta de oportunidades y de condiciones de vida altamente deficitarias. Utilizada de manera contra-cíclica de los procesos de migración forzada de poblaciones excluidas, en conjunto con una política de desarrollo territorial que propenda a revertir estos procesos, puede ayudar a contrarrestarlos, y por el contrario, mal utilizada puede favorecer los procesos de concentración de población pobre en los grandes centros urbanos.

A esta escala, se considera que la política habitacional debe, por una parte, contribuir con un modelo de desarrollo que promueva un mayor equilibrio entre las distintas regiones del país y en los territorios provinciales. Y por otra parte, es importante que contribuya con el principio de equidad, relacionado con la priorización de atención de los sectores más desfavorecidos, priorizando una mayor distribución en las regiones y localidades de menor desarrollo del país, con la finalidad de tender en el futuro hacia un acortamiento de la amplia brecha de los déficits existentes entre las distintas regiones.¹⁵

En la escala urbana, la política habitacional también juega un rol muy importante, tanto en el crecimiento de las ciudades, como en la calidad de vida de la población. La política habitacional es uno de los principales recursos que dispone el Estado para incidir en el crecimiento urbano. En las últimas décadas, en virtud de los procesos de especulación inmobiliaria, contribuyó en casi todo el país a una extensión excesiva de las periferias urbanas, generando un crecimiento urbano discontinuo de muy bajas densidades con grandes extensiones de predios vacíos intersticiales, que tornaron insustentable la adecuada provisión de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios, promoviendo un modelo de muy baja densidad, altamente dependiente del transporte público e individual, con sus consabidos efectos de consumos energéticos y efectos ambientales nocivos.

En esta escala, se considera que la política habitacional tiene que desalentar la extensión innecesaria y excesiva de las ciudades, en especial la que se produce de manera discontinua, dejando grandes predios vacíos dentro de las zonas urbanas, para evitar la conformación de ciudades demasiado extendidas y de baja densidad, que generan muchos recorridos de calles y grandes superficies de espacios públicos que tornan insustentable a los municipios brindar buena calidad de servicios públicos.

La política habitacional tiene que contribuir con modelos de ciudades más compactas, promoviendo la densificación a través de los mejoramientos de las áreas deficitarias críticas y la ocupación de los predios vacíos intersticiales, propiciando la generación de un círculo más virtuoso entre el mejoramiento de las redes de infraestructuras básicas, los equipamientos sociales de salud, educación, cultura, recreación, esparcimiento, seguridad, etc. y el mejoramiento de los servicios, en pos de una mejor y más sustentable calidad de vida.

15- Según el estudio de déficit habitacional realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno nacional, en el año 2003, los hogares en esta situación de todas las provincias del norte argentino superaban el 50 %, mientras que provincias como Buenos Aires, Córdoba y La Pampa tenían menos del 25 %.

Sustentabilidad ambiental

La Constitución Argentina en su Artículo 41 incorporó la preservación y la defensa de la calidad del ambiente como premisa de la gestión del Estado en general.¹⁶ Consecuentemente la gestión del hábitat y la formulación de una política de Estado para la producción del hábitat doméstico deben responder a esa premisa. Esto significa que tanto las acciones de producción como las de uso cotidiano de los bienes y servicios que constituyen las viviendas y las urbanizaciones están sujetas a la consigna de daño mínimo, o daño cero del medio ambiente, y de intercambio equitativo entre este y el hábitat humano.

Entre los rasgos propios del hábitat artificial humano se encuentran el de funcionar como un mecanismo que extrae y consume, permanentemente, elementos del ambiente: agua, oxígeno, combustibles de origen natural, materiales para la construcción; y correlativamente el de funcionar como un organismo que vuelca al ambiente residuos líquidos y sólidos y energía en forma de calor. Entre todos los síntomas del deterioro crítico del ambiente natural, detectados y puestos de relieve en el escenario mundial en las últimas décadas, ocupan un lugar importante la disposición final de residuos sólidos generados por los asentamientos humanos y la contaminación ambiental que estos producen, fenómenos crecientes, en constante actividad, mínimamente controlados. También el consumo de combustibles elaborados con elementos naturales no renovables, originados por las exigencias culturales de funcionamiento del hábitat humano.

Este intercambio vicioso no incide solamente en el proceso de deterioro y destrucción del ambiente natural, sino también en el costo de funcionamiento y mantenimiento, igualmente constante, del hábitat doméstico. Gasto que generalmente queda, en parte, a cargo del usuario directo (lo que no es un tema menor al hablar de población en situación de pobreza), y en parte, a cargo del poder público en sus diferentes niveles.

Por otro lado, el emplazamiento inapropiado de actividades humanas es origen no solo de distorsión o de directa destrucción de los sistemas naturales, sino de daños a las propias instalaciones y aglomeraciones humanas, y a sus habitantes, en forma de catástrofes equívocamente denominadas “naturales”. Conviene observar que estos grandes errores y daños de implantación no se originan solamente en los asentamientos informales y precarios, típicos de la historia del hábitat latinoamericano, sino también en acciones de los organismos del Estado, o de un mercado mal o nada regulado, igualmente típicas.

La prevención de los riesgos por el deterioro del medio ambiente originados en la producción y en el funcionamiento del hábitat humano implica esfuerzos, restricciones y costos, en diversos niveles, desde las severas restricciones a la determinación de sitios de implantación, acordes con las exigencias funcionales y estructurales de los sistemas naturales, hasta la construcción tanto de las células domésticas como de los conjuntos urbanos con materiales y dispositivos que, a un mayor costo inicial, reduzcan o eliminen el uso de sistemas artificiales de provisión de calor, frío e iluminación artificial basados en el consumo de elementos no renovables, y que lleven al máximo posible el reciclaje del agua, del calor y de los residuos. Estos esfuerzos, restricciones y costos no deben ser vistos como una carga para la gestión del hábitat, pues por lo general se trata de cargas iniciales que luego se traducen en reducción de gastos de funcionamiento, de mantenimiento y de reparación, en cualquiera de las escalas: desde el costo de consumo y funcionamiento de los sistemas de calefacción y refrigeración de una casa, por ejemplo, hasta los costos de socorro y reparación de los desastres y catástrofes originados en la falta de previsión de fenómenos naturales: inundaciones, deslizamientos, terremotos.

El condicionamiento de la política habitacional a una política de cobertura más extensa como es la de la protección y gestión sustentable del medio ambiente, que en rigor es una obligación constitucional, tiene que ser incorporado a una política habitacional integral.

Diversidad productiva

16- Artículo 41 de la Constitución Argentina: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”. Según SABSAY (2005) con la consagración del derecho al ambiente sano, a partir de la década del 60 en el siglo pasado, nace la tercera generación de derechos, la que viene a sumarse a las dos precedentes, individuales y sociales. Se trata de los derechos de tercera generación o de incidencia colectiva, como la Constitución argentina los denomina en su Art. 43.

Si bien a partir de las reformas de los años 90 la política habitacional argentina permitió la participación de destinatarios y organizaciones no gubernamentales, que implementaron modalidades productivas tales como el sistema de ayuda mutua o la autoconstrucción, y que la nueva Política Federal de Vivienda permitió la participación de organizaciones sociales, con modalidades de cooperativas de trabajo, etc., la modalidad altamente predominante aún continúa siendo empresarial, y no solamente su búsqueda de obtención de ganancias, sino también su lógica productiva intrínseca resultan un fuerte obstáculo para la implementación de políticas más integrales, participativas y concertadas, así como también la utilización de mayor diversidad tecnológica. Aquí se considera que se debería promover un equilibrio de las diferentes modalidades productivas de las soluciones, dando participaciones equivalentes a las empresas de organización capitalista y a las organizaciones productivas de tipo social, como las cooperativas, los sistemas de ayuda mutua, de auto-construcción asistida o construcción realizada bajo la administración de los destinatarios, según las características de los casos para ser solucionados. Un aspecto fundamental es que en esta diversidad de modos productivos, resulten similares las condiciones laborales de los trabajadores, disponiendo todos ellos de iguales ingresos y protecciones sociales.

Desarrollo local

La producción de viviendas y de obras de infraestructura o equipamientos sociales es una actividad que moviliza importantes cantidades de recursos económicos y laborales de manera directa e indirecta, dado que dinamiza a distintos sectores relacionados con la producción y comercialización de bienes y servicios complementarios. Por lo tanto, puede resultar un factor importante para estimular el desarrollo de las localidades si la producción de la política habitacional promueve y articula estrategias de desarrollo, municipales, regionales y nacionales.

El desarrollo local abarca un conjunto de estrategias para movilizar factores internos y externos del territorio en la escala local. Parte de reconocer que las localidades disponen recursos (económicos, humanos, culturales, institucionales) que constituyen siempre un potencial de desarrollo endógeno. Engloba, en su sentido más amplio, a todos los factores que pueden contribuir al desarrollo, como los recursos materiales, las infraestructuras de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones, las estructuras urbanas, así como el capital físico y el capital humano (es decir, el nivel de instrucción, la cualificación, la capacidad de iniciativa, la aptitudes, etc.). Comprende al menos tres dimensiones básicas: la económica, que promueve que los agentes productivos locales desarrollen capacidades suficientes para organizar los factores productivos para poder competir, por ejemplo, en el caso de la política habitacional, construyendo con mano de obra y recursos materiales las viviendas y barrios; la sociocultural, que requiere que los valores y las instituciones locales sustenten este proceso de desarrollo y a su vez se fortalezcan durante él y la político-administrativa, en la que los poderes locales sean capaces de crear un clima estimulante, capaz de favorecer e impulsar el desarrollo del potencial socioeconómico local. Además de constituir una estrategia válida para contrarrestar los desequilibrios territoriales de los modelos de desarrollo macroterritoriales, puede también resultar compatible con la reivindicación de la diversidad, flexibilidad y participación activa de la sociedad local en la toma de decisiones e iniciativas, y con la consecución de un desarrollo sostenible en desmedro de un crecimiento económico a cualquier precio.¹⁷

Sin embargo, como señalan ALTSCHULER y CASALIS (2006), la promoción del desarrollo local, tal como fue promovida en las décadas pasadas en el contexto de la globalización financiera y del debilitamiento de las políticas nacionales, pretendió que los municipios adopten un rol más activo en las políticas de salud, educación, medioambiente, etc., para un desarrollo sostenido y autosustentable a favor del capital social y humano, poniendo el acento en cuestiones como la eficiencia y la transparencia de los poderes, la lucha contra la corrupción y

17- Con relación a estos aspectos teóricos, existe una abundante literatura internacional. Entre muchos otros se pueden citar GREFFE, (1990); VÁZQUEZ BARQUERO (1993); GAROFOLI (1991) y PELLEGRIN (1993).

mayor cooperación entre fuerzas políticas en lugar de revertir las condiciones estructurales que determinan el desarrollo y la integralidad nacional. Según estos autores, estos planteos limitaron el papel del Estado a garantizar las libertades individuales y generar “climas de negocios”, desvinculando el desarrollo de la producción y el empleo en desmedro de la construcción de un modelo nacional de desarrollo.

En coincidencia con ellos, aquí se promueve el desarrollo local como una construcción de un proyecto colectivo de una comunidad tendiente a mejorar la calidad de vida de la población, a partir de la utilización y potenciación de los recursos y capacidades locales, mediante una profundización democrática a través de la participación activa de la comunidad y de la generación de un proceso económico inclusivo, que promueva la economía social, respetuoso del medio ambiente y de las identidades locales y que además vincule a los municipios con los niveles provinciales y central, en el marco de una estrategia nacional de desarrollo.¹⁸

Teniendo en cuenta el desarrollo conceptual expuesto, los valores de ponderación de las variables utilizadas para analizar la implementación de la Política Federal de Vivienda en el AMGR entre 2003-2007 pueden sintetizarse según el cuadro siguiente (cuadro 1).

18- Estas ideas del desarrollo local tienen relación en el contexto nacional con aportes de autores como CORAGGIO (2002), GARCÍA DELGADO (2006) o ARROYO (2004), entre otros.

Cuadro 1. Variables, objetos y síntesis de lineamientos de valoración

LA INTERVENCIÓN, EL PROBLEMA Y SU ABORDAJE		
Variables	Objetos de estudio	Valoración
1. El problema y su abordaje	Fundamentos y objetivos de la política.	Que conciba multidimensionalmente el problema habitacional y busque dar respuestas integrales a las necesidades de los excluidos. Que favorezca un modelo de desarrollo de mayor equidad, participación, integración social y sustentabilidad ambiental.
2. Marco normativo	Leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, acuerdos, convenios, etc., de implementación de la política.	Que disponga de una legitimidad resultante del consenso entre los agentes políticos, económicos y sociales, con la finalidad de lograr estabilidad institucional.
3. Organización administrativa	Organización funcional, misiones y funciones de las áreas de los organismos de implementación en las distintas jurisdicciones.	Que disponga de capacidades y funciones para brindar respuestas integrales al problema habitacional. Especialmente capacidades de formulación de planes y proyectos integrales.
4. Articulaciones jurisdiccionales y entre áreas del gobierno	Complementación de los organismos entre las jurisdicciones y las diferentes áreas de gobierno.	Que entre los tres niveles jurisdiccionales (nación, provincias y municipios) exista una articulación armónica de funciones y que disponga de articulaciones estructurales con las políticas sociales y territoriales en cada uno de los niveles jurisdiccionales, para brindar respuestas integrales. Que las acciones programáticas obedezcan a planes integrales y demanden proyectos integrales.
5. Instrumentos operativos	Planes, programas, proyectos de la política.	Que permitan (por sí mismos o por articulaciones) abordajes integrales en función de las dimensiones del problema y que respondan a los distintos tipos de situaciones habitacionales deficitarias existentes.
6. Participación y funciones de actores extraestatales	Instancias y formas de participación de los actores económicos, sociales y destinatarios de la política, programa y proyectos.	Que existan instancias reales de participación basadas en acciones estructuradas de promoción para la concertación en la toma de decisiones en los distintos niveles (política, programas y proyectos) y fases de la política (diagnóstico, diseño, formulación, ejecución y evaluación). Que promueva un equilibrio de participación de los sectores económicos, sociales y destinatarios.
7. Recursos financieros	Fuentes del financiamiento de la política.	Que las fuentes tengan igualdad de accesibilidad para las jurisdicciones, sean estables, continuas, sustentables y con reglas explícitas de distribución, en función de lograr equidad entre las jurisdicciones en concordancia con los déficits sociohabitacionales.

8. Condicionantes y requisitos a las jurisdicciones	Condicionantes y requisitos entre las jurisdicciones para la implementación de la política.	Que dispongan de flexibilidad para adecuar la política a las necesidades jurisdiccionales, que tiendan a descentralizar la formulación de las acciones y que sean eficaces en el control de resultados.
9. Capacidad operativa	Relaciones entre los universos de destinatarios a los que se orientó la política habitacional y los efectivamente atendidos.	Que disponga de capacidad para disminuir de manera progresiva las situaciones habitacionales deficitarias de los hogares.
10. Distribución territorial	Distribución territorial de los recursos entre las distintas jurisdicciones.	Que contribuyan a una distribución territorial equilibrada, en correspondencia a los déficits sociohabitacionales más desfavorables y a las políticas de estructuración del territorio.
LOS DESTINATARIOS		
Variables	Objetos de estudio	Valoración
11. Las necesidades de los destinatarios	Enfoques sobre las necesidades de los destinatarios promovidos por la política habitacional.	Que sean comprendidas de manera integral en relación con los diferentes aspectos que definen las condiciones de vida de los destinatarios. Que conciba a los destinatarios como sujetos carentes de condiciones de vida básicas universales (umbral mínimo), pero con potencialidades de adquirir capacidades de ciudadanía y autonomía
12. Definición de las necesidades de los destinatarios	Definición de las necesidades de los destinatarios en los instrumentos de implementación y operativos de la política.	Que contemplen la combinación de estudios estadísticos y empíricos con instancias de participación efectiva de los destinatarios para identificar de la realidad distintos tipos conceptuales de necesidades habitacionales y capacidades.
13. Satisfacción de las necesidades de los destinatarios	Umbral de satisfacción de las necesidades en las diferentes dimensiones de la política habitacional.	Que contemplen condiciones de vida básicas universales para la integración social y las particularidades de los distintos grupos sociales.
14. Los destinatarios	Criterios de definición de los destinatarios de las soluciones brindadas por la política.	Que combinen criterios universales (todos los que se encuentran debajo de una situación considerada adecuada) con criterios de priorizaciones (grupos particulares dentro de ese universo) que por razones de equidad se consideran prioritarios de atender.
15. Elección de los destinatarios	Requisitos que los destinatarios debieron cumplir para acceder a las soluciones.	Que prioricen a los destinatarios de mayor necesidad. Que tengan transparencia y acceso público.
16. Participación y organización de los destinatarios	Forma de participación de los destinatarios en la implementación de las soluciones y criterios a partir de los cuales fueron organizados.	Que existan instancias reales de participación de los destinatarios en la toma de decisiones en las distintas fases de los proyectos (diagnóstico, diseño, formulación, ejecución y evaluación). Que promuevan las organizaciones colectivas.
LAS SOLUCIONES HABITACIONALES		
Variables	Objetos de estudio	Valoración
17. Dimensiones de los satisfactores	Dimensiones cubiertas por las soluciones de la política habitacional.	Que los satisfactores respondan integralmente a las distintas dimensiones que presentan las diferentes situaciones habitacionales deficitarias teniendo como meta el hábitat digno.
18. Tipos de satisfactores	Tipos de soluciones brindadas por la política habitacional en las distintas dimensiones.	Que abarquen los diferentes tipos de situaciones habitacionales deficitarias. Que garanticen condiciones de vida básicas universales, pero adecuadas a los requerimientos particulares de los destinatarios.
19. Definición de los satisfactores	Procedimientos seguidos para definir las soluciones brindadas.	Que los satisfactores específicos sean definidos en la formulación a escala local de los proyectos, estableciéndose a nivel federal mediante los programas de actuación solo las grandes líneas de soluciones. En ambos niveles tiene que garantizarse la participación vinculante de los representantes de los actores implicados y de los destinatarios.

20. Progresividad de los satisfactores	Forma de completarse en el tiempo las soluciones.	Que las soluciones conciban al hábitat como proceso escalonado de resolución y obren como estímulos de autogestión de satisfacción de necesidades. Que garanticen progresividad hacia la situación meta del hábitat digno, mediante el seguimiento futuro de las intervenciones para dar sustentabilidad al proceso.
21. Formas de producción de los satisfactores	Formas de producción de las soluciones en las diferentes dimensiones, según los agentes e instancias que participan en su concreción.	Que exista equilibrio entre los diferentes actores económicos y sociales en la producción de los satisfactores en las diferentes dimensiones. Que favorezca al desarrollo local. Que las diferentes formas de producción garanticen igualdad de condiciones laborales tendientes a la integración social. Que garanticen la competencia; que se eviten situaciones monopólicas o de cartelización.
22. Tecnologías de producción de los satisfactores	Tecnologías duras y sociales empleadas en la producción de los satisfactores.	Que favorezcan el desarrollo local y social. Que capitalicen las capacidades locales instaladas y promuevan la creación de nuevas capacidades. Que sean ambientalmente sustentables.

Fuente: equipo de investigación



CAPÍTULO 2
EL GRAN RESISTENCIA ANTES DE
LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA



EL AMGR EN LOS INICIOS DE LA
POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA

1- En 2003 el SIEMPRO (Sistema de Información y Monitoreo de Programas Sociales), un programa creado con el nuevo modelo gerencial de la política social de los años 90, para generar información y monitorear los programas sociales, elaboró un diagnóstico con la metodología de las brechas sociales que mostró a partir de un conjunto de indicadores las distancias existentes entre las regiones argentinas y también la diferencia entre la situación de una región y una meta preestablecida, en el que pudo dimensionarse el desequilibrio existente entre las regiones Nordeste-Noroeste y el resto del país (SIEMPRO, 2003).

2- Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: a) hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto; b) vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa y departamento); c) condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; d) asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela; e) capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria. Los indicadores de privación no son excluyentes, es decir que los hogares registrados pueden presentar varias de estas condiciones. (INDEC, 1984).

Esta sección presenta un panorama de la situación del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), construido con la finalidad de analizar la implementación de los programas habitacionales de la Política Federal de Vivienda en ese territorio durante el período 2003-2007. Tiene como propósito situar las condiciones locales iniciales de implementación de esta política y conocer el contexto de su aplicación para su ponderación. En primer lugar, se realiza una breve introducción y una reseña histórica del proceso de conformación de esta área metropolitana para comprender las particularidades del territorio estudiado. En segundo lugar, se describen las condiciones territoriales y urbano-ambientales existentes en 2003 en esta área. En tercer lugar, se hace una caracterización social de su población en ese momento y, por último, se analiza la situación habitacional con especial referencia a las áreas más críticas (villas y asentamientos). Se pretende con esta sección dar cuenta de la compleja situación de crisis habitacional, urbano-ambiental, social y política en la que se encontraba el AMGR en el inicio de la Política Federal de Vivienda, para ponderar de manera más integral su implementación.

INTRODUCCIÓN

Se denomina Área Metropolitana del Gran Resistencia al conglomerado urbano compuesto por los municipios de Resistencia (capital de la provincia del Chaco), Fontana, Puerto Barranqueras y Puerto Vilelas. Se encuentra localizado en el departamento San Fernando, al sureste de la provincia del Chaco, en cercanía al río Paraná, que es límite natural con la provincia de Corrientes, y con cuya ciudad capital, sita en la orilla opuesta, mantiene una relación funcional a través del puente General Belgrano. El AMGR se extiende linealmente a lo largo de 16 km, paralelo al curso del río Negro, desde su desembocadura en el riacho Barranqueras (brazo del río Paraná) hacia el noroeste, ocupando la planicie de inundación del río Paraná y el sistema lacustre del río Negro.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, el AMGR contaba con 361.985 habitantes, equivalentes al 36,53 % del total de la provincia del Chaco, siendo a la vez Resistencia el municipio que concentraba la mayor parte de la población del AMGR, con 275.962 habitantes, equivalentes al 73,23 % del total de la población de esta área metropolitana. Resistencia también reunía las mejores condiciones generales de vida de los otros tres municipios y del resto de la provincia. Esto siempre en términos relativos, porque se trata de un área urbana y una provincia que en términos generales tenía los peores indicadores del país.¹

Un indicador que permite una aproximación general a estas condiciones de vida y a las disparidades señaladas es el de NBI.² Según el Censo 2001, el AMGR presentaba el 21,50 % de su población en esta situación, mientras que el total de la provincia llegaba al 32,80 %, y los municipios de Puerto

Vilelas y Fontana se aproximaban a este último, con el 30,80% y el 30,30 %, respectivamente (cuadro 1). Este indicador da la pauta de la dispar situación en cuanto a condiciones de infraestructura habitacional, ingresos e instrucción de los municipios que integran el AMGR. En cuanto a la distribución territorial, los mayores porcentajes de hogares con NBI se localizaban en las zonas sur de Resistencia y de Puerto Vilelas, en la zona norte de Resistencia y en Fontana, en áreas vinculadas con el río Negro y el sistema lacustre (figura 2).



Figura 1. Área Metropolitana del Gran Resistencia
Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Earth

Cuadro 1. Hogares y población con NBI en el AMGR en el contexto provincial y nacional

Jurisdicción	Hogares y población con NBI en Chaco y el AMGR					
	Hogares			Población		
	Total	Con NBI	%	Total	Con NBI	%
Total País	10.075.814	1.442.934	14,30	35.927.409	6.343.589	17,70
Chaco	238.182	65.672	27,60	984.446	323.354	32,80
AMGR	90.584	16.650	18,38	361.985	77.834	21,50
Resistencia	70.254	12.021	17,10	275.962	55.285	20,00
Puerto Barranqueras	12.377	2.495	20,20	50.823	11.846	23,30
Fontana	6.011	1.597	26,60	26.745	8.102	30,30
Puerto Vilelas	1.942	537	27,70	8.455	2.601	30,80

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

Funcionalmente el eje Gran Resistencia-Gran Corrientes incluye a otros municipios del Chaco (como Puerto Tirol, Margarita Belén y Colonia Benítez) y de Corrientes (Corrientes y Riachuelo) (VALDES, 2009: 181-203);³ sin embargo, entre los cuatro municipios antes mencionados existe un continuo urbano en lo físico e infraestructural y se encuentran íntimamente imbricados en sus relaciones desde el punto de vista residencial, laboral, comercial y de equipamientos y servicios, lo que hace de ellos una unidad territorial.

Este territorio funcional indivisible es reconocido por todos los estamentos sociales, gubernamentales y académicos como unidad de reflexión, estudio y planificación, y fue reconocido jurídicamente por la Ley N.º 2406/79, que definió como Área Metropolitana del Gran Resistencia a la extensión territorial correspondiente a las jurisdicciones de los municipios de Resistencia, Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana, así como las interrelaciones de dicha área con los municipios de Puerto Tirol, Margarita Belén y Colonia Benítez.

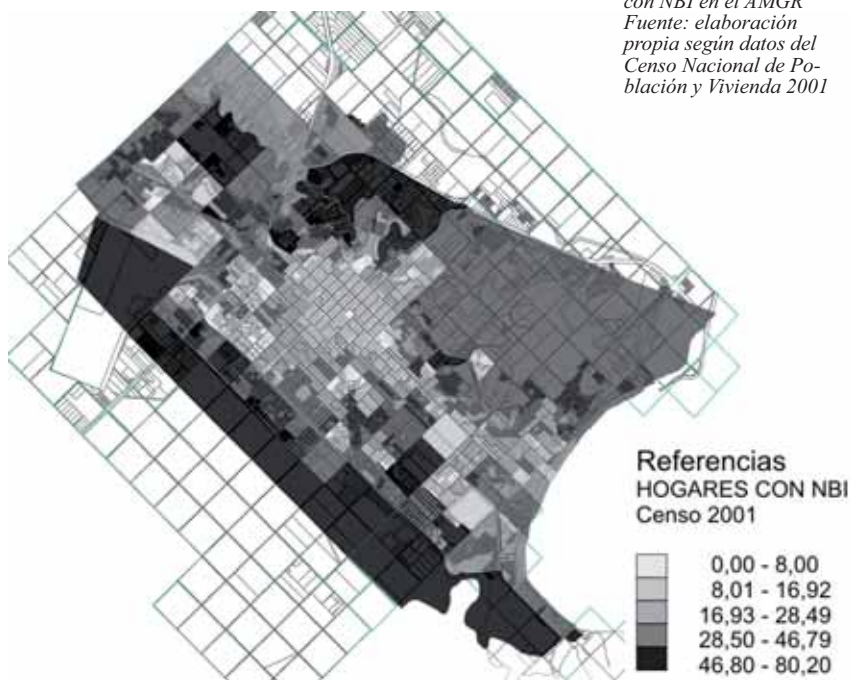


Figura 2. Distribución territorial de hogares con NBI en el AMGR
Fuente: elaboración propia según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

Cuadro 2. Superficies de los ejidos de los municipios del AMGR según la Ley N.º 4088

Área / Municipios	Superficies (Ha)		
	Ejido Municipal	Área de influencia	Ejido municipal + Área Influencia
AMGR	27.784	187.947	215.731
Fontana	2.503	0	2.503
Puerto Barranqueras	3.276	400	3.676
Puerto Vilelas	1.809	45.450	47.259
Resistencia	20.196	142.097	162.293

Fuente: elaboración propia según Ley Provincial N.º 4088

3- En total esta área tenía en 2001 706.455 habitantes.

Esta ley, además, aprobó los lineamientos generales del Código de Planeamiento Urbano del Gran Resistencia y contempló la creación de una Comisión Especial de Coordinación Metropolitana, como organismo de nivel provincial, para compatibilizar acciones en los cuatro municipios, la que, además de tener a su cargo la aprobación o rechazo de las propuestas de modificación que hiciera cada municipio al código, debía ocuparse de su revisión cada cinco años.

Este código fue definido durante el último gobierno militar (1976-1982) y solo fue aplicado en el municipio de Resistencia, siendo desde el año 1980 parcial y sistemáticamente modificado en muchas de sus disposiciones. Los objetivos perseguidos de orientación del crecimiento metropolitano hacia una estructuración urbana y ambiental adecuada no pudieron alcanzarse, entre otras cosas porque en los hechos no logró consolidarse un espacio operativo de decisión conjunta entre los cuatro municipios en lo relativo a la planificación y a la gestión del territorio. Con excepción de algunas experiencias aisladas de articulación intermunicipal, cada municipio ejerció de manera autónoma un escaso poder de decisión sobre las principales modificaciones introducidas en el territorio por el gobierno provincial, a través de sus distintos organismos, entre los que hay que contar especialmente aquí al Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV).

Las dificultades de articulación institucional, en general, se agudizaron en determinados períodos por diferentes composiciones políticas de los gobiernos municipales y provincial; sin embargo, dichas dificultades no obedecieron exclusivamente a esto, dado que en el período estudiado los gobiernos provincial y municipal de Resistencia y Barranqueras tuvieron signos políticos semejantes.

PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL AMGR

De acuerdo con una periodización basada en la conformación física y de poblamiento del territorio, es posible identificar tres fases en la evolución del AMGR.⁴

Primera fase (hasta la década de 1960)

Se inició con el surgimiento y poblamiento de los cuatro municipios del AMGR y abarcó el primer proceso de expansión de cada uno de ellos en torno a sus centros.⁵ Durante esta fase la relación física intermunicipal fue incipiente, sujeta a pocas vías de comunicación y al ferrocarril, que por entonces era el principal medio de comunicación con el resto de la provincia y del país. Los núcleos originales se fueron extendiendo hasta surgir la primera continuidad de la mancha urbana en sentido NO/SE, entre los municipios de Barranqueras, Resistencia y Fontana. Con esta misma modalidad de crecimiento, el municipio de Resistencia fue el que más creció hacia los cuatro puntos cardinales, pero fuertemente ceñido por los límites naturales, definidos por el sistema lacustre del río Negro al norte y del río Arazá al sur. Estas extensiones siguieron las principales vías existentes y mantuvieron las características de la trama original (manzanas regulares de 100 m x 100 m), con la forma de una urbanización progresiva, con extensión y dotación en el tiempo de las infraestructuras y servicios, con edificaciones también progresivas, llevadas adelante fundamentalmente por la iniciativa privada. En este proceso, la intervención de la política habitacional más significativa fue la del Banco Hipotecario Nacional, con el otorgamiento de créditos individuales a hogares de sectores medios (ver figura 6).

Hasta la década de 1960 el crecimiento poblacional tuvo un ritmo lento. En ochenta años, la población del AMGR solo había alcanzado un poco más de 100.000 habitantes (Censo Nacional de 1960). Este crecimiento estuvo relacionado con la actividad productiva local de industrias extractivas (tanino), agrícolas y textiles (aceite, algodón), así como con la actividad portuaria. El proceso de poblamiento se nutrió fundamentalmente de inmigrantes europeos y criollos de Corrientes.

Segunda fase (décadas 1970-80)

Se inició con la unificación física y funcional del área metropolitana, lograda por la continuidad que alcanzó la mancha urbana y por la complejidad funcional

4- Periodización propuesta por Alcalá (ALCALÁ, 2007). Previamente a este período se reconoce la preexistencia de asentamientos de pueblos originarios y criollos en el área.

5- Resistencia y Barranqueras surgieron a partir de fundaciones que respondieron a la política de poblamiento desarrollada en Argentina a fines del siglo XIX. Resistencia se fundó en el año 1878 en el marco de la Ley Avellaneda N.º 817 de 1876 y en particular de la Ley 686 de 1874, que disponía que el Poder Ejecutivo Nacional establecería cuatro cantones militares en el Chaco, mandando a delinear los pueblos correspondientes. La Ley Avellaneda preveía la mensura y adjudicación de tierras, la reserva necesaria para la planta urbana así como la adopción de medidas tendientes a evitar inconvenientes a pobladores en general inmigrantes. En el caso de Barranqueras existió un decreto de 1888 que encomendaba el trazado del Puerto Juárez Celman al ingeniero Villanueva, en el lugar donde ya se habían producido distintos desembarcos de los primeros pobladores del Chaco. En el caso de Fontana y Puerto Vilelas las poblaciones surgieron a partir de la instalación de fábricas de tanino cuyos propietarios construyeron las casas para los operarios y las infraestructuras necesarias para la comunicación con los pueblos vecinos (POMPERT DE VALENZUELA, 2008).

creciente de las relaciones entre municipios. Esto se produjo por un aumento del ritmo de crecimiento poblacional y por importantes obras públicas de infraestructuras que cambiaron la escala de la ciudad. El cambio de ritmo del crecimiento poblacional (sostenido hasta la actualidad) obedeció a transformaciones socio-políticas y económicas de los territorios provincial y nacional. Distintos autores atribuyeron este crecimiento a una continua migración interna provincial desde las áreas rurales, resultante de sucesivas crisis agropecuarias y también de transformaciones estructurales de la producción agrícola (maquinización de la agricultura y concentración de la propiedad de la tierra).

Cuadro 3. Tasa de crecimiento anual intercensal de la población del AMGR (1960-2001)

Censo	Habitantes	Tasa de crecimiento anual intercensal
1960	108.287	
1970	142.848	2,75
1980	220.104	4,26
1991	293.998	2,61
2001	361.985	2,07

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda

Estos cambios coincidieron con la intención de planificar la ocupación y el crecimiento del territorio, plasmada en el Código de Planeamiento Urbano del Gran Resistencia antes referido. Este código introdujo la zonificación de usos del suelo (*zoning*) y criterios de crecimiento y ocupación del suelo, con regulaciones para preservar la calidad ambiental del área norte, promoviendo la ocupación residencial de baja densidad en las zonas vinculadas con el río Negro y su sistema lacustre, así como el crecimiento de mayor densidad hacia el sur. Estas medidas tuvieron entre otras consecuencias la división social del espacio, dado que promovieron cambios de localización de los sectores de bajos recursos desde el norte hacia el sur de la ciudad, y de los sectores medios y medios-altos desde el centro hacia el norte de la ciudad.⁶

Durante este período se consolidaron dos de las tres formas de producción del suelo urbano prevalecientes hasta la actualidad: la primera fue consecuencia del crecimiento de la Política Nacional de Vivienda (plasmada con la creación del FONAVI), que trajo aparejada la construcción sistemática de varios barrios nuevos de viviendas masivas financiados por el Estado, y la segunda fue consecuencia del fuerte crecimiento poblacional sin desarrollo socio-económico, que trajo aparejadas ocupaciones ilegales de tierras y producción de nuevas villas y asentamientos.⁷

La construcción de los barrios nuevos de viviendas masivas (los primeros fueron conjuntos de hasta 1000 unidades de viviendas), que incluyeron en una misma operación la subdivisión del suelo, la dotación de infraestructuras básicas, la construcción de viviendas y de algunos equipamientos sociales, organizados como conjuntos urbanos autónomos y aislados en áreas periurbanas, produjo el crecimiento de la ciudad por *saltos*, mediante fragmentos urbanos vinculados de manera filiforme con la ciudad por una sola vía de comunicación, generándose numerosas áreas de tierras vacantes (ALCALÁ, 2007).⁸ Por su parte, las ocupaciones informales de tierras públicas y privadas encontraron oportunidades de localización en proximidad con las infraestructuras de estos conjuntos habitacionales, así como en la desafectación de suelos de su uso original, como los de la traza del antiguo ferrocarril Santa Fe y los de las áreas vulnerables de los bordes de lagunas y del río Negro.

Las obras de ingeniería que cambiaron la escala y la proyección de la ciudad fueron el puente interprovincial Chaco-Corrientes (1974) y la prolongación de la avenida Sarmiento con el puente correspondiente sobre el río Negro (que fa-

6- Los primeros asentamientos informales de la ciudad se habían formado en el área norte, en las tierras bajas de las riberas del río Negro y su sistema lacustre. Los traslados de población afectada por la gran inundación de 1982-1983 ayudaron a concretar parcialmente este proyecto de ciudad. Así surgieron barrios populosos en el sur, como el Juan Bautista Alberdi, entre otros (BARRETO, 1994: 7-47).

7- Para una distinción de estos términos véase el final de esta sección.

8- Esta conformación urbana fue favorecida por la política habitacional al dejar en manos de las empresas constructoras la oferta de las tierras donde se localizaron los barrios, favoreciendo también malas localizaciones y la apropiación de la renta del suelo (BARRETO, 1995).

ilitaron la conexión con la ciudad de Corrientes); la construcción de un sistema provisorio de defensas del río Negro (1977); la finalización de la construcción del dique regulador del río Negro (1978) y la construcción de otro nuevo puente sobre el río Negro (Puente de los Inmigrantes, 1978). Estas últimas obras generaron confianza para la paulatina superación de los hasta entonces respetados límites naturales de las áreas inundables aledañas al río Negro.⁹

También se ejecutaron importantes obras infraestructurales que habilitaron el crecimiento masivo de la ciudad hacia el sur, en una franja de dos kilómetros (dos chacras) de ancho, al sur de las avenidas Castelli y Alvear. Las más importantes fueron el canal de desagüe pluvial (receptor de los desagües pluviales de la parte de ciudad ubicada al sur de las vías del ferrocarril Belgrano) y las avenidas paralelas a este (Soberanía Nacional e Islas Argentinas). Estas obras definieron los nuevos límites planificados y simbólicos de la ciudad, ya que fueron concebidas como vías del borde sur, y más al sur, detrás de este borde, se construyeron las lagunas de tratamiento de los efluentes de las redes cloacales de los nuevos conjuntos habitacionales. La concepción técnica prevaleciente en ese momento inició el progresivo entubamiento del río Arazá, coincidente con la construcción del Barrio España, de 1063 viviendas del FONAVI.¹⁰

La rotura del dique regulador en 1982, coincidente con una de las crecidas históricas del río Paraná (1982-83), puso en crisis aspectos del reciente Plan de Ordenamiento Urbano y Ambiental, como el crecimiento hacia el norte de la ciudad, que se tradujo finalmente en dos tendencias. Por un lado, consolidó el crecimiento hacia el sur y por el otro, la construcción de la idea, primero técnica, luego política y finalmente apropiada por el grueso de la ciudadanía, de materializar un sistema de defensas definitivo que protegiera a la ciudad de las crecidas de los ríos Negro y Paraná.¹¹

Tercera fase (a partir de la década de 1990)

Se inició con una serie de hechos: la redefinición de los límites urbanos, la ampliación significativa del suelo ocupado por el AMGR, cambios importantes en la política habitacional, el énfasis de la inversión pública en la construcción de viviendas en desmedro de las obras de infraestructura y la agudización de las condiciones de pobreza, asociada al crecimiento del hábitat informal precario, como se verá en los puntos finales.

En la década de los 90, por su crecimiento, el área metropolitana empezó a ser considerada entre las ciudades argentinas de escala media que pasaron a concentrar un tercio de la población argentina y que registraron, de acuerdo con el Censo de 1990, un mayor incremento relativo de población en relación con los grandes centros como Buenos Aires, Córdoba y Rosario, modificando la tendencia histórica de ser estas las de mayor crecimiento en el país (VAPÑAR-SKY, 1993).

La implementación de las políticas de Reformas del Estado Nacional se tradujo, entre otras cuestiones, en la descentralización de funciones a los gobiernos locales,¹² y la diferenciación oficial entre el déficit habitacional cuantitativo (necesidad de viviendas nuevas) y el cualitativo (necesidad de mejoramientos habitacionales y urbanos) para dar respuesta a los cada vez más numerosos hogares en asentamientos informales.¹³ La nueva política habitacional “se tradujo en el financiamiento de viviendas o partes de vivienda, a costos cada vez menores, y puntualmente, en el financiamiento de programas de regularización dominial y de algunas acciones de mejoramiento barrial que siguieron sin dar respuesta adecuada, cuantitativa y cualitativamente a la gran cantidad de situaciones insatisfactorias” (ALCALÁ y PELLI, Ob. Cit.: 8). Con algunos matices de cambio, las soluciones empezaron a ser focalizadas hacia estos sectores sociales, pero sin brindar una solución integral a sus problemas.

Durante esta década, las ocupaciones informales de tierras registraron un notable incremento, y dentro de ellas la ocupación de suelos de dominio privado.¹⁴ Algunas de las tomas implicaron confrontaciones políticas hasta entonces nunca

9- Ejemplos de ello fueron el desarrollo de inversiones privadas en la ribera norte del río Negro y la construcción del Barrio FONAVI de 1000 viviendas Golf Club (actualmente Barrio Mujeres Argentinas), al otro lado de la antigua traza del Ferrocarril Santa Fe, que hasta entonces era el límite norte de ese sector de la ciudad.

10- Durante este período se rellenaron también importantes lagunas con la finalidad de crear suelo urbano. La concepción técnica aún desconocía el funcionamiento sistémico del comportamiento hídrico del territorio, que aportaría en las décadas siguientes el pensamiento ambientalista.

11- La construcción de la idea de las defensas como “necesidad” fue tratada por Jorge Rozé (ROZE, 2003).

12- Que se realizó sin acompañamiento real para el fortalecimiento institucional, técnico y financiero de sus administraciones (ALCALÁ y PELLI, 1998).

13- Decreto N.º 690 del Poder Ejecutivo de la Nación en 1992. Según la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, el porcentaje de hogares en situaciones irregulares de tenencia de la vivienda en el AMGR había ascendido entre 1980 y 1990 del 12,7 % al 17,6 %.

14- Un estudio realizado por IIDVI, ICoHa y Programa Arraigo en el año 1995 reveló que el 66 % de las ocupaciones del Gran Resistencia correspondían a propiedades privadas.

registradas, como el intento en 1997 de ocupación de terrenos pertenecientes al Ejército Argentino, conocidos con el nombre “La Rubita”. Las ocupaciones de tierras se sucedieron cada vez con mayor organización colectiva. En coincidencia con el recrudescimiento de las políticas de ajuste y de las condiciones de pobreza, entre 1997 y 2002 se produjo una serie de ocupaciones en el AMGR, fundamentalmente en el área sur de la ciudad (BENÍTEZ, 2003).

La principal política provincial inicial para afrontar este problema fue la promulgación de leyes de expropiación para regularizar las tierras ocupadas. Este instrumento legal, basado en el principio de utilidad pública e interés social de la tierra, le permitió al Estado la compra compulsiva de la propiedad inmueble a sus propietarios, pagándoles una indemnización y haciendo mención expresa del objeto de utilidad pública promovida. Este mecanismo fue frecuentemente impulsado por legisladores, dirigentes vecinales, etc., con el fin de facilitar el proceso de regularización dominial de los terrenos privados ocupados, garantizando su posterior venta a los ocupantes registrados en el momento de la promulgación de la ley. Para hacerlo la fiscalía de Estado realizaba una valuación del terreno y fijaba un monto para la indemnización, que el propietario podía aceptar o recurrir, de lo cual dependía la sustanciación inmediata o el inicio de un juicio expropiatorio. Una vez efectivizada la indemnización y consecuentemente la expropiación, se seguía una serie de pasos urbanísticos, sociales y jurídicos mediante los cuales se subdividían y se vendían los lotes a los ocupantes, en general en cuotas simbólicas o sociales.¹⁵ Pero muchas de estas leyes no pudieron efectivizarse por falta de recursos, por complicaciones de los trámites judiciales o por inicio de demandas por parte de los propietarios, resultando ineficaces como solución (MAGNANO, 2005). Además, este mecanismo, que había sido pensado para agilizar el proceso de regularización, se convirtió también en un poderoso instrumento político, y sus acciones en general estuvieron viciadas de maniobras políticas y supusieron lentos avances reales en los procesos de regularización dominial y ningún efecto en su prevención; por el contrario, estimularon nuevas ocupaciones. Como alternativa, en 1997 el gobierno provincial creó el Plan Tierras, dependiente del Poder Ejecutivo, con facultades para la compra directa de tierras y para la creación de un banco de suelo para atender la problemática, pero en los hechos tampoco implicó grandes cambios de la tendencia general.

En lo atinente a la construcción de barrios nuevos de vivienda, no hubo cambios en la política de suelo anterior, pero sí modificaciones importantes en los tipos de soluciones urbanísticas y habitacionales. Respecto del suelo, se dio una gran dispersión en las localizaciones y las tendencias de crecimiento, primero hacia el municipio de Fontana y luego hacia el nordeste de Resistencia, después de la ruta Nicolás Avellaneda.¹⁶ Y respecto de las soluciones, a diferencia de la fase anterior, los conjuntos fueron de muy inferior tamaño (no más de 150 unidades habitacionales), de baja densidad, con viviendas individuales en lotes propios, y se volvió a la trama ortogonal aunque con manzanas de menor superficie y estándares de menor calidad de urbanización. La localización de los nuevos barrios en áreas cada vez más alejadas definió un nuevo cordón de expansión, con menor provisión de infraestructuras y de equipamientos sociales complementarios (BARRETO y ALCALÁ, 2008).

En la redefinición de los límites urbanos, pueden distinguirse dos puntos de inflexión. El primero en el año 1998, cuando frente a una nueva situación crítica de creciente del río Paraná, “la ciudad tomó conciencia con mayor crudeza de su ‘vulnerabilidad’, los diarios locales y distintos medios masivos de comunicación dieron a conocer planos hasta entonces nunca vistos, elaborados por la Administración Provincial del Agua (APA), donde por primera vez, la ciudadanía redescubría su ciudad, interpretaba su casa y su barrio en función de ‘cotas’ que explicaban de manera gráfica y elocuente la relación entre ellas y la posibilidad de quedar bajo las aguas si el río Paraná alcanzaba determinado nivel o si se rompían las defensas (hasta ese momento provisionarias)” (ALCALÁ y AGUIRRE MADARIAGA, 2007), y la APA dictó la Resolución N.º 1111/98, mediante la cual se establecieron por primera vez en el AMGR restricciones al uso de suelo en función de las cotas y de las líneas de ribera, reconociendo

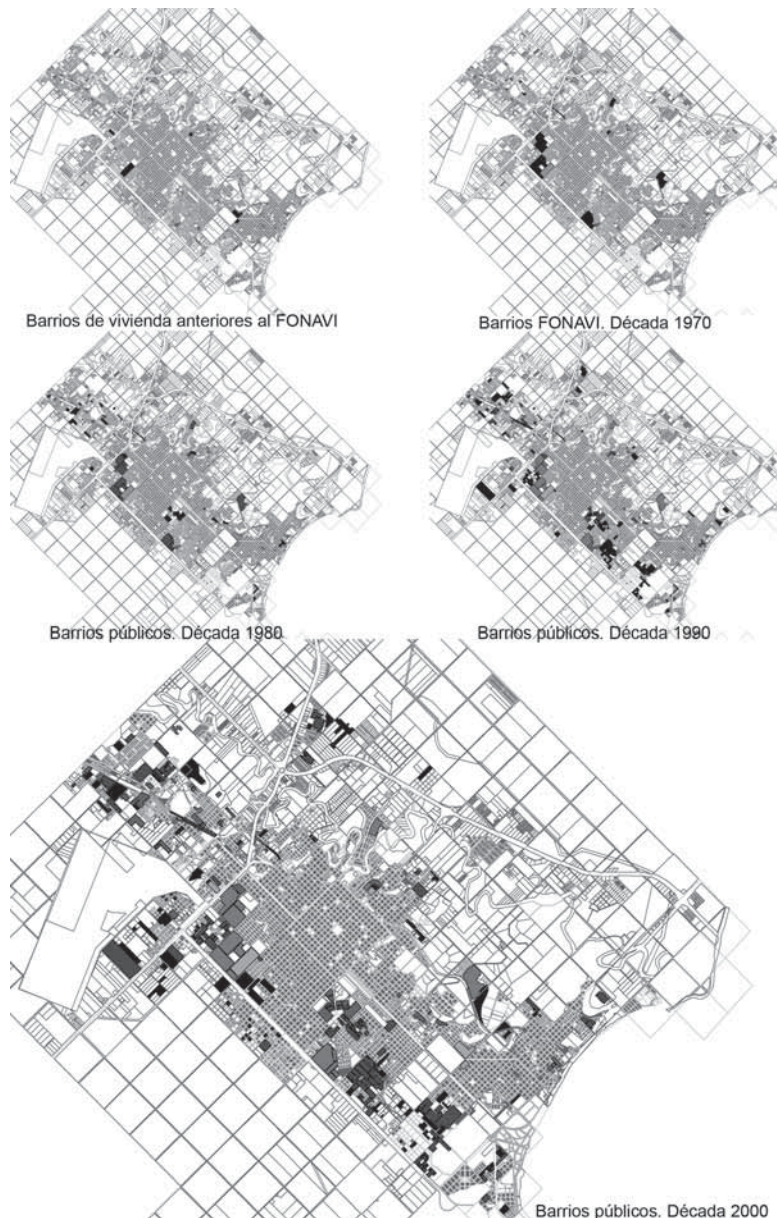
15- Esto no siempre se ajustó a los condicionamientos exigidos por la normativa urbana.

16- Además de la tradicional captación de renta por parte de las empresas constructoras, acentuó esta dispersión el hecho de que por entonces las defensas definitivas aún no estaban concluidas y se buscaban suelos altos.

17- Esta resolución clasificó las áreas: en áreas de restricción severa al asentamiento, de restricción severa estimada, zona prohibida, zona prohibida estimada, zona de restricción leve, zona de advertencia, etc.

18- Como fueron los casos de los barrios Cristo Rey y Don Santiago en el norte y el Barrio Mate Cosido, mucho más al sur de los límites antes señalados de las Av. Soberanía Nacional y las Lagunas de Oxidación, entre otros.

Figura 3. Conjuntos habitacionales públicos según décadas de construcción
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV



límites que la urbanización debía respetar y restricciones al dominio privado prohibiendo el relleno y la edificación, sobre los espejos de agua (lagunas), aun cuando formaran parte de parcelas con derechos dominiales previamente adquiridos.¹⁷ Esta norma implicó la redefinición de límites, en tanto que priorizó el criterio de localización de las nuevas urbanizaciones en función de las cotas altas y no de la proximidad a las áreas ya urbanizadas. Esto ayudó a convalidar la localización de nuevos barrios en sitios alejados e incomunicados del resto de la ciudad.¹⁸

El segundo punto de inflexión se produjo en el año 2004, al finalizarse el frente norte y el frente paralelo al riacho Barranqueras del sistema de defensas definitivo y al concluirse la construcción del nuevo dique regulador del río Negro. La traza de la defensa definitiva habilitó formalmente el crecimiento de la ciudad

hacia el norte, consolidando la tendencia iniciada anteriormente, e introdujo un nuevo cambio, al poner en duda lo establecido por la Resolución 1111/98 antes señalada.¹⁹

La redefinición de los límites urbanos también implicó otras situaciones problemáticas. En los años 90, por ejemplo, el Estado realizó obras habitacionales en terrenos que de acuerdo con la normativa vigente estaban dentro del radio de restricción de las lagunas de oxidación (Barrio 10 de Mayo), y en la década siguiente habilitó la construcción de nuevos barrios al sur de las avenidas Soberanía Nacional e Islas Malvinas sin que este territorio estuviese aún dentro del recinto protegido de defensas.

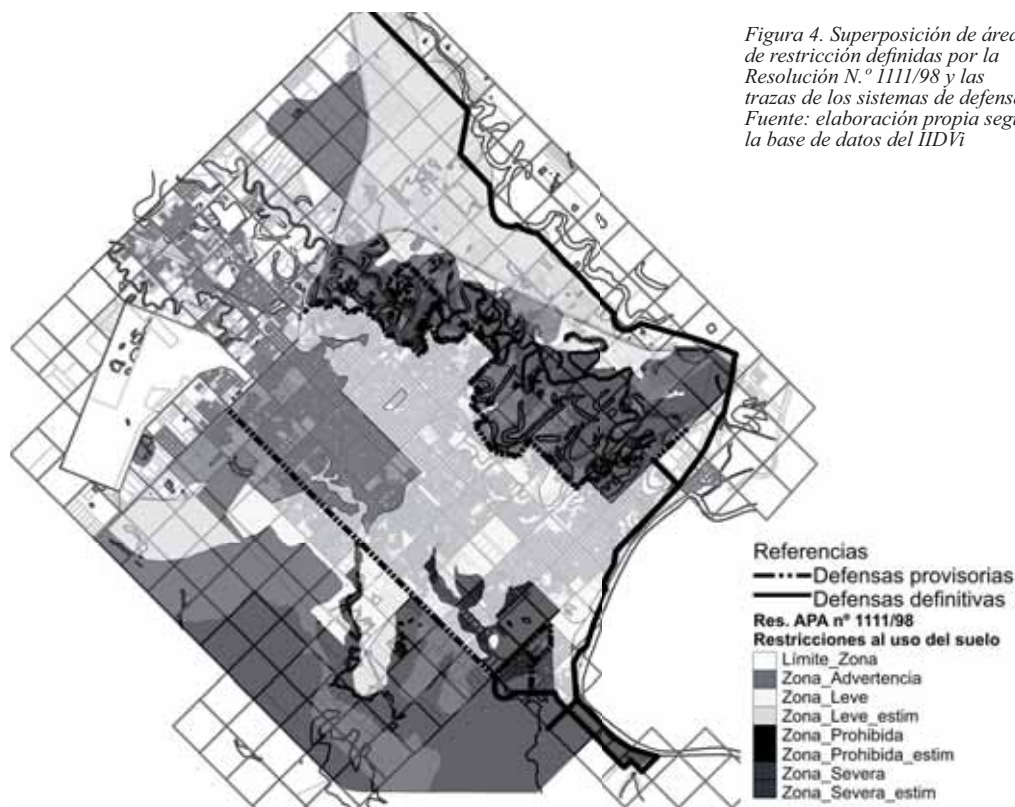
SITUACIÓN TERRITORIAL Y URBANO-AMBIENTAL DEL AMGR

Vulnerabilidad hídrica

El AMGR es un territorio altamente vulnerable a los ciclos naturales de crecientes. En el proceso de conformación metropolitana se impusieron distintas transformaciones físicas al territorio, que afectaron el normal comportamiento del sistema natural de drenajes y escurrimientos y agudizaron las condiciones de vulnerabilidad hídrica frente a los episodios frecuentes de intensas lluvias. Con la conclusión del sistema de defensas definitivo y del dique regulador del río Negro en 2004, el AMGR quedó protegido del río Paraná, pero el 80 % del suelo ocupado depende del adecuado funcionamiento de este sistema (PILAR, 2003). Con estas obras defensivas se amplió el área

considerada *urbanizable*, pero no se llegó a consensuar un criterio único acerca de cómo regular la ocupación del suelo dentro del recinto protegido, fundamentalmente en aquellas áreas de cotas bajas que fueron restringidas al uso del suelo por la Resolución N.º 1111/98 de la APA. Estas restricciones, así como la demarcación de las líneas de ribera de las lagunas, tuvieron las finalidades de orientar la expansión urbana hacia los sitios más altos, definir los tipos de edificación y de obras permitidas en cada zona e impedir la ocupación de los reservorios. En los hechos, la superposición de las áreas ocupadas a las áreas definidas por esta resolución y a los sistemas de defensas permite tener una lectura del riesgo potencial en caso de falla del sistema defensivo (ALCALÁ, 2010).

Las condiciones de vulnerabilidad hídrica no se reducen al control del impacto de las crecidas de los principales ríos, ya que las transformaciones impuestas al territorio afectaron de manera directa el sistema de escurrimientos y llevaron



a que distintas áreas del AMGR se inunden periódicamente por lluvias. Las obras defensivas convirtieron el territorio urbano en un recinto, y los rellenos parciales y las ocupaciones de las áreas bajas impactaron en el funcionamiento del sistema lacustre, que originalmente actuaba como un sistema intercomunicado de reservorios y escurrimientos paulatinos hacia el río Negro, debiendo recurrirse en los episodios de grandes lluvias (propias del clima subtropical) a estaciones de bombeo, para extraer el excedente de agua fuera del recinto. Si bien la ciudad en el año 2003 ya había consolidado este sistema de bombeos, aún resultaba insuficiente en los momentos críticos. El 53,16 % de la superficie del territorio ocupado del AMGR tiene relación directa e indirecta con el río Negro y su sistema lacustre. Todo este territorio comparte al menos tres características:

Possibilidades restringidas de comunicación: la superposición de la malla de manzanas regulares sobre este territorio natural, caracterizado por la presencia

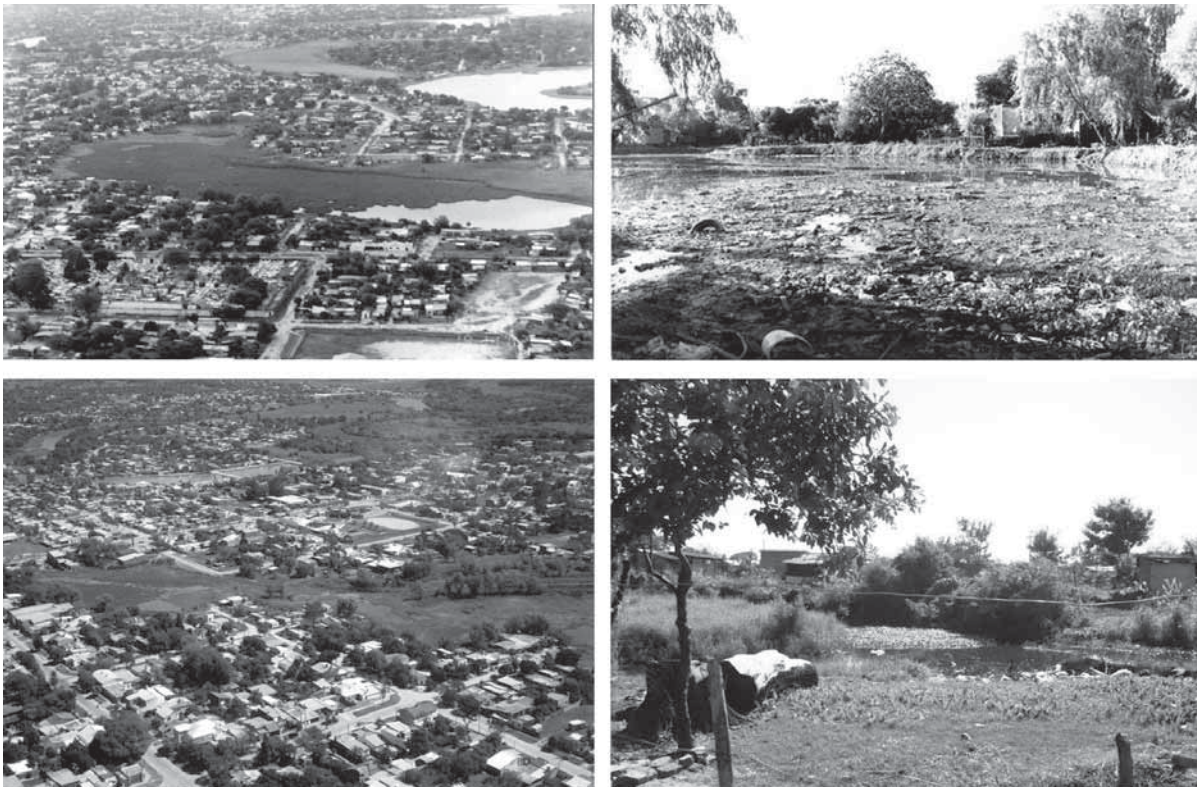
19- Duda que persiste hasta el presente, en tanto existen dos posiciones técnicas enfrentadas respecto de la necesidad de mantener en vigencia dicha norma.

del curso sinuoso del río Negro y sus lagunas, genera problemas de distinto tipo, entre ellos el de comunicación. A nivel metropolitano, existen solo cuatro puntos de cruce del río Negro (ruta 11, avenida Sabín, avenida Sarmiento y avenida San Martín) y, por lo tanto, solo cuatro alternativas de conexión entre el área de nueva expansión (al norte de este río) y el área ya consolidada al sur. A nivel del tejido urbano, las tramas impuestas sobre el territorio, además de afectar el funcionamiento sistémico de las lagunas, no resolvieron la adecuada continuidad de las vías.

Vulnerabilidad hídrica y ambiental: cada laguna constituye el reservorio natural de una cuenca urbana mayor o porción de territorio que escurre hacia ella. Por este motivo, en cada episodio de lluvias, el volumen de agua de estas se incrementa y la superficie de los espejos de agua aumenta, anegando en general las áreas ocupadas alrededor. Pero al mismo tiempo, en períodos secos, al haberse afectado la relación entre las lagunas y el río, las aguas de estas no se renuevan, lo que contribuye a generar espejos de agua estancos y contaminados. Ambas situaciones suponen condiciones especialmente críticas para un número importante de asentamientos informales próximos a las lagunas. Estos asentamientos cuentan en general con sistemas precarios de evacuación de excretas y realizan vertidos de aguas servidas a las lagunas, conviviendo así con la proximidad de aguas contaminadas, y son anegados periódicamente por estas en episodios de lluvias. Muchas de las villas y asentamientos se encuentran a menos de 25 m de los espejos de agua (ALCALA, 2010).

Espacios públicos privatizados: la definición de líneas de ribera en la treintena de lagunas que subsisten en el AMGR se produjo tardíamente respecto de la subdivisión catastral, y algunas lagunas forman parte de dominios privados y otras tienen privatizados los accesos a ellas. Las dos primeras situaciones descritas (de comunicación y contaminación) se ven agravadas por este último aspecto, debido a que en la mayor parte de los casos las lagunas se volvieron espacios

Figura 5. Situaciones residenciales vinculadas con el sistema lacustre
Fuente: Eduardo Aguirre Madariaga



invisibilizados que contribuyen a su descuido, así como al manejo privado de sus condiciones ambientales y de su posible aprovechamiento público.

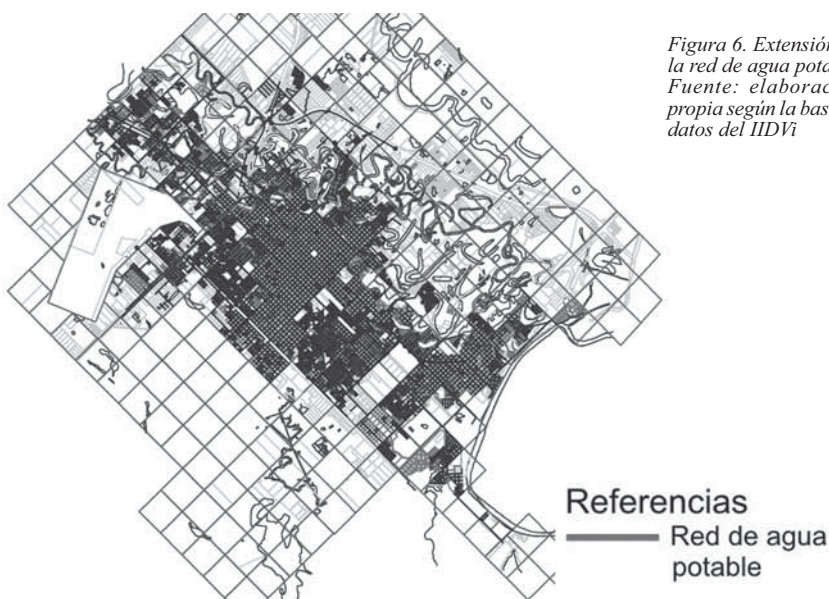
Infraestructuras y servicios

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, de un total de 90.549 hogares el 80,32 % contaba con agua de red dentro de la vivienda, el 13,37 % dentro del lote y el 6,30 % fuera del terreno. Ello suponía una situación general notablemente mejor que la del conjunto de hogares a nivel provincial (56,4 %). Entre los municipios del AMGR las mejores situaciones correspondían a Resistencia y Barranqueras y las peores a Fontana y Puerto Vilelas. El tendido de la red primaria (figura 6) abarcaba prácticamente todo el territorio metropolitano. Sin embargo, esto no garantizaba la distribución formal domiciliaria en todos los casos. Las villas y asentamientos eran áreas críticas al respecto. Hasta el año 2003 la irregularidad de la tenencia del suelo era un factor determinante para la conexión formal del agua domiciliaria, admitiéndose solamente la colocación de cañillas públicas. La superposición de la red de agua al plano de localización de los asentamientos informales (figura 7) pone de manifiesto que la red llega hasta los bordes de los asentamientos, pero no distribuía en el interior de estos. Numerosas observaciones de campo, realizadas por miembros del IIDVi a lo largo de los años, permiten afirmar que en la casi totalidad de las villas y asentamientos existen conexiones provisionarias y precarias. Este es uno de los principales problemas sanitarios, porque las conexiones se hacen superficialmente, con mangueras de plástico que atraviesan en algunos casos cunetas con aguas servidas, basurales a cielo abierto, etc.²⁰

Cuadro 4. Hogares vinculados con la red de agua potable²¹

Jurisdicción	Provisión de agua						
	Total de hogares (1)	Por cañería dentro de la vivienda	%	Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	%	Fuera del Terreno	%
Chaco	238.100	134.386	56,40	63.569	26,7	40.145	16,90
AMGR	90.549	72.725	80,32	12.106	13,37	5.718	6,30
Barranqueras	12.374	9.653	78,01	1.950	15,76	771	6,23
Fontana	6.010	3.983	66,30	1.117	18,6	910	15,10
Puerto Vilelas	1.942	1.290	66,40	405	20,9	247	12,70
Resistencia	70.223	57.799	82,30	8.634	12,3	3.790	5,40

Fuente: Dirección de Estadística y Censos (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001)



20- Estos datos no son registrados por el Censo Nacional de Población y Vivienda.

21- (1) Se excluyen los hogares censados en la calle.

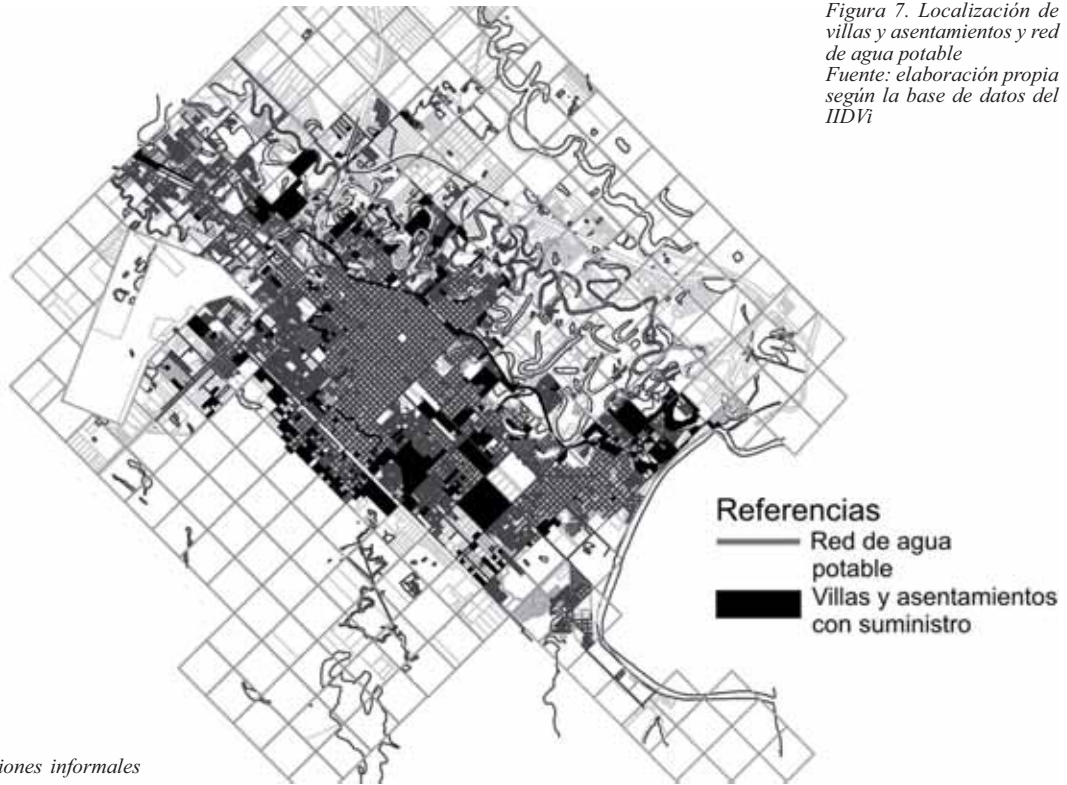


Figura 8. Conexiones informales y precarias
Fuente: elaboración propia



En 2003 el sistema de desagües cloacales constituía uno de los mayores déficits del AMGR, por la reducida extensión de la red y por el deficiente sistema del destino final de los efluentes cloacales. Básicamente la red servía al área central de Resistencia, de Barranqueras y de Puerto Vilelas y a los primeros grandes conjuntos habitacionales públicos. Solo el 44 % del área urbana estaba conectada a la red cloacal y el resto tenía sistemas individuales de cámara séptica y pozo negro.²²

22- Primer Informe del Plan Estratégico del Municipio de Resistencia (2006).

En este aspecto, la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 tampoco reflejó adecuadamente las condiciones sanitarias domiciliarias

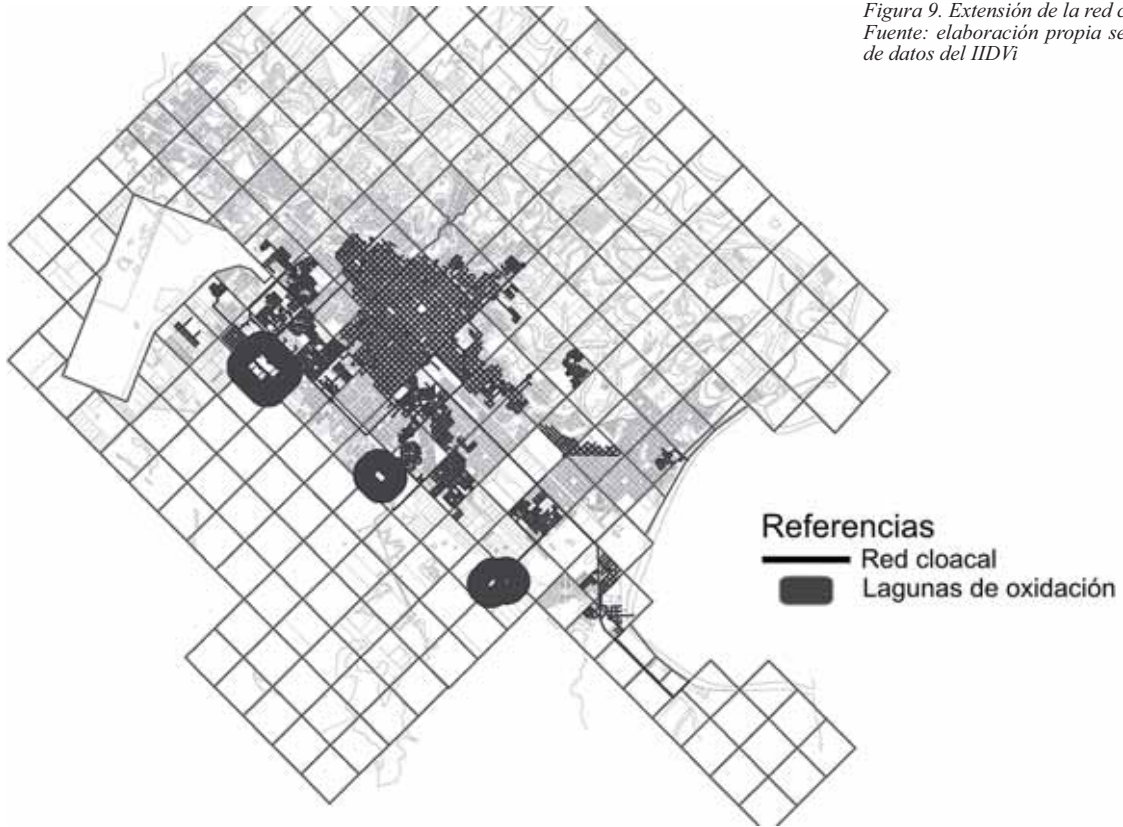


Figura 9. Extensión de la red cloacal
 Fuente: elaboración propia según base de datos del IIDVi



locales. La variable considerada hizo referencia a “viviendas que no disponen de inodoro con descarga de agua”, pero los desagües a cámara séptica y pozo negro solo pueden resultar admisibles en los casos en que son construidos convenientemente. Al ser obras costosas en relación con el poder adquisitivo, en general en los hogares de bajos recursos los pozos son precarios o bien se realizan vertidos a las zanjas de desagüe pluvial a cielo abierto, que generan condiciones ambientales críticas en el espacio público y dentro de los lotes (figura 10). Este tipo de situaciones era particularmente crítica en los asentamientos ubicados en proximidad de las lagunas, como se explicó anteriormente.

Figura 10. Situaciones ambientales críticas por desagües pluvio-cloacales a cielo abierto
 Fuente: elaboración propia

En el año 2003 existían dos tipos de destinos finales de los efluentes cloacales, el vertido directo al río (sin pretratamiento) y el vertido a lagunas de oxidación para su posterior bombeo hasta el río. Las lagunas habían sido construidas al sur de la avenida Soberanía Nacional en la época de los grandes conjuntos, fuera del límite de urbanización y con un horizonte a veinte años, y ya se encontraban superadas en capacidad, con el agravante de que en su entorno se habían producido asentamientos informales dentro del radio de 500 m de restricción impuesta por normativa. Contradictoriamente el Estado mantuvo las restricciones vigentes y no solo fue permisivo con los asentamientos allí localizados, sino que desarrolló luego un proceso de consolidación en un barrio ubicado dentro del radio de restricción (Barrio 10 de Mayo) y luego admitió la construcción de un barrio nuevo de viviendas públicas (Barrio FONAVI Reactivación 300 Viviendas), exigiendo a nivel de proyecto obras de mitigación que luego no fueron ejecutadas.²³

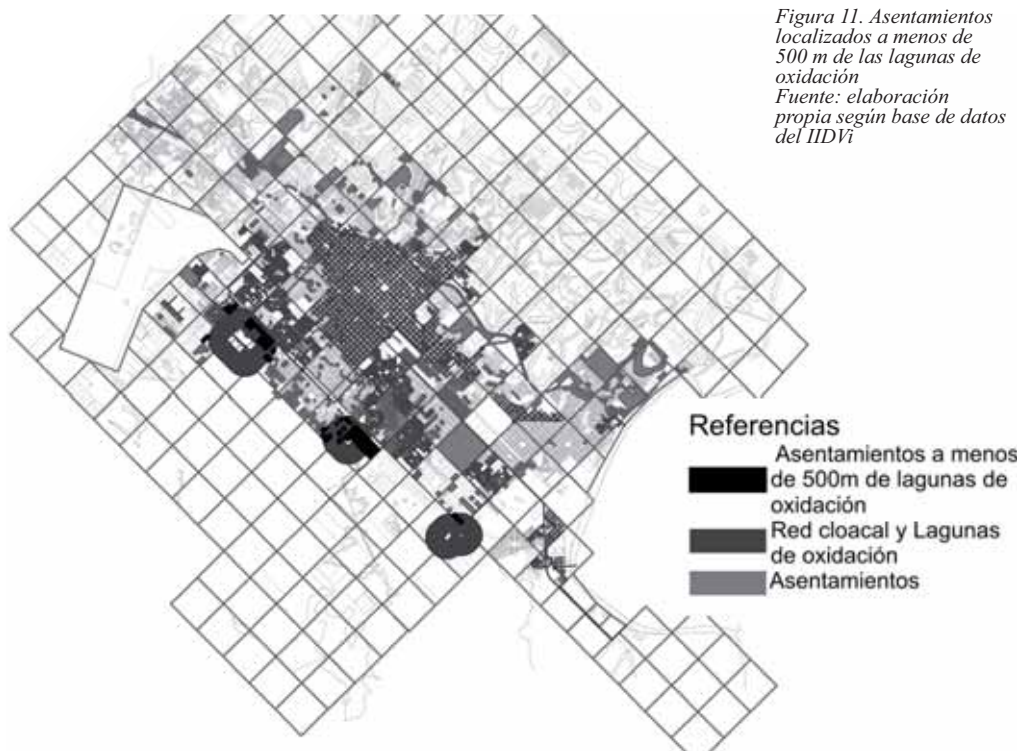


Figura 11. Asentamientos localizados a menos de 500 m de las lagunas de oxidación
Fuente: elaboración propia según base de datos del IIDVi

Estimativamente el 97 % de la población contaba por entonces con servicio de energía eléctrica.²⁴ Sin embargo, al igual que el servicio de agua potable, en las áreas de los asentamientos informales predominaban las conexiones precarias e ilegales (figura 13).

23- En esos barrios se sentían olores indeseables y existían filtraciones a nivel de superficie y desbordes en terrenos vecinos cuando se producían lluvias intensas. Entrevistas realizadas a maestras de escuela y personal de centros de salud del área sur de Resistencia, en ocasión de la implementación del programa PROMEBA en el sector; dieron cuenta de enfermedades respiratorias y de la piel en la mayor parte de los niños del lugar que asistían a estos establecimientos.

24- Primer Informe del Plan Estratégico del Municipio de Resistencia (2006).

Los principales problemas de la red vial radicaban en tres aspectos: estaban incompletas, era deficitaria la urbanización y eran inadecuados los tipos de vías a las solicitudes requeridas. Al no estar abiertas todas las vías, la comunicación metropolitana presentaba importantes desequilibrios entre el área central, que contaba con una red completa y buenos estándares de urbanización (pavimento, aceras, forestación, alumbrado público, etc.) y las áreas periféricas, cuya red estaba incompleta y suburbanizada, y dificultaba la comunicación con el resto del área metropolitana y con los barrios próximos, debido a tramos de vías no abiertas y en condiciones intransitables. En estas áreas, además, los estándares de urbanización eran sub-básicos (desagües a cielo abierto, inexistencia de veredas peatonales, ausencia de forestación, de alumbrado y de mobiliarios).

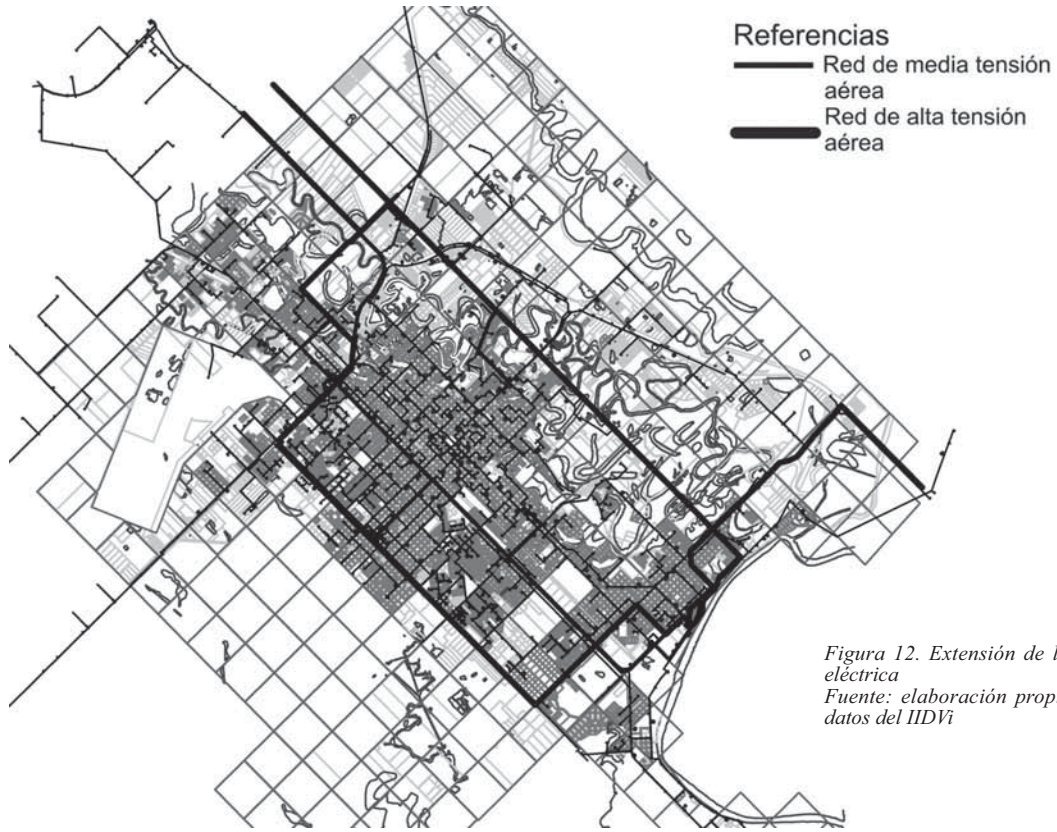


Figura 12. Extensión de la red de energía eléctrica
Fuente: elaboración propia según base de datos del IIDVi



Figura 13. Conexiones eléctricas precarias e informales en asentamientos del AMGR
Fuente: elaboración propia

La conexión metropolitana dependía de unas pocas vías urbanas pavimentadas y de las rutas nacionales que atraviesan el AMGR, por las que circulaban distintos medios de movilidad y de tránsito (tránsito rápido, tránsito urbano cotidiano, transporte pesado de cargas, transporte público, ciclistas, motociclistas, etc.). Esta respuesta simultánea a distintas solicitudes era uno de los principales problemas de comunicación, dado que las vías no habían sido diseñadas para esta sobrecarga de flujos ni para estos distintos tipos de movilidad simultánea.²⁵

Por el tipo de estructura urbana del AMGR, que previó la intermediación de avenidas de 30 m de ancho entre chacras, y por el tipo de urbanización y ocupación que se fue dando en el interior de estas (urbanización de barrios acotados y ocupaciones informales donde las calles no siempre tienen continuidad con las del entorno), la macromalla, configurada por estas avenidas de bordes de chacra, tendió a convertirse en la red principal de vinculación metropolitana, no solo por su regularidad y capacidad potencial, sino porque al haberse ido urbanizando fragmentadamente el interior de cada chacra con tramas distintas y discontinuas entre sí, ellas eran las que garantizaban la comunicación general entre los distintos puntos de la ciudad. Sin embargo, históricamente y hasta el año 2003, solo tres ejes cumplían esta función: el de las avenidas 9 de Julio y 25 de Mayo; el de las avenidas Castelli y Alvear y el de las avenidas Soberanía Nacional e Islas Malvinas. Estos ejes, en este orden, fueron también los primeros grandes ejes pavimentados que permitieron la comunicación intermunicipal y sobre los que se apoyaron los crecimientos de la ciudad. La red de transporte público se basó fundamentalmente en ellos y en algunas calles internas, muchas de ellas de tierra, pero acondicionadas precariamente a tal fin.

La red secundaria o red cuaternaria, cuya función principal es la de dar acceso a cada parcela urbana, terminar de irrigar y de brindar accesibilidad a los distintos puntos del territorio, era la más inacabada, por innumerables puntos de discontinuidad y por los estándares precarios de urbanización. Fuera del área central y de algunos pocos barrios, la mayor parte de las calles del AMGR eran de tierra, con bajo nivel de mantenimiento e intransitables los días de lluvias. Esto condicionaba las posibilidades de comunicación y accesibilidad, supeditándolas al clima y a los tipos de movilidad. Las áreas con mayores problemas de comunicación y accesibilidad podrían distinguirse entre:

* Áreas cuyo principal déficit radicaba en su conexión con el resto del AMGR y que requerían acciones estructurales de comunicación general.²⁶

* Áreas ubicadas dentro de la estructura regular de la macromalla, definidas por las avenidas de borde de chacra (como el área sur), que adolecían de continuidad en el interior y, por lo tanto, de continuidad de los tejidos. Siendo en este caso, sectores críticos los correspondientes a los asentamientos informales.

* Áreas vinculadas con el sistema lacustre, donde la presencia de los espejos de agua impedía la continuidad de las calles, diseñadas originalmente como si fueran territorios libres de accidentes.

El servicio de transporte público de buses se caracterizaba por recorridos pendulares con pasos obligados por el área central, concentrados sobre las avenidas antes mencionadas. El servicio era deficitario en frecuencia, en calidad de las unidades y de costo elevado para los usuarios. Esto determinaba el uso masivo alternativo de *remises*, bicicletas, motocicletas y carros tirados por animales.²⁷ Existía también un tren metropolitano (SEFECHA) que vinculaba linealmente los municipios de Puerto Vilelas, Barranqueras, Resistencia, Fontana y Puerto Tirol, que era una alternativa de comunicación metropolitana económica importante, pero reducida solo a los días laborales.

La calidad de los espacios públicos y la disponibilidad de espacios verdes recreativos eran muy contrastantes entre el área central y el resto del área metropolitana. Mientras el área central se caracterizaba por calles y avenidas, de 20, 30 y 45 m de ancho, con aceras y calzadas pavimentadas, con espacios verdes forestados y dotadas de alumbrado público y mobiliarios urbanos, en la periferia la red peatonal era discontinua e incompleta, las calzadas eran de tierra, con

25- Ejemplos paradigmáticos eran las rutas nacionales N.º 11 y N.º 16, que además de conectar con el resto del país y de la provincia, eran algunos de los principales ejes de conexión con áreas residenciales alejadas, desconectadas del resto de la ciudad (como los barrios desarrollados por la política habitacional al sur de la avenida Soberanía Nacional o los desarrollados al norte de la ruta N.º 16). En estos barrios, las rutas constituían la principal vía de conexión, a la vez que también eran una gran barrera que los separaba del resto de la ciudad.

26- Una situación paradigmática era el área localizada al norte de la ruta nacional N.º 16, desvinculada de la trama urbana y cuya accesibilidad era a través de esta ruta y de la ruta nacional N.º 11 y el área norte del municipio de Fontana.

27- El *remis* es un transporte similar al taxi, pero de menor costo y calidad, que se masificó en los años 90 como salida laboral de los desocupados. Para brindar una tarifa individual más baja acostumbraba llevar a varios pasajeros que se dirigían a similares destinos y que compartían el pago de aquella.

Figura 14. Red vial pavimentada
Fuente: elaboración propia según base de datos del IIDVi

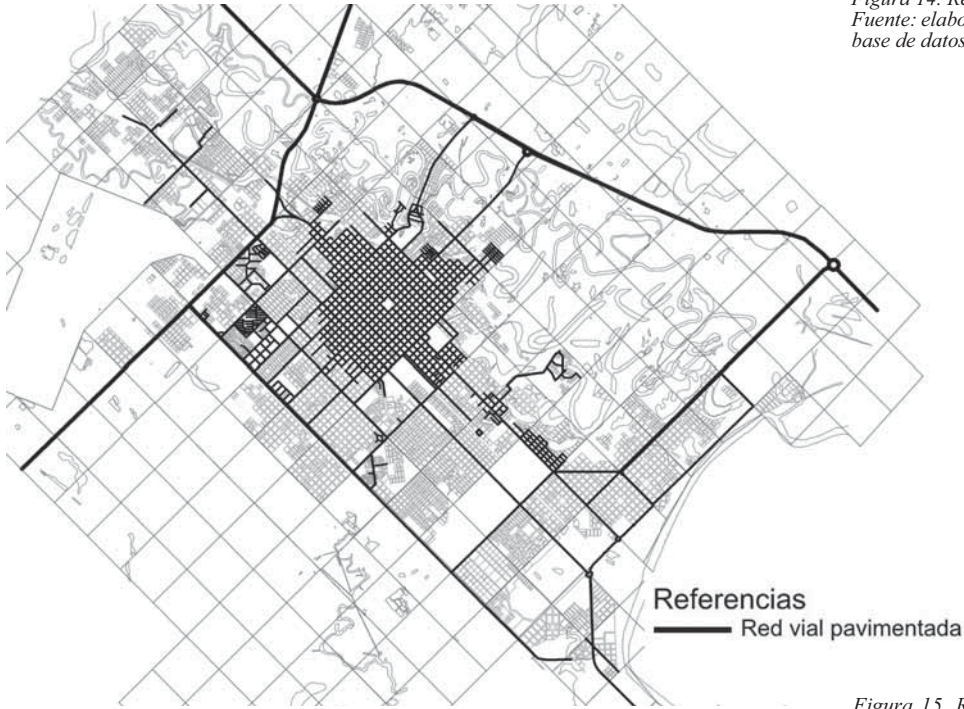


Figura 15. Red vial incompleta y con malas condiciones de tránsito
Fuente: elaboración propia



alumbrado público deficitario y con escasa o nula forestación. Las plazas en el área central de Resistencia (existían cinco plazas, cuatro de ellas de una ha y una de cuatro ha), estaban bien cuidadas, forestadas, con iluminación, juegos y mobiliario urbano; en cambio, en la periferia, las plazas, en general previstas con la construcción de los conjuntos de viviendas públicas, eran pequeñas, estaban sin mantenimiento y deterioradas, con juegos y mobiliarios rotos. En algunos casos, los espacios previstos para plazas habían sido utilizados como estacionamientos. En las áreas correspondientes a villas y asentamientos solo existían algunos espacios libres utilizados como canchas de fútbol. En todo el AMGR existían solamente dos parques urbanos próximos al área central, que estaban en condiciones adecuadas (Parque 2 de Febrero y Parque de la Laguna Argüello).



Figura 16. Líneas de transporte público
Fuente: elaboración propia según base de datos del IIDVi

SITUACIÓN SOCIAL

La situación social del AMGR a inicios de 2003 debe entenderse a partir del proceso político-económico que se inició en Argentina con la dictadura militar (1976-1982) y que fue especialmente profundizado en la década del 90 con la Reforma del Estado, en la que se realizó una apertura indiscriminada a las políticas de los organismos internacionales de créditos y desarrollo, instrumentadas con las recetas del “Consenso de Washington”, relacionadas con el desmontaje completo de las políticas keynesianas y de las instituciones del Estado del

Bienestar, y la implementación de las políticas de privatizaciones, ajuste estructural y focalización social. Esto ya fue ampliamente tratado por numerosos autores.²⁸ Como se sabe, estas políticas culminaron en una profunda crisis económica, social, institucional y política, cuya máxima expresión se manifestó en los años 2001 y 2002. En el primer trimestre del año 2003 la población bajo la línea de la pobreza había alcanzado al 54 % de la población argentina, y la tasa de desocupación al 20,4 % de la población económicamente activa. Pero, además, aquel proceso trajo aparejadas una fuerte deslegitimación de la política y una importante eferescencia social con graves conflictos de gobernabilidad, que tuvieron como protagonistas principalmente a nuevos y numerosos movimientos sociales de desocupados (organizaciones “piqueteras”) (SVAMPA y PEREYRA, 2003) y en menor medida, también, a los sectores medios empobrecidos por la recesión económica, la devaluación de la moneda y la confiscación de los ahorros (BARRETO, 2010).

En la provincia del Chaco, perteneciente a una de las regiones de menor desarrollo del país, este proceso se manifestó con mayor gravedad aun, mediante sucesivas crisis agropecuarias y cierres de fábricas y comercios, una creciente cantidad de población en situaciones de pobreza y cambios significativos en las políticas sociales, tendientes a ser cada vez más focalizadas, asistenciales y clientelares.²⁹ En este contexto, el Estado provincial se volvió principal sostén económico de la población e implementó una fuerte dependencia de los distintos estratos sociales, convirtiéndose en el principal empleador, el principal financista y el administrador discrecional de subsidios y planes sociales (BARRETO y BENÍTEZ, 2006). Ya a fines de los años 90, en el Gran Resistencia, el 45 % de la población ocupada se encontraba en el sector de Servicios, siendo el principal empleador el Estado con un 30 % (ALCALÁ y PELLI, Ob. Cit.). La obra pública era el principal motor de la industria de la construcción, y el Estado era el principal contenedor de las situaciones de pobreza con la implementación de subsidios y planes sociales administrados electoralmente.

En el AMGR, el censo Nacional de Población y Vivienda había revelado en 2001 una situación social grave: además de las condiciones de NBI señaladas en la introducción, la tasa de desempleo alcanzaba al 16 % de la población económicamente activa, afectando más a varones (18 %) que a mujeres (14 %).³⁰ Las mujeres hasta entonces tenían aún una baja tasa de actividad (29 %), pero cualitativamente empezaba a observarse una tendencia en ellas a tomar mayor protagonismo en la búsqueda de aportes para el hogar a través de la inserción

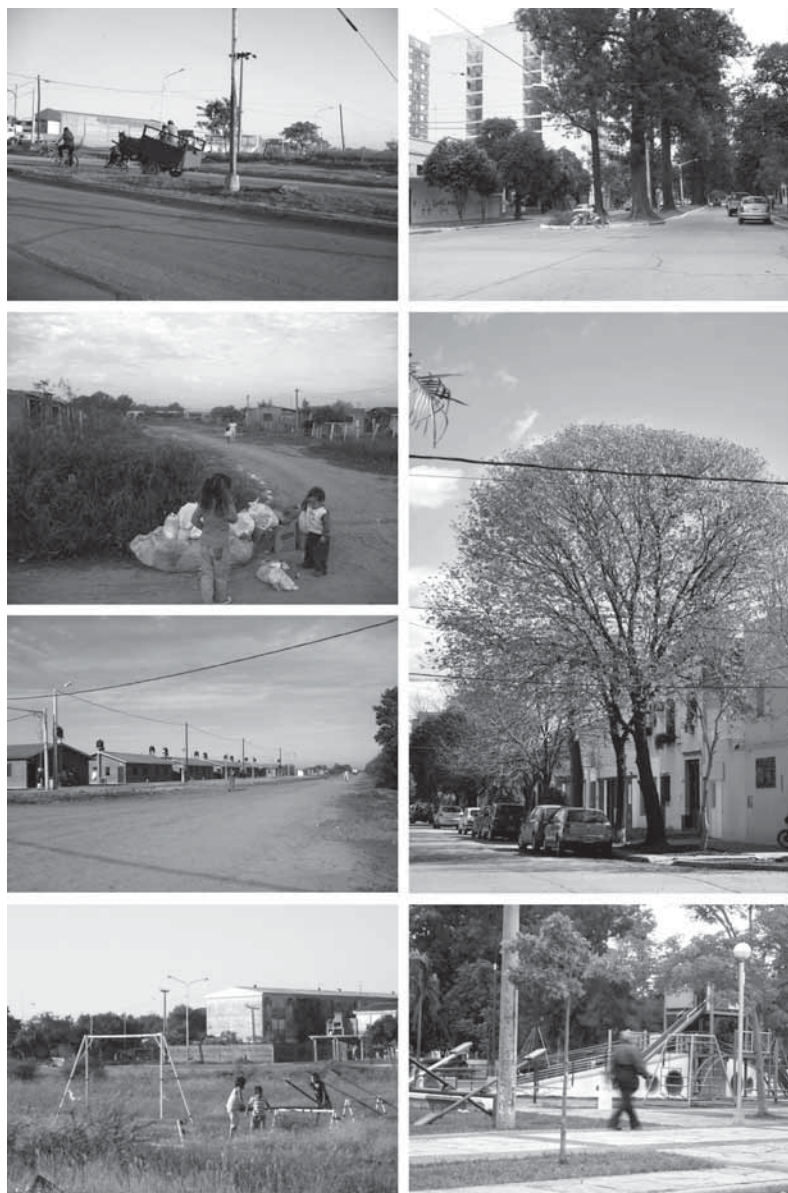


Figura 17. Contrastes de calidad de espacios públicos de la periferia y centrales
Fuente: elaboración propia

28- BARRETO en su tesis doctoral culminada en 2004, sobre la base de numerosas fuentes, analizó en profundidad esta cuestión en tres dimensiones relacionadas: a) la reforma económica, centrada en el repliegue del Estado de sus antiguas funciones en la producción y el consumo (privatizaciones); b) el reordenamiento de las competencias y funciones entre los diferentes niveles de la organización administrativa territorial del Estado (reformas políticas) y c) la redefinición en la forma

de intervención del Estado en el campo social (reformas sociales), cambios todos ellos que transformaron sustancialmente el carácter de la relación entre el Estado, la economía y la sociedad existente hasta ese momento y que tuvieron importantes consecuencias en la vida social argentina. Este trabajo fue recientemente publicado (BARRETO, 2011: 51-71).

29- En 2001 la Región NEA concentra el 9,32 % de la población del país, sus exportaciones representan el 3 % del total nacional, además, alrededor del 70 % era de origen primario, cuando en el total del país esta proporción no supera el 25 %. Por su parte, la estructura industrial provincial era insignificante, su mano de obra en el Chaco representa el 0,6 % del total del país. Estas cifras eran indicativas de la contribución de la región a la población y economía del país, como del peso del sector primario en su estructura productiva, característica de un área de escaso desarrollo (INDEC, Dirección de Estadísticas del Comercio Exterior. En: BARRETO y BENÍTEZ, 2006).

laboral y la participación en acciones reivindicativas, manifestaciones, etc.³¹ Con relación a los niveles de instrucción, en el AMGR, el 18,65 % de la población no había completado el nivel primario, el 47,90 % tenía el secundario incompleto y solo el 7,80% de la población tenía estudios universitarios completos. Y si bien la tasa de analfabetismo era sensiblemente menor que la provincial (4,52 % frente al 8 %), la situación era muy desigual entre los cuatro municipios del AMGR, mientras que Resistencia y Barranqueras tenían alrededor del 3 %, Puerto Vilelas y Fontana rondaban el 6 %. Más de la mitad de la población no contaba con cobertura de salud y dependía de los servicios de atención pública. Los municipios de Fontana y Puerto Vilelas presentaban la proporción más alta de población sin cobertura social (69,3 % y 67,9 % respectivamente).³² La tasa de mortalidad infantil en el año 2003, según la Dirección de Estadísticas Sanitarias del Chaco, era en el AMGR de 19,8 ‰ y en la provincia de 27,3 ‰, siendo los municipios de Barranqueras y Resistencia los más comprometidos del AMGR, con 26,9 ‰ y 19,2 ‰, respectivamente.

Un aspecto destacable era la población originaria. El Chaco es una de las provincias argentinas con mayor proporción de hogares en los que al menos uno de sus miembros se reconoce descendiente de pueblos originarios (3,6 % en 2001) y en el AMGR alcanzaba al 1,72 % de su población total,³³ siendo los municipios de Resistencia (1,6 %) y Fontana (4,7) donde se localizaba la mayor parte. Este último tenía una proporción aun mayor que la provincia.³⁴

Cuadro 5. Máximo nivel de instrucción alcanzado según población de 15 años y más

	Población de 15 años y más	Máximo nivel de instrucción alcanzado							
		Primario incompleto		Secundario incompleto		Terciario o universitario incompleto		Terciario o universitario completo	
Chaco	629.455	212.128	33,70 %	278.222	44,20 %	101.128	16,07 %	37.977	6,03 %
AMGR	244.146	45.535	18,65%	116.943	47,90 %	62.611	25,64 %	19.047	7,80 %
Fontana	16.071	4.634	28,83%	8.817	54,86%	2.247	13,98%	373	2,32%
Barranqueras	33.692	6.862	20,37%	17.614	52,28%	7.673	22,77%	1.543	4,58%
Vilelas	5.264	1.516	28,80%	2.751	52,26%	860	16,34%	137	2,60%
Resistencia	189.119	32.523	17,20%	87.761	46,41%	51.841	27,41%	16.994	8,99%

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo 2001

Cuadro 6. Caracterización de hogares y población según principales indicadores sociales

Jurisdicción	Caracterización de Hogares				Caracterización de la Población			
	Hogares con NBI	Hogares con provisión de agua fuera del terreno	Hogares con personas con discapacidad	Hogares con personas que se reconocen descendientes de pueblos indígenas	Población con NBI	Población de 10 años y más que no sabe leer ni escribir	Población sin cobertura social	Tasa de mortalidad infantil (2003)
CHACO	27,6%	16,9%	8,7%	3,6%	32,8%	8,0%	65,5%	27,3‰
AMGR	18,4%	8,2%	1,7%	1,72%	21,5%	3,3%	54,4%	19,8‰
Fontana	26,6%	15,1%	8,3%	4,7%	30,3%	5,7%	69,3%	15,7‰
Barranqueras	20,2%	6,2%	9,8%	1,1%	23,3%	3,3%	58,2%	26,9‰
Puerto Vilelas	27,7%	12,7	9,6%	0,8%	30,8%	5,8%	67,9%	14,9‰
Resistencia	17,1%	5,4%	7,9%	1,6%	20,0%	3,0%	51,9%	19,2‰

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo 2001 y Dirección de Estadísticas Sanitarias del Chaco

30- En las regiones de menor desarrollo las tasas de desocupación generalmente eran más bajas que las del país, pero también eran más bajas las tasas de la población económicamente activa, por el escaso desarrollo del sistema productivo.

Con la crisis de 2001-2002, se agudizó la gravedad de la mayoría de los indicadores sociales, configurando una situación socioeconómica seriamente comprometida. En el AMGR el 30,6 % de la población se encontraba bajo la línea de indigencia y el 38,9 % bajo la línea de pobreza. En la provincia la pobreza tenía una incidencia del 72 % y la indigencia del 43 %. Las tasas de desempleo y subempleo en el AMGR alcanzaban al 16,7 %, mientras que los ocupados en el sector informal y asalariados sin beneficios jubilatorios eran el 52,8 %. El ingreso per cápita familiar (IPCF) medio era en el Gran Resistencia de \$147

mensuales (inferior al promedio estimado para el país, en ese momento de \$210 mensuales). Uno de los indicadores que había mejorado era la tasa de asistencia escolar según tramos de edad, que llegaba en el AMGR al 99 %, pero debido a la asistencia alimentaria que recibía en las escuelas la población en período escolar. Los jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudiaban ni trabajaban, ni eran amas de casa, en el Gran Resistencia llegaban al 17 % (constituyendo la tasa más alta de la región). Por su parte los mayores de 65 años del AMGR que no percibían jubilación ni pensión llegaban al 32 %.

En términos vivenciales esta crisis se expresaba en angustia social. Los datos estadísticos separados (pobreza, educación, seguridad social), a nivel de las experiencias, se concentran en las personas, y el desamparo afectaba las relaciones interpersonales. Informantes señalaban: "... Porque en el estado de crisis, se derrumba la familia, se derrumba el Estado, se derrumban las ciudades, se derrumban las organizaciones" (Representante de ONG); (...) "Salud, Educación y Seguridad Social como servicios básicos que debe atender el Estado hoy tiene graves carencias, y esta situación se manifiesta en la vida de cada uno de nosotros, falta de medicamentos, mala educación, robos, violencia" (representante de organización comunitaria).³⁵

A medida que la crisis fue agudizándose a partir de fines de los años 90, en el marco de las nuevas políticas, el gobierno nacional y los provinciales implementaron cada vez mayor cantidad de programas sociales, orientados a diferentes situaciones críticas específicas, diseñados con el criterio de focalización. En un trabajo en el que Barreto, Benítez y Attías analizaron algunas consecuencias sociales generadas por esta política, se distinguió a los programas de transferencia directa de bienes o servicios destinados a poblaciones en condiciones críticas de pobreza, que comprendían aspectos de nutrición, salud, abrigo o hábitat; los de capacitación, asesoramiento y asistencia técnica que comprendían la formación de recursos humanos y los de empleo. Los criterios de focalización más utilizados fueron: la condición de actividad (empleo, desempleo, etcétera); la condición de vivienda e infraestructura (precaria, sin retrete, sin agua potable, etcétera); el sexo; la edad; la pobreza (NBI, por ingreso, etc.); la condición de vulnerabilidad (grupos específicos: aborígenes, jóvenes, jefas de hogar, discapacidades específicas, etc.); la ubicación geográfica (rural, urbana, zona de frontera, etc.) y las situaciones de emergencias colectivas y personales. Los programas de fondos provinciales se orientaron en su mayoría a la atención directa de provisión de alimentos.

31- Esta situación se visibilizaba en distintas prácticas cotidianas y fue estudiada en trabajos como el de Pérez y otros (PEREZ, 2003). La crisis también afectó los lazos familiares, y en muchos casos las mujeres debieron pasar a afrontar la responsabilidad del hogar. Varios planes sociales construyeron con la focalización la categoría de "jefas de hogar", como destino de sus acciones.

32- El informe de SIEMPRO señaló que la cobertura de salud se distribuía de la siguiente forma en el Gran Resistencia: 57,3 % sector público, 36 % contaba con obra social, 4,7 % PAMI, 1,9 % Mutual/prepaga (SIEMPRO, Ob. Cit.).

33- Estas familias pertenecían al pueblo qom, una de las tres etnias que pueblan el territorio provincial.

34- Es importante destacar que en estos habitantes los indicadores sociales alcanzan mayor gravedad. Durante el periodo de la crisis de 2001-2002 hubo numerosas denuncias sobre situaciones de desnutrición y enfermedades graves en poblaciones originarias de la provincia. Algunas de ellas cobraron trascendencia a nivel internacional y la Corte Suprema dictó una medida al gobierno provincial, dándole un plazo para reparar la atención de derechos humanos esenciales.

35- Consulta a referentes de organizaciones sociales comunitarias de dos grupos pertenecientes a sectores socioeconómicos específicos: pobres estructurales y sectores medios empobrecidos (Informe ERES III, 2004).

Cuadro 7. Programas sociales nacionales ejecutados en la provincia del Chaco. Año 2001

Área Temática	Programa	POBLACIÓN OBJETIVO
Alimentación	UNIDOS	Hogares con menores recursos que tienen el jefe/a de hogar con primaria incompleta y cuentan con alguna de las siguientes características: familia numerosa, niños o adolescentes hasta 17 años, adultos/as mayores de 60 años sin cobertura social.
Atención de la Salud	PMI - Programa Materno Infantil	Niños de 0 a 5 años (eutróficos de 0 a 2 años y desnutridos de 2 a 5 años), mujeres embarazadas y nodrizas en riesgo.
	PROMIN	Niños de 0 a 5 años y mujeres en edad fértil en áreas de alta concentración de NBI.
Educación	BECAS - Programa Nacional de Becas Estudiantiles	Alumnos de escuelas en zonas carenciadas cursando el tercer ciclo de Educación General Básica y polimodal.
Empleo y Desarrollo Productivo	DPR (Dinamización Productiva Regional)	Grupos de pequeños o medianos productores o empresarios locales.
	PRODERNEA - Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino	Pequeños productores rurales que tengan como principal fuente de ingresos el trabajo en la explotación en la que viven, con escasa cantidad de tierra y de capital, y que no pueden acceder a créditos con tasas de interés competitivas.
	PROINDER - Emprendimientos Productivos Asociativos	Pequeños productores minifundistas con NBI y trabajadores transitorios rurales.
	PSA - Programa Social Agropecuario	Pequeños productores rurales en grupos asociativos.
	TRABAJAR	Desocupados que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo.
	PEL - Programa de Emergencia Laboral	Trabajadoras/es desocupadas/os, de baja calificación laboral que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo.
	DEL- Desarrollo del Empleo Local	Trabajadores desocupados de baja calificación.

Integración Social y Desarrollo Comunitario	PROAME II - Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo	Niños y adolescentes entre 0 y 18 años, en situación de pobreza y riesgo social, en ciudades con mayor concentración de esta población.
	Plan Jefas de Hogar	Mujeres Jefas de Hogar desocupadas o subocupadas, con hijos menores de 14 años a su cargo.
Tercera Edad	PROBIENESTAR	Ancianos, jubilados y pensionados en riesgo socioeconómico.
Vivienda e Infraestructura Social	FONAVI - Fondo Nacional de la Vivienda	Familias con recursos nulos o insuficientes para el acceso al crédito privado.
	PPI - Préstamos de Protección contra las Inundaciones - Subprograma Vivienda	Familias con NBI afectadas por las inundaciones.
	PROMEBA - Mejoramiento de Barrios	Población urbana con NBI en localidades de más de 20.000 habitantes, y con ingresos mínimos.
	PROMES - Programa de Obras Menores	Habitantes de pequeñas localidades (menor a 500 habitantes) sin agua potable, con problemas de cólera endémico y otras enfermedades de transmisión hídrica.
	PROSOFA - Programa de Desarrollo Social en Áreas de Frontera	Población con NBI que habita en zonas de frontera de la provincia.

Fuente: BARRETO, BENÍTEZ, ATTÍAS, 2002

Cuadro 8. Programas sociales provinciales ejecutados en la provincia del Chaco. Año 2001

Área Temática	Programa	Población Objetivo
Alimentación	PRONU – CHACO - Programa Nutricional Chaco	Niños de 2 a 5 años en comedores infantiles. Niños de 6 a 14 años en comedores escolares.
	AI'PO - Seguridad Alimentaria	Personas solas con más de 60 años o matrimonio en el que ambos tengan más de 60 años; grupos familiares con discapacitados a su cargo; madres solas con 3 o más hijos (de 0 a 13 años). En caso de tener 1 o 2 hijos acompañar certificado médico de desnutrición y el grado; matrimonios con 3 o más hijos menores de 13 años.
Capacitación y Fortalecimiento	PAS - Capacitación y Seguimiento de Proyectos	Organizaciones civiles.
	PAS - Registro y Asesoramiento de Organizaciones de la Sociedad Civil	Organizaciones comunitarias.
Educación	Plan Provincial de Alfabetización	Adultos analfabetos.
Integración Social y Desarrollo Comunitario	AI'PO - Costureros Comunitarios	Personas individuales que tengan como medio de subsistencia el oficio de modista y grupos comunitarios, Instituciones Educativas, Hospitales, Iglesias, etc.
	AI'PO - Educadoras Comunitarias	Personas con conocimientos básicos suficientes en algunas de las siguientes disciplinas, para su aplicación en el desarrollo de las prácticas comunitarias: manualidades, cocina, alimentación, primeros auxilios, sexualidad, higiene, elaboración de productos a nivel familiar, etc.
	AI'PO - Fondo de Inversión Social	Personas con un ingreso menor a \$300 mensuales.
	AI'PO - Siembra Vida	Familias críticas.
	Atención de Personas con Discapacidad	Organizaciones que trabajan con discapacitados.
	PAS - Ampliando Fronteras	Personas con dificultades económicas para acceder a este tipo de vivencias.
	PAS - Área de la Juventud	Jóvenes
	Cooperación para el Desarrollo Social	Técnicos y ejecutores de programas sociales, y representantes de organizaciones vecinales.
	Instituto Provincial de la Mujer	Mujeres en riesgo social y económico.
	Albergar	Personas de escasos recursos provenientes del interior provincial que demanden alojamiento transitorio y jóvenes de 13 a 18 años de escasos recursos provenientes de zonas rurales.
	Candelaria	Niños/as en situación de calle hasta 18 años.
	Casas del Sol	Niños de 0 a 13 años de escasos recursos económicos con padres que trabajan.
	Familias Unidas	Niños de 45 días a 5 años de escasos recursos de padres que trabajan.
Volver a Casa	Niños de 0 a 13 años.	
Tercera Edad	Adultos Mayores	Mayores de 60 años que se encuentren en situación de máximo riesgo social y sin cobertura social.
Vivienda e Infraestructura Social	Plan Tierra	Pobladores que vivan en tierras fiscales u ocupantes irregulares.
	FO, CO - Programa de Fortalecimiento Comunitario	Poblaciones vulnerables que habitan en ranchos de adobe, cartón, chapas o cualquier material que pueda estar expuesto a destrucción ante cualquier fenómeno climático, ubicadas en terrenos de propiedad del gobierno provincial.
	AI'PO - Mi Techo	Grupos vulnerables en situación de emergencia social.
	Vivienda Rural	Familias rurales con recursos insuficientes para acceder al crédito.

Fuente: BARRETO, BENÍTEZ, ATTÍAS, 2003

Cuadro 9. Organizaciones sociales relacionadas con la asistencia social en el AMGR. 2002

Municipios AMGR	Tipos de organizaciones sociales		
	Asociación Civil	Movimiento de desocupados	Organizaciones No Gubernamentales
Barranqueras	Asociación Vida	17 de julio. Bocep. Del Puerto. Gral. San Martín. Independiente. Madres Desocupadas. Malvinas Argentinas. Movimiento Expresión Popular. Norte Grande. Vial. Villa Fuckman.	Asociación Vecinal Villa Forestación. Bichito de Luz. Comisión Vecinal del Puerto. Emprender. Esperanza. Organización Siglo XXI. Renacer.
Fontana	Asociación Ladrilleros	17 de julio .7 de Agosto. Corriente Clasista Combativa. Cueros Art. Fibranor. Gral. San Martín - Independiente. Independiente. Ladrilleros de Fontana. Lote 296. Malvinas Argentinas	Santa Teresa
Puerto Vilelas		Puerto Vilelas	
Resistencia	Asaldach Asociación Civil Nueva Esperanza. Germinal. Interparroquial.	15 de Abril. 17 de julio. 2 de Abril. 8 de Diciembre. Barrio Toba. Camalote. Desocupados Villa Federal. Eva Perón. Ex Movimiento Gral San Martín. Ex Obreros de la Construcción. Facundo Quiroga. Gral. San Martín - Chaco (C. Cantero). Independiente. La Esperanza. La Liguria. Los Sin Tierra. Lote 128 I. Manos Solidarias. María Inmaculada. Movimiento 25 de Mayo. Movimiento Gral. San Martín (A. Díaz). Movimiento Villa del Oeste. Norte Grande. Nuevo Asentamiento. Obreros de la Construcción. Plan Trabajar. Primero de Mayo. Resistencia Popular. Santa Rita II. Textil Warbel. Vecinos en Acción. Villa Hortensia. Villa Los Lirios. Villa Nueva. Volver a Empezar. Zona Norte.	Comisión Vecinal. Comisión Vecinal 10 de Mayo. Ex Combatientes. Organización Comunitaria Villa Río Negro. Organización Misericordioso. Refugio de los Humildes

Fuente: BARRETO, BENÍTEZ, ATTÍAS, 2003

La gran heterogeneidad y multiplicidad de atención estatal a la pobreza con programas focalizados no solo no contribuyó a la superación de las condiciones de vida de los hogares pobres, sino que instaló una cultura de fragmentación y conflictividad social permanente. Protestas y reclamos formaban parte del paisaje cotidiano en el AMGR. Estos mecanismos eran sentidos como la única alternativa para visibilizar la necesidad y la ineficaz respuesta institucional a las necesidades sociales. En virtud de la gran heterogeneidad de la atención social y la práctica clientelar de la atención, se generó una gran fragmentación socio-organizativa de la población potencial beneficiaria de los programas sociales que reclamaban (y no pocas veces disputaban entre sí) la obtención de la asistencia estatal. Numerosas agrupaciones (organizaciones de distinta índole) expresaban diariamente con movilizaciones sus demandas al Estado (BARRETO, BENÍTEZ y ATTÍAS, 2003) en el centro de Resistencia y también en las rutas nacionales que atraviesan el AMGR. Al analizar la vida urbana del AMGR en este período, Barreto se refirió a los conceptos de convulsión social, de inseguridad y miedo, para hablar del nuevo orden urbano que había surgido a partir de la atomización, segregación y fragmentación del espacio social (BARRETO, [2004] 2011: 137-166).

En lo vivencial esta situación social generaba una sensación de desazón generalizada, con imposibilidad de pensar a futuro. Se detectaba temor acerca de qué pasaría si se dejaban de recibir los programas y planes. *“Por un lado produce mucha decepción, pero por otro lado produce mucha expectativa o mucha esperanza, en el sentido que se está generando toda una actividad o toda una ebullición también en el campo de lo social, justamente originado por la propia crisis”* (representante de ONG); (...) *“se está manoseando desde el Estado a la gente, en el sentido de que no se le entregan las tierras”* (...) *“nosotros todo lo que conseguimos lo conseguimos con papeles, firmando notas...”* (...) *“Entonces, las tierras... desde el día de ayer tuvimos la necesidad de salir a protestar (...)* *“Y necesitamos bueno... el apoyo de un partido político, el bloque de la Democracia Cristiana, por ejemplo, que nos acompañó y el acompañamiento de los propios piqueteros”* (...) *“ellos ponen la posibilidad bueno... digamos... el golpe de la protesta, que es hacer ruido... los bombos, los platillos bueno... Pero la condición que poníamos era esa, que sea netamente pacífica, que no haya ningún disturbio, que no se rompa absolutamente nada y que sea netamente por el tema de las tierras”* (representantes de vecinos de un asentamiento, que demandaban una ley de expropiación del terreno.³⁷

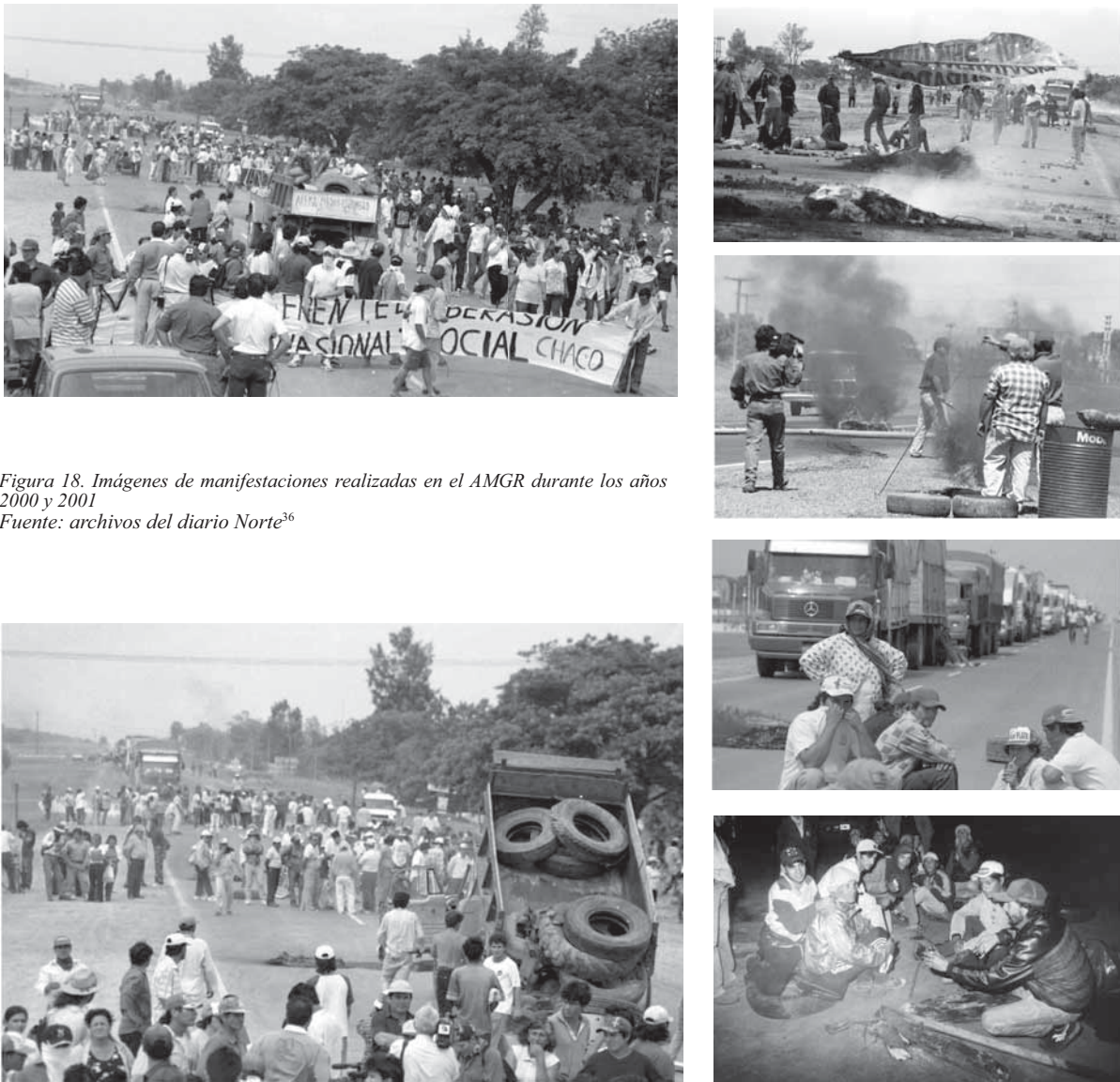


Figura 18. Imágenes de manifestaciones realizadas en el AMGR durante los años 2000 y 2001
Fuente: archivos del diario Norte³⁶

Pese a la dependencia que los grupos más desfavorecidos tenían de la atención estatal por los programas sociales, la valoración sobre ellos era sumamente crítica. Un estudio sobre la valoración que se tenía de los programas menciona que tanto los sectores pobres como los sectores medios empobrecidos reconocieron que constituían un apoyo y un paliativo importante a la situación social de crisis, pero cuestionaban el manejo clientelar de su asignación, el criterio de selección de los beneficiarios y que las ONG, sobre todo las de tipo sociales-comunitarias, no participaban de la distribución e implementación.³⁸

36- BARRETO, [2004] 2011: 143.

37- Informe ERES III, Ob. Cit.

38- Informe ERES III, Ob. Cit.

El continuo proceso de migración rural pobre al AMGR también era visualizado a nivel comunitario y atribuido a la distribución de los programas sociales, localizados mayoritariamente en este conglomerado: "Eso se puede ver en el

lote 202, que es un ir y venir de adolescentes de otros barrios que vienen y se instalan acá. Y también es gente del interior, pero esos se ubicaron más en la zona del terraplén. Vino gente del interior que hizo una población bastante importante, un asentamiento de gente del interior, gente indocumentada que viene acá a vivir un poquito mejor, con una equivocación tremenda porque acá también estamos igual o peor” (líder de una organización comunitaria); (...) *“hay gente del interior que está volcándose a la capital buscando planes, sobre todo. Vienen a ver qué consiguen, porque en el interior no tienen nada tampoco”* (representante de ONG); (...) *“esa gente cuando no tiene agua, no tiene luz, no tiene plata, no tiene semillas, no tiene una pala; ¿qué puede hacer? Y me voy a la ciudad, pido por ahí, alguien me va a dar o si no, robo porque en el campo no puedo robar nada. A eso es lo que voy, yo creo que hay que cambiar el sistema de políticas sociales”* (representante de ONG).³⁹ Este mismo estudio dio cuenta de que la percepción generalizada sobre la reacción del gobierno ante la crisis era negativa, por la dependencia que demostraba de los organismos internacionales de crédito: (...) *“estamos muy presionados, dependemos del Fondo Monetario aunque a nadie nos guste... (...) siempre dependemos de la ayuda del extranjero...”* (representante de ONG).⁴⁰

Con relación a las formas productivas alternativas, se enfatizaba la realización de microemprendimientos planteados en formas asociativas comunitarias y familiares destinados al autoconsumo y a la venta. También se asociaba la crisis al colapso de los sistemas públicos de salud, educación y seguridad social, y se enfatizaba el aumento de la represión y las contravenciones a los derechos humanos por parte de la Policía. Específicamente en el sistema de salud, la percepción generalizada era de agravamiento de las condiciones sanitarias, por desabastecimiento creciente del sistema de salud público, en los centros de atención primaria y hospitales. Y la salida para ello era el uso de medicación “alternativa” y el incremento del uso de “remedios caseros o naturales” o genéricos. En relación con el sistema educativo, se veía restringido el acceso a la educación básica pública, como consecuencia de la imposibilidad de acceder a otros consumos complementarios (transporte, útiles escolares, indumentaria), además de la necesidad de usar el tiempo de los más chicos para aportar a la subsistencia de la familia. La deserción escolar era una opción común para ambos géneros. Al mismo tiempo se enfatizaba el rol de contención social de la escuela: se asistía a la escuela no solo por la contención de alimentos, sino también moral. Como efectos en la familia se percibían la desintegración de vínculos y la unión de recursos, no de personas, en un núcleo de convivencia: *“(...) Hay aumento de niños en los comedores. Las familias comparten cada vez menos momentos de encuentro. Estas situaciones han recrudecido en los últimos meses. Un caso especial lo constituyen los ‘cartoneros’: son grupos familiares unidos, la familia completa trabaja, comen juntos. Igual vida hacen los que trabajan en los basurales, allí hay como 25 familias* (líder de una organización comunitaria), y a nivel de las relaciones comunitarias, aunque lo más evidente fue la escalada de violencia en los hechos delictivos (robos, asaltos, etc.). Todos los consultados indicaron que la violencia a nivel comunitario era consecuencia de un sistema político y social violento.⁴¹

SITUACIÓN HABITACIONAL

De acuerdo con los indicadores proporcionados por el Censo Nacional de Población y Vivienda, el AMGR era en 2001 uno de los centros urbanos más deficitarios en materia de vivienda, y la provincia del Chaco lo era a nivel nacional.⁴² El Chaco tenía el 56,7 % de los hogares en viviendas deficitarias y era la segunda provincia más deficitaria del país, superada solo por Formosa (65,10 %). Lo sobresaliente del déficit provincial era el importante contraste entre la población urbana y rural. El 90,20 % de los hogares rurales del Chaco vivía en vivienda deficitaria, contra el 48,82 % de los hogares urbanos. Este contraste ayuda también a explicar el proceso migratorio campo-ciudad antes señalado por las diferencias de las condiciones de vida rural y la del AMGR. En el AMGR, por su parte, el 37,14 % de los hogares habitaba en una vivienda deficitaria.

39- Informe ERES III, Ob. Cit.

40- Informe ERES III, Ob. Cit.

41- Informe ERES III, Ob. Cit.

42- Así lo había revelado un estudio realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación en el año 2003 (SSDUYV, 2003).

Cuadro 10. Situación habitacional deficitaria de los hogares del AMGR⁴³

Situación habitacional deficitaria	N.º de hogares	%
Total de Hogares AMGR en 2001	89.980	100,00 %
Hogares en viviendas irrecuperables (Ranchos, Casillas y Locales no aptos)	4.650	5,17 %
Hogares en viviendas recuperables (Casas B y Piezas en inquilinato)	20.441	22,72 %
Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas buenas	8.329	9,26 %
TOTAL DE HOGARES DEFICITARIOS	33.420	37,14 %

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo 2001

Pero, al igual que en la mayoría de los indicadores, la situación entre los municipios del AMGR era muy contrastante. Si se consideran los tipos de viviendas según la calidad de sus materiales, el 31,87 % de los hogares del AMGR residía en viviendas precarias tipo III y IV, pero Puerto Vilelas y Fontana registraban peores situaciones, alcanzando el 46,85 % y el 44,64 %, respectivamente, ambos casos por encima incluso de la proporción total de la provincia (44,39 %).

Cuadro 11. Distribución de los hogares según calidad de los materiales de la vivienda⁴⁴

Jurisdicción	Hogares (1)	Calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT)							
		I (2)	%	II (3)	%	III (4)	%	IV (5)	%
CHACO	238.100	84.904	35,66	47.501	19,95	63.048	26,48	42.647	17,91
AMGR	90.549	43.817	48,39	17.872	19,74	22.439	24,78	6.421	7,09
Fontana	6.010	1.773	29,50	1.554	25,85	1.998	33,24	685	11,40
Barranqueras	12.374	5.013	40,51	2.912	23,53	3.563	28,79	886	7,16
Vilelas	1.942	509	26,21	523	26,93	594	30,58	316	16,27
Resistencia	70.223	36.522	52,00	12.883	18,34	16.284	23,19	4.534	6,45

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo 2001

Del total de casas consideradas, el 27,47% —casi un tercio del parque de viviendas del AMGR— correspondía a las categorías de: vivienda incompleta, rancho, casilla, local no apto para habitar, vivienda móvil e inquilinato.

Cuadro 12. Hogares por tipo de vivienda⁴⁵

Jurisdicción	Total de hogares (1)	Tipo de vivienda									
		Casa			Rancho	Casilla	Departamento	Piezas en inquilinato	Piezas en hotel o pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil
		Total	A (2)	B (3)							
CHACO	238.100	201.545	108.959	92.586	20.603	5.170	8.466	1.491	119	552	154
AMGR	90.584	78.838	56.648	19.990	2.501	2.236	8.238	745	59	116	16
Fontana	6.010	5.537	3.379	2.158	275	171	3	7	4	5	8
Barranqueras	12.374	11.601	8.265	3.336	373	203	131	46	2	18	
Vilelas	1.942	1.616	1.107	509	217	95	1	7	1	5	
Resistencia	70.223	57.884	43.897	13.987	1.636	1.767	8.103	685	52	88	8

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo 2001

El hacinamiento por cuarto alcanzaba, en sus valores más críticos (entre 1,5 y más de tres personas por cuarto), al 35,93 % de los hogares del AMGR, pero mientras en Resistencia esa proporción alcanzaba al 33,45 %, en Barranqueras llegaba al 40,33 %, en Fontana, al 51,41 % y en Puerto Vilelas, al 49,33 %, superando los dos últimos a la proporción provincial, que era de 41,65 %.

Cuadro 13. Hogares según hacinamiento por cuarto

Jurisdicción	Hogares (1)	Hacinamiento del hogar (2)					
		Personas por cuarto					
		Hasta 0.50	0.51 - 0.99	1.00 - 1.49	1.50 - 1.99	2.00 - 3.00	Más de 3
Provincia	238.100	36.825	33.876	68.209	27.136	47.483	24.571
AMGR	90.549	14.695	15.247	28.072	10.437	15.357	6.741
Resistencia	70.223	12.283	12.657	21.787	7.681	11.001	4.814
Barranqueras	12.374	1.705	1.789	3.889	1.582	2.356	1.053
Fontana	6.010	510	611	1.799	904	1.525	661
Puerto Vilelas	1.942	197	190	597	270	475	213

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo 2001

La situación irregular de tenencia de la vivienda afectaba en 2001 al 23,09 % de los hogares del AMGR y, contrariamente a la mayoría de los indicadores analizados, superaba la situación provincial, en la que el 17,8 % de los hogares presentaba esta situación. Esta diferencia ayuda a interpretar la gran cantidad de asentamientos irregulares conformados en el AMGR, como producto del acelerado proceso de urbanización y de la migración de población de áreas rurales a la ciudad.

Cuadro 14. Régimen irregular de tenencia de la vivienda⁴⁶

AMGR	N.º de hogares	%
Total de hogares	89.980	100,00 %
Propietarios de la vivienda solamente (1)	9.566	10,63 %
Ocupantes por préstamo (2)	6.628	7,37 %
Otras situaciones (3)	4.580	5,09 %
Total de Hogares con régimen irregular	20.774	23,09 %

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo 2001

Villas y asentamientos informales

En esta investigación se denominan “Villas y Asentamientos a aquellas áreas fuertemente deficitarias, existentes dentro y en las periferias de las ciudades, que por diferentes circunstancias, fueron ocupadas bajo formas jurídicas ilegales por hogares de bajos recursos, con la finalidad de satisfacer sus necesidades habitacionales básicas, mediante la construcción o auto-construcción de viviendas precarias, que, con el transcurrir del tiempo, por efectos de su forma de producción y de las situaciones de exclusión de sus habitantes, conformaron barrios con formas de enclaves, por diferencias físicas, sociales o culturales, del resto de la ciudad. Las condiciones de los hogares que habitan estas áreas son una de las expresiones más críticas de la pobreza y la marginación urbanas” (BARRETO, 2010: 166). La distinción entre “villas” y “asentamientos” fue formulada por autores como BENÍTEZ (2000) o CRAVINO (2006) para diferenciar dos tipos de estas áreas. “Villa” se refiere a las ocupaciones más antiguas, menos planificadas y con menor organización social inicial, conformadas mediante asentamientos sucesivos de hogares individuales, con formas más espontáneas de demarcación de los terrenos, de los accesos a ellos y de la construcción de las viviendas, que por antigüedad están hoy más densificadas y tienen intrincados sistemas internos de circulación y de diferenciación de los espacios privados y comunes, fuera de las normativas urbanísticas vigentes. “Asentamiento”, por su parte, hace referencia a las ocupaciones más recientes, producto de acciones colectivas más organizadas, realizadas por grupos de hogares mayormente jóvenes, asentados con construcciones muy precarias de rápida ejecución, pero con mayor planificación, teniendo en cuenta muchas veces la situación de dominio de la parcela (para contrarrestar desalojos) y haciendo subdivisiones de terrenos más similares al resto de la ciudad, tratando de seguir en lo posible las exigencias de las normativas urbanas, con vistas a su futura regularización (BARRETO, 2010: 177-178).

De todas maneras, el indicador de la situación irregular de tenencia de la vivienda utilizado por el Censo Nacional de Población y Vivienda no es confiable plenamente para analizar la problemática de las villas y asentamientos informales, debido a que se basa en preguntas a las personas censadas, sin ninguna verificación de documentación que certifique la situación declarada (ROMAGNOLI, 2006).⁴⁷ Para una mejor aproximación a la problemática es necesario recurrir a fuentes más cercanas a la gestión del territorio y a observaciones y estudios de campo propios. Pero ni los municipios del AMGR ni el IPDUV tenían estudios completos que permitieran dimensionar la problemática en el año 2003, sino solamente registros parciales de los asentamientos cuya propiedad de la tierra era o estaba en proceso de traspaso a sus dominios a afectos de ser regularizados.

43- Este estudio consideró deficitarias a las viviendas recuperables (“Casas B” y “Piezas de inquilinato”), más las viviendas irrecuperables (“Ranchos”, “Casillas”, “Locales no aptos”), más las viviendas buenas (“Casas A” y “Departamentos”) con hacinamiento por cuarto (Hogares en con más de 1,99 personas por cuarto). Este estudio no consideró a los Hogares en “Casas A” y “Departamentos” que tenían hacinamiento de hogares, porque el Censo 2001 no había realizado este registro.

44- (1) Se excluyen los hogares censados en la calle. (2) CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos (pisos, paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación. (3) CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos, pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de sus componentes (pisos, paredes, techos). (4) CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos, pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos sus componentes, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso; o paredes de chapa de metal o fibrocemento. (5) CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos.

45- (1) Se excluyen los hogares y la población censados en la calle. (2) Se refiere a todas las casas no consideradas tipo B. (3) Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

46- (1) La vivienda (pero no el terreno en el que está ubicada) pertenece a alguno/s de los integrantes del hogar. El hogar tiene capacidad (garantizada legalmente) para disponer de la vivienda aun cuando esta esté pendiente de pago o tenga posesión de ella sin haber escriturado. (2) El hogar utiliza la vivienda que le es facilitada gratuitamente por el propietario. La vivienda no es propiedad de ninguno de los ocupantes, no está en régimen de alquiler y no existe contraprestación alguna por su uso. (3) El hogar utiliza la vivienda con una modalidad que no se ajusta a ninguna de las anteriores.

47- Esto fue destacado también por otros autores (CRAVINO, DEL RÍO y DUARTE, 2008).

Figura 19. Tipologías de villas y asentamientos del AMGR
Fuente: elaboración propia



En el año 2008 un Programa provincial (“Territorio Urbano”), dependiente del IPDUV, realizó una sistematización de distintas fuentes oficiales, para identificar la localización y la situación domínial de las tierras. Si bien este estudio se realizó con posterioridad al período que es de interés de esta investigación, ayuda a dimensionar esta problemática histórica del AMGR.⁴⁸

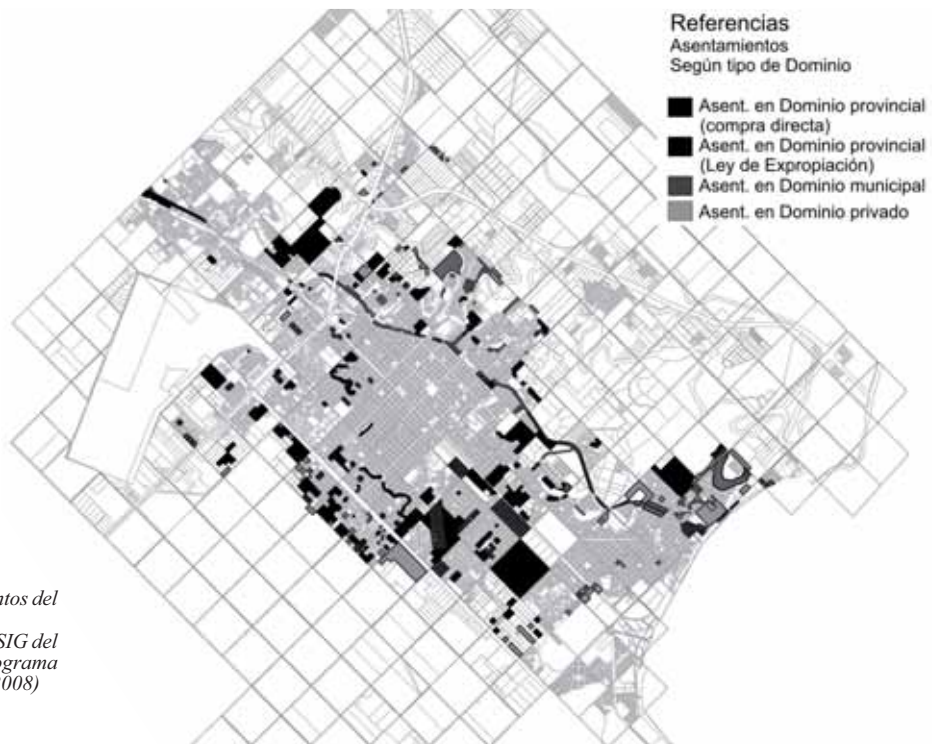


Figura 20. Villas y asentamientos del AMGR en 2008
Fuente: elaboración propia (SIG del IIDV) sobre la base del Programa Territorio Urbano (IPDUV, 2008)

Las villas y asentamientos informales históricamente se localizaron formando

una corona alrededor del territorio ocupado por el AMGR debajo del río Negro, ubicados próximos a urbanizaciones de la política habitacional o a barrios tradicionales de la ciudad, por la necesidad de estar cerca a las redes de infraestructuras y las fuentes de ingresos de la economía informal, así como en las áreas vulnerables de los bordes de lagunas y del río Negro y en la desafectación de suelos de su uso original, como los de la traza del antiguo ferrocarril Santa Fe. Cálculos propios elaborados a partir de la información de 2008 arrojaron que en términos de superficie, ocupaban aproximadamente 830 hectáreas. Entre ellas, 599,8 ha correspondían al municipio de Resistencia, 100,7 ha, al de Fontana y 135,8 ha, al de Barranqueras.⁴⁹ Teniendo en cuenta el dominio del suelo, puede decirse que 560,2 ha correspondían a villas y asentamientos ubicados en terrenos de propiedad del Estado provincial (resultado en la mayor parte de las expropiaciones y de compras directas); 244,9 ha correspondían a dominio municipal y 31,4 ha, a dominio privado.

Dado que nunca llegó a realizarse un censo específico de población, para saber con certeza la cantidad de hogares y personas que habitan en las villas y asentamientos del AMGR, en el marco de esta investigación, tomando como base ese mapa y mediante una técnica indirecta de conteo de viviendas por medio de fotos satelitales, se relevó la existencia de 28.497 viviendas precarias en dichos asentamientos. Omitiéndose la problemática de los hogares allegados (que a través de este método no se puede detectar) y estableciendo un promedio de 4,5 personas por vivienda (que era el tamaño medio de los hogares del AMGR en el Censo de 2001), se pudieron estimar aproximadamente 128.237 habitantes en dichos asentamientos informales (BARRETO, ALCALÁ, BENÍTEZ, DEPETTRIS y KISZKA, 2011), equivalentes aproximadamente al 30 % de la población urbana total del AMGR, según los resultados provisorios del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Retrotrayendo la problemática, se estimó que en 2003 existían alrededor de 100.000 habitantes que vivían en villas y asentamientos.

48- El estudio de "Territorio Urbano" alcanzó a registrar y mapear la existencia de aproximadamente 180 asentamientos informales en el AMGR, situados en tierras de dominio público nacional, provincial y municipal, y de dominio privado.

49- Estimaciones realizadas sobre la base del SIG elaborado en el IIDVi.



Figura 21. Villas y asentamientos localizados a menos de 25 m de lagunas y río Negro
Fuente: elaboración propia (SIG del IIDVi)

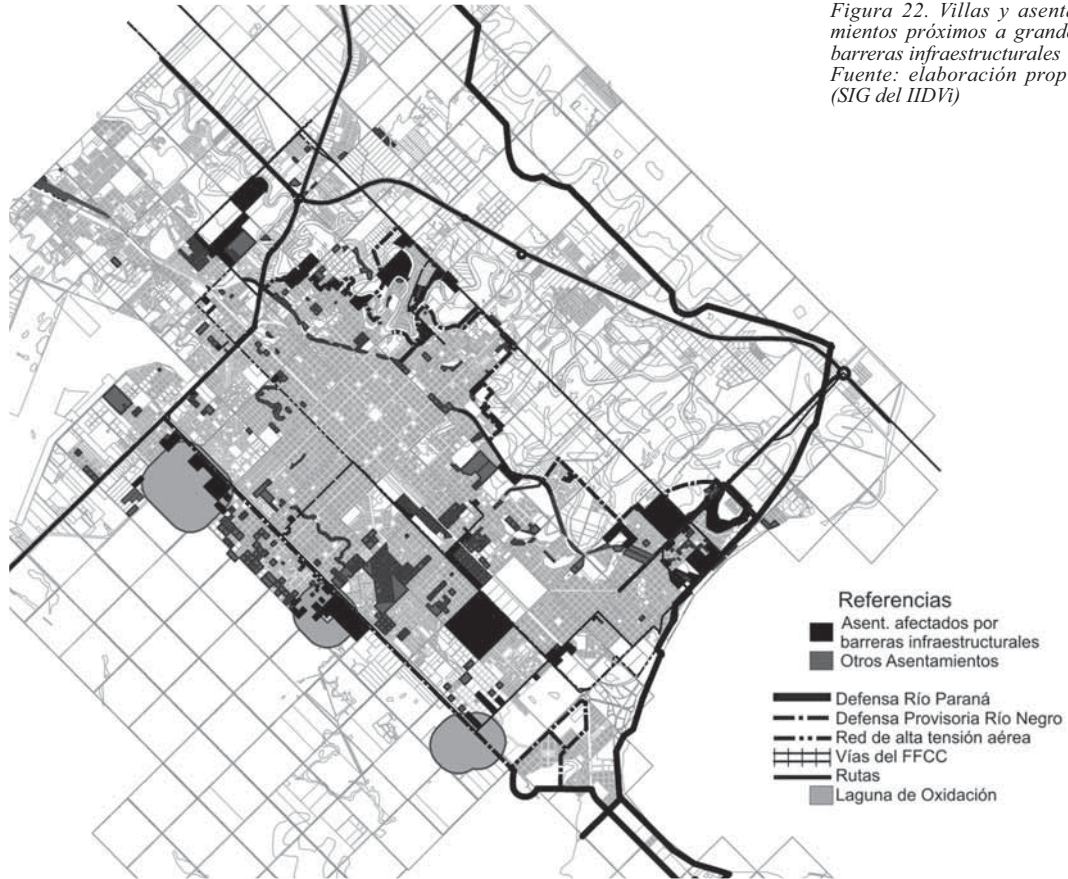


Figura 22. Villas y asentamientos próximos a grandes barreras infraestructurales
Fuente: elaboración propia (SIG del IIDVi)

Figura 23. Grupo familiar clasificando residuos como modo de subsistencia
Fuente: diario Norte



En general, como ya se señaló, las villas eran las más antiguas, las que tenían una mayor densidad de población, una trama más irregular con lotes individuales de diversos tamaños, y estaban vinculadas de manera directa con el río Negro, las lagunas, el antiguo cauce del riacho Arazá o bien con infraestructuras desactivadas, como la antigua vía del ferrocarril Santa Fe. Los asentamientos más recientes, en cambio, se caracterizaban por una muy inferior densidad y una trama más regular, que replicaba el tamaño de lotes estándares de las urbanizaciones de viviendas públicas, relacionadas con la mayor organización social de las ocupaciones de tierras, y con la incorporación que estas realizaban de las exigencias urbanísticas, para facilitar la aprobación de la regularización urbana y dominial (ALCALÁ, 2010). En conjunto, el 37 % de las villas y asentamientos se encontraba próximo a las lagunas y al río Negro, lo que implicaba además condiciones ambientales críticas por contaminación de las lagunas.

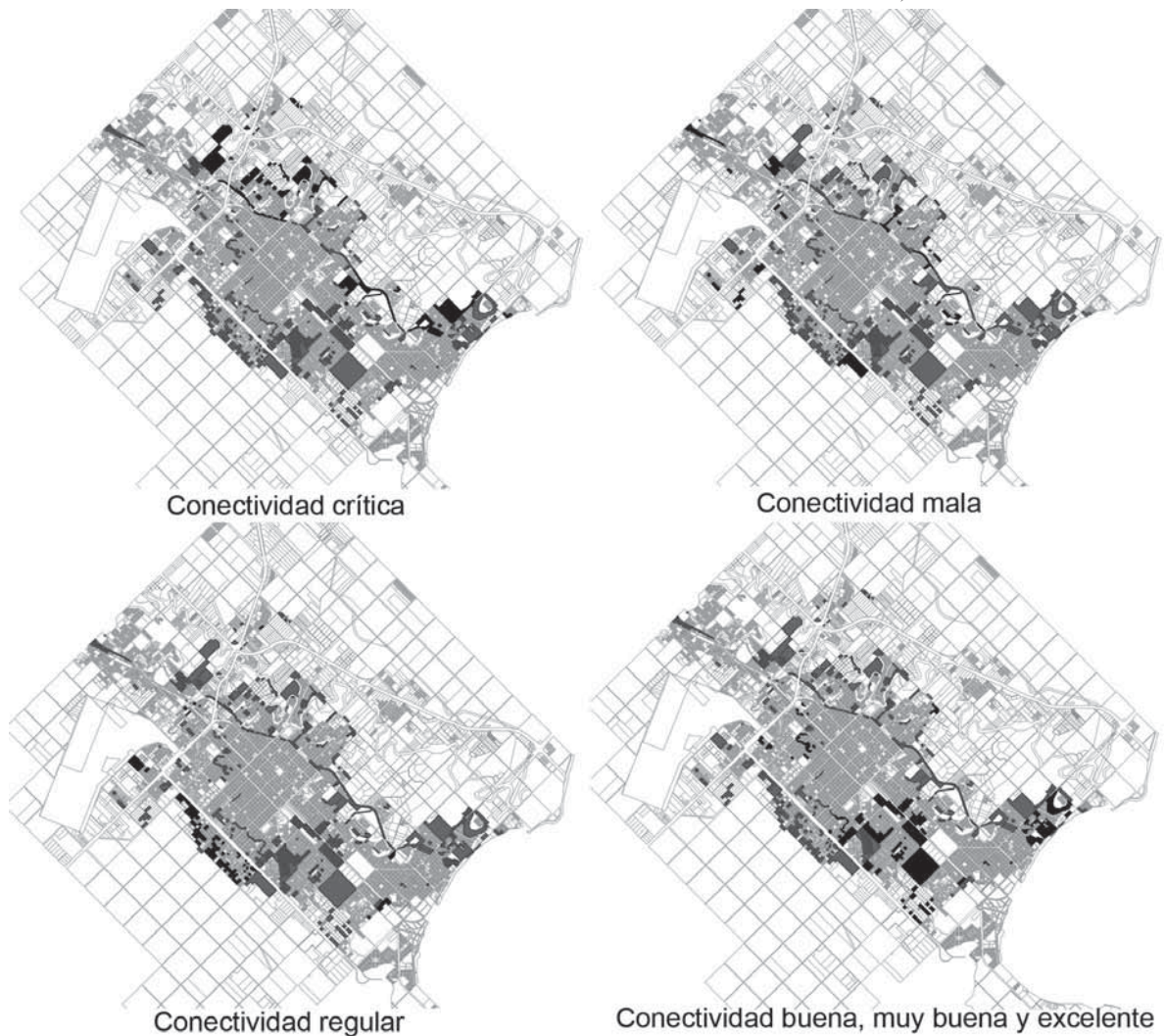
Existía además un número importante de villas y asentamientos localizados en proximidad con grandes infraestructuras, que eran sus

principales vías de acceso, a la vez que también eran barreras que se interponían en la relación con el resto de la ciudad y que contribuían a agravar la estigmatización de su población. Este era el caso de los asentamientos localizados junto al terraplén de defensa provisional del río Negro, en el norte de la ciudad. Este terraplén, si bien actuaba como vía de acceso y era una protección relativa contra las inundaciones, también era un límite visual, funcional y simbólico muy fuerte, que además se había convertido en un entorno degradado, caracterizado por la presencia de microbasurales en todo su recorrido, no solo por la ausencia de servicios de recolección de residuos, sino por haberse constituido en espacios de reciclado informal, donde se acopiaban, seleccionaban y desechaban residuos, que era una actividad que se había vuelto un medio de subsistencia de muchos hogares durante la crisis de 2001-2002.

En el sur, el canal de desagüe pluvial de la Soberanía Nacional era otro límite que obstruía la comunicación de la ciudad con los barrios y los asentamientos informales que habían crecido detrás. Este canal y la avenida paralela del mismo nombre habían sido concebidos originalmente como límite sur de la ciudad, y las avenidas paralelas Nicaragua y Bogotá, trazadas como cierre del sistema defensivo de la ciudad, constituían los límites simbólicos y contribuían a estigmatizar aun más a los asentamientos que crecieron del

50- En función del tipo de estructura urbana y del tipo de malla, se definieron indicadores de conectividad que tienen en cuenta la localización de los asentamientos en chacras que disponen o no del conjunto de avenidas previstas urbanísticamente. Se establecieron seis condiciones posibles, de las cuales las mejores corresponden a aquellas chacras que disponen de las cuatro avenidas de borde abiertas y pavimentadas, así como de dos avenidas internas también abiertas y pavimentadas, que implican una distancia máxima de 250 m desde cualquier punto interior de estas a uno de los ejes que permiten la vinculación rápida y directa con el resto del AMGR, y las peores o conectividad crítica, a aquellos asentamientos ubicados en chacras que aún no disponen de ninguno de estos ejes (ALCALÁ, 2010). En la figura 24 se muestran las condiciones deficitarias correspondientes a conectividad crítica, mala y regular y a las condiciones buena, muy buena y excelente.

*Figura 24. Condiciones de conectividad de las villas y asentamientos⁵⁰
Fuente: elaboración propia (SIG del IIDVi)*



otro lado. Las lagunas de oxidación construidas en este sector, como lugar *al que la ciudad enviaba sus desechos*, acentuaban esta connotación negativa, a la vez que determinaban algunas de las situaciones de vulnerabilidad ambiental más críticas en los asentamientos ubicados dentro del radio de restricción (500 m alrededor de ellas), como Villa Encanto, Vista Linda, Asentamiento 10 de Mayo, entre otros.

El 48 % de las villas y asentamientos presentaba condiciones deficitarias de conectividad, encontrándose en condiciones críticas el 19,42 % de ellos. Vistos en conjunto había tres situaciones predominantes:

Conectividad crítica y mala: correspondiente a las áreas deficitarias más vulnerables por proximidad al sistema lacustre de la zona norte.

Conectividad regular: correspondiente a las villas y asentamientos del sur de la ciudad, que se encontraban en un territorio que no tenía los accidentes naturales del anterior, y presentaban un trazado más regular, pero no tenían todas las calles abiertas.

Conectividad buena: las áreas deficitarias coincidentes con los bordes de la urbanización, que eran las más predominantes, y que a diferencia de las dos situaciones anteriores, correspondían a las villas y asentamientos que tenían buenas condiciones de conectividad por haber quedado rodeados con el paso del tiempo de la ciudad más consolidada (ALCALÁ, 2010).

En los asentamientos se encontraban además, como ya se adelantó más arriba, las peores condiciones relativas a infraestructura y servicios domiciliarios, así como al espacio público.

CAPÍTULO 3
LA POLÍTICA FEDERAL DE
VIVIENDA (2003-2007)



LA POLÍTICA FEDERAL DE
VIVIENDA (2003-2007)

INTRODUCCIÓN

El gobierno nacional que inició su mandato el 25 de mayo de 2003 propuso como uno de sus ejes de acciones más importantes realizar una fuerte inversión en obras públicas como estrategia de reactivación económica con un nuevo esquema de gestión. Con esta finalidad reestructuró la organización del Poder Ejecutivo, creando el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, como organismo centralizado responsable de estas acciones.

En este marco y según señala un informe oficial (SSDUYV, 2007), tomando como punto de partida la caída del producto bruto nacional y el incremento de la desocupación y de las tasas de pobreza e indigencia por ingresos a las que había llegado el país en los años 2001 y 2002, se decidió incorporar como uno de los temas centrales de gobierno una nueva política de vivienda orientada simultáneamente al mejoramiento del hábitat y a la reactivación productiva, con la premisa de que la inversión en el sector de la vivienda tiene múltiples impactos para superar situaciones económicas recesivas.

Según este informe esta nueva política habitacional tuvo tres objetivos: *a)* generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos; *b)* contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres y *c)* superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar.

Para el cumplimiento de aquellos, esta política planteó como líneas de acciones: *a)* fortalecer el organismo nacional de vivienda concentrando en su estructura todos los programas, dotándola de los recursos necesarios para desarrollar su gestión; *b)* desarrollar el trabajo en horizontal y en forma mancomunada con las áreas gubernamentales y no gubernamentales del ámbito nacional, provincial y municipal, que tienen relación directa con el mejoramiento del hábitat, la generación de empleo y la reactivación productiva y *c)* fortalecer el **Sistema Federal de Vivienda** (ya existente) canalizando a través de los institutos provinciales de vivienda los nuevos programas, incorporando un importante volumen de recursos nacionales a los del **Fondo Nacional de la Vivienda**, al que decidió darle continuidad, así como también a varios programas (algunos de ellos con financiamiento internacional) que habían sido creados en el contexto de las reformas de los años 90.

A partir de estos objetivos y líneas de acciones, el gobierno puso en marcha entonces una nueva política de vivienda que no suprimió la existente hasta entonces, sino que la modificó en varios aspectos sustanciales, tal como se verá en los puntos siguientes.

MARCO NORMATIVO

El Estado argentino ha intervenido históricamente en el problema habitacional de los sectores de menores recursos, primero, en virtud de lo que establece el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional, incorporado en la reforma constitucional del año 1957 (para limitar las reformas más amplias de 1949) y, segundo, de lo que establece el Artículo 75 inciso 22 de la reforma constitucional de 1994, que incorporó una serie de tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución Nacional, que protegen el derecho a la vivienda a toda la población (Informe Misión de Investigación, 2004).¹

A partir de este marco constitucional, las normas que estuvieron vigentes durante el período 2003-2007 a nivel nacional y que definieron el marco jurídico de la Política Federal de Vivienda se detallan en el **cuadro 1**. Algunas de ellas son anteriores a 2003 y continuaron vigentes durante este período, y otras fueron creadas a partir de este año.

1- El Art. 14 bis de Constitución Argentina establece: "El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna."

Cuadro I. Marco normativo nacional de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007

NORMAS PREEXISTENTES	CONTENIDOS
Ley 21.581 (26/05/1977)	Modificó el Fondo Nacional de la Vivienda FONAVI (creado por la Ley 19.829 de 1973), estableciendo un nuevo régimen de funcionamiento y de financiamiento, basado en un porcentual de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural.
Ley 23.966 (01/08/1991)	Estableció modificaciones a la Ley 21.581 fijando nuevos porcentajes de distribución del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural entre el Tesoro Nacional, las provincias y el FONAVI.
Ley 24.130 (02/09/1992)	Delegó a los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto como toda otra facultad de orden reglamentario.
Ley 24.464 (8/03/1995)	Creó el Sistema Federal de la Vivienda integrado por el FONAVI; los institutos de vivienda provinciales y de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de la Vivienda. Fijó los coeficientes de distribución del FONAVI entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Creó el Consejo Nacional de la Vivienda, como órgano asesor del Estado nacional, las provincias y los municipios en toda cuestión vinculada con la temática de vivienda.
Decreto 518 (13/05/1998)	Reordenó el Título II de la Ley 23.966 del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural y sus modificaciones.
NORMAS NUEVAS	CONTENIDOS
Decreto 1283 (24/05/2003)	Modificó la Ley de Ministerios, unificando parte de los ministerios de Economía y de la Producción, y de la Presidencia del Nación en una sola cartera de Estado, para crear el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
Decreto 27 (27/05/2003)	Aprobó el organigrama de aplicación de la administración centralizada del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
Decreto 1142 (26/11/2003)	Aprobó la estructura organizativa del primer nivel operativo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de acuerdo con los organigramas, responsabilidades primarias y acciones y dotación, establecidos en los anexos del decreto. Terminó de concentrar toda las acciones habitacionales y constituyó el marco legal e institucional de la nueva Política Federal de Vivienda. Aprobó el organigrama del nuevo ministerio.
Convenios interjurisdiccionales programáticos	Cada uno de los programas y subprogramas federales nuevos mediante los cuales el gobierno federal asignó los recursos a las jurisdicciones se implementó mediante convenios específicos que requirieron la adhesión de estas.

Elaboración propia sobre la base de información disponible en: <http://www.vivienda.gov.ar/legislacion.php>

El FONAVI había sido creado en 1973 por la Ley 19.929 como un fondo nacional solidario destinado a la promoción de la vivienda social, integrado por un aporte obligatorio de los asalariados. En 1977, mediante la Ley 21.581 y en el marco de las reformas neoliberales introducidas por el gobierno de facto, fue modificado su carácter de seguro social obligatorio, pasando a financiarse por un porcentual de la recaudación del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural. El organismo nacional encargado de administrar este fondo y de decidir de manera completamente centralizada sobre todos los aspectos de la política habitacional fue por entonces la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente en aquellos años del Ministerio de Bienestar Social de la Nación. Es a los efectos de la instrumentación de esta política iniciada en 1977 que los gobiernos provinciales crearon por entonces los Institutos de Vivienda Provinciales como organismos ejecutores de esta política nacional.

Durante el período de la Reforma del Estado (1989-2001), que fue una etapa de profundización del modelo neoliberal, en virtud de una conceptualización diferente de la organización de la gestión de las políticas, las intervenciones del Estado en el problema habitacional de los sectores de menores recursos se repartieron entre diferentes organismos (Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Salud y Acción Social Presidencia del Nación, Ministerio del Interior, etc.) y se profundizó el tenue proceso de federalización y descentralización iniciado a fines de los años 80, primero, delegando mayores competencias a los Institutos Provinciales de Vivienda y luego creando el **Sistema Nacional de la Vivienda**, integrado por el FONAVI, los organismos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (actualmente Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el Consejo Nacional de la Vivienda. Esta reforma (producida por la Ley 24.464 de 1995) modificó los coeficientes de

distribución del FONAVI entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y al efecto de concretar la federalización de la política habitacional, creó el **Consejo Nacional de la Vivienda**, como órgano asesor del Estado nacional, las provincias y los municipios en toda cuestión vinculada con la temática de vivienda, y consecuente con la visión de la economía de mercado que predominó en esta reforma también reglamentó un nuevo sistema de tenencia (hipotecas) en la adjudicación de las viviendas de interés social.

El Consejo Nacional de la Vivienda quedó integrado por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales que adhirieron a la ley y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Este consejo —como se verá más adelante— mantuvo una intensa labor durante el período 2003-2007 de acompañamiento y asesoramiento a la Política Federal de Vivienda.

Para acogerse al **Sistema Nacional de la Vivienda**, la Ley 24.464 requirió a cada jurisdicción provincial la sanción de una ley concomitante de adhesión.

Sobre este ordenamiento preexistente, se implementó en el año 2003 la nueva Política Federal de Vivienda. El punto de partida fue la crisis en la que se encontraba el FONAVI en esa época.² A partir de esto, la nueva política habitacional efectuó un aporte adicional significativo de fondos provenientes del Tesoro Nacional, que fueron transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables a través de la financiación de los proyectos de los nuevos programas desarrollados. La implementación de este sistema se basó en convenios interjurisdiccionales específicos para cada una de las acciones programáticas, que requirieron la adhesión de las distintas jurisdicciones a las que estas acciones estuvieron dirigidas.

Así, por una parte, la nueva política federal buscó optimizar la estructura previa del FONAVI, impulsando acciones de: *a)* fortalecimiento de áreas de los organismos provinciales; *b)* optimización del recupero de los créditos o préstamos otorgados anteriormente por el fondo y *c)* aportes de fondos adicionales no reintegrables para reactivar obras de ese fondo que en el inicio de la gestión se encontraban con dificultades de continuidad; mientras que por otra parte, insufló una gran cantidad de recursos mediante la forma de subsidios no reintegrables para implementar los nuevos programas.

La nueva Política Federal de Vivienda tuvo como una de las principales normas de constitución el Decreto 1283 de 2003, que modificó la Ley de Ministerios, unificando parte de los ministerios de Economía y de la Producción, y de la Presidencia del Nación en una sola cartera de Estado, para crear el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En los considerandos de esta norma se señala:

“A los fines de reflejar con mayor precisión las metas de gobierno fijadas, en especial en materia de planificación de la inversión pública tendiente a un equilibrado desarrollo geográfico regional que consolide el federalismo, se estima aconsejable proceder a la creación de un ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, al que, en atención a la especificidad de los cometidos a asignar, le es transferido las áreas de energía y comunicaciones, provenientes del actual Ministerio de Economía; lo atinente a las obras públicas, la temática hídrica, el desarrollo urbano, la vivienda y la energía atómica, entre otras, desde la órbita de la Presidencia de la Nación; mientras que todo lo atinente al sector minero y del transporte, desde el actual Ministerio de la Producción.” (Decreto nacional 1283/03).

Mediante otro decreto, el N.º 27 del año 2003, se aprobó el organigrama de aplicación de la administración centralizada de este ministerio y se redefinió la **Secretaría de Obras Públicas (SOP)** y dentro de ella a la **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV)**, como responsables de implementar la nueva Política Federal de Vivienda.

2- Cabe destacar que la Ley 25.570, promulgada el 3 de mayo de 2002, habilitó a que los recursos tributarios originados por regímenes especiales de coparticipación (como el FONAVI) fueran de libre disponibilidad para las jurisdicciones, y permitió a los gobiernos provinciales utilizarlos para cubrir otros gastos, afectados por los déficits fiscales (tales como salarios) causados por la recesión.

Por su parte, el Decreto 1142 de ese mismo año aprobó la estructura organizativa del primer nivel operativo del ministerio de acuerdo con los organigramas, responsabilidades primarias y acciones y dotación, establecidos en los anexos de dicho decreto. También terminó de concentrar todas las acciones habitacionales, que hasta entonces estaban repartidas en otros organismos nacionales, y constituyó el marco legal e institucional de la nueva Política Federal de Vivienda. A través de este decreto se transfirieron desde el Ministerio de Desarrollo Social a la SSDUV los siguientes programas:

- * el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica;
- * el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA);
- * el Programa de Emergencia para la Recuperación de las Zonas Afectadas por las Inundaciones;
- * el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Nordeste Argentino con Necesidades Básicas Insatisfechas (PROSOFA);
- * el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario (ROSARIO HABITAT) y
- * el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

Este nuevo marco normativo creado por la Política Federal de Vivienda alcanzó solo el rango de decreto, instrumento de decisión y acción inmediata del Poder Ejecutivo, y se expresó básicamente mediante acciones programáticas específicas, que requirieron convenios interjurisdiccionales para su implementación. Fue en este marco que el gobierno dio participación y creó la articulación transitoria de los actores económicos y sociales que acompañaron y dieron consenso a esta nueva política. Sin dudas que permitió intervenir al gobierno de forma ágil e inmediata en la emergencia social en la que asumió en el año 2003, más aun con las finalidades que tenía de reactivar la producción habitacional, generar fuentes de empleo y favorecer con una inversión adicional a los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, hasta la finalización del período de análisis, no alcanzó a evolucionar hacia un instrumento que brindase una mayor estabilidad y legitimidad institucional a la intervención del Estado en material habitacional.

En un sentido más general, conviene destacar que el Estado argentino dispone de un mandato constitucional que lo habilita a intervenir en el problema habitacional de la población y que lo obliga a respetar el derecho a la vivienda, pero que el marco normativo reglamentario habilitante ha quedado en el tiempo, conformado por una sucesión de modificaciones normativas anteriores y de nuevas normas generadas durante el período de análisis, muchas de ellas de distintas orientaciones políticas, que conformaron un panorama jurídico disperso, fragmentado, incompleto, incoherente y de distintos rangos, que requiere un reordenamiento y completamiento. La elaboración de este nuevo marco debe plantear a la sociedad un debate abierto del problema habitacional del país y brindar un nuevo encuadre unificado integral de intervención y actuación del Estado en él. Este nuevo marco tiene que profundizar la obligación del Estado en garantizar el derecho a la vivienda, articular federalmente los diferentes niveles jurisdiccionales de gobierno (nacional, provincial y municipal), colocar el problema de la vivienda como parte del ordenamiento y desarrollo territorial general, dar una participación más equilibrada a los distintos actores sociales y abordar el problema más integralmente, entre otras cuestiones.

Resultó destacable que en el período de estudio surgieran iniciativas impulsadas por diferentes organismos de los poderes Ejecutivo y Legislativo nacional, que trataran temas referidos a los marcos normativos vigentes de ordenamiento y desarrollo territorial, de acceso al suelo y a la vivienda. Además, en el mismo Decreto 1142 se estableció como una de las funciones asignadas a la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda la de asistencia a la planificación y formulación de acciones para la organización territorial y el desarrollo urbano. En virtud de esto se puso en marcha de manera complementaria con los Programas Federales de Vivienda un Programa de Fortalecimiento de las Áreas de

Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda, con propósitos de prestar colaboración institucional y financiera en la dimensión urbano-territorial.

Con posterioridad al período analizado fue creado el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), compuesto por representantes gubernamentales de todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y que entre otras acciones hasta la actualidad ha elaborado un proyecto de “Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable” que se encuentra en discusión en distintos ámbitos gubernamentales y de la sociedad civil, que podría tener impacto en cuestiones muy sensibles para la política de vivienda, como el tema de la prevalencia del interés social del suelo por sobre el de los particulares.³

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Los Decretos 27 y 1142 de 2003 dieron forma a la nueva estructura organizativa de la Política Federal de Vivienda. Ellos concretaron la reestructuración ministerial, creando el nuevo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y determinaron que la única responsable directa de la Política Federal de Vivienda sería la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas.

Entre las muchas funciones conferidas por estos instrumentos al nuevo ministerio, se pueden señalar las siguientes con relación a la vivienda social:

- * entender en la elaboración y ejecución de programas de vivienda destinada a los sectores de menores recursos;
- * promover la inversión de recursos en el campo de la vivienda;
- * entender en la coordinación y fiscalización de la ejecución que realicen el Estado Nacional, las provincias y los municipios, en lo concerniente a los planes de vivienda y al planeamiento urbano, acorde con el régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial y
- * entender en la promoción de los sistemas de vivienda industrializados.

Según estas normas, a la SSDUYV le correspondieron las siguientes funciones a su cargo:

- * asistir al secretario de Obras Públicas en la elaboración, realización y financiación de políticas y programas habitacionales y de desarrollo urbano del sector público nacional, provincial o municipal destinados a la población de bajos recursos con alguna capacidad de ahorro;
- * asistir en la coordinación y la fiscalización de la ejecución que realicen el Estado Nacional, las provincias, municipios y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo concerniente a los planes de vivienda y el planeamiento urbano, acorde con el régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial;
- * coordinar la ejecución de las políticas habitacionales que haya fijado la Secretaría de Obras Públicas y supervisar su ejecución;
- * promover la obtención e inversión de recursos en el campo del desarrollo urbano y de la vivienda a través de los fondos fiduciarios u otras alternativas de financiamiento nacional e internacional;
- * intervenir en la promoción del desarrollo de técnicas y sistemas de construcción de viviendas y obras para el desarrollo de los asentamientos humanos;
- * asistir en las funciones de **autoridades de aplicación** de las leyes que regulan el ejercicio y la ejecución de los programas y de las actividades de su competencia, y en particular los que hacen al cumplimiento de los objetivos del **Fondo Nacional de la Vivienda**;
- * intervenir en la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para llamados a concursos o licitaciones, así como también en los procesos licitatorios para la ejecución de obras o contrataciones de programas habitacionales y de asentamiento humano, que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas con el área de su competencia;
- * intervenir en la elaboración de proyectos y en la realización y financiación

3- Uno de los ámbitos de discusión y propuestas es el de *HABITAR ARGENTINA*, que “es un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que están trabajando con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos los argentinos” (<http://habitarargentina.blogspot.com.ar>).

de obras de urbanización, de infraestructura de servicios, de equipamiento comunitario y obras complementarias destinadas al desarrollo de programas de desarrollo urbano y vivienda del sector público nacional, provincial o municipal;

- * integrar el **Consejo Nacional de la Vivienda** y coordinar las acciones derivadas de los objetivos enumerados.

Esta nueva organización administrativa que adoptó la política Federal de Vivienda durante el período analizado, mediante la centralización en un único organismo de todas las acciones programáticas, corrigió la fuerte dispersión dada durante el período anterior, en el que al menos seis reparticiones gubernamentales implementaron acciones habitacionales de manera fragmentada, descoordinada y con diferentes enfoques sobre el problema. Esta concentración también favoreció la ejecución acelerada de una mayor cantidad de soluciones habitacionales respecto del período anterior, permitiendo dar cumplimiento a uno de los objetivos centrales de esta nueva política.

El hecho de que esta centralización haya recaído dentro de la Secretaría de Obras Públicas contribuyó a reinstalar la visión de las políticas convencionales, de que el problema habitacional es básicamente un problema de construcción de viviendas. Es cierto que algunos programas tuvieron un enfoque de cierta integralidad, al tratar de relacionar la producción de vivienda con el problema social del desempleo y la pobreza. Pero el hecho de que esta política no se haya articulado más estructuralmente con otras áreas del gobierno (y no solo a nivel programático) ayudó a reinstalar esta concepción sectorial. La excepción fue la de los programas que contaron con financiamiento externo, que a pesar de haber pasado a la administración de la subsecretaría, dependieron de una Unidad de Coordinación Nacional (UCN) que les brindó autonomía de funcionamiento y mantuvo el enfoque propiciado por los organismos financieros.

ARTICULACIÓN INTERJURISDICCIONAL E INTERSECTORIAL ENTRE ORGANISMOS Y ÁREAS DE GOBIERNO

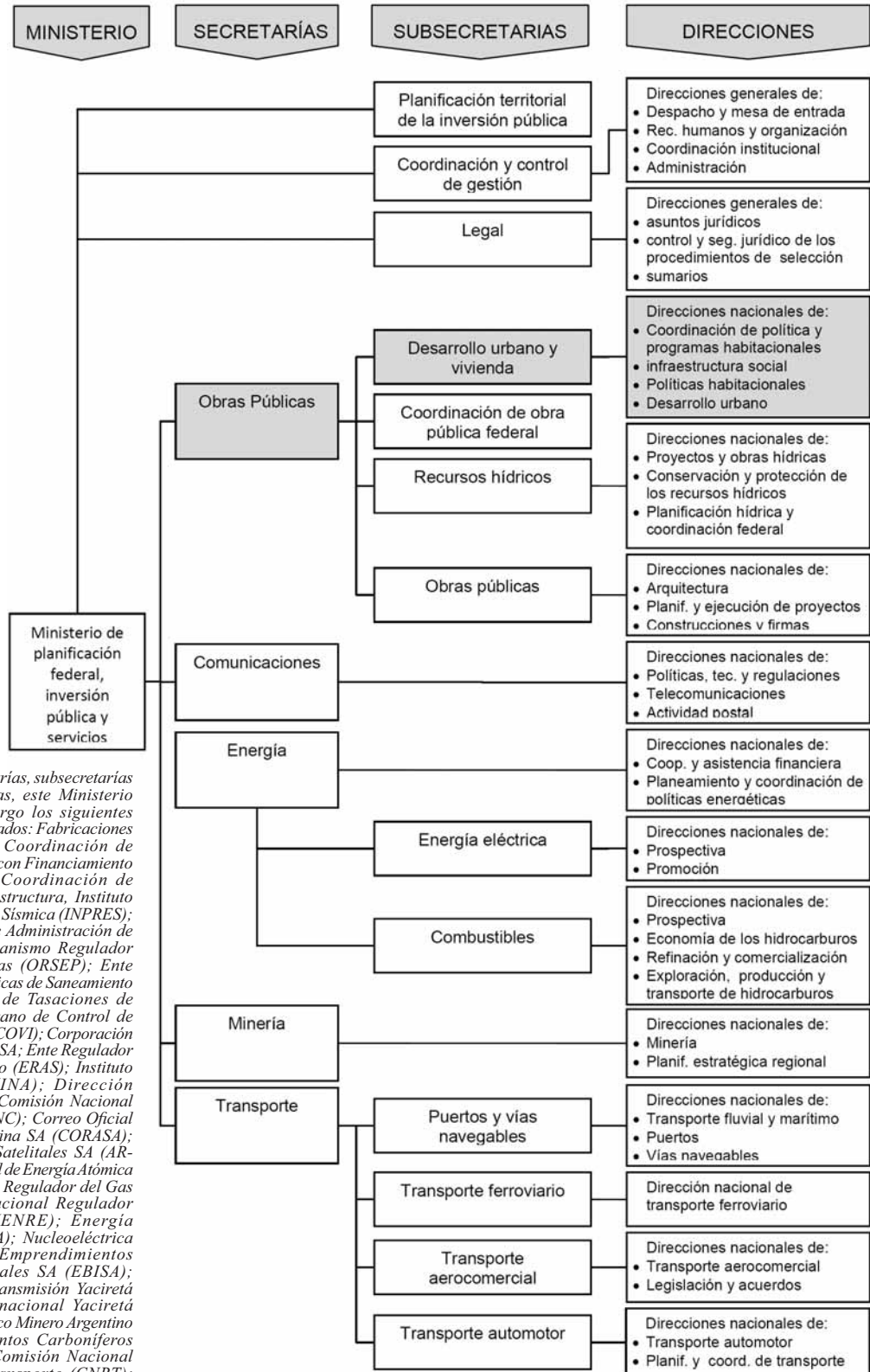
Esta nueva reorganización ministerial que concentró todas las acciones habitacionales bajo la SSDUYV, modificó también las relaciones inter-jurisdiccionales entre gobierno nacional y provinciales, dado que las acciones habitacionales que en el período anterior habían sido implementadas desde otros ministerios y secretarías, y que se canalizaban a través de otras áreas de los gobiernos nacionales y provinciales, pasaron a partir de esta concentración a canalizarse nuevamente sobre la vieja estructura del FONAVI. De este modo la nueva Política Federal de Vivienda basó sus relaciones interjurisdiccionales entre la nación, las provincias y los municipios casi exclusivamente sobre la estructura preexistente del Sistema Federal de la Vivienda.

Vale recordar que esta estructura había sido impulsada originalmente por el FONAVI con la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda como organismo formulador y con los Institutos Provinciales de Vivienda como organismos ejecutores, y luego fue reformada por la Ley 24.464 de 1995, que creó el Sistema Federal de la Vivienda, el cual otorgó mayor autonomía a los Institutos Provinciales de Vivienda para utilizar los recursos de este fondo en la formulación de políticas propias y creó el Consejo Nacional de la Vivienda, como organismo federal de seguimiento y asesoramiento de la política nacional, integrado por la representación de los distintos Institutos Provinciales de Vivienda y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires y la SSDUYV.

Esta ley, al crear el Consejo Nacional de la Vivienda, le había asignado las siguientes funciones:

- * coordinar la planificación del Sistema Federal de Vivienda;
- * proponer anteproyectos de normas legales, técnicas y administrativas para el mejor cumplimiento de los objetivos del Sistema Federal de la Vivienda;
- * promover convenios de colaboración técnica y financiera con otros países o con organismos internacionales;

Figura 1. Estructura del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
 Fuente: elaboración propia sobre la base de información disponible en: <http://www.miniplan.gov.ar/html/organigrama>⁴



4- Además de las secretarías, subsecretarías y direcciones señaladas, este Ministerio también tenía a su cargo los siguientes organismos descentralizados: Fabricaciones militares, Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo, Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura, Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES); Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE); Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP); Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA); Tribunal de Tasaciones de La Nación (TTN); Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI); Corporación Antigua Puerto Madero SA; Ente Regulador de Aguas y Saneamiento (ERAS); Instituto Nacional de Agua (INA); Dirección Nacional de Vialidad; Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC); Correo Oficial de la República Argentina SA (CORASA); Argentina Soluciones Satelitales SA (AR-SAT); Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA); Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS); Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE); Energía Argentina SA (ENARSA); Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA); Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA); Unidad Especial de Transmisión Yaciretá (UESTY); Entidad Binacional Yaciretá (EBY); Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR); Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT); Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT); Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA); Administración General de Puertos (AGP).

- * evaluar el desarrollo de los objetivos del Sistema Federal de Vivienda y en particular el avance en la reducción del déficit habitacional y el estricto cumplimiento de lo establecido en la presente ley;
- * definir criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas construidas o créditos otorgados con fondos del FONAVI y
- * dictar su estatuto interno garantizando la representación de todas las jurisdicciones.

La nueva Política Federal de Vivienda utilizó este organismo como vía de acuerdos y de ajustes de la marcha de las nuevas acciones implementadas.

A partir de esta estructura quedaron establecidos tres tipos de relaciones interjurisdiccionales: por un lado, los recursos FONAVI continuaron canalizándose automáticamente a los institutos provinciales de vivienda según ya estaba establecido por la Ley 24.464 de 1995 y sus modificatorias; en segundo lugar, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios implementó la firma de convenios específicos con los gobiernos provinciales, de la ciudad Autónoma de Buenos Aires y gobiernos municipales, para la aplicación de los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda subsidiados por el gobierno nacional. Estos convenios establecieron para las distintas jurisdicciones las condiciones y requisitos que debían cumplir para ejecutar los nuevos programas de la política y, en tercer lugar, los programas que contaron con financiamiento externo mantuvieron sus propias estructuras de funcionamiento y de relaciones interjurisdiccionales, a partir de una Unidad de Coordinación Nacional y Unidades Provinciales.

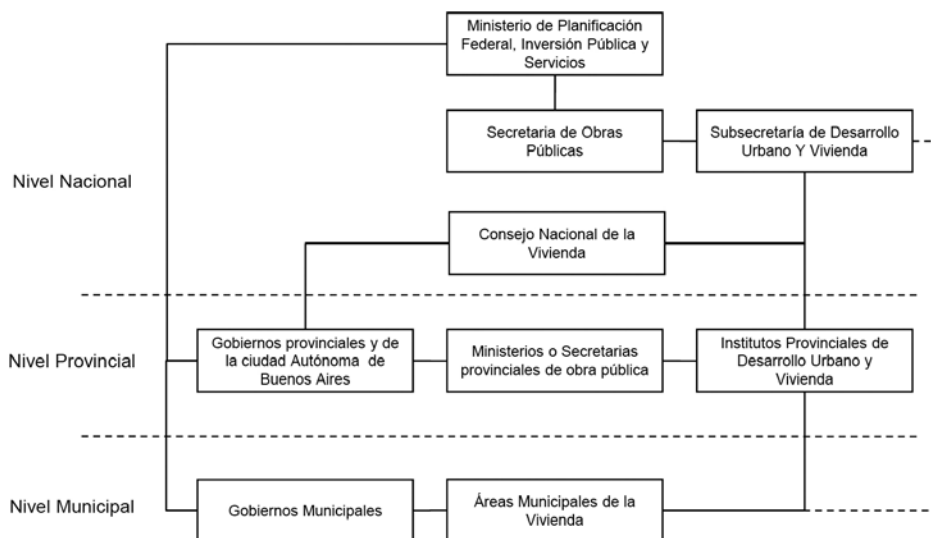


Figura 2. Organigrama de relaciones inter-jurisdiccionales de los organismos de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007. Fuente: elaboración propia sobre la base del marco normativo de la Política Federal de Vivienda (2003-2007)

Estos nuevos tipos de relaciones establecidos entre la SSDUYV y los institutos provinciales de vivienda, entre otros objetivos, tuvieron la pretensión de corregir la distorsión a la que había llegado el FONAVI en el momento de asumir este gobierno y de crear una nueva estructura de control sobre los organismos provinciales, fundamentalmente en el aspecto de condicionamiento de los recursos financieros, que por una parte reafirmó la relación federal mediante la implementación de convenios de aceptación, pero, por la otra, le dio una mayor centralidad al control político-administrativo.

Cabe recordar también que a partir de la descentralización impulsada por la Ley 24.464 de 1995, cada provincia había estructurado de manera particular su relación con las jurisdicciones municipales. En el capítulo siguiente se analiza en particular el caso de la provincia del Chaco y los municipios del AMGR.

Respecto de las relaciones intersectoriales, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en su carácter de organismo responsable de la

Política Federal de Vivienda, realizó articulaciones con varios organismos, pero solo para las diferentes acciones programáticas y en función de los objetivos de cada programa, que se concretaron mediante convenios interinstitucionales. A través de ellos, este ministerio estableció relaciones con otros como el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para articular funciones de financiamiento, administración y contralor de la participación de los beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que participaron en distintos programas, o con el Ministerio de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, para la formación de cooperativas de trabajo, como se verá en el análisis de los respectivos programas.

Si bien pueden considerarse favorables estas articulaciones para lograr mayor integralidad de las soluciones, hubiera sido deseable una articulación más estructural y permanente de la política de vivienda con estas y otras áreas de gobierno, a fin de profundizar un abordaje más integral del problema habitacional, insinuado a través de algunas de las acciones programáticas.

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONES DE AGENTES EXTRAESTATALES

Similar situación ocurrió con los agentes extraestatales, con los cuales las articulaciones también fueron establecidas solo a partir de las acciones programáticas y en función de los objetivos de cada programa. Estas se concretaron mediante convenios específicos en función de la participación de los actores económicos, sociales, políticos y religiosos que acompañaron a esta política, tales como las empresas constructoras grandes, medianas y pequeñas, la organización sindical de los obreros de la construcción, algunas organizaciones sociales y políticas y organizaciones no gubernamentales religiosas. Sin dudas, los dos primeros actores fueron los que tuvieron mayor participación en esta política, que —como ya se dijo— apuntó principalmente a la reactivación de la industria de la construcción y la generación de empleos formales. En este contexto, resultó novedosa en la política habitacional argentina la participación de organizaciones sociales y políticas, que llevaron adelante experiencias productivas solidarias, aunque resultaron minoritarias en el accionar conjunto de la política durante el período estudiado, como se verá más adelante.

De este modo, mediante convenios específicos, participaron en los diferentes programas actores como la **Cámara Argentina de la Construcción** (CAC), que es la cámara empresarial nacional que nuclea a las empresas más importantes de la industria de la construcción; la **Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción** (CAPyC), que es la cámara representante de constructoras, fabricantes, prestadores de servicios y profesionales del sector PyME de la Construcción; la **Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina** (UOCRA), que es la organización sindical nacional oficial de los obreros de la construcción; el **Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción** (IERIC), que es una entidad pública no estatal dependiente de la CAC, la Unión Argentina de la Construcción y la UOCRA, sometida al control de tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con competencia en todo el país, y la **Cámara de la Vivienda y el Equipamiento Urbano de la República Argentina** (CAVERA), que es una cámara de empresarios (constructoras, inmobiliarias, cooperativas, etc.) y profesionales (de distintas disciplinas) interesados sobre el problema de la vivienda social y en lograr viviendas económicas y accesibles para la sociedad, y organizaciones religiosas como **Cáritas Argentina** (de la iglesia católica).

Merece destacarse particularmente la participación de algunas organizaciones y movimientos sociales y políticos, gestados con carácter de protestas y reivindicaciones durante la etapa de crisis del modelo neoliberal de los años 90, integrados por desocupados y excluidos, que articularon alianzas políticas con este nuevo gobierno y lograron espacios de inserción laboral y productiva a través de algunos de los programas de esta política habitacional, tales como la **Corriente Clasista y Combativa** (CCC), la **Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat** (FTV), el **Movimiento Teresa Rodríguez**, la **Organización Barrial Túpac Amaru** (OBTA) y muchas otras de escalas más locales.

La CCC es un movimiento social sindical nacional, brazo del Partido Comunista Revolucionario (PCR), que tuvo un gran protagonismo en la emergencia del movimiento piquetero argentino. Sus prácticas de protesta son marchas, movilizaciones, cortes de calle, instalaciones frente a instituciones, etc.⁵

El MTL empezó en 1996 por agrupamiento de barriadas populares del Gran Buenos Aires que realizaban ocupaciones de tierras para viviendas (asentamientos). Formalmente se fundó en junio de 2001. La mayoría de sus dirigentes fueron parte del PC. Luego se integraron y separaron de la Federación de Tierra y Vivienda. El MTL integró el Bloque Piquetero Nacional, del que también participaron el Polo Obrero, el MTR-Cuba y el Movimiento 29 de Mayo. Luego pasó operar también en el interior del país en las provincias de Chaco, Entre Ríos, Chubut, Jujuy y Santa Fe.

La OBTA o Movimiento TA se desarrolló en Jujuy, en el noroeste del país, durante la crisis del 2000-2001, y agrupó a alrededor de 24 organizaciones sociales. Se conformó como un movimiento social de base indigenista que puso en práctica un cooperativismo cimentado en antiguas tradiciones comunitarias quechuas y aymarás. Alcanzó a convertirse en una poderosa cooperativa que posee fábricas metalúrgicas y textiles, polideportivos con piletas de natación y comedores populares. Tiene una alta capacidad de movilización y confronta contra los partidos tradicionales. Cuenta con el apoyo de sectores de la iglesia católica y de medios progresistas provinciales, opuestos a las fuerzas conservadoras. Se incorporaron a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), al Foro Social Mundial y el Congreso Bolivariano de los Pueblos, en el que también participan el PC, Movimientos Libres del Sur, Barrios de Pie, Movimiento Evita, Frente Transversal Nacional y Popular y el Movimiento Territorial de Liberación.

Si bien la participación de estas organizaciones sociales en la Política Federal de Vivienda fue minoritaria respecto de las organizaciones de empresas constructoras, resultó clave para integrar a estos sectores en el enfoque productivo que el gobierno le asignó a su política de desarrollo social, basada en el trabajo como estructurador social. También fue clave para restablecer la gobernabilidad del país y pacificar los graves conflictos sociales ocurridos durante la crisis de 2001-2002. Sin embargo, quedó pendiente al finalizar el período que la política habitacional logre una articulación más estructural con las formas de producción del hábitat propias de la economía social.

RECURSOS FINANCIEROS

La Política Federal de Vivienda articuló varias fuentes de recursos financieros, dado que continuó disponiendo de los aportes tributarios del FONAVI y de los préstamos externos de los organismos internacionales de créditos al desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc.) afianzados en los años 90, a los cuales anexó una gran cantidad de recursos del gobierno nacional, provenientes del Tesoro Nacional, para incrementar la producción de soluciones habitacionales. De acuerdo con esto, las principales fuentes de recursos financieros de esta política y las obligaciones que su utilización implicó para los Institutos de Viviendas Provinciales y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires fueron los siguientes:

Los aportes del gobierno nacional para implementar los nuevos programas federales de vivienda y para reactivar obras del FONAVI: estos fueron transferidos por proyectos con la forma de subsidios no reintegrables a los Institutos de Viviendas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y estos organismos tuvieron la única obligación de aceptar los términos de los convenios específicos que los respectivos gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires suscribieron para la implementación de cada programa en sus jurisdicciones. Estos aportes no conllevaron obligaciones de devolución, fueron asignados y autorizados para cada proyecto en particular y su ejecución por parte de los Institutos de Viviendas Provinciales estuvo sujeta a los organismos de control correspondientes (auditorías de la SSDUYV).

5- A estos movimientos se los denominó "Piqueteros" por adoptar el piquete o corte de calle o ruta como forma de protesta.

Los recursos corrientes del FONAVI: provenientes del impuesto que lo constituyó y que son transferidos de manera automática a los Institutos de Viviendas Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el criterio de distribución establecido por la Ley 24.464 y modificatorias. Este es un fondo permanente que no conlleva obligaciones de devolución, pero sí de recupero para retroalimentar el sistema, y su ejecución por parte de los Institutos de Viviendas estuvo sujeta a los organismos de control correspondientes (auditorías de la SSDUYV).

Los préstamos internacionales: otorgados al Estado argentino por los organismos internacionales de créditos al desarrollo para el financiamiento de los programas de origen internacional. Las obligaciones generadas por estos créditos a las jurisdicciones provinciales dependió de cada línea de crédito en particular, algunos implicaron aportes de contraparte de los gobiernos provinciales, como el caso del PROMEBA I y otros no, como el caso del PROSOFA.

Los recursos propios de los Institutos de Viviendas: obtenidos por el recupero de las cuotas de los créditos hipotecarios y préstamos otorgados anteriormente. Este es un fondo permanente de capitalización de los propios Institutos de Vivienda, y su ejecución estuvo sujeta a los organismos de control correspondientes de las jurisdicciones y la SSDUYV.

Los aportes complementarios: eventualmente realizados por los gobiernos provinciales y municipales durante el período para la implementación de los proyectos. Las obligaciones que pudieron implicar estos aportes eventuales dependieron de cada caso en particular.

Como puede apreciarse en el **cuadro 2** y en consonancia con los objetivos que se impuso la Política Federal de Vivienda, los aportes adicionales para los nuevos programas trajeron aparejado un sustancial incremento de recursos de la política habitacional, dado que el monto total de inversión comprometido para estos programas durante el período analizado cuadruplicó la tradicional transferencia corriente del FONAVI, teniendo en cuenta incluso que este fondo incrementó año a año su capacidad de recaudación de 2003 a 2007, debido al crecimiento progresivo de la actividad económica, que permitió una mayor recaudación del impuesto del que este depende, como puede apreciarse en el **cuadro 3**.

Cuadro 2. Inversión de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007 según instrumentos operativos y origen de los recursos⁶

Instrumentos operativos	Montos de inversión previstos al 31-12-2007 (\$)	Porcentaje de inversión previstos al 31-12-2007
Programas y subprogramas nuevos subsidiados por el gobierno nacional	\$ 12.953.559.631,46	78,12 %
Programas de reactivación de obras del FONAVI subsidiados por el gobierno nacional	\$ 422.692.331,70	2,55 %
FONAVI. Transferencia a las jurisdicciones 2003-2007	\$ 3.206.344.942,00	19,34 %
TOTAL	\$ 16.582.596.905,16	100,00 %

Elaboración propia sobre la base del informe oficial "Política Federal de Vivienda. Balance de cuatro años de Gestión" (2007) y Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N.º 24

Por otra parte, esta inversión no implicó endeudamiento alguno, ni a las jurisdicciones provinciales porque fue realizada mediante la forma de subsidios, ni para el gobierno nacional porque provinieron de recursos genuinos del Estado, obtenidos de la recaudación corriente de impuestos y del superávit fiscal. Esto implica que la fuente de financiamiento fue sustentable porque no generó deudas al Estado nacional y que se basó en un principio básico de equidad distributiva, porque utilizó recursos impositivos para incrementar la inversión social.

Lo cuestionable de esta nueva fuente de recursos fue su debilidad estructural, porque a diferencia del FONAVI, no fue establecida por ninguna ley y dependió

6- No se pudieron incorporar los recursos invertidos por los programas de los organismos o fondos internacionales de créditos al desarrollo porque no se dispuso de la información correspondiente.

Cuadro 3. Transferencias del FONAVI a las jurisdicciones en el período 2003-2007

Año	Transferencia del FONAVI a las jurisdicciones
2003	\$ 548.146.245,00
2004	\$ 543.433.571,00
2005	\$ 585.575.240,42
2006	\$ 679.258.305,57
2007	\$ 849.931.580,40
TOTAL	\$ 3.206.344.942,39

Elaboración propia sobre la base de información publicada en la Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N.º 24

exclusivamente del presupuesto anual del gobierno. Por lo cual, esta fuente de recursos puede ser manipulada con facilidad y resultar una variable de ajuste fácil. En este sentido, puede afirmarse que esta Política Federal de Vivienda tuvo el carácter de una política de gobierno y no de Estado.⁷

También es cuestionable la accesibilidad a esta fuente de recursos y sus reglas de distribución para las jurisdicciones. A diferencia del FONAVI, cuya distribución y accesibilidad están establecidas por ley mediante una alícuota de distribución automática para cada jurisdicción, estos recursos fueron distribuidos por acciones programáticas, a través de la asignación de un cupo de viviendas a cada jurisdicción, cuya transferencia efectiva se realizó por proyectos, y dependieron de la gestión permanente de los responsables de los organismos provinciales ante la SSDUYV y adicionalmente de la negociación política entre jurisdicciones, ya sea en el seno del Consejo Nacional de la Vivienda o a través de las relaciones políticas interjurisdiccionales. Este mecanismo no contribuyó a establecer estructuralmente una distribución territorial equitativa de los recursos, de acuerdo con los distintos déficits de las jurisdicciones, aspecto que se analiza con mayores detalles más adelante en este capítulo.

INSTRUMENTOS OPERATIVOS

Los instrumentos operativos utilizados por esta política, según el origen de sus formulaciones y de los recursos, pueden distinguirse en cuatro grupos:

* **Los programas y subprogramas nuevos subsidiados por el gobierno nacional (incluyeron los programas de reactivación de obras del FONAVI):** estos programas y subprogramas fueron creados especialmente por la nueva Política Federal de Vivienda y representaron su núcleo de mayor incidencia porque contaron con el mayor volumen de la inversión comprometida. Incluyeron también a los que se crearon para la reactivación de obras del FONAVI iniciadas antes de 2003 y que se encontraban al inicio del gobierno con dificultades de financiamiento por la crisis económica.⁸

* **Los programas nacionales preexistentes transferidos al nuevo ministerio:** son los programas que durante el período anterior habían sido creados e implementados desde otras áreas del gobierno y que no fueron desactivados, sino transferidos y reactivados por el nuevo ministerio.

* **Los recursos y programas del FONAVI:** comprendieron tanto los fondos permanentes destinados a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo con la distribución y destino fijados por la Ley 24.464 y modificatorias, así como también los programas que se crearon para optimizar su funcionamiento y capacitar a los institutos provinciales.

Los programas financiados por organismos o fondos internacionales de créditos al desarrollo transferidos al nuevo ministerio: correspondió a los compromisos que habían sido contraídos previamente con estos organismos y que fueron ratificados en su continuidad por el gobierno que asumió en mayo de 2003.

7- Fernando Ostuni, al analizar el Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires, señaló al respecto: "Recuperando la distinción clásica entre "políticas de gobierno y políticas de estado", el PFCV se inscribe en el primer rubro. A diferencia del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que constituye un fondo creado por ley, donde se establece cuáles son los mecanismos de financiamiento, el origen de los fondos, el PFCV presenta una lógica ligada a la iniciativa de una coyuntura específica. A su vez, los fondos que le dan origen no se originan en un punto específico del presupuesto o en financiamiento externo. Se trata de recursos públicos, producto del superávit fiscal" (OSTUNI, 2010: 19).

8- Según la SSDUYV, a inicios de 2003 el 60 % de las obras FONAVI se encontraban paralizadas por la crisis (López, José (2003).

En el **cuadro 4** se detallan las características generales de todos estos instrumentos.

Cuadro 4. Instrumentos de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007 según origen de los recursos

Programas y subprogramas nuevos (subsidiados por el Gobierno Nacional)		Características generales	Año inicio
PFEH. Programa Federal de Emergencia Habitacional		Dirigido a atender las situaciones más apremiantes de necesidades habitacionales y de empleo por cooperativas.	2003
PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	Dirigido primero al norte del país para paliar los desequilibrios regionales más apremiantes de necesidades habitacionales. Luego se extendió a todo el país.	2003
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia hídrica	Dirigido a jurisdicciones que habían sufrido emergencias climáticas, para la reparación de viviendas dañadas.	2004
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia sísmica		
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia climática		
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Viviendas con Aborígenes	Dirigido a jurisdicciones con necesidades habitacionales apremiantes de poblaciones rurales y aborígenes.	2005
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Viviendas Rurales		
Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional por Emergencia Social	S/I	S/I	
PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR	PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR	Dirigido al mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables.	2004
	PFMV-Cooperativas. Programa de Mejoramiento de Vivienda por cooperativas	Dirigido al mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables por cooperativas existentes provenientes de los CIC y del programa Emergencia Habitacional.	S/I
	SPFMV-Municipios. Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas con Municipios	Dirigido a la ejecución de obras de terminación, ampliación / refacción de viviendas, que se realizan mediante convenios con los respectivos municipios.	S/I
	PFMV-Villas. Programa de Mejoramiento de Vivienda en villas	S/I	S/I
Programa Federal de Construcción de Vivienda. Etapas I y II	PFCV – Etapa I. Programa Federal de Construcción de Vivienda (Construcciones I)	Dirigido a fortalecer mediante la construcción de 120.000 viviendas la reactivación económica del sector habitacional.	2004
	Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios	Consiste en el financiamiento directo de la Nación para la ejecución de obras de vivienda, que se realizan mediante convenios con los respectivos municipios.	S/I
	Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	Financiamiento para la urbanización integral de villas y asentamientos precarios.	2005
	PFPCV – Etapa II. Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Construcciones II)	Destinado a brindar al sector de la construcción un marco de previsibilidad mediante 300.000 viviendas nuevas.	2005
	Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias	Financiamiento para obras de infraestructura y obras complementarias imprescindibles para la habilitación de las viviendas correspondientes a cualquiera de los programas federales.	2005
	Subprograma Federal de Terminación de Viviendas	Financiamiento para la reactivación de obras paralizadas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.	S/I
CÁRITAS. Programa de Viviendas CÁRITAS Argentina		Asiste técnica y financieramente a proyectos de infraestructura y vivienda de CÁRITAS.	2004
PFREACT. Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II		Dirigido a terminar las obras iniciadas con recursos del FONAVI y con problemas de financiamiento.	2003
Programas preexistentes (subsidiados por el gobierno nacional)		Características generales	Año inicio
PROMHIB. Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica.		Dirigido a la construcción de equipamientos complementarios, infraestructura básica y al mejoramiento de viviendas deficitarias o viviendas nuevas en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes.	1996
PROPASA. Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico.		Provee a los parajes rurales de todos los municipios del país asistencia técnica y financiera para el abastecimiento de agua potable, desagües cloacales y otras contribuciones sociales para mejorar el nivel sanitario general.	1999

FONAVI	Características generales	Año inicio
FONAVI. Fondo Nacional de la Vivienda.	Recurso asignado automáticamente a los Institutos Provinciales de Vivienda para que de acuerdo con sus políticas realicen diferentes tipos de acciones habitacionales.	1973
Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas FONAVI.	Persigue mejorar la gestión del Sistema Federal de Vivienda respecto del recupero de las inversiones FONAVI, como fuente genuina de retroalimentación del sistema y como ratificación del principio de solidaridad que anima la acción habitacional.	2004
Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda.	Destinado a fortalecer las áreas de desarrollo urbano de los organismos provinciales de vivienda, o a crearlas en caso de que no existieran, mediante el esfuerzo compartido entre la Nación y el respectivo organismo provincial.	2004
Programas financiados por organismos internacionales	Características generales	Año inicio
PROMEBA. Programa de Mejoramiento de Barrios	Destinado a mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de la población residente en villas y asentamientos irregulares, mediante proyectos barriales integrales que buscan consolidar a la población beneficiaria en el lugar que habitan, proveyendo propiedad de la tierra, infraestructura urbana, equipamiento comunitario, saneamiento ambiental y fortalecimiento del capital humano y social.	1997
ROSARIO HABITAT. Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares en Rosario	Destinado a encauzar ocupaciones informales y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social, mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales, la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias y el incremento del capital humano y social.	2001
PROSOFA. Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE argentinos	Su objetivo es brindar acceso a servicios básicos a la población de pequeñas comunidades fronterizas del NOA y NEA en situación de pobreza extrema, a través de asistencia técnica y financiamiento de proyectos de servicios de agua potable, saneamiento básico, salud, educación y pequeñas obras comunitarias.	2004

Elaboración propia sobre la base de SSDUYV (2007) e información de la página web de esta subsecretaría

Como puede observarse en el **cuadro 4**, la Política Federal de Vivienda, entre los nuevos y viejos instrumentos, dispuso de distintas herramientas para intervenir en el campo habitacional. En el capítulo siguiente se analizan en detalle los principales programas implementados en el AMGR. Interesa ponderar en este punto la concepción y capacidad de esta política en su conjunto para abordar integralmente el problema habitacional. Al respecto hay dos cuestiones para considerar.

La primera tiene que ver con el tipo de intervención subyacente a estos instrumentos. Al respecto cabe señalar que ellos se orientaron (en su formulación) al problema habitacional de los sectores sociales incluidos en los tres quintiles inferiores de ingresos. Mediante ellos esta política profundizó la atención de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Si bien esto es favorable, aquella careció de instrumentos para regular más integralmente todo el sistema habitacional, abarcando también los problemas de aquellos sectores con cierto nivel de integración que no disponían de posibilidades de ahorro suficientes para acceder por el mercado a una vivienda adecuada o para limitar la especulación inmobiliaria desmedida, etc.

Cabe destacar que en el inicio de la gestión, el gobierno había presentado en su propuesta de política habitacional desarrollar instrumentos tales como créditos hipotecarios y estímulos al desarrollo inmobiliario, en articulación con sectores privados de la economía, para atender algunos de estos problemas; sin embargo, no llegaron a concretarse hasta la finalización del período analizado. En el **cuadro 5** se recuerda esta propuesta.

La segunda cuestión, relacionada con las posibilidades de esta política de brindar soluciones integrales al problema habitacional, se refiere a las capacidades de atender las distintas dimensiones que se considera que presenta el problema habitacional en las diferentes situaciones deficitarias de los hogares, de acuerdo

con lo planteado en el marco teórico de esta investigación. Esta cuestión merece las siguientes consideraciones:

Cuadro 5. Propuesta conceptual de intervención diseñada al inicio de la gestión ⁹

Ingresos	Modalidad de intervención
Bajo	Acción directa del Estado mediante la construcción de unidades habitacionales mínimas progresivas y el otorgamiento de créditos para la rehabilitación del parque subnormal. El objetivo además de satisfacer las necesidades habitacionales de estos sectores estará dirigido a la creación de empleo que mejore sus condiciones laborales. Los emprendimientos habitacionales estarán orientados a la participación de cooperativas de trabajo y pequeñas empresas constructoras, y se localizarán en aquellas regiones del país con mayores niveles de pobreza.
Medio Bajo Medio	Acción directa del Estado mediante la construcción de viviendas y el otorgamiento de créditos para la rehabilitación del parque subnormal.
Medio Alto	Definición de operatorias que a través de la aplicación de recursos públicos faciliten el acceso al crédito mediante: tasas y plazos más favorables que los ahora vigentes en el mercado financiero, sistema de certificados de subsidios con recursos públicos, determinación de costos máximos de las unidades que serán incorporadas a la operatoria.
Alto	Promover la incorporación de recursos al mercado de préstamos hipotecarios para la construcción de vivienda a través de la formulación de normas que faciliten su desarrollo.

Fuente: elaboración propia sobre la base de cita textual de LÓPEZ (2003)

El FONAVI no puede que ser analizado en este sentido a nivel nacional, sino provincial, debido a que se trata de un recurso sobre el que las jurisdicciones tienen establecidas por ley atribuciones para formular y reglamentar su implementación, dependiendo esto de cada uno de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los programas financiados por los organismos internacionales dispusieron cada uno de ellos su propio enfoque sobre el problema habitacional, acordados en el marco de los préstamos correspondientes, y merecen ser analizados de forma particular.¹⁰

Los nuevos programas, que son el interés central de esta investigación, merecen las siguientes consideraciones al nivel de análisis de la política:

Favorablemente esta política buscó articular la solución de la dimensión habitacional con aspectos de las dimensiones económicas y sociales, muy críticos en el inicio de la gestión, como la desocupación, expresada en movilizaciones sociales de protestas. Esta política utilizó la inversión realizada como uno de los componentes importantes de reactivación de la economía interna del país y de creación de puestos de trabajo, favoreciendo de manera directa a las empresas constructoras medianas y pequeñas y de manera indirecta a todo el sector de la industria de la construcción.

En la dimensión social esta estrategia buscó, en primer lugar, articular la generación de empleos con la inclusión del sector desocupado, particularmente aquel que al inicio del período disponía de subsidios públicos precarios.¹¹ En segundo lugar, impulsó una política de mayor regulación del sector del trabajo, para formalizar a los trabajadores y favorecer la inclusión social de los precarizados mediante su inserción en un sistema de mayor protección social (Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción, 2007). Y en tercer lugar, buscó articular a organizaciones sociales de desocupados, conformadas durante el período de la crisis y altamente movilizadas en el inicio de este con la producción de viviendas, mediante la participación de cooperativas, cuestión que también tuvo incidencia en las dimensiones políticas, dado que contribuyó a restablecer la gobernabilidad.

Como negativa puede destacarse la casi nula preocupación por la dimensión territorio-ambiental del problema habitacional, porque si bien dispuso de una gama bastante amplia de posibles soluciones, a través de los diferentes instrumentos, en primer lugar, estos abarcaron casi exclusivamente las zonas

9- Esta propuesta quedó plasmada en una presentación que en el inicio de la gestión realizó el por entonces subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda a cargo de la Secretaría de Obras Públicas del gobierno nacional, ingeniero José Francisco López (LÓPEZ, 2003).

10- Para el caso del PROMEBA puede consultarse BARRETO y ROMAGNOLI (2007).

11- Al inicio del período existían en el país cerca de 2 millones de desocupados subsidiados por el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados.

urbanas (salvo un subprograma del Solidaridad), desentendiéndose de abordar seriamente el problema habitacional de las áreas rurales del país, situación que desde hace muchos años viene impactando en los procesos de desequilibrio territorial, producidos por la constante migración de población rural hacia las principales ciudades del país. Este aspecto obviamente debe ser abordado desde una política integral del territorio. Por otra parte, tampoco se tomó el recaudo de propiciar o demandarles a las otras áreas del gobierno la generación de una política urbana que tienda a regular a este nivel los serios problemas territoriales existentes en las ciudades argentinas por el crecimiento no planificado, ocurrido en las últimas décadas, y por el incremento de la informalidad. Esta política delegó completamente esta cuestión a las jurisdicciones inferiores. Dentro de este escenario resultó de particular criticidad haberse desligado de la problemática de acceso al suelo, derivada a las jurisdicciones inferiores, que debieron hacerse cargo como contraparte de los subsidios otorgados para la construcción de las viviendas.

CAPACIDAD OPERATIVA

El análisis del alcance de las soluciones implementadas por la Política Federal de Vivienda y a quiénes estuvieron dirigidas en el período estudiado requiere primero considerar las cantidades de soluciones provistas por el conjunto de los programas y acciones de esta política, y también quiénes fueron sus destinatarios teóricos, para luego establecer esta relación.

Cantidades de soluciones¹²

El concepto de soluciones se utiliza —respetando los documentos oficiales— en el caso de los Programas y Subprogramas Federales nuevos para englobar las **viviendas nuevas** orientadas a cubrir el déficit cuantitativo y los **mejoramientos de viviendas recuperables**, destinados a cubrir el déficit cualitativo. En cambio, en el caso del FONAVI, este concepto engloba las **viviendas nuevas** orientadas a cubrir el déficit cuantitativo y las que este fondo denomina **soluciones habitacionales**, que comprenden soluciones como lotes y servicios, núcleos húmedos, terminaciones y ampliaciones de vivienda, etc. instrumentados por los institutos provinciales de vivienda a partir de la descentralización de este fondo, tal como se detalla en el **cuadro 6**.

Uno de los aspectos más importante para destacar de la Política Federal de Vivienda es el significativo incremento de las soluciones que produjo en el comportamiento histórico de la política habitacional argentina desde la reforma del FONAVI de 1976 en adelante. Para dimensionar este incremento pueden observarse el **cuadro 7** y su gráfico correspondiente. En ellos se percibe este incremento a partir del año 2004, porque los valores citados corresponden a soluciones terminadas al final de cada año.

12- Para dimensionar la capacidad operativa de la Política Federal de Vivienda, se tuvieron en cuenta tanto las soluciones habitacionales terminadas como las que todavía estaban en ejecución y las que recién estaban comprometidas para iniciarse al finalizar el período de análisis (firmadas con el gobierno nacional).

Cuadro 6. Tipo de soluciones habitacionales de la Política Federal de Vivienda. 2003-2007¹³

Instrumentos	Soluciones	Descripción
Programas y subprogramas federales nuevos	Viviendas nuevas	Viviendas nuevas completas para cubrir el déficit cuantitativo
	Mejoramiento de viviendas	Arreglo de viviendas recuperables para cubrir el déficit cualitativo
FONAVI	Viviendas nuevas	Viviendas nuevas completas para cubrir el déficit cuantitativo
	Soluciones habitacionales	Lotes y servicios, núcleos húmedos, terminaciones y ampliaciones de viviendas, etc., para cubrir ambos déficit

En este cuadro y su gráfico también puede apreciarse la crisis en la que se encontraba el FONAVI antes de la implementación de la nueva Política Federal de Vivienda, expresada en el declive en la cantidad de soluciones a partir del año 2000 en adelante, causada por dos motivos: *a)* el impacto de la recesión económica en el impuesto del FONAVI y *b)* la Ley 25.570 promulgada el 3 de mayo de 2002, que habilitó a que los recursos tributarios originados por regímenes

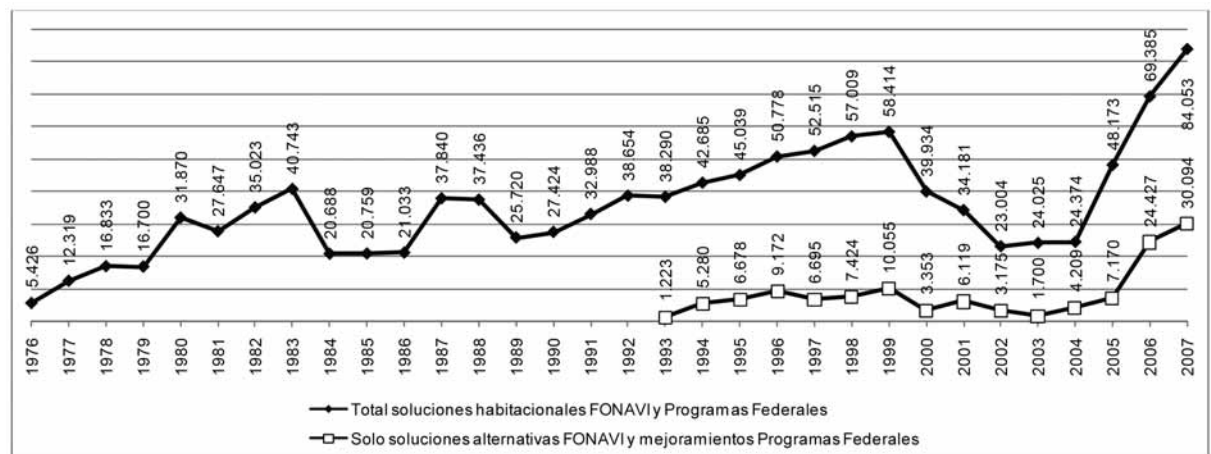
13- En este análisis no se han considerado las soluciones provistas por los programas de infraestructura, vistos como complementarios de las soluciones habitacionales, ni las soluciones provistas por los programas financiados por organismos internacionales, dado que escapan al alcance de esta investigación

especiales de coparticipación (como el FONAVI) fueran de libre disponibilidad para las jurisdicciones, y que permitió a los gobiernos provinciales utilizarlos para cubrir otros gastos (tales como salarios), afectados por los déficits fiscales causados por la recesión.

Por otra parte, en el cuadro 8 y su gráfico correspondiente, puede observarse que el total de soluciones habitacionales terminadas anualmente por el FONAVI en todo el país continuó a partir del año 2003 esta tendencia en declive iniciada en el año 2000. Lo significativo de esta tendencia es que se dio a pesar de que las transferencias de recursos a las jurisdicciones comenzaron a incrementarse a partir de ese año en todo el país, debido al crecimiento económico ocurrido desde entonces, tal como se observa en el cuadro 9 y su gráfico correspondiente.

Cuadro y gráfico 7. Total de soluciones habitacionales terminadas: FONAVI y PF nuevos, con soluciones alternativas y mejoramientos discriminados. Total País 1976-2007

Soluciones habitacionales	Años																				Totales													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Total soluciones habitacionales FONAVI y PF nuevos	5.426	12.319	16.833	16.700	31.870	27.647	35.023	40.743	20.688	20.759	21.033	37.840	37.436	25.720	27.424	32.988	38.654	38.290	42.685	45.039	50.778	52.515	57.009	58.414	39.934	34.181	23.004	24.025	24.374	48.173	69.385	84.053	1.140.962	
Solo soluciones alternativas FONAVI y mejoramientos Programas Federales																			1.223	5.280	6.678	9.172	6.695	7.424	10.055	3.353	6.119	3.175	1.700	4.209	7.170	24.427	30.094	126.774

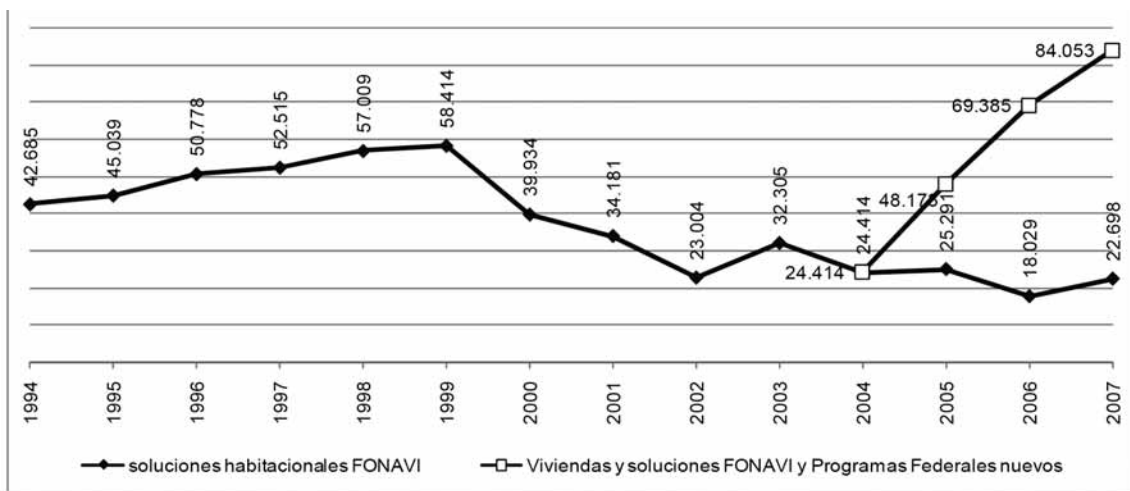


Fuente: elaboración sobre la base de información de las Auditorías del FONAVI. En Consejo Nacional de la Vivienda: <http://www.cnvivienda.org.ar/viviendas.htm>

Esta tendencia se debió principalmente a que los institutos de viviendas provinciales comenzaron a partir de ese año a utilizar parte de los recursos del FONAVI para los aportes complementarios de las jurisdicciones, requeridos por los programas federales nuevos, para la compra de tierras para las viviendas y para realizar obras de infraestructura. Por lo tanto, es cierto que la nueva política federal recuperó y continuó la política del FONAVI, pero a la vez, afectó a las políticas jurisdiccionales implementadas con estos recursos, debido a que debieron aportar a la implementación de los programas federales nuevos. Esto no favoreció la autonomía de formulación de acciones propias que los institutos provinciales habían comenzado a realizar a partir de la reforma de 1995.

Cuadro y gráfico 8. Soluciones habitacionales del FONAVI solo (1994-2007) y con el aporte de las soluciones de los PF nuevos terminadas a partir de 2003. Total del País

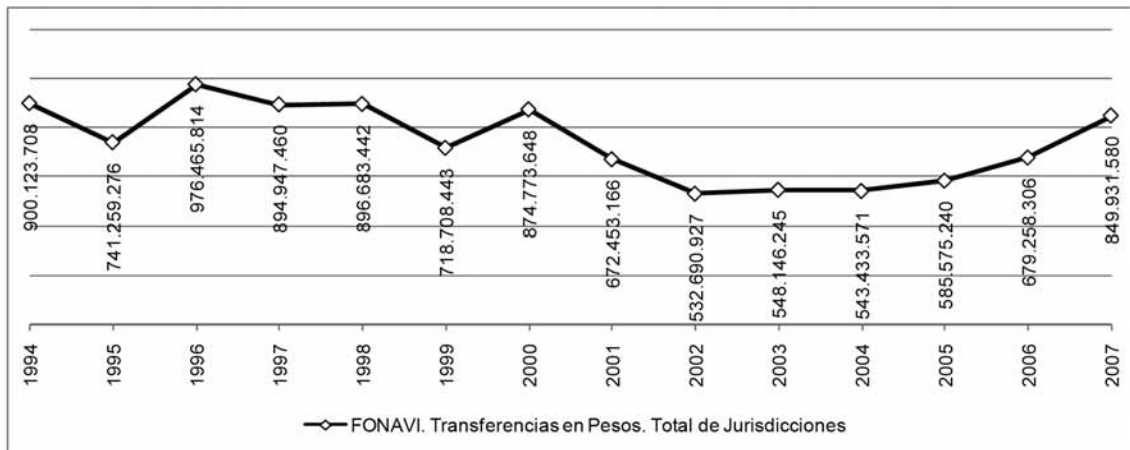
Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Soluciones habitacionales FONAVI	42.685	45.039	50.778	52.515	57.009	58.414	39.934	34.181	23.004	32.305	24.414	25.291	18.029	22.698
Viviendas y soluciones FONAVI con el aporte de PF nuevos												48.173	69.385	84.053



Fuente: elaboración propia a partir del documento oficial "Auditorías FONAVI y Programas Federales. Informe Síntesis 2007" (2008)

Cuadro y gráfico 9. Transferencias (en \$) del FONAVI a todas las jurisdicciones. 1994-2007

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
FONAVI. Transferencias en pesos al total de jurisdicciones	900.123.708	741.259.276	976.465.814	894.947.460	896.683.442	718.708.443	874.773.648	672.453.166	532.690.927	548.146.245	543.433.571	585.575.240	679.258.306	849.931.580



Fuente: elaboración propia a partir de la Revista N.º 24 del Consejo Nacional de la Vivienda (abril 2008: 44-45)

En el **cuadro 10 (y sus gráficos)**, se puede observar la cantidad de soluciones habitacionales ejecutadas y comprometidas (firmadas) por cada uno de los programas y subprogramas nuevos, desde el inicio de esta política en el año 2003 y hasta diciembre de 2007. También puede observarse la cantidad de soluciones terminadas por el FONAVI en el mismo periodo en todo el país.

Cuadro 10. Cantidad de soluciones: PF nuevos y FONAVI. Total País 2003-2007

Programas y subprogramas (Total País)		Viviendas nuevas (1)	Mejoramientos de viviendas y soluciones alternativas (2)*	Total de soluciones habitacionales (1+2)**
Programas y Subprogramas nuevos	PFEH	15.689		15.689
	PFSH	22.085		22.085
	PFSH Subprograma Emergencia hídrica	2.240	8.981	11.221
	PFSH Subprograma Emergencia sísmica	165	200	365
	PFSH Subprogramas Emergencia climática	970	73	1.043
	PFSH Subprograma Viviendas con Aborígenes	944	507	1.451
	PFSH Subprograma Viviendas Rurales	s/d		s/d
	PFSH Subprograma Emergencia Social	883		883
	PFMV		64.828	64.828
	PFMV -Cooperativas		5.124	5.124
	SPFMV -Municipios		2.401	2.401
	PFMV -Villas		269	269
	PFCV -Etapa I (Construcciones I)	101.061		101.061
	SPFCV -Municipios	21.736		21.736
	SPFCV -Villas	9.429	3.306	12.735
	PFPCV -Etapa II (Construcciones II)	38.757		38.757
	SPFPCV -Municipios	1.490		1.490
	SPFPCV -UOCRA	302		302
	SPFPCV -Terminación	4.560		4.560
	CÁRITAS	1.829		1.829
	PFREACT I y II	30.468		30.468
	Total PF nuevos	252.608	85.689	338.297
	FONAVI. Fondo Nacional de la Vivienda	89.352	33.385	122.737
	Total PF nuevos y FONAVI	341.960	119.074	461.034

Fuentes: elaboración propia sobre la base de SSDUYV (2007) y "Auditorías FONAVI y Programas Federales. Informe Síntesis 2007" (2008)

Destinatarios teóricos

Establecer de manera precisa el conjunto de los destinatarios teóricos de la Política Federal de Vivienda es una tarea difícil de realizar, tanto porque los programas nuevos, con el criterio de la focalización, tuvieron distintos destinatarios teóricos, como porque varios de ellos se basaron en indicadores no demográficos, imprecisos de cuantificar.

A pesar de esto, y en concordancia con lo expresado en diferentes documentos, es posible suponer con bastante certeza que la mayoría de los programas y subprogramas nuevos se orientaron fundamentalmente a los sectores de menores ingresos más vulnerables de la sociedad. Por este motivo y teniendo en cuenta lo plasmado en LÓPEZ (2003), pueden tomarse como referencia general para establecer esta relación dos indicadores: la cantidad de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) existentes en el país según el Censo del año 2001

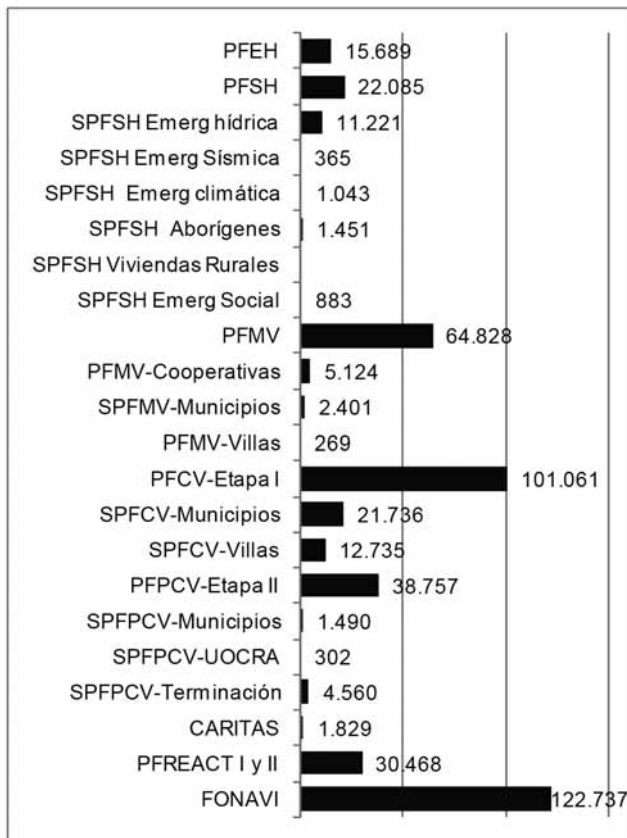


Gráfico 10.1. Total de soluciones habitacionales: PF nuevos y FONAVI. Total País 2003-2007

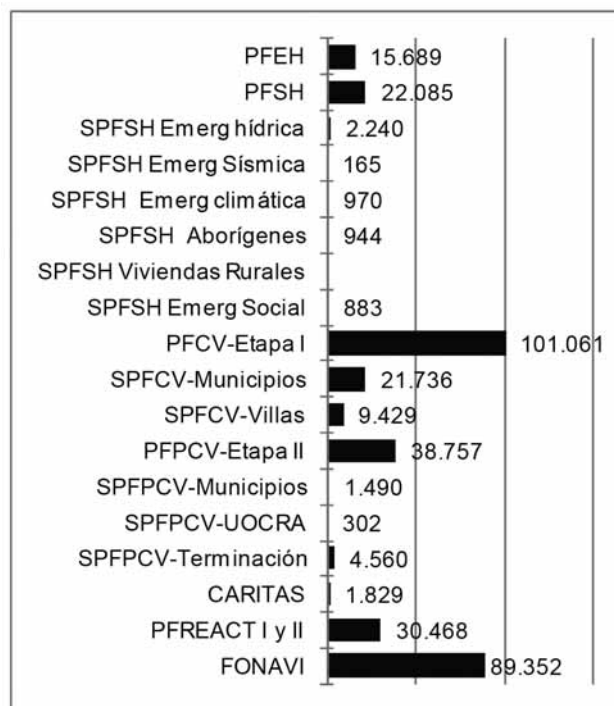
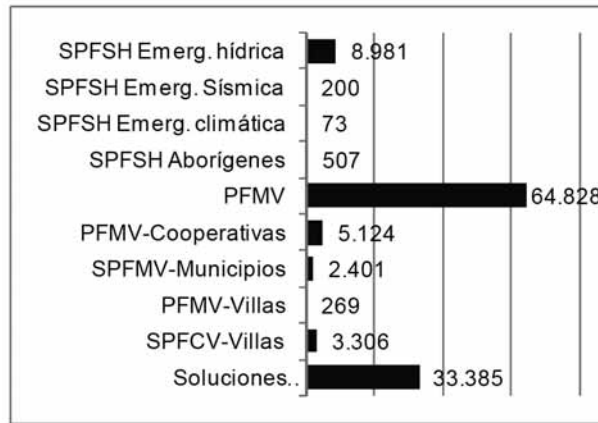


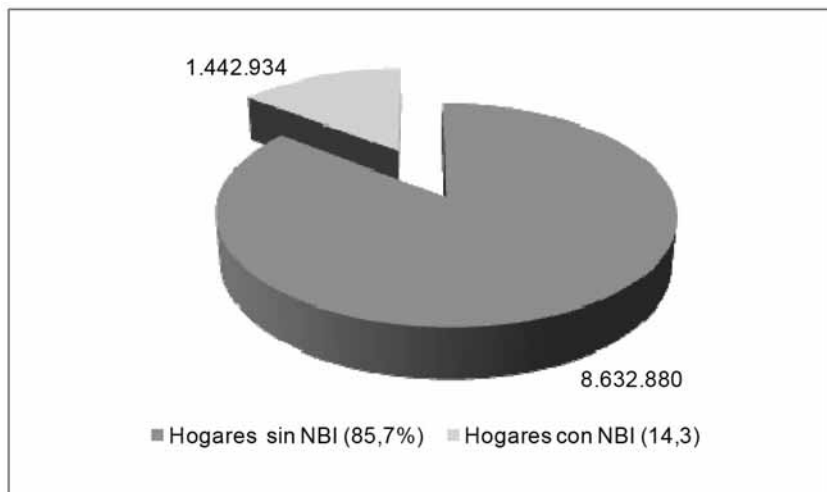
Gráfico 10.2. Viviendas nuevas de los PF nuevos y del FONAVI. Total País 2003/2007

Gráfico 10.3. Mejoramientos habitacionales de los PF nuevos y soluciones habitacionales alternativas del FONAVI. Total País 2003/2007



(figura 3) y la cantidad de hogares en situaciones habitacionales deficitarias existentes en el mismo año, en particular en los tres quintiles inferiores de ingresos, según lo calculado por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales a partir de la Encuesta SIEMPRO 2001 y del INDEC sobre la base del Censo 2001 (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, 2003), que además diferenció el déficit en cualitativo y cuantitativo (cuadros 11 y 12), ya que ambos indicadores fueron utilizados en distintos documentos como referencia para definir a los destinatarios de esta política.

Figura 3. Hogares particulares y hogares con NBI. Total país (2001)¹⁵
Fuente: elaboración propia sobre la base de informaciones del INDEC: <http://www.indec.gov.ar>



14- Esto se debe a que los hogares en situaciones de pobreza son más numerosos y porque presentan mayores situaciones de hacinamiento de hogares allegados (no registrados por el Censo de 2001).

15- Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas de acuerdo con la metodología utilizada por INDEC en "La Pobreza en la Argentina", Serie Estudios INDEC N.º 1, Buenos Aires, 1984. Son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: (1) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto; (2) Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); (3) Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; (4) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela; (5) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

Según el Censo del año 2001, había 1.442.934 de hogares particulares con NBI en el país, equivalentes al 14,3 % del total de hogares particulares (10.075.814). Estos hogares a su vez concentraban 6.343.589 de personas en estas condiciones, equivalentes al 17,7 % del total de la población en ese año (35.927.409).¹⁴

El número de hogares con NBI a su vez es bastante aproximado al de la cantidad de hogares del primer quintil inferior de ingresos que vivían en viviendas deficitarias en 2001, que alcanzaba a 1.315.054 hogares, como puede verse en el cuadro 12.

Cuadro 11. Situaciones habitacionales deficitarias de los hogares por quintil de ingresos. Total País 2001

Quintiles de ingresos de los hogares. Total País	En viviendas irrecuperables	En viviendas recuperables	Con hacinamiento por cuarto en vivienda buena	Total de hogares en viviendas deficitarias	Total de hogares en viviendas no deficitarias	Total de hogares
Quintil 1	307.507	831.258	225.290	1.364.054	650.671	2.014.725
Quintil 2	118.780	461.861	145.424	726.065	1.288.660	2.014.725
Quintil 3	60.241	216.599	57.310	334.150	1.680.575	2.014.725
Subtotal 1, 2 y 3	486.528	1.509.718	428.024	2.424.269	3.619.906	6.044.175
Quintil 4	30.524	111.645	22.250	164.419	1.850.306	2.014.725
Quintil 5	16.986	25.601	9.595	52.182	1.962.543	2.014.725
Total	534.037	1.646.965	459.869	2.640.871	7.432.754	10.073.625
Porcentajes						
Quintil 1	57,6 %	50,5 %	49,0 %	51,7 %	8,8 %	20,0 %
Quintil 2	22,2 %	28,0 %	31,6 %	27,5 %	17,3 %	20,0 %
Quintil 3	11,3 %	13,2 %	12,5 %	12,7 %	22,6 %	20,0 %
Subtotal 1, 2 y 3	91,1 %	91,7 %	93,1 %	91,8 %	48,7 %	60,0 %
Quintil 4	5,7 %	6,8 %	4,8 %	6,2 %	24,9 %	20,0 %
Quintil 5	3,2 %	1,6 %	2,1 %	2,0 %	26,4 %	20,0 %
Del total de hogares	5,3 %	16,3 %	4,6 %	26,2 %	73,8 %	100,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales elaborados sobre la base del Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Cuadro 12. Programas y Subprogramas orientados a hogares NBI o quintil I de Ingresos. Total País 2003-2007

Programas y subprogramas orientados a quintil I o Hogares con NBI	Viviendas nuevas	Mejoramientos y soluciones alternativas de viviendas	Total de soluciones habitacionales
Emergencia Habitacional	15.689		15.689
Solidaridad Habitacional	27.287	9761	37.048
Mejor Vivir		72.622	72.622
Construcciones I y II para Villas, Municipios, UOCRA y Terminación	37.517	3.306	40.823
CÁRITAS	1.829		1.829
FONAVI. Fondo Nacional de la Vivienda		33.385	33.385
Totales	82.322	119.074	201.396

Fuentes: ídem cuadro 10

Por otra parte, de los documentos oficiales analizados se puede inferir que los programas que se orientaron particularmente a estos dos grupos de destinatarios más desfavorables son los que figuran en el **cuadro 12**, con sus correspondientes cantidades de soluciones. Los restantes programas se orientaron preferentemente a los hogares de quintiles de ingresos 2 y 3 (**cuadro 13**).

Cuadro 13. Programas orientados a hogares de los quintiles de ingresos 2 y 3. Total País 2003-2007

Fuentes: ídem cuadro 10

Programas y subprogramas orientados a quintiles 2 y 3	Total de viviendas nuevas
Construcciones I y II	139.818
PFREACT I y II	30.468
FONAVI	89.352
Total	259.638

8.3. Capacidad operativa de la Política Federal de Vivienda en el Período 2003-2007

En primer lugar se analiza aquí la proporción de hogares en situaciones habitacionales deficitarias, especialmente de la población destinataria teórica (la de los tres primeros quintiles de ingreso), según sus tipos de déficits, en relación con los distintos tipos de soluciones brindadas por esta política.

Al respecto se pueden realizar las siguientes apreciaciones: el total de hogares en viviendas deficitarias existentes en 2001 en el país era de 2.640.871, que representaba el 26,2 % del total de los hogares (10.073.625). De dichas cantidades de hogares las soluciones de la Política Federal de Vivienda del período 2003-2007 (PF nuevos y FONAVI) alcanzaron a cubrir el 17,5 %.¹⁶ Si se considera que ellos se orientaron exclusivamente a los tres primeros quintiles de ingresos (2.424.269 hogares), esta cobertura alcanzó a cubrir el 19 % de la población destinataria teórica (**figura 4**).¹⁷

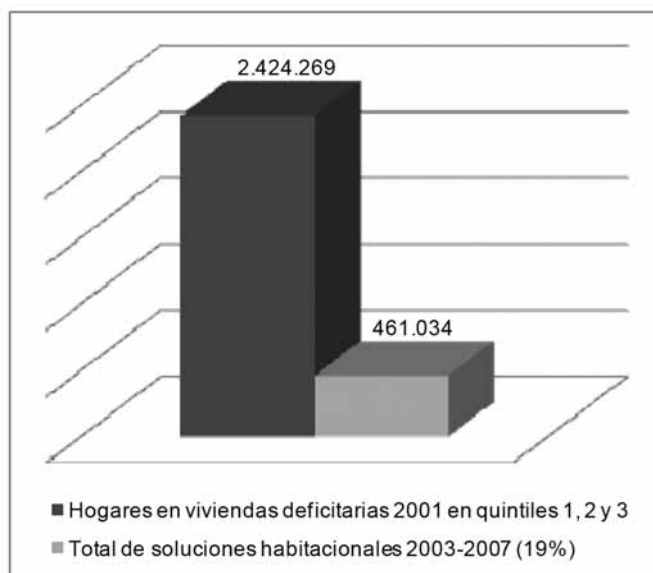


Figura 4. Cobertura de las soluciones habitacionales 2003-2007 de los hogares en viviendas deficitarias 2001 de los quintiles de ingresos 1, 2 y 3. Total país

Según el Censo de 2001, la mayor parte de los hogares en viviendas deficitarias habitaban en viviendas recuperables o vivían hacinados en viviendas buenas: los primeros alcanzaban el 62,4 % de los hogares en viviendas deficitarias y los segundos alcanzaban al 17,4 % de ellos (**figura 5**).

Es cierto que esta política incrementó considerablemente la proporción de mejoramientos habitacionales destinados a ambos grupos de hogares en relación con la política anterior, pero en relación con la característica del déficit, el incremento no fue tan significativo, ya que solamente el 19,7 % del total de las soluciones de los PF nuevos (**figura 6**) consistieron en mejoramientos habitacionales.

16- Sin contar los programas con financiamientos internacionales.

17- Hay que tener en cuenta que los dos primeros quintiles de menores ingresos concentraban a nivel nacional en el año 2001 el 79 % del déficit habitacional establecido por el INDEC y el tercer quintil, el 13 %, es decir, los tres quintiles de ingresos inferiores tenían el 92 % de los hogares en situaciones deficitarias del país.

El porcentaje de mejoramientos realizados por los PF nuevos podría incrementarse algunos puntos, debido a que entre las soluciones alternativas del FONAVI, equivalentes al 7,7 % del total de las soluciones realizadas a este nivel, también se realizaron mejoramientos, pero esta información no se encontró discriminada. Tampoco se han considerado aquí los programas con financiamiento internacional, dedicados exclusivamente a estas soluciones. De todas maneras, si se consideran sumados los mejoramientos habitacionales de los PF nuevos y las soluciones alternativas del FONAVI, igualmente apenas alcanzan a cubrir el 6,1 % de los tres primeros quintiles de ingresos de estos hogares (**figura 7**) en

contraposición con el 64,8 % que cubrieron las viviendas nuevas del déficit de los hogares en viviendas irrecuperables de estos tres quintiles (**figura 8**).

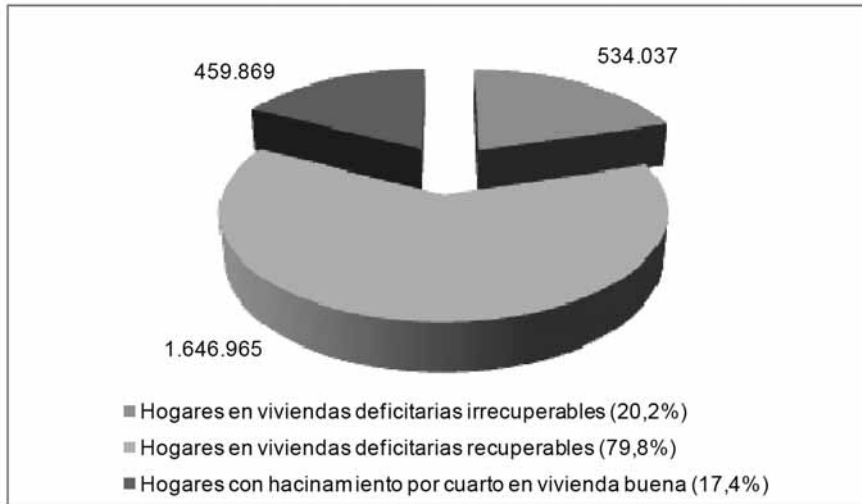


Figura 5. Situaciones habitacionales deficitarias de los hogares. Total País (2001)

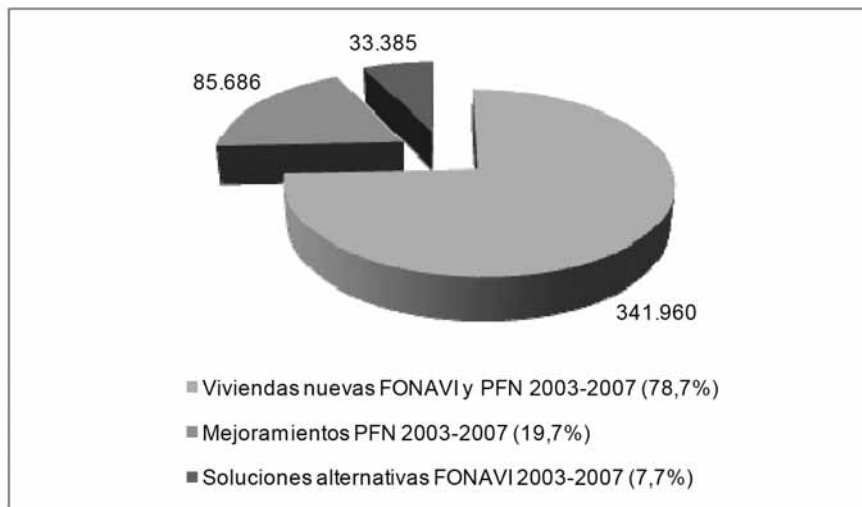


Figura 6. Tipos de soluciones habitacionales de la PF 2003-2007. Total País

Como puede observarse en las **figuras 7 y 8**, a pesar de haberse incrementado los mejoramientos, persistió una desproporción importante entre ambos tipos de déficits y los tipos de soluciones provistas.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el grado de cobertura que alcanzaron estos tipos de soluciones en cada quintil de ingresos a los que se orientaron, pueden sacarse las siguientes conclusiones:

Más de la mitad (51,7 %) de los hogares en viviendas deficitarias en 2001 pertenecían al quintil 1 de ingresos (**figura 9**), y la cantidad de soluciones de los PF nuevos que se orientaron a este segmento de población o con NBI fue un poco menor (43,7 %) en proporción a las soluciones de los programas orientados a los quintiles 2 y 3, que alcanzaron el 56,3 % del total de soluciones (**figura 10**).

A pesar de que la proporción entre la cantidad de soluciones orientadas al quintil 1 de ingresos y las orientadas a los quintiles 2 y 3 fue relativamente igual, debido a que el primer grupo era más numeroso, las soluciones alcanzaron a

cubrir solo el 14,8 % de los hogares deficitarios del primer quintil (**figura 11**), mientras que las orientadas al segundo grupo alcanzaron a cubrir el 24,5 % de los hogares deficitarios de los quintiles 2 y 3 (**figura 12**). Si bien se trata de un desequilibrio no muy grande, puede señalarse una falta de mayor priorización de las necesidades de los grupos más desfavorecidos.

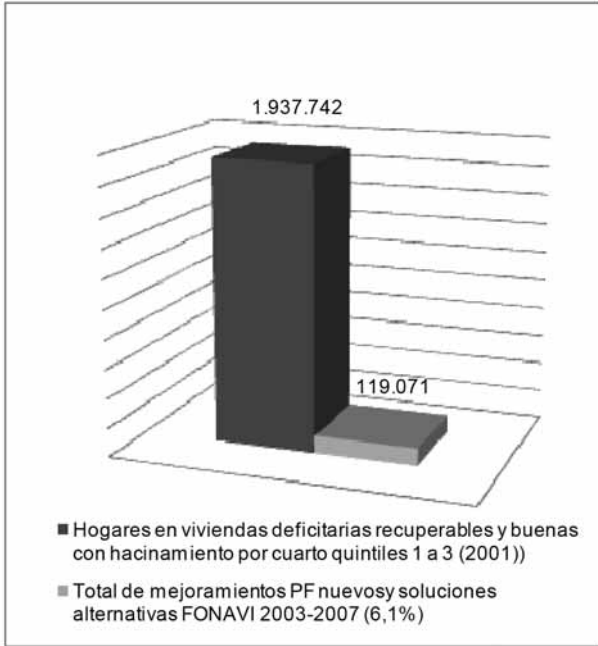


Figura 7. Hogares de los quintiles 1, 2 y 3 de ingresos en viviendas deficitarias recuperables y buenas con hacimiento por cuarto (2001), en relación con los mejoramientos de los PF nuevos y las soluciones alternativas del FONAVI 2003-2007

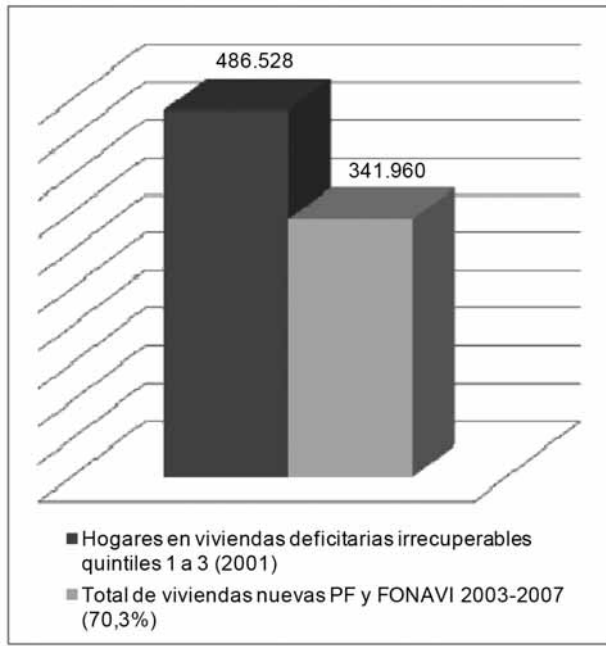
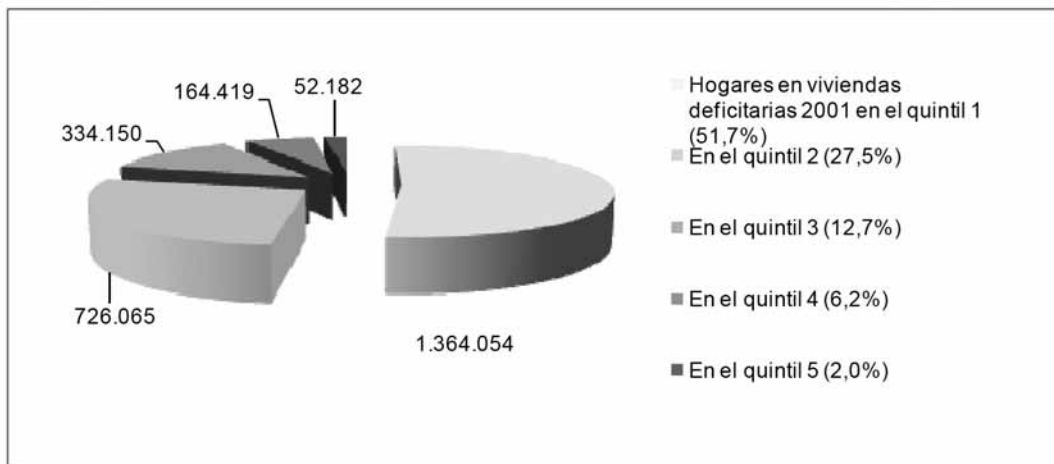


Figura 8. Hogares de los quintiles 1, 2 y 3 de ingresos en viviendas deficitarias irre recuperables (2001), en relación con las viviendas nuevas de los PF nuevos y el FONAVI 2003-2007

Finalmente, mientras que las viviendas nuevas orientadas al primer quintil de ingresos (población NBI) alcanzaron a cubrir el 26,8 % de los hogares en viviendas deficitarias irre recuperables, los mejoramientos y soluciones alternativas orientadas a este quintil alcanzaron a cubrir el 14,3 % de los hogares en viviendas deficitarias recuperables 2001 de este mismo quintil (**figuras 13 y 14**). Esta relación es congruente con las mayores necesidades que tienen los hogares de este quintil que viven en viviendas irre recuperables con relación a los que viven en viviendas deficitarias recuperables.

Figura 9. Distribución en quintiles de ingresos de los hogares en viviendas deficitarias 2001. Total País



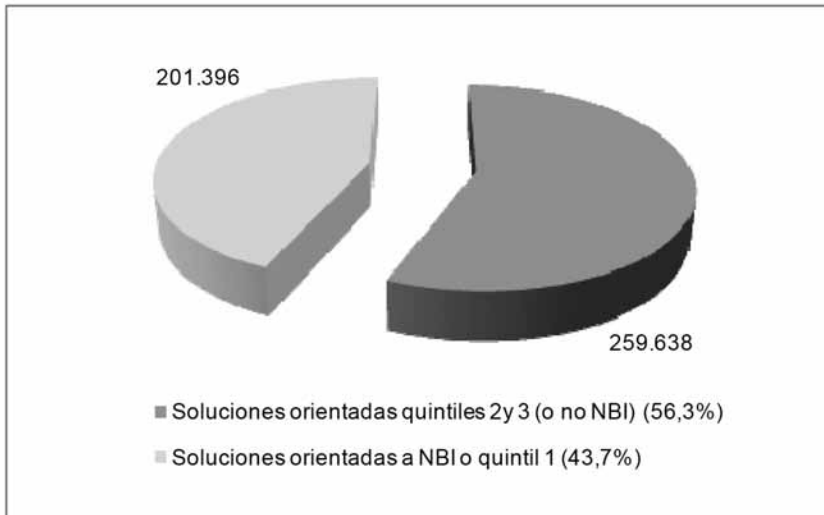


Figura 10. Tipos de soluciones según quintiles de ingresos de los hogares destinatarios en viviendas deficitarias 2001

En cambio, no ha resultado coherente que la población en viviendas deficitarias recuperables 2001 de los quintiles 2 y 3 de ingresos alcanzaban en todo el país los 678.460 hogares y, en teoría, no se hayan realizado mejoramientos habitacionales para este sector social, más aun cuando la cantidad de población de estos quintiles que vivía en viviendas irrecuperables alcanzaba solo a los 179.021 hogares, y las viviendas nuevas que, en teoría, se construyeron para ellos superaron esta cifra, llegando a las 232.964 unidades.

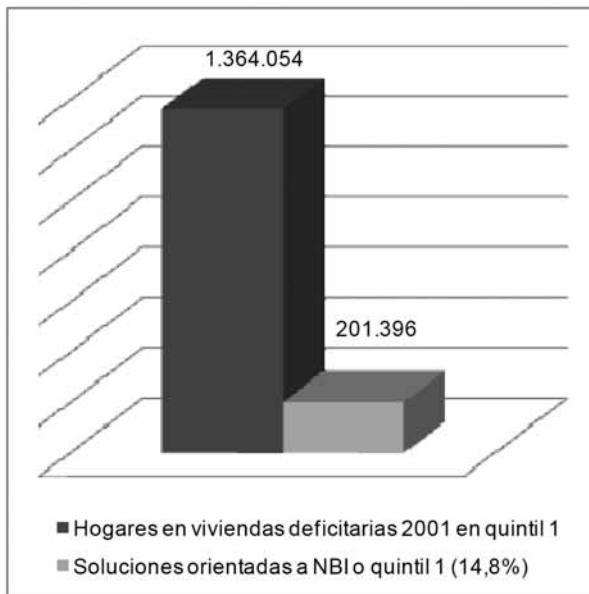


Gráfico 11. Total de hogares del quintil 1 de ingresos en viviendas deficitarias (2001) y total de soluciones 2003-2007 orientadas a estos hogares

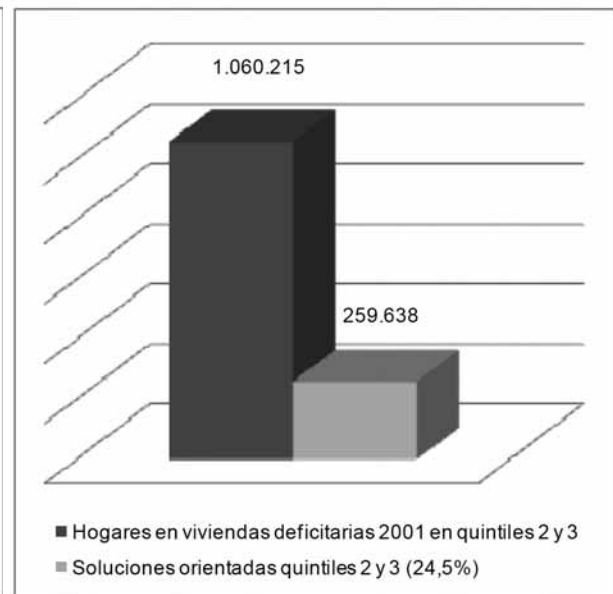


Figura 12. Total de hogares de los quintiles 2 y 3 de ingresos en viviendas deficitarias (2001) y total de soluciones 2003-2007 orientadas a estos hogares

COBERTURA TERRITORIAL

El análisis y la ponderación de la distribución en las distintas jurisdicciones del país, de las soluciones habitacionales producidas por el conjunto de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007, desde una perspectiva de su

contribución a equilibrar los distintos niveles de déficits socio-habitacionales existentes en cada región, en particular en los hogares de los quintiles de ingreso 1, 2 y 3 —que fue la población a la que se orientó esta política—, requiere primero analizar la distribución de dicho déficit en las distintas jurisdicciones del país.

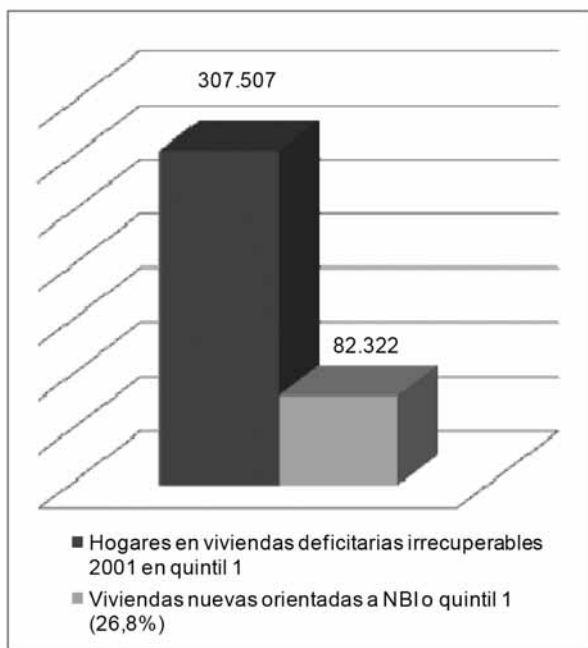


Figura 13. Total de viviendas nuevas 2003-2007 según quintiles de ingresos de los hogares en viviendas deficitarias 2001 a las que se orientaron. Total País

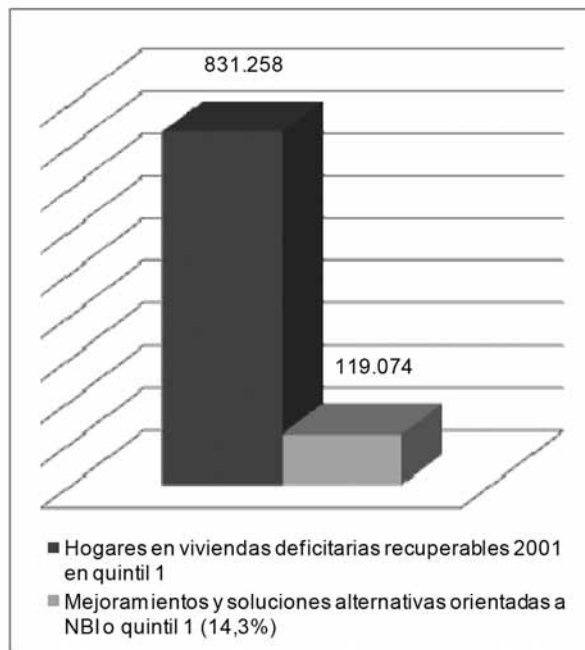


Figura 14. Total de viviendas nuevas 2003-2007 según quintiles de ingresos de los hogares en viviendas deficitarias 2001 a las que se orientaron. Total País

En el **cuadro 14** puede observarse el porcentaje de hogares de los quintiles de ingreso 1, 2 y 3 de cada una de las jurisdicciones del país, que en el año 2001 vivían en viviendas deficitarias, y también el porcentaje de estos hogares de cada jurisdicción del total de estos en el país.

Al respecto puede señalarse que de los 10.073.625 hogares que existían en el país en 2001, el 24,1 %, es decir, 2.424.269 de hogares, reunían ambos requisitos de pertenecer a alguno de estos tres quintiles de ingreso y de vivir en viviendas deficitarias.

Los mayores porcentajes de estos hogares pertenecían a tres provincias: Buenos Aires (en especial al Conurbano), Córdoba y Santa Fe. En estas tres provincias vivía el 48,3 % del total de estos hogares del país (**figura 15**). Sin embargo, en términos porcentuales de cada jurisdicción, eran las provincias de las regiones NOA y NEA las que tenían los valores de déficit más altos. En provincias como Formosa, Chaco, Misiones o Santiago del Estero, los hogares de los quintiles de ingreso 1, 2 y 3 que vivían en viviendas deficitarias superaban el 50 % del total de hogares de esas jurisdicciones. Es decir, tenían más de la mitad de sus poblaciones dentro de estos quintiles de ingresos y viviendo en viviendas deficitarias (**figura 16**).

Cuadro 14. Hogares en viviendas deficitarias de los quintiles 1, 2 y 3 del total de hogares de cada jurisdicción y del total del país, por regiones. Año 2001

Regiones	Jurisdicciones	Total de Hogares	Hogares quintiles 1-2-3 en viviendas deficitarias de cada jurisdicción	Hogares quintiles 1-2-3 en viviendas deficitarias de cada jurisdicción (%)	Hogares quintiles 1-2-3 en viviendas deficitarias de todo el país (%)
METROPOLITANA y PAMPEANA	Capital Federal	1.024.231	50.115	4,9 %	2,1 %
	Buenos Aires	3.920.985	844.605	21,5 %	34,8 %
	Córdoba	877.065	153.049	17,5 %	6,3 %
	Santa Fe	872.132	174.646	20,0 %	7,2 %
	Entre Ríos	316.651	77.805	24,6 %	3,2 %
	La Pampa	91.656	12.077	13,2 %	0,5 %
NORDESTE	Chaco	238.100	123.805	52,0 %	5,1 %
	Misiones	234.899	119.202	50,7 %	4,9 %
	Corrientes	225.878	95.753	42,4 %	3,9 %
	Formosa	114.349	66.490	58,1 %	2,7 %
NOROESTE	Tucumán	310.674	121.259	39,0 %	5,0 %
	Salta	241.279	111.908	46,4 %	4,6 %
	Stgo. del Estero	178.160	98.614	55,4 %	4,1 %
	Jujuy	141.559	62.805	44,4 %	2,6 %
	Catamarca	77.755	28.306	36,4 %	1,2 %
	La Rioja	68.379	21.862	32,0 %	0,9 %
CUYO	Mendoza	410.332	91.446	22,3 %	3,8 %
	San Juan	148.869	44.210	29,7 %	1,8 %
	San Luis	101.623	23.572	23,2 %	1,0 %
PATAGONIA	Río Negro	154.405	38.280	24,8 %	1,6 %
	Neuquén	128.313	28.242	22,0 %	1,2 %
	Chubut	114.694	25.315	22,1 %	1,0 %
	Santa Cruz	53.825	7.270	13,5 %	0,3 %
	Tierra del Fuego	27.812	3.634	13,1 %	0,1 %
	TOTAL	10.073.625	2.424.269	24,1 %	100,0 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de Estudios de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales realizados a partir del Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Debido a que los nuevos programas federales y el FONAVI tuvieron criterios diferentes de distribución territorial de las soluciones, es necesario analizarlos de manera separada.

El FONAVI —como ya se ha dicho en el inicio de este capítulo— es un fondo cuyos recursos el Estado nacional recauda a través de un impuesto y lo transfiere mensualmente de manera automática a las jurisdicciones. Esta transferencia es realizada sobre la base de una tabla de coeficientes acordada entre las jurisdicciones, que quedó plasmada en la Ley 24.464 de 1995 de creación del Sistema Federal de la Vivienda. Estos coeficientes se establecieron según el déficit habitacional fijado por el INDEC a partir del censo de población del año 1991 y un dictamen de acuerdos del Consejo Nacional de la Vivienda integrado por todas las jurisdicciones. Su revisión quedó sujeta a la evolución de este déficit y otros indicadores de desempeño de los Institutos Provinciales de Vivienda.

Si bien el censo del año 2001 aportó nuevos datos relacionados con el déficit habitacional, estos coeficientes continuaron vigentes, y comparando ambos dan una relación con desequilibrios importantes. En la **figura 17** puede observarse a provincias de alto déficit como Buenos Aires que reciben aportes en menor proporción, y varias provincias que tienen bajo porcentaje de déficit, como las del sur del país, San Juan, San Luis o La Pampa, que reciben cuotas de aporte más altas que sus déficit. Este desequilibrio resulta negativo debido a que no favorecen a las provincias de mayor porcentaje de déficit internos, como las del NOA y NEA y por lo tanto, no ayudan a que con el tiempo se contrarresten los desequilibrios territoriales que presenta el déficit habitacional del país.

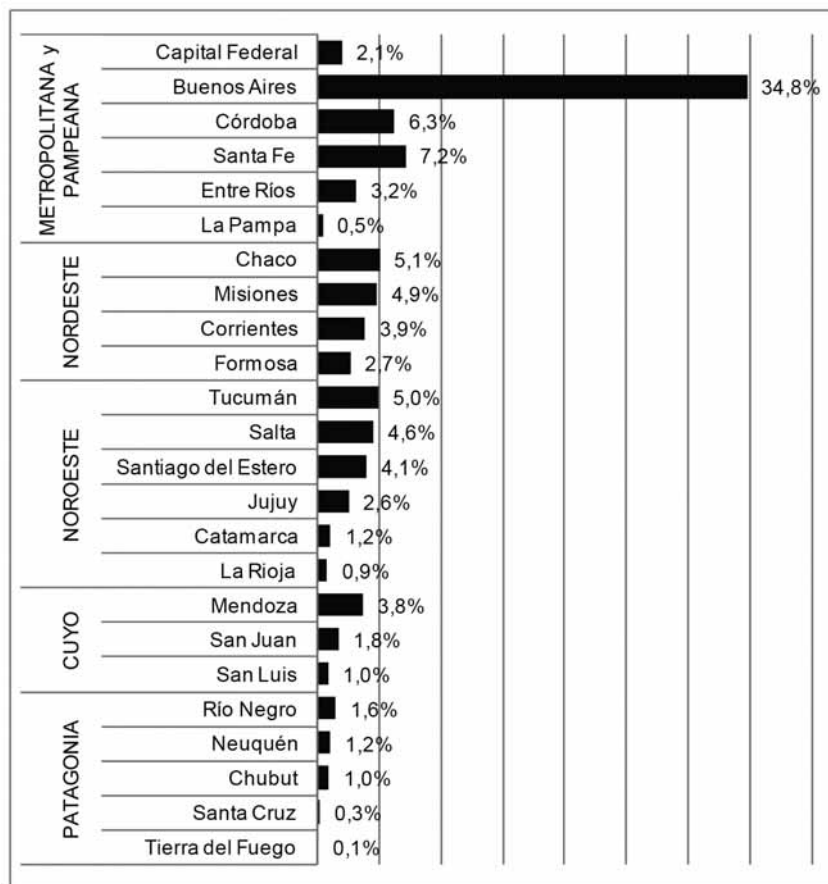


Figura 15. Hogares del país en viviendas deficitarias de los quintiles de ingreso 1, 2 y 3 en cada jurisdicción, por región. Año 2001

Fuente: elaboración propia sobre la base de Estudios de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales realizados a partir del Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Por su parte, los nuevos programas federales combinaron dos criterios de distribución: en primer lugar, algunos de ellos focalizaron territorialmente sus acciones de acuerdo con determinadas priorizaciones del problema (pobreza, desempleo, etc.) y, en segundo lugar, contemplaron una distribución inicial de cantidades de soluciones, acordada entre las jurisdicciones participantes en cada uno de los convenios marcos de los programas, que en los casos en que no fueron implementadas fueron luego redistribuidas entre aquellas que lo hicieron eficientemente, de acuerdo con los requisitos establecidos en dichos convenios.

En el **cuadro 15** se puede observar la cantidad total de soluciones de los nuevos Programas Federales (viviendas nuevas y mejoramientos) firmadas entre el gobierno nacional y las jurisdicciones, entre 2003 y 2007 y la cantidad de hogares en viviendas deficitarias de los quintiles 1, 2 y 3 existentes en cada jurisdicción en el año 2001.

Las **figuras 18** y **19** permiten analizar la distribución de las soluciones de estos programas en las distintas jurisdicciones del país, y ponderarla según la contribución que realizaron a equilibrar los distintos niveles de déficits socio-habitacionales existentes en dichas jurisdicciones de los hogares de los quintiles de ingreso 1, 2 y 3, que fueron los destinatarios a los que se orientaron estos programas.

En las **figuras 18** y **19** se pueden observar correlaciones favorables entre los porcentajes de soluciones y de población deficitaria en una cierta cantidad de jurisdicciones y en particular, aquellas con altos porcentajes de déficit, como las del NOA y NEA, a las cuales esta política priorizó con las acciones de algunos programas, con la única excepción de la provincia de Santiago del

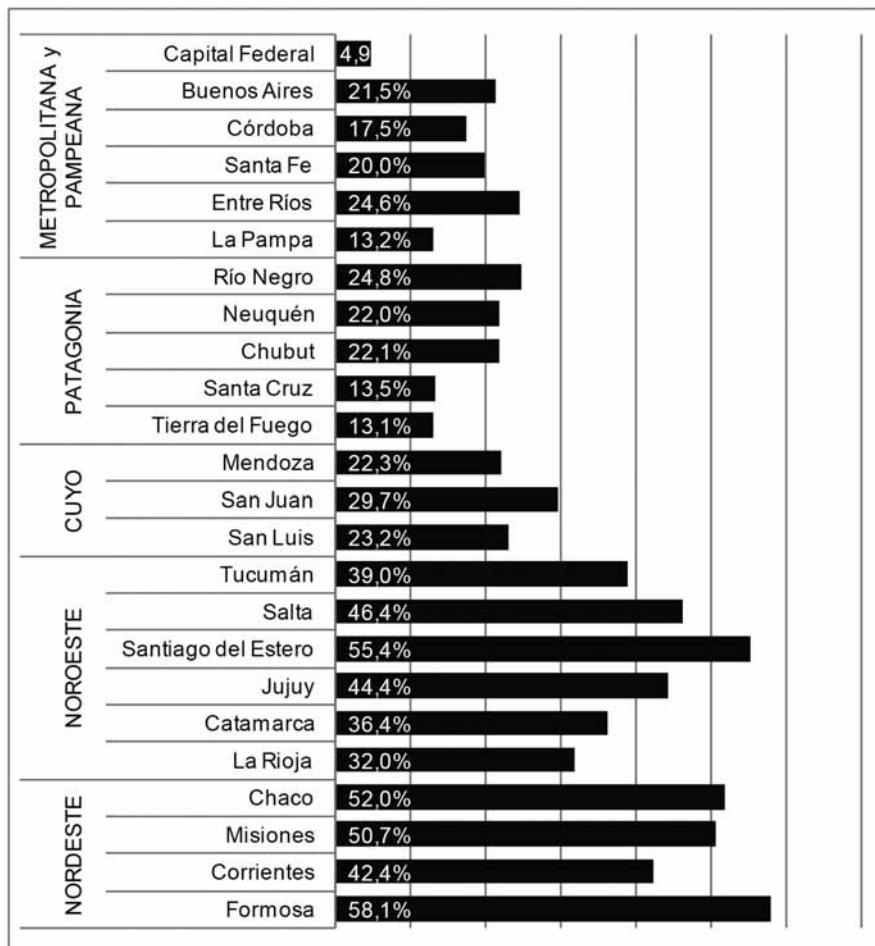


Figura 16. Hogares de los quintiles de ingreso 1, 2 y 3 de cada jurisdicción en viviendas deficitarias por regiones. Año 2001

Fuente: elaboración propia sobre la base de Estudios de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales realizados a partir del Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Estero. Asimismo también se observan desequilibrios en otras jurisdicciones, como Capital Federal, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, cuyos déficits afectan un porcentaje mucho menor de la población y que las soluciones habitacionales alcanzaron a cubrir en mayor proporción, contribuyendo a una distribución territorial inequitativa de las soluciones. También es llamativo el caso de la provincia de San Luis, que recibió durante el período una muy baja cantidad de soluciones, atribuible quizás a cuestiones de las relaciones políticas interjurisdiccionales, a la que esta política de vivienda resultó permeable.

DESTINATARIOS: CRITERIOS DE DEFINICIÓN, ELEGIBILIDAD Y ORGANIZACIÓN

Los programas de la Política Federal de Vivienda y El FONAVI contuvieron distintos criterios en estas cuestiones.

La Ley 24.464 de 1995, que reformó FONAVI y descentralizó competencias hacia los organismos jurisdiccionales, estableció en su Artículo 6.º: “Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán destinados a financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario; quedando facultados los organismos ejecutores en materia de vivienda en cada jurisdicción, para el dictado de normas, tendientes al cumplimiento del destino impuesto”, y en el Artículo 14º precisó: “Los recursos del FONAVI, en el porcentaje que fija esta ley, se destinarán a la financiación de créditos con garantía hipotecaria para la

construcción y/o compra, refacción, ampliación, o completamiento de viviendas económicas para *'familias de recursos insuficientes'*" (el destacado es nuestro).

Cuadro 15. Hogares en viviendas deficitarias de los quintiles 1, 2 y 3 del total de hogares de cada jurisdicción y cobertura de las soluciones habitacionales de los PF nuevos sobre los hogares en viviendas deficitarias quintiles 1, 2 y 3 de cada jurisdicción, por regiones. Año 2001

Regiones	Jurisdicciones	Total de Hogares	Hogares en viviendas deficitarias quintiles 1, 2 y 3	Hogares quintiles 1-2-3 en viviendas deficitarias de cada jurisdicción (%)	Soluciones habitacionales Programas Federales nuevos	Cobertura de las sol hab PF nuevos sobre los hogares en viviendas deficitarias quintiles 1, 2 y 3 de cada jurisdicción (%)
Metropolitana y Pampeana	Capital Federal	1.024.231	50.115	4,9 %	6.068	12,1 %
	Buenos Aires	3.920.985	844.605	21,5 %	76.146	9,0 %
	Córdoba	877.065	153.049	17,5 %	10.279	6,7 %
	Santa Fe	872.132	174.646	20,0 %	13.606	7,8 %
	Entre Ríos	316.651	77.805	24,6 %	7.733	9,9 %
	La Pampa	91.656	12.077	13,2 %	4.726	39,1 %
Nordeste	Chaco	238.100	123.805	52,0 %	31.203	25,2 %
	Misiones	234.899	119.202	50,7 %	21.387	17,9 %
	Corrientes	225.878	95.753	42,4 %	11.373	11,9 %
	Formosa	114.349	66.490	58,1 %	11.184	16,8 %
Noroeste	Tucumán	310.674	121.259	39,0 %	33.005	27,2 %
	Salta	241.279	111.908	46,4 %	17.151	15,3 %
	Stgo. del Estero	178.160	98.614	55,4 %	11.802	12,0 %
	Jujuy	141.559	62.805	44,4 %	15.384	24,5 %
	Catamarca	77.755	28.306	36,4 %	10.446	36,9 %
	La Rioja	68.379	21.862	32,0 %	9.063	41,5 %
Cuyo	Mendoza	410.332	91.446	22,3 %	12.491	13,7 %
	San Juan	148.869	44.210	29,7 %	11.101	25,1 %
	San Luis	101.623	23.572	23,2 %	496	2,1 %
Patagonia	Río Negro	154.405	38.280	24,8 %	4.711	12,3 %
	Neuquén	128.313	28.242	22,0 %	3.918	13,9 %
	Chubut	114.694	25.315	22,1 %	8.852	35,0 %
	Santa Cruz	53.825	7.270	13,5 %	4.269	58,7 %
	Tierra del Fuego	27.812	3.634	13,1 %	1.903	52,4 %
TOTALES		10.073.625	2.424.269	24,1 %	338.297	14,0 %

Fuente cuadro 15: elaboración propia sobre la base de Estudios de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales realizados a partir del Censo 2.001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Es decir que a nivel federal, el FONAVI definió de manera bastante universal a los posibles destinatarios con el criterio de "familias de recursos insuficientes", delegó a las jurisdicciones la creación de normas específicas para la implementación de las acciones y atribuyó cierta injerencia al Consejo Nacional de la Vivienda en relación con su elegibilidad, dado que en el Artículo 16° estableció que "El Consejo Nacional de la Vivienda sugerirá los criterios que deberían seguir las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para la selección de los adjudicatarios de los créditos financiados por el Fondo Nacional de la Vivienda. El falseamiento por parte de los adjudicatarios, de las informaciones que hubieran servido de base para las respectivas selecciones y adjudicaciones, acarreará la inmediata caducidad de estas y la ejecución correspondiente". Y en el Artículo 17° precisó que "A fin de garantizar la claridad en el funcionamiento de la operatoria de esta ley, se constituirá en cada jurisdicción un banco de datos con el registro de todos los beneficiarios de las adjudicaciones FONAVI y sus familiares directos".

Si bien es favorable a este nivel la adopción de un criterio bastante universal de definición de los destinatarios, tendiente a brindar una protección amplia y no excluir sectores con necesidades habitacionales, así como también establecer

criterios de elegibilidad, tendientes a evitar arbitrariedades en las adjudicaciones de las soluciones, pueden criticarse varias cuestiones. En primer lugar, la ambigüedad del concepto “familias de recursos insuficientes, que anteriormente estaba claramente definida en la Ley 21581 de reforma del FONAVI de 1977”;¹⁸ en segundo lugar, puede criticarse que no estableció ningún recaudo sobre posible aplicación de criterios de extrema focalización por parte de las jurisdicciones, que fue un hecho que ocurrió, y finalmente, puede criticarse el hecho de haber circunscrito como destinatarios solo a “familias”, que es un concepto que implica siempre un grupo de convivientes emparentados entre sí y que conlleva una política demográfica muy específica respecto de la organización de la sociedad. Esta definición, por ejemplo, excluye como posibles beneficiarios a personas que viven solas y pueden necesitar viviendas (hogares unifamiliares).

Diferente fue el criterio de definición de los destinatarios que establecieron los nuevos programas de esta política, así como también los programas preexistentes y los programas con financiamiento internacional que esta implementó, dado que desde el nivel federal se establecieron distintos criterios de focalización de los destinatarios. En el **cuadro 16** se resumen a modo ilustrativo los criterios de focalización de todos estos programas.

Si bien es favorable la intencionalidad de la Política Federal de Vivienda de

18- En su Artículo 7, esta Ley definió que “se considerará familia de recursos insuficientes, a aquella integrada por un grupo de convivientes cuya capacidad de pago, excluida la atención de las otras necesidades vitales mínimas, no alcance a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta TREINTA (30) años, o en el de vida útil determinado para la misma si fuere menor, con más el más bajo de los intereses que fije el Banco Hipotecario Nacional para sus operaciones usuales de financiamiento para la vivienda propia”.

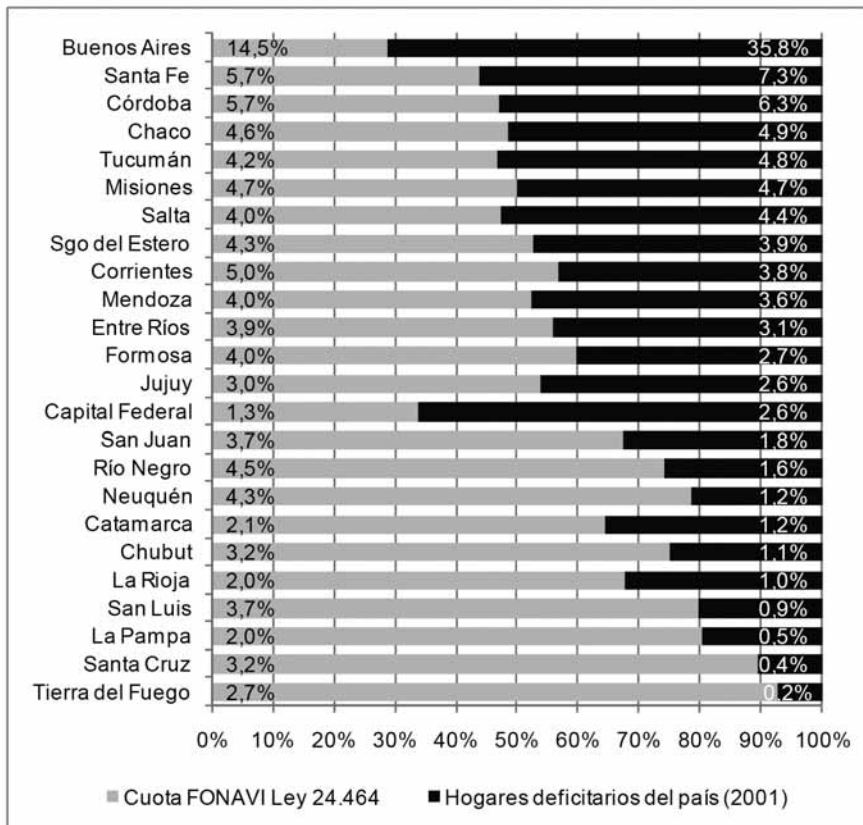


Figura 17. Hogares deficitarios (2001) y coeficientes de distribución del FONAVI en cada jurisdicción (%)

Fuente: elaboración propia sobre la base de SSDUYV (2003) y la Ley N.º 24.464 de 1995

priorizar la atención de los sectores más afectados por la pobreza y de utilizar la focalización para alcanzar una mejor asignación de recursos y también para dar mejores respuestas a los destinatarios, es criticable que no fuera complementada por coberturas universales que garanticen atención a todos los necesitados, para evitar la exclusión de grupos necesitados que no alcanzan a caber dentro de los criterios de focalización establecidos, así como también que no exijan satisfactores mínimos universales, que eviten diferencias en la calidad de las

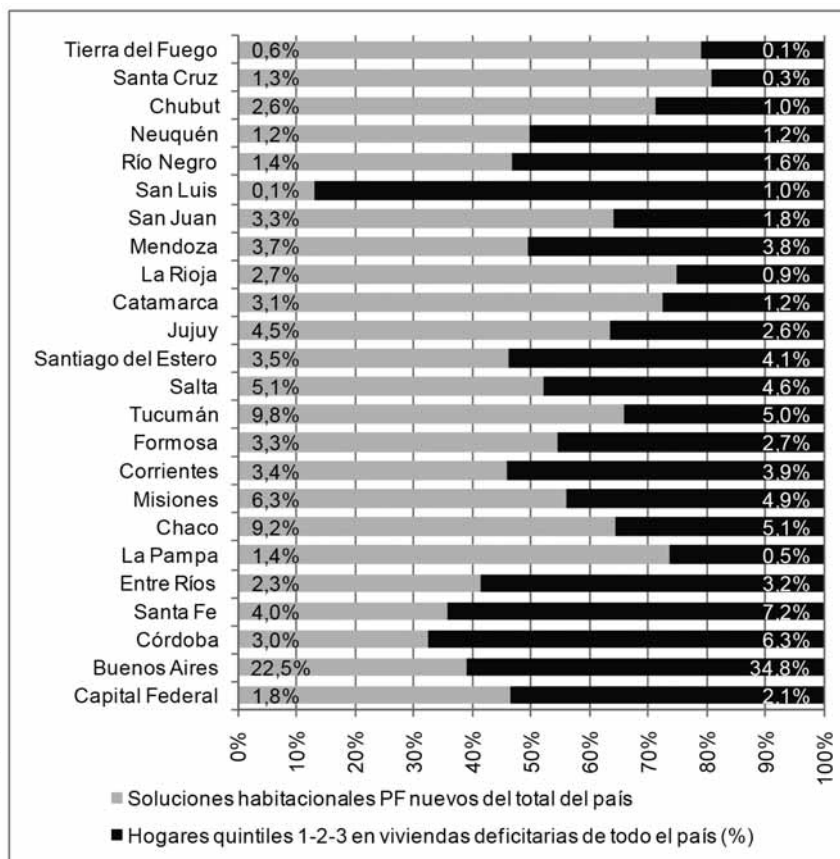


Figura 18. Cobertura de las soluciones habitacionales de los PF nuevos de los hogares de todo el país (2003-2007) y hogares en viviendas deficitarias de los quintiles 1, 2 y 3 de todo el país (Año 2001). Por jurisdicción
Fuente: elaboración propia sobre la base del cuadro 15

soluciones entre los de mayores y menores necesidades, porque contribuyen a la diferenciación social y a estigmatizar situaciones de pobreza.

Con relación a los criterios de elegibilidad, los programas federales nuevos y los preexistentes, en general delegaron a las jurisdicciones la selección de los beneficiarios. En cambio, los programas con financiamiento internacional establecieron de antemano tales criterios, aunque aquí no se han analizado.

Con relación a los criterios de organización de los destinatarios, todos estos programas, a diferencia del FONAVI, no hicieron referencia al concepto de “familia”, sino a categorías más abarcadoras, como la de “población” u “hogares”, que permiten mayor diversidad de núcleos primarios en la organización social.

NECESIDADES Y SATISFACTORES

La política Federal de Vivienda durante el período 2003-2007 tuvo diferentes formas de entender y definir las necesidades y los satisfactores en sus distintos instrumentos, como producto, quizás, del contexto socio-político en el que se gestaron.

Por un lado el FONAVI, como rémora de su época de creación (período del Estado de Bienestar), estableció el reconocimiento de una necesidad social básica y la obligación de garantizar a la sociedad un derecho universal. El Artículo 1.º de la Ley 24.464 de 1995 estableció: “*Créase el Sistema Federal de la Vivienda con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna. Ello, conforme lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional*”.

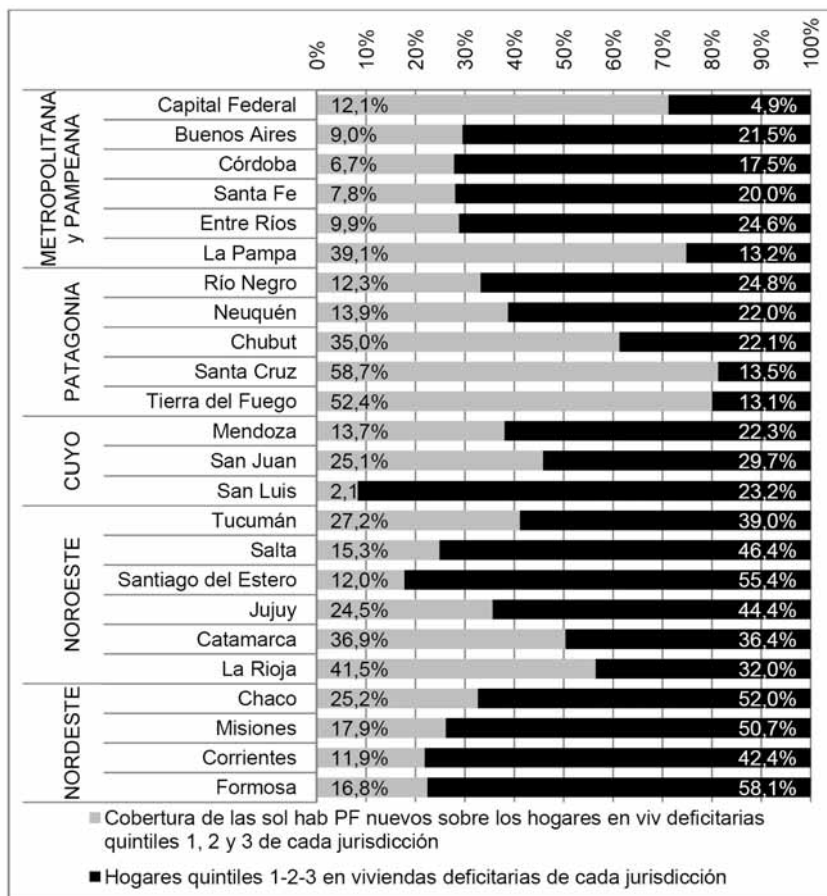


Figura 19. Cobertura de las soluciones habitacionales de los PF de los hogares de cada jurisdicción (2003-2007) y Hogares en viviendas deficitarias de los quintiles 1, 2 y 3 del total de hogares de cada jurisdicción (Año 2001)

Fuente: elaboración propia sobre la base del cuadro 15

Cuadro 16. Criterios de focalización de los destinatarios de los programas y subprogramas de la Política Federal de Vivienda (2003-2007)

Programas y subprogramas nuevos	Focalización de los destinatarios
EMERGENCIA HABITACIONAL	Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y desocupados, organizados en forma de Cooperativas de Trabajo
SOLIDARIDAD HABITACIONAL	Sectores desprotegidos de la sociedad en centros poblacionales fuertemente afectados por la desocupación. Emergencia social por daños climáticos o a poblaciones rurales y aborígenes
MEJOR VIVIR	Hogares en viviendas deficitarias recuperables
CONSTRUCCIÓN I Y II	Hogares de bajos recursos que necesitan una vivienda
URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS	Población de villas y asentamientos precarios en localidades del Gran Buenos Aires.
CÁRITAS ARGENTINA	Hogares de todo el país con ingresos por debajo de nivel de indigencia o con vulnerabilidad por situaciones de desempleo o marginalidad.
REACTIVACIÓN DE OBRAS DEL FONAVI I Y II	Sujeto a criterios jurisdiccionales
Programas preexistentes (subsidiados por el gobierno nacional)	Focalización de los destinatarios
PROMHIB	Hogares con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad, ubicados en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes.
PROPASA	Parajes rurales de todos los municipios del país
Programas financiados por organismos internacionales	Focalización de los destinatarios
PROMEBA	Hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares.
ROSARIO HABITAT	Población de asentamientos irregulares en la ciudad de Rosario.
PROSOFA	Población NBI con altos déficits de infraestructura y servicios básicos de agua potable, saneamiento, salud, educación y equipamiento de tipo comunitario de los departamentos fronterizos y no fronterizos con NBI superiores al 40 % según el Censo Nacional de Población 2001.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Información de la página web de la SSDUYV: <http://www.vivienda.gov.ar/>

Es altamente valorable que a nivel federal esta ley haya establecido este principio universal de reconocer una necesidad básica en el conjunto de la sociedad y de garantizar formalmente un compromiso de satisfacerlo a través de un satisfactor mínimo universal, englobado en el concepto de “vivienda digna”. Sin embargo, es criticable que al delegar a las jurisdicciones potestades para la elaboración de los instrumentos específicos de intervención, no haya establecido con mayor precisión el significado conceptual detallado de este satisfactor, con la finalidad de garantizar respuestas que, por un lado, reconozcan las necesidades particulares de los hogares, pero por el otro, garanticen un mínimo básico universal de prestaciones integrales. Al no especificar estos criterios a nivel federal, esta ley dejó abiertas posibilidades para que las jurisdicciones, imbuidas por otros posicionamientos técnicos-políticos diferentes —puestos muy en boga a partir de los años 90 (como el de la focalización—, pudieran brindar respuestas sectoriales y de fuerte diferenciación entre los distintos grupos sociales focalizados.

Por su parte, los programas nuevos, así como los programas preexistentes nacionales y los programas de financiamiento internacional que continuaron con la Política Federal de Vivienda, fueron la fiel expresión de la política de focalización impulsada en los años 90, dado que, de diferentes maneras, apuntaron a brindar distintos tipos de soluciones a los diferentes grupos focalizados, sin contemplar un mínimo básico de satisfactores. Sin embargo, favorablemente, varios de estos programas, tales como PROMEBA, ROSARIO HÁBITAT o PROSOFA, contemplaron procedimientos participativos para la definición de las necesidades y de los satisfactores, y propusieron abordajes del problema de cierta integralidad.

Por otra parte, los programas nuevos establecieron muchos condicionamientos a las jurisdicciones para formular acciones propias, pero no contemplaron medidas tendientes a garantizar estándares mínimos de soluciones, y explícitamente promovieron diferentes tipos de prestaciones para distintas poblaciones destinatarias. Uno de los documentos oficiales de esta política (SSDUYV, 2007) señaló al respecto: “*Con el fin de diseñar las líneas de acción a implementar, se partió de una visión integral de la realidad socio-habitacional a fin de ir generando la diversa gama de operatorias que permitiera, en forma masiva, cubrir el amplio espectro de la demanda habitacional, atendiendo con la respuesta adecuada las distintas necesidades habitacionales de los hogares argentinos*”, estableciendo de antemano una interpretación de las necesidades y de los satisfactores, desde un criterio de focalización de diferentes colectivos sociales y de diversificación de las soluciones, sin tomar los recaudos contra los efectos negativos antes señalados.

TIPOS Y DIMENSIONES DE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES

En sus diferentes instrumentos la Política Federal de Viviendas brindó durante el período 2003-2007 distintos tipos de soluciones habitacionales. En el **cuadro 17** se detallan brevemente.

Al analizar las dimensiones que abarcaron estas soluciones es posible identificar que cada grupo de instrumentos priorizó diferentes dimensiones.

El FONAVI solamente pautó tipos de soluciones para proveer en la dimensión habitacional, y delegó totalmente en las jurisdicciones las maneras como ellas debían implementarse. Si bien es altamente valorable esta atribución de competencias a las jurisdicciones, dado que ellas pueden alcanzar a disponer de un mayor conocimiento de las características de los problemas habitacionales locales, es cuestionable que no haya contemplado ninguna obligación de promover soluciones más integrales, en particular de los sectores de más bajos recursos, dejando librada esta cuestión a la formulación de acciones que pudieran realizar cada una de las jurisdicciones.

Los programas preexistentes y los de financiamiento internacional, si bien no fueron todos iguales en este sentido, en general, continuaron como en los años

90 promoviendo el desarrollo social, y trataron de vincular la ejecución focalizada de sus intervenciones con acciones de capacitación de los destinatarios seleccionados, en muchos casos a través de organizaciones no gubernamentales, mediante instancias de participación, con la finalidad de instrumentarlos para su integración a la economía. Es de suponer que en esta nueva etapa, en la que la economía estuvo en crecimiento y no fue tan excluyente y recesiva como en los años 90, pudieron haber tenido un mejor desempeño. Sin embargo, en este trabajo, ellos no fueron investigados. Algunos de estos programas, en pos de lograr mayor integralidad en las soluciones, promovieron también la articulación con otras acciones programáticas.

Cuadro 17. Soluciones habitacionales brindadas a nivel federal por los distintos instrumentos de la Política Federal de Vivienda (2003-2007)

Programas y subprogramas nuevos	Soluciones habitacionales
EMERGENCIA HABITACIONAL	Viviendas individuales nuevas de 43 m ² con posibilidades de expansión, para ser ejecutadas por cooperativas. Formulación de los proyectos, terrenos e infraestructuras a cargo de las jurisdicciones provinciales y municipios.
SOLIDARIDAD HABITACIONAL	Viviendas individuales nuevas de 42 m ² para ser ejecutadas por empresas en urbanizaciones de hasta 40 unidades por proyecto. Formulación de los proyectos, terrenos e infraestructuras a cargo de las jurisdicciones provinciales y municipios.
MEJOR VIVIR	Obras de refacción, completamiento o ampliación de viviendas deficitarias. Previó articulación con PROMEBA
CONSTRUCCIONES I	Viviendas individuales nuevas de 44 m ² (en la Patagonia 49 m ²) para ser ejecutadas por empresas. Formulación de los proyectos, terrenos e infraestructuras a cargo de las jurisdicciones provinciales y municipios.
CONSTRUCCIONES II	Viviendas individuales nuevas de 55 m ² (en la Patagonia 60 m ²) para ser ejecutadas por empresas. Formulación de los proyectos, terrenos e infraestructuras a cargo de las jurisdicciones provinciales y municipios.
URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS	Obras integrales de urbanización, de construcción de viviendas nuevas y de mejoramiento habitacional en asentamientos precarios del Gran Buenos Aires. Regularización dominial y ejecución de obras a cargo de los municipios.
CÁRITAS ARGENTINA	Viviendas por sistema de autoconstrucción que incluyó capacitación, útiles y herramientas a los beneficiarios.
REACTIVACIÓN OBRAS DEL FONAVI I Y II	Definido por las jurisdicciones.
FONAVI	Características generales
FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA	Compra o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, según acciones formuladas por las jurisdicciones.
Programas preexistentes (subsidiados por el gobierno nacional)	Soluciones habitacionales
PROMHIB	Materiales de construcción, mejoramiento o completamiento de viviendas, y construcción de equipamiento e infraestructuras comunitarias ejecutadas a través de entidades intermedias gubernamentales y no gubernamentales.
PROPASA	Asistencia técnica y financiera para el abastecimiento de agua potable y desagües cloacales a comunidades rurales concentradas o dispersas, o en núcleos urbano-periféricos. Ejecución de obras por empresas.
Programas financiados por organismos internacionales	Soluciones habitacionales
PROMEBA	Propiedad de la tierra, infraestructura urbana, equipamiento comunitario, saneamiento ambiental y fortalecimiento del capital humano y social de población residente en villas y asentamientos irregulares con ejecución de obras por empresas.
ROSARIO HABITAT	Mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales, la regularización de las propiedades y el incremento del capital humano y social de las poblaciones en villas y asentamientos irregulares con ejecución de obras por empresas.
PROSOFA	Asistencia técnica y financiamiento de proyectos para la construcción, ampliación, refacción y equipamiento de servicios de agua potable, saneamiento básico, salud, educación y pequeñas obras de tipo comunitario. Incluyó participación en la elaboración de los proyectos y capacitación social en salud y educación en relación con el agua potable y el saneamiento. Ejecución de obras por empresas. Soluciones complementarias por articulación con otros programas y organismos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Información de la página web de la SSDUYV: <http://www.vivienda.gov.ar>

Los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda, en cambio, buscaron articular fuertemente la producción habitacional masiva con la dimensión económica y social, y lo hicieron de varias maneras. En primer lugar, de una forma estructural, formando parte de una estrategia general de la política, de insuflar recursos económicos públicos para generar demanda y reactivar la industria de la construcción, con la finalidad de dinamizar la generación de fuentes de trabajo y el mercado de la construcción; en segundo lugar, de manera más puntual, a través de programas como el Solidaridad Habitacional, tratando de articular la producción habitacional con los magros subsidios a desempleados, otorgados anteriormente por la política social para paliar el alto desempleo generado en el período anterior, con la finalidad de reconvertirlos en salarios de la industria de la construcción, mejorando sus ingresos y la protección social; y, en tercer lugar, mediante programas como el Emergencia Habitacional, que además de lo anterior, buscaron articular la producción habitacional con las organizaciones sociales reivindicativas gestadas durante la crisis del modelo anterior, para integrarlas a través de la formación de cooperativas de trabajo a la producción de soluciones habitacionales. Algunos de estos programas también promovieron articulaciones con otros programas sociales para lograr estos objetivos.

Pero, más allá de las diferencias entre estos tres grupos de instrumentos, en el nivel federal puede señalarse que La Política Federal de Vivienda promovió una integralidad muy limitada de las soluciones habitacionales en la escala de la implementación de los proyectos.

PROCEDIMIENTOS DE DEFINICIÓN DE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES

En este punto también es necesario diferenciar los distintos instrumentos de la Política Federal de Viviendas del período 2003-2007. El FONAVI en su marco normativo federal delegó completamente esta potestad a las jurisdicciones. Es altamente favorable que desde el nivel federal, este fondo no haya condicionado a las jurisdicciones respecto de las características las soluciones, sobre todo de aquellas que rigidizan las soluciones (por ejemplo, especificando que sean viviendas individuales o de determinada cantidad de superficie, etc.), y no permiten dar una respuesta ajustada a las necesidades de los distintos tipos de destinatarios. Pero esto también resulta negativo cuando desde el nivel federal no se pautan determinados procedimientos para las jurisdicciones sobre la formulación de los proyectos, como medio para garantizar, por ejemplo, cierta integralidad de las soluciones o la participación de los destinatarios en los proyectos, etc.

Los programas preexistentes y los de financiamiento internacional, si bien no fueron todos iguales en este aspecto, varios de ellos, como PROMEBA, ROSARIO HÁBITAT o PROSOFA, contemplaron favorablemente exigencias respecto de las características de las soluciones, la participación de los destinatarios y cierta integralidad de las soluciones en la elaboración de los proyectos, pasando a depender en estos casos de las jurisdicciones la calidad de implementación de dichos requisitos.

Por su parte, todos los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda condicionaron negativamente los tipos de soluciones, y ninguno contempló exigencias respecto de las jurisdicciones para que incorporen la participación de los destinatarios y de la ciudadanía en la formulación e implementación de los proyectos, dejando liberada esta cuestión a la voluntad de las primeras, así como la introducción de modificaciones de las soluciones. En cambio, favorablemente plantearon exigencias —diferentes en cada programa— respecto de la intencionalidad de vincular la producción habitacional con distintos actores sociales, con la finalidad de impactar a través de las inversiones productivas en la reactivación de la economía y en la generación de fuentes de empleo para determinados sectores, tales como desempleados, con subsidios precarios, etc., propiciando de este modo una explícita intención de impactar de distinta manera en la dimensión económica a través de las soluciones habitacionales implementadas. Es deseable que estas exigencias se hubiesen extendido también a otras dimensiones del problema.

PROGRESIVIDAD DE LAS SOLUCIONES

En este aspecto también hubo algunas diferencias entre los distintos grupos de instrumentos de la Política Federal de Vivienda durante el período 2003-2007, pero más bien ellas fueron consecuencia de las distintas formas de concepción e implementación de las soluciones que promovieron, y no por contener una intencionalidad explícita de progresividad o concepción evolutiva de las soluciones en sus distintas dimensiones. Es decir, no contemplaron las soluciones habitacionales desde una perspectiva del proceso habitacional y de intervenciones graduales para orientar su desarrollo en el tiempo, menos aun con la finalidad de llegar a cubrir en el tiempo y de manera sustentable un umbral mínimo universal de necesidades. Ninguno de los instrumentos específicos a nivel federal contempló o fue pensado abierta o intencionalmente desde esta perspectiva. En todo caso podrían establecerse ciertas diferencias entre aquellos instrumentos que promovieron mejoramiento de barrios o vivienda de aquellos que promovieron viviendas nuevas, pero obviamente, las diferencias en todos los casos quedaron sujetas a lo que pudieron haber realizado las jurisdicciones al respecto.

FORMAS DE PRODUCCIÓN DE LAS SOLUCIONES Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES PRODUCTIVOS

Las distintas formas de producción de las soluciones implementadas por la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007 pueden ser distinguidas para su análisis, de acuerdo con la disponibilidad de la información, en tres grandes grupos: las ejecutadas por empresas constructoras grandes, medianas y pequeñas; las ejecutadas por cooperativas de trabajo y aquellas que el FONAVI denominó “Soluciones habitacionales” y que comprenden a lotes y servicios, núcleos húmedos, terminaciones y ampliaciones, etc., sobre las que el FONAVI no dispone de información sobre sus modalidades de ejecución, pero que se sabe que en buena parte fueron ejecutadas, mediante sistemas de ayuda mutua, administración, autoconstrucción asistida y otros.

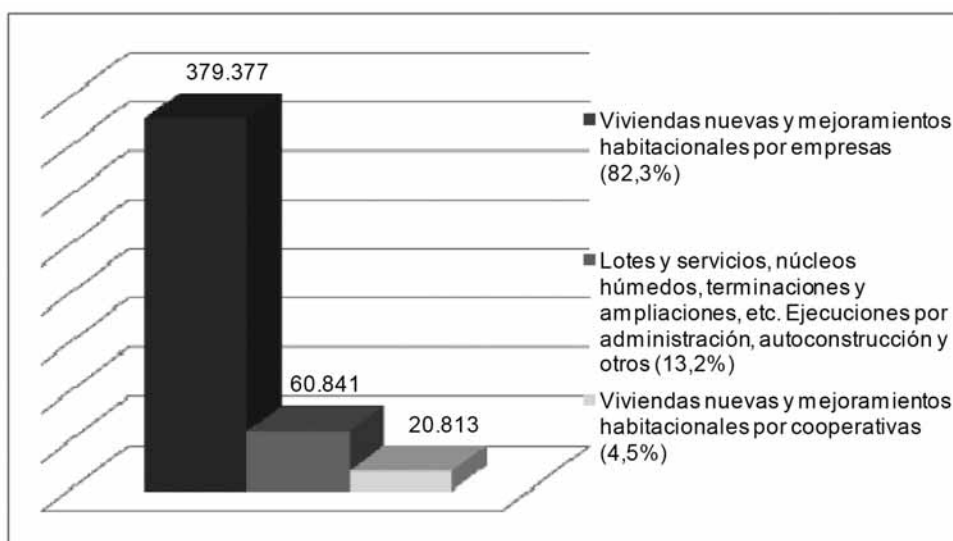
Dejando de lado los programas preexistentes y de financiamiento internacional, cuyas cantidades de soluciones habitacionales no han sido consideradas en esta investigación, en el **cuadro 18** y su gráfico correspondiente se han incluido las cantidades y proporcionalidades que estas tres formas de producción representaron en el FONAVI y los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda. De ellas se desprende la gran predominancia que tuvo la forma de producción por empresas, que alcanzó el 82,3 % del total de soluciones habitacionales implementadas por ambos grupos de instrumentos. Proporcionalidad que resulta desfavorable porque se considera que las formas de producción más propias de la economía social (cooperativas, sistemas de ayuda mutua, etc.) y aquellas que dan mayor competencia de administración a los destinatarios o a las entidades intermedias no gubernamentales o al propio Estado o gobiernos municipales, para la administración de la ejecución de las soluciones habitacionales, no solo permiten lograr soluciones más ajustadas a las necesidades de los destinatarios, sino también mayor aprovechamiento de los recursos y alcanzar mayor integridad en las soluciones habitacionales. En el contexto de una economía mixta, la producción por empresas debería limitarse a los sectores más integrados de la sociedad y que aspiran a soluciones “llave en mano”.

El FONAVI, después de la reforma introducida por la Ley 24.464 de 1995, que creó el Sistema Federal de la Vivienda, no estableció a nivel federal ningún requisito en relación con las formas de producción de las soluciones habitacionales, dejando librada esta decisión a las jurisdicciones a través del Artículo 6 (ya citado anteriormente). Esta descentralización de competencia es favorable, porque cada jurisdicción puede decidir mejor sobre las formas de producción para implementar, en función de las características locales del déficit; sin embargo, es criticable que no haya establecido a nivel federal cupos mínimos de implementación de formas de producción alternativas, por lo argumentado anteriormente. También es criticable que a nivel federal esta ley no haya contemplado condicionamientos para evitar monopolización o carteli-

zación a favor de determinados agentes financieros o productivos. A la vez, la participación de los agentes productivos también quedó sujeta a las decisiones de las jurisdicciones.¹⁹

Cuadro y gráfico 18. Modalidades de producción de las soluciones habitacionales del FONAVI y los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda (2003-2007)

Modalidades de producción	Programas y subprogramas	Viviendas nuevas	Mejoramiento de viviendas	Total de soluciones habitacionales
Viviendas nuevas y mejoramientos habitacionales por cooperativas	PFEH	15.689		15.689
	PFMV-Cooperativas		5.124	5.124
	SUBTOTAL	15.689	5.124	20.813
Lotes y servicios, núcleos húmedos, terminaciones y ampliaciones, etc. Ejecuciones por administración, autoconstrucción y otros	FONAVI		33.385	33.385
	SPFMV-Municipios		2.401	2.401
	SPFCV-Municipios	21.736		21.736
	SPFPCV-Municipios	1.490		1.490
	CÁRITAS	1.829		1.829
	SUBTOTAL	25.055	35.786	60.841
Viviendas nuevas y mejoramientos habitacionales por empresas	PFSH (y subprogramas)	27.287	9.758	37.045
	PFMV (y subprogramas)		65.097	65.097
	PFCV I y II (y subprogramas)	154.109	3306	157.415
	PFREACT I y II	30.468		30.468
	FONAVI	89.352		89.352
	SUBTOTAL	301.216	78.161	379.377



Fuentes: SSDUYV (2007) y "Auditorías FONAVI y Programas Federales. Informe Síntesis 2007" (2008). Los Programas Federales incluyen la cantidad de soluciones firmadas a diciembre de 2007. Las viviendas y soluciones FONAVI incluyen solo las viviendas terminadas. No se incluyó a los programas de infraestructura ni los de financiamiento internacional

Diferente fue la situación de los programas federales nuevos (y también de los programas preexistentes y de financiamiento internacional), que desde el nivel nacional establecieron las formas de producción de las soluciones habitacionales y de los agentes productivos participantes, tal como puede observarse en el **cuadro 17**. Aspectos para destacar favorablemente de los programas nuevos fueron haber pautado cupos para la participación de las empresas constructoras para evitar monopolizaciones y haber dado participación a la modalidad de producción por cooperativas, que históricamente en la política habitacional argentina no habían sido consideradas. Sin embargo, a partir de la información del **cuadro 18**, se reitera lo antes dicho con relación a la alta proporcionalidad que tuvo la

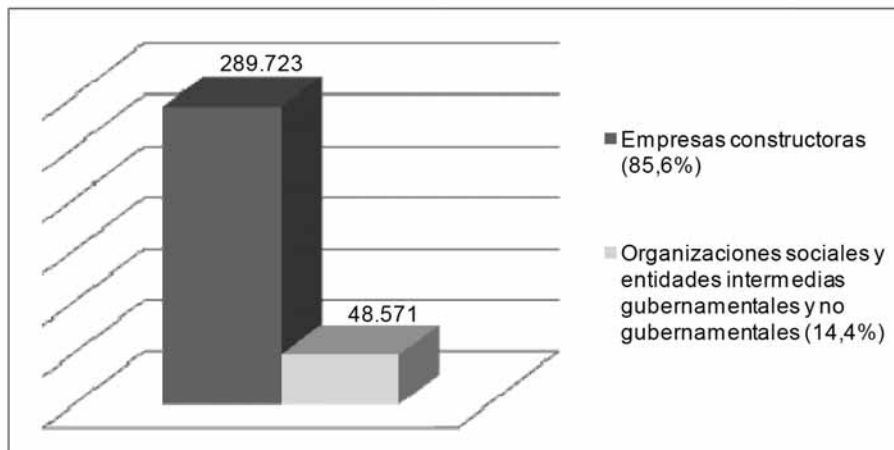
19- En la información pública disponible no se alcanzó a discernir la proporcionalidad de su participación.

producción por empresa, situación que también lleva a valorar negativamente que estos programas no hayan contado con mayores recursos para equilibrar las distintas modalidades productivas.

Sin embargo, aunque la proporcionalidad de las formas productivas alternativas haya sido baja, merece destacarse favorablemente que los programas federales nuevos hayan permitido la participación como agentes productivos principales, tanto a organizaciones sociales de desocupados y reivindicativas a través de las cooperativas de trabajo (hecho bastante inédito en la política habitacional argentina), como a entidades intermedias no gubernamentales como UOCRA o CARITAS y gubernamentales como los municipios. En el **cuadro 19** y su respectivo gráfico pueden observarse la proporcionalidad de participación de dichos agentes.

Cuadro y Gráfico 19. Tipos de agentes productivos principales de los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda (2003-2007)

Agentes productivos	Programas y subprogramas nuevos	Viviendas nuevas	Mejoramiento de viviendas	Total de soluciones habitacionales
Organizaciones sociales y entidades intermedias gubernamentales y no gubernamentales	PFEH	15.689		15.689
	PFMV-Cooperativas		5.124	5.124
	SPFMV-Municipios		2.401	2.401
	SPFCV-Municipios	21.736		21.736
	SPFPCV-Municipios	1.490		1.490
	SPFPCV-UOCRA	302		302
	CARITAS	1.829		1.829
	SUBTOTAL	41.046	7.525	48.571
Empresas constructoras	PFSH (y subprogramas)	27.287	9.758	37.045
	PFMV / PFMV-Villas		65.097	65.097
	PFCV I y II (y subprogramas)	153.807	3306	157.113
	PFREACT I y II	30.468		30.468
	SUBTOTAL	211.562	78.161	289.723



Fuentes: documento oficial "Política Federal de Vivienda. Balance de cuatro años de Gestión" (2007) e información de la página web de la SSDUYV: <http://www.vivienda.gov.ar/>

Finalmente, los programas preexistentes y de financiamiento internacional, a excepción del PROMHIB, que promovió la ejecución de las soluciones habitacionales a través de entidades intermedias gubernamentales y no gubernamentales, promovieron exclusivamente la participación de empresas y prestadores de servicios privados en la ejecución de las soluciones habitacionales, en correspondencia con el modelo de economía de mercado que impulsaron los organismos financieros internacionales que los respaldaron.

TECNOLOGÍAS DE LA PRODUCCIÓN DE LAS SOLUCIONES

La Ley 24.464 de 1995 que reformó el FONAVI no especificó ningún condicionamiento en relación con los sistemas tecnológicos que se emplearían en la ejecución de las soluciones habitacionales, dejando librada esta cuestión a las decisiones de las jurisdicciones. Esta descentralización de competencias sin dudas favoreció la participación de los agentes productivos locales; así mismo, las limitaciones impuestas por esta ley al financiamiento de infraestructuras y equipamientos incidieron en la complejidad y escala de los proyectos urbanísticos y habitacionales, pasando a predominar los conjuntos de pequeña escala y de viviendas individuales en baja densidad. Todas estas medidas reconvirtieron la participación de las empresas constructoras hacia las de mediana y pequeña escalas, y con ello se favoreció indirectamente la aplicación de tecnologías tradicionales, más adecuadas a las capacidades de los recursos humanos locales y más dinamizadoras de los mercados de trabajo y de insumos locales. Aspectos todos ellos positivos desde la perspectiva de la incidencia en el desarrollo de las economías locales. Pero sería necesario que estas cuestiones hubiesen quedado plasmadas a nivel federal en dicha ley, así como también que se considerase la incorporación progresiva de parámetros de sustentabilidad ambiental en los proyectos urbanísticos y soluciones habitacionales.

Los programas federales nuevos, a través de sus especificaciones, en cambio, dejaron establecida a nivel federal la obligatoriedad de utilización de tecnologías que propiciaran el uso intensivo de mano de obra, que implica el empleo de tecnologías de tipos tradicionales, y también algunos de ellos condicionaron la cantidad de soluciones habitacionales máximas que debía tener cada proyecto, propiciando con esto la concurrencia de las empresas medianas y pequeñas, aunque también, a través del financiamiento, condicionaron los tipos de soluciones habitacionales y de cobertura de infraestructuras mínimas. Si bien es positivo que estos programas hayan propiciado desde el nivel federal el desarrollo local y la generación de fuentes de empleo, es criticable la rigidez de los condicionamientos establecidos en la letra de los programas a las jurisdicciones en relación con las características de las soluciones habitacionales, dado que acentuaron la estandarización del diseño de las soluciones, existente en la tradición de la política habitacional argentina.

LA POLÍTICA FEDERAL DE
VIVIENDA EN EL CHACO
(2003-2007)

INTRODUCCIÓN

Como se vio, la Política Federal de Vivienda iniciada en 2003 no modificó el marco normativo del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que había sido reformado en 1995 con la creación del Sistema Nacional de la Vivienda y que había descentralizado importantes competencias a las jurisdicciones provinciales. Sin embargo, creó una nueva organización administrativa centralizada y una manera de implementar las nuevas acciones programáticas que provocaron importantes cambios en las provincias.

Estos cambios fueron en dos sentidos: en la concentración de las acciones habitacionales que durante los años 90 —al igual que a nivel nacional— se habían dispersado en distintos organismos provinciales —al menos esto ocurrió en el Chaco— y en la pérdida de autonomía de formulación de acciones que habían alcanzado después de aquella reforma.¹

La concentración de acciones habitacionales provinciales bajo la esfera del IPDUV fue consecuencia directa de la centralización administrativa realizada por la Política Federal de Vivienda, que obligó a este organismo a concentrar la administración de casi la totalidad de las acciones habitacionales que esta política puso a disposición de las provincias.²

La pérdida de autonomía de formulación de acciones propias se debió a las contrapartes exigidas por los nuevos programas federales que condicionaron el uso de los recursos propios del IPDUV provenientes del FONAVI y del recupero de los créditos de las viviendas adjudicadas.

Es importante destacar que en el inicio de la Política Federal de Vivienda, como consecuencia de las reformas del período anterior, aún se encontraban en funcionamiento varios programas habitacionales, creados por distintos organismos provinciales, como la Secretaría de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, tales como el FO.CO, A TPO, Plan Tierras, etc., y también se encontraban en funcionamiento varios programas habitacionales que habían sido creados por el propio IPDUV, destinados a sectores en situación de pobreza, tales como el de Ayuda Mutua y/o Esfuerzo Propio; Regularización Dominial y saneamiento Integral del Hábitat, etc., que sin ser derogados, paulatinamente fueron absorbidos o desfinanciados por las exigencias de contrapartes de los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda.

Sin embargo, el IPDUV mantuvo entre sus acciones la política de tierra del gobierno provincial anterior, atinente a la expropiación y regularización de situaciones dominiales informales, financiada por el Fondo Provincial de la Vivienda, constituido principalmente por los fondos y el recupero del FONAVI. Así mismo, también prestó colaboración operativa a otras áreas del gobierno provincial para la ejecución y la construcción de diferentes equipamientos sociales (escuelas urbanas y rurales, hospitales, centros comunitarios, comedores, hogares de ancianos, hogares de tránsito, hogares de niños, teatros, centros tecnológicos, centros deportivos, bibliotecas, museos, etc.).

A pesar de esto, el gobierno de la provincia del Chaco (de signo político diferente del nacional durante el período de estudio), no formuló entre 2003 y 2007 ningún documento que fijase lineamientos de una política habitacional provincial propia. Esta se ajustó en gran parte a las condiciones nacionales impuestas por la nueva Política Federal de Vivienda.

En este marco, durante el período analizado, al gobierno de la provincia como responsable principal de la política habitacional provincial le cupo la potestad de aceptar por convenios los programas y acciones de la Política Federal de Vivienda, así como de realizar los aportes complementarios para su implementación, y en la práctica fue el IPDUV el responsable directo de concretar estas acciones, correspondiéndole formular e implementar la utilización de los recursos provenientes del FONAVI y del recupero de las cuotas de los préstamos de este fondo, así como implementar los programas y subprogramas de la Política

1- A pesar de esto, en el Chaco algunos programas nacionales continuaron todavía funcionando al margen de este organismo, tales como el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos (PROSOFA), el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA) y las acciones habitacionales del Programa de Protección contra las Inundaciones (PPI). Todos ellos fueron concentrados a nivel nacional en la SSDUYV. Igualmente, algunas acciones provinciales también permanecieron en otros organismos, tales como las de regularización dominial, realizadas por el Plan Tierras. Sin embargo, todas ellas fueron minoritarias en relación con las implementadas por el IPDUV durante el período.

2- La Ley nacional 24.464 de 1995, que creó el Régimen del Sistema Federal de la Vivienda, descentralizó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y estableció que sus recursos debían ser ejecutados por los institutos provinciales de vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la participación de los municipios, comunas y entidades intermedias, siendo las responsabilidades de estos las de programación, ejecución, control, adjudicación y recupero de las inversiones realizadas. Para la ejecución de este fondo, los institutos provinciales de vivienda y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedaron facultados para el dictado de normas y reglamentaciones que dieran cumplimiento del destino impuesto por dicha ley.

Federal de Vivienda, realizando los aportes que requirió esta implementación (utilizando para ellos los recursos FONAVI) y de administrar uno de los programas de financiamiento externo (el PROMEBA).

EL MARCO NORMATIVO PROVINCIAL

Para la aplicación de la Política Federal de Vivienda, la provincia no creó ninguna norma nueva, a excepción de las propias resoluciones internas dictadas por el IPDUV para la implementación de los nuevos programas federales de vivienda. Solamente firmó los convenios marco que el gobierno nacional instrumentó para implementar los distintos programas nuevos. De modo que el marco normativo de actuación provincial estuvo definido solo por normas preexistentes (cuadro 1).

Cuadro 1. Marco normativo provincial de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007

NORMAS	CONTENIDOS
Ley 2194 (2/12/1977)	Creó el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) en función de lo establecido por la Ley nacional 21.581 del 26 de mayo de 1977, que reglamentó el Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, creado por la Ley 19.929 en 1973), para la implementación de dicho fondo en la provincia del Chaco. Esta ley estableció que la relación del IPDUV con el Poder Ejecutivo sea a través del Ministerio de Salud Pública y Acción Social.
Decreto 20 (20/01/1981)	Aprobó la estructura orgánica integral del IPDUV, que fijó el organigrama funcional y las especificaciones de misiones y funciones del organismo.
Ley 2903 (10/04/1983)	Modificó la relación del IPDUV con el Poder Ejecutivo Provincial, estableciendo que sea a través del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.
Decreto 596 (23/04/1984)	Modificó parcialmente la estructura orgánica integral del IPDUV, para adecuar su funcionamiento a la organización de la Secretaría de Estado de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación, responsable de la implementación del FONAVI.
Ley 3590 (22/08/1990)	Creó un Registro Notarial Especial (escribanía) dentro de la estructura orgánica del IPDUV.
Ley 3658 (10/04/1991)	Modificó la relación del IPDUV con el Poder Ejecutivo Provincial, estableciendo que sea a través del Ministerio de Salud y Acción Social.
Ley 3944 (24/11/1993)	Modificó la Ley 3590, que había creado un Registro Notarial Especial (escribanía) dentro de la estructura orgánica del IPDUV.
Ley 4208 (20/09/1995)	Adhirió a la provincia del Chaco a la Ley Nacional 24.464 del 8 marzo de 1995, que creó el Sistema Federal de la Vivienda.
Ley 4368 (12/12/1996)	Creó el Sistema Provincial de la Vivienda y el Fondo Provincial de la Vivienda.

Elaboración propia sobre la base de información disponible en: <http://www.legislaturachaco.gov.ar/> y <http://decretos.chaco.gov.ar/public/decretos/>

Debido a que no se dictaron nuevas normas, los cambios ocurridos provinieron principalmente de los condicionantes que impuso la Política Federal de Vivienda a través de los convenios firmados. La concentración funcional que esta política produjo con la creación del nuevo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la ratificación del **Sistema Nacional de la Vivienda** obligaron a la concentración de las acciones habitacionales provinciales en el IPDUV, principalmente por el desfinanciamiento que sufrieron las acciones habitacionales provinciales localizadas en otros ministerios.

El IPDUV había sido creado en el año 1977 como una entidad autárquica de derecho público con capacidad para actuar en forma privada y pública, como órgano competente a los efectos de la Ley Nacional 21.581 de 1976, que estableció el nuevo régimen de financiamiento del FONAVI y luego, de la Ley 24.464 de 1995, que creó el Régimen del Sistema Federal de la Vivienda.

Esta última ley estableció que los recursos del FONAVI debían ser ejecutados por los institutos provinciales de vivienda y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la participación de los municipios, comunas y entidades intermedias, siendo sus responsabilidades las de **programación, ejecución, control, adjudicación y recupero** de las inversiones realizadas.

Para la ejecución de este fondo, los institutos provinciales de vivienda y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedaron facultados para el dictado de normas y reglamentaciones que dieran cumplimiento del destino impuesto por dicha ley. Este destino comprendió:

- * la construcción de viviendas, por acción directa o a través entidades intermedias mediante el otorgamiento de créditos individuales o mancomunados;
- * el otorgamiento de créditos individuales para la compra, mejoramiento, terminación o ampliación de viviendas;
- * la provisión de materiales o mano de obra;
- * el desarrollo de programas de Lotes con Servicios o Núcleos Húmedos y
- * la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura básica y de equipamientos comunitarios.

Debido a que en el nivel provincial no se produjo una reforma ministerial similar a la nacional durante el periodo 2003-2007,³ el IPDUV mantuvo durante este periodo su relación con el Poder Ejecutivo provincial a través del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

Por su parte, y para participar del Sistema Federal de la Vivienda creado por la Ley 24.464 de 1995, el gobierno provincial creó a través de la Ley provincial 4368 de 1996 el **Sistema Provincial de la Vivienda** y el **Fondo Provincial de la Vivienda**, con el objeto (según dice su texto) “de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficiente, el acceso a la vivienda digna en forma rápida y eficiente”. Este sistema se integró con:

- * el Fondo Provincial de la Vivienda;
- * el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda y
- * las Comisiones Municipales de contralor social de la vivienda.

El Fondo Provincial de la Vivienda se creó mediante una cuenta especial denominada FOPROVI del IPDUV, con destino a financiar total o parcialmente la compra o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, quedando facultado el IPDUV para el dictado de normas tendientes al cumplimiento del destino impuesto.

Este fondo quedó integrado por diferentes fuentes de recursos, pero la más importante fue la alícuota de distribución del FONAVI, establecida por la Ley 24.464 y modificatorias y por el recupero de las inversiones provinciales de este fondo, provenientes de las cuotas de los destinatarios de las viviendas.

Del total anual de este fondo, esta ley estableció que se debía destinar como mínimo el veinte por ciento (20 %) a la construcción de obras de infraestructura de servicios y de equipamientos básicos.

Asimismo los planes y programas para ejecutarse con este fondo debían distribuirse entre los municipios y sus áreas de influencia teniendo en cuenta el déficit habitacional, la correcta utilización de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado en obras y la política habitacional.

También estableció que cuando la sumatoria de grupos habitacionales construidos o por construir superase las trescientas viviendas, se debía prever la construcción de los equipamientos básicos en las áreas de educación, salud y seguridad para su normal funcionamiento.

Asimismo (en correspondencia con la reforma nacional) estableció que se debían constituir hipotecas sobre las viviendas construidas y adjudicadas con anterioridad a la Ley 24.464 a favor del IPDUV por sus adjudicatarios y al solo y único efecto de garantizar la deuda.

En un intento de profundizar la descentralización del modelo, esta ley también creó con carácter ad honorem las **Comisiones Municipales de Contralor Social de la Vivienda**, con los objetivos de:

3- Hecho que ocurrió recién a fines de 2007, cuando un frente alineado con el gobierno nacional ganó las elecciones provinciales y creó el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (Ley N.º 6075 de 2007).

- * controlar la forma de ejecución y calidad de los materiales empleados en las viviendas y conforme a los pliegos, planes y programas específicos;
- * controlar las adjudicaciones de las viviendas.

La comisión municipal de contralor social de la vivienda se debía integrar por:

- * el intendente y el consejo del municipio en el que se ejecute el programa y un representante de las organizaciones vecinales, reconocidas y registradas en el mismo municipio.

Durante el período de análisis, este marco normativo provincial quedó muy desactualizado, tanto en sus objetivos de actuación como de organización institucional, y conformó un cúmulo de normas obsoletas, dispersas y fragmentadas, sin incidencia sobre las acciones reales implementadas.

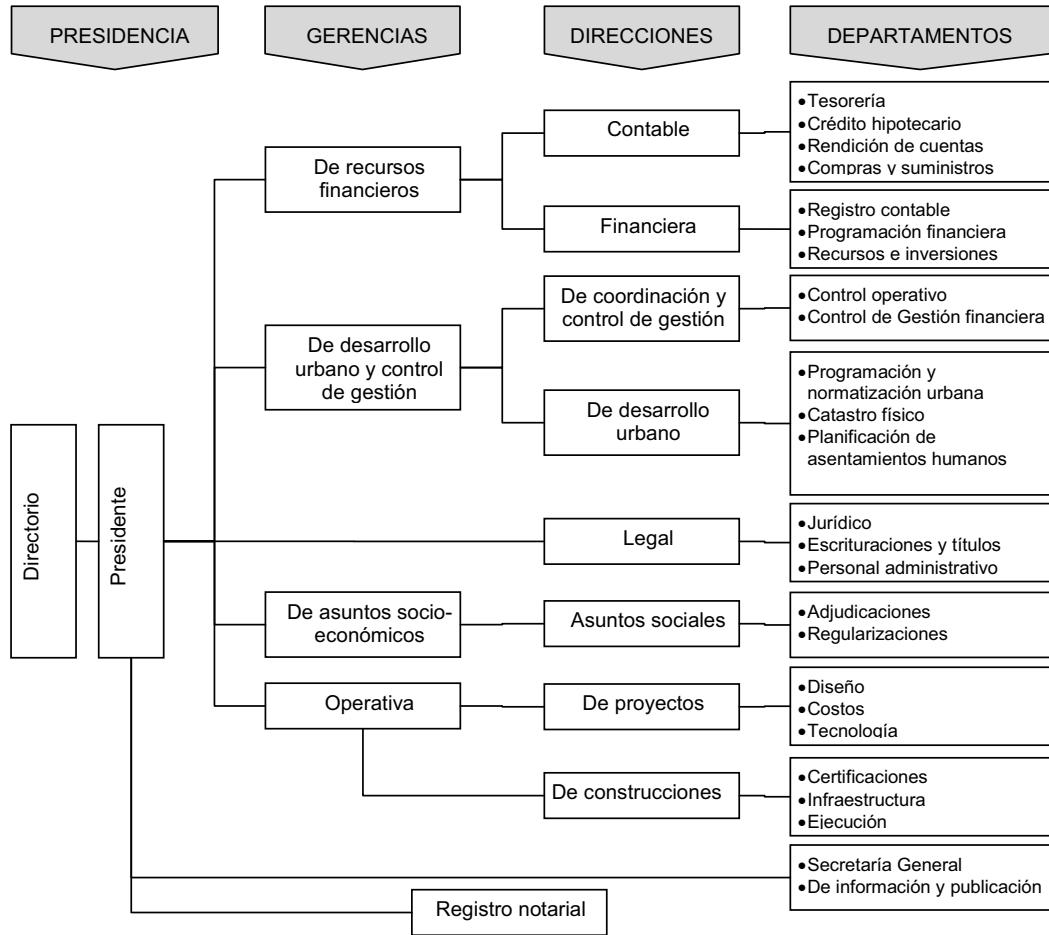
LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A diferencia de la reestructuración nacional, tendiente a centralizar la administración de la política habitacional, el gobierno de la provincia no realizó durante el período 2003-2007 ninguna reforma administrativa. La concentración de la mayor parte de las acciones habitacionales bajo la esfera del IPDUV ocurrió como consecuencia directa de lo realizado por el gobierno nacional, que obligó a este organismo provincial a concentrar la administración de casi la totalidad de las acciones que la Política Federal de Vivienda puso a disposición de las provincias.

La estructura orgánica del IPDUV había quedado reglamentada originalmente en el Decreto provincial N.º 20 de 1981, que fijó el organigrama funcional y las especificaciones de misiones y funciones de sus diferentes secciones. Por entonces la relación del IPDUV con el Poder Ejecutivo era a través del Ministerio de Salud Pública y Acción Social. La Ley 2903 de 1983 modificó esta relación, estableciendo que fuese a través del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. El Decreto 596 de 1984 volvió a modificar parcialmente su estructura organizativa, para adecuar su funcionamiento a la organización de la Secretaría de Estado de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación, responsable de la implementación del FONAVI por entonces. Luego la Ley 3590 de 1990 creó una escribanía dentro de su estructura organizativa y Ley 3658 de 1991 volvió a modificar la relación del IPDUV con el Poder Ejecutivo provincial, estableciendo que sea a través del Ministerio de Salud y Acción Social, y si bien no se pudo detectar la norma correspondiente, hay que precisar que durante el período analizado (2003-2007) esta relación nuevamente fue establecida a través del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

De este modo, de acuerdo con el marco normativo citado y vigente durante el período 2003-2007 y más allá de los consecutivos cambios que se dieron en la relación con el Poder Ejecutivo provincial, su estructura organizativa interna (expresada en la figura 1) fue establecida a inicios de los años 80 y sufrió muy pocas modificaciones en el tiempo transcurrido.

Figura 1. Estructura del IPDUV vigente durante el período 2003-2007



Elaboración propia sobre la base de la Ley provincial N.º 3590 / 1990

Desde el punto de vista de la competencia de funciones, este organismo tuvo durante el período analizado una estructura adecuada para la implementación de una política habitacional integral, dadas las distintas dimensiones cubiertas por sus gerencias, direcciones y departamentos. Sin embargo, esto se debió a que su estructura sufrió pocas modificaciones en el tiempo y sus reparticiones mantuvieron misiones y funciones propias de la etapa anterior del Estado, previa a las reformas de los años 90, cuando este se reservaba amplias funciones de planificación, diseño, control y producción. Esta situación derivó luego en importantes obsolescencias, a medida que muchas funciones fueron delegándose en la práctica a las iniciativas privadas, en particular, a las empresas constructoras contratadas para la ejecución de los proyectos (ver análisis de casos en el capítulo siguiente).

Para ilustrar estas competencias pueden citarse como ejemplos las misiones y funciones vigentes durante el período de análisis de las direcciones de Desarrollo Urbano y de Proyecto (cuadro 2), y de los departamentos de Planificación de Asentamientos Humanos y de Diseño (cuadro 3), que luego pueden contrastarse con la actuación real del organismo, analizada en los estudios de casos del capítulo siguiente.

Cuadro 2. Misiones y funciones de las Direcciones de Desarrollo Urbano y de Proyectos del IPDUV durante el período 2003-2007

DIRECCIÓN	MISIONES	FUNCIONES
Desarrollo Urbano	Entender en todos los aspectos técnicos que permitan fijar las políticas globales y parciales de Desarrollo Urbano y Habitacional en el ámbito de los asentamientos humanos de la provincia y su coordinación con la región, dentro de los objetivos que fije la superioridad.	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterizar los asentamientos o sus diferentes áreas tanto en forma puntual como dentro del sistema urbano provincial y regional a fin de permitir una coherente política urbana global y sectorial. - Recopilar, sistematizar, analizar, evaluar la información de todos los asentamientos humanos de la provincia del Chaco, tendiente a la formación de sus respectivos expedientes urbanos. - Coordinar, compatibilizar, elaborar por sí o por terceros, implementar planes, programas y proyectos integrales o parciales en todo lo que afecte al desarrollo de los asentamientos humanos de la provincia, fijando las prioridades con los organismos correspondientes, para posibilitar la optimización de las inversiones y la minimización de los costos. - Analizar y evaluar las necesidades y posibilidades técnicas de los hábitats urbano y rural, proponiendo alternativas de implementación. - Realizar el saneamiento de los inmuebles destinados a todos los planes, programas y proyectos del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda en lo que hace a estudio de localización, dominio, catastro, mensura y relevamiento físico. - Brindar asesoramiento, asistencia y capacitación a los municipios y organismos que lo requieran, en lo que se refiere al manejo de los problemas de asentamientos humanos. - Elaborar normas técnicas que contribuyan a regular la subdivisión, el uso de la tierra urbana y todo otro mecanismo tendiente a optimizar el funcionamiento y desarrollo de los distintos asentamientos a nivel puntual, provincial y regional. - Promover la investigación de aspectos referidos a la Planificación Urbana y Rural, así como el intercambio de información y experiencias con organismos que se aboquen al tema. - Participar en la planificación y programación de las actividades del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda. - Cumplir con cualquier otra tarea de orden técnico que por su naturaleza corresponda a la misión genérica asignada.
Proyectos	Formular todos los programas habitacionales para desarrollar por el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, preparación de los documentos técnicos respectivos para su ejecución. Participar en la investigación del problema habitacional, particularmente socioespaciales y en los tecnológicos para aplicar.	<ul style="list-style-type: none"> - Programar los proyectos de las unidades habitacionales y del equipamiento comunitario, en sus aspectos urbanísticos, arquitectónicos y de infraestructura. - Diseñar las propuestas y programas urbanísticos para desarrollar por este instituto, en coordinación con la Gerencia de Desarrollo Urbano. - Elaborar propuestas para situaciones de emergencia provocadas por hechos imprevistos (inundaciones, incendios, etc.). - Analizar las propuestas sobre condiciones de habitabilidad, normas e índices, en función de sus condicionantes sociales y técnicos. - Realizar el estudio de la tipología de viviendas, sistemas de agregaciones y combinaciones, teniendo en cuenta las necesidades sociales, espaciales y los condicionantes ambientales. - Tener a cargo el estudio y determinación de los costos de los sistemas constructivos aplicables en la zona. - Efectuar el análisis y propuestas de sistemas constructivos. - Fomentar la racionalización e industrialización en la construcción. - Elaborar cronogramas de ejecución, control de avance y evaluación final de las obras ejecutadas. - Realizar análisis y determinación del precio por m² de vivienda y equipamiento, para los llamados a licitación. - Efectuar intercambio de experiencias e información con otros organismos que aborden problemas similares o concurrentes a la solución del problema habitacional. - Participar en el diagnóstico de la situación habitacional actual, para posibilitar la correcta programación en tiempo, técnica y recurso. - Elaborar la documentación necesaria para los llamados a licitación. - Calcular la variación de los costos por m² en las distintas localidades, por la incidencia del flete.

Elaboración propia sobre la base de la legislación vigente durante el período 2003-2007

Cuadro 3. Misiones y funciones de los Departamentos de Planificación de Asentamientos Humanos y de Diseño durante el período 2003-2007

DEPARTAMENTOS	MISIONES	FUNCIONES
Planificación de Asentamientos Humanos	Elaborar propuestas para el ordenamiento y desarrollo físico de los asentamientos humanos en lo referente al Sistema Urbano Provincial en su conjunto, como así también a la estructura física interna de cada uno de los asentamientos, coordinando al efecto con los organismos correspondientes su ejecución, control y ajuste.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar y analizar permanentemente la red urbana provincial, incluyendo en ella asentamientos urbanos y rurales. - Programar, ejecutar y controlar por sí o por tercero los planes, programas y proyectos de ordenamiento y desarrollos físicos, urbanos y rurales en coordinación con organismos municipales, regionales y nacionales. - Realizar estudios urbanos físicos particularizados consistentes en: urbanización, reordenamiento, preservación, rehabilitación y saneamiento de áreas urbanas y rurales. - Organizar la estructura física de los Asentamientos Humanos Rurales previendo su redimensionamiento, reubicación o consolidación, según lo establezcan los estudios globales o particulares, los que serán objeto de permanente análisis. - Elaborar estudios básicos para la formulación de normas técnicas que contribuyan a regular la subdivisión, el uso de la tierra urbana y todo mecanismo tendiente a optimizar el funcionamiento y desarrollo de los distintos asentamientos a nivel urbano y rural. - Difundir y promover por los medios disponibles las políticas, normas, técnicas, planes, programas y proyectos, que contribuyan al mejor conocimiento y mejoramiento de la calidad de vida en los Asentamientos Urbanos y Rurales, tanto puntual como regionalmente. - Cumplir con cualquier otra tarea de orden técnico que por su naturaleza corresponda a la misión genérica asignada.
Diseño	Proyectar los programas arquitectónicos para desarrollar por el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda. Investigar en todo lo referente a diseño habitacional, equipamiento comunitario e infraestructura.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar propuestas de diseños arquitectónicos, de acuerdo con los requerimientos provinciales. - Tener a cargo la determinación y confección de las normas e índices de habitabilidad a nivel de arquitectura para utilizar en los programas respectivos. - Analizar y proponer tipologías de viviendas urbanas y rurales de acuerdo con el estudio de requerimientos de grupos familiares, localizaciones físicas, condiciones climáticas, etc. - Establecer criterios de equipamientos de la vivienda y de los agrupamientos, y su infraestructura. - Participar en el estudio de sistemas constructivos propuestos por empresas para ejecutar obras de viviendas para el gobierno provincial. - Participar en los estudios de trabajos adicionales o modificatorios. - Elaborar informes técnicos. - Efectuar control y evaluación de los trabajos en ejecución. - Realizar investigaciones y estudios especializados sobre aspectos vinculados con la técnica de la arquitectura y de la ingeniería. - Cumplir con cualquier otra tarea específica que encomiende la Dirección de Proyectos.

Elaboración propia sobre la base de la legislación vigente durante el período 2003-2007

Cabe destacar que con posterioridad al período analizado, con la asunción del nuevo gobierno provincial, se produjo una reforma ministerial similar a la nacional y se reformuló esta organización, fundamentalmente en lo atinente a limitar las misiones y funciones de las respectivas áreas del IPDUV, de acuerdo con las actuaciones reales realizadas por el organismo.

ARTICULACIÓN ENTRE ORGANISMOS Y ÁREAS DE GOBIERNO

A partir de la Ley nacional N.º 24.464 de 1995 que creó el Sistema Federal de la Vivienda y otorgó mayor autonomía a los institutos provinciales de vivienda y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, cada provincia organizó de manera particular su accionar y sus relaciones con otros organismos y áreas de gobierno y con las jurisdicciones municipales. En el caso de la provincia del Chaco, la Ley provincial N.º 4368 de 1996, de creación el Sistema Provincial de la Vivienda, dio una tenue participación a los gobiernos municipales y representantes vecinales en la política provincial de vivienda, a través de las Comisiones Municipales de Contralor de la Vivienda.

Sin embargo, esta participación quedó establecida más bien en el plano formal, porque en la práctica tuvo escaso ejercicio en el tiempo. Durante el período 2003-2007, esta ley siguió vigente y los gobiernos municipales formalmente continuaron siendo corresponsables de integrar el Sistema Provincial de la Vivienda, pero en la práctica, continuaron desempeñando el rol tradicional de meros receptores de los proyectos impulsados por el IPDUV.

Al nivel de la política, el IPDUV no realizó tampoco durante el período analizado ninguna articulación formal con otros organismos y áreas del gobierno provincial o gobiernos municipales, estableciendo solamente vínculos puntuales para la implementación de las diferentes acciones programáticas y en función de los objetivos de cada programa; esto ocurrió particularmente con las empresas de servicios públicos de agua potable y cloaca y la energía eléctrica, responsables de proveer estos servicios a los nuevos conjuntos de viviendas. Así los gobiernos municipales y demás áreas y organismos del gobierno provincial solo participaron en la implementación de algunos proyectos y para realizar a estos eventuales aportes complementarios (como se verá en el análisis de los programas implementados en el AMGR en el capítulo siguiente). El IPDUV articuló, sin embargo, con el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Nordeste, en el marco del Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda, que tuvo por finalidad la capacitación y perfeccionamiento de profesionales y técnicos del IPDUV en sistemas de información geográfico (SIG) y procesadores digitales de imágenes (PDI), con propósitos de dotar de herramientas para la toma de decisiones en implementación de los programas de vivienda.

PARTICIPACIÓN Y FUNCIONES DE AGENTES EXTRAESTATALES

Similar situación ocurrió con los agentes extraestatales, el IPDUV tampoco promovió formalmente la participación de actores económicos, políticos y sociales en la formulación e implementación de la política habitacional provincial, a pesar de que en el plano formal, por ejemplo y tal como ya se señaló, el Sistema Provincial de la Vivienda había creado formalmente un espacio de participación a representantes vecinales en la política provincial de vivienda, a través de las Comisiones Municipales de Contralor de la Vivienda; pero en la práctica, estas nunca funcionaron.

Solamente se abrieron instancias muy puntuales de participación de actores extraestatales a partir de exigencias de algunos programas y para la implementación de algunos proyectos. Por ejemplo, un programa de la nueva Política Federal de Viviendas implementado en la provincia incluyó la participación de organizaciones sociales de desocupados, con la forma de cooperativas de trabajo, como se verá en el estudio de casos del Programa Emergencia Habitacional del capítulo siguiente. A nivel nacional la política federal de vivienda también articuló soluciones habitacionales con organizaciones gremiales (UOCRA) y sociales (CARITAS) durante el período analizado; sin embargo, estas acciones programáticas no fueron implementadas a nivel provincial. En el contexto de los programas de financiamiento externo, el IPDUV implementó cierta participación de los destinatarios en los proyectos del PROMEBA.

RECURSOS FINANCIEROS

Las principales fuentes de recursos financieros que dispuso el IPDUV durante el período 2003-2007 fueron las siguientes.

Los aportes del gobierno nacional para implementar los nuevos programas federales de vivienda y para reactivar obras del FONAVI: estos fueron transferidos por proyectos con la forma de subsidios no reintegrables a los Institutos de Viviendas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y estos organismos tuvieron la única obligación de aceptar los términos de los convenios específicos que los respectivos gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires suscribieron para la implementación de cada programa en sus jurisdicciones. Estos aportes no conllevaron obligaciones de devolución, fueron asignados y autorizados para cada proyecto en particular, y su ejecución por parte de los institutos de viviendas provinciales estuvo bajo el control de la SSDUYV del gobierno nacional.

Los recursos corrientes del FONAVI: provenientes del impuesto que lo constituyó y que fueron transferidos de manera automática a los institutos de viviendas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el criterio de distribución establecido por la Ley 24.464 y modificatorias. Este fondo permanente no conllevó obligaciones de devolución, pero sí de recupero para retroalimentar el sistema y su ejecución por parte de los institutos de viviendas estuvo bajo el control de la SSDUYV.

Los préstamos internacionales: otorgados al Estado Argentino por los organismos internacionales de créditos al desarrollo (BID, Banco Mundial, etc.) para el financiamiento de los programas de origen internacional. Las obligaciones generadas por estos créditos a las jurisdicciones provinciales dependieron de cada línea de crédito en particular, algunos implicaron aportes de contraparte de los gobiernos provinciales, como el caso del PROMEBA I, y otros no, como el caso del PROSOFA.⁴

Los recursos propios de los institutos de viviendas: obtenidos por el recupero de las cuotas de los créditos hipotecarios y préstamos otorgados anteriormente. Este fue un fondo permanente de capitalización de los institutos de vivienda, y su ejecución estuvo sujeta a los organismos de control correspondientes de las jurisdicciones y la SSDUYV nacional.

Los aportes complementarios: eventualmente realizados por los gobiernos provinciales y municipales durante el período para la implementación de los proyectos. Las obligaciones que pudieron implicar estos aportes eventuales dependieron de cada caso en particular.

En el cuadro 4 se puede observar la importancia del aporte realizado por los nuevos programas y subprogramas de la Política Federal de Vivienda respecto de las demás fuentes de recursos, y en el cuadro 5 se puede observar la evolución anual de los recursos FONAVI transferidos al IPDUV durante el período.

Cuadro 4. Montos y porcentual de inversión del IPDUV en el período 2003-2007 según instrumentos operativos y el origen de los recursos

Instrumentos operativos	Montos de Inversión previstos al 31-12-2007 (en \$)	Porcentaje del total del Inversión prevista al 31-12-2007
Programas y subprogramas nuevos subsidiados por el gobierno nacional	\$ 944.304.864,48	83,36 %
Programas de reactivación de obras del FONAVI subsidiados por el gobierno nacional	\$ 41.004.329,99	3,62 %
Transferencia FONAVI al IPDUV 2003 a 2007*	\$ 147.491.763,69	13,02 %
TOTAL	\$ 1.132.800.958,16	100,00 %

Elaboración propia sobre la base de informaciones obtenidas del IPDUV y Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N.º 24.

() No se incluye el aporte por recupero de cuotas y de los programas financiados por organismos o fondos internacionales de créditos al desarrollo porque no se dispuso de la información.*

Cuadro 5. Transferencias del FONAVI al IPDUV de la provincia del Chaco en el período 2003-2007

Año	Transferencia del FONAVI al IPDUV
2003	\$ 25.214.726,00
2004	\$ 24.997.842,00
2005	\$ 26.936.460,94
2006	\$ 31.245.882,06
2007	\$ 39.096.852,69
TOTAL	\$ 147.491.763,69

Elaboración propia sobre la base de información publicada en la Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N.º 24

La forma de transferir los recursos a las jurisdicciones, utilizada por los nuevos programas por la Política Federal de Vivienda, representó para los institutos provinciales un cambio importante en el modo de gestión de los recursos con relación al FONAVI. Este fondo, al contemplar por ley un mecanismo de distribución automático, fue de accesibilidad directa para las jurisdicciones, y la modificación de su distribución solamente dependió de los acuerdos a los que se llegaba en las negociaciones del Consejo Nacional de la Vivienda, para cambiar el valor de las alícuotas de cada jurisdicción, que cada dos años debían revisarse según lo establecido por la ley.

En cambio, la accesibilidad y distribución de los recursos de los nuevos programas exigió a los institutos de vivienda, en primer lugar, tener constantes iniciativas de formular proyectos para acceder a los recursos acordados en los convenios de cada programa, y en segundo lugar, realizar una constante gestión ante la SSDUYV nacional para la aprobación de los proyectos presentados.

En los casos como el del Chaco, en el que las empresas constructoras relacionadas con el sistema estaban acostumbradas a participar activamente en la formulación de proyectos, ellas también se volvieron agentes de gestión muy activos en la obtención de estos recursos, más aun porque fueron estimuladas por los convenios específicos que se firmaban para cada proyecto, que incluían en su firma a los responsables de la ejecución, y los fondos se transferían directamente a ellos.

Igual estímulo despertó este sistema en las organizaciones sociales, en el caso de aquellos programas que las incluyeron como entidades participantes. Este hecho benefició a aquellas que contaron con una organización nacional y con mejores relaciones políticas con el gobierno nacional.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, el alto porcentaje que representaron los recursos de los nuevos programas con respecto al resto de los disponibles por el IPDUV pone en evidencia que la jurisdicción del Chaco se benefició con este sistema de distribución, porque los convenios de los programas contemplaron, además, una redistribución de los sobrantes de los cupos de aquellas jurisdicciones que no alcanzaron a gestionar los suficientes proyectos para ocupar la totalidad de los recursos asignados o directamente se negaron a participar de algunos de ellos, como pasó inicialmente con el Programa Mejor Vivir en la provincia de Corrientes. Debido a esto, a la perspicacia de la corporación empresaria del Chaco y a la simbiosis alcanzada con la gestión del IPDUV, esta jurisdicción capitalizó a su favor los remanentes de recursos no ocupados plenamente por otras.

Si bien puede considerarse favorable esta forma de asignación de recursos, desde el punto de vista que obligó a los institutos provinciales a desarrollar mayores capacidades de formulación y gestión de proyectos, los aspectos antes señalados incidieron negativamente sobre esta posibilidad y también introdujeron arbitrariedad sobre la distribución territorial de los recursos (circunstancia que la alícuota del FONAVI evitaba), con posibles efectos distorsivos respecto de las situaciones deficitarias. Finalmente, también puede evaluarse negativamente la nula participación de los gobiernos municipales dentro del sistema de la provincia, a pesar de las posibilidades planteadas por el marco jurídico existente.

INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA EN EL PERÍODO

Los instrumentos operativos implementados por el IPDUV de la provincia del Chaco pueden subdividirse en dos grupos.

Los instrumentos de la Política Federal de Vivienda implementados por el IPDUV

Este primer grupo se compuso tanto por los nuevos programas y subprogramas creados por la Política Federal de Vivienda que tuvieron vigencia en la provincia y que efectivamente fueron implementados allí por el IPDUV, así como también por los recursos y programas del FONAVI, y de uno de los programas preexistentes de financiamiento internacional (PROMEBA) (cuadro 6).

4- El PROMEBA II, que se inició al finalizar el período analizado, ya no exigió aportes de contraparte a las provincias. La nación pasó a hacerse cargo de la devolución de la totalidad de los empréstitos.

Cuadro 6. Instrumentos operativos de la Política Federal de Vivienda vigentes en el Chaco e implementados por el IPDUV en el período 2003-2007 según origen de los recursos

Programas y subprogramas nuevos (subsidiados por el gobierno nacional)		Año inicio
PFEH. Programa Federal de Emergencia Habitacional		2003
PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	2003
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia hídrica	2004
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia climática	
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes	2005
Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas Rurales		
PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR	PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR	2004
	SPFMV-Municipios. Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas con Municipios	S/I
Programa Federal de Construcción de Vivienda. Etapas I y II	PFCV – Etapa I. Programa Federal de Construcción de Vivienda (Construcciones I)	2004
	PFPCV – Etapa II. Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Construcciones II)	2005
PFREACT. Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II		2003
FONAVI		Año inicio
Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas FONAVI		2004
Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda		2004
Programas financiados por organismos internacionales		Año inicio
PROMEBA. Programa de Mejoramiento de Barrios		1997

Elaboración propia sobre la base de informaciones obtenidas del IPDUV

Hay que tener en cuenta que no todos los instrumentos operativos de la Política Federal de Vivienda tuvieron alcance nacional o comprendieron a esta región, y que no todos aquellos que tuvieron vigencia durante el período en esta región fueron implementados en la provincia por el IPDUV. Entre estos últimos pueden señalarse: el Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR por cooperativas; el Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR en villas; el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica; el Programa de Viviendas CÁRITAS Argentina y los subprogramas Federal de Construcción de Viviendas con Municipios y Federal de Terminación de Viviendas, dependientes del Programa Federal de Construcción de Viviendas.

También existieron algunos programas de la Política Federal de Vivienda que tuvieron alcance nacional o que comprendieron a esta región y que no fueron implementados por el IPDUV, sino por otros organismos provinciales, tales como Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (Propasa) y Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos (Prosofa).

Los programas y acciones creados anteriormente por el IPDUV

Este segundo grupo de instrumentos operativos se conformó con los programas y acciones creadas por el propio IPDUV con anterioridad a la Política Federal de Vivienda, implementados a partir de los recursos provenientes principalmente del FONAVI y del recupero de las cuotas de créditos y préstamos ya otorgados. Junto a estos programas se debe considerar también a los proyectos ejecutados por este organismo a partir de recursos provenientes de otros organismos provinciales que canalizaron la ejecución de sus obras por el IPDUV, como los Ministerios de Obras Públicas y Educación y la Secretaría de Desarrollo Social, que durante este período utilizaron al IPDUV como organismo ejecutor de muchas de sus obras de equipamientos sociales y culturales.

Es importante destacar que a pesar de la autonomía para implementar la política habitacional provincial dada por la reforma del FONAVI de 1995, que creó al

Sistema Nacional de la Vivienda, el IPDUV, hasta entonces, había producido muy pocas innovaciones sobre los tipos de soluciones implementadas, caracterizadas por la construcción de conjuntos de viviendas nuevas, adjudicadas a distintos grupos de destinatarios mediante el sistema “llave en mano”. Solamente había comenzado a implementar ciertos cambios en los modelos de gestión al trabajar con entidades intermedias como grupos de destinatarios e implementar sistemas cofinanciados con empresas constructoras privadas.

Lo distintivo fue la creación a partir del año 2001 de algunos programas alternativos orientados a los sectores en situaciones de pobreza, que constituyeron la expresión de una cierta búsqueda de una política habitacional propia, más ajustada a las necesidades provinciales, caracterizada por elevados porcentajes de población en situación de pobreza y necesidades básicas insatisfechas (cuadro 7).

Cuadro 7. Programas y acciones creadas por el IPDUV vigentes en el inicio de la Política Federal de Vivienda

Programas y acciones		Característica general	Año inicio
Programas del IPDUV financiados por FONAVI y recupero de cuotas	Regularización dominial y saneamiento integral del hábitat	Acciones destinadas a los asentamientos informales ubicados en terrenos urbanos con leyes de expropiación para su regularización dominial, provisión de infraestructura básica de lotes con servicios y mejoramiento del hábitat en complemento con el programa de ayuda mutua y esfuerzo propio.	2001
	Ayuda mutua y/o esfuerzo propio	Provisión de materiales y asistencia técnica a familias de recursos insuficientes urbanas o rurales agrupadas y dispersas, que habitan en terrenos propios, de los municipios, del estado provincial o del IPDUV.	2001
	Mi Techo	Construcción por empresa, cooperativas o autoconstrucción de diferentes tipos de módulos a familias urbanas y rurales con NBI y vulnerabilidad frente a situaciones de emergencia sanitaria o fenómenos naturales como consecuencia de la precariedad de la vivienda, propietarias o adjudicatarias de tierras fiscales con factibilidad de regularización en 180 días.	2001
	Microcréditos	Provisión de materiales de construcción para el mejoramiento, terminación, ampliación o refacción de viviendas recuperables mínimas o para la ejecución de módulos habitacionales mínimos progresivos, en el ámbito de la provincia, destinado a familias de escasos recursos o con bajos o mínimos ingresos formales o informales, que sean propietarias o adjudicatarias de una propiedad recuperable.	2002
	Desarrollo Teuco-Bermejito	Ejecución de viviendas para aborígenes destinadas al Programa Provincial de Desarrollo de la región Teuco-Bermejito.	2003
	UNE	S/I	

Elaboración propia sobre la base de informaciones obtenidas del IPDUV

Sin embargo, estos programas, con la salvedad de las acciones de regularización dominial, fueron rápidamente afectados y absorbidos por los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda orientados a los quintiles inferiores de ingreso, como el Solidaridad y el Emergencia habitacional y el programa de mejoramiento habitacional “Mejor Vivir”.

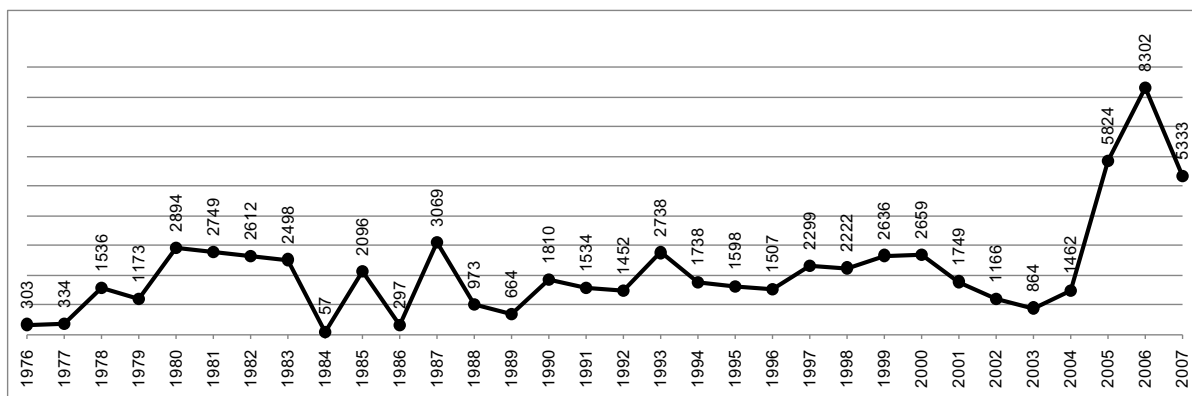
Estos programas federales produjeron un fuerte impacto sobre los programas provinciales, no solo porque se orientaron al mismo sector social; sino porque al poner a disposición de las jurisdicciones una importante masa de recursos, llevaron al IPDUV a formular los proyectos conforme con estas nuevas fuentes de financiamiento y a acogerse a sus exigencias. Una de las que más afectó a estos programas fue la necesidad de aportar los terrenos para implementar los programas federales. Esta exigencia llevó paulatinamente al IPDUV a orientar los recursos propios provenientes del FONAVI y de su recupero a la compra de terrenos nuevos, y acelerar los procesos de regularización dominial, para poder implementar los nuevos programas federales que el gobierno nacional subsidió a las jurisdicciones. Esto afectó sobremedida el financiamiento de los programas propios.

CAPACIDAD OPERATIVA DE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES⁵

En el cuadro y gráfico 8 se puede dimensionar con claridad el impacto de las soluciones habitacionales provistas por la Política Federal de Vivienda en el Chaco. Allí puede observarse el incremento de soluciones ocurrido a partir del año 2003, respecto del comportamiento histórico de la política habitacional desde la reforma del FONAVI de 1976 en adelante. Incrementos que se perciben aquí a partir del año 2004, porque los valores citados corresponden a soluciones terminadas al final de cada año. En dicho cuadro y gráfico también puede apreciarse el declive en la cantidad de soluciones ocurrido durante la crisis del período 2000-2003, por los motivos señalados en el mismo punto del capítulo anterior.

Cuadro y Gráfico 8. Total de soluciones habitacionales terminadas: FONAVI y PF nuevos. Provincia del Chaco 1976-2007

Soluciones habitacionales terminadas	Años																											Total					
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		2003	2004	2005	2006	2007
Total soluciones habitacionales FONAVI y PF nuevos	303	334	1.536	1.173	2.894	2.749	2.612	2.498	57	2.096	297	3.069	973	664	1.810	1.534	1.452	2.738	1.738	1.598	1.507	2.299	2.222	2.636	2.659	1.749	1.166	864	1.462	5.824	8.302	5.333	68.148



Fuente: elaboración sobre la base de información de las auditorías del FONAVI. En: Consejo Nacional de la Vivienda: <http://www.cnvivienda.org.ar/viviendas.htm>.

5- Al igual que al nivel nacional para dimensionar la capacidad operativa de la Política Federal de Vivienda a nivel provincial, se tuvieron en cuenta tanto las soluciones habitacionales terminadas, como las que todavía estaban en ejecución y las que recién estaban comprometidas para iniciarse al finalizar el período de análisis (firmadas con el gobierno nacional). Igualmente a lo analizado en aquel capítulo, el concepto de soluciones habitacionales en el caso de los programas y subprogramas federales nuevos comprende a las viviendas nuevas y a los mejoramientos de viviendas recuperables, y en el caso del FONAVI, este concepto abarca a las viviendas nuevas y a las soluciones alternativas, tales como lotes y servicios, núcleos húmedos, terminaciones y ampliaciones de vivienda, etc.

Por otra parte, en el cuadro y gráfico 8 puede observarse cómo el total de soluciones habitacionales terminadas por el FONAVI, al igual que lo que ocurrió en todo el país, continuó en todo el período analizado (2003-2007) la tendencia en declive iniciada en el año 2000, debido a que tan solo se construyeron 443 soluciones habitacionales con recursos del FONAVI en ese lapso.

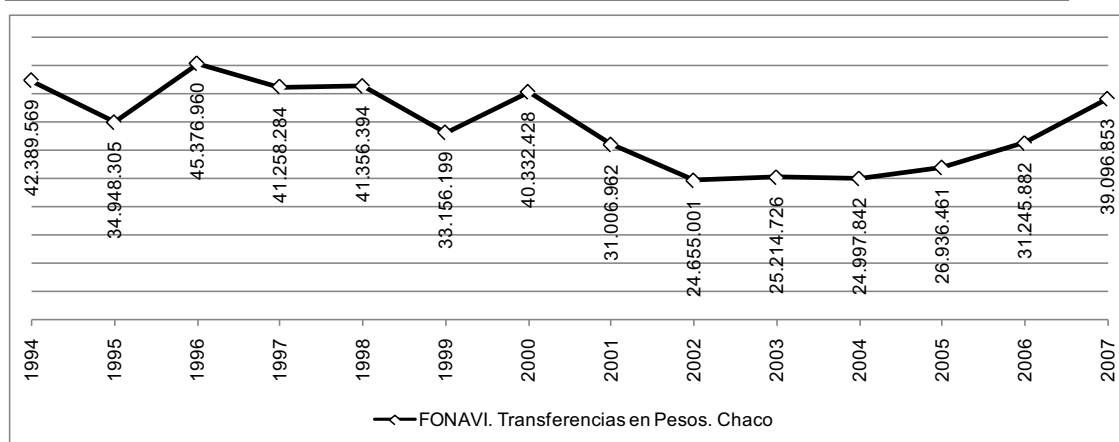
Lo significativo de esta tendencia es que se dio a pesar de que los montos de transferencias de recursos del fondo se incrementaron a partir de ese año, debido al crecimiento económico, tal como se observa en el cuadro y gráfico 9.

Esta tendencia se debió principalmente a que el IPDUV comenzó a partir de ese año a utilizar parte de los recursos del FONAVI para los aportes complementarios a los PF nuevos, para la compra de tierras para las viviendas y para realizar nexos de infraestructura. Se puede decir entonces que es cierto que la política federal recuperó y continuó la política del FONAVI, pero también que ella afectó las políticas jurisdiccionales implementadas con estos recursos, debido a que debieron aportar a la implementación de los PF nuevos. Esto se dio con fuerza en la provincia del Chaco, debido a la magnitud de soluciones habitacionales implementadas por los PF nuevos en esta jurisdicción, que afectó entre otras cosas a los programas provinciales alternativos, orientados a los sectores en situaciones de pobreza, que comenzaron a ensayarse alrededor del año 2000.

En el cuadro y gráficos 10 (10.1; 10.2 y 10.3), se puede observar la cantidad de soluciones habitacionales de cada PF nuevo y del FONAVI realizadas en el

Cuadro y gráfico 9. Transferencias (en \$) del FONAVI a la jurisdicción de Chaco. 1994-2007

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
FONAVI. Transferencias en pesos al Chaco	42.389.569	34.948.305	45.376.960	41.258.284	41.356.394	33.156.199	40.332.428	31.006.962	24.655.001	25.214.726	24.997.842	26.936.461	31.245.882	39.096.853



Fuente: elaboración propia a partir de la Revista N.º 24 del Consejo Nacional de la Vivienda (abril 2008: 44-45)

período 2003-2007 en la provincia del Chaco.

Cuadro y gráficos 10. Cantidad de soluciones de los PF nuevos y FONAVI. Provincia del Chaco 2003-2007

Programas y subprogramas (Chaco)		Viviendas nuevas (1)	Mejoramientos de viviendas y soluciones alternativas (2)*	Total de soluciones habitacionales (1+2)**
Programas y Subprogramas nuevos	PFEH	1.006		1.006
	PFSH	2.076		2.076
	PFSH Subprograma Emergencia hídrica	4.970		4.970
	PFSH Subprogramas Emergencia climática	850		850
	PFSH Subprograma Viviendas con Aborígenes	1.060		1.060
	PFSH Subprograma Viviendas Rurales	1.008		1.008
	PFMV		11.203	11.203
	PFMV (Faltan datos)		1.955	1.955
	PFMV Municipios		520	520
	PFMV-PROMEBA		3.000	3.000
	PFCV-Etapa I (Construcciones I)	2.899		2.899
	PFPCV-Etapa II (Construcciones II)	4.263		4.263
	PFREACT I y II	1.542		1.542
	Total PF nuevos	19.674	16.678	36.352
FONAVI. Fondo Nacional de la Vivienda y recupero		264	179	443
TOTAL PFY FONAVI		19.938	16.857	36.795

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del IPDUV

* Los mejoramientos de viviendas son de los PF nuevos y las soluciones alternativas del FONAVI.

** Corresponden a soluciones firmadas, que incluyen a las terminadas, en ejecución y para iniciarse en diciembre de 2007, con excepción de las viviendas y soluciones FONAVI nacionales, que solo incluyen las terminadas a esa fecha

Gráfico 10.1. Total de soluciones habitacionales: PF nuevos y FONAVI. Chaco 2003-2007

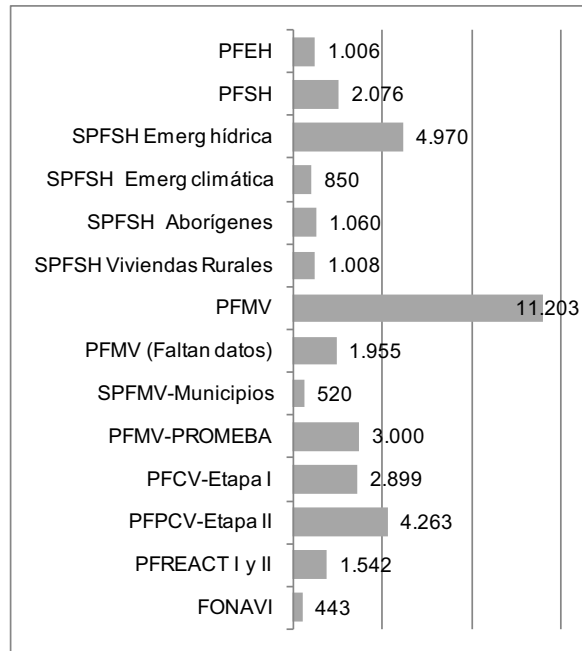


Gráfico 10.2. Solo viviendas nuevas: PF nuevos y FONAVI. Chaco 2003/2007.

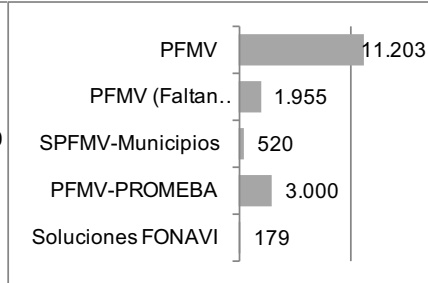
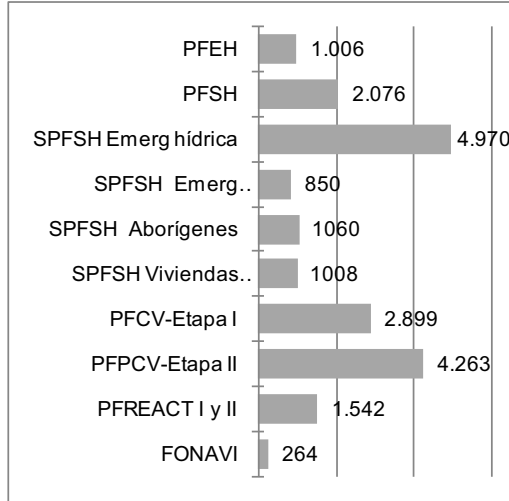


Gráfico 10.3 Solo mejoramientos habitacionales de los PF nuevos y soluciones habitacionales alternativas del FONAVI. Chaco 2003/2007.

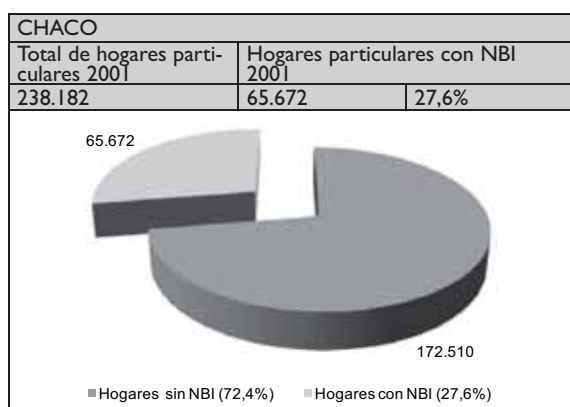
Fuentes: elaboración propia sobre la base de información del IPDUV

Los destinatarios de la Política Federal en el período 2003-2007

Iguales dificultades que en el análisis a nivel nacional surgieron para definir estadísticamente a los destinatarios de la política provincial (ver capítulo anterior), por lo tanto, se han adoptado los mismos criterios: los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) existentes en la provincia según el Censo del año 2001 y los hogares en situaciones habitacionales deficitarias existentes en el mismo año, en particular en los tres quintiles inferiores de ingresos, según lo calculado por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales a partir de la Encuesta SIEMPRO 2001 y del INDEC sobre la base del Censo 2001 (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, 2003), que además diferenció el déficit en cualitativo y cuantitativo, ya que ambos indicadores fueron utilizados en distintos documentos como referencia para definir a los destinatarios de esta política.

El Chaco, perteneciente a una de las regiones menos desarrolladas del país y más afectada por la pobreza estructural, tenía en 2001 el 27,6 % del total de hogares con NBI, que en valores absolutos significaba 65.672 hogares, sobre un total de 238.182 (cuadro y gráfico 11). Estos hogares, a su vez, concentraban 323.354 de personas en estas condiciones, equivalentes al 33,0 % del total de la población en ese año (978.882).

Cuadro y Gráfico 11. Hogares particulares y hogares con NBI en la provincia del Chaco (2001)⁶



Fuente: elaboración propia sobre la base de informaciones del INDEC: <http://www.indec.gov.ar>

La cantidad de hogares con NBI, a su vez, es bastante aproximada a la cantidad de hogares del primer quintil inferior de ingresos que vivían en viviendas deficitarias en 2001, que comprendían en la provincia a 81.068 hogares (cuadro 12).

6- Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas de acuerdo con la metodología utilizada por INDEC en "La Pobreza en la Argentina", Serie Estudios INDEC N.º 1, Buenos Aires, 1984. Son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: (1) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto; (2) Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); (3) Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; (4) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela; (5) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

Cuadro 12. Situaciones habitacionales deficitarias de los hogares por quintil de ingresos. Chaco 2001

Quintiles de ingresos de los hogares. Total País	En viviendas irrecuperables	En viviendas recuperables	Con hacinamiento por cuarto en vivienda buena	Total de hogares en viviendas deficitarias	Total de hogares
Quintil 1	19.470	56.941	6.462	81.068	79.921
Quintil 2	5.370	24.759	1.655	32.034	59.396
Quintil 3	1.639	8.648	354	10.704	42.244
Subtotal 1, 2 y 3	26.479	90.349	8.470	123.805	181.561
Subtotal 2 y 3	7.009	33.407	2.009	42.738	101.640
Quintil 4	0	3.728	0	4.648	30.882
Quintil 5	0	0	0	573	25.657
Total	26.479	94.077	8.470	129.026	238.100
Porcentajes					
Quintil 1	73,5 %	60,5 %	76,3 %	62,8 %	33,6 %
Quintil 2	20,3 %	26,3 %	19,5 %	24,8 %	24,9 %
Quintil 3	6,2 %	9,2 %	4,2 %	8,3 %	17,7 %
Subtotal 1, 2 y 3	100,0 %	96,0 %	100,0 %	96,0 %	76,3 %
Subtotal 2 y 3	26,5 %	37,0 %	23,7 %	34,5 %	56,0 %
Quintil 4	0,0 %	4,0 %	0,0 %	3,6 %	13,0 %
Quintil 5	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %	10,8 %
Del total de hogares	11,1 %	39,5 %	3,6 %	54,2 %	100,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales elaborados sobre la base del Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001. Se han encontrado varias inconsistencias en estos datos, atribuibles probablemente a la combinación de las fuentes de origen

Por otra parte, de los documentos oficiales analizados se puede inferir que los programas que se orientaron particularmente a estos dos grupos de destinatarios más desfavorables son los que figuran en el cuadro 13, con sus correspondientes cantidades de soluciones. Los restantes programas se orientaron preferentemente a los hogares de quintiles de ingreso 2 y 3 (cuadro 14).

Cuadro 13. Programas y subprogramas orientados a hogares NBI o quintil I de Ingresos. Chaco 2003-2007

Programas y subprogramas orientados a quintil I o Hogares con NBI	Viviendas nuevas	Mejoramiento y soluciones alternativas de viviendas	Total de soluciones habitacionales
Emergencia Habitacional	1.006		1.006
Solidaridad Habitacional	9.964		9.964
Mejor Vivir		16.678	16.678
FONAVI. Fondo Nacional de la Vivienda y recupero	264	179	
TOTAL QUINTIL I o NBI	11.234	16.857	27.648

Cuadro 14. Programas orientados a hogares de los quintiles de ingresos 2 y 3. Chaco 2003-2007

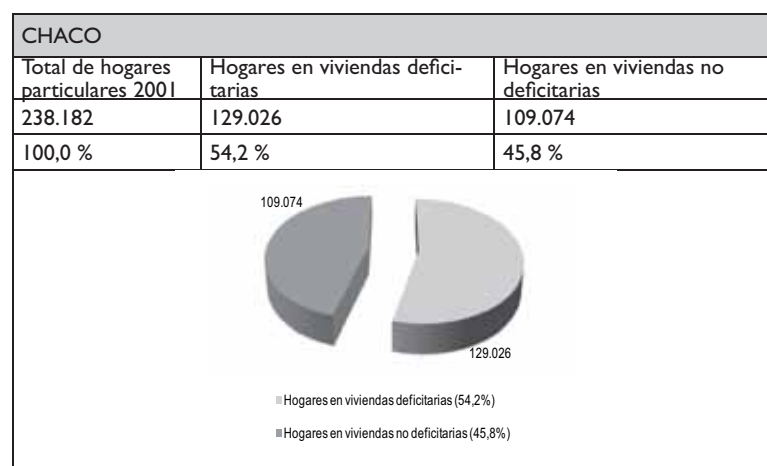
Programas y Subprogramas orientados a quintiles 2 y 3	Viviendas nuevas
Construcciones I y II	7.162
PFREACT I y II	1.542
TOTAL QUINTILES 2 y 3	8.704

Capacidad operativa

Al igual que en el análisis del nivel nacional, los ejes que guiaron el análisis de la capacidad operativa provincial fueron dos: el primero, referido al grado de atención de hogares en situaciones habitacionales deficitarias de los tres primeros quintiles de ingreso, según sus tipos de déficits y tipos de soluciones habitacionales implementadas, y el segundo, referido al grado de atención que alcanzaron las soluciones en cada quintil de ingresos a los que se orientaron en particular.

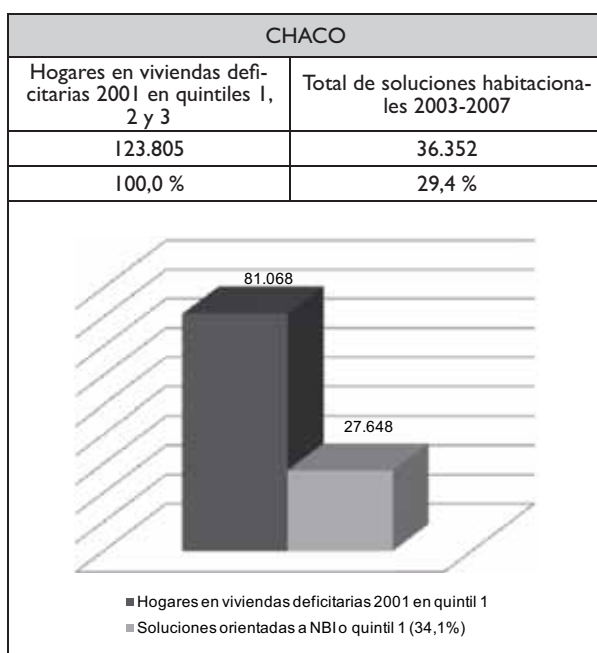
En relación con la primera situación pueden sacarse las siguientes conclusiones:

El total de hogares en viviendas deficitarias existentes en 2001 en el Chaco superaba la mitad de los hogares provinciales, era de 129.026 hogares, equivalentes al 54,2 % de aquellos (cuadro y gráfico 15). De dichas cantidades de hogares las soluciones de la Política Federal de Vivienda del período 2003-2007 (sin contar los programas con financiamientos internacionales) alcanzaron a cubrir el 28,2 %. Si se considera que ellos se orientaron exclusivamente a los tres primeros quintiles de ingresos, esta cobertura alcanzó el 29,4 % de la población destinataria teórica (cuadro y gráfico 16).⁷

Cuadro y Gráfico 15. Hogares en viviendas deficitarias en Chaco (2001)

7- Hay que tener en cuenta que los dos primeros quintiles de menores ingresos concentraban a nivel nacional en el año 2001 el 79 % del déficit habitacional establecido por el INDEC y el tercer quintil, el 13 %, es decir, los tres quintiles de ingresos inferiores tenían el 92 % de los hogares en situaciones deficitarias del país. Mientras que en el Chaco los dos primeros quintiles concentraban el 86,8 % y los tres primeros el 96 % de dichos hogares.

Cuadro y Gráfico 15. Cobertura de las soluciones habitacionales 2003-2007 de los hogares en viviendas deficitarias 2001 de los quintiles de ingresos 1, 2 y 3. Chaco

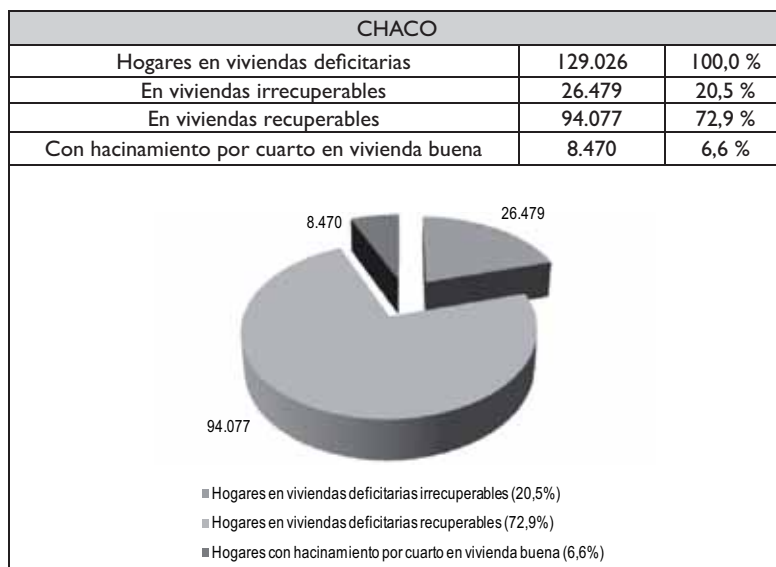


Según el Censo de 2001, el 72,9 % de los hogares que habitaban en viviendas deficitarias vivían en viviendas recuperables, el 6,6 % vivían hacinados en viviendas buenas y el 20,5 % habitaba viviendas irrecuperables (cuadro y gráfico 16).

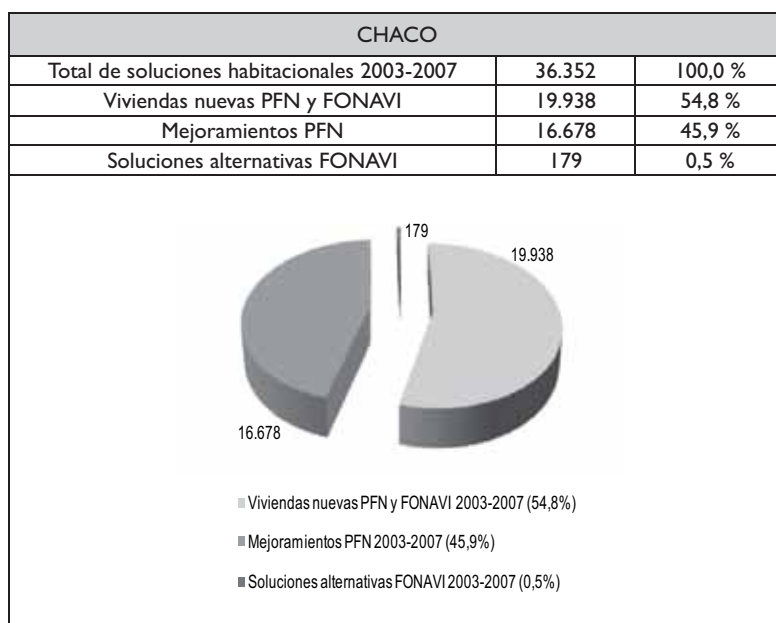
Por otra parte, la Política Federal de Vivienda en la provincia del Chaco incrementó considerablemente la proporción de mejoramientos habitacionales destinados a ambos grupos de hogares en relación con la política anterior, ya que el 45,9 % del total de las soluciones de los PF nuevos consistió en mejoramientos habitacionales (cuadro y gráfico 17). (Para las características de esta política de mejoramiento habitacional provincial ver el análisis del Programa “Mejor Vivir” en el capítulo siguiente.)

La gran cantidad de mejoramientos realizados por el Programa Mejor Vivir en el Chaco hizo que la relación entre el déficit cualitativo y el de soluciones fuera más equilibrada que a nivel nacional, a pesar incluso del aporte insignificante que a través de las soluciones alternativas del FONAVI se realizó en esta provincia (0,5 %). Por este motivo se ha elevado a 17,1 la cobertura del déficit habitacional de los hogares de los quintiles 1, 2 y 3 de ingresos, que habitaban en viviendas deficitarias recuperables y en viviendas buenas con hacinamiento por cuarto (cuadro y gráfico 18).

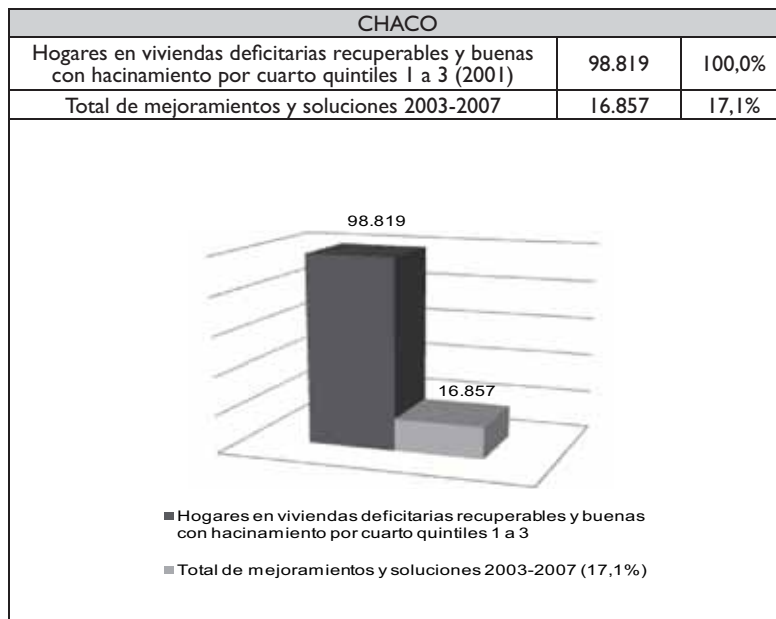
Cuadro y Gráfico 16. Situaciones habitacionales deficitarias de los hogares. Total País y Chaco (2001)



Cuadro y Gráfico 17. Tipos de soluciones habitacionales de la PF 2003-2007. Total País y Chaco

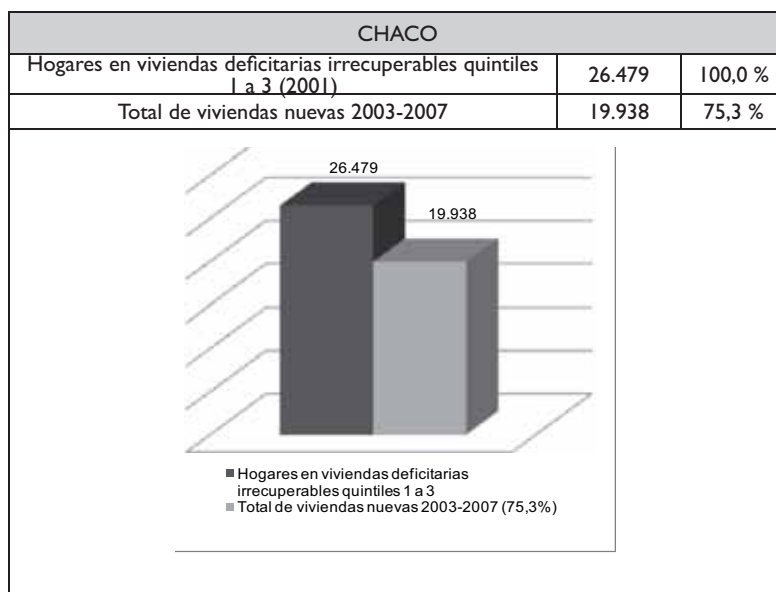


Cuadro y Gráfico 18. Hogares de los quintiles 1, 2 y 3 de ingresos en viviendas deficitarias recuperables y buenas con hacinamiento por cuarto, en relación con los mejoramientos de los PF nuevos y las soluciones alternativas del FONAVI. 2003-2007



Sin embargo, a pesar de haberse incrementado considerablemente los mejoramientos en la provincia, siguió siendo importante la desproporción entre ambos tipos de déficits y los tipos de soluciones provistas, debido a la cantidad de soluciones nuevas implementadas y la cantidad de hogares que en 2001 habitaba en viviendas deficitarias irrecuperables (cuadro y gráfico 19).

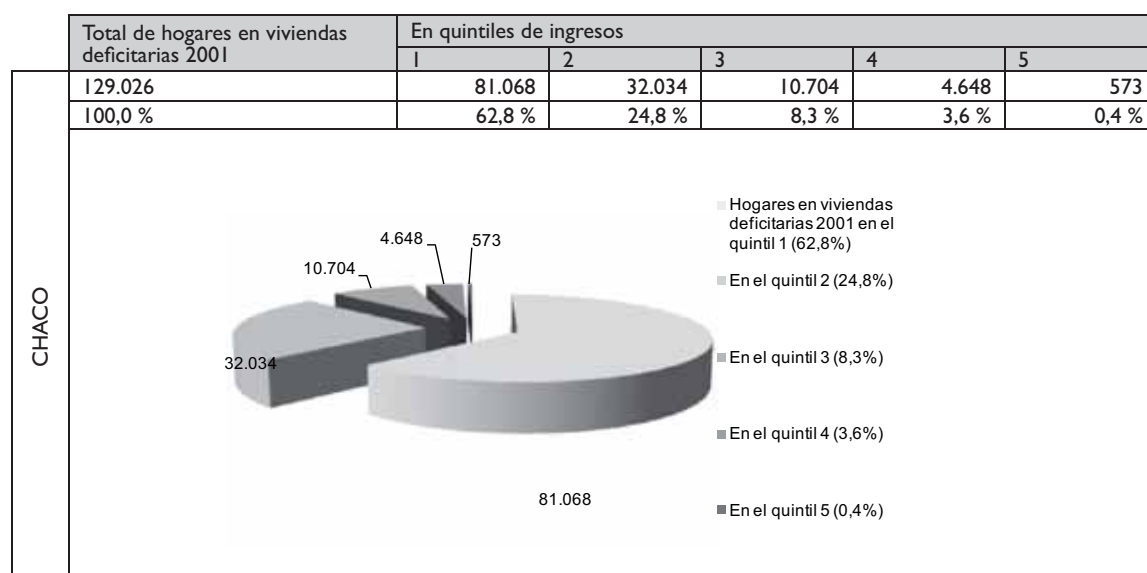
Cuadro y Gráfico 19. Hogares de los quintiles 1, 2 y 3 de ingresos en viviendas deficitarias irrecuperables, en relación con las viviendas nuevas de los PF nuevos y el FONAVI. 2003-2007



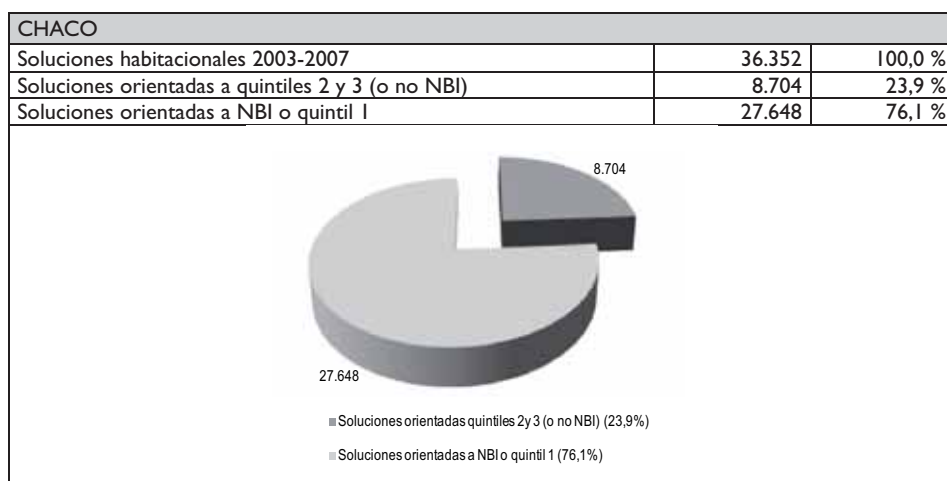
En relación con la segunda situación de análisis, referida al grado de atención que alcanzaron estos tipos de soluciones en cada quintil de ingresos a los que se orientaron, pueden sacarse las siguientes conclusiones.

En el Chaco el porcentaje de los hogares en viviendas deficitarias existentes en 2001 que pertenecían al quintil 1 de ingresos superaba bastante al nivel nacional (62,8 %) (cuadro y gráfico 20), pero la proporción de soluciones habitacionales de los PF nuevos que se orientaron a este segmento de población o con NBI también superó bastante a la proporción de soluciones habitacionales orientadas a los quintiles 2 y 3 de ingresos (76,1 %), existiendo una mayor correspondencia entre los tipos de soluciones y la distribución socioeconómica del déficit (cuadro y gráfico 21).

Cuadro y Gráfico 20. Distribución en quintiles de ingresos del los hogares en viviendas deficitarias 2001. Total País y Chaco

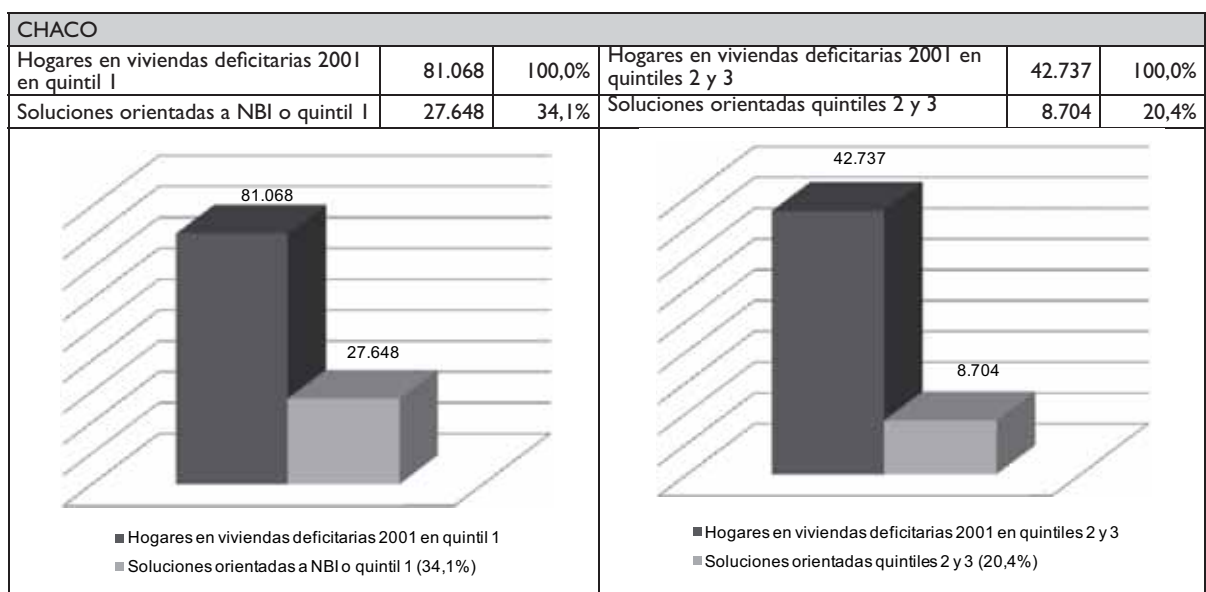


Cuadro y Gráfico 21. Tipos de soluciones habitacionales según quintiles de ingresos de los hogares destinatarios en viviendas deficitarias 2001



En el Chaco se dio una mayor priorización de las necesidades de los hogares del quintil 1 de ingresos que a nivel nacional, porque a pesar de que los hogares en viviendas deficitarias del quintil de ingresos 1 eran más numerosos, la cantidad de soluciones orientadas a ellos alcanzó a cubrir al 34,1 %, mientras que las orientadas al segundo grupo alcanzaron a cubrir el 20,4 % de los hogares deficitarios de los quintiles 2 y 3 (cuadro y gráfico 22).

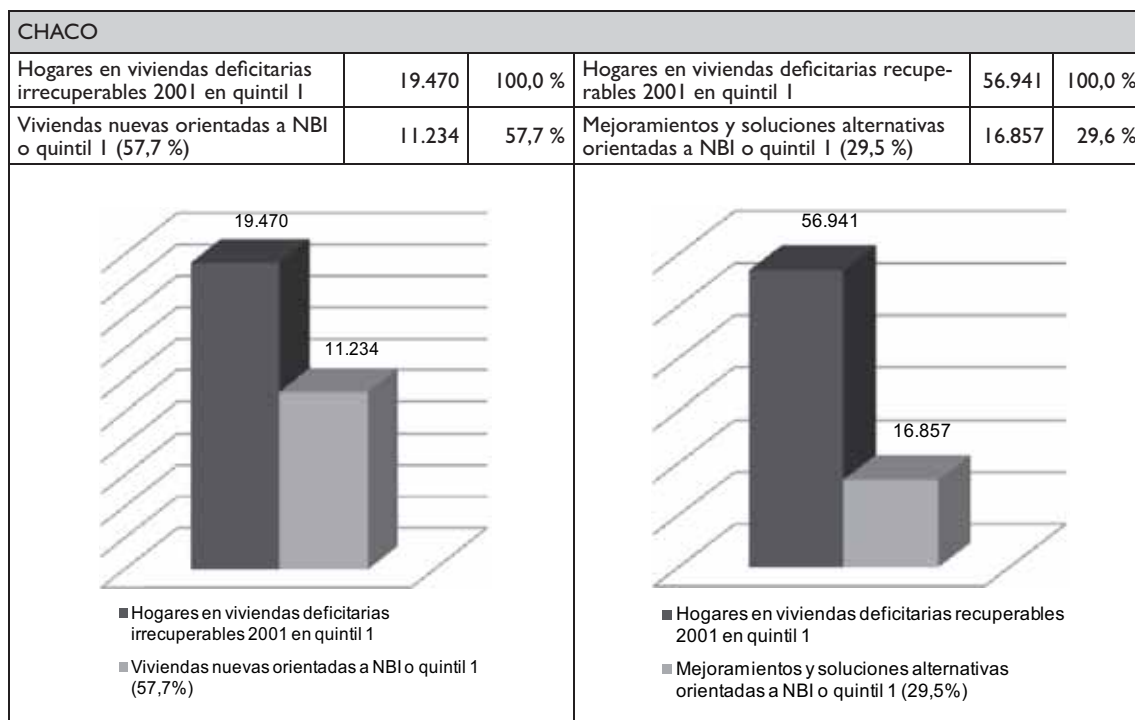
Cuadro y Gráfico 22. Total de soluciones habitacionales 2003-2007 según quintiles de ingresos de los hogares en viviendas deficitarias 2001 a las que se orientaron. Chaco



Finalmente, en el Chaco, las viviendas nuevas orientadas al primer quintil de ingresos (población NBI) alcanzaron a cubrir el 57,7 % de los hogares en viviendas deficitarias irrecuperables, y los mejoramientos y soluciones alternativas orientadas a este quintil alcanzaron a cubrir el 29,6 % de los hogares en viviendas deficitarias recuperables 2001 de este mismo quintil (cuadro y gráfico 23), dándose —al igual que a nivel nacional— una cierta congruencia con las mayores necesidades que tienen los hogares de este quintil que viven en viviendas irrecuperables con relación a los que viven en viviendas deficitarias recuperables.

Sin embargo, igual que a nivel nacional, ha resultado incongruente que mientras la población en viviendas deficitarias recuperables 2001 de los quintiles 2 y 3 de ingresos alcanzaba los 33.408 hogares, en teoría, no se hayan realizado mejoramientos habitacionales para este sector social, más aun cuando la cantidad de población de estos quintiles que vivían en viviendas irrecuperables alcanzaba solo a los 7009 hogares, y las viviendas nuevas que, en teoría, se construyeron para ellos superaron esta cifra llegando a las 8704 unidades.

Cuadro y Gráfico 23. Total de viviendas nuevas 2003-2007 según quintiles de ingresos de los hogares en viviendas deficitarias 2001 a las que se orientaron. Chaco



NECESIDADES Y SATISFADORES

Como se vio en el punto I de este capítulo, la política federal de vivienda nacional, durante el período 2003-2007, tuvo diferentes formas de entender y definir las necesidades y los satisfactores en sus distintos instrumentos.

Por un lado, el FONAVI estableció el reconocimiento de una necesidad social básica y la obligación de garantizar a la sociedad un derecho universal, conforme lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional. Pero, a nivel provincial, este principio universal de reconocer una necesidad básica en el conjunto de la sociedad y de garantizar formalmente un compromiso de satisfacerlo a través de un satisfactor mínimo universal, englobado en el concepto de “vivienda digna”, no tuvo incidencia alguna porque la misma ley delegó a las jurisdicciones la fijación de sus políticas, por lo tanto dejó abiertas posibilidades para que las jurisdicciones, imbuidas por otros posicionamientos técnico-políticos diferentes, aplicaran criterios sectoriales de focalización, sin contemplar estándares mínimos de satisfactores para los distintos grupos identificados. Hecho que ocurrió con los programas alternativos provinciales que fueron creados por el IPDUV a partir del año 2001, orientados a los sectores en situaciones de pobreza (ver cuadro 7 de esta sección), a los que por otra parte no corresponde analizar en particular, porque tuvieron muy poca incidencia en el período estudiado, ya que como se dijo, fueron absorbidos por los nuevos programas federales orientados a estos sectores sociales.

Estos programas nuevos, así como los programas preexistentes nacionales y los programas de financiamiento internacional que continuaron con la Política Federal de Vivienda, como ya se dijo fueron la fiel expresión de la política de focalización impulsada en los años 90, dado que, de diferentes maneras, apun-

taron a brindar distintos tipos de soluciones a los diferentes grupos focalizados, sin contemplar un mínimo básico de satisfactores.

Por otra parte, los programas nuevos no contemplaron medidas tendientes a garantizar estándares mínimos de soluciones y explícitamente promovieron diferentes tipos de prestaciones para distintas poblaciones destinatarias, estableciendo de antemano una interpretación de las necesidades y de los satisfactores, desde un criterio de focalización de diferentes colectivos sociales y de diversificación de las soluciones, sin tomar los recaudos contra los efectos negativos antes señalados.

El PROMEBA fue el único que en su formulación contempló procedimientos participativos para la definición de las necesidades y de los satisfactores, y propuso abordajes del problema de cierta integralidad. Los programas federales nuevos no contemplaron esto en sus formulaciones; sin embargo, se dieron algunas instancias de este tipo en la implementación del programa Emergencia Habitacional (ver el estudio de caso en el capítulo siguiente).

Con relación a los tipos y dimensiones de las soluciones habitacionales, es absolutamente válido el análisis realizado para este punto en el nivel nacional (parte I de este mismo capítulo),⁸ ya que a nivel provincial solamente se implementó lo establecido a nivel nacional, sin modificar lo fijado por los diferentes programas, a pesar de que esto hubiera sido posible, dadas las atribuciones del marco normativo. Como se dijo allí, más allá de las diferencias de matices entre los tres grupos de instrumentos, la Política Federal de Vivienda promovió una integralidad muy limitada de las soluciones habitacionales en la escala de la implementación de los proyectos.

PROCEDIMIENTOS DE DEFINICIÓN DE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES

A nivel nacional los distintos instrumentos de la Política Federal de Viviendas del período 2003-2007 también diferenciaron sus procedimientos. El FONAVI, en su marco normativo federal, delegó completamente esta potestad a las jurisdicciones. Esto que se consideró altamente favorable, sin embargo, tuvo escasa incidencia a nivel provincial, dado que en el Chaco los recursos FONAVI se utilizaron principalmente para obras complementarias de los programas federales nuevos.

Con relación a los programas preexistentes y los de financiamiento internacional, si bien no fueron todos iguales en estos aspectos, algunos de ellos, como PROMEBA y PROSOFA, contemplaron favorablemente exigencias respecto de las características de las soluciones, de la participación de los destinatarios y de cierta integralidad de las soluciones en la elaboración de los proyectos.

Por su parte, todos los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda condicionaron negativamente los tipos de soluciones y ninguno contempló exigencias respecto de las jurisdicciones para que incorporen la participación de los destinatarios y de la ciudadanía en la formulación e implementación de los proyectos, dejando liberada esta cuestión a la voluntad de aquellas, así como la introducción de modificaciones de las soluciones. En el Chaco esto se dio solo circunstancialmente en la implementación de cada proyecto (ver estudios de caso en el capítulo siguiente) y no como procedimientos obligatorios.

Estos programas, en cambio, favorablemente plantearon a nivel nacional exigencias —diferentes en cada uno— respecto de la intencionalidad de vincular la producción habitacional con distintos actores sociales, con la finalidad de impactar a través de las inversiones productivas en la reactivación de la economía y en la generación de fuentes de empleo para determinados sectores, tales como desempleados, con subsidios precarios, etc., propiciando de este modo una explícita intención de impactar de distintas maneras en la dimensión económica a través de las soluciones habitacionales que fueron implementadas en los programas aplicados en la provincia.

8- Particularmente cuadro 17 de la parte I.

PROGRESIVIDAD DE LAS SOLUCIONES

Como ya se dijo en el análisis a nivel nacional, hubo algunas diferencias entre los distintos grupos de instrumentos de la Política Federal de Vivienda durante el período 2003-2007, pero ninguno de ellos contuvo una intencionalidad explícita de progresividad o concepción evolutiva de las soluciones en sus distintas dimensiones. Es decir, no contemplaron las soluciones habitacionales desde una perspectiva del proceso habitacional y de intervenciones graduales para orientar su desarrollo en el tiempo, menos aun con la finalidad de llegar a cubrir en el tiempo y de manera sustentable un umbral mínimo universal de necesidades. Ninguno de los instrumentos específicos a nivel federal contempló o fue pensado abierta o intencionalmente desde esta perspectiva. Lo mismo sucedió a nivel provincial en el caso del Chaco. Es cierto que podrían establecerse ciertas diferencias entre aquellos instrumentos que promovieron mejoramiento de barrios o vivienda de aquellos que promovieron viviendas nuevas, pero en el caso del programa Mejor Vivir en el Chaco la forma en que se implementó reforzó la concepción de la vivienda como objeto terminado.

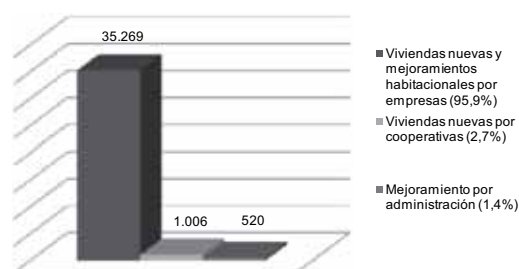
FORMAS DE PRODUCCIÓN DE LAS SOLUCIONES Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES PRODUCTIVOS

A pesar de que en el Chaco, entre las distintas formas de producción de las soluciones implementadas por la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007, no se dieron aquellas que el FONAVI denominó “soluciones habitacionales” y que comprenden lotes y servicios, núcleos húmedos, terminaciones y ampliaciones, etc., que en buena parte fueron ejecutadas mediante sistemas de ayuda mutua, administración, autoconstrucción asistida y otros; igualmente pueden ser distinguidas para su análisis en tres grupos: las ejecutadas por empresas constructoras grandes, medianas y pequeñas; las ejecutadas por cooperativas de trabajo y las ejecutadas por administración a cargo de los municipios.

Dejando de lado los programas preexistentes y de financiamiento internacional, cuyas cantidades de soluciones habitacionales no han sido consideradas en esta investigación, en el cuadro y gráfico 24 se han incluido las cantidades y proporcionalidades que estas tres formas de producción representaron en los distintos programas nuevos de la Política Federal de Vivienda. De ellos se desprende la altísima predominancia que tuvo la forma de producción por empresas, que alcanzó el 95,9 % del total de soluciones habitacionales implementadas. Proporcionalidad que resulta desfavorable porque se considera que las formas de producción más propias de la economía social (cooperativas, sistemas de ayuda mutua, etc.) y aquellas que dan mayor competencia de administración a los destinatarios o a las entidades intermedias no gubernamentales o al propio Estado o gobiernos municipales, para la administración de la ejecución de las soluciones habitacionales, no solo permiten lograr soluciones más ajustadas a las necesidades de los destinatarios, sino que también permiten mayor aprovechamiento de los recursos y alcanzar mayor integralidad en las soluciones habitacionales. En el contexto de una economía mixta, la producción por empresas debería limitarse a los sectores más integrados de la sociedad y que aspiran a soluciones “llave en mano”.

Cuadro y gráfico 18. Modalidades de producción de las soluciones habitacionales del FONAVI y los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda (2003-2007)

Modalidades de producción	Programas y Subprogramas	Viviendas nuevas	Mejoramiento de viviendas	Total de soluciones habitacionales
Viviendas nuevas por cooperativas	PFEH	1.006		1.006
	SUBTOTAL	1.006		1.006
Mejoramiento por administración	SPFMV-Municipios		520	520
	SUBTOTAL		520	520
Viviendas nuevas y mejoramientos habitacionales por empresas	PFSH	2.076		2.076
	PFSH Subprograma Emergencia hídrica	4.970		4.970
	PFSH Subprogramas Emergencia climática	850		850
	PFSH Subprograma Viviendas con Aborígenes	1.060		1.060
	PFSH Subprograma Viviendas Rurales	1.008		1.008
	PFMV		11.203	11.203
	PFMV (Faltan datos)		1.955	1.955
	PFMV-PROMEBA		3.000	3.000
	PFCV-Etapa I (Construcciones I)	2.899		2.899
	PFPCV-Etapa II (Construcciones II)	4.263		4.263
	PFREACT I y II	1.542		1.542
	FONAVI. Fondo Nacional de la Vivienda y recupero	264	179	443
	SUBTOTAL	18.932	16.337	35.269



Fuentes: SSDUYV (2007), "Auditorías FONAVI y Programas Federales. Informe Síntesis 2007" (2008) e IPDUV. Los Programas Federales incluyen la cantidad de soluciones firmadas a diciembre de 2007. Las viviendas y soluciones FONAVI incluyen solo las viviendas terminadas. No se incluyó a los programas de infraestructura ni los de financiamiento internacional.

Como ya se dijo al analizar el nivel nacional, el FONAVI, después de la reforma de 1995, no estableció a nivel federal ningún requisito en relación con las formas de producción de las soluciones habitacionales, dejando librada esta decisión a las jurisdicciones. Si bien esto se considera favorable, porque cada jurisdicción puede decidir mejor sobre las formas de producción para implementar en función de las características locales del déficit, es criticable que no haya establecido a nivel federal cupos mínimos de implementación de formas de producción alternativas, para evitar monopolización o cartelización a favor de determinados agentes financieros o productivos.

Los programas federales nuevos (y también los preexistentes y de financiamiento internacional), en cambio, establecieron desde el nivel nacional las formas de producción de las soluciones habitacionales y de los agentes productivos participantes. Sin embargo, aspectos para destacar favorablemente de los programas nuevos fueron haber pautado cupos para la participación de las empresas constructoras para evitar monopolizaciones y haber dado participación a la modalidad de producción por cooperativas, que históricamente en la

política habitacional argentina no habían sido consideradas. Sin embargo, la alta proporcionalidad que tuvo la producción por empresa, más aun en el Chaco que a nivel nacional, lleva a valorar negativamente que estos programas no hayan equilibrado más las distintas modalidades productivas.

Finalmente, los programas preexistentes y de financiamiento internacional implementados en la provincia promovieron exclusivamente la participación de empresas y prestadores de servicios privados en la ejecución de las soluciones habitacionales, en correspondencia con el modelo de economía de mercado que impulsaron los organismos financieros internacionales que los respaldaron.

Con relación a las TECNOLOGÍAS DE LA PRODUCCIÓN DE LAS SOLUCIONES empleadas a nivel provincial, es absolutamente válido el análisis realizado a nivel nacional al finalizar la parte I de este mismo capítulo. Cabe recordar que allí se señalaba que las medidas de la Ley 24.464 de 1995 reconvirtieron la participación de las empresas constructoras hacia las de mediana y pequeña escalas, y con ello se favoreció indirectamente la aplicación de tecnologías tradicionales, más adecuadas a las capacidades de los recursos humanos locales y más dinamizadoras de los mercados de trabajo y de insumos locales. Aspectos todos ellos positivos desde la perspectiva de la incidencia en el desarrollo de las economías locales.

Los programas federales nuevos, a través de sus especificaciones, en cambio, dejaron establecida a nivel federal la obligatoriedad de utilización de tecnologías que propiciaran el uso intensivo de mano de obra, que implican el empleo de tecnologías de tipos tradicionales, y también algunos de ellos condicionaron la cantidad de soluciones habitacionales máximas que debía tener cada proyecto, propiciando con esto la concurrencia de las empresas medianas y pequeñas, aunque también, a través del financiamiento, condicionaron los tipos de soluciones habitacionales y de cobertura de infraestructuras mínimas. Si bien es positivo que estos programas hayan propiciado desde el nivel federal el desarrollo local, y la generación de fuentes de empleo, es criticable la rigidez de los condicionamientos establecidos en la letra de los programas a las jurisdicciones en relación con las características de las soluciones habitacionales, dado que acentuaron la estandarización del diseño de las soluciones.

CAPÍTULO 4
LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA
EN EL AMGR (2003-2007)



LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS
EN EL AMGR Y SELECCIONADOS
PARA LOS ESTUDIOS DE CASOS

PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL AMGR

En el Área Metropolitana del Gran Resistencia se implementaron entre 2003 y 2007 gran parte de los programas de la Política Federal de Vivienda, que efectivamente fueron aplicados en la provincia del Chaco por el IPDUV. Se aplicaron tanto aquellos que estuvieron dirigidos al mejoramiento urbano, y de ampliación y refacción del parque habitacional existente, orientados al primer quintil inferior de ingreso (Mejor Vivir y PROMEBA), como aquellos dirigidos al déficit cuantitativo, dedicados a la construcción de viviendas nuevas, orientados al primer quintil inferior de ingreso, tales como los programas federales Solidaridad Habitacional y Emergencia Habitacional y los orientados al segundo y tercer quintil de ingresos, tales como los programas federales de Reactivación de Obras del FONAVI I y II, Construcciones y Construcciones Plurianual de Viviendas. Uno de los pocos que no llegó a implementarse en el AMGR, pero que sí lo fue en otros municipios del interior de la provincia, fue el Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir) con Municipios.

Cuadro 1. Programas y subprogramas de la PFV implementados en el AMGR (2003-2007)

Programas y subprogramas de la PFV implementados en el AMGR (2003-2007)	
PFEH. Programa Federal de Emergencia Habitacional	
PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia hídrica
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia climática
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes
Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas Rurales	
PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR	
Programa Federal de Construcción de Vivienda. Etapas I y II	PFCV – Etapa I. Programa Federal de Construcción de Vivienda (Construcciones I)
	PFPCV – Etapa II. Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Construcciones II)
PFREACT. Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II	
Programas financiados por organismos internacionales implementados en el AMGR (2003-2007)	
PROMEBA. Programa de Mejoramiento de Barrios	

Fuente: elaboración propia sobre la base de informaciones del IPDUV

En total, a través de estos programas y subprogramas, el IPDUV comprometió durante el período aproximadamente 10.976 soluciones habitacionales en el AMGR, contabilizando las soluciones terminadas, en ejecución y comprometidas para iniciarse (firmadas) al finalizar el año 2007. De este total, el 60 % (6.626 soluciones) estuvieron dirigidas a la construcción de viviendas nuevas y el 40 % restante (4.350 soluciones habitacionales) al mejoramiento, ampliación o refacción de viviendas deficitarias recuperables (**cuadro 2**).

Cuadro 2. Soluciones habitacionales implementadas en el AMGR (2003-2007)

Programas y subprogramas		Cantidad de soluciones			
Tipos de soluciones	Denominación	Por programa y subprograma		Por tipo de soluciones	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Viviendas nuevas	PFEH. Programa Federal de Emergencia Habitacional	130	1,2 %	6.626	60 %
	PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	541	4,9 %		
	PFSH. Subprograma Emergencia Hídrica	240	2,2 %		
	PFSH. Subprograma Federal Emergencia Climática	300	2,7 %		
	PFSH. Subprograma Viviendas con Aborígenes	150	1,4 %		
	PFSH. Subprograma Viviendas Rurales	20	0,2 %		
	PFCV. Programa Federal de Construcción de Vivienda	664	6,0 %		
	PFPCV. Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas	3.603	32,8 %		
	FONAVI	5	0,0 %		
PFREACT. Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II	973	8,9 %			
Mejoramiento de viviendas	PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir	4.350	39,6 %	4.350	40 %
Total		10.976	100,0 %	10.976	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del IPDUV

Según lo analizado en el capítulo 2, referido a la situación del AMGR en los inicios de la Política Federal de Vivienda, de los 90.549 hogares que había en área metropolitana en 2001, 33.420 habitaban viviendas deficitarias, equivalentes al 37 %. De modo que las soluciones de la Política Federal de Vivienda implementadas en el período 2003-2007 (sin contar los programas con financiamientos internacionales) alcanzaron en teoría a cubrir en el AMGR alrededor de un tercio de los hogares que habitaban viviendas deficitarias en 2001 (**gráfico 1**).

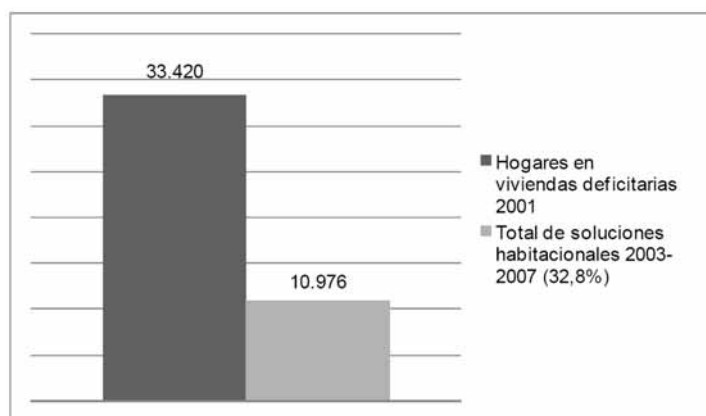


Figura 1. Hogares en viviendas deficitarias 2001 y total de soluciones habitacionales 2003-2007 en el AMGR
Fuente: elaboración propia según información del IPDÚV y del INDEC

Ahora bien, de las 10.976 soluciones comprometidas, poco más de la mitad (5.731) pertenecieron a los programas orientados al primer quintil inferior de ingreso: Programas Federales Solidaridad Habitacional, Emergencia Habitacional y Mejor Vivir.

Si se tiene en cuenta exclusivamente la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) existentes en el AMGR en 2001 (16.650) y la cantidad de soluciones habitacionales implementadas por estos tres programas orientados al primer quintil de ingreso, la cobertura alcanzó a cubrir un 34,4 % de esta población (**gráfico 2**).

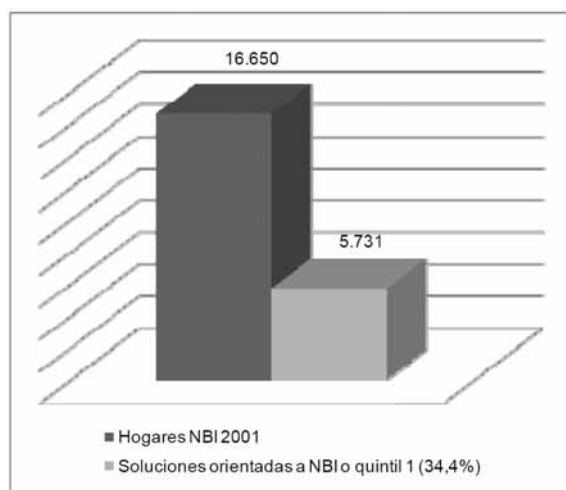


Figura 2. Hogares NBI 2001 en el AMGR y total de soluciones habitacionales orientadas al primer quintil inferior de ingreso (2003-2007)
Fuente: elaboración propia sobre la base de información del IPDÚV y del INDEC

Del total de hogares del AMGR que en 2001 habitaba en vivienda deficitaria (33.420), 4.650 vivían en vivienda irrecuperable (casilla o rancho) (5,17%), y la cantidad de viviendas nuevas implementadas por los PFSH y PFEH orientados al primer quintil inferior de ingreso fue de 1.381, alcanzando a cubrir al 29,7 % de estos (**gráfico 3**). En cambio, de este total, 20.441 hogares habitaban en viviendas recuperables (casas B y piezas en inquilinato) y 8.329 hogares vivían en hacinamiento por cuarto en viviendas buenas en el AMGR en 2001, es decir, que ascendían a 28.770 los hogares que requerían

mejoramiento habitacional, mientras que la cantidad de mejoramientos implementados entre 2003-2007 fue de 4.350, equivalente al 15,1 % de estos hogares, si se considerara que estos mejoramientos se orientaron al quintil 1 inferior de ingreso y no se tuviera en cuenta a los hogares que vivían en hacinamiento por cuarto en viviendas buenas, esos mejoramientos cubrirían al 21,3 % (**gráfico 4**). Por lo tanto, fue significativo el incremento que produjo la Política Federal de Viviendas de mejoramientos habitacionales dirigidos a atender el déficit cualitativo de los sectores de menores recursos (Programa Mejor Vivir), pero al igual que en los niveles nacionales y provincial, en el AMGR su cobertura también resultó menor que la producida por las viviendas nuevas.

Figura 3. Hogares en vivienda deficitaria irrecuperable 2001 en el AMGR y total de viviendas nuevas orientadas al primer quintil inferior de ingresos (2003-2007)
Fuente: elaboración propia sobre la base de información del IPDUV y del INDEC

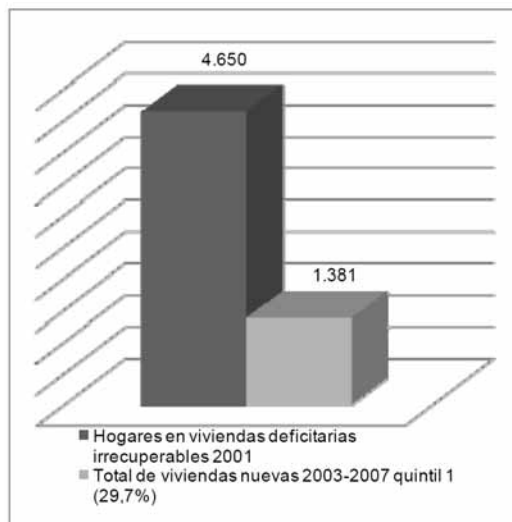
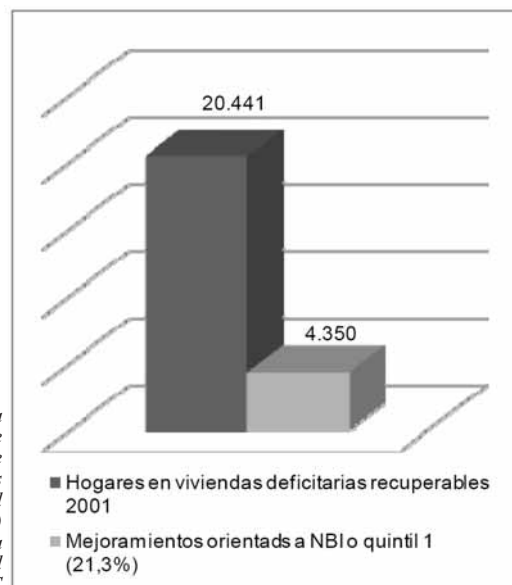


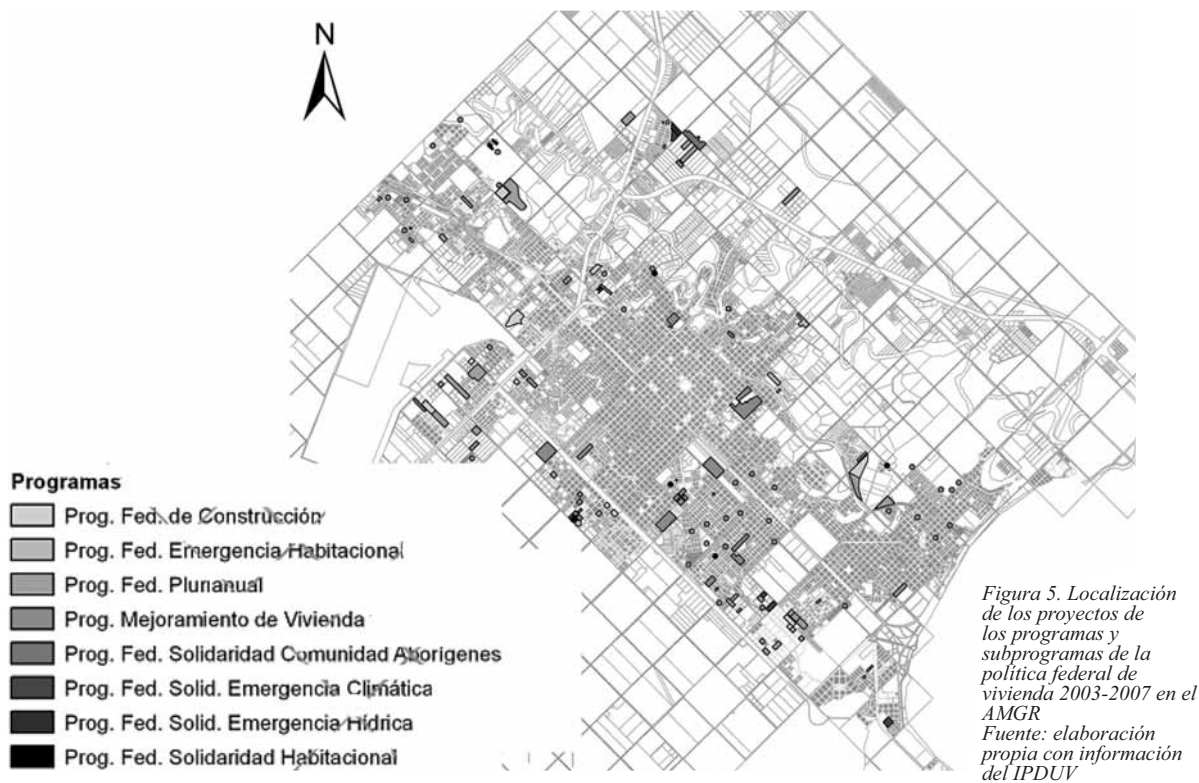
Figura 4. Hogares en vivienda deficitaria recuperable 2001 en el AMGR y total de mejoramientos habitacionales orientados al primer quintil inferior de ingresos (2003-2007)
Fuente: elaboración propia sobre la base de información del IPDUV y del INDEC



LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS

Para llevar adelante los estudios de casos en profundidad, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios para seleccionar los programas, en conformidad con los objetivos de la investigación:

- * Que fueran programas nuevos creados por la Política Federal de Vivienda. Esto descartó aquellos preexistentes a los que esta política había dado continuidad (como el PROMEBA o el FONAVI).



- * Que fueran programas orientados a los sectores sociales en situación de pobreza (quintil 1 inferior de ingresos). Esto descartó aquellos como el Construcción de Vivienda, Etapas I y II y el Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II.
- * Que fueran representativos de los distintos tipos de acciones implementadas (mejoramiento habitacional y viviendas nuevas), orientados tanto al déficit cuantitativo como cualitativo.

A partir de estos criterios quedaron seleccionados los programas restantes:

- * PFEH. Programa Federal Emergencia Habitacional.
- * PFSH. Programa Federal Solidaridad Habitacional.
- * PFMV. Programa de Mejoramiento de Viviendas MEJOR VIVIR.

Para llevar adelante los estudios de casos en profundidad se decidió elegir un proyecto de cada uno de estos programas. Para esta elección se elaboraron y aplicaron los siguientes criterios:

- * Que hayan estado destinados al mejoramiento de las condiciones habitacionales de poblaciones urbanas.
- * Que al menos uno de los programas o subprograma contara con una orientación dirigida a la atención de situaciones sociohabitacionales de mayor criticidad y especificidad. Por ejemplo, el dirigido a la atención de comunidades aborígenes.

- * Que en lo posible se tratara de proyectos aplicados en asentamientos urbanos existentes, es decir que el punto de partida de la intervención no haya sido población destinataria inicialmente dispersa. Este criterio está relacionado con una de las cuestiones habitacionales más críticas en el área metropolitana: los asentamientos informales y la regularización urbana-dominial.
- * Que el acceso a las diferentes fuentes de información (documental, de informantes clave barriales, técnicos profesionales públicos y privados, funcionarios y directivos, entre otras) resulte posible, confiable y pertinente con la experiencia desarrollada.
- * Que la localización de los casos posibilite interactuar con referentes de municipios que hayan intervenido directa o indirectamente de la acción programática, hayan jugado o no un protagonismo activo en el desarrollo del proyecto y del que resulte posible obtener consultas e información.

A partir de la aplicación de estos criterios se seleccionaron los siguientes proyectos por programa o subprograma:

Programas y subprogramas estudiados	Casos de estudios en profundidad
PFEH. Programa Federal Emergencia Habitacional	Barrio Chelliýí
PFSH. Programa Federal Solidaridad Habitacional. Subprograma Viviendas con Aborígenes	Barrio Vargas II
PFMV. Programa de Mejoramiento Vivienda MEJOR VIVIR	Barrio Villa Itatí



Figura 6. Localización de los proyectos de los tres programas estudiados en el AMGR
Fuente: elaboración propia sobre la base de información del IPDUV

Cabe aclarar que también se visitaron otros proyectos de cada uno de estos programas ubicados en distintos lugares del AMGR, con la finalidad de comparar observaciones realizadas en los estudios de casos en profundidad.

En los tres apartados siguientes se presentan los estudios de casos realizados.

PROGRAMA FEDERAL
SOLIDARIDAD
HABITACIONAL

ANÁLISIS DEL PROGRAMA FEDERAL SOLIDARIDAD HABITACIONAL Y DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO CHELLIYÍ (RESISTENCIA, CHACO)

INTRODUCCIÓN

El Programa Federal Solidaridad Habitacional (PFSH) propuso como objetivos satisfacer necesidades habitacionales de los sectores con mayores niveles de pobreza y generar empleo para contribuir a superar la crisis laboral y social que había en 2003. Para esto aplicó recursos nacionales para la construcción de viviendas e infraestructura en las regiones más castigadas del país, a través de empresas constructoras e incorporando como mano de obra a los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD), procurando su inserción como trabajadores formales en dichas empresas.¹ En la primera etapa de su implementación tuvo una sola orientación y en la segunda implementó seis subprogramas con orientaciones específicas: Emergencia Social, Emergencia Hídrica, Emergencia Sísmica, Emergencia Climática, Viviendas Rurales y Viviendas con Aborígenes. Se instrumentó a partir de la firma del “Convenio Marco Programa Federal de Solidaridad Habitacional”, suscripto el 1 de octubre de 2003 entre el gobierno nacional, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y ocho provincias. En la primera etapa adhirieron al convenio marco las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán. Posteriormente participaron las provincias de Córdoba, Catamarca y La Rioja, y luego con el objeto de hacer frente a emergencias por diferentes contingencias climáticas y sociales, se incorporaron las provincias de Chubut, Río Negro, San Juan y Tierra del Fuego.

SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO CHELLIYÍ DE RESISTENCIA, CHACO

El Proyecto del Barrio Chellyí se inició en el año 2005 como respuesta parcial a un grupo de hogares demandantes, integrantes de una comunidad originaria de la etnia toba que habían ocupado un terreno vacante de Resistencia, y las obras finalizaron en septiembre de 2007. Se realizó en el marco del Subprograma Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes, y consistió en la regularización dominal, trazado urbano, completamiento de infraestructura básica y construcción de 47 viviendas para parte de los hogares ocupantes ya residentes en el sitio, ubicado en el NO de la ciudad de Resistencia (figura 1).

Participaron como actores principales: la Municipalidad de Resistencia a través de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras, que intervino activamente desde el inicio del problema en distintas instancias del proyecto; el IPDUV, que firmó el convenio marco con la SSDUV de la Nación para implementar por primera vez este subprograma en la provincia y en el país; un grupo de tesis de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del nordeste (FAU-UNNE), que se encontraba vinculado con el problema y aportó en la elaboración del proyecto de las viviendas; una empresa constructora, que ejecutó las obras, y una organización social del barrio (la Asociación Chellyí), cuyo reclamo dio origen a la intervención y luego representó a la comunidad durante el proceso del proyecto.²

Este proyecto se originó como resultado de una demanda de varios años de esta comunidad, organizada a través de la asociación Chellyí. Esta organización se dio a conocer mediante reclamos reivindicatorios en distintos ámbitos públicos y medios de comunicación, producidos en un contexto en que la problemática aborígena había empezado a incluirse en la agenda de gobierno. Así fue como en el año 2005 se concretó la articulación entre las necesidades de una parte de esta comunidad y el Programa Solidaridad Habitacional, que se estaba implementando en la provincia desde el año 2003.

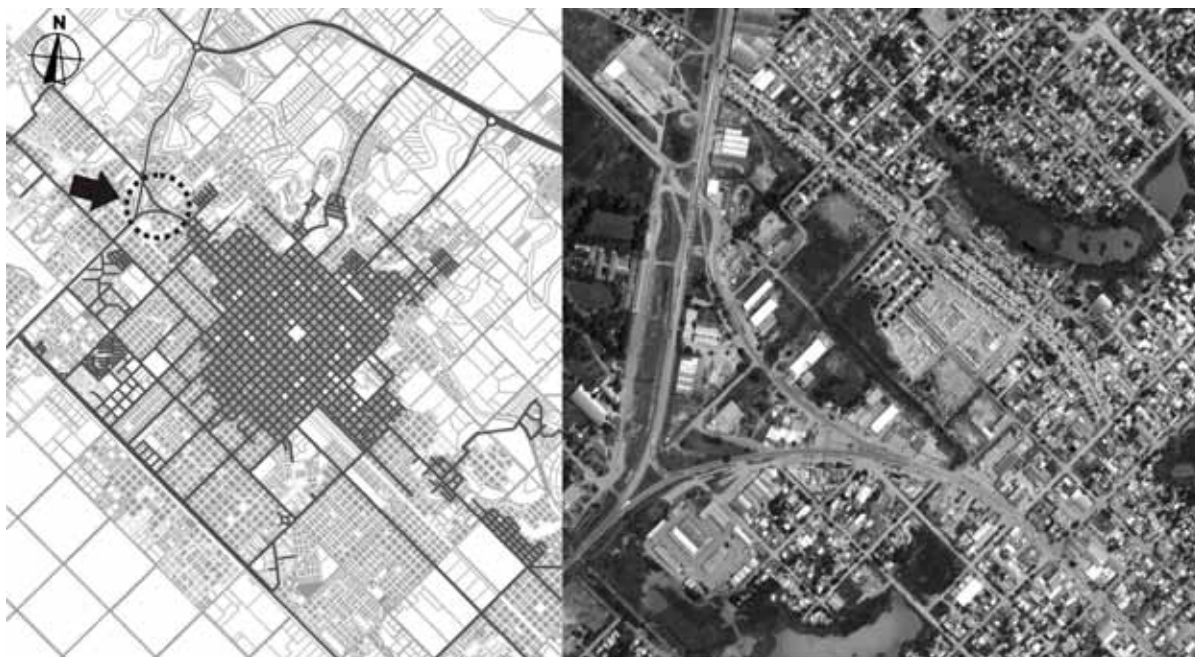
El origen del asentamiento Chellyí data del año 2001, con la ocupación de un predio lindante al Barrio Toba de la ciudad de Resistencia, protagonizado por descendientes de pueblos originarios qom que residían en dicho barrio en condiciones de alto hacinamiento.³ La tradición cultural de residencia de

1- El Plan JYJHD fue un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creado en 2002 para contrarrestar los efectos de la crisis, destinado a brindar un subsidio a los desempleados a cambio de una contraprestación laboral. Tuvo una amplia cobertura (2.000.000 de desempleados) que alcanzó a cubrir alrededor del 75 % de los desocupados existentes. En el Chaco, en su momento de mayor cobertura superó los 100.000 desempleados. Es un programa que mereció amplios análisis por los efectos de contención de la conflictividad social. Un estudio sobre él en GOLBERT (2004).

2- Según la fuente del IPDUV consultada, este último subprograma se originó a nivel nacional a partir de la presentación de este caso a la SSDUV. Esto, sin embargo, no fue contrastado en esta investigación.

3- El Barrio Toba es el primer barrio consolidado de población originaria en Resistencia, producido durante la década del 70. “Qom” es una voz originaria con la que se denominan los pertenecientes a la etnia Toba.

este colectivo social, en la que los lazos parentales son prioritarios, así como la existencia de un predio vacante próximo y la fuerza que por ese momento habían tomado las ocupaciones de tierra en la ciudad, fueron decisivas para la producción de esta ocupación.



Durante la demarcación del terreno y construcción de las casillas precarias para trasladarse allí, se constituyó la Asociación Chellyí, conformada por los ocupantes para pedir la regularización dominial del predio, que pertenecía a dos propietarios privados de la ciudad. Desde las primeras movilizaciones realizadas por ellos ante la Municipalidad de Resistencia y la Cámara de Diputados de la provincia, en reclamo para que se realizase la expropiación de las tierras ocupadas, surgió que el terreno presentaba distintas situaciones dominiales y distintas vías de resolución.

*Figura 1. Ubicación del barrio Chellyí en el AMGR
Fuente: elaboración propia*

En uno de los sectores donde se instalaron aproximadamente 50 familias, los funcionarios municipales que tomaron el reclamo de la regularización dominial pudieron resolver el problema mediante la negociación directa con sus propietarios históricos (condonación de otras deudas como pago) y en el otro sector, donde se instalaron aproximadamente 100 familias, la situación debió resolverse mediante una expropiación del gobierno provincial, que se efectivizó mediante una ley de la Cámara de Diputados y el pago a los propietarios a través de fondos del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Este desdoblamiento de la solución de la regularización de la propiedad del suelo condujo a que las soluciones se concretaran en distintos plazos, iniciándose primero la resolución del sector negociado por la municipalidad, porque pudo ser cedido más rápidamente al IPDUV para la implementación de este nuevo subprograma. Las 100 familias restantes recibieron atención habitacional con bastante posterioridad, cuando pudo efectivizarse finalmente la transferencia del segundo predio en cuestión al IPDUV.

Durante este proceso y a causa de este desdoblamiento de acciones, la organización social sufrió modificaciones y rupturas. Por una parte la Asociación Chellyí cambió de representante por cuestionamientos al dirigente que inicialmente llevaba adelante las gestiones. Los restantes demandantes, asentados en el predio

cuya transferencia tardó más en resolverse, se nuclearon en torno de una nueva asociación (“Wainolec”), que prosiguió por su lado las gestiones para resolver el problema habitacional de este sector. También surgió durante este proceso una nueva organización social, el Movimiento 19 de Abril (Día del Indio Americano), compuesta por integrantes de la comunidad, más movilizados por reclamos reivindicatorios generales, que se vincularon con otras organizaciones sociales de la ciudad por causas que trascendían las de ambos proyectos habitacionales, relacionados con reclamos de diferentes derechos sociales.

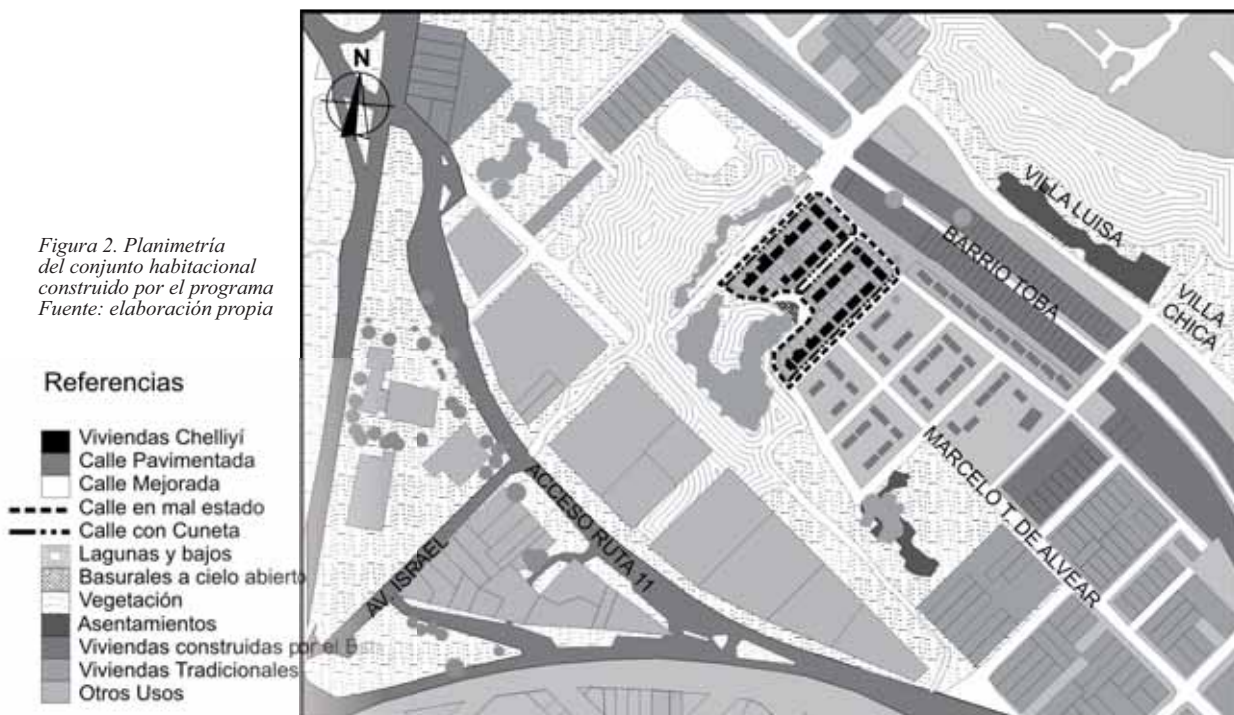
Al regularizarse la situación dominial del primer sector, el municipio inició allí un proyecto de subdivisión tendiente a regularizar el trazado urbano y realizar un mejoramiento de la infraestructura básica. Este proceso implicaba relocalizaciones, tanto por el trazado de los nuevos lotes, como por la presencia de una laguna y un canal de desagüe existentes en el predio. Paralelamente, el grupo de tesis de la FAU-UNNE, que había tomado previamente contacto con la problemática de la comunidad para realizar su trabajo final de carrera, comenzó a involucrarse en este proyecto, articulándose con los actores participantes.

Ante la falta de recursos para realizar las obras básicas, la Sub Unidad Ejecutora de Tierras, de la Municipalidad de Resistencia, inició una articulación de acciones con el Área Operativa del IPDUV, a partir de la cual este organismo comenzó a involucrarse en la elaboración del proyecto habitacional, realizando las gestiones ante la SSDUyV de la Nación para la implementación del programa.

Por la modalidad operativa de ejecución de las viviendas y la forma de su implementación, por parte de la empresa constructora involucrada, los hogares debieron abandonar el predio mientras duraron las obras. Algunos fueron a vivir con familiares o amigos y otros pasaron a alquilar viviendas precarias.

Para la ejecución de las viviendas nuevas, se derribaron las casillas precarias construidas por los vecinos durante la ocupación, luego se construyeron las viviendas nuevas, y las empresas de servicios provinciales proveyeron las redes de agua potable y luz eléctrica, pero no se realizaron obras de cloacas ni de pavimentos, ni otros equipamientos públicos. Por exigencia del programa, la empresa constructora incluyó entre sus empleados a desocupados beneficiarios del Plan JYJHD.

Figura 2. Planimetría del conjunto habitacional construido por el programa
Fuente: elaboración propia



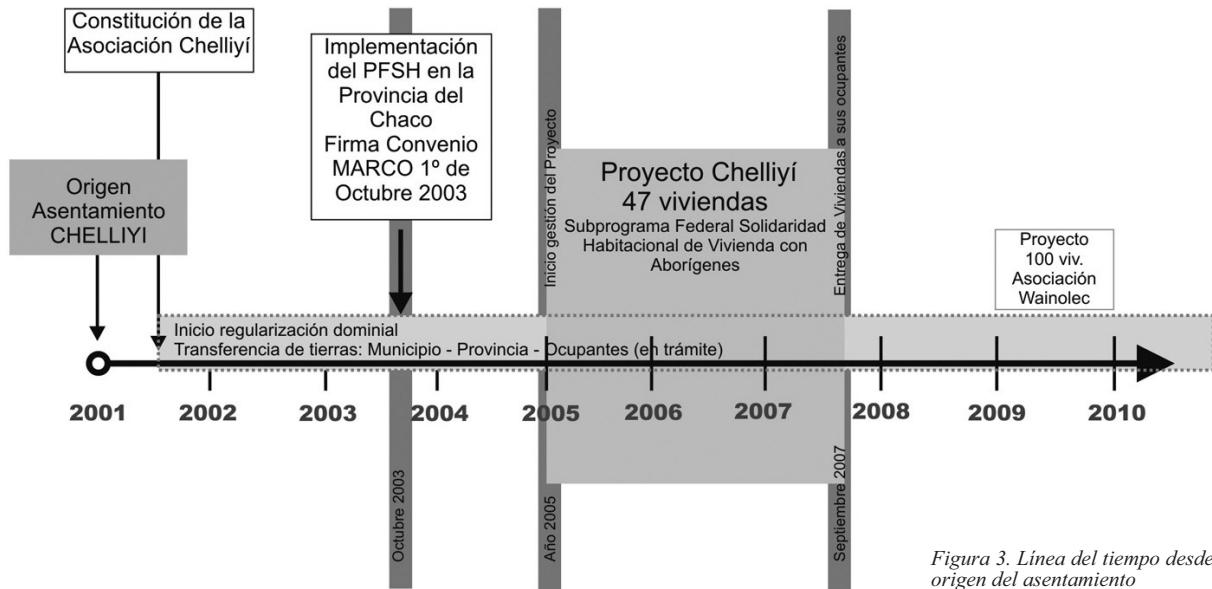


Figura 3. Línea del tiempo desde el origen del asentamiento
Fuente: elaboración propia

Figura 4. Imagen del frente de viviendas del barrio Chellyí construido por el programa
Fuente: elaboración propia (año 2010)



ANÁLISIS DEL PROGRAMA Y DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO CHELLIYÍ

La intervención

Marco normativo

El Programa Solidaridad Habitacional se constituyó en una primera etapa mediante el Convenio Marco Programa Federal de Solidaridad Habitacional, suscripto el 1 de octubre de 2003 entre el gobierno nacional, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y ocho provincias, entre las que participó el gobierno del Chaco, con el objeto de otorgar un financiamiento no reintegrable a las jurisdicciones participantes para la construcción de viviendas. En este convenio se estableció la cantidad de viviendas para ejecutarse en cada jurisdicción provincial y el monto de financiamiento para cada una de ellas con un valor fijo por unidad de vivienda.

Este convenio marco se apoyó y complementó en un convenio interinstitucional celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción, la Cámara Argentina de la Construcción, la Cámara de la Vivienda y el Equipamiento Urbano de la República Argentina, la Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina. Con posterioridad, en una segunda etapa, dentro de este programa se implementaron seis subprogramas con orientaciones más específicas.⁴

Más allá de las observaciones realizadas al encuadre normativo de la Política Federal de Vivienda en su conjunto (véase tercera parte), el marco normativo específico de este programa resultó un instrumento válido de intervención ejecutiva para hacer frente de manera inmediata a la crisis social y de gobernabilidad existente al asumir el gobierno en mayo de 2003, más aun con las finalidades con que fue implementado, de buscar reactivar la producción habitacional, generar fuentes de empleo y favorecer con una inversión adicional a los sectores más desfavorecidos, con la forma de un instrumento que respetó las autonomías provinciales de adhesión. Sin embargo, algunos condicionamientos impuestos limitaron la intervención de las jurisdicciones y restringieron sus posibilidades en las tomas de decisiones para dar respuestas más adecuadas a las problemáticas locales, como se verá más adelante.

Este marco normativo favoreció a nivel de la política la participación de distintos agentes institucionales, gremiales y económicos. En este sentido funcionó como un instrumento ordenador y articulador de relaciones formales entre diversos actores, dando fortaleza a la capacidad del gobierno de incluir sectores y agentes que contribuyeran de manera inmediata y efectiva a la reactivación del sector de la construcción para la atención del déficit de viviendas y la situación social de desempleo. En este sentido, a este nivel expresó una cierta perspectiva mínima de integralidad al abordaje de la problemática habitacional, articulando dimensiones económica-productiva y social, con la habitacional, aunque en su implementación local, como se verá a través del proyecto del barrio ChelliYí, dio un resultado sumamente sectorial.

También otorgó prioridad de atención a las regiones y provincias del país que presentaban mayores indicadores sociales deficitarios y restricciones en sus capacidades de hacer frente de manera más autónoma a los diferentes tipos de déficit y situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Sin embargo, hubiera sido esperable que todas las provincias adhirieran al convenio marco, prestando un mayor consenso federal a esta búsqueda de equidad territorial. Así mismo es observable que no se haya publicado información oficial respecto del encuadre normativo que tuvo la segunda etapa del programa, en particular, el de los seis subprogramas implementados.

4- Solidaridad Habitacional por Emergencia Social, Solidaridad Habitacional por Emergencia Hídrica, Solidaridad Habitacional por Emergencia Sísmica, Solidaridad Habitacional por Emergencia Climática, Solidaridad Habitacional Viviendas Rurales, Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes. Sobre estos subprogramas no fue posible encontrar información de sus reglamentaciones.

En el caso de la provincia del Chaco, la implementación de este programa (al igual que gran parte de las acciones implementadas por el IPDUV) no respetó el marco normativo general vigente establecido por la Ley del Sistema Provincial de Vivienda, que reglamentó la participación de los municipios en la política provincial, para asegurar no solo un mayor consenso y transparencia al sistema, sino también una mayor adecuación de las soluciones a los territorios municipales. Es cierto que en el caso estudiado del barrio Chelliyí el gobierno municipal de la ciudad de Resistencia participó en el proyecto, pero esta participación no se dio en el marco establecido por la ley mencionada, sino por el hecho de que una parte de la tierra sobre la que se había producido la ocupación fue negociada por el gobierno municipal, que había iniciado acciones de regularización cuando surgió la posibilidad de implementar el programa. En esta articulación de acciones se firmó entonces un convenio específico interjurisdiccional entre el IPDUV y el gobierno municipal, en cuyo marco el municipio transfirió este predio al IPDUV para implementar las 47 soluciones habitacionales.

La empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones habitacionales, por su parte, cumplimentó lo establecido en el marco legal vigente, ya que participó mediante el procedimiento de licitación pública establecido por Ley de Obras Públicas. De acuerdo con las fuentes consultadas, también cumplimentó lo establecido por el convenio marco del programa respecto de la incorporación como mano de obra de la empresa contratista a un porcentaje de beneficiarios del Plan JYJHD.

A pesar de existir un convenio marco de cooperación entre la Universidad Nacional del Nordeste y el gobierno del Chaco, el grupo de tesis de la FAU-UNNE que se vinculó con este proyecto con propósitos de desarrollar su trabajo final de carrera no contó con ningún marco normativo específico que regulara su participación. Esta pudo darse solamente por la predisposición de los actores intervinientes. Tampoco contó con un marco normativo la participación de la organización social del barrio en el proyecto.

Hechos como estos pusieron en evidencia dos cuestiones con relación al marco normativo. Una es la falta de existencia de una norma amplia que regule posibilidades de participación de distintos sectores de la sociedad en la implementación de la política habitacional, tanto de los destinatarios, como de muchos otros actores que pudieran encontrarse interesados en el problema habitacional; y la otra es que más allá de la existencia de esta norma, igualmente puede darse en la implementación concreta de cada proyecto la participación de actores que por diferentes circunstancias se vinculan con estos problemas.

Instrumentos operativos

Como ya se señaló en el punto anterior, en la segunda etapa, el Programa Federal Solidaridad Habitacional (PFSH) implementó seis subprogramas: Solidaridad Habitacional por Emergencia Social (SPFESO), Solidaridad Habitacional por Emergencia Hídrica (SPEH), Solidaridad Habitacional por Emergencia Sísmica (SPFESI), Solidaridad Habitacional por Emergencia Climática (SPEC), Solidaridad Habitacional Viviendas Rurales (SPVR), Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes (SPVA). Este último fue el que se implementó en el caso estudiado del barrio Chelliyí. Sin embargo, sobre la formulación y marcos normativos específicos de estos no fue posible encontrar información publicada. Hasta donde alcanzó a averiguarse, estos subprogramas constituyeron extensiones de las acciones del programa que surgieron como respuestas a demandas específicas de las distintas jurisdicciones, ante problemáticas particulares de índoles sociales y climáticas. Más allá de lo ya observado, y sin valorar otros aspectos del programa, que se analizan más adelante, puede considerarse favorable la iniciativa de dar respuestas específicas sobre la marcha a partir de demandas particulares, en la medida en que pone en evidencia cierta flexibilidad para adaptarse a nuevas demandas. Sin embargo, resulta imposible realizar

un análisis de las particularidades de dichos subprogramas, por la ausencia de mayor información.

Organización y articulación institucional y de actores participantes

Este programa planteó un esquema organizativo que articuló mediante convenios relaciones entre un conjunto de organismos públicos y privados, tanto en sentido horizontal (interinstitucional), como vertical (interjurisdiccional) (figura 5).

En el nivel nacional, las relaciones horizontales se realizaron mediante varios convenios interinstitucionales, impulsados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en su carácter de organismo responsable de la Política Federal de vivienda.

A través de estos convenios este ministerio se relacionó con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para articular funciones de financiamiento, administración y contralor, de la participación de los beneficiarios del Plan

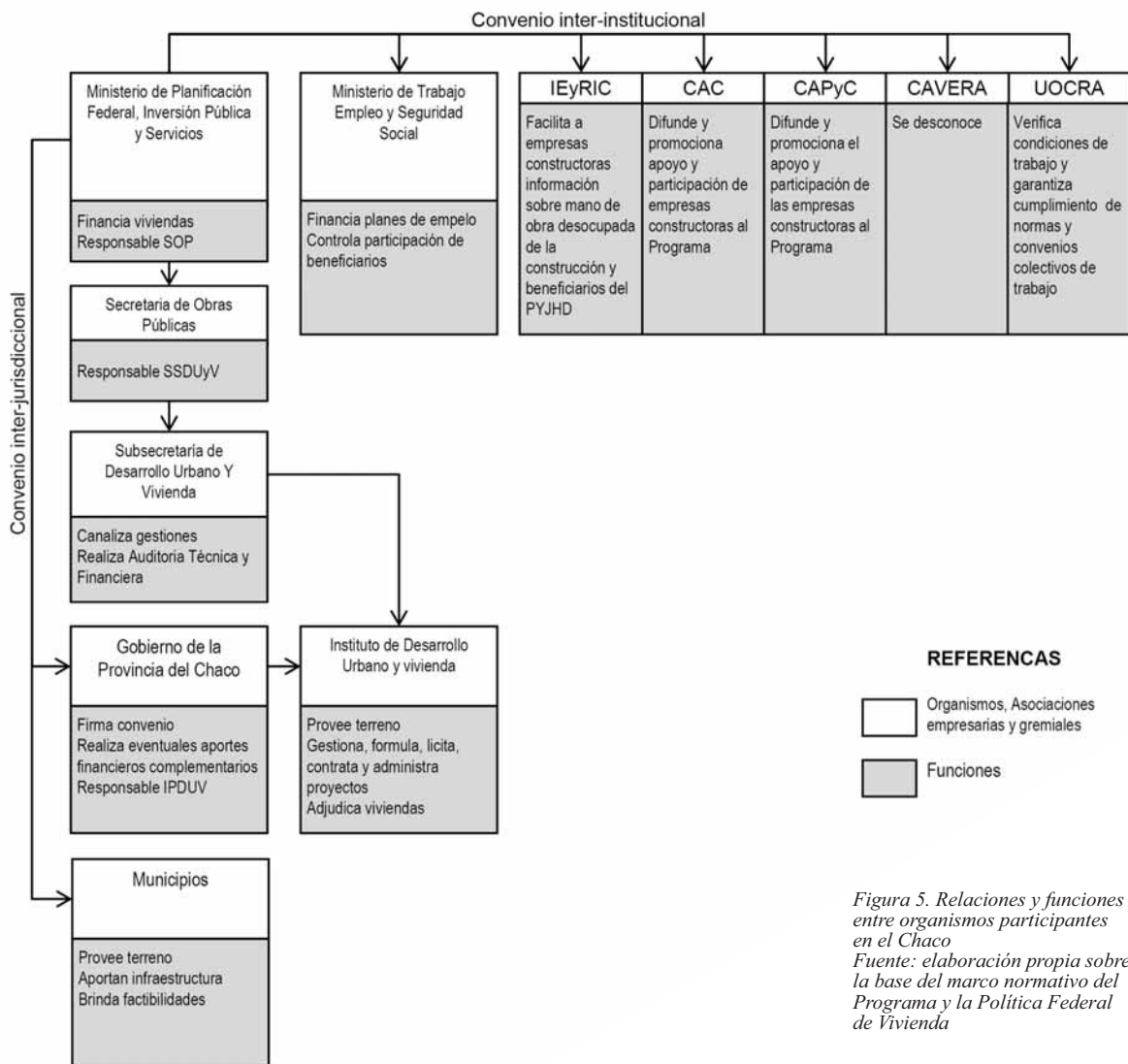


Figura 5. Relaciones y funciones entre organismos participantes en el Chaco
Fuente: elaboración propia sobre la base del marco normativo del Programa y la Política Federal de Vivienda

JYJHD, en la ejecución de los conjuntos habitacionales a realizarse por las empresas constructoras. En dicho marco, ambos ministerios se vincularon además con el Instituto de Estadística de la Industria de la Construcción; la Cámara Argentina de la Construcción; la Cámara de la Vivienda y el Equipamiento Urbano de la República Argentina; la Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina. A través de todos estos acuerdos el programa buscó complementar acciones públicas y privadas tendientes a la reactivación productiva, la construcción de viviendas y la generación de trabajo, expresando dos de los objetivos centrales de la Política Federal de Vivienda, relacionados con la atención del déficit habitacional y de empleo de los sectores de bajos recursos, y la reactivación del sector productivo de la vivienda.

En sentido vertical los organismos se vincularon mediante convenios interjurisdiccionales, en los que participaron el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los representantes de los gobiernos provinciales. En este esquema, cada gobierno provincial expresó su interés de participar en la acción programática mediante la firma del convenio marco asumiendo compromisos eventuales de realización de aportes financieros en carácter de complementariedad (entre otros).

El ministerio fue responsable del financiamiento de las viviendas, a través de la Secretaría de Obras Públicas, dentro de la cual la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda fue la encargada de la canalización de las gestiones y de la auditoría técnica y financiera de los proyectos.

Los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) fueron los encargados de implementar el programa en las respectivas jurisdicciones, para lo cual se articularon de manera directa con la SSDUYV de la Nación, con atribuciones conexas a: la formulación de propuestas/proyectos, la gestión del proceso de licitación pública y contratación de las empresas constructoras locales, la administración y control del avance de los emprendimientos y participación por medio de aportes complementarios, como la provisión de terrenos. De ese modo entonces fueron los IPV los que se vincularon de manera directa con las entidades empresariales y de igual modo con la SSDUYV de la Nación para cumplimentar los procedimientos administrativos técnicos y financieros. Los IPV se vincularon también con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para ejercer funciones de control, a través de sus inspectores de obra, del personal de las entidades empresarias. Hacia el nivel jurisdiccional inferior, los IPV se relacionaron con los gobiernos municipales, tanto por sus atribuciones sobre la gestión y definición de los proyectos, como para atender demandas y articular aportes, tales como la provisión de terrenos e infraestructura básica.

El programa utilizó un esquema de organización y de relaciones institucionales acorde con los propósitos de plantear soluciones en varias dimensiones, sobre la base de instrumentos de utilidad para acordar posiciones, acciones y servicios para ser prestados por los diferentes organismos y actores, tanto en sentido horizontal con distintos sectores, como vertical entre la nación, las provincias y los municipios. En este sentido respetó las autonomías jurisdiccionales al no proscribir posibilidades de que los organismos participantes de cada nivel incorporasen relaciones que consideren necesarias para complementar funciones y acciones para las soluciones habitacionales. Así fue como en el caso del barrio Chelliyí se produjo una articulación interjurisdiccional entre el IPDUV y el Municipio de Resistencia a través de la firma de un convenio específico, en el marco del cual se establecieron y delimitaron funciones y responsabilidades de cada una de las partes en el proyecto. Pero, a partir del caso estudiado se pudo comprobar que no todas ellas fueron cumplidas satisfactoriamente por las partes.

Mediante este convenio, la municipalidad de Resistencia, a través de sus áreas pertinentes, se comprometió a efectuar las tareas de relevamiento físico y social, la propuesta de amanzanamiento y el trazado vial sobre el terreno de dominio municipal. Asimismo asumió la responsabilidad del acompañamiento social a los beneficiarios a los efectos de potenciar la participación y capacidad de

organización, minimizando los eventuales conflictos sociales e institucionales que pudieran surgir en el transcurso del proyecto, y se hizo cargo de realizar la escrituración de los terrenos a su nombre para su posterior adjudicación y escrituración a favor de los beneficiarios del proyecto. De todos estos compromisos, la municipalidad no cumplió lo referente al relevamiento y acompañamiento social, cuestiones que fueron parcialmente subsanadas por el equipo de tesis de la FAU-UNNE. En dicho convenio la función de coordinación fue acordada en forma conjunta entre la Unidad Ejecutora Municipal y la Gerencia de Desarrollo Urbano, Proyecto y Programación del IPDUV.

Por su parte, el IPDUV se hizo cargo de la elaboración de la documentación técnica para la gestión de aprobación del proyecto y la ejecución de las soluciones habitacionales. Si bien estos puntos fueron cumplidos, el proyecto fue elaborado (al igual que en muchos otros casos) por la empresa constructora adjudicataria de la obra, la cual, a su vez, permitió el aporte del equipo de tesis de la FAU-UNNE en dicha acción. Para las obras de infraestructura, el IPDUV (como generalmente lo hace) articuló con los diferentes organismos provinciales y empresas de servicios responsables (APA, SAMEEP y SECHEEP), tanto para la elaboración y aprobación de los proyectos como para la realización de las obras y provisión de los servicios básicos de agua potable y luz eléctrica.⁵

Es valorable que tanto el IPDUV como el gobierno municipal mostraran apertura y flexibilidad para articularse en el trabajo concreto, tanto con el equipo de FAU-UNNE, como con la demanda organizada de la Asociación Chelliýí y con la empresa adjudicataria; sin embargo, es necesario remarcar que estas articulaciones se dieron por las circunstancias particulares que envolvieron a este caso y por ciertas faltas de capacidades institucionales para hacerse cargo de funciones conferidas legalmente a estos organismos, pero no por prácticas institucionales preestablecidas tendientes a capitalizar y potenciar recursos mediante articulaciones entre instituciones, algunas de las cuales disponen de marcos normativos generales para que se establezcan (tal como lo permite la Ley del Sistema Provincial de la Vivienda o el Convenio de Cooperación entre la Universidad y el gobierno provincial), pero no son alentadas a cumplirse por las conducciones de los respectivos organismos.

También es remarcable positivamente que desde el nivel nacional se haya prestado atención a una demanda particular, como la de la Asociación Chelliýí, al grado de orientar una nueva acción programática específica para esta demanda, dado que muestra cierta bidireccionalidad en el diseño y ajuste de la política analizada (esto también ocurrió con la creación de los otros subprogramas y las modificaciones implementadas en otros programas); sin embargo, la respuesta imperfecta brindada en el caso estudiado en profundidad puso en evidencia que al menos en los niveles provincial y municipal no se dispuso de un mayor conocimiento de la demanda (diagnóstico), para que el diseño de los instrumentos operativos resulte más ajustado a la problemática habitacional deficitaria de una población tan particular como la aborígen.

La articulación con el plan JYJHD

En el nivel nacional el programa se articuló con el Plan JYJHD con la finalidad de reinsertar social y laboralmente a sus beneficiarios, reorientando los fondos del subsidio por desempleo hacia la generación de empleo y la capacitación de mano de obra para la construcción. Esta articulación les permitió la participación a los diferentes agentes y actores. Es destacable la atención de necesidades habitacionales básicas y laborales de los sectores deficitarios más desfavorecidos. Sin embargo, más allá de su contribución a la reactivación del mercado productivo de la vivienda, no favoreció a la integralidad de las soluciones, porque no relacionó ambas soluciones en la demanda. Hubiera sido deseable una articulación interinstitucional más amplia, tendiente a brindar soluciones más integrales a los problemas deficitarios de estos sectores sociales, por ejemplo, a través de relaciones con acciones de salud, educación, producción, etc., pero convergentes en cada proyecto sobre los grupos sociales necesitados. En el caso del barrio Chelliýí, los vecinos del barrio señalaron que en el período de ejecución del

5- APA: Administración Provincial del Agua, SAMEEP: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado provincial y SECHEEP: Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincial.

proyecto recibieron algunas prestaciones esporádicas de salud y educación; sin embargo, estas no fueron brindadas en el marco de un proceso de articulación, propiciado por la intervención habitacional desde una perspectiva de integridad de soluciones evolutivas y sustentables en el tiempo.

La participación y funciones de actores extraestatales

Como se dijo, los actores extraestatales que participaron formalmente en el Programa en el nivel nacional fueron: la Cámara Argentina de la Construcción (CAC); la Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción (CAPyC); la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA); el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) y la Cámara de la Vivienda y el Equipamiento Urbano de la República Argentina (CAVERA).⁶

El IERIC tuvo la función de facilitar a las empresas constructoras, información sobre los beneficiarios del Plan JYJHD y trabajadores de la construcción desocupados, que cumplieran con el perfil ocupacional requerido (Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N° 10, 2003). La UOCRA, por su parte, se comprometió a colaborar con los organismos competentes en la verificación de las condiciones de trabajo, garantizando el cumplimiento de las normas de seguridad y de las garantías exigidas por el Convenio Colectivo de Trabajo, y las Cámaras y Asociaciones Empresariales de la Construcción serían las encargadas de difundir y promocionar el apoyo y participación de las empresas en el programa.⁷

A este nivel la participación de los actores extraestatales era importante en dos sentidos, primero con la finalidad de transformar subsidios precarios de desempleo en fuentes laborales de mejor calidad (empleo registrado) dentro de la industria de la construcción. Mediante ellas el programa buscó garantizar la participación de las empresas constructoras en la ejecución de las viviendas, bajo la exigencia de que incluyan en sus plantillas de personal beneficiarios del Plan JYJHD durante el período de duración de las obras. Y segundo, también fue estratégica para cumplir con una de las finalidades generales de la Política Federal de Vivienda, de acordar con los principales actores de la industria de la construcción para la reactivación de la economía y la generación de nuevos puestos de trabajos.⁸

En el nivel provincial, el IPDUV no formuló ninguna reglamentación particular para la implementación de este programa y, por lo tanto, no estableció ninguna relación formal con agentes extraestatales para esta implementación. Las empresas constructoras actuaron bajo la reglamentación de la Ley Provincial de Obras Públicas, que exige el llamado a licitación como mecanismo de adjudicación. Es de suponerse que las delegaciones provinciales de las entidades involucradas en el convenio marco del programa a nivel nacional hayan actuado para promover el cumplimiento de sus intereses sectoriales en los diferentes proyectos. Según pudo averiguarse, la empresa responsable del proyecto del barrio Chelliyyí incorporó dentro de su plantel de personal a beneficiarios del Plan JYJHD.

Por la importante cantidad de viviendas que este programa construyó en el Chaco, puede deducirse el compromiso del sector provincial de las pequeñas y medianas empresas con el sentido social que tuvo esta acción programática. Las entidades de la construcción de mediano y pequeño porte, en general, tienen un plantel de trabajadores menos cualificados y capacitados y de menor retribución salarial que las grandes empresas constructoras. Por esta razón puede establecerse una relación positiva entre la participación que tuvieron estas empresas con objetivos de incrementar los niveles de capacitación laboral, inclusión de los asalariados registrados y formalización del empleo, y de ese modo permitir la mejora del ingreso del trabajador de la construcción en las regiones menos desarrolladas del país.

En el nivel provincial, la Ley del Sistema Provincial de la Vivienda sancionada en 1996 había creado la Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivien-

6- La CAC es la cámara empresarial nacional que nuclea a las empresas más importantes de la industria de la construcción; la CAPyC es la cámara representante de constructoras, fabricantes, prestadores de servicios y profesionales del sector PyME de la Construcción. La UOCRA es la organización sindical nacional oficial de los obreros de la construcción. El IERIC es una entidad pública no estatal dependiente de la CAC, la Unión Argentina de la Construcción y la UOCRA, sometida al control de tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con competencia en todo el país, creada a partir de la privatización de los servicios que prestaba el Registro Nacional de la Industria de la Construcción, a partir de la Reforma del Estado. CAVERA es una cámara de empresarios (constructoras, inmobiliarias, cooperativas, etc.) y profesionales (de distintas disciplinas) interesados sobre el problema de la vivienda social y en lograr viviendas económicas y accesibles para la sociedad.

7- No se obtuvo información sobre la participación de CAVERA.

8- Es importante destacar que las organizaciones empresarias tienen actitudes corporativas muchas veces reacias a acompañar medidas sociales que afectan su organización productiva.

da, que además de los actores institucionales (intendente y el Concejo) de la municipalidad en la que se ejecutase cada acción, debía permitir la participación de un representante de las organizaciones vecinales, reconocidas y registradas en el mismo municipio. Sin embargo, este sistema nunca fue implementado en la práctica por el IPDUV, que históricamente siempre ha sido reacio a formalizar y reglamentar la participación de actores ajenos a las empresas constructoras. Esta actitud general obedece a la postura generalizada de las corporaciones empresariales (grandes, medianas y pequeñas) que defienden siempre la modalidad de ejecución y adjudicación de viviendas “llave en mano”, producidas de manera estandarizada y masiva, construidas en conjuntos sobre terrenos generalmente definidos por las propias empresas. Con esta modalidad, la demanda solo es reconocida como hogares individuales registrados a la espera de la atención del IPDUV. Como consecuencia de la promoción de esta modalidad surgieron inadecuaciones en el proyecto del barrio Chelliýi. En este caso específico, los actores extraestatales que tuvieron participaciones clave fueron tres, de los cuales uno solo actuó en el marco normativo reglamentario: la empresa constructora que ejecutó las obras de las viviendas. Los otros dos fueron los hogares que produjeron la ocupación del terreno y luego se nuclearon en la Asociación Chelliýi (y otras organizaciones) y el grupo de tesis de la FAU-UNNE que colaboró en distintas instancias del proyecto.⁹ Es importante analizar con cierto detenimiento la participación de los ocupantes.

La ocupación organizada de terrenos por parte de hogares demandantes de vivienda y de atenciones sociales (ver capítulo del AMGR) ha sido a partir de mediados de la década del 90 una de las vías más usuales y exitosas que han encontrado los hogares con necesidades básicas insatisfechas del AMGR para hacerse notar y ser atendidos por las políticas sociales. A través de este hecho conflictivo, los habitantes del Chelliýi lograron hacer visibles ante los organismos sus necesidades y la concurrencia de los organismos del Estado en su atención. Se trató de una participación que a lo largo del proceso tuvo como eje central la protesta reivindicativa. Una de las habitantes del barrio lo señaló de este modo:

O: “... fue una ONG la que inició el trámite, los cortes de lucha, atropelló a la municipalidad, por eso acá nadie nos regaló nada, nadie se preocupa por nosotros, las cosas lo pedimos nosotros a lucha muy dura, porque es diferente que una persona o ente administrativo te dé, nosotros salimos a pedir; pasaron diez u ocho años y ningún funcionario vino a ofrecer planes de viviendas”.

E: **¿Y cómo surgió?**

O: “Porque nosotros, la comunidad blanca levantaba viviendas en nuestras narices: Villa Santiago, Angel de la Guarda, Carpincho Macho y otros barrios de gente criolla. Y nosotros no podíamos quedarnos de brazos cruzados y salimos a la calle a reclamar lo nuestro”.

E: **¿Estos reclamos hacían como organizaciones de Chelliýi?**

O: “Sí, y con otras organizaciones de la iglesia, el reglamento y trabajo hecho, apoyaron a la ONG 19 de abril, de esa manera se pudo lograr lo que hoy tenemos”. (O. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliýi. Entrevista Grupo focal: 2010).

Fue a través de esta vía que obtuvieron las soluciones:

R: “... había un momento que nos querían dar 15 casas nomás. El primer diálogo se negoció por 15 casas y nosotros mantenemos la lucha hasta que se ven las 46 casas (...) uno haciendo bien las cosas, por notas no te dan, haciendo movilización, quemando ruedas, aunque quede ridículo, porque teniendo un gobierno haciendo promesas, pero si salís a la realidad y ves otra cosa, hoy en día la gente sale a la calle por eso. Me acuerdo cuando hicimos el primer piquete, nos decían: ‘piqueteros, vayan a trabajar; indios, negros, sucios, de todo’, pero se olvidan algo de ellos, que les va tocar luchar por sus derechos, a todos les llega su necesidad y una salta a pelear; como los cacerolazos, es lo mismo, cortan las rutas, me parece que igual está haciendo una protesta, dentro

9- El grupo de tesis FAU-UNNE estaba integrado por alumnas de la Universidad Nacional del Nordeste, pero se lo consideró como actor extraestatal porque ellas se involucraron con el problema desde el compromiso social ciudadano y no desde la política institucional de la Universidad. Este compromiso luego fue acompañado por el proceso formativo que desarrollaron en la Cátedra de Trabajo Final de Carrera de la Pirámide B de la FAU-UNNE.

de eso está el paro, como que no es una protesta porque le frena a los chicos por ejemplo la educación, pero igual nosotros seguimos haciendo cortes, ollas populares, es la única manera". (R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí. Entrevista Grupo focal: 2010).

Finalmente, hay que señalar que la modalidad operativa del programa no contempló, ni desde el nivel nacional ni desde el provincial, ninguna metodología ni práctica para abordar casos como estos, que requieren estudios diagnósticos previos, formulaciones que contemplen las particularidades de cada grupo social y en especial, un trabajo social que permita la participación de los destinatarios en el proyecto, tendiente a una resolución más adecuada de sus problemas y a una promoción social para un desarrollo más integral de la comunidad. En este caso, parte de este trabajo social, aunque el programa no lo contempló, había sido asumida como compromiso por el municipio; sin embargo, no fue realizada.

Algunas de estas cuestiones fueron subsanadas de formas muy parciales y fragmentadas por distintos actores y promotores sociales que se acercaron por propio interés al problema, entre ellos se dio la participación del grupo de tesis de la FAU-UNNE. Este grupo pudo mediar entre algunas necesidades básicas de los hogares, la empresa constructora y el IPDUV, aportando un relevamiento físico y social, la modificación consensuada del prototipo original de vivienda establecido por la empresa y el Área del Proyecto del IPDUV en lo referente a la localización de núcleo húmedo y a las posibilidades de crecimiento futuro de las viviendas, así como una mejor organización para el traslado provisorio de algunas viviendas precarias para la construcción de las viviendas definitivas en cada lote.

Pero esto solo fue posible por la convergencia de una serie de factores desencadenantes, tales como la organización de la comunidad y su actitud proactiva para reivindicar derechos a la tierra y la vivienda, la predisposición de algunos funcionarios y técnicos intervinientes y la participación voluntaria de diferentes promotores comunitarios, y en especial del grupo académico mencionado. Sin embargo, nada de esto estuvo prescripto en la implementación del programa, dejando como secuelas una atención muy parcial del problema y una desmovilización de la comunidad para proseguir con el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Las articulaciones resultaron positivas a nivel superior, tanto para movilizar recursos como actores, pero no en los niveles inferiores para el caso del barrio Chelliyí, dado que fueron transitorias, puntuales, no cumplieron todos los compromisos, tampoco apuntalaron el proceso organizativo de la comunidad, y solo dieron una respuesta parcial y poco integral a la demanda, en lugar de propiciar un marco sinérgico más permanente de complementariedad de recursos y de actores a favor de lograr estos objetivos.

Recursos financieros

El programa ha sido financiado con recursos provenientes del Tesoro Nacional para la construcción de viviendas, con carácter de subsidio no reintegrable a las jurisdicciones adheridas. Esta fuente de recursos se vio complementada con aportes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación a través del financiamiento del plan JYJHD, de empleo para desocupados.

En su lanzamiento el programa comprometió un financiamiento de \$ 40.000.000 para la construcción de 16.000 soluciones habitacionales distribuidas de manera uniforme, 2000 para cada una de las ocho jurisdicciones provinciales que adherieron inicialmente al programa, con un costo máximo previsto de \$ 20.000 para cubrir el 100 % del costo de cada vivienda, incluida su infraestructura. Con posterioridad este monto ascendió a \$25.000. En todos los casos se previó que este financiamiento fuese asignado de manera individual a cada proyecto y bajo gestión formalizada a través de convenios particulares.

En el período 2003-2007 el programa y sus subprogramas financiaron en total 27.287 soluciones habitacionales en las jurisdicciones en las que se implementaron, que significaron una inversión de \$966.277.524. En la provincia del Chaco fue donde más se implementó; en ella financiaron un total de 9964 soluciones, equivalente al 36,5 % del total, realizando un aporte de \$271.800.664 que representó un 28,13 % de la inversión total del programa y sus subprogramas.¹⁰ En el AMGR, financiaron 1251 soluciones, en las que se invirtió un 17,49 % del total provincial, equivalente a \$47.543.541.

Cuadro 1. Inversiones del Programa y Subprogramas Solidaridad Habitacional en el Chaco y municipios del AMGR (2003-2007)

Programa y Subprogramas Solidaridad Habitacional		Jurisdicciones					
		Chaco	AMGR	Resistencia	Fontana	Barranqueras	Vilelas
PFS	Soluciones	2.076	541	451	70		20
	Inversión	\$ 56.682.864	\$ 13.574.028	\$ 10.956.600	\$ 2.082.660		\$ 534.768
PFSH	Soluciones	4.970	240	240			
	Inversión	\$ 85.441.750	\$ 9.912.000	\$ 9.912.000			
SPEC	Soluciones	850	300	100	50	50	100
	Inversión	\$ 33.280.744	\$ 11.692.642	\$ 3.975.920	\$ 1.962.018	\$ 1.966.555	\$ 3.788.150
SPVA	Soluciones	1.060	150	150			
	Inversión	\$ 49.749.625	\$ 8.680.757	\$ 8.680.757			
SPVR	Soluciones	1.008	20				20
	Inversión	\$ 46.645.682	\$ 3.684.114				\$ 3.684.114
TOTAL PFS	Soluciones	9.964	1.251	941	120	50	140
	Inversión	\$ 271.800.665	\$ 47.543.541	\$ 33.525.278	\$ 4.044.677	\$ 1.966.555	\$ 8.007.031

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del IPDUV

Este financiamiento no reintegrable para las jurisdicciones y los demás realizados a través de los otros programas implementados formaron parte del importante aporte adicional, por el que el gobierno nacional buscó recuperar la inversión en la política habitacional argentina, seriamente dañada tras la crisis a la que había llegado en el año 2001 (ver tercera parte), con los objetivos centrales de reactivar el sector productivo de la vivienda, como vía de generación de fuentes de empleo y de satisfacción de necesidades habitacionales básicas.

Es destacable la sustentabilidad de esta fuente del financiamiento, que al igual que el FONAVI y todos los demás programas federales nuevos utilizaron recursos genuinos de origen impositivo, y no ocasionaron endeudamiento para el Estado Nacional ni para las jurisdicciones (como por ejemplo sucedió con los créditos de los programas financiados por los organismos supranacionales de créditos al desarrollo). Sin embargo, es deseable que no hubiera tenido un carácter extraordinario y se hubiera constituido en un sistema continuo más institucionalizado.

El programa previó que las jurisdicciones adheridas realizaran aportes complementarios para la gestión y realización de los proyectos. En el caso de la provincia del Chaco, dichos aportes provinieron principalmente de los recursos del FONAVI, transferidos automáticamente al IPDUV durante el período, y fueron utilizados centralmente para la compra de terrenos y obras de infraestructura básica para la construcción de las viviendas. En algunos casos también los gobiernos municipales realizaron aportes complementarios, sobre todo de terrenos. Para el IPDUV, la realización de estos aportes complementarios impactó negativamente sobre algunas acciones que había comenzado a experimentar a partir del año 2000, en el marco de la autonomía que la Reforma del FONAVI del año 1995 le había otorgado para la formulación de su propia política. Como consecuencia de la ocupación de parte de los recursos FONAVI utilizados para complementar el financiamiento de los programas federales, el IPDUV dejó de aplicar algunos programas de regularización y mejoramientos que había comenzado a experimentar, ante la necesidad de dar respuestas más adecuadas a demandas como las del barrio Chellyi. La capitalización de los aportes no

¹⁰- De las 9964 soluciones habitacionales implementadas por este Programa en el Chaco entre 2003 y 2007, según la fuente citadas, 6322 se encontraban terminadas, equivalentes al 63,4 % de ellas.

reintegrables realizados por el Programa y los Subprogramas Solidaridad lo obligó a trabajar con esta demanda con una modalidad operativa inadecuada.

En el caso del barrio Chellyí, la municipalidad de Resistencia aportó la regularización del dominio del terreno mediante una negociación con los propietarios y el IPDUV junto a las empresas de servicios provinciales SECHEEP y SAMEEP y organismos provinciales como la APA y Vialidad Provincial, aportaron recursos para las obras de infraestructura básica. Si bien es favorable que se hayan articulado diversas fuentes de financiamiento en pos de la realización de este proyecto, es criticable que por el modo operativo implementado, no se haya contado con recursos para realizar estudios diagnósticos, un proyecto más adecuado a las necesidades de los destinatarios, trabajos de promoción social y asistencia para el traslado y alojamiento transitorio de los destinatarios.

Requisitos de implementación para las jurisdicciones

Este programa estableció a las jurisdicciones requerimientos generales y específicos. Dentro de los primeros dispuso que el financiamiento, no reintegrable para las jurisdicciones, sea destinado a la construcción de viviendas nuevas y que la gestión para su otorgamiento sea realizada de manera particular para cada uno de los proyectos de acuerdo con las disposiciones establecidas a nivel nacional por la SSDUV. Esto último introdujo un requerimiento que recentralizó la toma de decisiones sobre la viabilidad de cada proyecto, que había sido descentralizada por la Reforma del FONAVI en 1995 (ver tercera parte), afectando la posibilidad de que pudieran tener mayor ajuste a las necesidades locales, e introdujo también oportunidades de discrecionalidad en la asignación de los recursos.

El programa consideró aportes financieros complementarios a cargo de las jurisdicciones, tanto para la provisión de terrenos, como para realizar obras de infraestructura adicionales. En caso de necesidad y no disponibilidad de recursos de las jurisdicciones para complementar obras adyacentes a la construcción de las viviendas, brindó la alternativa de realizar gestiones ante la Nación para obtenerlos. Esta posibilidad de realización de aportes complementarios, más allá de que afectó a los recursos FONAVI que disponían los IPV para sus propias políticas, puede verse también como una oportunidad para que las jurisdicciones realizaran aportes complementarios a las soluciones básicas subsidiadas, para mejorar la calidad de los proyectos, cuestión que no ocurrió en el caso estudiado.

El programa estableció que los proyectos debían localizarse en centros poblacionales con alto nivel de desempleo. Cada uno de ellos no podía superar la construcción de cuarenta unidades habitacionales; y las empresas constructoras no podían resultar adjudicatarias de más de dos emprendimientos. En cuanto a la tecnología para ser utilizada, propuso modalidades de mano obra intensiva. En relación con los plazos de ejecución estableció que los proyectos no debían superar los ocho meses de duración, incluido, si lo hubiera, financiamiento complementario de las jurisdicciones y de los municipios. Una vez definido y acordado el aporte complementario a cargo de cada jurisdicción, estas debían asumir el compromiso de suficiencia y disponibilidad de los recursos en tiempo y forma, a los efectos de cumplimentar la finalización de las obras en los plazos programados. El programa privilegió a las empresas constructoras pequeñas y medianas, y les exigió la incorporación durante el período de duración del emprendimiento de un cincuenta por ciento de mano de obra desocupada de la industria de la construcción, beneficiaria del Plan JYJHD. Este conjunto de requisitos fue muy preciso en relación con montos, plazos, formas de ejecución y formas de control, denotando intencionalidad de búsqueda de eficiencia en la producción y adecuación a las necesidades ocupacionales de los sectores de bajos recursos y de los organismos responsables de la implementación. Sin embargo, a partir de la ejecución estudiada de este programa en el caso del barrio Chellyí, se pusieron en evidencia varios aspectos desfavorables que involucraron a ambos niveles jurisdiccionales.

El más notorio del nivel nacional fue, sin duda, el requisito del programa que prescribía que cada conjunto habitacional no debía superar las 40 unidades habitacionales por proyecto. Esta exigencia posiblemente fue pensada para una demanda desagregada en forma de hogares individuales, a la espera de soluciones terminadas “llave en mano” y que no contempló casos como el del Chellyí, en el que se presentó una acción proactiva grupal de la demanda, expresada a partir de una organización colectiva con necesidades particulares. A pesar de esto, en el barrio Chellyí, el programa ejecutó 47 viviendas para los 150 hogares que formaban el asentamiento original.

Probablemente lo anterior haya estado relacionado con las diferentes situaciones de dominio que presentaba el predio, lo cual también da cuenta de otra cuestión crítica con la que se enfrentaron recurrentemente las jurisdicciones durante este periodo, la dificultad de disponer de suelo urbanizado para la implementación de las soluciones. Este programa (al igual que los demás), como se dijo, delegó esto a las jurisdicciones, que en general debieron lidiar con las presiones especulativas inmobiliarias del sector privado, resolviendo siempre de manera deficitaria este problema, que es estructural y que requiere de una regulación más general para el acceso equitativo al suelo de toda la población.

Si bien puede ponderarse favorablemente que el programa haya exigido que las empresas participantes incluyeran entre sus empleados a un porcentaje de desocupados beneficiarios del Plan JYJHD, dado que esto podría contribuir a una mayor integralidad de las soluciones, las características sociales deficitarias presentadas por la comunidad del barrio Chellyí y las actitudes proactivas de sus integrantes en la resolución del problema pusieron en evidencia que este requisito podría haber dado prioridad a quienes pertenecían a ella, y que al momento de la intervención estaban desocupados.

LOS DESTINATARIOS

Criterios de definición y de elegibilidad de los destinatarios

El programa utilizó el principio de universalidad de criterios de focalización para definir a los destinatarios de sus acciones y combinó dos atributos de identificación en la primera etapa:

Criterio socioterritorial: los destinatarios debían ser sectores desprotegidos de la sociedad, pertenecientes a las regiones más castigadas del país y con los índices más altos de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Criterio socioeconómico: los destinatarios debían pertenecer a centros poblacionales fuertemente afectados por la desocupación.

Estos dos criterios circunscribieron la aplicación del programa en su primera etapa a las provincias del norte argentino, entre ellas, al Chaco. En la segunda etapa, los subprogramas adicionales profundizaron la focalización incorporando nuevos atributos, que ampliaron la cobertura territorial a otras provincias del país. Ellos fueron:

Criterios de emergencias climáticas: utilizados por los tres subprogramas orientados a emergencias climática, hídrica y sísmica, que limitaron la definición de los destinatarios a grupos de población que además de reunir los requisitos anteriores debían haber sido afectados por algunas de estas circunstancias climáticas.

Criterio cultural: utilizado por el subprograma orientado a población aborigen, que limitó la definición de los destinatarios a grupos de población que además de reunir los requisitos anteriores debían pertenecer a pueblos originarios.

Criterio de distribución territorial: utilizado por el subprograma orientado a poblaciones rurales, que limitó la definición de los destinatarios a grupos de población que además de reunir los requisitos sociales anteriores debían habitar en zonas rurales.

Para la elección de los destinatarios, el programa no prescribió ningún condicionamiento que vaya más allá de los criterios de focalización, dejando librada a las jurisdicciones la aplicación de requisitos de elección de los destinatarios de los proyectos implementados. Si bien el IPDUV del Chaco tiene establecida una serie de requisitos generales para ser destinatarios de soluciones habitacionales, no resultó posible disponer de información que diera cuenta sobre el procedimiento que utilizó este organismo para la selección de los destinatarios efectivamente atendidos por este programa.

A nivel de la formulación del programa, es importante destacar que la combinación de principios universales y criterios de focalización utilizados en la primera etapa fueron lo suficientemente amplios y categóricos como para direccionar equitativamente la inversión hacia los sectores más desfavorecidos de las regiones menos desarrolladas del país. Los requisitos que circunscribieron las inversiones en las regiones con mayores índices de NBI y en las poblaciones más desprotegidas y con alta tasa de desempleo ayudaron a direccionar positivamente la inversión en este sentido. Sin embargo, como toda focalización, al utilizar criterios específicos para recortar determinados grupos de población dentro de un universo determinado (Población NBI), como ocurrió sobre todo en la segunda etapa del programa, sin inscribirse dentro de un menú de acciones que abarcara las diferentes situaciones deficitarias dentro de este universo, y además sin contar con los recursos necesarios para atender a toda la población comprometida, o al menos a una buena parte de ella, la acción termina siendo además de selectiva parcial ante la problemática del universo definido. Esto es exactamente lo que pudo observarse en el caso estudiado. La focalización del subprograma orientado a población aborigen permitió en el caso del barrio Chelliyí de Resistencia que la inversión llegase a unos de los grupos más afectados por la exclusión social de este municipio; sin embargo, no alcanzó a atender a toda esta población, ni del barrio y menos aun del AMGR, impactando negativamente en la resolución del problema en su conjunto.

Otro efecto complementario negativo de la aplicación de la focalización en contexto de recursos insuficientes es el estímulo al reclamo social que genera como única vía para hacer visibles las necesidades de un determinado grupo que requiere atención. En este sentido, en la aplicación de los criterios de elegibilidad por parte de quien implementó localmente el programa (el IPDUV), adquirieron peso importante las movilizaciones de protesta de la organización barrial, en reclamo del derecho a la tierra y acceso a la vivienda. Si bien es positivo que tanto la municipalidad de Resistencia, como el IPDUV y el programa hayan reaccionado favorablemente al reclamo, no deja de ser una intervención excluyente para quienes, estando en condiciones similares, no obran de igual manera. En este sentido, es negativo que el programa no haya promovido la aplicación de criterios de elegibilidad fundados en diagnósticos integrales, que establezcan prioridades de acuerdo con los niveles de criticidad, antigüedad, factibilidad técnica, etc., en un contexto de progresividad de acciones, que no excluya a quienes no escogen esta vía de demanda. Además, la invalidación de criterios objetivos y transparentes para la elección de los destinatarios contribuye a potenciar discrecionalidades en el manejo de los recursos y constituye una fuente permanente de conflicto social.

Organización y participación social de los destinatarios

El programa no contempló ningún tipo de organización social colectiva de los destinatarios ni tampoco ninguna forma de participación de ellos en los proyectos, dejando librados estos aspectos a las jurisdicciones, como responsables de la formulación y gestión de los proyectos. El procedimiento convencional del IPDUV para organizar la demanda era con la forma de grupos familiares individuales, encabezados por jefes o jefas de hogar mayores de edad o emancipados, que debían cumplir los requisitos de cada programa, sin contemplar ninguna instancia de participación en la toma de decisiones concernientes a los proyectos, a menos que el programa en cuestión lo exigiera.

En el caso del barrio Chelliyí, el IPDUV, por sobre estos criterios convencionales, aceptó el involucramiento de la asociación vecinal preexistente (Asociación

Chelliyí), así como también el aporte que realizó el equipo de FAU-UNNE. Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, es necesario remarcar que estas participaciones se dieron por las circunstancias particulares que envolvieron a este caso y por ciertas faltas de capacidades institucionales para hacerse cargo de funciones conferidas legalmente a estos organismos, pero no por prácticas institucionales preestablecidas tendientes a capitalizar y potenciar recursos mediante articulaciones entre los actores involucrados. Es decir, la intervención no propició una forma de trabajo articulada y concertada de actores, como una vía de promoción social de los destinatarios, sino que solo aceptó ciertas relaciones para poder implementar la intervención de la manera más convencional posible, afectando negativamente con la implementación del proyecto la organización barrial existente.

Concepción y definición de las necesidades

En consonancia con los lineamientos de la Política Federal de Vivienda, este programa, a nivel general, entendió que las necesidades prioritarias eran subsidiar el acceso a viviendas nuevas a los hogares más excluidos de la población, generar nuevos puestos de trabajo merced a reactivar la industria de la construcción como uno de los vehículos para dinamizar la economía y capacitar a los sectores excluidos para que puedan acceder a trabajar en esta industria. Esta concepción y definición general tuvo como fundamento los datos estadísticos de la realidad inmediata de desempleo y pobreza que reflejaba la profunda crisis existente en 2003, así como el clima social generado por ella, que había obligado al gobierno anterior a implementar de manera rápida un subsidio para dos millones de desocupados a cambio de contraprestaciones laborales y un claro posicionamiento del rol que debía cumplir el Estado para recomponer el modelo productivo, desde una perspectiva capitalista neokeynesiana, basada en un pacto entre capital y trabajo para promover el empleo formal como vehículo de integración social. En este nivel es valorable la concepción del planteo general de relacionar la satisfacción de necesidades habitacionales de los sectores más desfavorecidos con la capacitación y generación de puestos de trabajo como vehículo para integrar personas excluidas. Sin embargo, a nivel de la acción, el programa no integró ambas dimensiones, promoviendo una concepción sectorial de las necesidades en la instancia de implementación.

Si bien la elaboración del proyecto en el caso estudiado correspondía al IPDUV, este organismo se abstuvo de modificar esta concepción y no buscó ligar las distintas dimensiones del problema, así como tampoco implementó ninguna instancia de participación de los destinatarios para definir conjuntamente con ellos sus necesidades. Es decir, se acotó de antemano que las necesidades de los beneficiarios de las viviendas eran exclusivamente habitacionales, así como las de los desocupados eran exclusivamente laborales y las de los sectores productivos eran exclusivamente de escasez de demandas. De este modo, a nivel de los proyectos, como el caso del barrio Chelliyí, las necesidades de los habitantes no fueron consideradas integralmente. Tampoco fueron consideradas en sus particularidades, sino que fueron definidas de antemano de manera genérica y estandarizada. Una de las beneficiarias del programa en el caso del Chelliyí manifestó lo siguiente:

Cuando se habla de necesidades habitacionales ¿qué piensan ustedes, cuáles son, cuáles eran antes del proyecto y ahora que tienen las casas? ¿Están satisfechos, conformes?

“Yo lo de siempre, el trabajo para mi marido, no tiene plan, tiene 56, no le aceptan para jubilarse, para trabajar es grande pero para pensión o jubilación no”.

¿Las necesidades no son únicamente de la casa, sino también otras cosas?

“Teníamos una casa precaria, vivíamos económicamente no muy bien, teníamos para comer nomás, cuando nos entregan las viviendas algunos piensan que tienen todo, pero siguen siendo las mismas personas y tienen las mismas necesidades, tenemos viviendas pero no tenemos trabajo, ni salud, no cambia mucho. A mí cuando me dieron la vivienda no me dieron una heladera, ni cama, ropa ni zapatillas. La mayoría de acá vive de artesanías”. (Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí. Entrevista Grupo focal: 2010).

En el caso del barrio Chelliýi, tampoco se consideró la condición cultural de los destinatarios para contemplar las particularidades de sus necesidades. El IPDUV delegó en la empresa constructora contratada la elaboración del proyecto de las obras habitacionales, y solamente el esfuerzo y el trabajo voluntario realizado por el grupo de la UNNE ayudó a acercar algunos aspectos de las necesidades habitacionales de los hogares destinatarios, con la oferta del programa, pero esta experiencia tampoco se utilizó como un modelo operativo replicable.

LAS SOLUCIONES

Tipos y dimensiones de las soluciones

Como ya se expresó anteriormente, el programa previó que la inversión debía destinarse a la construcción de viviendas nuevas con sus correspondientes infraestructuras (sin especificar cuáles y de qué tipo), que cada proyecto no debía superar las 40 viviendas, que las tecnologías que se iban a emplear debían utilizar mano de obra intensiva y que las obras debían ser ejecutadas por empresas constructoras que contratasen un 50 % de beneficiarios del Plan JYJHD, en un plazo máximo de ocho meses para cada proyecto. Correspondió a las jurisdicciones realizar los aportes complementarios para la provisión de los terrenos y para las obras de nexos de las infraestructuras. El programa no planteó exigencias con respecto a las características y requisitos que debían reunir las soluciones habitacionales, pero el monto establecido para cada una de ellas con su correspondiente infraestructura y la forma de producción exigida fue el principal condicionante para su resolución. Sin embargo, no proscribió que las jurisdicciones realicen aportes que consideraran necesarios en función del proyecto que formularan. En el cuadro 2 se detallan los componentes de las soluciones contempladas por el programa en su primera etapa, en cada una de las dimensiones analizadas.

Cuadro 2. Componentes de las soluciones de la primera etapa del PFSH según las dimensiones a las que pertenecen

Dimensiones	Componentes de las soluciones habitacionales
Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso legal al suelo. Componente no provisto por el programa, pero exigido a las jurisdicciones como contraparte para su implementación.
Habitacional	<ul style="list-style-type: none"> • Viviendas nuevas con infraestructura completa (sin especificar cuáles).
Urbano-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura urbana para urbanizaciones que no debían superar 40 viviendas por emprendimiento. La infraestructura externa a las viviendas no fue provista por el programa, pero exigida a las jurisdicciones como contraparte para su implementación. (El programa hizo referencia a infraestructura completa, pero no especificó cuáles ni para qué calidad de servicios).
Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda a empresas constructoras medianas y pequeñas asociadas con la Cámara Argentina de la Construcción y con la Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción, dispuestas a contratar el 50 % de mano de obra de beneficiarios del Plan JYJHD, durante los ocho meses de plazo de ejecución de cada emprendimiento. • Fuentes de empleos formales por igual período a obreros desocupados de esa industria o que quisieran capacitarse. • Capitalización de la propiedad de la vivienda para los hogares destinatarios. • Introducción de los hogares destinatarios al mantenimiento de la vivienda urbana moderna.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a vivienda adecuada (vivienda urbana moderna).
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Contempló soluciones habitacionales para poblaciones aborígenes. • Introducción de los hogares destinatarios al uso y funcionamiento de la vivienda urbana moderna. • Introducción de los hogares destinatarios a nuevas reglas de convivencia vecinal, normas municipales y de servicios públicos propios de la organización social urbana formal.
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio parcial a hogares afectados por pobreza crítica. • Contribuyó a la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de dinamización de la economía y de generación de empleo formal como vía de inclusión social.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Convenio Marco del PFSH

No se obtuvo información específica de los subprogramas implementados en la segunda etapa, pero según los proyectos ejecutados en la provincia del Chaco, el único subprograma que implementó soluciones diferentes fue el de Emergencia Hídrica, de cuyas 4970 soluciones comprometidas en el período 2003-2007 en

esta provincia 3 280 fueron de mejoramientos de viviendas y las restantes 1 690 soluciones fueron viviendas nuevas, similares a las de la primera etapa. Las soluciones de los restantes subprogramas implementados en el Chaco también fueron viviendas nuevas similares a las de la primera etapa, como las del caso de estudio del barrio Chellyí.

Como puede observarse, los componentes que previó el programa fueron muy limitados en algunas dimensiones, teniendo en cuenta las características de la población destinataria, que además de las necesidades habitacionales requería iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución de necesidades de inclusión económica, social y cultural, y en estas dimensiones el programa no contempló componentes específicos que fueran más allá de los aportes que representaron para estos hogares, los de una vivienda nueva, y que en muchos casos, generan nuevas exigencias, como consecuencia de la formalización de los costos de vida, que implica el cambio que ellas producen. Sin embargo, la formulación de los proyectos fue potestad de las jurisdicciones, y ellas, en el marco de los condicionamientos fijados por el programa, podrían haber complementado acciones mediante articulaciones con otros recursos. El IPDUV no lo hizo. Este organismo generalmente se limitaba a implementar los programas con su modalidad de origen, que en este caso fue la de construir viviendas con empresas constructoras y adjudicarlas “llave en mano”, sin mayor conocimiento y participación de los destinatarios. En el caso del Proyecto del Barrio Chellyí, como ya vio, se dieron algunas particularidades, y los componentes de las soluciones concretadas, según cada dimensión, se implementaron de la siguiente forma:

Dimensión legal: el programa estableció que correspondía al IPDUV el aporte del terreno para la ejecución de las obras. Tal como se vio en la presentación del caso, no se trató de un terreno vacante, sino de la regularización dominial de una ocupación informal, de la que se había estado ocupando inicialmente el municipio de Resistencia. La resolución de la situación dominial fue determinante para la forma en que se implementó el proyecto, ya que el predio pertenecía a dos propietarios diferentes y se debió recurrir a distintas vías de resolución. Una fue la de la negociación directa entre el municipio y uno de los propietarios, y la segunda fue la de la expropiación del otro terreno por parte del gobierno provincial. La primera vía tuvo una rápida resolución, y fue en ese terreno donde se implementó el proyecto estudiado. Pero, como ya se señaló al inicio, esta forma de resolución de la regularización dominial excluyó a una parte del barrio de ser destinatarios del programa y produjo una fractura en la organización social de los vecinos. Los hogares que fueron destinatarios del proyecto obtuvieron la tenencia formal de los terrenos y viviendas, como paso inicial hacia la propiedad individual, según los procedimientos administrativos habituales del IPDUV. La forma de propiedad individual fue promovida por la reforma de la política habitacional nacional del año 1995, realizada a través de la Ley N° 24.464 que dio creación al Sistema Nacional de la Vivienda. Esta reforma propendió a que la tenencia de las viviendas sociales sea similar a las demás, para que a futuro ingresen en el mercado y puedan ser comercializables como bienes de capitales. Con esta reforma se modificó el sistema de tenencia de la Ley FONAVI original, que impedía la comercialización de las viviendas sociales hasta su pago total (generalmente 30 años) y que había generado un mercado informal de la vivienda social en Argentina. Sin embargo, la complejidad de los procesos de titulación de las viviendas sociales, en general, ha llevado a que los procesos adjudicatarios definitivos se prolonguen también por mucho tiempo, contribuyendo a generar nuevas transacciones informales, aunque en el caso del barrio Chellyí esto no pudo ser constatado en el estudio de campo. Se puede señalar además que el IPDUV no contemplaba otra forma de propiedad o tenencia segura de la vivienda, por ejemplo, de tipo comunitaria, que reforzara el carácter asociativo, para limitar este tipo transacciones, y que bien podría haberse puesto a consideración de los destinatarios del barrio Chellyí, por la particularidad del subprograma y de la población.¹¹

Dimensión habitacional: respecto de las viviendas, el programa solamente estableció como limitante un valor por unidad (que incluía las infraestructu-

11- Cabe destacar que la Constitución de la Provincia del Chaco promueve la propiedad colectiva para los pueblos indígenas. El Artículo 37 afirma que “La Provincia reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, su identidad étnica y cultural; la personería jurídica de sus comunidades y organizaciones; y promueve su protagonismo a través de sus propias instituciones; la propiedad comunitaria inmediata de la tierra que tradicionalmente ocupan y las otorgadas en reserva. Dispondrá la entrega de otras aptas y suficientes para su desarrollo humano, que serán adjudicadas como reparación histórica, en forma gratuita, exentas de todo gravamen. Serán inembargables, imprescriptibles, indivisibles e intransferibles a terceros”.

ras dentro del terreno), la utilización de tecnologías que requirieran mano de obra intensiva y un tope máximo de 40 viviendas por emprendimiento. Es decir que si el IPDUV quisiera realizar un proyecto para toda la población del barrio, debía gestionar más de un emprendimiento o recurrir a otros recursos, pero no aportó al respecto y se limitó a implementar el proyecto según estos requerimientos. Las soluciones consistieron en viviendas individuales nuevas estandarizadas de 42 m², ubicadas en lotes de 8 por veinte metros sin límites materiales. Las viviendas fueron apareadas de a dos, con techo a dos aguas y separado cada par por dos metros de distancia, dejando un paso lateral de un metro hacia la parte posterior de cada terreno. Las viviendas se implantaron con tres metros de retiro del frente, y como el proyecto no contempló red cloacal pública, en ese espacio se colocaron los sistemas de tratamiento individual de líquidos cloacales (cámaras sépticas y pozos negros), así como una canilla de agua y el pilar de la energía eléctrica. Las viviendas fueron de dos dormitorios (2,60 x 3,30 metros cada uno), una cocina comedor (18 m² aproximadamente), un baño y un lavadero en el exterior, en la parte posterior. Fueron construidas con ladrillos comunes a la vista, carpinterías de madera con celosías, techos de chapa acanalada y cielorrasos suspendidos de placas de yeso. A cada vivienda se le asignó un tanque propio de reserva de agua.



Frente de las viviendas



Separación entre cada pares de viviendas



Vivienda de esquina



Parte posterior de cada vivienda

*Figura 6. Imágenes del exterior de las viviendas del barrio Chelliýi
Fuente: elaboración propia, año 2009*

Este prototipo de viviendas apareadas se pudo observar también en otros proyectos visitados del PFSH, aunque con algunas variantes. En el caso del Proyecto del Barrio Mapic de la ciudad de Resistencia, correspondiente al mismo Subprograma Solidaridad Viviendas con Aborígenes, las separaciones entre pares de viviendas fueron de tres metros de distancia, los muros de ladrillo fueron revocados al exterior, las puertas de acceso se colocaron en los laterales e incluyeron un horno o cocina a leña en el exterior de la vivienda.

En los proyectos del programa y subprogramas construidos en las localidades de Fontana y de Puerto Vilelas del AMGR, las viviendas apareadas fueron resueltas en algunos casos con techos de chapas acanaladas a una sola agua hacia el frente, las paredes fueron revocadas al exterior y los lavaderos fueron colocados en los laterales. En estos casos la separación entre pares de viviendas fue de 4 metros, la pileta del lavadero fue colocada entre dos muros y techada con un pequeño alero. En uno de los barrios de Fontana las puertas de acceso a las viviendas no se colocaron al frente sino en uno de los lados, y se dejaron preparados vanos para futura colocación de carpinterías que no fueron incluidas en la solución inicial. En este barrio los tanques de agua se colocaron sobre las medianeras de las viviendas del lado donde no se aparearon.



Prototipos de viviendas del Subprograma Solidaridad Emergencia Climática de Fontana



Prototipos de viviendas del Programa Solidaridad Habitacional de Fontana



Prototipos de viviendas del Subprograma Solidaridad Viviendas con Aborígenes (Barrio Mapic)

Figura 7. Imágenes del exterior de las viviendas de otros proyectos del Subprograma Solidaridad Habitacional - Viviendas con Aborígenes en el AMGR Fuente: imágenes propias, 2009

Los aspectos de resolución arquitectónica de las viviendas más observables en las visitas de campo fueron varios. Uno de ellos fue que los vecinos han materializado por cuenta propia y en muchos casos con materiales precarios el límite de sus lotes. Esta es una necesidad muy recurrente entre los destinatarios, que sin embargo no fue contemplada en estos proyectos, aun cuando para los sectores de bajos recursos resulta muy oneroso afrontar los costos de esta construcción adicional, teniendo en cuenta que también tienen que afrontar otros gastos prioritarios, como ampliaciones de las pequeñas viviendas o su mobiliario. Aspectos que en muchos casos también son resueltos por los destinatarios de manera muy precaria.



En cuanto a la resolución constructiva de las viviendas se puede resaltar como una falencia significativa para un clima subtropical como el del AMGR (de intensas lluvias) que no se hayan contemplado aleros. Los techos de las chapas apenas sobresalían de las líneas de los muros y no tenían canaletas.

Otros dos aspectos negativos importantes de destacar también son las posibilidades de ampliación de las viviendas y la adecuación de sus espacios a dos hechos importantes: las formas de vida de los destinatarios y las actividades económicas-productivas de los hogares. Ambos puntos se analizan con mayor detalle en las dimensiones económica y cultural.

Pero más allá de las observaciones sobre la resolución externa e interna de las viviendas, los destinatarios del barrio Chellyi en las entrevistas realizadas, si bien manifestaron en distintas oportunidades observaciones sobre falta de soluciones en aspectos económicos, laborales, de salud, sociales, etc., también dijeron que las viviendas representaron en distintas cuestiones un mejoramiento de sus condiciones de vida y solo manifestaron desacuerdos con el tamaño de estas.

“De mi parte mejoró bastante la salud, digo más por mi nene. Era mucha humedad que pisábamos, filtraba el agua y ahí nos enfriamos todos. Hubo mujeres que casi perdieron sus bebés por la humedad, en invierno nos cambiábamos, ese era el riesgo de la humedad y el frío. Tengo cuatro hijos. La emoción de ellos al tener su propia pieza.” (...) “No cambió mucho cultural la villa, sino más cómodo, más protegido del tema climático.” (...) “Ahora no compran ladrillos o chapa de cinc porque ya tienen su casa, sino que invierten en otras cosas que le hacen falta. Ahora que tenemos la vivienda, mal que mal alguno se puso un negocio, es más presentable, más higiénico, los panes, se puede amurar en la pared unos estantes y queda más presentable la venta.”

E: **¿La nueva casa ayudó...?**

R: *“La verdad mejoró bastante.”*

E: **¿Rebeca, vos cuántos hijos tenés?**

R: *“Cuatro, y vivimos todos juntos”.*

E: **¿Y vos?**

O: *“Cuatro también y viven todos conmigo”.*

E: **¿Y vos Juanita?**

M: *“Ocho”*

Figura 8. Materialización de límites de lotes por parte de los vecinos del barrio Chellyi
Fuente: imágenes propias, 2009

E: **¿Y vos?**

N: "Tres"

E: **¿Viven con los chicos o los abuelitos también?**

R: "Los que tienen muchos hijos fue linda la casita, pero muy chiquita". (Beneficiarias del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí. Entrevista Grupo focal, 2010).

Dimensión urbano-ambiental: el programa no contempló ningún componente urbano-ambiental, solo exigió a las jurisdicciones como contraparte para su implementación que realizaran la infraestructura para cada uno de los emprendimientos, que no debían superar las cuarenta viviendas. Si bien el programa hizo referencia a infraestructura completa, no especificó cuáles ni para qué calidad de servicios. En esta dimensión, el IPDUV tampoco aportó nada adicional a estas exigencias en el proyecto del barrio Chelliyí, se limitó a subdividir el suelo según el patrón de urbanización estandarizado que utilizaba habitualmente, sin tener muy en cuenta las condicionantes naturales del área y el terreno (lagunas) ni tampoco la localización urbana, en un área de pocas conectividades y grandes equipamientos de servicios de ruta.

El proyecto planteó la subdivisión del suelo en dos manzanas, una de 23 lotes y la otra de 24, resueltas en banda, con una calle central que finaliza en la laguna. En función de lo exigido por la Administración Provincial del Agua, se demarcó la línea de ribera de esta laguna y la forma final de las manzanas se ajustó a esta. La calle central así como las manzanas se dispusieron transversales a las principales vías de comunicación: la calle M. T. de Alvear, que continúa hasta el centro de Resistencia (abierta en este sector como parte del proyecto), y la calle paralela al eje central del antiguo barrio Toba. La calle M. T. de Alvear termina en la calle del borde SE del barrio. Esta, así como la central y la transversal a ambas fueron abiertas con un ancho de 20 metros. Las calzadas fueron enripiadas y los desagües pluviales se resolvieron a cielo abierto a ambos lados. Las demás calles, la que bordea la laguna, así como la que define el límite NE, tienen un ancho menor. La NE corre paralela a un canal profundo de desagüe pluvial, que sirve a otras áreas próximas de la ciudad. Como resultado de la gestión de los mismos vecinos, se incluyó en el proyecto la construcción de una alcantarilla con enrejado porque representaba un riesgo para las personas, especialmente para los niños. La red peatonal se resolvió mediante una senda de alisado de cemento de 0,60 metros de ancho. Solo en las esquinas de las calles principales se construyeron cruces peatonales sobre las cunetas, en algunos cruces de las otras esquinas se han construido luego puentes más precarios. Las viviendas obedecieron a un solo prototipo, y el conjunto urbano se organizó por simple repetición, sin utilizar ningún criterio de diseño urbano para resolver las viviendas de esquinas, el aprovechamiento de las mejores orientaciones o las condiciones naturales del terreno (laguna) (figura 2).

El proyecto contempló la provisión de las redes de agua, energía eléctrica y alumbrado, no así de la red cloacal. En el borde de la laguna se contempló un espacio para juegos de niños donde se incluyó de mobiliario un multijuegos. El proyecto no incluyó equipamientos sociales, y los vecinos utilizan los existentes en el entorno inmediato: escuela, centro de salud, Centro de la Cruz Roja y una plaza. Tampoco incluyó forestación del espacio público, los escasos árboles existentes estaban desde antes en el lugar.

En el momento de la visita, las calles de acceso estaban en buen estado, no así la calle central, la del borde de la laguna y la del borde NE, que se encontraban sin mantenimiento. A pesar de esto, en la entrevista, los vecinos manifestaron conformidad con la mejoría obtenida:

¿Están más organizados con el terreno, les ofrece mejores oportunidades?

"Sí, porque tenemos caminos lindos, ya no es como antes, era barrial, cuando entré era todo sucio, lleno de bichos..." (R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí. Entrevista Grupo focal, 2010).



Figura 9. Estándares de urbanización y estado actual de las calles del barrio Chellyyí
Fuente: Google Earth, 2010 e imágenes propias, 2010

Implantación del Barrio Chellyyí en su entorno natural y construido



1- Calle central del Barrio

2- Calle de borde

3- Calle de acceso



4- Multi iueco

Basural junto a la laguna y el área de juegos

La precariedad de la urbanización también se observó en el estado de las cunetas de los desagües pluviales, de poca profundidad algunas y otras prácticamente inexistentes o totalmente estancadas. El borde de la laguna se encontraba contaminado por un basural a cielo abierto, producto del trabajo de selección y desecho del reciclado informal de residuos realizado por algunas familias del barrio. La laguna tampoco había tenido —nunca tuvo— ningún trabajo de limpieza. De acuerdo con los vecinos, no cuentan con servicio de recolección de residuos, y recurren a la quema domiciliar de basura.

Las descripciones y observaciones del proyecto Chellyyí y su estado al momento del estudio de campo son coincidentes con las observaciones que se

pueden hacer de los otros proyectos del PFSH y subprogramas visitados en el AMGR. Los proyectos localizados en proximidad con otras lagunas presentan las mismas características en el diseño de las manzanas y en los estándares de urbanización. En el caso del Proyecto del Barrio Mapic (PFSHCA), la única vía en buen estado era la que conecta al barrio con el resto de la ciudad. Las demás vías transversales a ella, debido a la precariedad de la urbanización y a la falta de mantenimiento, se encontraban en estado prácticamente intransitable. Las manzanas en banda (ancho igual al largo de dos lotes) se dispusieron transversalmente a la vía principal y terminan irregularmente siguiendo el borde de la laguna. En este caso no existe una vía de borde que cierre los cuatro lados de las manzanas. Similar situación se observó en el municipio de Fontana, donde los proyectos del PFEH y PFSHEC se resolvieron sin seguir la organización de las manzanas existentes en el entorno, y fueron sacadas en intersticios, entre la vía de acceso y el accidente del terreno, en algunos casos sin llegar siquiera a conformar manzanas, sino hileras de lotes cuyos fondos dan a una cava. En todos los casos la red peatonal se resolvió con sendas de 0,60 metros de ancho y la única forestación es la que existía previamente.

Figura 10. Implantación de proyectos del PFSH en el entorno natural y construido
Fuente: Google Earth, 2010



En todos los casos se observó la continuidad de la tendencia iniciada por la política habitacional a partir de la reforma de los años 90 en relación con el tipo de expansión y de urbanización señaladas en la segunda parte de este trabajo, donde se describió la situación general del AMGR. Todos estos proyectos, de pequeña escala urbana, de baja densidad, sin equipamientos sociales ni infraestructuras de escala urbana, implantados en forma de enclaves aislados, escasamente conectados a la ciudad y con malos servicios (entre ellos el de transporte) continuaron definiendo un cordón periurbano altamente deficitario de calidad de vida urbana.

Dimensión económica: tal como prescribió el programa, la construcción de las obras en el barrio Chelliyí fue realizada por una empresa constructora mediana, que cumplió con la exigencia de contratar a un 50 % de obreros beneficiarios del Plan JYJHD. Al margen de los objetivos económicos y sociales del programa, de articular en el nivel general la producción de viviendas sociales con la generación de puestos de trabajo formales para desocupados, que contaban con subsidios públicos de desempleo (ya valorado anteriormente), el proyecto del barrio Chelliyí no aportó acciones para ligar estas cuestiones y satisfacer las necesidades económicas y sociales básicas de los destinatarios de las nuevas viviendas, siendo el grupo social de este barrio uno de los más afectados por la exclusión y la pobreza, con serios problemas de desocupación, de empleos precarios y de actividades cuentapropistas de subsistencia.



Figura 11. Estándares de urbanización y estado de las calles de distintos barrios del PFSH
Fuente: imágenes propias, 2009

Arriba izq.
Calle interna del Barrio Mapic
Arriba der.
Calle de acceso al Barrio de Fontana
Abajo izq.
Calle de borde del Barrio de Puerto Vilelas

Por ejemplo, varios vecinos del barrio, por su origen toba, se dedicaban a la fabricación de artesanías, resultando esta una actividad económica de extrema subsistencia, que requería una asistencia de capacitación muy especial, para su conversión en una fuente de trabajo formal que redundara en ingresos adecuados para la vida de los hogares. Con posterioridad algunos promotores sociales brindaron algunas capacitaciones en producción artesanal y en fabricación de pan, pero estas no fueron importantes ni realizadas en el marco del proyecto. Este tampoco adecuó las viviendas a sus necesidades productivas, que requerían de espacios adicionales tanto para el acopio de materias primas como para trabajar en condiciones más confortables. También se observó en este barrio la realización de otras actividades de subsistencia efectuadas por los hogares, tales como el reciclado informal de basuras y pequeños comercios de comestibles, que de una u otra manera afectaron a las viviendas o el barrio, motivos por los cuales muchos vecinos acondicionaron de manera precaria sus espacios para realizar estas actividades.

Esto pudo observarse en los diferentes proyectos estudiados de los distintos programas, y se deriva de una inadecuada conceptualización de la resolución de las soluciones habitacionales de los hogares en situación de pobreza crítica, dado que para estos sectores sociales la vivienda no es utilizada exclusivamente para el alojamiento o la residencia, sino en muchos casos es la base principal de las actividades económicas de subsistencia que realizan.

Sin duda que la vivienda nueva representa para ellos la creación de un capital fijo (uno de los objetivos de esta política habitacional), pero, además de lo dicho, hay que tener cuenta también que el acceso a una vivienda formal implica para estos hogares nuevas cargas impositivas, costos de servicios básicos y de equipamientos y mobiliarios domésticos nuevos, que antes no estaban habituados a afrontar, y que al no modificarse su inserción laboral y de ingresos, lleva a algunos de ellos a no poder afrontarlos e incluso a desprenderse por estos motivos de las viviendas. Como se señala en una de las entrevistas realizadas en el barrio Chelliyi:

Figura 12. Actividades productivas que implicaron modificaciones precarias de las viviendas o afectaron al espacio público del barrio Chelliyí
Fuente: imágenes propias, 2009



Construcción de techos precarios



Acopio de materia prima para producción artesanal



Uso del espacio exterior de la vivienda para el trabajo manual y cocción de artesanías



Uso del espacio público para acopio de materiales

¿Los gastos de cada familia aumentaron?

“No solo aumentó, sino que es una persecución monetaria de poder pagar, aunque no pagues la boleta te llega, si a los cuatro meses uno no paga, te llega lo judicial, entonces uno trata de pagar”.

¿Sus ingresos mejoraron, su situación laboral; tienen más planes, pueden afrontar esos gastos?

“Cuando nos instalamos mi marido gestionó para tener el medidor. Él es albañil y nosotros pagábamos bien, después le cortaron el plan y no tuvo más trabajo, entonces se nos complicó. Tenemos ahí las boletas de agua, de luz, yo estoy cobrando el plan familia pero tengo tres chicos y no alcanza y él no consigue trabajo. Yo no me quejo de mi casa, duermo tranquila, lo único es trabajo que nos hace falta para comer”. (Entrevista Grupo focal. M. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí: 2010).

Este es uno de los motivos por los que una política habitacional para los sectores en situación de pobreza debe brindar soluciones integrales al problema.

Dimensión social: el programa favoreció la inclusión social a través del empleo formal de los beneficiarios del Plan JYJHD que fueron contratados por las empresas que ejecutaron las obras, pero no contempló ninguna solución en esta dimensión para los beneficiarios de las viviendas. El proyecto del IPDUV para el barrio Chelliyí tampoco incluyó acciones ni equipamientos de salud, de educación, de seguridad, etc., ya sea a través de aportes propios o por articulación con otros actores, para mejorar estas cuestiones en el barrio y para contribuir a contrarrestar más integralmente la exclusión social.¹² Las acciones que se dieron en estas dimensiones se produjeron esporádicamente al margen del proyecto, por campañas puntuales de promotores comunitarios públicos y privados, pero no se dio en el marco de la acción del IPDUV una asistencia más

12- El único equipamiento social surgió luego porque una de las 47 viviendas construidas fue utilizada como un centro comunitario. Pero el programa tampoco contempló apoyos o capacitación a la organización comunitaria. Por el contrario, el hecho de que las soluciones beneficiaron a solo una parte del grupo de ocupantes originales produjo una fragmentación en aquella.

estructural de estos aspectos, clave para la superación de la exclusión. En las entrevistas los destinatarios expresaron de este modo estas acciones:

¿El proyecto de hacer las casas y mejorar el barrio incluyó algo de educación, capacitación, salían a relevar, a censar si los chicos iban a las escuelas, si los papás sabían leer y escribir?

“Solamente vino a censar el área de la vivienda, cuantos éramos, el ingreso, pero el tema de educación y capacitación no...”. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

¿Capacitación en salud?

“Había un momento en el que venía la doctora, ellos hicieron un lindo proyecto, el tema de costurería, panadería. Después venía una doctora. Ella hizo análisis de sangre y haciendo eso se descubrió mucho, diabetes. Esa es la lucha que tenemos todavía con el centro de salud, que no salen, la doctora vino y se instaló. A los tobas nos cuesta ir al doctor, vino un grupo de monjas a enseñar panadería, nos llevo y nos hizo el PAV, entre diez mujeres nos fuimos, acá cuesta hacer eso por miedo o timidez, y ahí nos explicaron cuando y por qué se hace y así. Muchas mujeres del grupo se están haciendo. Ahora sabemos hacer pan, facturas, coser, ir al médico, ahora ellos fueron a otras provincias, una vez nos encargaron como 1000 canastos, nos compraba, nos llevaba artesanías. Cuando dejaron de venir seguí un tiempo haciendo eso, lo mío es hacer collares, yo vendía entre mi gente que se iba a revender o en Marechal”. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

¿Entonces el proyecto de las casas incluyó otras cosas, de ver si la gente tenía pensiones, jubilación?

“Después se vio eso de la gente que no tenía pensiones se le podía hacer”. (Entrevista Grupo focal. J. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

¿Creen que a partir de que se hizo el proyecto del barrio, mejoró o quedó igual la situación de educación y salud?

“De mi parte mejoró bastante la salud, digo más por mi nene. Era mucha humedad que pisábamos, filtraba el agua y ahí nos enfriamos todos. Hubo mujeres que casi perdieron sus bebés por la humedad, en invierno nos cambiábamos, ese era el riesgo de la humedad y el frío. Tengo cuatro hijos. La emoción de ellos al tener su propia pieza”. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí: 2010).

Dimensión cultural: el programa contó en su segunda etapa con un subprograma orientado específicamente a población aborigen, y si bien no se tuvo acceso al convenio marco particular, a partir del estudio de los distintos proyectos que se implementaron en el AMGR, pudo observarse que no tuvo otra modificación, respecto de la primera etapa, que la de los destinatarios. A excepción de esto, ni el programa ni este subprograma contemplaron otra solución específica en esta dimensión. En cambio, el IPDUV, a través del diseño de las viviendas de este subprograma, adecuó algunos componentes de las soluciones habitacionales a los hábitos de los hogares aborígenes, relacionados con el uso de baños, cocinas y el espacio exterior. Esto pudo observarse en el proyecto del barrio Chelliyí como en otros proyectos del AMGR.¹³ Sin embargo, como ya se vio en las dimensiones económica y social, no se contemplaron cuestiones relacionadas con las particularidades de las actividades económicas-productivas realizadas por estos hogares, ni tampoco la composición numerosa de muchos hogares. Como ya se describió, todas las viviendas fueron de dos dormitorios, y muchos hogares tenían más de dos hijos.

Lo más complejo de resolver con la población aborigen es el fuerte cambio en la forma de vida doméstica que representa para estos hogares pasar a habitar

13- En otros proyectos visitados pudo observarse también la incorporación de un horno en cada vivienda, adecuado a las formas de cocción de los alimentos que realiza esta población, útil eventualmente también para la producción artesanal (cocción de cerámicas).

una vivienda urbana de estas características, por los nuevos hábitos que para muchos de ellos implica, entre otras cosas, el uso del baño o el mantenimiento de las viviendas, las instalaciones y los equipamientos aportados por el proyecto. En este aspecto el proyecto no contempló un proceso gradual de adaptación. Iguales observaciones pueden realizarse respecto del uso de los espacios públicos y las relaciones con las poblaciones no aborígenes adyacentes, así como también con el conjunto de las instituciones y normas de la organización social urbana. En esta dimensión, el subprograma buscó focalizar una problemática social muy particular, pero no contempló medidas para contrarrestar los fuertes obstáculos de integración social de este colectivo.

Dimensión política: el programa contribuyó con los objetivos de la política general del gobierno de intervenir en la economía para la reactivación del aparato productivo y la generación de empleos formales como vía integración social. Plasmó este principio político general, subsidiando demanda a empresas pequeñas y medianas de la construcción para contribuir a dinamizar esta industria, crear empleos formales para desocupados que contaban con magros subsidios y subsidiar también el acceso a una vivienda adecuada para hogares afectados por pobreza crítica. En el convenio marco, el programa no fijó un modelo de intervención a las jurisdicciones; sin embargo, pautó un esquema basado en empresas constructoras y un plazo de ocho meses fijado para cada emprendimiento, que condicionaron el modelo de intervención. El IPDUV implementó este programa con el modelo habitual de construcción de viviendas “llave en mano”, y consideró a la demanda como hogares individuales. Así fue implementado también en el proyecto del barrio Chelliyí, con consecuencias negativas para la organización social preexistente, como se analiza en el punto siguiente. La manera en que se implementó este subprograma en el barrio Chelliyí no solo no aprovechó ni potenció la organización comunitaria preexistente, que inicialmente tuvo una importante participación para la concreción del proyecto, sino que provocó una progresiva desmovilización en el transcurso del tiempo, hasta casi hacer desaparecer las iniciativas comunitarias una vez finalizado el proyecto.

El principio de subsidiariedad promovido por el programa respecto de las jurisdicciones (se trató de fondos no reintegrables para las jurisdicciones) fue también aplicado por el IPDUV en la implementación del programa a los destinatarios, que en el caso del proyecto del barrio Chelliyí subsidió la totalidad del costo de la vivienda por tratarse de población aborígen.¹⁴ Cabe señalar que este principio era también aplicado por otras áreas del gobierno provincial, a través de la aplicación de tarifas sociales para los servicios públicos básicos de agua potable y luz eléctrica a quienes vivían en villas y asentamientos. Se trataba de un servicio que representaba un gasto fijo mensual muy bajo, pero que implicaba un límite en el flujo de consumo de dichos servicios. En el momento del estudio de campo, los destinatarios del barrio Chelliyí ya no contaban con este subsidio, porque dejaban de brindarse a adjudicatarios de viviendas sociales.

E: ¿Ustedes pagan la luz, el agua?, ¿antes pagaban, ya tenían el medidor?
“Teníamos el comunitario, ese nos llegaba la boleta, era \$15, pero era que no podíamos utilizar mucha energía porque saltaba la térmica, ahora sí pagamos la luz, el agua, nos llega la boleta”. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

Este principio es válido como medida transitoria, siempre y cuando no tienda a perpetuarse, diferenciando prestaciones que estigmatizan condiciones sociales, y se inscribe en una política general de inclusión social que favorezca el acceso a derechos básicos universales.

Procedimientos de definición de las soluciones

Más allá de los requisitos que el convenio marco pautó que debían reunir las soluciones, el programa delegó en las jurisdicciones provinciales la formulación de los proyectos y dejó abierta la posibilidad de aportes complementarios por parte de ellas, de acuerdo con las características que estos quisieran dar a los proyectos. Quedaron en mano de las jurisdicciones decisiones importantes

14- Cuando los adjudicatarios no eran de pueblos originarios, pero eran igualmente de hogares en situación de pobreza, el IPDUV acostumbraba implementar un cobro “simbólico” en cuotas de muy bajo monto, para sostener el principio del valor monetario de los bienes.

sobre las soluciones, tales como la localización, las características de las urbanizaciones y las viviendas, la elección y organización de los destinatarios y los procedimientos de formulación e implementación del proyecto.

El IPDUV no elaboró un procedimiento particular para la formulación e implementación de los proyectos de este programa, sino que siguió el camino habitual utilizado para la mayor parte de sus acciones. Las características de las soluciones fueron decididas por las gerencias de Desarrollo Urbano y de Proyecto del organismo, requiriéndoles a los distintos organismos provinciales y municipales las factibilidades requeridas y compromisos de prestaciones de servicios, así como eventualmente el financiamiento de algunas obras de infraestructuras o la provisión del terreno, como ocurrió con el Municipio en el proyecto del barrio Chelliyí. La Administración Provincial del Agua fue el organismo responsable de aprobar la localización y demarcar la línea de ribera de la laguna; la Municipalidad de Resistencia, de aprobar todo lo atinente al proyecto urbano y arquitectónico y las empresas provinciales de servicios de luz y agua, las de garantizar la provisión de estos. En este esquema las empresas constructoras jugaron un papel importante en las decisiones y gestiones de los proyectos, tanto en el nivel provincial como nacional. En el caso del proyecto del barrio Chelliyí, según pudo saberse, fue elaborado por la empresa constructora adjudicataria de la obra, siguiendo las pautas de resolución estandarizadas, habitualmente implementadas por todas las empresas para las urbanizaciones y las viviendas. En general los destinatarios de las soluciones no tenían participación en este proceso de definiciones. El IPDUV, en la medida en que la fuente del recurso no lo exigía, no elaboraba estudios particularizados de las demandas (diagnósticos), menos aun con sentido de conocer integralmente el problema de los destinatarios de viviendas, para diseñar soluciones más adecuadas.

En el caso del Chelliyí, se trató de una demanda originada por una ocupación organizada de tierra, que estaba siendo atendida por el municipio en lo que respecta a regularización urbana y dominial, y en la que se habían implicado para colaborar voluntariamente otras organizaciones sociales, militantes sociales, incluido entre estos actores un grupo de tesis de la FAU-UNNE. Es decir que el IPDUV intervino sobre un proceso en marcha que contaba con activa participación de los ocupantes y la colaboración de distintos agentes externos y no propició formalmente la participación de ninguno de ellos ni de los destinatarios. Por el contrario, en lugar de capitalizar y potenciar estos recursos, como vehículos genuinos de desarrollo e integración social, a través de su forma de implementación, provocó una progresiva desmovilización en el transcurso del tiempo, hasta casi hacer desaparecer las iniciativas comunitarias una vez finalizado el proyecto. El fragmento de entrevista siguiente expresa al respecto:

¿Estos reclamos hacían como organizaciones de Chelliyí?

“Sí, y con otras organizaciones de la iglesia, el reglamento y trabajo hecho, apoyaron a la ONG 19 de Abril. De esa manera se pudo lograr lo que hoy tenemos”.

¿Y esas organizaciones se incorporaron a trabajar con los técnicos? ¿Cómo fue, quién vino a hablar con ustedes y cómo consideraron a las organizaciones?

“El tema de la construcción, el plan piloto se vino haciendo varios años. Había una laguna que pedíamos tierra que se rellena y nunca se hacía, y hablamos con personas del gobierno que venían a preguntar qué necesitábamos, les explicábamos que queríamos esto y esto, y han escuchado”.

¿El gobierno provincial o la municipalidad?

“El provincial con el municipal”.

¿Las organizaciones desde un primer momento estuvieron involucradas con el gobierno para hacer las viviendas el proyecto de las tierras? ¿Ellos los aceptaban como organización o les querían imponer?

“En todo momento querían imponer su propia idea, había unos muchachos jóvenes. Había un momento que nos querían dar 15 casas nomás. El primer

diálogo se negoció por 15 casas, y nosotros mantenemos la lucha hasta que se ven las 46 casas, yo digo por las mujeres, porque cuando dije para ir a la municipalidad, las mujeres estaban primeras quemando ruedas, de esa manera se logró. Acá en la vida de uno existe el imperio que se llama mentira y el que se llama verdad; nosotros elegimos el de la verdad, no mentir, vamos y decimos lo que necesitamos, y nunca los pobres declaramos una guerra, una muerte, del lado indígena respetamos ese imperio, la comunidad indígena se está muriendo, dejando de lado”.

¿Decidían entre todos, tomaban las decisiones entre todos, se reunían, cómo era?

“Sí, se hacía todo en una asamblea, todos tenían un lugar, hombres y mujeres, los del barrio”.

¿Votaban o conversaban nomás?

“Se conversaba nomás, y se llegaba a un acuerdo y mediante esa decisión la comisión seguía adelante”.

¿Y ellos les respetaban la decisión que tomaban entre ustedes?

“Claro, en la asamblea”.

¿Y tenían esa forma de trabajo antes de hacer las viviendas?

“Sí, siempre hacíamos reuniones, hablamos o pensamos cómo hacer las viviendas o esto”.

¿Estas organizaciones siguen trabajando actualmente?

“No, hay personas que quedaron por el camino, porque la mayoría eran dirigentes de la comunidad, ancianos, algunos pasaron a los hijos, pero no es lo mismo”. (Entrevista Grupo focal. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

En lo que atañe a la resolución de las viviendas, el IPDUV tampoco disponía de una metodología institucionalizada de abordaje que permitiera la participación de los destinatarios en las soluciones. Trató de imponer una tipología estandarizada muy parecida a las de los demás proyectos, y merced a la participación de una integrante del grupo de tesis de la FAU-UNNE, que obró como intermediaria entre los destinatarios, el IPDUV y la empresa constructora, pudo ser mínimamente ajustado sin modificación de costo ni superficie, cambiándose la ubicación del núcleo húmedo de la vivienda, la ubicación de las instalaciones sanitarias, etc.¹⁵

“También había una chica que estaba por recibirse que ayudó mucho también (...) Ellos venían y decían podemos hacer esto, que nunca está mal tirar ideas, o algo que sale en las charlas. Veía la medida de los baños. La ubicación de uno de los baños estaba re mal, un plano ya hecho, y eso estaba mal, explicó a la gente. Las instalaciones de los pozos, ella tiró la idea del desagote, que la manguera del desagote esté adelante, así no molestaba adentro de tu casa. Yo sé porque mi mamá en barrio toba tiene atrás la cámara, y se cambió la cámara, el pozo negro que está adelante mejoró en las otras construcciones”. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

Progresividad de las soluciones

Si bien el programa se encuadró en una política que se propuso la generación de empleos formales como estrategia de integración social a mediano plazo, en lo particular y atinente a las demás dimensiones de las soluciones habitacionales no contempló medidas de progresividad en el mejoramiento de las condiciones de vida de los destinatarios. El IPDUV tampoco implementó medidas al respecto. En el caso del barrio Chelliyí, el proyecto no contempló la sustentabilidad económica de los hogares ante los requerimientos de las nuevas formas de vida que este implicó. No tuvo en cuenta articulaciones con otras acciones del Estado,

15- En el Barrio Mapic (correspondiente a otro proyecto del PFSCA) también se realizaron algunas adecuaciones al prototipo de las viviendas, en función de los modos de vida de los aborígenes, incorporándose una cocina a leña, pero no tuvieron una resolución técnica adecuada y el humo invade el interior de las viviendas.

para brindar, por ejemplo, una labor de capacitación en la producción artesanal, reciclado de residuos, en salud, etc. Si bien el acceso a las nuevas viviendas les permitió a algunas familias organizar otras actividades de apoyo a la economía familiar (kioscos, almacenes, etc.), estas continuaron siendo de subsistencia. En lo atinente a la vivienda, tampoco se tuvo en cuenta que al ser tan mínimas, en el transcurso del tiempo podrían ser ampliadas por los destinatarios, así como la necesidad de materialización de los límites de los terrenos. En esto también tuvo una pequeña incidencia el grupo de tesis de la FAU-UNNE:

¿Las viviendas se pudieron ampliar, agregó alguna pieza más?

“Algunos, dos o tres a lo mucho, la mayoría hace muro para separar”.

¿Siempre estaban así bien divididas las casas o era bien separado?

“No tanto, siempre tuve la casa en el medio, se puede atrás o adelante, al costado no, es muy diferente, porque retumba dentro de la casa”.

¿Para ampliar tienen que hacer hacia atrás o hacia adelante?

“Sí, adelante tenemos espacio, más para plantar plantitas. Si querés ampliar tiene que ser para atrás, acá más una galería”.

¿Eso se tuvo en cuenta que pudieran ampliar?

“Eso dijo Iris por los pozos, se ponía los pozos adelante entonces se podía ampliar atrás la casa”. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyí, 2010).

Forma y tecnología de producción de las soluciones

La modalidad de producción de las soluciones establecida por el programa fue mediante empresas privadas pequeñas y medianas, pertenecientes a una de las cámaras empresariales firmantes del convenio marco, que aceptasen incorporar en el plantel de trabajadores un 50 % de desocupados, beneficiarios del Plan JYJHD. Para implementar esta modalidad, las jurisdicciones debían proponer a la SSDUyV los proyectos, confeccionados según los formularios provistos, donde se especificaban todos los elementos para ser evaluados a los fines de acordar el financiamiento y con posterioridad hacer posible la verificación del cumplimiento del plan de trabajo y cronograma de inversiones. Los proyectos se aprobaban a través de convenios particulares que debían consignar el cronograma de inversiones, el plan de trabajo, y debía constar que las empresas constructoras ya habían tomado conocimiento de las obras a su cargo. En dichas instancias, las empresas asumían el compromiso de incorporar a su plantilla de personal, por el período de duración de la obra, un 50 % de beneficiarios del Plan JYJHD. Una vez aceptado cada proyecto, la SSDUyV gestionaba los desembolsos por anticipado y procedía a su liquidación una vez aprobada la rendición de pago que los institutos de viviendas provinciales remitieran sobre los montos girados mensualmente. Las mediciones de avances de cada obra debían certificarse cada treinta días y abonarse a los quince días corridos posteriores a la medición, para lo cual los institutos se comprometían a remitir la rendición correspondiente al mes anterior, con la antelación necesaria para que se cumplan dichos plazos. El control de la incorporación de los trabajadores desocupados recayó en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con la colaboración de los inspectores de obra de los institutos de vivienda de cada jurisdicción. En caso de incumplimiento debían ser multadas (\$ 150 por cada puesto incumplido).

En el caso del IPDUV, a partir de las reformas de la política habitacional de los años 90 (ver tercera parte), las pequeñas y medianas empresas locales se habían constituido en los principales actores productivos de la política habitacional provincial y este programa, por la cantidad de soluciones implementadas, fue uno de los más importantes en la reactivación y dinamización de esta actividad dentro de la economía provincial, durante el período de estudio.¹⁶ Si bien la participación de las pequeñas y medianas empresas locales contribuyó al desarrollo local provincial, también conformaron la principal resistencia a

16- El otro fue el Programa “Mejor Vivir”.

la implementación de formas alternativas de producción, que redundasen en mayor beneficio de los destinatarios, y en modelos de intervención más integrales y participativos, que contribuyeran al desarrollo e integración social de los destinatarios, tal como hubiera sido necesario en el caso del proyecto del barrio Chellyí.

Respecto de la tecnología de producción de las soluciones, el programa no había especificado la utilización de ningún sistema en particular, pero, al requerir que empleara mano de obra intensiva y propia del lugar, condicionó la elección de ellas. Para el IPDUV esto tampoco implicó cambios significativos, ya que a partir de las reformas de los años 90, antes señaladas, las empresas constructoras participantes habían empezado utilizar tecnologías apropiadas a las capacidades productivas y mano de obra disponible en la región. Si bien la utilización de un sistema tecnológico tradicional como el del ladrillo (y en menor medida la madera) contribuyó a la economía provincial y a la utilización de las capacidades productivas instaladas en el medio, es importante destacar que para que este favorezca el desarrollo local es necesario que esta industria supere las altas condiciones de precariedad en las que se desenvuelve,¹⁷ así como también resuelva la sustentabilidad de los recursos naturales, en función de cómo ellos han sido utilizados para la producción, tanto en relación con la extracción de tierra en las periferias urbanas, como con el corte indiscriminado de madera de los bosques nativos. Lo valorable del programa fue la exigencia de incorporación por parte de las empresas constructoras de beneficiarios del Plan JYJDH, porque contribuyó a la capacitación de mano de obra desocupada, en muchos casos jóvenes, que a raíz de las características de la larga crisis anterior habían tenido escasa experiencia laboral en su vida.

El caso del proyecto del barrio Chellyí también puso en cuestión la manera en que esta modalidad de producción no consideraba los recursos y capacidades instaladas, dado que el proyecto se implementó en un terreno previamente ocupado, y para la construcción de las viviendas nuevas se desmontaron todas las precarias autoconstruidas por los vecinos, de las cuales el 16 % eran recuperables, de acuerdo con el relevamiento realizado por el grupo de tesis de la FAU-UNNE.

Capacidad operativa

En todo el país, el programa y sus subprogramas implementaron 27287 viviendas y 9761 mejoramientos habitacionales, haciendo un total de 37048 soluciones habitacionales en el período 2003-2007 (Cuadro 3). Según el convenio marco, este programa fue destinado a cubrir el déficit habitacional de destinatarios conceptualizados como “sectores desprotegidos de la sociedad”. Este es un concepto no operativo para cuantificar la cobertura que realizó el programa del universo de su población destinataria. Para conocer aproximadamente esta capacidad, se analizó la incidencia que tuvo la cantidad de soluciones del programa sobre la cantidad de hogares del primer quintil inferior de ingresos que vivían en viviendas deficitarias en 2001 y la cantidad de hogares con NBI existentes ese año.

Cuadro 3. Soluciones habitacionales del Programa y Subprogramas Federal Solidaridad Habitacional. Total País (2003-2007)

Programa y Subprogramas FSH	Soluciones habitacionales. País (2003-2007)		
	Viviendas	Mejoramientos	TOTAL
PFSH	22.085		22.085
SPFSH Emergencia hídrica	2.240	8.981	11.221
SPFSH Emergencia Sísmica	165	200	365
SPFSH Emergencia climática	970	73	1.043
SPFSH Aborígenes	944	507	1.451
SPFSH Emergencia Social	883		883
TOTAL	27.287	9.761	37.048

17- Véase REPETTO (2008).

Fuente: elaboración propia sobre la base de SSDUYV (2007)

Según datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados según el Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001, ese año había 1.442.934 hogares con NBI en el país, equivalente al 14,3 % del total de hogares particulares (10.075.814). Este número de hogares con NBI, a su vez, era bastante aproximado al de la cantidad de hogares del primer quintil inferior de ingresos que vivían en viviendas deficitarias en 2001, que alcanzaba a 1.315.054 hogares. De este total 307.507 hogares vivían en viviendas irrecuperables.

En todo el país el programa no tuvo una cobertura significativa de la población deficitaria a la que se orientó. Entre el programa y sus subprogramas atendieron un total de 37.048 hogares, que representaron apenas a un 2,7 % de los 1.315.054 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria existentes en 2001 y el 2,6 % de los 1.442.934 de hogares con NBI. Dado que en su mayor parte el programa y los subprogramas implementaron viviendas nuevas, el mayor impacto lo tuvieron sobre los que habitaban viviendas irrecuperables (casillas y ranchos). En total el programa y subprogramas implementaron 27.287 viviendas nuevas, que representaron un 9 % de los 307.507 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria en viviendas irrecuperables existentes en 2001. Los 9.761 mejoramientos habitacionales implementados por el programa y Subprogramas, por su parte, representaron apenas el 1,2% de los 831.258 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria en viviendas irrecuperables existentes en 2001 (Figura 13).

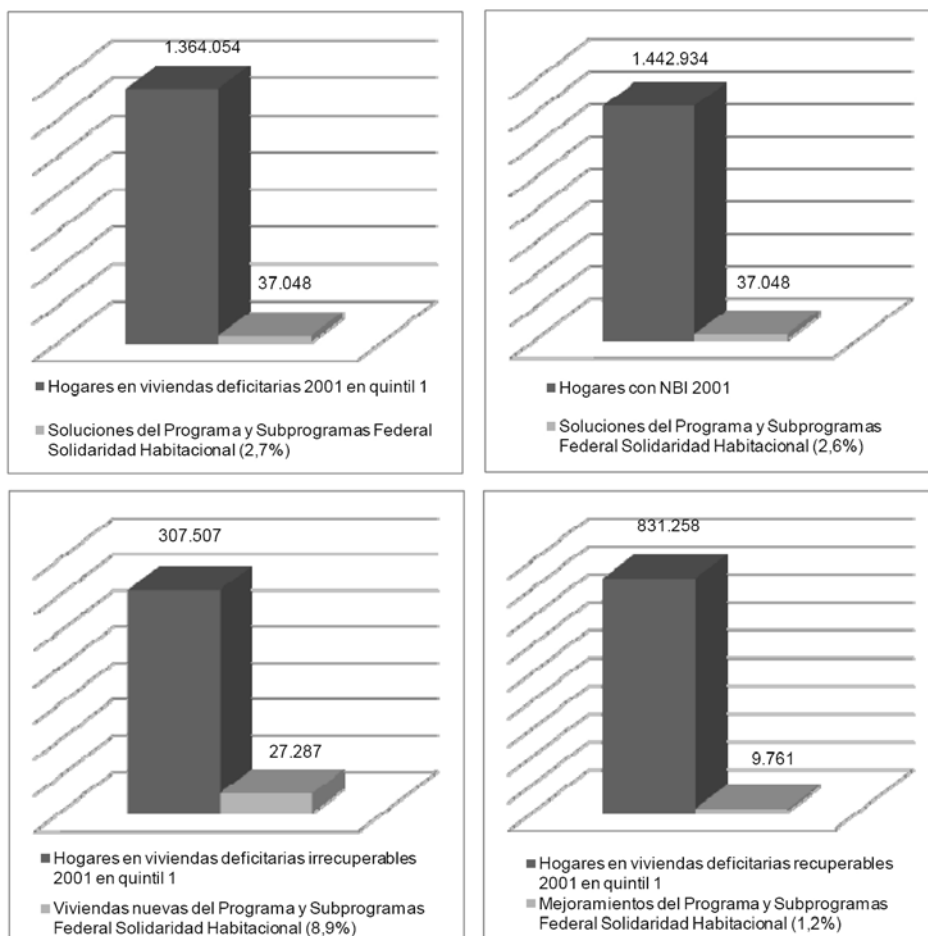


Figura 13. Cobertura de la población destinataria del Programa y Subprogramas Federal Solidaridad Habitacional. Total País (2003-2007)
 Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base del Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

Debido a la priorización regional que realizó el programa (ver punto siguiente), en la provincia del Chaco, entre 2003 y 2007, el programa y sus subprogramas alcanzaron a implementar entre viviendas nuevas y mejoramientos una importante cantidad de soluciones habitacionales, con un total de 9964 soluciones (cuadro 4).

Cuadro 4. Soluciones habitacionales del Programa y Subprogramas Federal Solidaridad Habitacional. Chaco (2003-2007)

Programa y Subprogramas FSH	Soluciones habitacionales. Chaco (2003-2007)		
	Viviendas	Mejoramientos	TOTAL
PFSH Programa Solidaridad Habitacional	2.076		2.076
SPEH Subprograma Emergencia Hídrica	1.690	3.280	4.970
SPEC Subprogramas Emergencia Climática	850		850
SPVA Subprograma Viviendas con Aborígenes	1.060		1.060
SPVR Subprograma Viviendas Rurales	1.008		1.008
TOTAL	6.684	3.280	9.964

Fuente: elaboración propia según informaciones del IPDUV

Según las mismas fuentes señaladas, ese año había 65.672 hogares con NBI en el Chaco, equivalentes al 27,6 % del total de hogares particulares (238.182). Este número de hogares con NBI era un poco menos que la cantidad de hogares del primer quintil inferior de ingresos que vivían en viviendas deficitarias en 2001, que alcanzaba a 81.068 hogares. De este total 19.470 hogares vivían en viviendas irrecuperables.

Entre el Programa y sus Subprogramas atendieron a un total de 9.964 hogares, que representó a un 12,3 % de los 81.068 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria existentes en 2001 y el 15,2 % de los 65.672 de hogares con NBI. Dado que en su mayor parte, el programa y los subprogramas implementaron viviendas nuevas, el mayor impacto lo tuvieron sobre los que habitaban viviendas irrecuperables (casillas y ranchos). En total el programa y subprogramas implementaron 6684 viviendas nuevas, que representaron un 34,3 % de los 19.470 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria en viviendas irrecuperables existentes en 2001. Los 3280 mejoramientos habitacionales implementados por el programa y subprogramas, por su parte, representaron apenas el 5,8 % de los 56.941 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria en viviendas recuperables existentes en 2001 (figura 14).

En el AMGR, entre 2003 y 2007, el programa y sus subprogramas implementaron solo viviendas nuevas, en un total de 1251 soluciones (cuadro 5).

Según el Censo de 2001, de los 90.584 hogares que había en el AMGR, 16.650 de ellos era NBI (18,38 %) y 33.420 de ellos habitaban en viviendas deficitarias (37,14 %),¹⁸ de los cuales 4650 hogares habitaban en viviendas irrecuperables (5,17 %). Las 1251 viviendas representaron el 7,5 % de los hogares NBI; el 3,7 % de los hogares que habitaban viviendas deficitarias y el 26,9 % de los que habitaban viviendas irrecuperables (figura 15).

En lo que respecta particularmente a la población aborigen, según el Censo de 2001, en la provincia de Chaco había 8672 hogares en los que existía al menos una persona que se reconocía descendiente o perteneciente a un pueblo indígena, y el Subprograma Solidaridad Habitacional Vivienda con Aborígenes implementó durante el período 2003-2007 1060 soluciones habitacionales, alcanzando a cubrir el 12,22 % de estos hogares. Mientras tanto, en el AMGR, según este Censo había 1551 hogares en los que existía al menos una persona que se reconocía descendiente o perteneciente a un pueblo indígena, y este subprograma alcanzó a implementar durante este período 150 soluciones habitacionales, alcanzando a cubrir el 9,67 % de estos hogares. Y en el barrio Chelliyi, el subprograma alcanzó a cubrir a 46 de los aproximadamente 150 hogares que habían producido la ocupación.

18- Para el AMGR no se pudo obtener esta información discriminada según quintiles de ingresos. Por este motivo el cálculo se realizó sobre el total de hogares en viviendas deficitarias

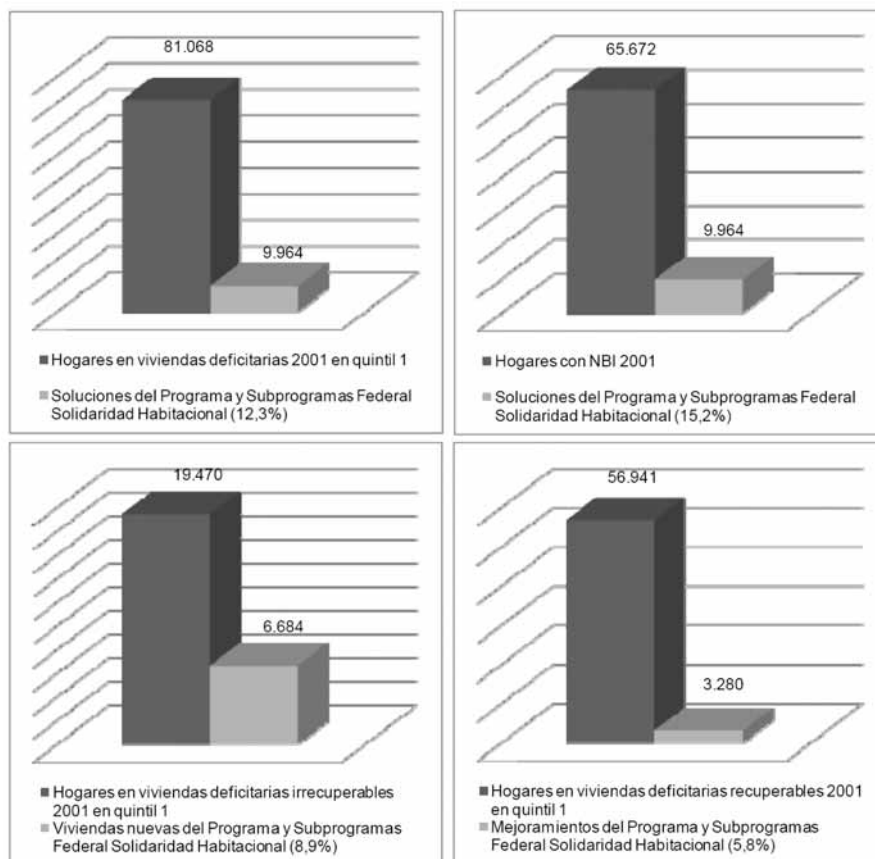


Figura 14. Cobertura de la población destinataria del Programa y Subprogramas Federal Solidaridad Habitacional. Chaco (2003-2007)
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV y la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados según el Censo 2001 y la encuesta SIEM-PRO 2001

Cuadro 5. Soluciones habitacionales del Programa y Subprogramas Federal Solidaridad Habitacional. AMGR (2003-2007)

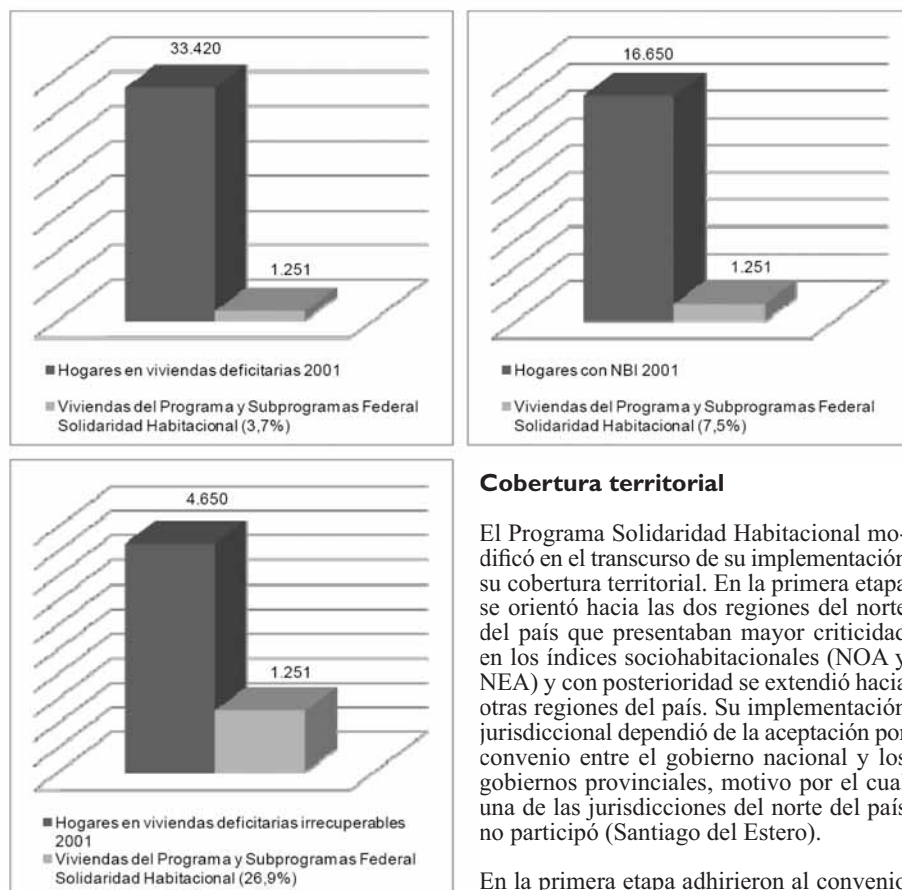
Programa y Subprogramas FSH	Soluciones habitacionales. AMGR (2003-2007)		
	Viviendas	Mejoramientos	TOTAL
PFSH Programa Solidaridad Habitacional	541		541
SPEH Subprograma Emergencia Hídrica	240		240
SPEC Subprogramas Emergencia Climática	300		300
SPVA Subprograma Viviendas con Aborígenes	150		150
SPVR Subprograma Viviendas Rurales	20		20
TOTAL	1.251		1.251

Fuente: elaboración propia según informaciones del IPDUV

En resumen, de todos los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda orientados a construir principalmente viviendas nuevas, este y sus subprogramas fueron los que más soluciones implementaron durante el período 2003-2007 en la provincia del Chaco. La cantidad de soluciones construidas representó un volumen significativo en relación con los valores promedios construidos en otros períodos. Sin embargo, a pesar de este incremento sustancial, quedó lejos de brindar una cobertura del total de la población a la que se orientó, y en particular de la población aborigen, que es la de mayores necesidades de esta provincia.

Figura 15. Cobertura de la población destinataria del Programa y Subprogramas Federal Solidaridad Habitacional. AMGR (2003-2007)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV y Censo 2001



Cobertura territorial

El Programa Solidaridad Habitacional modificó en el transcurso de su implementación su cobertura territorial. En la primera etapa se orientó hacia las dos regiones del norte del país que presentaban mayor criticidad en los índices sociohabitacionales (NOA y NEA) y con posterioridad se extendió hacia otras regiones del país. Su implementación jurisdiccional dependió de la aceptación por convenio entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, motivo por el cual una de las jurisdicciones del norte del país no participó (Santiago del Estero).

En la primera etapa adhirieron al convenio marco las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán. Posteriormente participaron las provincias de Córdoba, Catamarca y La Rioja, y luego con el objeto de hacer frente a emergencias por diferentes contingencias climáticas y sociales, se incorporaron las provincias de Chubut, Río Negro, San Juan y Tierra del Fuego.

Cuadro 6. Soluciones habitacionales del PFSH en las jurisdicciones que participaron en el convenio marco en relación con hogares NBI y con hogares en viviendas deficitarias

Jurisdicción	Soluciones habitacionales	Hogares con NBI		Hogares quintiles 1-2-3 en viviendas deficitarias		Desocupación
		Absolutos	Cubiertos por las soluciones	Absolutos	Cubiertos por las soluciones	
Corrientes	2.000	54.341	3,68%	95.753	2,09%	13,7%
Chaco	2.000	65.672	3,05%	123.805	1,62%	8,6%
Entre Ríos	2.000	46.608	4,29%	77.805	2,57%	13,6%
Formosa	2.000	32.041	6,24%	66.490	3,01%	8%
Jujuy	2.000	37.028	5,40%	62.805	3,18%	20,5%
Misiones	2.000	55.215	3,62%	119.202	1,68%	7,6%
Salta	2.000	66.434	3,01%	111.908	1,79%	16,1%
Tucumán	2.000	63.739	3,14%	121.259	1,65%	12,1%
Total	16.000	421.078	3,80%	779.027	2,05%	-

Fuente: elaboración propia sobre la base del convenio marco PFSH, Censo 2001 y datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales

A cada una de las jurisdicciones participantes en la primera etapa les correspondieron cantidades iguales de soluciones habitacionales (2000 viviendas). Es decir que el programa inicialmente no tuvo en cuenta entre estas jurisdicciones las diferencias existentes de hogares con NBI y con déficit habitacional, así

como tampoco las tasas de desocupación que presentaban. De modo que el programa favorablemente priorizó a las jurisdicciones de las regiones más críticas (norte del país), pero no aplicó ningún criterio de distribución equitativa de las soluciones habitacionales entre ellas (cuadro 6 y figura 15). A excepción de la provincia de Chaco, no se pudo acceder a la información sobre la cantidad de soluciones habitacionales que terminaron implementándose en las demás jurisdicciones durante el período 2003-2007 para analizar su distribución final.

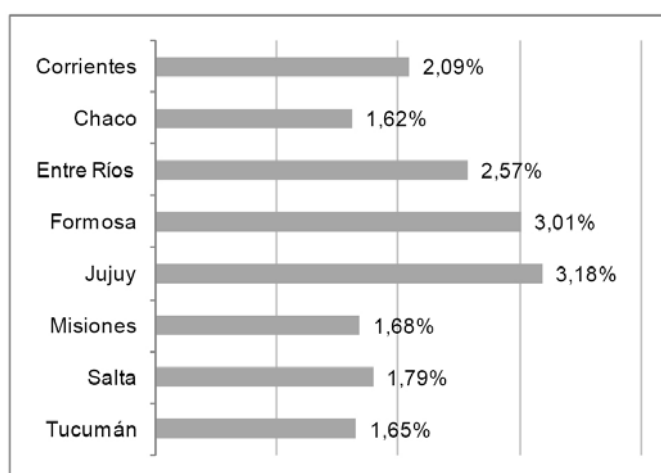


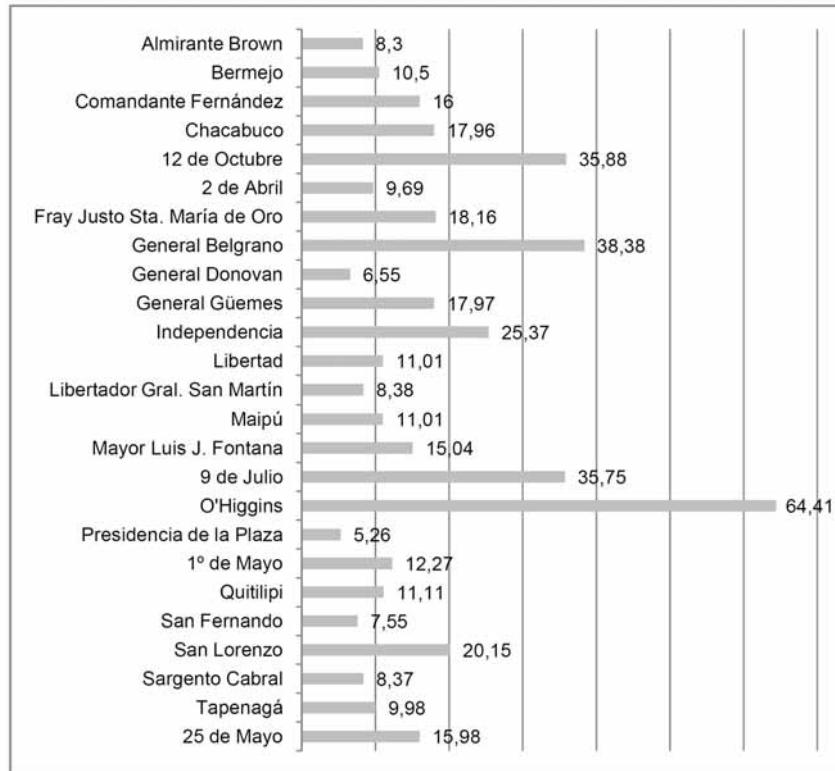
Figura 16. Cobertura territorial de la población NBI (2001) de la primera etapa del PFSH
Fuente: Convenio Marco PFSH, Censo 2001 e información de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales

En la provincia del Chaco, la distribución de las 9964 soluciones implementadas durante el período de estudio por el programa y sus subprogramas tampoco resultó proporcionalmente equilibrada con respecto a la cantidad de hogares NBI existentes en los departamentos de la provincia en 2001 (cuadro 6 y figura 16).

Cuadro 7 y Figura 17. Cobertura territorial de la población NBI (2001) por el Programa y Subprogramas FSH en los Departamentos del Chaco (2003-2007)

Departamentos de la provincia de Chaco	Soluciones del Programa y Subprogramas FSH (2003-2007)	Hogares con NBI (2001)	
		Absolutos	Cobertura de las soluciones
Almirante Brown	206	2.483	8,30%
Bermejo	186	1.772	10,50%
Comandante Fernández	856	5.349	16,00%
Chacabuco	290	1.615	17,96%
12 de Octubre	572	1.594	35,88%
2 de Abril	60	619	9,69%
Fray Justo Sta. M. de Oro	154	848	18,16%
General Belgrano	370	964	38,38%
General Donovan	63	962	6,55%
General Güemes	1156	6.433	17,97%
Independencia	476	1.876	25,37%
Libertad	70	636	11,01%
Libertador Gral. San Martín	394	4.702	8,38%
Maipú	220	1.999	11,01%
Mayor Luis J. Fontana	543	3.611	15,04%
9 de Julio	720	2.014	35,75%
O'Higgins	1140	1.770	64,41%
Presidencia de la Plaza	50	950	5,26%
1.º de Mayo	72	587	12,27%
Quitilipi	265	2.386	11,11%
San Fernando	1281	16.972	7,55%
San Lorenzo	270	1.340	20,15%
Sargento Cabral	105	1.254	8,37%
Tapenagá	40	401	9,98%
25 de Mayo	405	2.535	15,98%
Total Chaco	9.964	65.672	15,17%

Fuente: elaboración propia según informaciones del IPDUV y Censo 2001

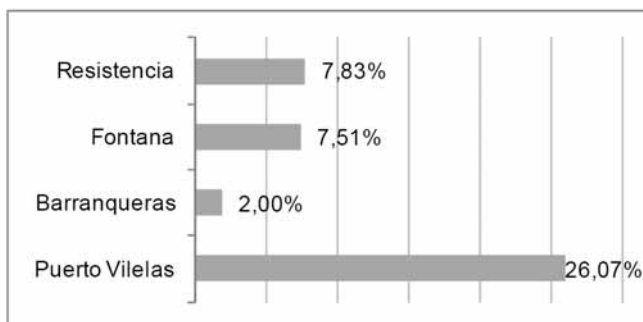


Entre los cuatro municipios del AMGR, la distribución de las soluciones implementadas durante el período de estudio por el programa y sus subprogramas tampoco fue proporcional a la población con NBI existente en cada uno de ellos (cuadro 8 y figura 18).

Cuadro 8 y Figura 18. Cobertura territorial de la población NBI (2001) por el Programa y Subprogramas FSH en el AMGR (2003-2007)

Municipios del AMGR	Soluciones implementadas por el Programa y Subprogramas SH (2003-2007)						Hogares con NBI (2001)	
	PFS	SPEH	SPEC	SPVA	SPVR	Total	Absoluto	Cobertura de las soluciones
Resistencia	451	240	100	150	-	941	12.021	7,83%
Fontana	70	-	50	-	-	120	1.597	7,51%
Barranqueras	-	-	50	-	-	50	2.495	2,00%
Puerto Vilelas	20	-	100	-	20	140	537	26,07%
AMGR	541	240	300	150	20	1.251	16.650	7,51%
Chaco (Total)	2076	4970	850	1060	1008	9.964	65.672	15,17%

Fuente: elaboración propia sobre la base de informaciones del IPDUV y Censo 2001



En síntesis, el programa no estableció criterios objetivos y explícitos de cobertura territorial en cada jurisdicción, definidos en proporción a las diferentes situaciones de criticidad en relación con la pobreza, la desocupación y la especificidad de la atención establecida por él.

PROGRAMA FEDERAL
EMERGENCIA
HABITACIONAL

ANÁLISIS DEL PROGRAMA FEDERAL EMERGENCIA HABITACIONAL Y DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO VARGAS II (RESISTENCIA, CHACO)

INTRODUCCIÓN

El Programa Federal Emergencia Habitacional tuvo por objetivos contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad, mediante la construcción de viviendas nuevas y la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JYJHD) a través de la formación de cooperativas de trabajo. También propuso dejar instalada la salida laboral de los beneficiarios y movilizar los mercados locales de materiales, tanto en la comercialización como en su producción. Se instrumentó a partir del Convenio Marco Programa Emergencia Habitacional, celebrado el 18 de septiembre de 2003 entre responsables de distintos niveles de gobierno, nacional, provinciales, municipales, y diferentes representaciones de organizaciones sociales. Se implementó mediante la modalidad de producción por cooperativas de trabajo y aplicó recursos nacionales no reintegrables a las provincias y de recupero a los beneficiarios. En el convenio marco participaron 35 municipios, pertenecientes a ocho provincias que adhirieron a la etapa inicial del programa, incluida entre ellas la del Chaco.

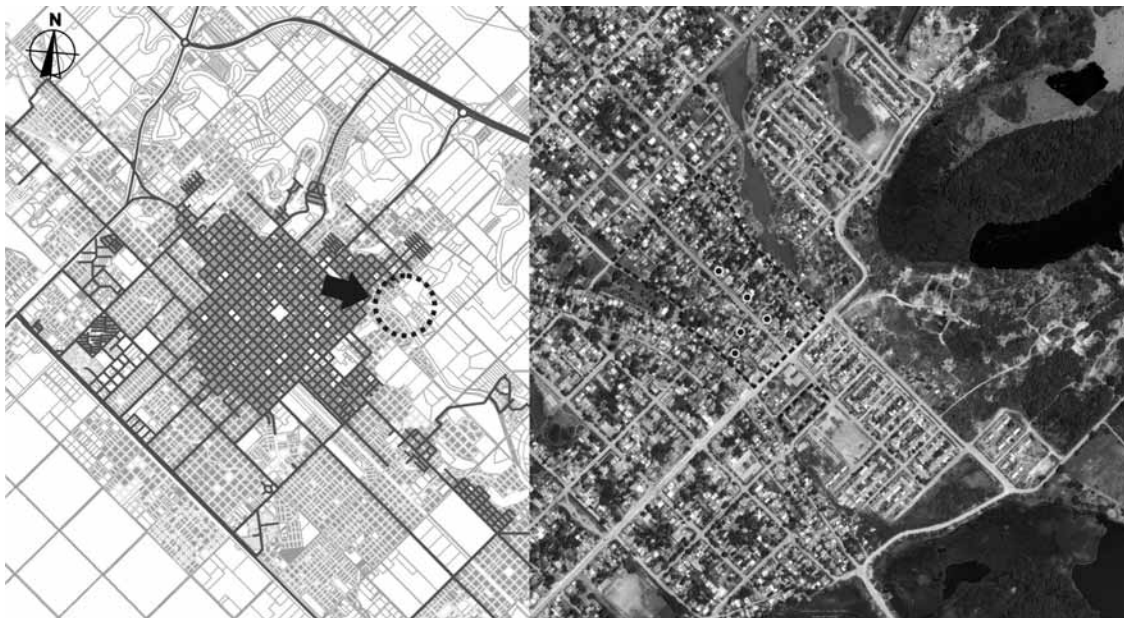
SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO VARGAS II

El proyecto Vargas II fue ejecutado entre septiembre de 2004 y julio de 2005 en el marco de la etapa I del programa, en un asentamiento precario conformado por 600 familias, ubicado en el nordeste de la ciudad de Resistencia, en un área vinculada con el sistema lacustre del río Negro (figura 1), en un área conocida como Villa Prosperidad, que es una de las villas de emergencia históricas de la ciudad, conformada a lo largo de la traza de una antigua vía de ferrocarril. Este asentamiento se originó como consecuencia de las inundaciones de los ríos Paraná y Negro que afectaron a la ciudad en el año 1982, y desde el año 1994 sus habitantes venían bregando a través de sus representantes por el trámite de expropiación dominial y de obtención definitiva del título de propiedad.

Esta área se encontraba aislada del resto de la ciudad por barreras naturales, como las lagunas que impiden la continuidad de la trama urbana, e infraestructuras como la traza del ferrocarril y la línea de las defensas contra las inundaciones del río Negro. Tuvo en los últimos años un importante proceso de ocupación y desarrollo a partir de la construcción de distintos barrios de vivienda financiados por el Estado. Se encuentra servida en términos generales por la red de agua potable y energía eléctrica, y cercana a la red cloacal. También dispone de una serie de equipamientos (centro de salud, iglesia, comisaría, escuela, etc.) correspondientes a Villa Prosperidad y a equipamientos incorporados con la construcción de otros proyectos habitacionales ejecutados en el área. Si bien la composición social es diversa, los sectores sociales están claramente diferenciados en los distintos barrios que han sido objeto de la atención de diferentes programas.

La zona cuenta con dos vías importantes de acceso, mediante las que se establece la comunicación básica con el resto de la ciudad. Una de ellas fue pavimentada después del proyecto estudiado, que implicó una importante mejoría de la accesibilidad al asentamiento, como a los barrios del entorno. En su interior el asentamiento tiene una serie de pasillos irregulares de entre 1 y 2 m de ancho, que en general se encuentran en muy mal estado y en condiciones ambientales críticas, siendo además un asentamiento densamente ocupado.

El proyecto ejecutado por el Programa Emergencia Habitacional fue realizado en terrenos disponibles dentro del área. Consistió en veintiuna viviendas nuevas (cinco de ellas dispersas y dieciséis agrupadas), mediante cuatro cooperativas de trabajo conformadas para la ejecución de las obras, que generaron 64 puestos de trabajo a sus afiliados. Las obras realizadas consistieron en las viviendas



nuevas, las redes de infraestructura para los servicios de luz eléctrica y agua potable de dichas viviendas, la apertura de algunas calles de tierra, el pavimento de angostas sendas peatonales y desagües pluviales a cielo abierto.

En el nivel nacional, este programa estuvo dirigido a dar participación en la política habitacional a distintos movimientos sociales de todo el país. En este marco el origen de este proyecto se encuadró en una gestión de la Corriente Clasista y Combativa¹ (CCC), mediante la cual este movimiento obtuvo un cupo de 600 soluciones habitacionales para todo el país, de las cuales 130 le correspondieron a la provincia del Chaco, y 100 de ellas se destinaron a la ciudad de Resistencia, construyéndose en el barrio Vargas II las veintiuna viviendas aquí analizadas.

La selección de este barrio para ser intervenido por el programa estuvo a cargo de la CCC, a partir de un criterio de priorización que tuvo como principal factor determinante el estado de regularización de las tierras donde estaba asentada la demanda. Los adjudicatarios de las viviendas fueron seleccionados en función de la cantidad de terrenos disponibles y una evaluación de las condiciones a las familias aspirantes, en la que el movimiento tuvo en cuenta su grado de participación en las luchas sociales; la composición y jefatura de las familias y el grado de precariedad de las viviendas. Dicha evaluación y selección fue realizada en asamblea de los vecinos del barrio y los integrantes de la CCC.

En el inicio la situación del asentamiento presentaba aspectos diferenciales en relación con la situación de tenencia de la tierra, precariedad de las viviendas y ocupaciones irregulares en las vías públicas, para lo cual fue necesario realizar gestiones para destrabar el trámite de expropiación, que fue resuelto rápidamente como consecuencia de la presión ejercida mediante la movilización masiva del grupo político que lideraba la gestión.

Por tratarse de un proyecto en el marco de un programa que se proponía la generación de fuentes de trabajo, la selección de los beneficiarios de estos puestos requirió acciones preparatorias entre los técnicos de la CCC y los vecinos del barrio, a los efectos de definir los criterios de priorización, en los que predominaron finalmente los vinculados con cuestiones de género y con la militancia política, medida en grados de participación y de compromisos con el movimiento social CCC.

*Figura 1- Ubicación del barrio Vargas II en el Área Metropolitana del Gran Resistencia
Fuente: elaboración propia*

1- Corriente Clasista y Combativa (CCC) es el nombre de una agrupación política y sindical argentina impulsada por el Partido Comunista Revolucionario, formada oficialmente en el año 1994.

El barrio contaba con cierta organización en el momento de gestarse el proyecto, dada por la existencia de una comisión vecinal, pero estaba más ligada a redes externas político-partidarias que a las redes sociales internas, y sus dirigentes disponían de baja representación en el barrio. Igualmente la organización social promotora de la CCC tuvo en cuenta a esta organización vecinal y la incorporó al proceso organizativo del proyecto.

En las diferentes instancias del proyecto participaron la CCC, el IPDUV, la Municipalidad de Resistencia y el Colegio Profesional de Agrimensores, Arquitectos e Ingenieros del Chaco. A nivel nacional, el programa se articuló con el Plan JYJHD para el financiamiento de la mano de obra, y a nivel local, con las empresas de servicios públicos de agua y luz (SAMEEP y SECHEEP), que ejecutaron los proyectos de infraestructura.

Figura 2- Planimetría del conjunto habitacional del barrio Vargas II construido por el programa Fuente: elaboración propia

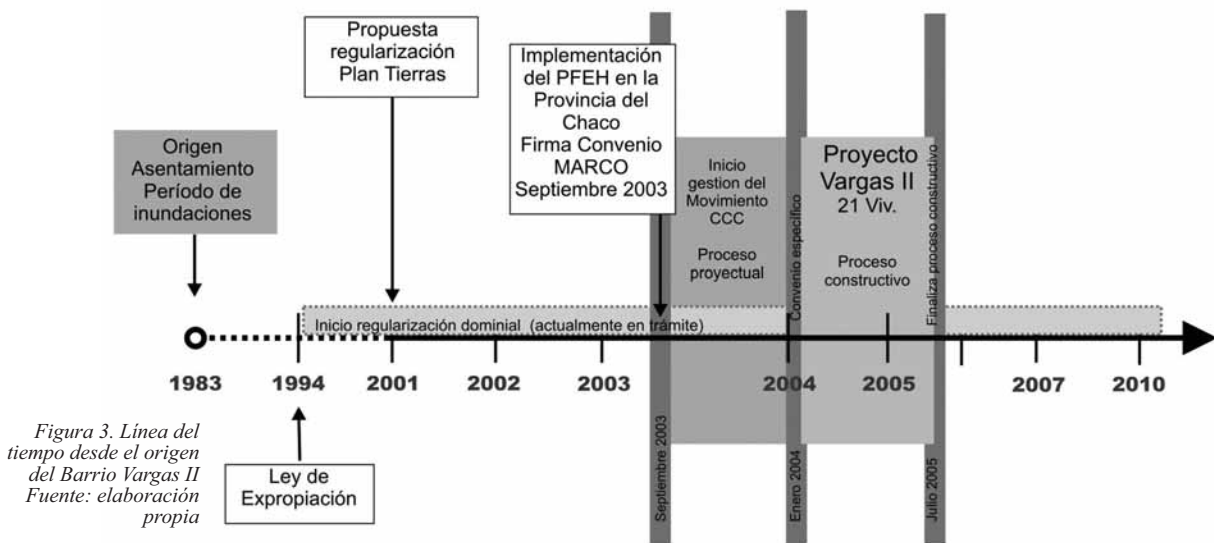
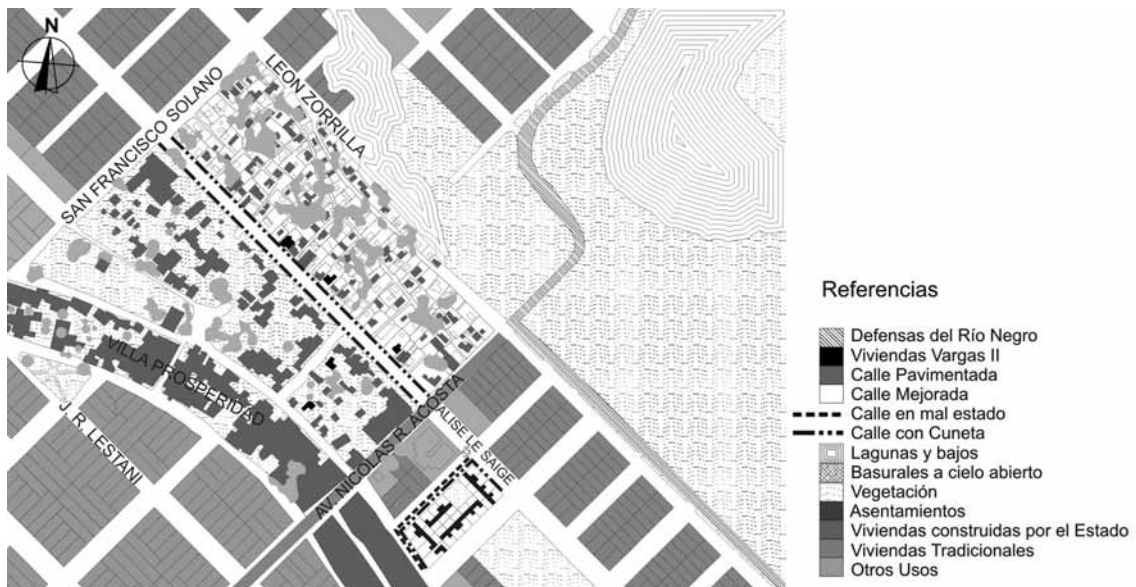


Figura 3. Línea del tiempo desde el origen del Barrio Vargas II Fuente: elaboración propia



*Figura 4. Frente de las viviendas del barrio Vargas II construidas por el programa
Fuente: elaboración propia (año 2010)*

Las dieciséis viviendas agrupadas se hicieron en un terreno vacío lindante al asentamiento, con el objeto de relocalizar a las familias ubicadas sobre las trazas de las calles del nuevo proyecto de urbanización, y las cinco viviendas restantes se ubicaron dentro del asentamiento en terrenos ocupados con viviendas precarias, cuya regularización continuaba en proceso en 2010 en el marco de otra intervención provincial (“Plan Tierra”).

Durante el proceso de gestión del proyecto, la CCC intentó negociar con la SSDUV de la Nación la utilización de los recursos financieros destinados a la construcción de las viviendas nuevas para el mejoramiento de un número mayor de viviendas existentes, pero las condiciones y rigideces del programa imposibilitaron una solución más extendida y acorde con las situaciones detectadas en los diagnósticos locales.

ANÁLISIS DEL PROGRAMA Y DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO VARGAS II

La intervención

Marco normativo

El Programa Emergencia Habitacional se constituyó inicialmente mediante la suscripción del Convenio Marco Programa Emergencia Habitacional, celebrado el 18 de septiembre de 2003 entre responsables de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y diferentes representaciones de la sociedad civil organizada. Tuvo por objeto aplicar recursos financieros no reintegrables a las jurisdicciones participantes para la construcción de viviendas a través de cooperativas de trabajo. Al igual que todos los convenios marco que se firmaron para la puesta en marcha de los programas federales, en este también se estableció la cantidad de viviendas que se ejecutarían en cada jurisdicción provincial y el monto de financiamiento de origen federal.

Del nivel nacional participaron el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Del nivel intermedio participaron ocho provincias, incluida la del Chaco, y del nivel territorial y administrativo inferior, participaron 35 municipios.

A diferencia del resto de los programas analizados, resultó novedosa en esta acción programática la participación de los gobiernos municipales de las loca-

lidades en las que se implementó el programa y de numerosas organizaciones sociales de tipo reivindicativas en la firma del convenio marco inicial, que a través de sus representantes (dieciséis en total) validaron la propuesta y acuerdos generales establecidos en las distintas cláusulas del marco normativo, que como se verá más adelante, estuvieron referidos a su participación en la modalidad de construcción de las soluciones habitacionales.

Con el propósito de complementar y articular este programa con los distintos programas sociales impulsados para revertir los efectos de la crisis de 2001, se establecieron relaciones y acuerdos interinstitucionales, entre los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Economía, que se plasmaron en un conjunto de decretos y resoluciones, a efectos de brindar más apoyo e instrumentación a la inauguración de una nueva modalidad de producción de soluciones habitacionales (de mayor alcance y contenido social), a través de cooperativas de trabajo para la construcción.

En el marco de los mencionados acuerdos y a través del Decreto Nacional N.º 189/04 del 13 de febrero de 2004, se creó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, organismo encargado de la gestión del monotributo social, categoría tributaria para aquellas personas cuyas actividades económicas de producción, servicios o comercialización viesen dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Constituyó un instrumento de facilitación y de inclusión social para quienes se encontraban fuera del sistema laboral formal, posibilitando la incorporación al trabajo registrado de sujetos vulnerables desde el punto de vista socioeconómico.

Por otra parte, con la creación de la Resolución N.º 299/03 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se dispuso el marco reglamentario para el acceso de beneficiarios del PJYJHD, como mano de obra en la ejecución de los proyectos de vivienda realizados por las cooperativas de trabajo, para lo cual la Secretaría de Trabajo mediante la Resolución N.º 343/2003, estableció el circuito operativo y de procedimientos para la articulación entre el PJYJHD y el PFEH, en relación con la asignación de los beneficiarios, la percepción de la ayuda económica y al seguimiento de los proyectos y beneficiarios.

Este marco normativo propició una excelente oportunidad para dejar sentadas las bases de una nueva modalidad de intervención y de producción de la vivienda social basada en el sistema de cooperativas de trabajo, ya que fue una innovación de la política habitacional argentina, como sistema de producción de vivienda social. En tal sentido, hubiera sido deseable que mediante procesos de seguimiento y evaluación se hubiera perfeccionado con el transcurrir del tiempo y se consolidara como un marco normativo permanente de una de las líneas de la política nacional de vivienda.

Como consecuencia de la implementación de los instrumentos normativos reseñados, resultó favorable el registro y seguimiento de los beneficiarios en situación de vulnerabilidad social y de las organizaciones sociales existentes y que serían conformadas en el marco de la implementación de esta acción programática.

En el caso de la provincia del Chaco y en el AMGR, en el año 2004 se firmó un convenio específico dentro del Convenio Marco del PFEH (etapa I), entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con el presidente del IPDUV y la intendenta de la Municipalidad de Resistencia, con el objeto de financiar la ejecución de un conjunto de cien viviendas unifamiliares, que se realizaría en dos etapas (de 52 y de 48 viviendas, respectivamente) y su infraestructura básica, para emplazarse en tierras de dominio provincial ubicadas en el ejido urbano de la ciudad de Resistencia. En el Anexo I del Convenio Específico, se estableció además que las obras serían realizadas por trece cooperativas de trabajo. En este convenio quedó definido el rol del Municipio como

ente jurídico responsable de celebrar los contratos con las cuatro cooperativas de trabajo que participaron de la ejecución del proyecto del Barrio Vargas II (Anexo IV del Convenio).

Otro aspecto contemplado en el Convenio se refirió al financiamiento en carácter de subsidio de la Nación para la adquisición de las herramientas e insumos de trabajo para el funcionamiento y administración de las cooperativas (que fueron detalladas en el anexo II del mencionado convenio). Se estableció además el cronograma de desembolsos por etapas y cumplimiento de metas y la designación de los representantes técnicos, conforme con las exigencias del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

A diferencia de los marcos normativos específicos de los otros programas analizados, resultó positivo que el PFEH haya exigido la celebración de estos convenios particulares, ya que permitieron establecer y dejar reguladas de manera general las relaciones entre los actores locales participantes. En cambio, no fue favorable la indefinición en el marco normativo de los aportes para los gastos generales de las cooperativas de trabajo necesarios para la ejecución de los proyectos, tal como lo señalaron las fuentes consultadas en el caso del Barrio Vargas II:

E: De acuerdo con lo previsto en los convenios ¿cómo funcionaron las cooperativas?

G: “... imagínense el volumen de plata a manejar en cinco meses a un grupo de desocupados, sin asistencia de nada. Tenían que construir la vivienda en cinco meses, era el rendimiento de una empresa constructora de buena calidad, una empresa constructora buena que construye con toda su infraestructura con toda su estructura y su experiencia construye esa casa en cinco meses. Esto era un grupo de desocupados sin asistencia técnica, sin oficina técnica, sin logística para provisión de materiales, sin un contable, sin un administrativo, sin un teléfono, no teníamos teléfono para llamar al corralón, ¿entendés?, no existía nada de todo eso, no existía un administrativo como personal, todo era la cooperativa...” (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Los marcos normativos específicos para programas ejecutados por organizaciones sociales y cooperativas —que no se rigen por la Ley de Obras Públicas— deberían contemplar y precisar quiénes se hacen cargo de los gastos generales necesarios para llevar adelante los proyectos, ya que si justamente el programa tenía como uno de sus principales propósitos poner en juego el sentido del cooperativismo como una forma de reactivar el trabajo organizado, resultó negativo que no se haya previsto, por ejemplo, la provisión de insumos que garantizase el funcionamiento administrativo de dichas organizaciones.

La cláusula tercera del Convenio Marco del PFEH preveía un apoyo inicial por parte del Ministerio de Desarrollo Social mediante la Secretaría de Políticas Sociales y del INAES para la capacitación, promoción y registro de las organizaciones sociales. Si bien esto fue positivo, lo deseable hubiera sido que en el momento de lanzarse el programa, todos estos aportes, y fundamentalmente los de apoyo a los procesos organizativos, se vieran concretados previamente al inicio de actuación de las cooperativas.

Organización y articulación institucional y de actores participantes

Este programa planteó el esquema organizativo de mayor complejidad de los tres programas analizados, debido a la cantidad de organismos que debieron articularse para su implementación. Estableció relaciones entre un conjunto de organismos públicos y privados con definición de sus dependencias, funciones y sistema de relaciones en sentido horizontal (interinstitucional) y vertical (interjurisdiccional) (figura 5).

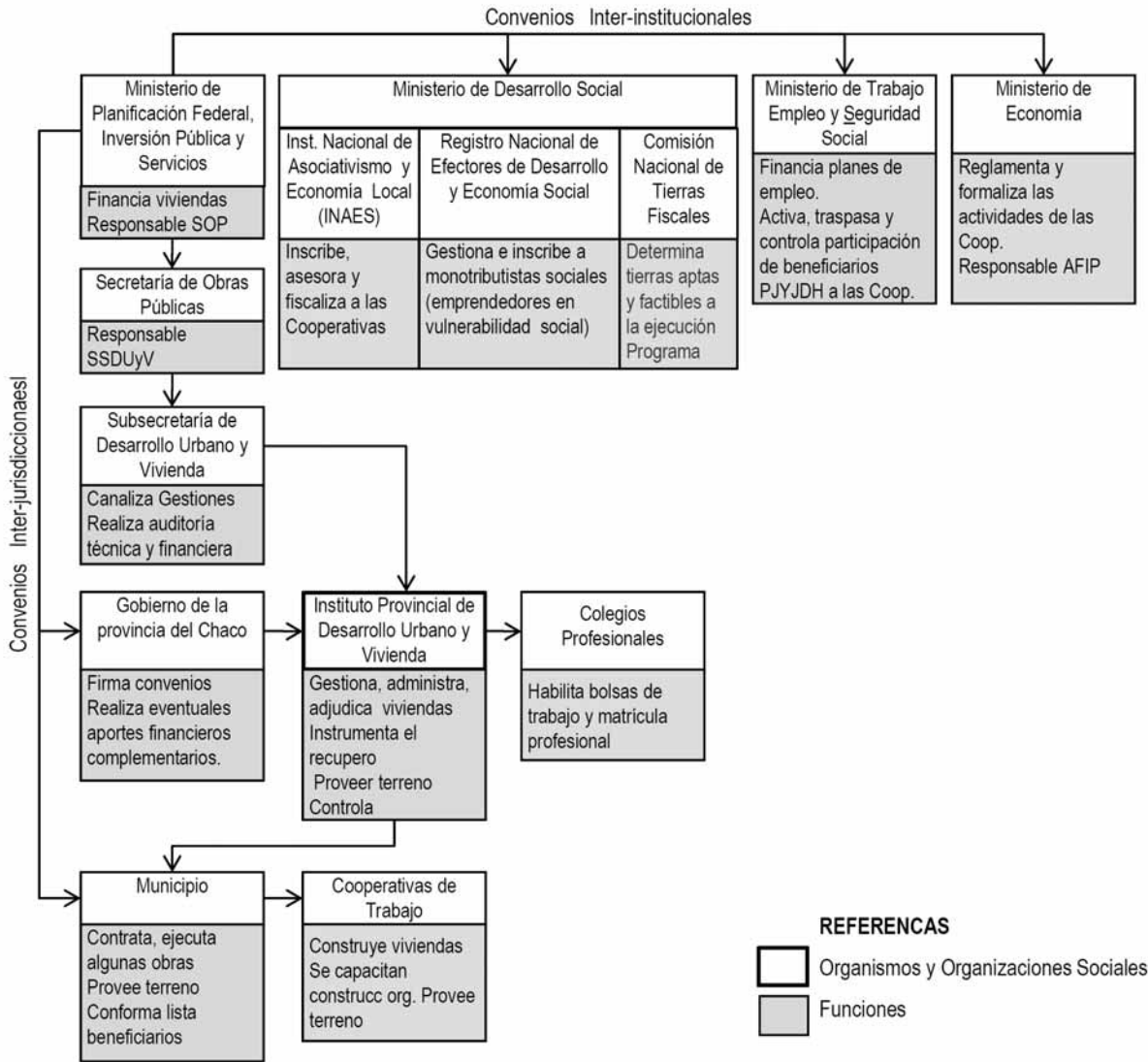


Figura 5. Relaciones y funciones entre organismos participantes en el Chaco
Fuente: elaboración propia sobre la base del marco normativo del programa y la Política Federal de Vivienda

En el nivel nacional, la articulación horizontal fue realizada mediante convenios interinstitucionales y fue promovida por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS), en su carácter de organismo responsable de la Política Federal de Vivienda.

El ministerio, además de haber ejercido el rol de promotor de los vínculos interinstitucionales a nivel nacional, tuvo como función principal otorgar el financiamiento para la implementación del programa a través de la SOP, con la administración de la SSDUYV; también suscribió los convenios específicos con los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) y los municipios participantes; así como auditó y monitoreó el seguimiento de la operatoria y la realización de las transferencias de fondos a los IPV. Sus funciones incluyeron también la atribución de suspender los contratos en los casos en que los organismos y actores involucrados no cumplieran con las prescripciones programáticas.

En el mismo nivel de gobierno (nacional), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se articuló a través del INAES con las funciones de inscribir, asesorar y fiscalizar a las cooperativas de trabajo para la construcción. De este organismo también participó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local Sociales

y Economía Social con la función de llevar adelante la gestión e inscripción tributaria de las personas cuyas actividades económicas de producción, servicios o comercialización presentasen dificultades de inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Igualmente, siendo un organismo dependiente de este Ministerio, la Comisión Nacional de Tierras Fiscales participó de la base de acuerdos con funciones dirigidas a la determinación de tierras aptas y que resultasen factibles a los efectos de la implementación del programa.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS), por su parte, se comprometió a llevar adelante los procedimientos de activación y traslado de los beneficiarios y beneficias del programa de seguro de desempleo vigente hasta ese momento (Plan JYJHD), a las Cooperativas de Trabajo para la construcción de viviendas del programa, reconociendo las actividades realizadas por los socios cooperativos del programa como proyectos de contraprestación. Por otra parte este ministerio se encargó en gestión articulada con los municipios del otorgamiento de las altas y bajas de los jefes y jefas de hogar participantes de los proyectos.

Por último, en este mismo nivel, el Ministerio de Economía (organismo que se incorporó en la segunda etapa del programa) se vinculó a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con funciones de reglamentar y formalizar las actividades de las Cooperativas de Trabajo.

En sentido vertical, los organismos se relacionaron mediante acuerdos interjurisdiccionales en los que participaron el MPFIPYS y los representantes de los gobiernos provinciales y municipales. Cada gobierno provincial, en función del interés en participar en la acción programática, adhirió inicialmente, mediante la firma del Convenio Marco, asumiendo compromisos eventuales de aportes financieros en carácter de complementariedad (entre otros).

Los IPV tuvieron numerosas funciones, tales como suscribir los convenios con la SSDUV y los municipios; controlar la gestión de los componentes técnicos y económicos del programa; tramitar las presentaciones de las aptitudes técnicas de los proyectos ante la SSDUV; administrar los recursos financieros girados por la Nación en cuentas bancarias especiales para cada uno de los proyectos aprobados; realizar las presentaciones mensuales ante la SSDUV de los desembolsos recibidos y las erogaciones realizadas por cada proyecto; controlar los avances físicos y financieros de cada proyecto; adjudicar las viviendas conforme con las propuestas de los municipios; instrumentar el recupero de las cuotas mensuales de los adjudicatarios (a 50 años de plazo y sin interés) para su reinversión en proyectos de viviendas de cada jurisdicción; otorgar a través de la Escribanía General de Gobierno la escritura traslativa de dominio a favor de los beneficiarios y constituir las hipotecas a favor de los institutos, las que pasarían a integrar los patrimonios provinciales, una vez concluidas las obras.

Los municipios debían encargarse de la contratación de las cooperativas de trabajo y en algunos casos de la ejecución de obras de vivienda por sistema de administración, y al igual que los demás organismos intervinientes estaban habilitados para participar con aportes complementarios en beneficio de los proyectos. Además debían hacerse cargo de la inscripción y selección de los adjudicatarios y de la elaboración de los proyectos urbanísticos y de vivienda; la entrega de tierras de su propiedad o de terceros cedentes, con cargo suspensivo a la realización de los proyectos; llevar adelante tareas de relleno y de compactación de los terrenos; la apertura de calles; la tramitación y gestión de las factibilidades técnicas entre las empresas prestadoras de servicios; la conexión de nexos a los servicios urbanos existentes y el apto hidráulico correspondiente. También debían absorber los costos derivados de la presentación de planos firmados por matriculados y sus respectivas aprobaciones a cargo de las empresas de servicios públicos locales; debían realizar la agrimensura y división parcelaria; hacerse cargo de la aprobación del régimen de excepción, eximiendo al proyecto y a las cooperativas del pago de las tasas municipales por derecho de construcción, sellados y otras tasas en relación con la construcción de obras.

Por otra parte, eran responsables de la contratación de las cooperativas de trabajo para la realización de las obras, de la capacitación técnica de los jefes y jefas de hogar incorporados a ellas y de suspenderles el pago, en caso de incumplimientos e irregularidades en los avances de obras. Así mismo debían realizar el pago de materiales y de la mano de obra a cargo de las cooperativas y de la emisión del certificado de obra física y financiero a los IPV y estos al PFEH. Además debían supervisar la compra de materiales de manera conjunta con los técnicos de las cooperativas y facilitar la ejecución estratégica del obrador y depósito de materiales y herramientas.

Por último, tuvieron como función la realización del monitoreo y seguimiento de las actividades realizadas en el marco legal de funcionamiento de las cooperativas, corroborando el cumplimiento de los requerimientos del INAES y del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Local, a través de agentes municipales designados a tal fin, y de informar a la Gerencia Provincial de Empleo y de Capacitación del Ministerio de Trabajo y Empleo de la Nación las altas y bajas de beneficiarios del Plan JYJHD.

En este contexto, resultó positivo el importante protagonismo otorgado a los municipios, ya que favoreció la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales. A diferencia de los otros programas federales analizados, este brindó desde el nivel nacional oportunidades a los municipios de asumir mayor participación en la gestión, articulación y concertación de la política habitacional, en conjunto con otras instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y con los destinatarios finales. Para este programa, desde el nivel federal, los municipios fueron considerados como una herramienta válida y estratégica para profundizar la descentralización y erigirse como agentes protagónicos del desarrollo local.

Las distintas organizaciones sociales que participaron del programa tuvieron como funciones principales la construcción de las soluciones habitacionales, la administración de los recursos financieros y materiales de los proyectos asignados y la presentación de los certificados de avances de obras a los municipios.

Dentro de esta trama compleja de relaciones, también participaron de este programa los colegios profesionales de cada jurisdicción, con la función de brindar apoyo a las cooperativas de trabajo, mediante la habilitación de bolsas de trabajo y prestación de matrículas profesionales a sus integrantes.

En el caso de la implementación del PFEH en la provincia del Chaco, a través del proyecto del barrio Vargas II, de acuerdo con los señalamientos de las fuentes consultadas, surgieron inconvenientes como consecuencia de la falta de algunas definiciones en la letra del programa, por ejemplo, en relación con la modalidad de cumplimiento de las funciones asignadas en el Convenio Marco al INAE, en el que no quedó claro si la Nación realizaría la capacitación prevista a los cooperativistas desde la sede central o en articulación con las dependencias locales. En la práctica concreta del caso de estudio, tal como fue relatada por las fuentes consultadas, el apoyo y capacitación a las cooperativas resultaron muy limitados, y fueron circunscriptos a la intervención de la Dirección de Cooperativas del Chaco. Hechos que no contribuyeron a garantizar la sustentabilidad de las cooperativas en el futuro.

G: "... El INAE tuvo una participación muy elemental, muy limitada, aparte no participaban, vinieron una vez, mejor dicho vinieron algunos del INAE y algunos del Ministerio de Desarrollo Social. El INAE la verdad que desligó toda su responsabilidad en la Dirección de Cooperativas de acá de la provincia, que era con la cual nos manejábamos nosotros. Ellos otorgaron la matriculación, creo que dos delegadas del Estado Nacional, por eso se otorga acá las matrículas, las 16 cooperativas hoy están disueltas, pero existen algunas, pero la mayoría están disueltas. Algunas cooperativas quedaron con una parte y otras no...". (Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Sumado a estos inconvenientes, cabe señalar que faltaron también precisiones desde la Nación en relación con la formalización laboral prevista por el programa, ya que de acuerdo con las fuentes consultadas, la creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo y Economía Social para la gestión e inscripción a los monotributistas sociales (emprendedores en situación de vulnerabilidad social) se dio con posterioridad a la puesta en marcha del programa y como resultado de un proceso de negociación entre las organizaciones sociales del país y el organismo responsable de la operatoria. Si bien es valorable la flexibilidad que tuvieron para resolver sobre la marcha iniciativas en pos de incorporar gradualmente el pago de los monotributistas, en el caso del proyecto analizado la no previsión inicial y los desajustes producidos luego de la puesta en vigencia de estos acuerdos sobre los pagos ejecutados previamente al régimen anterior del monotributo impactaron de manera negativa, tal como lo señaló un técnico de la CCC:

G: “... este programa lo largaron antes de que salga la ley por la cual modificaban el monotributo y por la cual creaban el Registro Nacional de Efectores Sociales, que funciona muy bien ahora. En su momento lo primero que apareció fue el tema del monotributo, porque los obreros tenían que facturar. Era una locura, tenían que hacerse monotributistas, yo te estoy hablando de 13 cooperativas con 16 obreros cada una. Las organizaciones que se dan acá el MTD, la Corriente, Castels y Compañía le plantearon que tenía que haber un trato diferente, entonces ahí apareció la idea de cambiar el monotributo primero y se hizo en varias escalas, una de ellas la del monotributista social que pagaba de acuerdo con lo que vos facturabas, no facturabas no pagabas, y era un aporte del 4 al 5 % lo que pagaba. Después fue entonces que apareció el tema este del registro nacional de los efectores sociales, lo propuso la gente que estaba en desarrollo social, sugirió, armamos una cosa así, todos los que entran por ahí van a tener planes diferenciados y va a durar menos horas, etc. Saltó todo eso y ahí surgió la idea pero tardamos como ocho meses, porque a partir de que nos dijeron inscriban a los obreros, inscribanse en la AFIP, entonces fueron todos, los 165 a inscribirse en la AFIP, y tardaron un año en reglamentar la Ley del Monotributo Social, por lo tanto, todo ese año estuvieron en mora del pago de su monotributo, después hubo que sacar una resolución. Tuvimos que pelear para todo esto, para que no caigan las intimaciones de pago de que debían dos mil pesos por todo ese año...” (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Más allá de la puesta en valor que hizo el programa del rol de los municipios, las articulaciones interjurisdiccionales en este caso también tuvieron inconvenientes, debido a supuestos equivocados de partida en la asignación de excesivas funciones, responsabilidades y actuaciones de aquellos de acuerdo con sus capacidades institucionales². En el caso del Proyecto del Barrio Vargas II, ejecutado en el marco de la primera etapa del programa, las funciones que debía cumplir la Municipalidad de Resistencia en su carácter de ejecutora recayeron en las organizaciones sociales, impactando de manera negativa en la sobrecarga de tareas y funciones de estas. Al respecto, los informantes clave ponderaron que el ejercicio de las funciones asignadas a los organismos locales (IPDUV, Municipio) resultó muy limitado. En este contexto, las funciones voluntarias asumidas por la organización social que motorizó el proyecto (CCC) permitieron agilizar la gestión, el desarrollo y la ejecución del proyecto en todos sus componentes constructivos y organizativos. También resultó negativa, tanto en la letra escrita del programa como en su aplicación a nivel local, la indefinición de las funciones de la coordinación general y específica de los proyectos y de los actores responsables de llevarla adelante, así como la indefinición de los espacios necesarios para una adecuada planificación y concertación de intereses.

Como consecuencia de esto, la intervención en el Vargas II resultó muy sectorial y limitada dentro del conjunto de dimensiones que presentaba la problemática habitacional del barrio. Tal como pudo constatarse, se trató de la construcción de solo veintiuna soluciones habitacionales individuales, en un asentamiento conformado por 600 hogares que vivían en condiciones de muy alto deterioro del medio ambiente, en el que el saneamiento barrial y la regularización urbana

2- A partir de enero de 2006 se introdujeron ajustes para la implementación del PFEH, tal como se desprende del instructivo elaborado por la SSDUYV, que establecieron como requisito a los municipios la obligación de conformar unidades ejecutoras para la instrumentación de los proyectos. Para ello y a efectos de formalizar mecanismos institucionales de actuación, se prescribió que su creación debía ser mediante resolución y ordenanza municipal y estar integrada por responsables de áreas técnicas, sociales y financieras.

y dominial quedaron sin cumplimentar y donde la solución habitacional provista fue tratada muy limitada y sectorialmente, al grado de terminar generando un efecto contrario a la pretendida visión de integralidad.

La articulación con otros programas

Al igual que el PFSH, a nivel nacional, este programa se articuló con el Plan JYJHD del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con el propósito de posibilitar la reinserción social y laboral de desocupados, mediante la reorientación de los fondos de este subsidio por desempleo a la generación de empleo registrado y a la capacitación para la conformación y administración de cooperativas de trabajo y de oficios y habilidades en la mano de obra para la construcción. Si bien es destacable la atención de necesidades habitacionales básicas y laborales de los sectores deficitarios más desfavorecidos —como ya fue señalado en el caso del PFSH—, esta articulación, más allá de su contribución a la reactivación del mercado productivo de la vivienda, no favoreció la integralidad de las soluciones, porque no relacionó ambas soluciones en la demanda.

Por igual motivo y en carácter de complementariedad, se articuló también con el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir por Cooperativas y con el Subprograma de Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias por Cooperativas. Estas articulaciones tuvieron como razón principal garantizar la continuidad laboral de las cooperativas de trabajo formadas por el programa al culminarse las obras de construcción de viviendas. En esta misma línea también realizó articulaciones con la segunda etapa del programa de Centros Integradores Comunitarios (CIC), para que las cooperativas de trabajo formadas por el programa participen en la construcción de los equipamientos comunitarios que este programa del Ministerio de Desarrollo Social llevaba a cabo en distintos municipios del país.³ Sin embargo, cabe señalar que a pesar de estas buenas iniciativas, las articulaciones de este programa con otros fueron más pensadas en función de la continuidad laboral de las cooperativas que para lograr soluciones más integrales, que abarcasen una mayor cantidad de dimensiones de las condiciones de vida de los hogares en situación de pobreza que resultaron destinatarios de las soluciones del programa.

En el caso del Barrio Vargas II, la articulación del programa estuvo dada con el PJYJHD, para el cumplimiento de las prescripciones establecidas por el programa como aporte contributivo al salario de los cooperativistas.

P: “... había distintas relaciones de sueldo, era el plan más \$550 para el oficial, el plan más \$400 para el medio oficial y el ayudante cobraba creo que \$350 más, que en ese tiempo era algo más de plata y servía, y la otra fue que se hizo 52 viviendas, 31 en Barrio Los Teros, 21 acá, se hizo pensando en el ingreso de las familias, éramos 505 compañeros entre los dos barrios...” (Cooperativista participante del Proyecto Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

En este proyecto, tal como se señaló, la diversidad de dimensiones que presentaba la problemática del hábitat (urbanas, ambientales, legales, de salud, educativas, sociales, etc.) no recibió atención como parte de una solución integral. De acuerdo con lo señalado por las fuentes consultadas, ni la organización social política (CCC) ni los cooperativistas pudieron realizar gestiones que posibilitaran la inclusión de prestaciones de otros programas vigentes, debido a la cantidad de responsabilidades que recayeron en estos actores y a la escasa tradición institucional de articulación de las políticas sociales a nivel local (BARRETO, LÓPEZ, ROMAGNOLI: 2011).

La participación y funciones de agentes extraestatales

El programa promovió principalmente la participación de las organizaciones sociales de desocupados que habían surgido contra las políticas de ajustes de los años 90 y que durante la crisis de 2001-2002 se encontraban muy movilizadas. Promovió esta participación con la forma de cooperativas de trabajo.

3- El propósito del programa CIC fue la implementación de un modelo de gestión pública integrado y coordinado de políticas sociales (con interacción de las provincias, los municipios y organizaciones comunitarias de la sociedad civil) para la atención primaria de la salud y el desarrollo social en un ámbito físico común de escala municipal.

Estas tuvieron como funciones principales la construcción de las soluciones habitacionales, la administración de los recursos financieros y materiales de los proyectos y la presentación de los certificados de avances de obras a los municipios, entre otras. El rol de las cooperativas de trabajo fue estratégico en varios sentidos. Por una parte, al igual que en el caso analizado del PFSH, contribuyeron a cambiar la concepción asistencialista del Plan JYJHD al articular a los desempleados como trabajadores autónomos registrados, y por otra parte, promovieron la solidaridad entre ellos y abrieron espacios de poder a los destinatarios de las soluciones, permitiéndoles participar en los grupos de trabajo, otorgando un sentido de promoción al esfuerzo organizado para las tareas constructivas, educativas y asociativas.

Las cuatro cooperativas de trabajo que participaron del proyecto Vargas II fueron conformadas y respaldadas por la organización política CCC, que participó brindando apoyo a la gestión del proyecto. A modo de ejemplo, fue destacado por los relatores el acompañamiento que realizaron para agilizar los trámites de regularización de dominio de las tierras, cuya resolución dependía del IPDUV y que pudo concretarse por medio de petitorios y de movilizaciones masivas de protesta.

Los representantes técnicos exigidos por el programa a las cooperativas de trabajo tenían únicamente la responsabilidad de la conducción técnica de la construcción de las viviendas; sin embargo, en el caso del Vargas II, también aportaron una propuesta superadora del prototipo habitacional predefinido por el programa, respetando las especificaciones técnicas de superficies y costos. Sumado a esto, si bien el programa no contemplaba la participación de los destinatarios de las viviendas en la solución habitacional, dichos representantes técnicos también generaron la posibilidad de promover espacios de decisión en la elección del prototipo, la ubicación de las unidades habitacionales en los terrenos y la tecnología constructiva de las viviendas.

Este programa podría haberse constituido en el tiempo en una estrategia sustentable para la puesta en marcha y consolidación de una modalidad de resolución integral de la problemática sociohabitacional de los sectores sociales de mayor vulnerabilidad social, movilizándolo el capital social de los destinatarios con propósitos de instaurar valores como el esfuerzo del trabajo para la resolución de las soluciones y el sentido de pertenencia e integración social. Pero su forma de implementación no fue adecuada para concretar estos objetivos. En este sentido, uno de los obstáculos principales para consolidar esta modalidad estuvo vinculado con la retribución salarial a los cooperativistas. Un representante técnico del Proyecto Vargas II manifestó lo siguiente:

G: *“... nosotros teníamos el factor tiempo, que era terrible, acá había un monto determinado de plata, sin aumento, no era como una obra normal hecha por empresa donde vos tenés adicionales o tenés un rendimiento con la gente. Acá había 20 mil pesos para 4 viviendas. Al oficial creo que se le pagaba \$400 por mes, pero eso dependía de un plazo de obra, había por ejemplo \$8000 en materiales, dividido 16 obreros, dividido 5 meses. Cuando ya van 6 meses ya era \$8000/16/6, entendés, entonces, para nosotros era terrible porque pasaban a ganar de \$400, a \$380, \$370, \$360, \$320. Era una locura, cada vez era menos la proyección a medida que pasaba el tiempo, entonces nosotros teníamos una enorme premura. Esto los obreros lo sabían porque nosotros se lo contábamos, pero no lo dimensionaban hasta que les ocurrió. Fue muy terrible”* (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

A los cooperativistas que no eran beneficiarios de las soluciones les convenía trabajar en las empresas constructoras, donde podían percibir mayor retribución por igual tarea y menores responsabilidades.

G: *“... Al inicio no había mucha diferencia entre lo que ganaba uno y otro, un obrero de la construcción en una empresa ganaba \$600, un oficial, con los años de antigüedad y todo, y acá pagaban \$400, estaba ahí, no era igual, pero*

estaba ahí” (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Las implicancias de la instrumentación de la retribución salarial pusieron en cuestión los objetivos sociales y económicos del programa por los efectos contrarios que tuvieron, dando lugar a críticas que señalaron que la modalidad de construcción por cooperativas fue más bien un recurso para el abaratamiento de la mano de obra que una estrategia alternativa a la tradicional ejecución a través de empresas constructoras.

G: “... a los 6 a 9 meses de largado el programa, largaron los otros programas, largaron el *Solidaridad* y el *construcción de Viviendas* y el *Mejor Vivir*... *Imaginate, los montos esos te comían los obreros, nos faltaban obreros. Nosotros tuvimos un problema terrible con el tema de la mano de obra que fue algo que motivó que iniciemos una lucha y pidamos aumento...*” (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Otros de los actores que participaron de manera asociada con las Cooperativas de Trabajo mediante acuerdos de adhesión con la SSDUYV fueron los Colegios Profesionales vinculados con la construcción y el hábitat. Estos tuvieron como función contribuir en la habilitación de bolsas de trabajo y la matriculación de las organizaciones profesionales que decidieran su participación en el programa. Los profesionales debían realizar contratos de locación de obra con las cooperativas de trabajo, confeccionar y tramitar la aprobación de los planos municipales de los proyectos, realizar las direcciones de las obras y las certificaciones mensuales de avance de aquellas, además formalizar las presentaciones municipales y obtener los finales de cada obra terminada, y debían producir un informe laboral mensual de los integrantes activos de cada cooperativa, que era remitido al contralor pertinente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En comparación con otros programas, puede ponderarse favorablemente la jerarquización del rol de los profesionales realizada por este, que contempló su participación con una modalidad novedosa de implementación de la política habitacional.

Período de vigencia

La primera etapa del programa entró en vigencia el 18 de septiembre de 2003, y la segunda etapa, el 1.º de enero de 2006. Fue positivo que en la segunda etapa hayan incorporado ajustes en los requisitos y modalidades de implementación del programa, para corregir dificultades de implementación de la primera etapa, como por ejemplo las relacionadas con la ampliación del monto financiero para las viviendas y la mano de obra de los cooperativistas y la ampliación de los plazos de construcción. También redefinió con mayor precisión los roles y funciones de los distintos organismos participantes.

Recursos financieros

Al igual que el resto de los programas analizados, este ha sido financiado con recursos provenientes del Tesoro Nacional para la construcción de viviendas, con carácter de subsidio no reintegrable para las jurisdicciones adherentes. Esta fuente de recurso se vio complementada con aportes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación a través del financiamiento del PJYJHD.

El convenio marco de la primera etapa otorgó a las jurisdicciones participantes un financiamiento no reintegrable de \$124.160.000, destinados a la construcción de 6.208 unidades de viviendas y a la adquisición de equipos, herramientas y útiles necesarios para ejecutarlas. También otorgó inicialmente a cada cooperativa y por única vez (en el momento de la contratación) un subsidio no reintegrable de \$5.250 para la adquisición de equipos, herramientas, ropa de trabajo y libros contables.

Los recursos financieros provenientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, destinados a los beneficiarios del PJYJHD, fueron para ge-

nerar 31.040 puestos de trabajo en la primera etapa del programa y durante seis meses, que fue el período asignado para la ejecución de los proyectos.

En cuanto a la contraprestación financiera de los gobiernos provinciales y municipales, el programa dejó abierta la posibilidad de aportes propios para la provisión de terrenos y obras complementarias de relleno, nivelación y compactación u otras acciones necesarias según la formulación de los proyectos. También debían asumir los gastos de las transferencias bancarias, los impuestos al cheque y los gastos de los movimientos de las cuentas de cada cooperativa de trabajo.

En el Proyecto Vargas II, las contrapartes locales estuvieron dadas por los aportes de las empresas provinciales de servicios de agua potable y energía eléctrica (SECHEEP y SAMEEP), que realizaron las obras de nexos de estos servicios, y la SUPCE, que aportó el terreno en el cual se construyeron las dieciséis viviendas agrupadas, que posibilitaron la relocalización de las familias asentadas en la calles que se trazaron en el asentamiento aldeaño.

Finalmente, para que los destinatarios adquirieran las viviendas, el programa estipuló un financiamiento a cincuenta años sin intereses, en cuotas mensuales de \$41,66 que debían ser pagadas a través de los Institutos Provinciales del Viviendas.

Cabe destacar que durante todo el período de análisis de esta investigación (2003-2007) el PFEH terminó financiando un total de 15.689 viviendas en todo el país, que implicó un financiamiento no reintegrable de \$622.778.905. Esta cantidad de viviendas representó 9.661 unidades más que las que se acordaron en el convenio marco de la primera etapa. En este convenio a la provincia del Chaco le habían correspondido apenas 130 viviendas, de las cuales 100 se destinaron al municipio de Resistencia, pero durante todo este período se terminaron financiando en la provincia un total de 1.006 soluciones, equivalente al 6,4 % del total nacional, realizando un aporte de \$39.664.600 que representó también un 6,4 % de la inversión total del programa en el período (2003-2007), aunque no se pudo obtener información confiable respecto de la distribución de estas 1.006 viviendas en las distintas jurisdicciones municipales del Chaco.⁴

Es destacable el principio de equidad contributiva y la sustentabilidad de la

Cuadro I. Inversiones del Programa Emergencia Habitacional en el Chaco y municipios del AMGR (2003-2007)

Programa Emergencia Habitacional	Jurisdicciones			
	Chaco	AMGR	Resistencia	Vilelas
Primera etapa				
Soluciones	130	100	100	
Inversión	\$2.600.000	\$2.000.000	\$2.000.000	
Segunda etapa				
Soluciones	876	16		16
Inversión	\$37.064.600	\$ 676.976		\$ 676.976
Total primera y segunda etapa	\$39.664.600	\$ 2.676.976	\$2.000.000	\$ 676.976

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del IPDUV

fuente del financiamiento de este programa, que al igual que el FONAVI y los demás programas federales del período analizado, al utilizar recursos genuinos de origen impositivo, no ocasionó endeudamiento para el Estado Nacional ni para las jurisdicciones (como sucede habitualmente con los créditos financiados por los organismos supranacionales de desarrollo). Sin embargo, al tratarse de un programa de alto contenido social, lo deseable es que se hubiera constituido en un sistema continuo más institucionalizado, que equiparara el valor de la mano de obra de los obreros de las cooperativas a la de los trabajadores de las empresas constructoras. Asimismo, que la magnitud de los recursos financieros invertidos hubiese sido mayor, para que la estrategia de cooperativismo y trabajo planteado resultara más abarcadora y de mayor permanencia. Como se

4- De las 15.689 soluciones habitacionales implementadas por este programa en el país entre 2003 y 2007, según la fuente citada, 9.350 se encontraban terminadas, equivalentes al 60 %.

vio, en el caso del Proyecto Vargas II, las pocas soluciones implementadas y los bajos ingresos de los cooperativistas produjeron conflictos en el barrio y desmembramiento de las cooperativas por la búsqueda de mejores ingresos en las empresas constructoras abocadas a los otros programas federales de vivienda.

Requisitos de implementación para las jurisdicciones

Este programa para su instrumentación dispuso como requisitos generales que el financiamiento de carácter no reintegrable para las jurisdicciones provinciales sea destinado a la construcción de viviendas nuevas; que la gestión del financiamiento sea realizada de manera individual para cada proyecto, conforme los requerimientos de la SSDUYV, y que se crearan unidades ejecutoras locales, conformadas por responsables de las áreas técnicas, sociales y financieras de los gobiernos municipales participantes. Este último requisito, al otorgarle mayor protagonismo y autonomía a las jurisdicciones, propuso un proceso de gestión descentralizada para la organización, implementación, supervisión y ejecución de los proyectos.

Para la implementación de los proyectos, dispuso como requisitos específicos la suscripción de convenios entre la SSDUYV y los municipios que adhirieron al programa, y como parte de la función de ejecutores —que en este marco se le asignó a estos últimos— les confirió la posibilidad de celebrar los contratos directamente con las cooperativas de trabajo. Para los IPV dispuso las siguientes funciones: controlar la gestión de los componentes técnicos y económicos del programa; presentar ante la SSDUYV el apto técnico de los proyectos; administrar los recursos financieros asignados por la Nación en cuentas bancarias especiales; realizar presentaciones mensuales ante la SSDUYV de los desembolsos recibidos y las erogaciones realizadas por proyecto y municipios; realizar los avances físicos y financieros de cada proyecto; adjudicar las viviendas conforme con las propuestas de los municipios; instrumentar el recupero de las cuotas mensuales a 50 años sin intereses a los adjudicatarios para su reinversión en proyectos de viviendas de su jurisdicción; otorgar la escritura traslativa de dominio a favor de los beneficiarios y la constitución de hipotecas a favor del mismo instituto, que pasarían a integrar el patrimonio provincial, a la terminación de las obras.

Otros de los requisitos que demandó el programa para su instrumentación fue que las cooperativas de trabajo debían estar integradas por dieciséis miembros desocupados, ocho de ellos beneficiarios del PJYJHD y ocho no cubiertos por este subsidio, que debían acreditar inscripciones ante la AFIP, el Registro Nacional de Efectores Sociales y disponer de contratos de seguro de riesgo de trabajo o similar. A los cooperativistas, como beneficiarios de vivienda y trabajo, el programa les exigió ser jefes de familia numerosa, no tener propiedades, pertenecer al sector de bajos ingresos y cumplir con otros requisitos definidos por las áreas sociales provinciales, y en ningún caso les permitió la adjudicación de las viviendas antes de estar finalizadas. También fijó como condición de financiamiento que los honorarios profesionales, generalmente de técnicos de las organizaciones sociales, no podían superar el 3,6 % del monto de la vivienda, y estableció que el máximo para dirigir por cada profesional debía ser de cinco cooperativas o de veinte viviendas por año.

Los requisitos exigidos a las cooperativas de trabajo fueron muy precisos; sin embargo, el caso estudiado puso en evidencia que algunos supuestos de partida fueron equivocados, como por ejemplo que los integrantes de las organizaciones sociales —la mayoría de ellos pertenecientes a movimientos sociales y en situación de desempleo por efecto de la crisis 2001— contarían con capacidades autogestionarias y que lograrían cumplimentar el conjunto de requerimientos exigidos sin contar con apoyatura técnica y acompañamiento en los procesos de gestión, formación y desarrollo.

Si bien se puede valorar favorablemente el rol de integrador social del programa, tanto al pretender transformar los subsidios de desempleo del PJYJHD en una parte del salario de los cooperativistas, contribuyendo con el proceso de reconstrucción laboral poscrisis de 2001, como al promocionar el cooperati-

vismo y la autogestión social como valores centrales del proceso, cabe señalar que esta consideración no resulta compartida con las organizaciones sociales participantes, como puso de manifiesto un vocero de la CCC, en relación con la implementación del programa en la provincia del Chaco, para quien los objetivos reflejaron más una intencionalidad de desmovilización que de integración laboral de los desocupados:

G: *“Cuando el gobierno de Kirchner trazó la política de asilar, dividir, cooptar y desplumar al movimiento de desocupados para sacarlos de la calle, como planteaban los voceros de las clases dominantes, uno de los instrumentos para ese objetivo fue el lanzamiento de las cooperativas... Dijimos también que era una maniobra del gobierno para bajar los salarios de la construcción: mano de obra muy barata y en negro. El gobierno habló de la importancia de la economía social y de la construcción de viviendas populares; sabíamos que eran cosas distintas, una cosa es la conquista de la vivienda y las reivindicaciones obreras y populares y otra muy distinta era la llamada economía social con la que la socialdemocracia ha usado y usa para engañar movimientos de lucha organizada y transformarlos en movimientos cooperativos reformistas. La carnada fue plantear a los que no tenían planes sociales o a los que tenían un plan la posibilidad de tener un salario de 400 pesos mensuales y tener su casa propia... Dijimos entonces que la reivindicación de la vivienda popular era justa, pero el camino que nos proponía el gobierno era una trampa... el gobierno impulsó que cada cooperativa tuviera su propia organización legal tratando de dividirnos en pedacitos... esta descentralización facilitaba el trabajo del gobierno sobre cada cooperativa y llevaba a que los compañeros se inscribieran como monotributistas en la AFIP con lo que más tarde o más temprano implicaba la pérdida del plan social. De esta forma pasaríamos a ser cuentapropistas controlados por el Estado como pequeñas empresas”* (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Los requisitos exigidos a los organismos provinciales y municipales y las organizaciones sociales, de disponer de suelo con dominio regularizado para la implementación de los proyectos, también fueron un problema de difícil resolución que afectó la elección de los destinatarios y la puesta en marcha de los proyectos. Tal como sucedió en el caso analizado del PFSH, la no disponibilidad de terrenos con situación dominial saneada en la mayoría de los asentamientos del AMGR también afectó a este caso, y fueron numerosas las dificultades administrativas que debió sortear la organización social para lograr la obtención del dominio provisorio y posteriormente realizar las tramitaciones antes la SSDU-YV para obtener la factibilidad de los proyectos. Este hecho puso en evidencia un esfuerzo superlativo de gestión que tuvo que realizar esta organización social para participar del programa, ya que el predominio de situaciones dominiales irregulares—característico en los asentamientos del AMGR— fue un obstáculo importante en el desarrollo del proyecto del barrio Vargas II e implicó gestiones desgastantes para los integrantes de las cooperativas:

G: *“... Se convertía en una traba porque los de Buenos Aires sabían que nosotros no teníamos regularizados. Nosotros cuando hubo una presentación preliminar nos fuimos a Bs. As. y le dijimos mirá, tenemos estos 52 lotes, estos dos barrios que son los mejores que tenemos, la CCC trabaja en varios barrios, pero estos dos son donde tenemos los terrenos en mejores condiciones dominiales, ahí estábamos muy próximos, a 74 pasos, no, ahí estábamos a 20 pasos, ya tendrían 50, y entonces nos dijeron ‘no hay problema, muchachos, métanle plomo’. Hasta donde teníamos nosotros andaba, al momento de arrancar la obra no nos pelaron, no nos dijeron con esto no, tienen que estar los títulos, autenticar por la escribanía del Instituto Provincial de la Vivienda, era para trabarnos y sabían que se nos postergaba un año....”* (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Ante las dificultades de la CCC para dar cumplimiento a los requisitos estipu-

lados por el programa y la rigidez de aquellos para adaptarse a las condiciones locales históricas de falta de capacidad de atención política para el saneamiento planificado del suelo urbano, la organización a cargo del proyecto junto a los vecinos debió recurrir a movilizaciones como estrategia para agilizar los trámites de regularización. Así lo manifestaba un representante técnico del Proyecto Vargas II:

G: “... Con la participación de la gente, que era ir y cortar la calle, se cortó la calle, primero se fue, se habló con la gente, no, bueno, si los papelitos, todo lo mismo, al otro día cayeron, imagínate, porque si bien éramos 52 destinatarios en realidad se movilizaba todo el barrio, o sea podían caerte 2000 tipos con los carros con todo y bueno, en 72 horas se resolvió el tema. Esa vez que caímos y no se movieron de ahí, nos fuimos de ahí con las minutas y fuimos a inscribirnos en el catastro, salimos del Instituto de Vivienda con el título, todos los lotes de cada uno de los compañeros...” (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

La creación del sistema del monotributo social al que debían inscribirse los cooperativistas también fue ponderada negativamente por ellos, ya que la reglamentación de la ley demoró doce meses desde el inicio del programa. A estas largas tramitaciones se sumaron también las referentes a la obtención de las matriculaciones de las cooperativas (siete libros de actas de \$2.000 para cada organización) que debieron realizar los representantes técnicos de la organización para participar del programa. Estas gestiones sobrecargaron el trabajo de los cooperativistas, que solo resultó posible gracias a la labor militante del equipo técnico de la CCC, integrado en su mayoría por arquitectos con vocación por la vivienda social.

Los requisitos de las etapas de avance de la construcción de las obras también resultaron muy exigentes para las cooperativas y fueron ponderados de manera negativa por ellos, por no haberse contemplado adicionales de obra por costos, rendimiento y tiempos, ya que generaron conflictos entre los cooperativistas y las organizaciones sociales por los efectos que produjeron en los retrasos productivos y salariales.

En resumen, el conjunto de requisitos administrativos que el programa exigió a las cooperativas resultó excesivo para la capacidad de gestión que poseían y solo pudieron ser sorteadas con un desgastante esfuerzo militante de los técnicos de la CCC.

Los destinatarios

Criterios de definición y elegibilidad de los destinatarios

En su primera etapa, el programa utilizó una combinación de tres criterios de focalización para la definición de los destinatarios de las soluciones habitacionales.

Criterio socioterritorial: los destinatarios debían pertenecer a poblaciones que no contasen con vivienda propia en áreas urbanas de las regiones y provincias más castigadas por la situación de emergencia social y laboral.

Criterio socioeconómico: los destinatarios debían ser desempleados o beneficiarios del PJJYJHD.

Socioorganizativo: los destinatarios debían integrarse a una cooperativa de trabajo para la construcción de viviendas, creada a los fines del programa.

El programa delegó la selección de los destinatarios —de trabajo y de vivienda— a las organizaciones sociales. En el caso de la provincia del Chaco, estas debieron considerar también los requisitos generales establecidos por el IPDUV para ser beneficiario de una solución habitacional. Por su parte, la definición

de los destinatarios del proyecto del Vargas II respondió a una serie de criterios definidos por la organización social de la CCC, entre los que se priorizó —de acuerdo con lo señalado por los entrevistados— la participación política partidaria. Esta situación ocasionó conflictos internos en la organización social participante en el proyecto, al grado que se produjo un desdoblamiento de la organización en dos agrupaciones, dando lugar a una serie de conflictos entre los vecinos del barrio. Si bien es favorable que el programa haya permitido la participación de las organizaciones sociales en la definición de los destinatarios, la conjunción de factores mencionados desdibujó el rol del Estado como garante de equidad e igualdad y jugó un rol político cuestionable al afectar seriamente la organización social de la población destinataria.

El convenio marco inicial tampoco precisó los criterios de elegibilidad de las organizaciones sociales adherentes, lo cual quitó transparencia al programa, y hubiera sido deseable que contase con una fundamentación sobre la participación de aquellas en los distintos niveles. Esta indefinición a nivel nacional tampoco fue subsanada ni precisada en las jurisdicciones provinciales y municipales.

Organización y participación social de los destinatarios

El programa promovió a las organizaciones sociales y las cooperativas de trabajo como entidades organizativas beneficiarias. Prescribió además —como ya fue señalado— que debían estar integradas por dieciséis miembros desocupados, ocho de ellos beneficiarios del PJYJHD y ocho no cubiertos por este subsidio. También estableció la inscripción obligatoria de los cooperativistas ante la AFIP y el Registro Nacional de Efectores Sociales. Más allá de la modalidad de implementación del programa a través de cooperativas de trabajo, no previó ninguna instancia de participación de los destinatarios de las soluciones habitacionales en la toma de decisiones concernientes a los proyectos.

En el caso del proyecto Vargas II, como se señaló precedentemente, la conformación y organización de las cuatro cooperativas de trabajo que participaron estuvo a cargo de la organización política CCC, que contaba en el caso de la provincia del Chaco con arquitectos comprometidos con la vivienda social entre sus integrantes. Por esta razón dichos profesionales que actuaron como representantes técnicos de las cooperativas aportaron una propuesta alternativa del prototipo habitacional predefinido por el programa y promovieron espacios de decisión en la elección del prototipo, la ubicación de las unidades habitacionales en los terrenos y la tecnología constructiva de las viviendas.

Concepción y definición de las necesidades

En consonancia con los lineamientos de la Política Federal de Vivienda, este programa, a nivel general, también entendió que las necesidades prioritarias eran subsidiar el acceso a viviendas nuevas a los hogares más excluidos de la población, capacitar y generar puestos de trabajo formales para la población desempleada; pero, a diferencia de los programas de mayor capacidad operativa —como el PFSH, que promovió a las empresas constructoras para reactivar la industria de la construcción como uno de los vehículos para dinamizar la economía— este programa apuntó a una concepción más integral de las necesidades sociales e integró ambas dimensiones (vivienda y empleo) en los mismos destinatarios, con el agregado favorable de dar respuestas a la demandas organizadas de las organizaciones sociales gestadas por la crisis y las políticas de ajustes de los años 90. A diferencia de aquellos programas, que promovieron un rol del Estado para recomponer el modelo productivo, desde una perspectiva capitalista nekeynesiana, basada en un pacto entre capital y trabajo para promover el empleo formal como vehículo de integración social, este programa reconoció las necesidades de las organizaciones sociales de promover modelos alternativos de integración social, basados en el asociativismo y la cooperación de los destinatarios, a la vez que favoreció la participación de los gobiernos municipales y de los beneficiarios en las distintas instancias de la implementación de los proyectos.

El procedimiento seguido por el programa para definir las necesidades de los

destinatarios contempló dos instancias, una de tipo teórico estadístico, dada en el marco del enfoque conceptual de la Política Federal de Vivienda, que entendió las necesidades de vivienda y empleo como estructurantes de un modelo de intervención del Estado en la economía desde una perspectiva nekeynesiana del desarrollo, y otra, de tipo más participativa, que permitió a las organizaciones sociales y los gobiernos locales participar en la definición de las necesidades, a la vez que estas entidades dieron cierto espacio a la participación de los destinatarios de viviendas y empleos en la definición de los satisfactores.

Las soluciones

Tipos y dimensiones de las soluciones

En el convenio marco de la primera etapa, el programa estableció que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios aportaría para la ejecución de las viviendas y para comprar los equipos herramientas y útiles necesarios para ejecutarlas; que el Ministerio de Desarrollo Social aportaría los recursos técnicos y humanos a través de la Secretaría de Políticas Sociales y organismos descentralizados, tal como el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, para la capacitación de los integrantes de las Cooperativas de Trabajo que construirían las viviendas y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social abonaría la ayuda económica durante seis meses a los beneficiarios del PJYJHD que participasen en los proyectos y controlaría la participación de ellos en las cooperativas de trabajo. Los municipios en carácter de ejecutores del programa debían poner los terrenos para la ejecución de las viviendas (esto también debía hacerlo el Programa Arraigo del gobierno nacional en las localidades donde disponía de tierras), elaborar los proyectos urbanísticos y de viviendas, exceptuar al proyecto del pago de las tasas municipales por derechos de construcción, sellados y otras tasas que existiesen, contratar las obras con las cooperativas de trabajo y realizar la capacitación técnica de los jefes y jefas de hogar desocupados incorporados a las cooperativas. Los institutos de vivienda solo viabilizarían y controlarían la gestión de los aspectos técnicos y económicos del programa. En el cuadro 3 se detallan los componentes de las soluciones contempladas por el programa en su primera etapa, en cada una de las dimensiones analizadas.

Cuadro 2. Componentes de las soluciones de la primera etapa del PFEH según las dimensiones analizadas

Dimensiones	Componentes de las soluciones habitacionales
Legal	Acceso legal al suelo. Componente no provista por el programa, pero exigida al Programa Arraigo (nacional) y a los municipios participantes como contraparte.
Habitacional	Viviendas nuevas (sin especificar superficies, calidad e infraestructuras). Delegó a los municipios su proyecto.
Urbano-ambiental	Sin especificaciones. Delegó a los municipios el proyecto urbano.
Económica	Recursos económicos a los municipios para la contratación de las cooperativas de trabajo, para que estas adquieran herramientas e insumos para la ejecución de las viviendas. Recursos económicos para que las cooperativas de trabajo contraten empleados durante el período de ejecución de las viviendas (6 meses), en parte provenientes del PJYJHD. Capacitación de mano de obra para la construcción. Inserción en la economía formal de desempleados, subempleados, empleados, productores y prestadores de servicios informales a través del monotributo social. Dinamización de los mercados locales de comercialización y producción de materiales de construcción. Capitalización de la propiedad de la vivienda para los hogares destinatarios. Introducción de los hogares destinatarios al mantenimiento de las viviendas nuevas (impuestos, servicios, completamiento y equipamiento de las viviendas).
Social	Acceso a vivienda adecuada (vivienda urbana moderna). Promoción de la organización social de los beneficiarios de vivienda y beneficiarios de cooperativas de trabajo para la construcción. Aportación de instrumentos para la formalización de situaciones de informalidad mediante la inserción de los destinatarios en la economía como prestadores de servicios autónomos mediante el régimen de protección del monotributo social.
Cultural	Promoción de principios de solidaridad basados en el cooperativismo. Introducción de los destinatarios al uso y funcionamiento de la vivienda urbana moderna. Introducción de los destinatarios a nuevas reglas de convivencia vecinal, normas municipales y de servicios públicos propios de la organización social urbana formal.
Política	Subsidio parcial para acceso a la vivienda a hogares afectados por pobreza crítica. Contribución a la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de dinamización de la economía y de generación de puestos de servicios. Fomento del principio de cooperación como vía de acceso a la vivienda y al trabajo. Generación de capacidades para el reintegro parcial del costo de la vivienda. Fomento de participación de organizaciones sociales de desocupados en proyectos productivos. Promoción de capacidades organizativas de la población beneficiaria.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Convenio Marco del PFEH

En las dimensiones habitacional y urbano ambiental el programa delegó com-

pletamente a las jurisdicciones municipales la definición de los componentes. Si bien esto es favorable a la mayor adecuación de los proyectos urbanos y de las viviendas a las condiciones territoriales de cada localidad, así como a la participación de los destinatarios en la definición de las soluciones, el hecho de que no existiesen requerimientos mínimos admisibles en la calidad de las prestaciones en estas dos dimensiones abrió la posibilidad de que los municipios aplicasen estándares diferentes, sin respetar aquellos básicos universales para los componentes de las soluciones.

La innovación que realizó el programa correspondió a los componentes de las dimensiones económica, sociocultural y política, en primer lugar por el fuerte protagonismo que atribuyó a los gobiernos municipales, lo cual puede considerarse en primera instancia favorable por lo antes señalado; sin embargo, debería haber contemplado la capacidad institucional real de los municipios participantes para la implementación de los proyectos, y en los casos en que fuera deficiente prever instancias de fortalecimiento y capacitación para la formulación e implementación adecuada de los proyectos. En segundo lugar, por el reconocimiento a la demanda de las organizaciones sociales de desocupados, que denostaban los planes de subsidios asistencialistas de bajos ingresos y reclamaban financiamiento para proyectos productivos, más aún porque esto fue implementado con la forma de cooperativas de trabajo, por los valores solidarios implícitos en esta modalidad productiva. El esquema de relaciones entre producción y acceso a la vivienda e inserción laboral con formas solidarias de cooperación social fueron en los enunciados aspectos muy valorables del programa; sin embargo, al no estar bien resuelta la parte operativa, se abrieron posibilidades de que los proyectos, las cooperativas y las organizaciones sociales no alcanzasen resultados exitosos.

En el caso del proyecto Vargas II las componentes de las soluciones concretadas, según cada dimensión, fueron las siguientes.

Dimensión legal: el programa (al igual que los demás de la Política Federal de Vivienda) había delegado en los municipios e Institutos Provinciales de Vivienda la resolución del acceso legal al suelo; estos organismos debían hacerse cargo de este componente como contraparte de los subsidios recibidos, aunque también contempló un acuerdo con el programa nacional Arraigo, para que este proveyera terrenos en los municipios en los que dispusiera de suelo. En el caso del Proyecto Vargas II, la situación dominial ventajosa en que se encontraba el asentamiento con relación a otros en los que se encontraba trabajando la organización social CCC en el AMGR fue determinante para que el programa se aplicara en este barrio.

Como se ya ha señalado, la crítica situación de disponibilidad de tierras en el AMGR para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por el programa obligó a la organización social CCC a elegir este barrio para implementar el programa. Este asentamiento había sido expropiado oportunamente por el gobierno provincial y se encontraba en proceso de regularización dominial. Sin embargo, este proceso no estaba concluido y sus parcelas se encontraban en distintas instancias de tramitación. Esto no solo dio lugar a una intervención fragmentada, sino que demandó desgastantes gestiones a esta organización social y a sus cooperativistas para —movilizaciones de protesta mediante— destrabar las distintas tramitaciones de regularización exigidas por el programa, para iniciar su implementación.

En el AMGR esta exigencia del programa generó exclusiones significativas de otras situaciones habitacionales críticas similares, que no tenían posibilidad de pronta resolución de su situación dominial. Las fuentes consultadas señalaron que de los diecinueve asentamientos en los que la organización social CCC podía trabajar, solamente dos se encontraban con posibilidad de ser considerados como objeto del programa, a pesar de no tener totalmente resuelta la situación dominial, porque esta presentaba un estado de avance en la tramitación que les permitiría obtener la factibilidad temporaria para dar inicio al proyecto.

En la provincia del Chaco, la delegación de esta componente a los actores lo-

cales resultó aun más traumática que con los programas implementados por la Política Federal de Vivienda cuya ejecución de obras se realizó por empresas, porque con aquellos el Instituto Provincial de Vivienda colaboró activamente en la compra o regularización de tierras para que fuesen implementados; sin embargo, este programa dependió exclusivamente de las organizaciones sociales y su única capacidad de gestión, que era la presión que pudieran ejercer sobre los organismos provinciales y municipales para la resolución de los procesos de regularización.

Si bien en el caso del Vargas II la CCC, merced a la participación de los destinatarios y cooperativistas, pudo llevar adelante las gestiones para sanear la situación dominial, esto impactó negativamente en la implementación del proyecto porque sobrecargó las tareas que ya tenían que realizar. Estas actividades adicionales no fueron previstas desde el diseño del programa y restaron esfuerzo y dedicación al cumplimiento de los plazos de obra exigidos, lo que generó una disminución del rendimiento, con impactos negativos en la retribución salarial de los cooperativistas, así como también conflictos en los grupos, como consecuencia de la diversidad de situaciones dominiales y de tramitaciones requeridas según los niveles jurisdiccionales implicados.

Dimensión habitacional: respecto de las viviendas, el convenio marco del programa solamente estableció como limitante un monto económico por unidad, sin especificar nada respecto, por ejemplo, del tamaño, la calidad, la tecnología o las infraestructuras, lo cual otorgaba cierta libertad a las jurisdicciones y a las organizaciones sociales para tomar decisiones sobre estos aspectos. Sin embargo, operativamente, la SSDUYV dispuso un prototipo modelo que se ajustaba a los valores económicos que se otorgaban por vivienda, que ponía a disposición de las organizaciones sociales participantes. En el caso estudiado, del barrio Vargas II, los técnicos de la CCC no lo aceptaron y propusieron su propio diseño. Dado que el programa no contempló ningún recurso para el pago de honorarios profesionales, estos técnicos aportaron su labor en el marco del compromiso militante dentro de dicha organización social. Los aportes realizados favorecieron la adaptación de las viviendas al medio local y además diseñaron cuatro alternativas, entre las cuales los destinatarios pudieron optar, abriendo espacios de participación no previstos por el programa.

Estos diseños fueron acordes con las exigencias de superficies, niveles de terminación y posibilidades de crecimiento del prototipo de vivienda de la SSDUYV y lograron menores costos de materiales.

G: “... nosotros le propusimos cuatro prototipos, que tenía el movimiento, porque ellos no querían hacer el prototipo del instituto. El programa venía con un prototipo, era un desastre, una cosa genérica, era el que construyeron en todo el país, excepto nosotros y los de Tucumán, nadie más modificaron. Bueno, la gente nos dijo: mirá, este no queremos hacer, queremos hacer algo que ustedes nos digan, a nosotros no nos pagan el proyecto. Bueno entonces cómo podemos hacer; bueno nosotros les vamos a proponer algunos prototipos mejores que este, y en realidad el problema que ya sabíamos que iba a ocurrir era como anclaba en el lote del tipo para no tirarle lo que ya tenía...” (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Es valorable la capacidad que tuvo la organización social CCC para realizar y ofrecer alternativas de diseño a los destinatarios y también que la SSDUYV haya tenido la apertura de aprobar estas propuestas; sin embargo, es criticable que el programa no haya contemplado financiamiento para estos trabajos técnicos, o al menos haya desarrollado por sí mismo o a través de los institutos provinciales de viviendas o los municipios alternativas de diseños ajustables a las realidades locales y a las necesidades de los destinatarios.

Las viviendas fueron resueltas por un prototipo en “L”, y cada par de vivienda comparte entre sí medianeras. Se optó por este diseño porque contribuye a introducir variaciones en la secuencia lineal de las viviendas, lo cual supone un plusvalor en el conjunto. Tienen un sistema tecnológico desarrollado por la

organización, basado en estructuras independientes de madera que permitieron montar primero los techos y luego realizar los muros de cerramiento e interiores protegidos de las inclemencias.

En el pequeño conjunto de dieciséis viviendas agrupadas, fueron emplazadas a lo largo en el centro de cada lote, dejando un retiro de frente igual al patio de atrás. Los límites entre lotes fueron construidos con posterioridad por los mismos vecinos, en la mayor parte con materiales precarios, plantas y arbustos. El pequeño conjunto fue construido frente a otro conjunto habitacional público mayor existente en la zona (de 150 viviendas), que cuenta con red de desagües



cloacales; sin embargo, ni el programa ni las contrapartes provincial y municipal financiaron la construcción de una red de desagüe cloacal para el nuevo conjunto, por lo cual las viviendas fueron resueltas con sistemas independientes de cámara séptica y pozo negro. La falta de mantenimiento de este sistema afectaba en el momento del estudio de campo las condiciones urbano-ambientales del barrio, ya que varios pozos negros estaban colapsados y vertían aguas negras a los desagües pluviales a cielo abierto del espacio público (figura 11).

Figura 6. Imágenes externas de viviendas del Barrio Vargas II

Fuente: elaboración propia, año 2010

Dimensión urbano-ambiental: como se dijo, el programa no estableció ningún requisito para la dimensión urbano-ambiental. Delegó esta responsabilidad a los gobiernos municipales, que en el convenio asumieron la elaboración del proyecto urbano. En la provincia del Chaco, el IPDUV tampoco estableció requisito alguno a los municipios. En el caso estudiado del Barrio Vargas II, el municipio no elaboró un proyecto urbano, sino que dio lugar a la propuesta de los técnicos de la organización social CCC, quienes en función de apuntalar el proceso de regularización dominial en el que se encontraba el barrio, decidieron construir cinco viviendas dentro del asentamiento y dieciséis agrupadas en un predio lindante para trasladar familias del asentamiento y contribuir a la apertura de nuevas calles en el interior del barrio.

La ejecución de estas cinco viviendas dentro del asentamiento no estuvo acompañada de ningún tipo de mejora urbano-ambiental del lugar mediante obras de infraestructura básica de saneamiento, sino que se construyeron dentro de los predios disponibles seleccionados, en las mismas condiciones urbano-ambientales críticas en que este se encontraba y que ya fueron descritas.

Las otras dieciséis viviendas fueron construidas en un predio vacante cercano al asentamiento, frente a un conjunto habitacional existente. Comprendió una manzana completa que fue abierta y urbanizada como parte del proyecto. Estas viviendas quedaron ubicadas a una cuadra de distancia del asentamiento, del otro lado de la avenida Rojas Acosta, compartiendo con este una vía de conexión común, la calle Alice Le Saige (figura 2).

El proyecto de este pequeño conjunto definió una manzana regular que sigue la direccionalidad de las calles del entorno y en su lado SO sigue la inclinación

de la extraza del ferrocarril. La manzana se subdividió en 18 lotes de aproximadamente 10 x 20 m, dejándose sin ocupar con viviendas dos de ellos, que se destinaron para una futura plazoleta pequeña, que no alcanzó a ser equipada con el proyecto. La localización de esta reserva no respondió a ningún criterio urbano reconocible. No tuvo una posición de visibilidad ni de relación o de articulación directa con los equipamientos vecinos (como el comedor comunitario) ni con otra reserva verde existente en el entorno, utilizada, en el momento de la visita de campo, como cancha de fútbol del barrio. Los lotes reservados a tal fin no habían sufrido ningún tipo de intervención hasta entonces y se encontraban con malezas y en estado de abandono.

*Figura 7. Reserva para espacio verde dejada entre las viviendas
Fuente: elaboración propia, año 2010*



La calle Alice Le Saige brindaba la mejor accesibilidad al pequeño conjunto,

*Figura 8. Estándares de urbanización de las calles que bordean la manzana del proyecto
Fuente: elaboración propia, año 2010*

había sido abierta con anterioridad a la intervención del programa como parte del proyecto del conjunto habitacional adyacente y, si bien era de tierra, había sido mejorada con ripios para el acceso del transporte público. Dos de las otras calles que rodean la manzana fueron abiertas con el proyecto, pero no tuvieron mejoramiento alguno, y en el momento de la visita presentaban estados de transitabilidad muy precarios como consecuencia del deterioro por las lluvias. Y la otra calle que da a la extraza del ferrocarril no había sido abierta al tránsito vehicular y en el momento de la visita de campo era utilizada solo como una precaria red peatonal de acceso al barrio desde la Av. Nicolás Rojas Acosta. La red peatonal del proyecto consistió en una senda perimetral de cemento de 0,60 m de ancho que bordea en su totalidad a la manzana, pero no contempló la resolución de los cruces en las esquinas.



Los desagües pluviales fueron resueltos a cielo abierto mediante cunetas de

tierra que en el momento de la visita de campo se encontraban en algunos tramos en muy mal estado de conservación. Y los desagües cloacales, como se dijo, fueron resueltos domiciliariamente con sistemas individuales, mediante una cámara séptica y un pozo negro en cada lote. En la observación de campo

se verificó que en algunos casos los pozos ya se encontraban colapsados y sus efluentes corrían sobre la senda peatonal hacia las cunetas superficiales de desagüe pluvial.

El proyecto incluyó la extensión de la red eléctrica con la colocación de un pilar para la bajada y el medidor de luz en cada lote. También contempló la coloca-



ción de artefactos para el alumbrado público, aunque en cantidad insuficiente. El proyecto no incluyó la forestación del espacio público.

En resumen, valorando el conjunto de aspectos de las soluciones urbano-ambientales del proyecto y considerando además que progresivamente pudieran ser completados en el tiempo, puede destacarse como favorable la concepción general de ayudar a descomprimir el asentamiento con el fin de lograr aperturas de calles públicas en su interior y de localizar a la población relocalizada en las proximidades. El desarrollo de una nueva manzana próxima contribuyó a la ocupación de terrenos vacantes en un área ya poblada y provista de algunas redes de infraestructuras y equipamientos mínimos, ayudando a consolidar el área y a aprovechar las capacidades ociosas del sector. La ejecución de este pequeño conjunto contribuyó a crear condiciones urbanas mínimas que garantizan la posibilidad de arribar progresivamente a una situación metasatisfactoria (lotes y manzana regulares, con posibilidad de apertura de calles, con infraestructura básica, en cotas no inundables, en un área servida por distintos equipamientos), localizada en proximidad al asentamiento de origen, contribuyó a consolidar una situación urbana básica, sin riesgos ambientales y sin afectar el arraigo y las redes sociales preexistentes.

Sin embargo, cuantitativamente, estas soluciones habitacionales no implicaron un cambio relevante para el asentamiento. No modificaron las condiciones urbano-ambientales generales donde residen la mayor parte de los hogares. Fue negativa la ejecución de las cinco soluciones habitacionales dentro del mismo asentamiento sin haberse realizado previamente ninguna acción tendiente a revertir las condiciones críticas existentes. Las viviendas construidas dentro del asentamiento sientan un precedente negativo de consolidación habitacional en un marco urbano ambiental inadmisibles por los riesgos que supone la inaccesibilidad, la no regularización urbana y dominial previa, el mantenimiento de extensiones provisionarias y precarias de agua, la presencia de focos contaminantes, la no resolución previa de desagües pluviales, etc.

También resultaron negativos los criterios de las soluciones implementadas en la nueva manzana, ya que se previó la apertura de las cuatro calles de borde, pero no llegaron a plasmarse totalmente; tampoco se garantizó la continuidad básica de calzadas y aceras, no se tuvo en cuenta una mejor localización para la reserva del espacio verde, para su integración con el espacio público del entorno, ni se propició desde el punto de vista social ningún mecanismo de apropiación colectiva barrial para su equipamiento y cuidado. Finalmente, fueron muy pobres todos los estándares urbanísticos implementados.

Dimensión económica: en acuerdo con lo establecido por el programa, en el Proyecto Vargas II, las soluciones habitacionales fueron construidas por

Figura 9. Red peatonal cubierta con efluentes cloacales (izquierda) y calle sin abrir al tránsito vehicular (derecha)
Fuente: elaboración propia, año 2010



Figura 10. Viviendas aisladas construidas en el asentamiento – Proyecto Vargas II
Fuente: elaboración propia, año 2010

cooperativas de trabajo, conformadas en buena parte por los propios destinatarios de las viviendas. Esto permitió integrar parcial y simultáneamente en las soluciones respuestas a las necesidades habitacionales y laborales de los destinatarios. También a través del programa se contempló la capacitación de los cooperativistas con la perspectiva de que las organizaciones cooperativas se extendieran en el tiempo. Sin embargo, este encadenamiento positivo que propuso lograr el programa no resultó sustentable en lo operativo, porque fracasó esta continuidad una vez concluido el proyecto por falta de nuevas iniciativas.

E: ¿Por qué se disolvieron las cooperativas?

G: ... “No, la verdad que no sé por qué se disolvieron, supongo que porque no tuvieron más continuidad de obra”... (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Otra hipótesis al respecto fue que las condiciones laborales resultaron inferiores a las ofertadas por las empresas constructoras (véase la dimensión social). Por este motivo, ante la demanda de mano de obra de la construcción que generó esta política habitacional, los integrantes más capacitados de las cooperativas cambiaron de trabajo.

A diferencia de lo ocurrido en otros proyectos analizados —como por ejemplo el barrio Chelliyí del PFSH— los técnicos de la organización social promotora (CCC) trataron de contemplar en la elaboración del proyecto las necesidades derivadas de las actividades económicas de subsistencia que los destinatarios realizan en sus viviendas, adecuando las soluciones habitacionales a sus formas de vida. Es destacable el esfuerzo técnico realizado en este sentido y también la flexibilidad y apertura de la SSDUYV para aceptar las alternativas propuestas dentro de las superficies, calidad de terminación y montos previstos en el prototipo oficial.

G: ... “todas las actividades productivas se contemplaron desde el punto de vista físico, la construcción de la casa que albergue esa actividad o que no impida su desarrollo o que permita desarrollo posterior. Por ejemplo, había varios carreros en Vargas II, entonces la casa hubo que acomodarla donde el tipo guardaba el carro y donde tenía su movimiento de carro. En Los Teros lo mismo, porque una persona necesitaba un terreno grande, muy grande para hacer todo el manipuleo del carro era su medio de vida, del muchacho, entonces se hizo una asamblea y los otros que estaban linderos le cedieron 4 m cada uno, entonces pasó a tener de 10 a 14 metros, y los otros no tenían problema en hacerle un terreno un poco más chico...” (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).⁵

Dimensión social: el programa contempló la formalización laboral de los cooperativistas, que hasta entonces habían sido desocupados que contaban con subsidios precarios de desempleo del PJYJHD o trabajaban en la informalidad. Este intento de formalización, sin embargo, resultó desfavorable en relación con el régimen de los empleados formales de la industria de la construcción, porque fue implementado mediante la forma de prestadores de servicios autónomos. Es decir que cada cooperativista debía inscribirse ante la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) como trabajador autónomo y pagar regularmente el impuesto del monotributo para recibir ciertos beneficios sociales, tales como cobertura de salud y futura jubilación. Sin embargo, estos son beneficios sociales de baja calidad respecto de los de cualquier empleo formal. Y si bien el programa promovió para que el gobierno implementara el monotributo social, que implicó menores aportes para los cooperativistas, no avanzó en la equiparación de los beneficios sociales en relación con los trabajadores formales de la industria de la construcción (tales como obra social, jubilación, vacaciones pagas, régimen de trabajo, seguro de desempleo, seguro de vida, etc.).

Para los proyectos urbanos, el programa no contempló criterios para la localización de las viviendas en relación con los equipamientos sociales de salud, educación, seguridad, recreación, etc. Tampoco contempló campañas de promoción social en estos aspectos. En el proyecto del Vargas, no se tuvo en cuenta la provisión de equipamientos sociales, con la salvedad de la reserva de espacio verde realizada, ni se analizó la suficiencia de los equipamientos existentes en el entorno. Tampoco se promovieron campañas en estos servicios sociales.

E: Con relación a los problemas de salud o educación, ¿se hizo alguna capacitación o se relevó la situación de la gente, para saber, por ejemplo, que no tenían planes o si tenían jubilación o pensión?

P: “... no nos daba el tiempo como organización porque estábamos metido en el tema de la cooperativa. También nos hemos cansado haciendo reuniones para comprar los materiales, eso lo hacíamos en conjunto, no nos daba el tiempo para fijarnos lo de salud, el ámbito de salud o ambiental cambio, porque hemos conseguido en nuestro barrio, por ejemplo, de hacer el alumbrado público” (Representante técnico de una de las Cooperativas intervinientes en el Vargas II. Entrevista realizada en abril de 2010).

Dimensión cultural: el programa, mediante articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, contempló el seguimiento social de las acciones, mediante capacitación, promoción, registro y fiscalización de las organizaciones sociales y las cooperativas de trabajo. Sin embargo, en lo operativo esto se concretó muy parcialmente. En el proyecto Vargas II, oficialmente se realizó muy poco de estos aspectos. Es importante destacar que el desarrollo del cooperativismo implica un cambio cultural importante, que modifica el carácter de las relaciones entre los trabajadores y de estos con los medios de producción, en la medida en que todos son responsables de los bienes y el funcionamiento de la organización, y deben basarse en la solidaridad y cooperación entre los integrantes para el logro de los resultados. De modo que, tanto los requisitos y condicionantes impuestos a las cooperativas, como el hecho de que no se haya contemplado esta labor cultural terminaron por limitar y hasta en algunos casos interrumpir el proceso de consolidación del asociativismo a nivel local. Fue muy negativo, al menos en el ámbito local, que esta estrategia de fortalecimiento social, vinculada con una forma alternativa de trabajo, no adquiriese dinamismo ni continuidad ni pudiera transformarse en un sector significativo de la economía local. La profundización de este modelo debería haber apuntado a la evolución de las cooperativas de trabajo hacia cooperativas de trabajo y servicios.

En el proyecto Vargas II, la capacidad tan acotada de intervención del proyecto (atendió solo a 21 hogares de alrededor de 600) generó rupturas y fragmentaciones de las redes sociales internas del barrio, que afectaron las relaciones entre vecinos y a la propia delegación barrial de la CCC, que se desmembró durante la implementación del proyecto en dos agrupaciones diferentes, como consecuencia de las disputas político-partidarias que generó este modo de intervención.

5- “Los Teros” fue otra intervención del mismo programa y organización.

Tampoco el programa ni el proyecto Vargas II contemplaron capacitación para la integración de los destinatarios a los nuevos hábitos de vida doméstica, de funcionamiento y de mantenimiento de las nuevas viviendas, así como al relacionamiento de los destinatarios del nuevo conjunto habitacional con los vecinos del nuevo entorno vecinal, por cierto, muy diferente del lugar de origen y propicio para el surgimiento de actitudes discriminatorias entre nuevos y viejos vecinos.

Dimensión política: a diferencia de los programas de esta política habitacional que contaron con mayores recursos y que fueron implementados a través de empresas constructoras, este programa promovió la participación de las organizaciones sociales de desocupados con el fin de que se reconvirtiesen a organizaciones productivas solidarias. Para esto fomentó a través del cooperativismo capacidades organizativas en la población destinataria, así como principios de solidaridad y esfuerzo propio para el acceso a la vivienda social, tanto a través de la participación en las cooperativas de trabajo, como del reintegro de los fondos asignados. En este último aspecto fue similar a los PFSH y PFMV, porque reafirmó el principio de subsidio a las jurisdicciones, pero no a los destinatarios de las soluciones, quienes debieron reintegrar mediante cuotas de muy bajo monto el valor de las viviendas y los terrenos. El espíritu del programa previó que los beneficiarios pasasen a generar con sus trabajos capacidades de reintegro de los créditos como vía de integración paulatina a la sociedad formal. Sin embargo, en el proyecto del Vargas II, esta cuestión no estuvo garantizada, no solo por la discontinuidad laboral de las cooperativas, sino también porque no todos los destinatarios de trabajo fueron a la vez beneficiarios de viviendas, perdiéndose este sentido de integralidad. En este sentido hubiera sido deseable que el programa no dejase librada al criterio de las organizaciones sociales la participación de los destinatarios en las cooperativas de trabajo y hubiese garantizado la relación entre cooperativistas y destinatarios de las viviendas producidas.

En este proyecto, al igual que en los otros analizados, los destinatarios de viviendas contaron con un sistema de tarifas sociales para los servicios públicos de agua potable y luz eléctrica, implementado por el gobierno provincial desde antes de que se iniciara la Política Federal de Vivienda, consistente en una tarifa subsidiada para estos servicios y en mecanismos limitantes. Esta forma de ayuda es válida solamente si es transitoria y se inscribe en una política más general de inclusión social, basada en la promoción del trabajo decente, como mecanismo de acceso a los derechos básicos de la ciudadanía y al uso pleno de los servicios públicos.

Un aspecto positivo del programa fue que permitió la participación de las organizaciones sociales en la implementación de la política habitacional, especialmente en la construcción de las viviendas, aunque no propició formalmente formas de participación de los destinatarios en las decisiones de los proyectos. Sin embargo, en el caso del proyecto del Vargas II, la organización social CCC implementó instancias de participación de los hogares destinatarios en algunas decisiones técnicas del proyecto, así como la participación política de los cooperativistas a través de la federación de aquellas.

Procedimientos de definición de las soluciones

Como ya se vio, el programa precisó un conjunto de componentes tales como materiales de construcción, máquinas, herramientas y salarios para ser financiados para la construcción de viviendas a cargo de las cooperativas de trabajo, y contempló aportes de las jurisdicciones provinciales y municipios en aspectos como los terrenos y los nexos de infraestructura para las urbanizaciones. Si bien sugirió un prototipo de vivienda ajustado al monto por unidad proporcionado, dejó abierta la posibilidad a las jurisdicciones y a las organizaciones sociales participantes de introducir modificaciones a los proyectos de las viviendas, así como de realizar aportes complementarios de acuerdo con las características que quisieran dar a los proyectos. Quedaron en mano de estos decisiones im-

portantes de las soluciones, tales como la localización, las características de las urbanizaciones y las viviendas, la elección y organización de los destinatarios y los procedimientos de formulación e implementación del proyecto.

En la provincia del Chaco, a diferencia del procedimiento seguido por el IP-DUV con los otros programas de la Política Federal de Vivienda, en los que las empresas constructoras jugaron un papel importante en las decisiones y gestiones de los proyectos, en este programa fueron las organizaciones sociales participantes las que debieron hacerse cargo de la mayor parte de las gestiones atinentes a la concreción de los proyectos. Si bien, como ya se vio en el análisis del proyecto del barrio Vargas II, la escasa colaboración brindada por el IP-DUV y el municipio de Resistencia resultó desgastante para las organizaciones sociales, tener que sortear todos los requerimientos exigidos por los distintos organismos, así como conseguir que realicen los aportes correspondientes para concretar las soluciones, también resultó una oportunidad para modificar los procedimientos convencionales seguidos por el IPDUV para la definición de aquellas y permitió que se implementara una mayor participación de los destinatarios en esto. Si bien la organización social que actuó en el proyecto del Vargas II no promovió una participación plena de los destinatarios, al menos estos escogieron alternativas en el diseño de las viviendas y los miembros de las cooperativas participaron en distintas instancias de la organización del trabajo y de las gestiones ante distintos organismos públicos para destrabar las complicaciones que afectaron la continuidad de las distintas etapas del proyecto.

Progresividad de las soluciones

En relación con las soluciones habitacionales, el monto otorgado por el programa contempló una vivienda mínima completa de dos dormitorios con baño, cocina, lavadero y estar-comedor. A la vez el prototipo recomendado por el programa a las jurisdicciones, como los prototipos de viviendas diseñados por la organización social en el caso del barrio Vargas II, contemplaron la futura ampliación de las viviendas, reservando espacios para un tercer dormitorio y espacios de crecimiento hacia adelante y atrás de los lotes.

El aspecto más crítico se dio con relación a la dimensión socioeconómica de las soluciones, dado que el programa previó que a través del proceso de ejecución de las viviendas las cooperativas de trabajo conformadas a tal fin adquirieran capacidades para continuar participando en otros proyectos productivos. Sin embargo, en el caso de la provincia del Chaco, la mayoría de las cooperativas que fueron organizadas por la organización social CCC no pudieron continuar por falta de nuevos proyectos y de otras ofertas laborales, o sencillamente porque sus trabajadores consiguieron mejores empleos en las empresas constructoras abocadas a los otros programas de la Política Federal de Vivienda. Por lo tanto, la particular inserción laboral y social de los destinatarios prevista por el programa no resultó sustentable.

Forma y tecnología de producción de las soluciones

La modalidad de producción mediante cooperativas de trabajo fue una innovación importante que produjo este programa, si se tiene en cuenta la predominancia histórica en la política habitacional del país que tuvo la modalidad por empresas constructoras. Surgió como consecuencia de espacios de participación que los responsables de la Política Federal de Vivienda abrieron al grupo de organizaciones sociales, que en el inicio del período, consensuaron con el gobierno nacional cambiar el carácter de la política social de los años 90, mediante la participación en proyectos productivos que generasen inclusión social a través de formas alternativas de trabajo a la creación de fuentes de empleo convencional en empresas constructoras, que se propuso la Política Federal de Vivienda con los programas masivos que apostaron la reactivación de la industria de la construcción como parte de la estrategia general del gobierno para revertir el alto desempleo y la crisis económica existente en 2003.

Como se vio, los Institutos Provinciales de Vivienda y los municipios adhe-

rentes fueron los organismos a través de los cuales se canalizaron las gestiones para la implementación de este programa, y ellos asumieron importantes responsabilidades para la concreción de los proyectos. Sin embargo, a través del caso estudiado de la provincia del Chaco, pudo constatarse que fueron las organizaciones sociales participantes las que dinamizaron en mayor parte este proceso. Ellas fueron las que luego de la firma del convenio nacional indujeron al IPDUV y municipios adherentes a que participasen de la implementación del programa en sus jurisdicciones, ya que estas instituciones prestaron poco interés para llevar adelante los proyectos. Estas circunstancias locales y el conjunto de requisitos que debieron cumplir las cooperativas de trabajo no favorecieron a que esta modalidad de producción habitacional prosperase durante el período de estudio de esta investigación en la provincia del Chaco.

Respecto de la tecnología de producción de las soluciones, el programa no había especificado la utilización de ningún sistema en particular, pero su modalidad de producción condicionó en general la elección de sistemas tecnológicos tradicionales. Por este motivo el programa no introdujo cambios significativos respecto de la utilización de tecnologías apropiadas a las capacidades productivas y manos de obras locales disponibles, que propiciaron las reformas descentralizadoras de la política habitacional de los años 90, al favorecer la participación de las empresas locales en la política habitacional. Sin embargo, en el caso del proyecto del barrio Vargas II, pudo constatarse que la organización social promovió la utilización de un sistema tecnológico algo diferente del sistema tradicional racionalizado, de plateas de hormigón, muros portantes de ladrillo y cubiertas de chapas, que habían impuesto las empresas locales en la provincia a partir de los años 90. Este sistema utilizó el muro de ladrillos solo como cerramiento a partir de la construcción inicial de una estructura de madera portante, que permite el techado de las viviendas antes del levantamiento de las paredes. El desarrollo de este sistema alternativo tenía antecedentes previos en la provincia del Chaco, se basa en el objetivo principal de facilitar la rápida provisión de un techo y la progresividad de la construcción de las viviendas sociales.

Si bien la utilización de sistemas tecnológicos tradicionales sobre la base de ladrillo y (y en menor medida la madera) contribuyen a la economía provincial y a la utilización de las capacidades productivas instaladas en el medio, es importante resaltar que para que favorezcan el desarrollo local, es necesario que estas industrias superen las altas condiciones de precariedad laboral y productiva en



Figura 11. Tecnología de las viviendas utilizada en el proyecto Vargas II

Fuente: Gustavo Colman (representante técnico, Proyecto Vargas II). Año 2010

las que se desenvuelven, así como también contemplan la sustentabilidad de los recursos naturales, como ya se señaló al analizar el PFSH. Y al igual que lo que también se señaló para aquel programa, es valorable positivamente que este haya conformado las cooperativas de trabajo con beneficiarios del Plan JYJDH, porque contribuyó a la capacitación de mano de obra desocupada, que en muchos casos fueron de jóvenes, que a raíz de las características de la larga crisis anterior, habían tenido escasa experiencia laboral en su vida.

Capacidad operativa

Este programa estuvo dirigido a personas con NBI pertenecientes al Plan JYJHD o desocupados y a hogares que no contaban con vivienda propia. Esta orientación se desprende principalmente de informaciones oficiales complementarias,⁶ dado que en el convenio marco del programa se definió de manera bastante ambigua la población-objetivo y se utilizaron diferentes términos para referirse a ella. Esto hizo difícil establecer la cobertura de dicho universo por parte de las soluciones implementadas por el programa. Tampoco sus objetivos especificaron de manera cuantificada el efecto pretendido en relación con las situaciones deficitarias existentes de viviendas y empleo, que hubieran podido servir de base para la comparación y evaluación de sus resultados.

Considerando a esta población-objetivo, se puede afirmar que la cantidad de soluciones implementadas por el programa tuvo un impacto menor en la situación deficitaria de estos hogares. En todo el país el programa atendió en el período 2003-2007 a un total de 15.689 hogares, equivalentes a solo un 1,10 % del 1.442.934 de hogares con NBI existentes en 2001 y en la provincia del Chaco su cobertura fue bastante proporcional a la situación nacional, alcanzando a cubrir en el período 2003-2007, el 1,5 % de estos hogares (1.006 de 65.672 hogares). Igual valor representó la totalidad de soluciones habitacionales que el programa implementó en el AMGR en todo el período 2003-2007, que alcanzó a cubrir solo a un 1,5 % de los hogares con NBI existentes en ella en 2001 (256 de 16.650 hogares) (figuras 12 a 14).

A la vez, estas 15.689 soluciones alcanzaron a cubrir un 5,10 % de los hogares del quintil 1 de ingresos que tenían situación habitacional deficitaria y que vivían en viviendas irrecuperables en el 2001 (307.507 hogares). En la provincia del Chaco el programa alcanzó a cubrir en el período 2003-2007 el 5,20 % de



Figura 12. Cobertura del Programa Federal Emergencia Habitacional de hogares NBI 2001. Total País (2003-2007)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

estos hogares (1.006 de 19.470 hogares) y en el AMGR, el 5,5 % (256 de 4.650 hogares) (figuras 15 a 17).

En el caso el proyecto Vargas II, el programa alcanzó a cubrir apenas a 21 de los aproximadamente 600 hogares que vivían en el barrio (3,5 %), afectando con esta atención sumamente parcial a la organización de la comunidad.

6- Como las publicadas en la página web de la SSDUV.



Figura 13. Cobertura del Programa Federal Emergencia Habitacional de hogares NBI 2001. Chaco (2003-2007)



Figura 14. Cobertura del Programa Federal Emergencia Habitacional de hogares NBI 2001. AMGR (2003-2007)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV y la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

En resumen, de todos los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda



Figura 15. Cobertura del Programa Federal Emergencia Habitacional de hogares del quintil 1 de ingresos en viviendas irrecuperables en 2001. Total País (2003-2007)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001



Figura 16. Cobertura del Programa Federal Emergencia Habitacional de hogares del quintil 1 de ingresos en viviendas irrecuperables en 2001. Chaco (2003-2007)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV y la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001



Figura 17. Cobertura del Programa Federal Emergencia Habitacional de hogares del quintil 1 de ingresos en viviendas irrecuperables en 2001. AMGR (2003-2007)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del IPDUV y la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base de Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

orientados a construir viviendas nuevas, este fue el que menos soluciones implementó durante el período 2003-2007 en la provincia del Chaco y en el AMGR. La cantidad de soluciones implementadas representó un valor insignificante que quedó lejos de brindar una cobertura del total de la población a la que se orientó.

Cobertura territorial

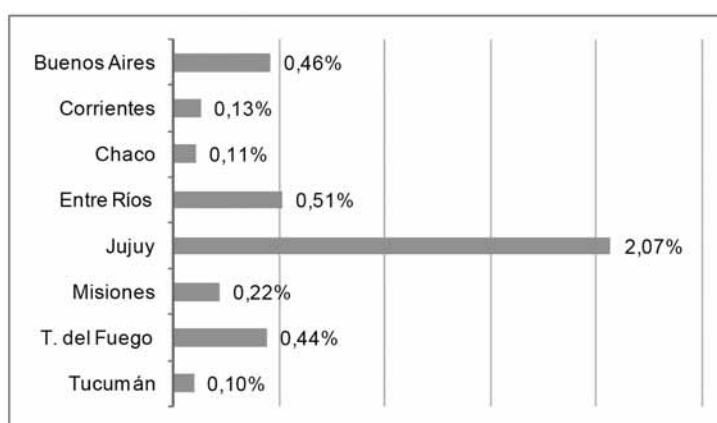
A diferencia de los demás programas que participaron de la Política Federal de Vivienda en el período de estudio, el PFEH se orientó a los gobiernos municipales y para su implementación no solo dependió de la adhesión que las provincias realizaron al programa mediante la firma del convenio marco respectivo, sino también de la adhesión de los gobiernos municipales participantes. Su cobertura territorial abarcó inicialmente un total de 36 municipios de 8 provincias. Además, la participación de estos municipios estuvo en estrecha función a las posibilidades de las organizaciones sociales que participaron de la implementación del programa. En el caso de la provincia del Chaco, participaron del convenio marco inicial los municipios de Juan José Castelli y de Resistencia y las organizaciones sociales Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados (MIJD) en el municipio de Castelli y la Corriente Clasista y Combativa (CCC) en el de Resistencia. Con posterioridad a la firma del convenio participaron algunos otros municipios, aunque no se obtuvo información de cómo se distribuyeron entre ellos las 1.006 viviendas que el programa terminó implementando en todo el período 2003-2007.

Al tratarse de un programa que se estructuró principalmente a partir de la territorialidad de las organizaciones sociales y municipios participantes, su cobertura territorial fue sumamente parcial debido a que no participaron numerosos gobiernos provinciales y municipales, y también resultó aleatoria entre las jurisdicciones participantes en relación con la distribución territorial del déficit habitacional, de los hogares con población NBI y a la distribución de la tasa de desocupación en el momento de creación del programa (cuadro y gráfico 1).

Esta misma razón que condicionó la distribución territorial a nivel nacional en el inicio del programa también afectó a la distribución que se dio al final del

Cuadro y Gráfico I. Cobertura de soluciones habitacionales del PFEH para las jurisdicciones que participaron en el convenio marco en relación con hogares NBI, en viviendas deficitarias y desocupación

Jurisdicciones	Cantidad de soluciones (Convenio Marco)	Hogares con NBI (2001)		Hogares quintiles 1-2-3 en viviendas deficitarias (2001)		Tasa de desocupación (%)
		Absolutos	Cubiertos por soluciones	Absolutos	Cubiertos por soluciones	
Buenos Aires	3.864	508.671	0,76 %	844.605	0,46 %	16,4
Corrientes	122	54.341	0,22 %	95.753	0,13 %	13,7
Chaco	130	65.672	0,20 %	123.805	0,11 %	8,6
Entre Ríos	400	46.608	0,86 %	77.805	0,51 %	13,6
Jujuy	1.300	37.028	3,51 %	62.805	2,07 %	20,5
Misiones	260	55.215	0,47 %	119.202	0,22 %	7,6
T. del Fuego	16	4.301	0,37 %	3.634	0,44 %	13,1
Tucumán	116	63.739	0,18 %	121.259	0,10 %	12,1
Totales	6.208	835.575	0,74 %	1.448.868	0,43 %	-



Fuente: elaboración propia sobre la base del Convenio Marco, el documento "Evolución de la tasa de desocupación por aglomerado. Mayo 2003" (INDEC, 2001) y de información de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales

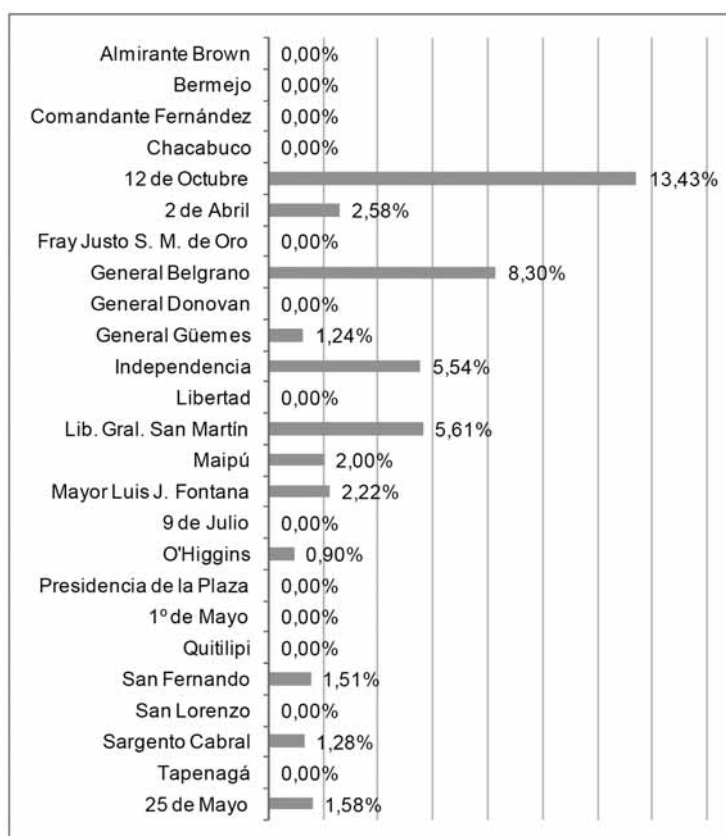
período analizado en la provincia del Chaco, y la localización de las soluciones habitacionales no tuvo en cuenta las diferencias de criticidad existentes en los distintos departamentos del interior de la provincia, sino la voluntad de participación de las organizaciones sociales y gobiernos municipales. De los 25 departamentos de la provincia apenas 12 participaron, y con una distribución de iguales características a las del nivel nacional (cuadro y gráfico 2). Similar situación se repitió en los municipios del AMGR, dado que dos de ellos participaron (Resistencia y Puerto Vilelas) y dos no lo hicieron (Fontana y Barranqueras) (cuadro y gráfico 3).

Cuadro y gráfico 2. Cobertura de soluciones habitacionales implementadas por el PEH en los departamentos del Chaco en relación con hogares NBI. Período 2003-2007

Departamentos	Cantidad de soluciones (2003-2007)	Hogares con NBI (2001)	
		Absolutos	Cobertura de las soluciones
Almirante Brown	-	2.483	0,00 %
Bermejo	-	1.772	0,00 %
Comandante Fernández	-	5.349	0,00 %
Chacabuco	-	1.615	0,00 %
12 de Octubre	214	1.594	13,43 %
2 de Abril	16	619	2,58 %

Fray Justo Santa María de Oro	-	848	0,00 %
General Belgrano	80	964	8,30 %
General Donovan	-	962	0,00 %
General Güemes	80	6.433	1,24 %
Independencia	104	1.876	5,54 %
Libertad	-	636	0,00 %
Libertador General San Martín	264	4.702	5,61 %
Maipú	40	1.999	2,00 %
Mayor Luis J. Fontana	80	3.611	2,22 %
9 de Julio	-	2.014	0,00 %
O'Higgins	16	1.770	0,90 %
Presidencia de la Plaza	-	950	0,00 %
1.º de Mayo	-	587	0,00 %
Quitilipi	-	2.386	0,00 %
San Fernando	240	16.972	1,51 %
San Lorenzo	-	1.340	0,00 %
Sargento Cabral	16	1.254	1,28 %
Tapenagá	-	401	0,00 %
25 de Mayo	40	2.535	1,58 %
Total Chaco	1.006	65.672	1,53 %
Total País	15.689	1.442.934	1,09 %

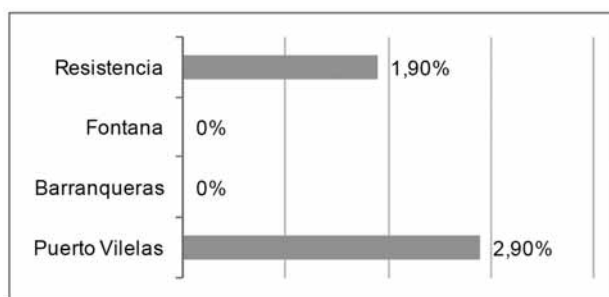
Fuente: elaboración propia sobre la base de informaciones del IPDUE e INDEC



Cuadro y gráfico 3. Cobertura de soluciones habitacionales implementadas por el PEH en el AMGR en relación con hogares NBI. Período 2003-2007

Municipios AMGR	Cantidad de soluciones (2003-2007)	Hogares con NBI (2001)	
		Absolutos	Cubiertos por soluciones
Resistencia	240	12.021	1,9 %
Fontana	-	1.597	-
Barranqueras	-	2.495	-
Puerto Vilelas	16	537	2,9 %
AMGR	256	16.650	1,5 %
Chaco (Total)	1.006	65.672	1,5 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de informaciones del IPDUV e INDEC



En relación específica con el proyecto Vargas II, ha sido desfavorable que su cobertura territorial no haya incluido inicialmente a todos los hogares del barrio, por la inequidad en la distribución de las soluciones y las consecuencias sobre la organización de la comunidad y las relaciones entre los vecinos que ella ocasionó. Si bien —como ya se señaló previamente— esta circunstancia pudo haber estado determinada por la modalidad de la gestión inicial realizada por la CCC a nivel nacional, en la que los cupos estuvieron definidos *a priori* con la identificación de la necesidad habitacional, es necesario remarcar que ella impactó de manera negativa en el proyecto ejecutado, al atender a solamente a veintiún hogares sobre un total de 600 que integraban el asentamiento.

PROGRAMA FEDERAL
MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS
MEJOR VIVIR

ANÁLISIS DEL PROGRAMA FEDERAL MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS MEJOR VIVIR Y DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO VILLA ITATÍ (RESISTENCIA, CHACO)

INTRODUCCIÓN

El programa Federal de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir tuvo por objeto contribuir a la resolución del déficit habitacional originado en el parque de viviendas construidas con materiales no precarios, carentes de baños y de instalaciones internas de agua, o con dimensiones inadecuadas para el tamaño de los hogares que las habitaban. Se instrumentó mediante un convenio marco entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los gobiernos provinciales, y requirió para la implementación de los proyectos la firma de convenios específicos entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los Institutos Provinciales de Vivienda. Con posterioridad la subsecretaría creó el Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas con Municipios, que requirió la firma de convenios específicos entre la SSDUV y estos gobiernos. Su ejecución se implementó a través de empresas constructoras.

SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO VILLA ITATÍ

Villa Itatí es un barrio precario histórico de Resistencia localizado al SO de la ciudad. Su emplazamiento se extiende a lo largo de la vía del ferrocarril Belgrano-Cargas, lindante con el predio del campus de Resistencia de la Universidad Nacional del Nordeste (figura 1). Su origen se dio a partir de una ocupación informal de terrenos municipales en los años 60, que fue posteriormente objeto de regularización dominiar y urbana, encontrándose en el momento de la investigación algunos vecinos que aún estaban en proceso de cancelación de pago de la compra de sus terrenos, aunque la mayoría ya contaba con la situación dominiar regularizada.

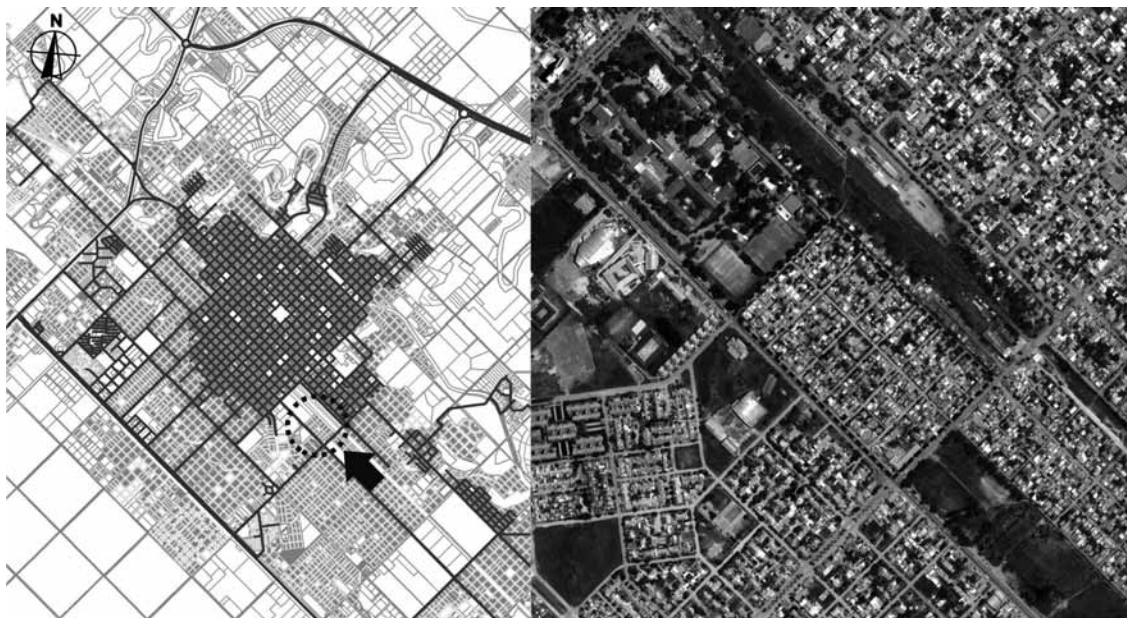


Figura 1. Ubicación del Barrio Villa Itatí en el AMGR

Fuente: elaboración propia

La localización del barrio es estratégica por su cercanía al centro de la ciudad y por encontrarse en un área urbana que cuenta con equipamientos sociales importantes (hospitales, universidad, comercios, etc.) y redes de infraestructura y servicios básicos. Dentro de esta localización permanece aún con rasgos identitarios asociados a la informalidad que le dio origen. Dentro del barrio no

existen redes de cloacas, el servicio de recolección de residuos es deficiente y el sector lindante con las vías del ferrocarril es inundable con las lluvias.

La mayoría de las casas del barrio fueron autoconstruidas; en ellas conviven familias descendientes de sus pobladores históricos e inquilinos de las numerosas edificaciones de baja calidad constructiva y de pequeñas superficies existentes, destinadas a rentas económicas. La mayoría de estos hogares dispone de empleos formales e informales de bajos ingresos y también se da un porcentaje de desocupados y subocupados.

Se trata de una comunidad que en los años 70, cuando se realizó la regularización urbana y se inició la venta de los terrenos municipales a sus ocupantes, había alcanzado cierta capacidad de organización y de movilización para que sus demandas fueran atendidas, pero progresivamente fue perdiendo esta capacidad y actualmente mantiene una relación más bien instrumental con el poder político y los organismos estatales.

El relevamiento para la implementación del programa Mejor Vivir en el barrio comenzó a mediados del año 2004, y fue una experiencia piloto de este programa en la provincia del Chaco. El barrio fue seleccionado por el IPDUV a través de un contacto de un funcionario de la Dirección de Control y Evaluación de dicho organismo con una vecina conocida del barrio, que operó como mediadora de las necesidades de la comunidad.

A partir de este relevamiento, en el cual participó un grupo de tesis de la Facultad de Arquitectura de la UNNE, que se encontraban realizando su trabajo final de carrera en el barrio, los técnicos del IPDUV elaboraron el proyecto para el llamado a licitación de las obras de mejoramiento y ampliación de viviendas. Resultaron adjudicatarias varias empresas (PYMES) locales. Las obras se ejecutaron entre los años 2005 y 2006.

El proyecto contempló un conjunto de 240 soluciones dividido en cuatro sectores, cada uno a cargo de una empresa constructora diferente; el estudio se circunscribió a uno de estos sectores, en él operó una empresa a la que se le asignaron sesenta soluciones habitacionales, de las cuales solamente pudieron ejecutarse treinta por cuestiones dominiales que se explicitarán más adelante. Las intervenciones consistieron en completamientos, refacciones y ejecuciones de módulos estandarizados. Participaron el equipo de tesis mencionado en las instancias de relevamiento físico y social; un equipo técnico del IPDUV en la verificación de la situación dominial y familiar de los beneficiarios y técnicos de la empresa constructora en la verificación del relevamiento físico inicial y elaboración de cada proyecto individual.

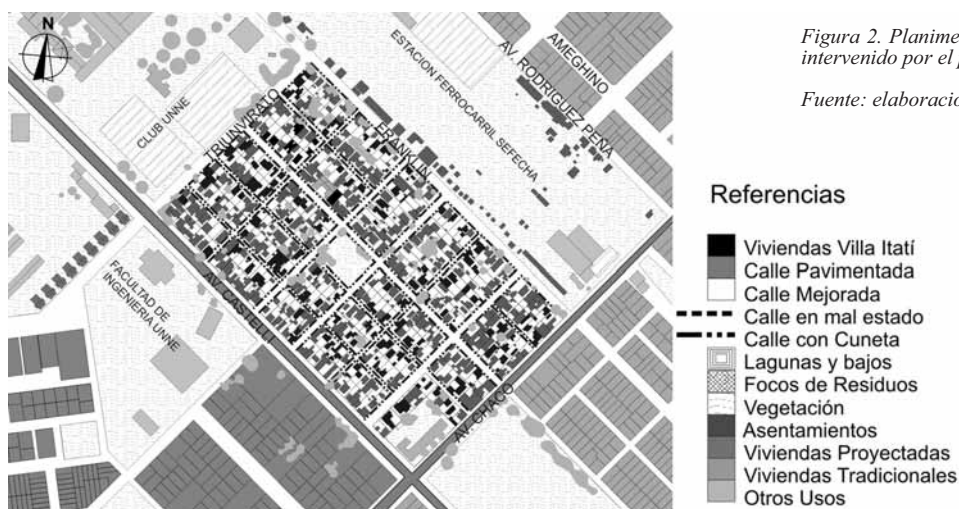


Figura 2. Planimetría del barrio intervenido por el programa

Fuente: elaboración propia



Figura 3. Línea del tiempo desde el origen del asentamiento

Fuente: elaboración propia



Figura 4. Imagen de una de las calles internas del Barrio Villa Itatí

Fuente: elaboración propia

ANÁLISIS DEL PROGRAMA Y DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL BARRIO VILLA ITATÍ

La intervención

Marco normativo

El marco normativo del PMV estuvo dado fundamentalmente a nivel nacional por el Convenio Marco Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, celebrado en julio del año 2004 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y veintitrés jurisdicciones provinciales, entre las que participó el gobierno de la provincia del Chaco. Este convenio tuvo por objeto otorgar un financiamiento no reintegrable a las jurisdicciones participantes para el mejoramiento del parque habitacional a partir de la terminación, ampliación o refacción de viviendas. En este convenio se estableció la cantidad de mejora-

mientos de viviendas para ejecutarse en cada jurisdicción y un monto fijo por solución. Con base en dicho convenio marco la SSDUV creó posteriormente el Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas con Municipios.¹

Este convenio marco que reglamentó la implementación del programa resultó un instrumento válido de intervención ejecutiva para hacer frente de manera inmediata a la crisis de los años 2001-2002, si se tienen en cuenta sus propósitos de reactivar de manera rápida la producción habitacional y generar fuentes de empleo. Fue significativo que este convenio lograra un alto grado de consenso a nivel nacional a partir de la firma de las 23 provincias argentinas. Hubiera sido deseable, no obstante, que este marco normativo, progresivamente y a partir de la evaluación de su implementación en las distintas jurisdicciones, evolucionara hacia una norma más estable y legítima, resultante del consenso entre los agentes políticos, económicos y sociales, tendiente a sentar las bases de una política de Estado en materia habitacional.

En la documentación disponible no se encontró el marco normativo de creación e implementación del subprograma MV con municipios, como así tampoco los criterios de distribución jurisdiccional de las soluciones para implementar.

Si bien —como se expresa en capítulos anteriores— la Política Federal de Vivienda planteó como una de sus líneas de acción el desarrollo en horizontal y en forma mancomunada con las áreas gubernamentales y no gubernamentales del ámbito nacional, provincial y municipal, que tienen relación directa con el mejoramiento del hábitat, la generación de empleo y la reactivación productiva, llama la atención que en el convenio marco de este programa no se haya explicitado, por un lado, la modalidad de participación de los distintos agentes institucionales, gremiales, económicos, en pos de contribuir a la reactivación del sector de la construcción y la atención de la situación social de desempleo y, por otro, pautas para la generación de los puestos de trabajo previstos. La formalización en el convenio marco de las relaciones y obligaciones de los distintos sectores y agentes hubiera contribuido a brindar respuestas más integrales a la problemática sociohabitacional de los sectores a los cuales se dirigió el programa.

En cuanto a la provincia del Chaco, el gobierno adhirió al programa en los términos que el convenio marco establecía. En el momento de la implementación, el IPDUV advirtió que los parámetros edilicios definidos por el programa a nivel nacional contemplaban realidades habitacionales muy superiores a las existentes en la provincia, razón por la cual su directorio dictó la Resolución Reglamentaria N.º 0050/15/2005 con fecha 16 de junio de 2005, por la cual:

* **Aprobó** un instructivo anexo específico para la implementación del programa en la provincia del Chaco, enmarcando las modificaciones a las especificaciones técnicas en los artículos 59, 61, 62, 64 de la Ley Provincial de Obras Públicas N.º 4990, los que fundamentalmente definían las atribuciones del organismo responsable de realizar modificaciones de obras o contratos, mediante resolución fundada. Se advertía sobre la obligación de reconocimiento por parte del contratista de aumentos en los costos de los trabajos contratados y justificando las prórrogas al plazo de los cronogramas para la ejecución de las obras.

* **Incorporó** el concepto de “saneamiento barrial” a los términos de este programa.

* **Estableció** que las economías referidas en el punto anterior solo podrían alcanzar un tope máximo del 50 % del precio del contrato.

Con esta resolución el IPDUV intentaba adecuar las acciones programáticas previstas desde la órbita nacional a las condiciones habitacionales locales.

1- Para la implementación de este subprograma la SSDUV firmó convenios específicos con los municipios. No resultó posible verificar la existencia de instrumentos normativos que actuaran como marcos de regulación e instrumentación de este subprograma, por los cuales la SSDUV le otorgaba directamente financiamiento a los municipios para la ejecución de obras de mejoramiento de viviendas.

En sus considerandos, la resolución expresó:

“(...) al momento de la implementación del contrato se fue advirtiendo que los parámetros edilicios allí fijados contemplaban realidades muy superiores a las existentes en nuestra Provincia”.

Según la información brindada por un informante clave del instituto:

“(...) el Estado provincial no tenía un exacto banco de datos respecto del panorama situacional de esta gente, y mucho menos de un estado de la demanda que eso significaba”.... (Funcionario del IPDUV de una. Entrevista: abril de 2010).

“(...) el Gran Resistencia posee asentamientos humanos muy nuevos, muy recientes, en donde tenemos que dar solución con un programa que no está destinado a nuestra provincia. El programa está destinado a zonas más consolidadas; no obstante, creo que estamos tratando de hacer la mejor buena letra para traer la mayor cantidad de recursos. No sé si estamos haciendo del todo bien en la lucha por capitalizar porque en esa lucha por ahí las cosas no te salen tan bien, pero no estamos dispuestos a dejar pasar la oportunidad”.... (Funcionario del IPDUV de una. Entrevista: abril de 2010).

Con base en estos testimonios se puede valorar positivamente esta iniciativa provincial, ya que ampliaba el objeto cardinal del programa —“viviendas deficitarias” construidas con materiales no precarios— por “saneamiento barrial”, definido por las necesidades básicas de la comunidad. Hubiera sido deseable desde el punto de vista normativo que más allá de la necesidad de captar fondos, dada la emergencia del momento, la decisión de adherir al programa, a partir de la firma del convenio marco, hubiera resultado de un diagnóstico de la situación habitacional provincial.

En cuanto a la creación del subprograma MV con Municipios, al no contar con información en relación con su marco normativo específico, no fue posible identificar y valorar los instrumentos jurídicos que regularon la participación de los gobiernos locales en la implementación del programa. Cabe destacar que si bien la provincia del Chaco cuenta con la Ley del Sistema Provincial de Vivienda (1996), que reglamenta la participación de los municipios en la política provincial, en pos de asegurar no solo un mayor consenso y transparencia al sistema, sino también una mayor adecuación de las soluciones a los territorios municipales, en el momento de la implementación del programa en la provincia del Chaco y en el AMGR (al igual que gran parte de las acciones implementadas por el IPDUV) no se respetó este marco normativo vigente.

En el caso estudiado del Barrio Villa Itatí, la participación del gobierno municipal de la ciudad de Resistencia se limitó a la verificación de la situación dominial de los destinatarios.

Por su parte, la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones habitacionales cumplimentó con lo establecido en el marco legal vigente, participando mediante el procedimiento de licitación pública establecido por la Ley de Obras Públicas.

A pesar de existir un convenio marco de Cooperación entre la Universidad Nacional del Nordeste y el gobierno del Chaco, la participación del grupo de estudiantes de la FAU-UNNE que se vinculó a este proyecto con propósitos de desarrollar su trabajo final de carrera no se encuadró en este convenio, y si bien los aportes se realizaron en carácter de pasantes del IPDUV, la Universidad y el IPDUV no formalizaron esta articulación.

En este punto se puede concluir que si bien se contaba con marcos normativos vigentes que hubieran permitido ir articulando formalmente una trama de relaciones entre actores institucionales, su forma de actuación debilitó estas potencialidades.

Organización y articulación institucional y de actores participantes

Para la implementación del programa se vincularon mediante acuerdos interjurisdiccionales, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los representantes de los gobiernos provinciales. El ministerio fue responsable del financiamiento de las soluciones habitacionales, la Secretaría de Obras Públicas a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda fue la encargada de fijar los lineamientos para la elaboración y ejecución de los proyectos que se ejecutarían en las distintas jurisdicciones, canalizar las gestiones y realizar las auditorías técnicas y financieras de los proyectos aprobados.

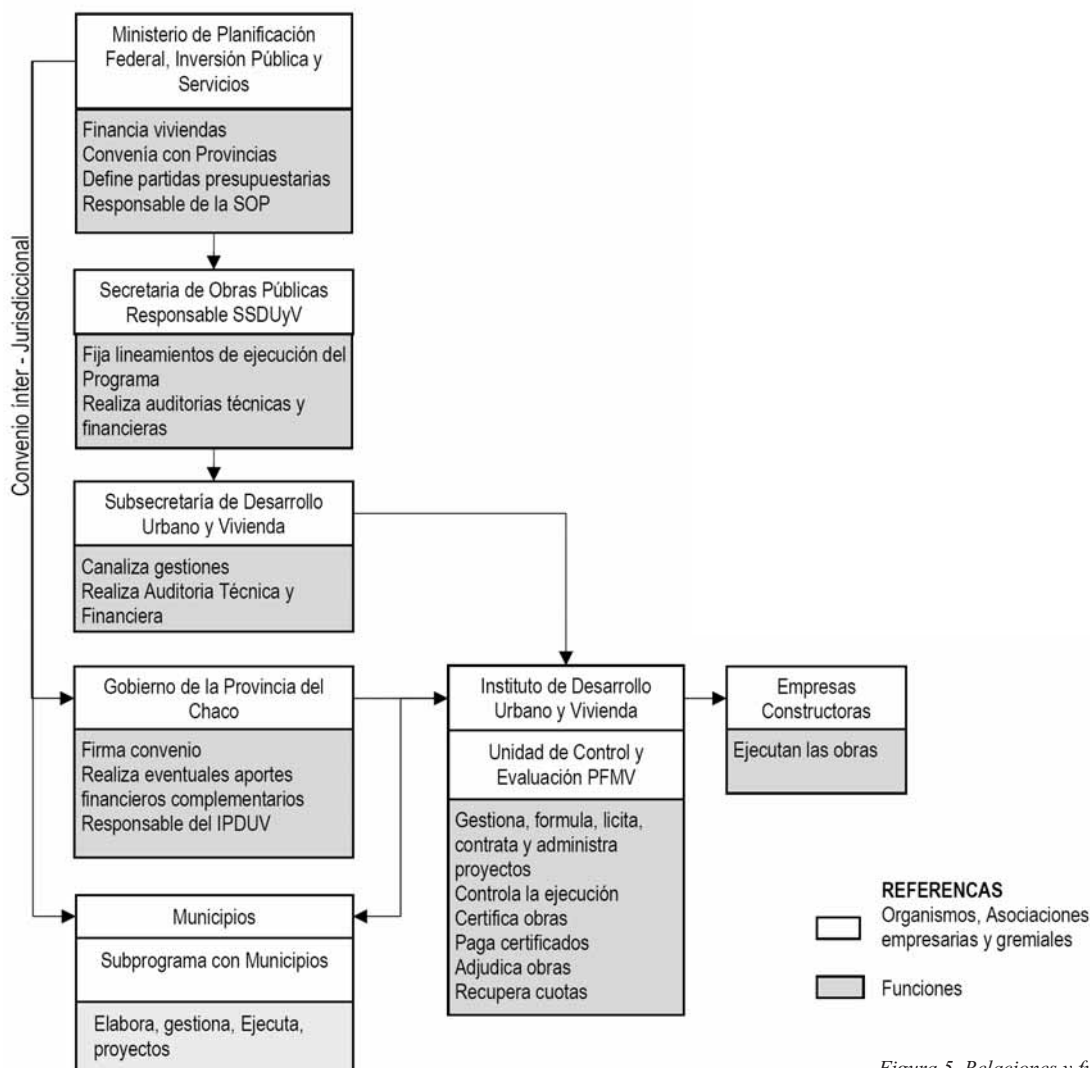


Figura 5. Relaciones y funciones entre organismos participantes en el Chaco

Fuente: elaboración propia sobre la base del marco normativo del programa y la Política Federal de Vivienda

Los Institutos Provinciales de Vivienda, por su parte, se encargaron de implementar el programa en las jurisdicciones. Tuvieron a su cargo la formulación de los proyectos, la gestión y concreción de las licitaciones públicas y la contratación de las empresas constructoras locales para la ejecución de las obras. También tuvieron a cargo la administración y control del avance de los emprendimientos. De este modo los Institutos Provinciales de Vivienda fueron los que

se vincularon de manera directa con las entidades empresariales y con la SSDUV para cumplimentar los procedimientos administrativos, técnicos y financieros.

Sobre la base del convenio marco (Nación-Provincias), la SSDUV desagregó un subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas con Municipios. Para su implementación la SSDUV firmó convenios específicos con los municipios, por los cuales les otorgaba de manera directa financiamiento para la ejecución de obras de terminación, ampliación y refacción de viviendas. No resultó posible contar con información en relación con la organización administrativa y modalidad de articulación entre estos organismos participantes.

A nivel de la provincia del Chaco —de acuerdo con señalamientos de los informantes clave— se conformó una Unidad de Control y Evaluación del programa dentro del IPDUV. Esta unidad contaba con dos directores, uno para el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y otro para el interior provincial, y se articuló a nivel horizontal con las distintas gerencias del IPDUV (Proyecto, Desarrollo Urbano, Social, Contable, Legal, etc.) para la gestión, formulación e implementación de los proyectos.

De lo expresado en el gráfico de la figura 5 se deduce que el programa se planteó una articulación vertical entre los dos niveles jurisdiccionales principales (Nacional y Provincial), y que luego, con el subprograma orientado a municipios, la SSDUV se articuló también con este tercer nivel. Es decir, en el caso del Chaco, no previó una articulación con las políticas sociales y territoriales de otros organismos del Estado provincial. Desde el punto de vista de la integralidad de las soluciones habitacionales, la ausencia de otros organismos del Estado provincial condujo a la concentración de la totalidad de las acciones del programa a nivel provincial en el IPDUV. Inclusive dentro de este organismo, la articulación intrainstitucional prevista entre la unidad del programa y las distintas áreas del IPDUV fue débil. Estos fueron factores que limitaron la visión sobre la problemática habitacional exclusivamente al problema de la vivienda, sin tener en cuenta otras dimensiones implicadas en la problemática que se intentaba abordar.

“(...) en el instituto nadie sabe qué hizo el otro. Por un lado está el área legal, de proyecto, social, contable, todos no se conectan entre sí, esto dificulta a los técnicos que tenemos que ir a campo, ya que tampoco se conectan con la unidad que tiene a cargo la implementación del programa. Nadie quiere dar la información que tiene...” (Funcionario del IPDUV. Entrevista: 2010).

Conforme a lo expuesto se puede decir que este conjunto de situaciones dio lugar a nivel provincial a una acción desarticulada.

Articulación con otros programas

En el marco de los objetivos generales de la política Federal de Vivienda, el programa se articuló indirectamente a partir de la firma del convenio marco de adhesión con el programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FONAVI. Dicho programa fue creado para mejorar la calidad de gestión del Sistema Federal de Vivienda, en especial el recupero de las inversiones FONAVI, para retroalimentar el financiamiento del sistema y revalidar del principio de solidaridad en la vivienda social. Para ello se propuso la regularización de dominio y cobro de la totalidad de las viviendas terminadas; la agilización de los mecanismos de adjudicación y cobro de planes en ejecución, con el objetivo de duplicar en un año los niveles de recaudación en concepto de recupero de cuotas. Planteó también la necesidad de implementar planes de fortalecimiento institucional con vistas a reforzar las capacidades de los organismos provinciales de vivienda, asistiéndolos en aspectos sociales, financieros, informáticos y administrativos.

Por otra parte, en la provincia del Chaco se previó la articulación del PFMV con el PROMEBA I y se realizaron algunas experiencias, como el caso del proyecto ejecutado en la Localidad de Tres Isletas. Esta vinculación —que dio

una mayor integralidad a las soluciones, al menos, en las dimensiones urbana y habitacional— fue realizada por proyectos y no fue institucionalizada de manera sostenida en el tiempo.

“(...) El único programa que complementaría hoy la gestión que estamos haciendo para que vengan otro tipo de programas y subprogramas y se complementen con este es el PROMEBA, que es el programa de mejoramiento de barrios, que hace más bien a la infraestructura y que asiste a lo sumo con soluciones sanitarias, desde el punto de vista de la intervención en el lote”. (Funcionario de la Unidad de control y evaluación del PFMV- IPDUV. Entrevista: 2010).²

Es valorable que el programa no estableciera articulaciones rígidas en su convenio marco y que diera libertad a las provincias de realizarlas de acuerdo con las realidades y posibilidades locales; sin embargo, hubiera sido deseable que se previeran algunos requisitos de articulación con programas de educación, salud, capacitación laboral, etc. que contribuyeran a soluciones de mayor grado de integralidad.

En relación con la resolución del IPDUV para la implementación del programa —analizada previamente— hubiera sido deseable que realizara articulaciones en concordancia con el espíritu de saneamiento barrial, otorgado al programa en el nivel provincial

En el caso estudiado del barrio Villa Itatí, la implementación del programa no coordinó con ningún otro programa social, aunque la situación del barrio lo ameritaba, sobre todo en las dimensiones urbano-ambiental y social.

La participación y funciones de agentes extraestatales

El convenio marco de adhesión al PFMV establecía en el artículo quinto que los proyectos presentados solo podían ser ejecutados por empresas constructoras, exigiéndole a las jurisdicciones dar cumplimiento a la reglamentación de la Ley Provincial de Obras Públicas, que en el Chaco requiere del llamado a licitación pública como mecanismo de adjudicación. Dicha cláusula no especificaba el tipo de empresa que podía ser adjudicataria del programa. En la provincia existían distintos grupos de empresas; las más importantes de la industria de la construcción se nucleaban en la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), mientras que otras constructoras de menor escala, fabricantes, prestadores de servicios y profesionales del sector, se nucleaban en la Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción (CAPYC), y también existía una asociación que nucleaba a 42 pequeñas empresas ligadas al sector de la construcción, en su mayoría radicadas o procedentes del interior de la provincia del Chaco, la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción (APYMEC).

El IPDUV reconoció falta de capacidad operativa para abordar la complejidad de implementación del programa, consistente en intervenir en lotes con viviendas habitadas, donde era imprescindible la interacción con las familias por parte de personal capacitado; sin embargo, no formuló ninguna reglamentación particular en este sentido ni tampoco propició articulaciones con agentes extraestatales capacitados para aplicar el programa de una manera más integral y menos estandarizada.

“(...) el Instituto de Vivienda ha estado acostumbrado siempre a llevar adelante planes FONAVI y PREFONAVI, donde el rol por parte de la administración del Estado consistía fundamentalmente en la utilización de esos recursos en obras masivas en donde el Estado debe dejar su aval en su calidad de obra, inaugurábamos y concluía ahí el rol. Esta es la primera vez que el Estado provincial debe trabajar tan en contacto con la gente, en contacto con la comunidad, y con esa franja social, la más carenciada, a la que nunca habíamos acudido...”. (Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV- IPDUV. Entrevista: 2010).

2- En el año 2003, el IPDUV tenía en la primera fase de PROMEBA en elaboración ocho proyectos en distintos municipios de la provincia. Por la crisis económica de 2001-02, el crédito no fue suficiente para cumplir con estos proyectos. Se decidió entonces articular con otros programas, entre ellos el Mejor Vivir; para complementar los fondos existentes y llevar adelante algunos de los proyectos comprometidos. La articulación consistió en la utilización de los fondos del Mejor Vivir; para la construcción de los núcleos húmedos (cocina y baño) de acuerdo con la normativa impuesta por PROMEBA. En este contexto, se realizaron tres experiencias piloto, una de ellas fue la de Tres Isletas en el barrio Nueva Alianza.

Para la ejecución de las obras y según informantes de los equipos técnicos del IPDUV, el instituto decidió priorizar acercar el financiamiento de la Nación a las pequeñas y medianas empresas, considerando que serían las más indicadas para asumir este tipo de tareas que demandaba la implementación del programa. La experiencia indicó que más allá del beneficio económico directo que tuvieron las empresas constructoras en general y las PYMES en particular, la implementación del programa impactó además favorablemente, por el volumen de demanda de insumos, sobre el comercio minorista local.

“(...) en la provincia del Chaco, salvo en muy poquitas excepciones, se ha estado trabajando con empresas constructoras grandes. La característica de esta gestión de gobierno, fundamentalmente por parte del Instituto de Vivienda fue brindar oportunidades de acceder al financiamiento de la Nación a las pequeñas y medianas empresas. Resultó que el comercio minorista, el bolichito de barrio, del volumen obtuvo beneficio”. (Funcionario de la Unidad de control y evaluación del PFMV- IPDUV. Entrevista: 2010).

Asimismo —y en concordancia con el espíritu de la Política Federal que decidió incorporar como uno de los temas centrales de gobierno una nueva política de vivienda orientada simultáneamente al mejoramiento del hábitat y a la reactivación productiva, con la premisa de que la inversión en el sector de la vivienda tenía múltiples impactos para superar situaciones económicas recesivas— es posible aventurar que la importante cantidad de soluciones que se ejecutaron en el marco del programa (16.678 soluciones) permitieron por un lado equilibrar la participación y beneficio de los distintos sectores económicos involucrados en el mercado de la construcción y, por otro, contribuir no solo a mejorar la situación salarial de los trabajadores de la construcción, pertenecientes a las distintas asociaciones empresariales, sino también de los trabajadores de los sectores subsidiarios (sector ladrillero, forestal, etc.), a partir de la reactivación del mercado de la construcción en general.

En el caso del proyecto del barrio Villa Itatí, en el sector estudiado se identificaron tres tipos de agentes extraestatales participantes: una empresa constructora de mediano porte,³ los destinatarios y un equipo de tesis de la FAU UNNE, que durante la implementación fue incorporado al programa a través del régimen de pasantías de la UNNE.

La empresa que intervino en el sector estudiado resultó adjudicataria de 60 soluciones habitacionales, pero solo pudo concretar la mitad de ellas, correspondientes a los hogares que tenían regularizado el dominio de los terrenos, y quedaron sin concreción los hogares cuya situación dominial no podía sanearse en el corto plazo (en su mayoría por estar atravesando procesos sucesorios).

“El IPDUV propuso que el potencial destinatario del programa solamente cuente con algún tipo de instrumento legal que acredite que en algún momento el terreno que habita estará en situación de dominio saneado, en el sentido que el convenio marco lo estipula. Solo dos instancias son privativas para la implementación del programa: 1- que el terreno esté en trámite de sucesión, dado el tiempo que demandan estos trámites en nuestro país; 2- cuando se trata de personas que están ocupando terrenos que corresponden a la Nación, llámese ferrocarril o ejército, por el mismo motivo”. (Funcionario de la Unidad de control y evaluación del PFMV- IPDUV. Entrevista: 2010).

La modalidad operativa del programa (intervenir para la refacción o ampliación de viviendas con familias residentes) requería una metodología de abordaje que propiciara la participación de los destinatarios en las decisiones sobre el proyecto, tendiente a la resolución más adecuada a las particularidades de sus problemas. En este sentido, y teniendo en cuenta por un lado la lógica empresarial (construcción de viviendas en serie, en terrenos deshabitados) y por otro la falta de personal capacitado en el IPDUV para este tipo de abordaje, los técnicos de la empresa operaron de manera individual con cada familia destinataria haciendo lo posible para combinar los montos adjudicados por cada vivienda con las necesidades de cada grupo familiar y con las posibilidades edilicias de

3- En Villa Itatí participaron cuatro empresas, medianas y pequeñas, a las que se les adjudicó un cupo de 60 soluciones proporcionales a su capacidad operativa, y tuvieron a su cargo el ajuste del proyecto, del presupuesto, la provisión de materiales y la ejecución de las obras.

las construcciones existentes, en la mayoría de los casos, realizadas por auto-construcción, con serios problemas estructurales.

Por parte del IPDUV, algunas de estas cuestiones referidas al abordaje en terreno se intentaron superar mediante el equipo de tesis de la FAU UNNE.⁴ Esto se realizó a partir de la suscripción de un acuerdo de trabajo, enmarcado en la modalidad de pasantías (estipulada por el IPDUV y la UNNE).⁵ Estos alumnos aportaron a la producción de información que permitiera dar respuestas más adecuadas a las necesidades del sector que se iba a intervenir en el barrio, elaborando un formulario de relevamiento con la supervisión de la cátedra, asesorando a algunas familias en aspectos legales, proyectuales, etc., y proponiendo un modelo para llevar adelante un proceso informativo y organizativo que optimizara el desarrollo de las acciones. No todas las iniciativas propuestas por el equipo de la FAU fueron adoptadas, y su aporte se circunscribió al levantamiento de información y al seguimiento del proceso de ejecución de las obras. Con el transcurrir del proyecto este grupo de estudiantes sin proponérselo fue progresivamente subsumido por la dinámica del IPDUV.

“(...) inicialmente nos beneficiaba para el primer contacto con las familias decir que estábamos trabajando para el instituto, pero a medida que los vecinos quedaban inconformes con las soluciones que se les brindaban, tratamos de distanciarnos. De hecho, una vez tuvimos un episodio de un muchacho que nos amenazó con una sevillana reclamando que se le hundió un piso perimetral. Tuvimos que explicarle que éramos de la UNNE” (Integrante del grupo de estudiantes de la FAU-UNNE. Entrevista: 2010).

En cuanto a la participación de los destinatarios no fue prevista a nivel del proyecto. Tanto es así que de acuerdo con las expresiones vertidas por un grupo de vecinos de Villa Itatí, la intervención se inició sin preparación previa de la comunidad. En este contexto, se circunscribió a la aceptación de la intervención, que implicaba permitir los relevamientos y el ingreso de los técnicos para la evaluación de las condiciones de las casas y de la situación dominial. Esta modalidad restringió las posibilidades de los destinatarios, de manera que opinaron y plantearon sus necesidades solo en la medida en que pudieron, dependiendo del grado de apertura del técnico a cargo de la solución. En referencia a la forma de relación con los técnicos de la empresa, así se expresaban los vecinos:

“(...) él dijo que tenía un monto, pero no nos dijo cuánto. Hay en casas que se invirtió más que en otras, se invirtió menos en mi casa. (Vecino de Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista grupo focal: 2010).

“(...) para mí era depende de la necesidad que había en cada casa, a nosotros nos faltaba un baño, una pieza para los chicos y una cocina. Para mí ese criterio usaron, por prioridades.... (Vecino de Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista grupo focal: 2010).

“(...) Nosotros les preguntábamos, no podíamos opinar (...) (Vecino de Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista grupo focal: 2010).

De lo expuesto se puede inferir que hubo un balance desequilibrado entre la participación de las empresas constructoras y los destinatarios de las soluciones sobre las decisiones para la implementación del programa en sus distintas fases (diseño, ejecución y evaluación). La balanza se inclinó a favor de las empresas, dado que el programa tanto a nivel nacional como provincial no previó la participación de los destinatarios en ninguna instancia de la implementación. En el caso estudiado, esta situación profundizó la desmovilización y desorganización comunitaria previa a la implementación del programa, acentuando el individualismo y propiciando la desconfianza entre vecinos.

Recursos financieros

El gobierno nacional, a través del MPFIPS, financió con fondos del tesoro nacional el mejoramiento, ampliación o refacción de viviendas deficitarias

4- Mediante este régimen cada estudiante recibía una retribución de \$300 por mes durante el proceso, y al finalizar el trabajo fueron incorporados como personal del IPDUV, a excepción de una de las integrantes del grupo.

5- La tesis de este equipo giraba en torno al hábitat popular desde una orientación teórica que reconocía al destinatario como agente decisor en los procesos de resolución de sus problemas habitacionales.

recuperables, con carácter de subsidio no reintegrable a los beneficiarios, por un monto total de \$1.456.155.000 para la ejecución de 140 mil soluciones habitacionales. Una vez concluidas las obras, las jurisdicciones debían iniciar de manera inmediata el recupero de las cuotas de amortización, que pasarían a formar parte de sus recursos. A la provincia del Chaco le correspondieron inicialmente 6.760 soluciones por un monto total de \$7.600.000, inversión equivalente al 4,6 % del monto total de inversión en el país. La inversión por vivienda fluctuaba entre \$ 10.000 y \$ 22.400 según la localización geográfica.

Del total de las soluciones habitacionales ejecutadas en el país por el programa Mejor Vivir en el periodo 2003-2007, la provincia del Chaco ejecutó un total de 16.678 soluciones (25,40 %), y recibió un financiamiento equivalente a \$185.629.036. En el caso del AMGR, se ejecutaron 4.350 soluciones (26,09 %) por un monto equivalente a \$47.197.000 (25,42 % del total provincial). La inversión representó un monto promedio de \$ 10.850 por solución.⁶

Se valora positivamente la búsqueda del programa por articular las soluciones de la dimensión habitacional, con ciertos aspectos de las dimensiones económicas, proponiendo utilizar la inversión en la producción de viviendas como uno de los componentes importantes para reactivar la economía interna del país y generar puestos de trabajo, favoreciendo de manera directa a las empresas constructoras medianas y pequeñas e indirectamente a todo el sector de la industria de la construcción.

A nivel provincial, de acuerdo con la información brindada por funcionarios locales responsables del programa, los fondos adjudicados dependían de la documentación elaborada por el IPDUV para adherir a aquel. En el momento de la instrumentación, y según información brindada por informante clave, solamente el 65 % del monto total asignado por solución habitacional era invertido en la obras, mientras que el 35 % restante era absorbido por el circuito administrativo y el costo empresarial. En términos cuantitativos, esto significaba que para una solución para la cual se había estipulado inicialmente un monto de diez mil pesos (\$ 10.000) se terminaba invirtiendo efectivamente en la obra un monto aproximado de seis mil quinientos pesos (\$6.500). Lo exiguo de los fondos que quedaban disponibles para cada solución en relación con el alto grado de precariedad de las situaciones que había que intervenir hacía imposible satisfacer equitativamente las necesidades de cada hogar, lo que generaba conflictos entre beneficiarios, empresas e IPDUV.

En el caso analizado, la intervención del programa en el barrio no significó erogación alguna para los destinatarios, lo que sin dudas representó un apoyo para los hogares beneficiarios, que —como ya fue señalado— presentaban en el momento de la intervención condiciones laborales precarias. Esta modalidad de subsidio total a los destinatarios resultó coherente con la decisión política de atender a la población de menores recursos y permitir la capitalización de las mejoras introducidas en sus viviendas, pero a su vez representó —de acuerdo con los señalamientos de los entrevistados— una presión al momento de expresar sus demandas.

“(…) : No nos dijeron que hay que pagar, nada...” (Vecino de Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista grupo focal: 2010).

“(…) Nos dijeron que era un subsidio de la Nación, que no había que pagar, que era un mejoramiento de barrio que se hacía (...)” (Vecino de Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista grupo focal: 2010).

(...) No queríamos preguntar mucho, como venía de arriba no queríamos tener pretensiones... venía de arriba y no podíamos exigir... (Vecino de Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista grupo focal: 2010).

6- En el caso del subprograma Municipios no se contó con información sobre montos destinados ni modalidad de distribución de los recursos.

Requisitos de implementación para las jurisdicciones

Los requisitos generales planteados por el PFMV en el convenio marco a las jurisdicciones provinciales se sintetizan en los siguientes puntos:

- * **Financiamiento:** fue no reintegrable para las jurisdicciones y debió destinarse a la terminación, ampliación o refacción de viviendas de grupos familiares que necesitaban que su vivienda sea completada o mejorada.
- * **Destinatarios:** grupos familiares que a partir de sus propios esfuerzos hubieran iniciado la construcción de sus viviendas únicas y que no tuvieran acceso a las formas convencionales de crédito.
- * **Otorgamiento del financiamiento:** se realizó por proyectos y acorde con las disposiciones establecidas a nivel nacional por la SSDUV.
- * **Aportes complementarios de las jurisdicciones:** estas debían hacerse cargo de la provisión de terrenos y realización de obras de infraestructura adicionales si fueran necesarias, aunque, en caso de no disponibilidad de recursos para ellas, el programa contempló la posibilidad de gestionarlos ante la Nación. Una vez definidos y acordados los aportes complementarios, las jurisdicciones debían asumir el compromiso de suficiencia y disponibilidad de los recursos a los efectos de cumplimentar la finalización de las obras en los plazos programados.
- * **Localización de los proyectos:** en centros urbanos, en terrenos no inundables y con dominio saneado.
- * **Tecnología requerida:** mano de obra intensiva.
- * **Plazo de ejecución:** no podían superar los ocho meses de duración, incluidas las obras complementarias.
- * **Ejecución de las obras:** por empresa mediante licitación pública.

Estos requisitos estuvieron centrados fundamentalmente en el mejoramiento y ampliación de viviendas, sin tener en cuenta la complejidad y particularidades de la problemática en las distintas jurisdicciones. En cuanto al control de resultados, estuvo centrado en la eficacia y eficiencia financiera, es decir, en cómo se aplicaron los fondos y cuánta obra fue ejecutada.

Para la implementación, el programa determinó a nivel general que la distribución por zonas geográficas y por jurisdicción establecida preliminarmente tenía carácter de “*inicial*”, ya que el convenio marco de adhesión preveía su ajuste a partir del sexto mes de la fecha convenida para su inicio y con posterioridad cada tres meses, de acuerdo con un conjunto de indicadores combinados. Estos indicadores estaban relacionados fundamentalmente con la eficiencia del gasto y con el cumplimiento de las metas del Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FONAVI, celebrado entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dada la complejidad de la problemática atendida por el programa, resultó negativo que no haya propiciado, en la etapa de elaboración de los proyectos, instancias de diagnósticos con participación de los actores locales vinculados con la problemática, entre ellos, los destinatarios, de manera de estimular y fortalecer procesos organizativos, detectar las necesidades y proponer los satisfactores adecuados, como resultante de trabajos conjuntos.

En el Chaco, el IPDUV —como ya fue señalado— dictó una resolución que incorporó un conjunto de modificaciones tendientes a posibilitar la implementación de los proyectos en la provincia, en la que estableció los siguientes requisitos:

- * Realizar relevamientos con la empresa e inspector del IPDUV para definir el tipo y la cantidad de intervenciones en cada proyecto.
- * Calcular el monto por proyecto sobre la base de la cantidad de intervenciones para realizar.
- * Redistribuir los fondos sobrantes de las intervenciones en el mismo barrio o en otro.
- * Realizar trabajos necesarios no comprendidos en los presupuestos originales enmarcados en la ley provincial de obras públicas sin que ello modifique el monto pactado.
- * Reducir los niveles de terminación para producir los ahorros necesarios y brindar mayor cobertura.

- * Definición de módulos y condiciones técnicas para su ejecución (módulo baño, módulo cocina baño, módulo dormitorio).
- * Pautas generales para la implantación de los módulos en los lotes.
- * Especificación de niveles de terminación.
- * Autorización de los destinatarios para el depósito de materiales en sus lotes.
- * Firma del destinatario en el momento de recepción de las obras.

Fue destacable la iniciativa del IPDUV de fijar requisitos para adecuar la implementación del programa a las necesidades de la jurisdicción, pero algunos de ellos resultaron contradictorios o de difícil implementación. Por un lado, exigían a los técnicos el cálculo de los montos por proyecto sobre la base de la cantidad de intervenciones para realizar —cuestión de la que podría inferirse que se propiciaba una solución particularizada a cada situación habitacional deficitaria—, pero, por otro lado, requería la definición de módulos estandarizados (módulo baño, módulo cocina-baño, módulo dormitorio), que fue la modalidad priorizada por las empresas constructoras que implementaron las soluciones en el caso de la provincia del Chaco.

Para la definición del monto de intervención por solución habitacional, y tal como lo señalaron los informantes clave, en la provincia del Chaco, ante la ausencia de diagnósticos previos y la premura por captar el financiamiento que ofrecía el programa, el IPDUV formuló proyectos en gabinete, calculando el monto necesario por solución habitacional, sobre la base del cómputo y presupuesto de módulos estandarizados (módulo baño, módulo cocina-baño, módulo dormitorio), a partir de los cuales se realizó un promedio de 10.000 pesos por intervención. Esta modalidad operativa de predefinición de las soluciones, si bien resultó efectiva para la captación de los fondos nacionales, contribuyó a tergiversar el espíritu del programa, cuya finalidad era la de atender una demanda sistemáticamente excluida de la política habitacional, constituida por el parque habitacional deficitario que requería de mejoramientos o ampliaciones ajustados a sus necesidades particulares.

Por otro lado, el rol de los destinatarios de las soluciones, de acuerdo con los requisitos descritos, quedaba circunscripto a la aceptación de la intervención. En este sentido, hubiera sido deseable la incorporación de requisitos que contemplen o promuevan la participación efectiva de los destinatarios en las definiciones de los satisfactores y en las decisiones en las distintas instancias del proyecto.

Además de la definición de los requisitos de implementación del programa definidos por la citada resolución del IPDUV, la Unidad de Control y Evaluación flexibilizó algunos de los requisitos que a nivel nacional se habían fijados en el convenio marco. En relación con la intervención en viviendas localizadas en terrenos no inundables, un informante del IPDUV expresaba:

“(...) Uno de los requisitos que planteaba el programa decía que tenía que ser una vivienda que no se inunde. Sí, por supuesto, tratamos de que sí, si el terreno está en un sector que evidencia situación de inundabilidad, allí no intervendríamos, pero si fuera así no le hacemos vivienda a nadie en la olla esta. Pero acá tenemos todo para tratar de buscarle un costado a la cuestión, porque es la verdad, si tenemos que atenernos a la letra fría del programa, como está pensado para otro lugares, acá no podemos hacer nada porque desde el punto de vista del suelo, la gran mayoría vive en terrenos que no dan garantía por inundabilidad (...)” (Funcionario de la Unidad de control y evaluación del PFMV- IPDUV. Entrevista: 2010).

Otra de las condiciones que fue relativizada estuvo vinculada con la situación dominial. Si bien el programa establecía que en el momento de la ejecución de las soluciones los terrenos debían tener el dominio saneado, en el caso de la provincia del Chaco, se tomó la decisión de intervenir teniendo en cuenta las particularidades provinciales.

Según información brindada por el director del programa para el AMGR:

“ (...) bajo el criterio que lo que se haga va a consolidar una irregularidad, nadie va a poder hacer nada acá... en la provincia, mediante gestiones realizadas ante el organismo nacional, dada la magnitud y complejidad de la problemática dominial, el IPDUV propuso que el potencial destinatario del programa, solamente, cuente con algún tipo de instrumento legal que acredite que en algún momento el terreno que habita estará en situación de dominio saneado en el sentido que el convenio marco lo estipula. Solo dos instancias son privativas para la implementación del programa: 1) que el terreno esté en trámite de sucesión, dado el tiempo que demandan estos trámites en nuestro país; 2) cuando se trata de personas que están ocupando terrenos que corresponden a la Nación, llámese ferrocarril o ejército, por el mismo motivo”. (Funcionario de la Unidad de control y evaluación del PFMV- IPDUV. Entrevista: 2010).

Las expresiones vertidas por el informante institucional reflejan la situación provincial en el momento de implementar el programa y las intervenciones realizadas en lugar de operar como vehículo para viabilizar el saneamiento dominial terminaron consolidando en algunos casos situaciones de irregularidad en cuanto a la tenencia del suelo. Esta situación puso de manifiesto la dificultad creciente de gran parte de la población para acceder a suelo urbano y a una vivienda adecuada con los correspondientes servicios y equipamientos, frente a la ausencia de políticas de suelo que permitan frenar la especulación inmobiliaria y propiciar la recuperación de tierras con finalidad social.

En el caso estudiado del Barrio Villa Itatí, el programa se implementó de la siguiente manera: los relevamientos se realizaron a cada uno de los hogares de forma separada y sin coordinación técnica entre los organismos involucrados. El equipo de tesistas de la FAU-UNNE realizó el relevamiento físico y social. El equipo técnico del área social del IPDUV realizó las entrevistas de verificación de la situación dominial y familiar, para conocer la situación legal de cada vivienda y establecer la aptitud para ser destinatarias. Una vez resuelta la selección, los técnicos de la empresa ajustaron el relevamiento inicial a la propuesta de intervención y realizaron la documentación de obra y su presupuesto correspondiente.

Sobre la base del requisito de redistribución de los fondos sobrantes, aquellos que se preasignaron a las viviendas del sector de estudio y que no se pudieron construir por problemas dominiales fueron asignados a otros barrios (por ejemplo, Villa Libertad de Resistencia).

En relación con el citado criterio de distribución, en el sector del barrio estudiado, los técnicos de la empresa a cargo de la implementación de las soluciones acordaron con inspectores del IPDUV que se utilizara el monto preasignado por solución habitacional de manera flexible, redistribuyéndolo de acuerdo con las mejoras que requería cada vivienda. Esta modalidad podría considerarse positiva en la medida en que intentó adecuar los recursos a las necesidades particulares de cada caso, aunque de acuerdo con los señalamientos de los destinatarios la falta de información adecuada provocó confusión y conflictos entre los vecinos y los técnicos.

“ (...) Nunca supimos el tope de cuánto era. Que me diga el ingeniero, arquitecto tanto, tenemos para gastar, pero nunca nos entregaron un papel que decía se gastó en esto y en esto (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí. Entrevista: 2010).

Sumada a los problemas de falta de consenso con los vecinos, esta modalidad de redistribución de los montos que se dio en el sector de estudio se implementó sobre la base de acuerdos informales entre los técnicos de la empresa y los inspectores del IPDUV. Hubiera sido deseable que estos acuerdos se institucionalizaran con los funcionarios de la Unidad de Control y Evaluación del programa, en pos de contribuir a la estabilidad de compromisos asumidos

y de consolidar y generalizar criterios de implementación más adecuados a las necesidades de los destinatarios.

En cuanto a la ubicación de los módulos para ejecutar, las empresas adjudicatarias la decidieron en función de la calidad y seguridad estructural de las viviendas que había que intervenir, y, en general, los construyeron separados de las viviendas existentes.

“(...) Ellos venían con un plan, diciendo esto es lo que te vamos a hacer. El baño que nos hicieron, nosotros teníamos un pasillo grande, les pedimos que si podían arreglar el otro baño, y nos hicieron uno en medio del pasillo, nos cortaron el patio, ¡eran otras necesidades las nuestras! (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Le dijimos a la arquitecta que queríamos allá la casa, y nos dijo que de este lado tenía que hacer. No nos dieron explicación en ese sentido. Me sacaron el patio (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

Si bien los destinatarios autorizaron el depósito de materiales en sus lotes, la única empresa que cumplió con este requisito fue la que intervino en el sector de estudio, las otras empresas que actuaron en el barrio los dejaron en depósito y tuvieron algunos problemas de faltantes de materiales, lo que impactó negativamente en el proceso de ejecución de las obras.

“(...) Acá los materiales, el arquitecto dejaba en cada casa, entonces nos hacíamos responsables porque era nuestro, pero en otra zona parece que hacían un galpón y ponían todo ahí... Ahí robaron, hubo que parar la obra (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

Con relación al requisito de la recepción final de las obras por parte de los destinatarios, es importante señalar que no todos los vecinos firmaron la conformidad, ya que tenían reclamos no atendidos en cuanto a la calidad y patologías en las obras.

“(...) Estaba mi mamá, a ella le hicieron la vivienda, en la unión llueve y chorrea... Sí, mi suegra se fue a reclamarles a los arquitectos (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Pero fijate como está ese pilar. Ella tenía bien el pilar, y le hicieron otro y terminó cayéndose y no vinieron”. (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

**E: ¿Vinieron a firmar la conformidad y ustedes no les firmaron?
“Y no”** (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) “Nosotros pedimos era muy bajito el piso y queríamos alinear y nos dijeron que no, que tenían que hacer lo que tenían orden nomás, que pasó el monto (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

El caso estudiado puso en evidencia que además de los requisitos tendientes a optimizar la eficiencia productiva del programa en beneficio de la modalidad de trabajo de las empresas constructoras locales, hubiera sido necesario que existieran requisitos que mejoraran la formulación de los proyectos y que exigiesen la participación efectiva en las decisiones de los destinatarios en las distintas instancias del proyecto.

Los destinatarios

Criterios de definición y de elegibilidad de los destinatarios

A diferencia del criterio de definición universal de la población-objetivo que no define grupos específicos de atención sino requisitos generales, el programa combinó los siguientes criterios de focalización:

- * **Criterio socioterritorial:** localización en áreas urbanas. De acuerdo con la información brindada por funcionarios locales, se decidió en una primera instancia priorizar para la implementación del programa en la provincia a hogares con integrantes discapacitados, madres solteras con hijos y personas ancianas que estaban solas y se autosustentaban o que eran asistidas por familiares pero vivían en forma independiente.
- * **Criterio socioeconómico:** el criterio económico no constituyó una base de definición. Aunque los destinatarios residentes de estas viviendas deficitarias “recuperables” forman parte generalmente de los sectores sociales pobres (quintiles 1 y 2) con ingresos insuficientes como para resolver por sí mismos la refacción de sus viviendas.
- * **Criterio dominial:** a nivel programático, fue definida como población-objetivo aquellos grupos familiares residentes en viviendas localizadas en terrenos con dominio saneado. A nivel provincial, este criterio fue flexibilizado, incluyendo a las viviendas que requerían mejoramientos o ampliaciones que estuvieran en terrenos con posibilidades de acceder al dominio.
- * **Criterios ambientales:** aunque a nivel programático se planteó como criterio la atención a viviendas localizadas en terrenos no inundables, a nivel provincial, y sobre todo el AMGR (por las condiciones de vulnerabilidad hídrica descritas en capítulos anteriores), esta condición fue relativizada.

Podría considerarse positivo el intento de flexibilizar a nivel provincial las condiciones que exigía el programa y que excluían a hogares que requerían de su atención; sin embargo, la relativización de aquel terminó profundizando en algunos casos situaciones de aislamiento territorial, irregularidades dominiales y riesgo ambiental.

Los destinatarios a los cuales iba dirigido el programa eran hogares en viviendas deficitarias recuperables, y en la provincia del Chaco se consideró conveniente modificarlo parcialmente a fin de atender de manera preferente los hogares de asentamientos urbanos irregulares.

La modalidad para la elección de los destinatarios en el AMGR a partir de representantes barriales en algunos casos condujo a situaciones de inequidad en relación con las posibilidades de acceso al programa. Hubiera sido deseable que se implementaran mecanismos tendientes a atenuar las prácticas clientelares y garantizar la atención a los destinatarios de mayor prioridad.

El sector del barrio Villa Itatí, estudiado en profundidad, cumplía con los criterios de focalización generales establecidos en el programa, el saneamiento dominial estaba en vías de resolución o era factible en la mayoría de los casos y tenía un alto porcentaje de viviendas en estado de deterioro y hacinamiento. Hubiese resultado deseable que los criterios de elegibilidad de los destinatarios considerasen la participación de los vecinos del barrio en pos de garantizar consenso y propender a la cohesión social.

Organización y participación social de los destinatarios

El programa no contempló ningún tipo de organización colectiva de los destinatarios ni tampoco ninguna forma de participación de ellos en los proyectos, dejando librados estos aspectos a las jurisdicciones. La modalidad del IPDUV para organizar la demanda era con la forma de grupos familiares individuales, encabezados por jefas o jefes de hogar mayores de edad o emancipados, que debían cumplir los requisitos particulares de cada programa, sin contemplar instancias de participación en la toma de decisiones concernientes a los proyectos.

En el caso particular de este programa se preveía la atención de grupos familiares en viviendas existentes deficitarias agrupadas o dispersas, que a partir de sus propios esfuerzos hubieran iniciado la construcción de sus viviendas únicas y que no tenían acceso a las formas convencionales de crédito. En el caso parti-

cular de la provincia del Chaco, y de acuerdo con los requisitos establecidos en la citada Resolución Reglamentaria N.º 0050/05, la participación de los destinatarios se circunscribía a la aceptación de la intervención, la conformidad para el depósito de materiales en cada lote y la recepción de las obras, sin especificar ni desarrollar las modalidades que los técnicos debían implementar para lograr estas aceptaciones. Esto significó que se dejaron librados al criterio y capacidad de los técnicos de las empresas constructoras los niveles de participación de los destinatarios en las soluciones.

El caso estudiado, el barrio villa Itatí, fue dividido en sectores para la intervención de diferentes empresas constructoras. Esta sectorización fue arbitraria, a cargo del IPDUV, y los destinatarios no tuvieron injerencia alguna en estas formas de agrupación, que siguieron un criterio territorial y no de tipo social según afinidades entre vecinos o por organizaciones, etc. En síntesis, la intervención no propició una forma de trabajo articulada y concertada con y entre los destinatarios, ni promovió la organización de los vecinos en pos de contribuir a la promoción social del barrio. Por el contrario, las modalidades de definición de las intervenciones, la ausencia de instancias de participación y comunicación acerca de las decisiones en torno a ellas terminaron debilitando los lazos sociales, generando sospechas y recelos entre los vecinos.

Concepción y definición de las necesidades

A nivel nacional, el programa entendió que las necesidades habitacionales prioritarias de los hogares residentes en viviendas deficitarias recuperables podían ser satisfechas a partir de subsidios para mejoramientos o ampliaciones, fundamentando esta forma de entender la problemática en datos estadísticos. A diferencia de los otros programas analizados en el marco de la Política Federal de Vivienda, este en particular fue concebido para atender a un sector de la demanda históricamente marginado por las políticas habitacionales, siempre orientadas a atender el déficit de viviendas nuevas, hecho que se pondera de manera positiva. Pero por otro lado, no puede dejar de señalarse que el PFSH y el PFEH intentaron al menos desde su concepción general articular dos dimensiones del problema de los hogares en situación de pobreza: las necesidades habitacionales con la capacitación y generación de puestos de trabajo, mientras que este programa en particular —a pesar de estar dirigido a hogares sin acceso al crédito formal— no propuso desde su concepción un abordaje más integral de las necesidades.

A nivel provincial, y en lo referido específicamente a las viviendas, del anexo de la Resolución 0050/05 se desprende que las necesidades de los beneficiarios serían definidas a partir del relevamiento realizado por las empresas constructoras y los inspectores de obra del IPDUV, sobre la base de una serie de satisfactores previamente definidos.

En el caso del sector del barrio Villa Itatí, si bien de acuerdo con los señalamientos de los informantes clave barriales los destinatarios en general consideraban que necesitaban ampliar y reparar sus viviendas, las propuestas de los técnicos a cargo de la implementación del programa tanto del IPDUV como de la empresa adjudicataria de las obras no siempre eran concurrentes con las de los destinatarios. Esta incongruencia entre necesidades y satisfactores fue producto de la ausencia de instancias de trabajo conjunto entre todos los actores participantes, lo que hubiera permitido contar con diagnósticos más ajustados que permitiesen una mayor adecuación de las soluciones. En relación con este punto algunos vecinos manifestaron lo siguiente:

“(...) Ellos vinieron directamente. Ellos vinieron seis meses antes con el plan de hacerte lo que te iban a hacer, les dije que tengo ocho hijos, pero después de ese tiempo vinieron a construir (...)”. (Vecina del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Ellos venían con un plan, diciendo esto es lo que te vamos a hacer (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Hoy en día tenemos otras necesidades, ahora ya vienen los nietos, los yernos, nueras (...)”. (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

Las soluciones

Tipos y dimensiones de las soluciones

Como ya fue señalado, este programa definió que la inversión debía destinarse a la resolución del déficit habitacional cualitativo, compuesto mayoritariamente por viviendas deficitarias recuperables o viviendas buenas con cantidad de cuartos insuficientes, originado en el parque de viviendas construidas con materiales no precarios pero carentes de baños y de instalaciones internas de agua, o con dimensiones inadecuadas al tamaño de los hogares que las habitaban. También estableció en el convenio marco la cantidad inicial de soluciones para ejecutarse por jurisdicción y un monto fijo por intervención. En la provincia del Chaco, el IPDUV estableció en la Resolución Reglamentaria N.º 0050/05 una serie de criterios ya reseñados, con el objetivo de adecuar este tipo de soluciones a la realidad local. Para ello incorporó el concepto de “saneamiento barrial”, que permitió el redireccionamiento de los fondos del programa a la atención de asentamientos informales. En el cuadro 1 se detallan las soluciones provistas por este programa en las distintas dimensiones analizadas.

En cuanto a los tipos de soluciones según dimensiones atendidas y en concordancia con el espíritu de la Política Federal de Vivienda, este programa puso énfasis en la dimensión habitacional a partir del mejoramiento de las viviendas deficitarias e indirectamente en la reactivación de fuentes laborales a través de la demanda a las empresas constructoras y la generación de fuentes de trabajo, pero no previó en el convenio marco articulación con otras áreas para el abordaje de otras dimensiones que integran la problemática de los hogares en situación

Cuadro 1. Componentes de las soluciones del PFMV según dimensiones a las que pertenecen

Dimensiones	Componentes de las soluciones habitacionales
Legal	Acceso legal al suelo. Componente no prevista por el programa, pero exigida como contraparte a los gobiernos provinciales y municipales para su implementación. A nivel provincial este requisito fue relativizado, interviniéndose en terrenos que tuvieran posibilidad de acceder al dominio de la tierra en el mediano plazo de acuerdo con los criterios del IPDUV.
Habitacional	Mejoramiento de viviendas construidas con materiales no precarios, a través de la construcción de baños con instalación interna de agua o adecuación de la vivienda al tamaño del hogar que la habitaba mediante la ampliación y reparación de aquellas. A nivel provincial, se priorizó la atención de asentamientos urbanos irregulares además de atender la demanda establecida por el programa. Para esto se propusieron módulos dormitorio-baño o baño-cocina.
Urbano ambiental	El programa no previó soluciones en esta dimensión, solamente estableció como requisito que las viviendas que había que intervenir se encontraran localizadas en terrenos no inundables. A nivel provincial, se relativizó esta previsión, dadas las condiciones de vulnerabilidad hídrica del AMGR.
Económica	Demanda a empresas constructoras asociadas a la Cámara Argentina de la Construcción, a la Cámara Argentina para Pequeñas, Medianas Empresas de la Construcción y a la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Constructoras A nivel provincial se priorizó a las pequeñas y medianas empresas. Fuentes de empleos formales por el período de ejecución de las obras.
Social	El programa no estableció prescripciones específicas en esta dimensión. En la provincia, la implementación del programa en asentamientos urbanos irregulares omitió la provisión de servicios sociales o equipamientos de Salud, Educación, Seguridad, etc.
Cultural	No contempló lineamientos específicos relacionados con la dimensión cultural de la población destinataria.
Política	Subsidio total para la población afectada por la pobreza crítica. Indujo la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de generación de fuentes de trabajo y dinamización de la economía. Omitió el abordaje de aspectos relacionados con la organización social de los destinatarios.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Convenio Marco del PFMV e información del IPDUV

de pobreza, desde una perspectiva más integral. En este sentido, el programa delegó esta responsabilidad en las prioridades, posibilidades y capacidades de las jurisdicciones.

En el caso del Proyecto del Barrio Villa Itatí, como ya se vio, se dieron algunas particularidades, y las componentes de las soluciones concretadas, según cada dimensión, se implementaron de la siguiente forma:

La dimensión legal: una de las soluciones implicadas en la dimensión legal fue la regularización dominial de los terrenos donde se encontraban implantadas las viviendas. En este sentido, de haberse aplicado las prescripciones del programa, los hogares que resultaron adjudicatarios debían contar en el momento de iniciarse la intervención con la certificación de cancelación de pago del terreno o encontrarse en proceso de pago de los terrenos a la municipalidad de Resistencia, su propietaria original. Esta exigencia, como ya fue señalado, fue flexibilizada por el IPDUV, que solo exigía una certificación de saneamiento dominial en trámite para dar curso a la intervención, desvinculándose de esta manera de todo lo referido a la titulación, la cual quedaba a cargo de cada vecino. Los costos de los trámites de escrituración, su complejidad y la prolongación en el tiempo que implicaba esta gestión generalmente llevaban a que esta tramitación no constituyera una prioridad para las familias de baja capacidad adquisitiva (mayoría de las familias de este barrio), de modo que muchos de los vecinos aún no han regularizado su situación.

Otra cuestión implicada en esta dimensión y que no tuvo un tratamiento satisfactorio estuvo vinculada con la complejidad de deslinde de responsabilidades legales relacionada con la construcción nueva, unida o adosada a lo existente. Según indicaba un técnico de la empresa del sector estudiado:

“(...) Todas las casas eran construidas por sus propios dueños, algunos saben y estaban buenas pero muchas eran de mala calidad, muy precarias (...) El punto es que si se usa como soporte construcción existente y hay algún problema, es la empresa la que se tiene que hacer cargo y no quieren saber nada (...)” (Técnico de la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones en el sector estudiado. Entrevista: 2010).

Estas complicaciones llevaron a que distintos actores involucrados señalaran que la dimensión legal fue la más débil de este programa, y ameritarían una revisión sustantiva, en aras de una mayor adecuación a las situaciones para intervenir en cada caso.

Dimensión habitacional: las soluciones para los hogares que resultaron adjudicatarios en el sector estudiado de Villa Itatí consistieron en la combinación de alguna de las siguientes soluciones:

- * completamiento (provisión de pisos, revoques, revestimientos, cielorraso, pinturas, instalación sanitaria);
- * refacción (a través de vincular habitaciones demoliendo parcialmente lo existente o construyendo para dividir espacios);
- * ampliación de viviendas existentes;
- * ejecución de módulos prototipos, que se localizaron en un sector de cada predio y que complementaron las viviendas existentes.

Los criterios de decisión acerca de la intervención de cada vivienda no fueron explicitados previamente y quedaron librados a las decisiones de los técnicos de las empresas constructoras y de los inspectores del IPDUV, sin la participación de los vecinos. Esta falta de acuerdos generó insatisfacciones y conflictos en el barrio, tal como lo expresaron los informantes clave.

“(...) La construcción de la vivienda cambió algo. A mi papá le hicieron su vivienda, su pieza, tipo departamento; a mí me hicieron una pieza. Yo tengo 8 chicos, en una pieza le metí a los varones y en la otra a las mujeres (...)”. (Vecina del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Mejoró lo de adentro de la casa, una cocina, un baño...” (Vecina del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) En mi caso tuvimos más comodidad, teníamos una pieza aparte, dormíamos mejor, eso te da más tranquilidad...”. (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Nosotros pedimos era muy bajito el piso y queríamos altear y nos dijeron que no, que tenían que hacer lo que tenían orden nomás (...)”. (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

De acuerdo con estos señalamientos, la solución de la dimensión habitacional —que fue el eje de este programa— resultó inadecuada para satisfacer de manera integral las necesidades de cada familia. Esta situación puede atribuirse a las exiguas posibilidades presupuestarias destinadas a cada solución, combinadas con la decisión del IPDUV de reorientar este programa a población residente en asentamientos informales, en donde las viviendas existentes requerían de intervenciones de mayor importancia e integralidad.

El técnico de la empresa del sector estudiado comentó cuando se le preguntó cómo trabajó en la obra:

“(...) Vine solo a cada casa o hablaba con las familias y les explicaba que yo era de la empresa que les haría la intervención (...)” (Técnico de la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones en el sector estudiado. Entrevista: 2010).

“(...) Iba a cada casa y relevaba mientras hablaba con la gente sus costumbres, cómo era la familia, y les explicaba cuánto podían gastar en cada caso, etc. Es decir, se armaba un cuadro de situación y necesidades de cada familia. Y con eso armaba una propuesta a nivel de croquis con presupuesto y les presentaba con la idea que quede definitiva, y en la mayoría de los casos fue así, las familias se sentían conformes y prestaban su acuerdo y se construía así. En los pocos casos que no aceptaban se modificaba de acuerdo a lo solicitado, pero manteniendo el presupuesto ya armado. Solo una familia quedó fuera de la intervención de esta empresa por solicitar un prototipo (...)”. (Técnico de la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones en el sector estudiado. Entrevista: 2010).

Según esta misma fuente, esta empresa y la mayoría de las otras que actuaron en otros barrios prefirieron aplicar prototipos estandarizados.

“(...) Todos hacían un prototipo en el medio del patio, no tocaban lo existente (...)”. (Técnico de la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones en el sector estudiado. Entrevista: 2010).⁷

Como ya se señaló en la dimensión legal, la compatibilización de lo nuevo y lo existente constituyó un aspecto problemático, que también afectó la resolución constructiva, produciendo en muchos casos filtraciones y fisuras en las edificaciones, resultantes de la unión de tecnologías diferentes (la existente y la nueva), lo cual acarreó como consecuencia disconformidades y conflictos en la recepción final de las obras por parte de los destinatarios.

“(...) porque después a nosotros se nos rompió el filtro, y tenían que altear y quedó así, arriba de ese, y al mes se rompió de vuelta. Quedó un desastre”. (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

Los lotes del barrio Villa Itatí no eran todos de iguales dimensiones; en general, se trataba de terrenos de aproximadamente 10 x 20 metros; la mayoría contaba con muros medianeros u otros límites claramente establecidos. Las viviendas contaban con las conexiones intradomiciliarias a las redes de infraestructura barrial existentes.

7- En el caso de esta intervención, a diferencia de lo acontecido en el caso de estudio del PFSH, la participación del equipo de tesis de la FAU-UNNE no tuvo incidencia en el proyecto del prototipo ni en el diseño de las soluciones brindadas a cada familia.

La cantidad de integrantes de los hogares no fue un condicionante para la organización de los recursos destinados a cada solución. En el caso de la empresa que operó en el sector estudiado en la medida de las posibilidades y sin dejar de contemplar las ganancias que les correspondían, tal como fue señalado por los informantes clave, realizó “*economías*” en algunas viviendas, a partir de la reutilización de aberturas u otros elementos constructivos y de la decisión de no utilizar un monto fijo por solución, sino de acuerdo con las necesidades relevadas. Las economías en algunas viviendas fueron destinadas a la intervención en otras que tenían mayores requerimientos.

Los prototipos definidos en el anexo de la resolución reglamentaria N.º 0050/05 fueron implantados en una porción de terreno libre, muchas veces sin conexión con la edificación existente y en detrimento de la escasa superficie con que contaban las viviendas y en muchos casos saturando los espacios libres de los terrenos.

En el sector estudiado, los materiales eran comprados por la empresa y entregados en custodia a cada familia, las cuales se hacían responsables por pérdida o daño. Los vecinos valoraron positivamente esta decisión, dado que de esta manera se evitó que se produjeran desperdicios, ya que de acuerdo con los informantes clave, en el caso de las empresas que operaron de manera tradicional con un obrador general sufrieron robos que mermaron la cantidad de material, generaron conflictos entre vecinos y dilataron los plazos de finalización de las obras.

En relación con la ejecución de las soluciones, los grupos de obreros de la construcción, empleados por la empresa, realizaban los trabajos coordinando los horarios con las familias, como una obra por administración y coordinando los distintos cronogramas de avance de obra.



Figura 6. Módulos habitacionales del programa implantados en partes libres de los terrenos

Fuente: elaboración propia

Dimensión urbano-ambiental: como se expresó inicialmente, Villa Itatí es una villa histórica de la ciudad, consolidada y densamente poblada. Está limitada al nordeste por terrenos del ferrocarril, que son una barrera que impide la comunicación hacia esa dirección de la ciudad; al suroeste, está limitada por la avenida Castelli, eje importante de comunicación metropolitana, y con el área central de la ciudad de Resistencia es una avenida de intenso tránsito vehicular y pesado, con carriles mínimamente diferenciados para la circulación de motos y ciclistas y con una red peatonal muy precaria y discontinua, que adolece además de posibilidades de cruces frecuentes, lo cual hace de ella una barrera funcional importante con los barrios vecinos ubicados al otro lado. Al sureste la

villa limita con la avenida Chaco, otro eje de comunicación popular importante entre el norte y el sur de la ciudad, altamente condicionado y sobrecargado por tener un tramo de ancho reducido hasta el encuentro con la avenida Castelli. Y al noroeste limita con el Club Universitario, un equipamiento deportivo privado que, conjuntamente con el campus de la Universidad Nacional del Nordeste, constituye un gran predio totalmente cercado y restringido al uso de los habitantes de Villa Itatí.

La estructura urbana del barrio presenta una trama regular ortogonal de manzanas en banda de entre 40, 45 y 50 m de ancho por 55, 75 y 100 m de largo, separadas por calles estrechas, la mayoría de 4 m de ancho, y las más importantes solo alcanzan 8 y 10 m de ancho. El barrio tiene una plaza central que ocupa una manzana completa y también una escuela ubicada en la esquina de las avenidas Chaco y Castelli. La plaza presenta un alto grado de deterioro y es utilizada en parte como cancha de fútbol.



Figura 7. Plano de Villa Itatí y su entorno inmediato

Fuente: elaboración propia

Referencias

- Deportes
- Reserva Verde
- Escuela
- Taller de Motos
- Verdulería
- Alquiler
- Comercio
- Iglesia
- Bomberos
- Taller

Los lotes están densamente ocupados, y en varios casos las viviendas tienen dos plantas. La mayoría las viviendas han sido autoconstruidas de material y con importante nivel de consolidación. Este nivel de consolidación de las viviendas contrasta fuertemente con el estado deficitario del espacio público. Los usos residenciales coexisten con numerosos comercios familiares pequeños, talleres, venta de comidas, lugares de cultos religiosos, etc., y dan por resultado una vida barrial muy activa.

Todo el sistema de desagüe pluvial a cielo abierto (zanjas) se encuentra altamente contaminado porque un importante número de desagües cloacales domiciliarios descarga en él y porque se encuentra estancado por falta de limpieza periódica y escurrimiento. Muchos vecinos han realizado alcantarillas para estacionar sus vehículos o ingresar en sus viviendas, y la precariedad de estas obras empeoró las condiciones de escurrimiento.

Además, el lugar presenta un problema estructural de desagüe porque dos de sus límites (el terreno del ferrocarril y la avenida Castelli) están a nivel más elevado y complican el escurrimiento. Por estas razones, cuando llueve ocurren desbordes de cunetas y anegamiento de calles. Recientemente, con posterioridad a la aplicación del programa, se concretaron algunas obras estructurales cercanas para resolver este problema.⁸

⁸- Los mismos vecinos aportan escombros para ir alteándolas o mejorándolas.



Borde Suroeste. Sobre la Av. Castelli se suceden viviendas, talleres y comercios de importancia.



Borde Noreste. Terreno del ferrocarril ocupado.



Borde Noroeste. Muro del Club Universitario



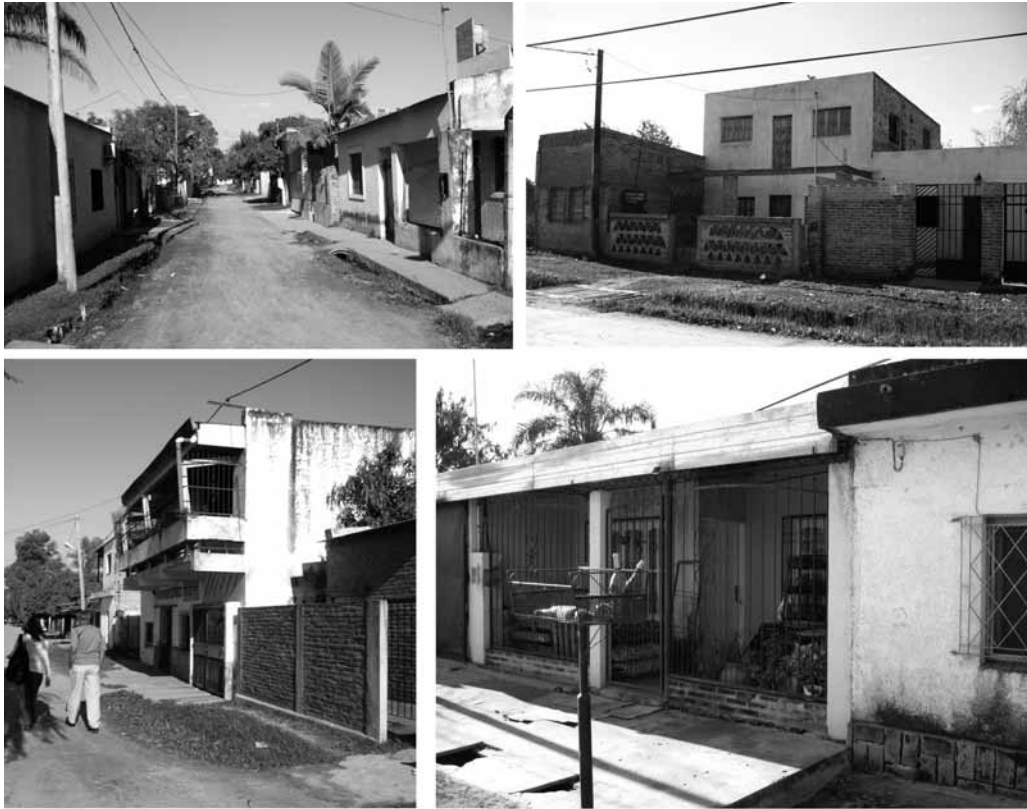
La plaza del Barrio.

Figura 8. Imágenes urbanas de Villa Itatí y su entorno inmediato
Fuente: elaboración propia

Por el reducido ancho de las calles, las cunetas se encuentran muy próximas a la línea de edificación y afectan las condiciones ambientales de vida cotidiana de las familias. Por esta razón las calzadas —en todos los casos de tierra— son utilizadas también por los peatones para transitar. Y por ausencia de servicios públicos de mejoras y mantenimientos presentan condiciones muy precarias de transitabilidad.⁹

A pesar de que las soluciones del programa fueron exclusivamente domiciliarias y no contemplaron intervenciones de urbanización, la realización de núcleos húmedos con sistemas de desagüe normalizados a pozos negros contribuyó indirectamente a controlar o a mejorar parcialmente la situación de las cunetas contaminadas del barrio.

9- Esta obra incluyó la instalación de un pozo de bombeo en Villa Federal, que es un barrio del entorno, en respuesta a una demanda de muchos años de dicho barrio. No obstante, en ocasión de grandes lluvias, se continúa anegando la calle Franklin, que linda con el predio del ferrocarril.



Variedad y nivel de consolidación de las viviendas autoconstruidas.

*Figura 9. Imágenes externas de las viviendas autoconstruidas de Villa Itatí
Fuente: elaboración propia*

Dimensión económica: en el barrio Villa Itatí, las obras fueron realizadas por cuatro empresas constructoras locales pequeñas y medianas, que favorecieron el desarrollo de la economía local, por la dinamización del mercado local de la construcción y la creación de fuentes de empleo para mano de obra desocupada. Sin embargo, hubiera sido deseable, desde la perspectiva de integralidad de las soluciones, que el programa priorizara la contratación de aquellos desocupados destinatarios de las viviendas y que propiciara otras acciones para mejorar la inserción laboral de todos de los vecinos del barrio. Muchos de los destinatarios eran albañiles y podrían haber construido o mejorado sus propias casas con asistencia técnica adecuada, tal como lo señalaron algunos informantes clave.

“(...) En ese momento había muchos que estábamos sin empleo (...)”
(Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) La próxima vamos a hacer nosotros (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) A algunos se les podía dar el material y hacer su propia casa. (...)”
(Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Acá somos todos albañiles, podíamos hacer nosotros nomás, pero no nos propusieron. Que venga el profesional, el arquitecto, no hay problema (...)”. (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Les propusimos trabajar nosotros, pero la empresa tenía su personal ya (...)”. (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).



Estado urbano-ambiental del espacio público.



Anchos mínimos de calles y condiciones precarias de tránsito.

Figura 10. Imágenes del espacio público de Villa Itati
Fuente: elaboración propia

La implementación de un modelo de gestión que incorporase a los destinatarios desocupados para la ejecución de las obras hubiese requerido la complementación y coordinación entre los distintos actores (técnicos y destinatarios) para la elaboración de un diagnóstico y una programación conjunta, que adecue los propósitos del programa con las particularidades de cada caso.

En el estudio de campo se observaron en este barrio actividades de subsistencia realizadas por los hogares, tales como verdulerías al aire libre que funcionaban en la vereda o el retiro del frente de las casas, o almacenes, minimercados, gomerías, lavaderos de autos, bicicleterías, etc., que funcionaban en espacios resueltos precariamente, en algunos casos en los ambientes de la vivienda y en

otros en locales ubicados en el frente. Esta situación fue habitual de encontrar en los diferentes casos estudiados de los distintos programas¹⁰ e indica que los hogares de los sectores sociales en situación de pobreza utilizan en muchos casos las viviendas no solo para residencia, sino también para actividades económicas de subsistencia; sin embargo, esto no ha sido tenido en cuenta por este y los otros programas de la política federal analizados.

Uno de objetivos de este programa y de la Política Federal de Vivienda fue subsidiar a los destinatarios el acceso a las viviendas nuevas como una vía de redistribución del ingreso, pero no contempló que este acceso a una vivienda formal implica también para estos hogares cargas impositivas, costos de servicios básicos y de equipamientos y de mobiliarios domésticos nuevos, que en muchos casos no pueden solventar.

Finalmente es criticable que los vecinos no fueran asesorados, informados ni consultados sobre cómo se iba a proceder en la intervención para la refacción de sus viviendas. Esta modalidad operativa que asumió la implementación del programa tuvo consecuencias en los niveles de satisfacción en esta dimensión, tal como lo señalaron algunos destinatarios de Villa Itatí.

“(...) El (arquitecto de la empresa) dijo que tenía un monto; pero no nos dijo cuánto. Hay en casas que se invirtió más que en otras. Se invirtió menos en mi casa (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Para mí era depende de la necesidad que había en cada casa. A nosotros nos faltaba un baño, una pieza para los chicos y una cocina, para mí ese criterio usaron, por prioridades (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

Dimensión Social: el proyecto no incluyó acciones referidas a salud, educación, seguridad social, etc. El barrio estudiado disponía de equipamiento social y comunitario: jardín de infantes, escuela primaria, plazoleta, iglesia católica (capilla de la virgen de Itatí, que le da nombre al barrio) y de otros cultos. En las inmediaciones (diez cuadras aproximadamente) se localiza el principal hospital provincial y un hospital pediátrico, uno de los campus de la Universidad Nacional del Nordeste que contiene cuatro facultades y un establecimiento educativo terciario. También existen en la cercanía comercios de todo tipo y clubes deportivos. De todas formas, hubiera sido adecuado que el programa propiciara actividades que complementen y completen la acción de mejoramiento de las viviendas y tiendan a cohesionar a la comunidad, dado que la existencia del equipamiento no es garantía de uso mancomunado y apropiado colectivamente.

“(...) Si hay plazoleta, pero está todo roto los juegos, se juntan los vagos, los borrachos. (...)” (Vecina del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

Asimismo, la descoordinación entre las empresas que intervinieron en los distintos sectores del barrio y del IPDUV con estas contribuyó a generar un clima de confusión entre vecinos, que terminó profundizando diferencias entre ellos, tal como lo señalaron algunos informantes clave.

“(...) De este lado tenía un arquitecto de una empresa y del otro lado, otro. (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) Al principio si venía alguien del instituto, venían y revisaban las casas (...)”. (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

Dimensión cultural: el barrio Villa Itatí, como se dijo, tiene varias décadas de antigüedad y en su origen tenía una identidad colectiva bien marcada, dada por su capacidad organizativa y política (ligada al peronismo) y una rica historia de luchas por reivindicaciones. En el momento de la intervención esta identidad

10- A diferencia de los otros programas, en este caso, entre las actividades detectadas predominaron las de comercio y servicio por sobre las actividades productivas, debido quizás a la localización más urbana del barrio.

estaba resignificada y circunscrita solo a la cuestión territorial, las generaciones de los últimos veinte años perdieron progresivamente aquella capacidad de organización y de movilización comunitaria. Por su parte, la modalidad de implementación del programa en este barrio, lejos de promover la organización para un mejor desempeño de cada uno de los actores involucrados y la obtención de una intervención más eficaz, contribuyó aun más a la fragmentación comunitaria. Ejemplo de esto fue que los vecinos consideraban necesaria una comisión vecinal, pero, según señalaron en el momento del estudio de caso, esta era una cuestión muy difícil de lograr.

Dimensión política: por sus características, el PFMV tenía potencialmente un impacto político muy importante, pero su forma de implementación no solo no propició formalmente la participación de los destinatarios ni de diferentes agentes públicos y privados vinculados con la producción del hábitat social, sino que profundizó las diferencias y desconfianzas entre los actores involucrados.

Procedimientos de definición de las soluciones

En el convenio marco el programa definió de antemano las características de las soluciones para brindar. Especificó que se trataba del mejoramiento del parque habitacional deficitario y que la ejecución de las obras estaría a cargo de empresas constructoras, delegando en las jurisdicciones provinciales la formulación de los proyectos, aportes complementarios y decisiones importantes de las soluciones, tales como la localización, la elección y participación de los destinatarios y los procedimientos de formulación de los proyectos y las intervenciones habitacionales.

El IPDUV amplió el objeto del programa a través de una resolución reglamentaria, y el diseño de las soluciones quedó en manos de la Unidad de Control y Evaluación del programa, que fue creada especialmente para su implementación provincial. Los municipios participaron solamente para prestar acuerdos con las factibilidades requeridas. Las resoluciones, tecnológicas y financieras de las soluciones quedaron en manos de las empresas constructoras. Los destinatarios de las soluciones tuvieron una casi nula participación en este proceso de definiciones.

En el Barrio Villa Itatí, en los casos en que era necesario ampliar las viviendas existentes, las soluciones fueron definidas de acuerdo con la citada resolución reglamentaria provincial. En este marco se ejecutaron en su mayoría módulos estandarizados, que fueron prediseñados por las empresas en función de los relevamientos realizados por ellas, los técnicos del IPDUV y el grupo de tesistas de la FAU-UNNE, con escasa participación de los destinatarios, tanto en las decisiones sobre la localización como en la construcción. En los casos de las empresas que efectuaron refacciones de las viviendas existentes primó el criterio técnico presupuestario; sin embargo, los destinatarios tuvieron algún tipo de participación en las decisiones en el momento de intervenir en el interior de sus viviendas, aunque esta participación siempre estuvo sujeta a la predisposición de los técnicos a cargo, tal como lo señalaron algunos destinatarios del programa en el Barrio Villa Itatí:

“(...) Yo quería opinar... porque yo le decía que yo era la que iba a vivir (...)” (Vecino del Barrio Villa Itatí, destinatario del programa. Entrevista: 2010).

“(...) En mi caso, la arquitecta que venía decía acá se hace esto y se hacía (...)” (Vecina del Barrio Villa Itatí, destinataria del programa. Entrevista: 2010).

Progresividad de las soluciones

Un programa que propicia el mejoramiento de viviendas autoconstruidas deficitarias recuperables es en esencia un programa que contempla la progresividad del hábitat. Sin embargo, tal como se implementó en el Chaco, mediante la

construcción de un módulo estandarizado, esta concepción resultó muy limitada en la dimensión habitacional. En las otras dimensiones en que intervino ocurrió algo parecido, porque aunque el programa se encuadró en una política que se propuso la generación de empleos formales como estrategia a mediano plazo de integración social, no contempló medidas de progresividad en el mejoramiento de las condiciones de vida de los destinatarios y el IPDUV tampoco implementó medidas al respecto.

En el caso del Barrio Villa Itatí, la intervención no contempló la sustentabilidad económica de los hogares ante los requerimientos que implicaron las mejoras realizadas. Tampoco realizó articulaciones con otras acciones del Estado para brindar, por ejemplo, capacitaciones a los destinatarios. Y si bien el mejoramiento de las viviendas les permitió a algunos destinatarios organizar o mejorar las condiciones en las que realizaban actividades de comercio o servicio, la manera en que se realizó no resolvió adecuadamente esta cuestión. Por otro lado, podría suponerse que las familias continuarían progresivamente realizando ampliaciones por autoconstrucción luego de que el programa culminara; sin embargo, no se incluyó la entrega a los destinatarios de proyectos que contemplasen a futuro tales posibilidades.

E: ¿Les dejaron un planito de cómo podían ampliar la casa en un futuro?

“Nada. (...) “Nos mostraban el plano de lo que iban a hacer (...), pero no dejaron nada”, (Vecina del Barrio Villa Itatí, destinataria del programa. Entrevista: 2010).

Forma y tecnología de producción de las soluciones

La modalidad de producción de las soluciones establecida a nivel general por el programa fue mediante la contratación de pequeñas y medianas empresas privadas del medio local por licitación pública.

Para implementar esta modalidad, las jurisdicciones proponían a la SSDUyV los proyectos, confeccionados según formularios prescriptos, en los que se especificaban todos los elementos para ser evaluados a los fines de acordar el financiamiento y con posterioridad hacer posible la verificación del cumplimiento del plan de trabajo y cronograma de inversiones. Estos proyectos eran aprobados a través de convenios particulares, que debían consignar el cronograma de inversiones, el plan de trabajo y la constancia de que las empresas constructoras ya habían tomado conocimiento de las obras a su cargo.

Una vez aceptado cada proyecto con su respectivo plan de trabajo e inversiones, la subsecretaría gestionaba los desembolsos por anticipado y procedía a su liquidación una vez aprobada la rendición de pago que los Institutos de Viviendas Provinciales remitan sobre los montos girados mensualmente. Las mediciones de avances de cada obra debían certificarse cada treinta días y abonarse a los quince días corridos posteriores a la medición, para lo cual los institutos se comprometían a remitir la rendición correspondiente al mes anterior, con la antelación necesaria para que se cumplan dichos plazos.

Respecto de la tecnología de producción de las soluciones, si bien el programa no había especificado la utilización de ningún sistema en particular, las empresas constructoras participantes, habituadas a utilizar tecnologías apropiadas a las capacidades productivas y manos de obra disponibles en la región, implementaron las soluciones a través de sistemas tecnológicos tradicionales, como el del ladrillo, contribuyendo a la economía provincial y a la utilización de las capacidades productivas instaladas en el medio, aunque como ya fue señalado, la industria ladrillera local se desenvuelve en condiciones de precariedad.

Si bien en el caso de la provincia del Chaco puede decirse que la participación de diferentes agentes económicos y sociales en la producción de las soluciones habitacionales favoreció la reactivación y desarrollo del sector productivo local, asociado a la movilización del sector comercial de provisión de materiales de la construcción, donde el agente dinamizador, conforme con lo estipulado en el programa, estuvo representado principalmente por las empresas constructoras.

Cabe advertir sobre la necesidad de reforzar la participación y promoción comunitaria tendiente a disminuir la exclusión de amplios sectores de la población beneficiarios del programa.

En el caso estudiado, la participación de las pequeñas y medianas empresas constructoras aportó al desarrollo del sector productivo local; sin embargo, el programa no favoreció a la generación de empleo para la población desocupada o subocupada del barrio, ni propició la participación de la comunidad en la toma de decisiones. Sumado a esto no hubo una propuesta tecnológica adecuada por parte de las empresas a cargo de las intervenciones en pos de resolver la integración de las ampliaciones con las viviendas existentes; tanto es así que como fue señalado precedentemente, la gran mayoría optó por construir un módulo separado de la construcción original.

Capacidad operativa

En todo el país, el programa implementó 75.928 mejoramientos habitacionales en el período 2003-2007. Fue destinado a cubrir el déficit habitacional de hogares carenciados que habitaban en viviendas deficitarias irrecuperables. Para conocer aproximadamente la capacidad operativa que tuvo el programa en todo el país en el período estudiado, se analizó la incidencia que tuvo la cantidad de soluciones del programa sobre la cantidad de hogares de los tres primeros quintiles de ingresos que vivían en viviendas deficitarias recuperables en 2001 y la cantidad de hogares con NBI existentes ese año.

Según datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base del Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001, ese año había 1.442.934 de hogares con NBI en el país, equivalentes al 14,3 % del total de hogares particulares (10.075.814). Este número de hogares con NBI, a su vez, era bastante aproximado al de la cantidad de hogares de los tres primeros quintiles de ingresos que vivían en viviendas deficitarias recuperables en 2001, que alcanzaba a 1.509.718.

En todo el país el programa no tuvo una cobertura significativa de la población deficitaria a la que se orientó. Brindó un total de 75.928 soluciones habitacionales, que representaron apenas a un 5,3 % de los 1.442.934 de hogares con NBI y un 5 % de los 1.509.718 hogares de los tres primeros quintiles de ingresos que vivían en viviendas deficitarias recuperables en 2001. (figura 10).

La provincia del Chaco, según datos del Censo 2001 (INDEC), contaba con un total de 57.477 viviendas del tipo recuperables para los quintiles 1 y 2 de ingresos per cápita (en el Chaco el programa se enfocó en los sectores deficitarios más vulnerables). La cantidad de soluciones que destinó el programa a la provincia en el convenio marco inicial fue de 6.760 mejoramientos de viviendas. Es decir que la capacidad operativa prevista inicialmente fue del 11,8 % sobre el total del déficit habitacional 2001 del sector al cual fue dirigido.

Para la implementación respecto de los sectores más vulnerables, el IPDUV dictó la Resolución Reglamentaria N.º 0050/05, que orientó las soluciones hacia villas y asentamientos informales.

(...) "La provincia, por sus características socioeconómica, ha llevado a concentraciones urbanas muy importantes y ha llevado a que en esas concentraciones urbanas en los últimos tiempos hayan surgido asentamientos humanos muy nuevos que, por supuesto, tienen déficit en todos los aspectos (...)" (Funcionario del IPDUV de una. Entrevista: abril de 2010).

Pero, en el Chaco, dada la capacidad de gestión de la dirigencia del IPDUV, el programa terminó ejecutando en el período analizado (2003-2007) una cantidad muy superior, que alcanzó a 16.678 soluciones habitacionales, equivalente al 29 % de este déficit habitacional, lo cual representó una capacidad operativa muy significativa (figura 11).

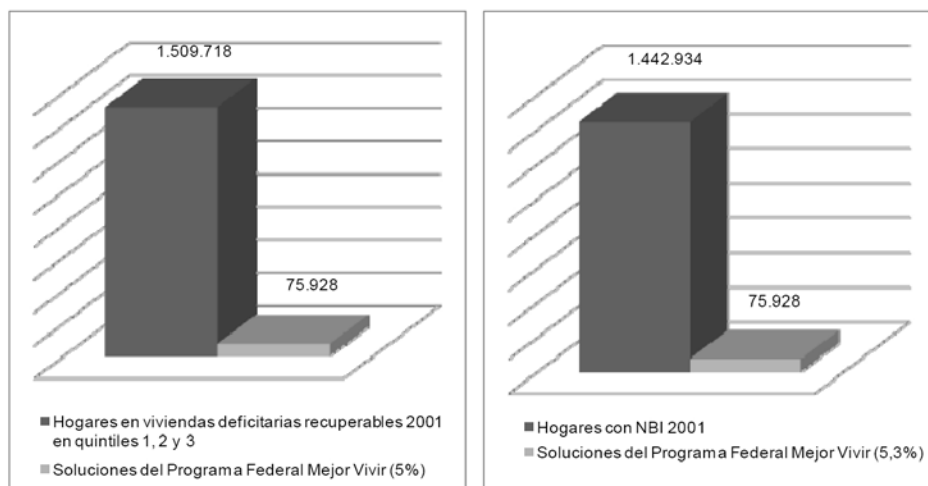


Figura 11. Cobertura de la población destinataria del programa Federal Mejor Vivir. Total País (2003-2007)

Fuente: elaboración propia según datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados según el Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

“(…) dado que la provincia del Chaco fue la primera en presentar toda la documentación requerida en relación al panorama general de la demanda a la que se asistiría inmediatamente, la SSDUV le otorgó a fines del año 2004, en carácter de premio, más de 2.000 intervenciones, que se sumaban a las 6.700 que le correspondían inicialmente. Posteriormente y en virtud, por un lado, a que la provincia, fue la primera del país en licitar y adjudicar las obras a las empresas constructoras y poner en marcha la ejecución de las mismas y por otro que no todas las provincias del país que habían adherido al programa estaban en condiciones de implementarlo, fue posible que el Chaco fuera capitalizando esos fondos, que se prorrateaban entre las provincias que iban cumpliendo con las etapas previstas, lo que dio como resultado que a mediados del año 2006 el IPDUV se encontrara ejecutando y por ejecutar una cantidad superior a las 10.000 intervenciones”(…)”. (Funcionario de la Unidad de control y evaluación del PFMV- IPDUV. Entrevista: 2010).

El programa además preveía la generación de 250.000 fuentes de empleos en todo el país, pero no fue posible a partir de la información oficial estimar la capacidad operativa del programa en relación con este objetivo.

Merced a la capacidad de gestión mencionada, en el caso del AMGR, se ejecutaron 4.350 soluciones durante el período estudiado, que representaron la atención del 26,1 % de hogares NBI existentes en este conglomerado urbano en 2001.

En el Barrio Villa Itatí, de un total de 373 viviendas existentes (en muchos casos habitadas por más de una familia o familias extendidas), se atendió a 132 viviendas, equivalentes al 35,4 %.

Específicamente en el sector del barrio estudiado, la empresa tenía adjudicadas 60 soluciones, de las cuales solo se ejecutaron 27 (el resto de los hogares estaba en trámite de sucesión y sin resolución definitiva de la condición dominial). Este cupo de intervenciones en viviendas adjudicadas no pudo aplicarse y se realizaron en otro barrio.¹¹

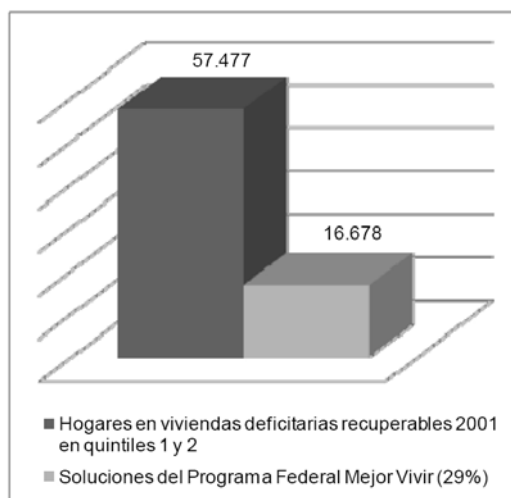


Figura 12. Cobertura de la población destinataria del programa Federal Mejor Vivir. Chaco (2003-2007)

Fuente: elaboración propia según del IPDUV y de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, elaborados sobre la base del Censo 2001 y la encuesta SIEMPRO 2001

En resumen, de todos los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda que realizaron mejoramiento habitacional, este programa fue el que más soluciones implementó durante el período 2003-2007. En la provincia del Chaco, la cantidad de soluciones construidas representó un volumen muy significativo en relación con los valores promedios construidos en otros períodos. Pero, a pesar de este incremento sustancial, no alcanzó a brindar una cobertura del total de la población a la que se orientó.

Cobertura territorial

El PFMV tuvo desde su inicio una cobertura territorial nacional, y adhirieron al convenio marco las 23 provincias del país. La distribución territorial de las soluciones obedeció a un cupo asignado a cada jurisdicción, y su implementación quedó sujeta a la voluntad y posibilidad de los gobiernos provinciales de adherir al programa mediante la firma de dicho convenio.

A cada una de las jurisdicciones participantes le correspondieron en este convenio distintas cantidades de soluciones. El criterio de distribución no fue explicitado, y de acuerdo con lo analizado no estuvo en estrecha relación con el grado de criticidad del déficit existente en cada jurisdicción, dado que las regiones con menores déficits de NBI y de viviendas deficitarias recuperables (objeto central de este programa) recibieron porcentualmente una mayor cantidad de mejoramientos habitacionales (tabla y gráfico 1).

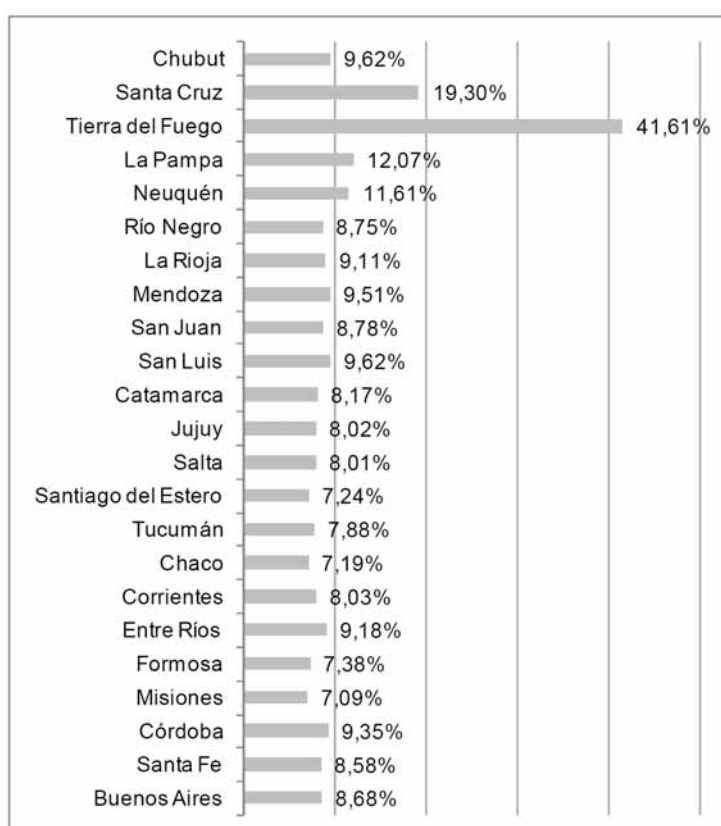
De acuerdo con lo analizado, puede señalarse que en la etapa inicial el programa no tuvo en cuenta una distribución territorial equitativa de las soluciones, mediante la participación proporcional de aquellas regiones donde las necesidades sociohabitacionales eran mayores.

En el caso de la provincia del Chaco, al finalizar el período de estudio, se implementaron bastante más soluciones que las establecidas en el convenio marco inicial, un total de 16.678 soluciones habitacionales, que representaron una cantidad significativa para la provincia, y en este caso la distribución resultó más desequilibrada con respecto a la criticidad de las situaciones deficitarias de cada departamento provincial (cuadro 2).

Cuadro 2 y Figura 13. Soluciones habitacionales del PFMV implementadas en las jurisdicciones por el convenio marco en relación con hogares NBI y viviendas deficitarias recuperables

Jurisdicciones	Cantidad de Mejoramientos (convenio marco)	Hogares con NBI (2001)		Hogares en viviendas deficitarias recuperables (2001)	
		Absolutos	Cubiertos por las soluciones	Absolutos	Cobertura de las soluciones
Chubut	1.600	15.402	10,39 %	16.640	9,62 %
Santa Cruz	1.100	5.463	20,14 %	5.700	19,30 %
Tierra del Fuego	600	4.301	13,95 %	1.442	41,61 %
Total Región	3.300	25.166	13,11 %	23.782	13,88 %
La Pampa	850	8.411	10,11 %	7.045	12,07 %
Neuquén	1.750	19.883	8,80 %	15.074	11,61 %
Río Negro	2.220	24.823	8,94 %	25.358	8,75 %
Total Región	4.820	53.117	9,07 %	47.477	10,15 %
La Rioja	1.520	11.908	12,76 %	16.676	9,11 %
Mendoza	5.360	53.841	9,96 %	56.334	9,51 %
San Juan	2.220	21.361	10,39 %	25.298	8,78 %
San Luis	1.510	13.201	11,44 %	15.693	9,62 %
Total Región	10.610	100.311	10,58 %	114.001	9,31 %
Catamarca	1.750	14.287	12,25 %	21.432	8,17 %
Jujuy	3.500	37.028	9,45 %	43.645	8,02 %
Salta	5.710	66.434	8,59 %	71.322	8,01 %
Santiago del Estero	4.900	46.684	10,50 %	67.672	7,24 %
Tucumán	6.650	63.739	10,43 %	84.361	7,88 %
Total Región	22.510	228.172	9,87 %	288.432	7,80 %

Chaco	6.760	65.672	10,29 %	94.077	7,19 %
Corrientes	4.660	54.341	8,58 %	58.033	8,03 %
Entre Ríos	4.430	46.608	9,50 %	48.256	9,18 %
Formosa	3.500	32.041	10,92 %	47.422	7,38 %
Misiones	6.650	55.215	12,04 %	93.773	7,09 %
Total Región	26.000	253.877	10,24 %	341.561	7,61 %
Córdoba	9.910	97.405	10,17 %	105.947	9,35 %
Santa Fe	10.500	103.557	10,14 %	122.391	8,58 %
Total Región	20.410	200.962	10,16 %	228.338	8,94 %
Gran Buenos Aires	52.350	581.329	9,01 %	603.374	8,68 %
TOTAL PAÍS	140.000	1.442.934	9,70 %	1.646.965	8,50 %



Fuente: elaboración propia sobre la base del convenio marco, de datos del censo 2001 (INDEC) y la SSDUYV (2003)

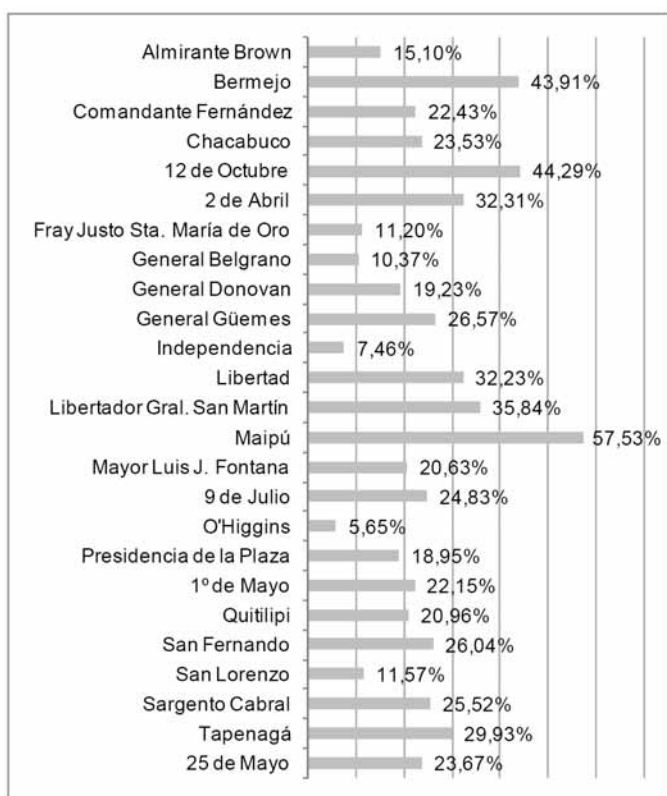
Aunque no se contó con información oficial sobre los criterios utilizados para definir la cobertura del programa a nivel provincial, puede afirmarse que la distribución de esta importante cantidad de soluciones implementadas resultó desequilibrada en relación con la cantidad de hogares con NBI existentes en los distintos departamentos de la provincia en 2001.

En cambio, la distribución de la importante cantidad de soluciones implementadas en el AMGR por el programa en el período de estudio (4.350 soluciones habitacionales) resultó bastante equilibrada en relación con la criticidad de las situaciones deficitarias de los distintos municipios de esta área metropolitana, medida en términos de NBI al año 2001.

11- Se trata del barrio Villa Libertad (próximo a Villa Itatí). En este barrio las intervenciones ya no fueron según un relevamiento particularizado de cada vivienda, sino con la ejecución de un módulo estándar para todos los casos, según indicó el técnico de la empresa a cargo de la obra.

Cuadro 3 y figura 14. Cobertura de soluciones habitacionales implementadas por el PMV en departamentos del Chaco en relación con hogares NBI. Periodo 2003-2007.

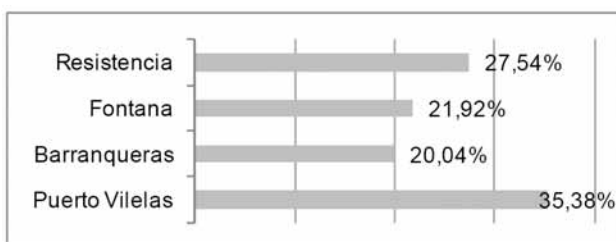
Departamentos de la Provincia del Chaco	Cantidad de Mejoramientos (2003-2007)	Hogares con NBI (2001)	
		Absoluto	Cobertura de las soluciones
Almirante Brown	375	2.483	15,10 %
Bermejo	778	1.772	43,91 %
Comandante Fernández	1.200	5.349	22,43 %
Chacabuco	380	1.615	23,53 %
12 de Octubre	706	1.594	44,29 %
2 de Abril	200	619	32,31 %
Fray Justo Sta. María de Oro	95	848	11,20 %
General Belgrano	100	964	10,37 %
General Donovan	185	962	19,23 %
General Güemes	1.709	6.433	26,57 %
Independencia	140	1.876	7,46 %
Libertad	205	636	32,23 %
Libertador Gral. San Martín	1.685	4.702	35,84 %
Maipú	1.150	1.999	57,53 %
Mayor Luis J. Fontana	745	3.611	20,63 %
9 de Julio	500	2.014	24,83 %
O'Higgins	100	1.770	5,65 %
Presidencia de la Plaza	180	950	18,95 %
1.º de Mayo	130	587	22,15 %
Quitilipi	500	2.386	20,96 %
San Fernando	4.420	16.972	26,04 %
San Lorenzo	155	1.340	11,57 %
Sargento Cabral	320	1.254	25,52 %
Tapenagá	120	401	29,93 %
25 de Mayo	600	2.535	23,67 %
Total Chaco	16.678	65.672	25,40 %



Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial del IPDUV e INDEC

Cuadro 4 y figura 15. Cobertura de soluciones habitacionales implementadas por el PMV en municipios del AMGR en relación con hogares NBI. Período 2003-2007

Municipios del AMGR	Cantidad de Mejoramientos (2003-2007)	Hogares con NBI (2001)	
		Absoluto	Cobertura de las soluciones
Resistencia	3.310	12.021	27,54 %
Fontana	350	1.597	21,92 %
Barranqueras	500	2.495	20,04 %
Puerto Vilelas	190	537	35,38 %
AMGR	4.350	16.650	26,13 %
Chaco (Total)	16.678	65.672	25,40 %



Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial del IPDUV e INDEC

Sin embargo, hubiera sido deseable que el programa aplicase en los distintos niveles jurisdiccionales criterios explícitos homogéneos de cobertura territorial, tanto cuantitativos como cualitativos en relación con las diferentes situaciones de criticidad y particularidades del déficit habitacional, en función de una reducción progresiva de este.

En relación con el barrio Villa Itatí, la cobertura territorial en la etapa de formulación del proyecto contemplaba intervenir en todas las viviendas deficitarias e incompletas, siguiendo un criterio tendiente a la universalidad, pero en el momento de la ejecución no fue posible mantenerlo y se ejecutaron las obras en aquellos casos en que el dominio de los terrenos se encontraba saneado o en trámite de regularización. Finalmente, de un total de 373 hogares en el barrio, solo 132 fueron destinatarios del programa. A su vez, dentro del barrio, en el sector estudiado en profundidad, de las 60 soluciones licitadas y adjudicadas a una de las empresas terminaron ejecutándose aproximadamente la mitad como consecuencia del obstáculo que representó la situación dominial de los terrenos.

A diferencia de los demás programas estudiados, las soluciones desarrolladas por la PMV se localizaron en general dentro del primer anillo periférico del Gran Resistencia, en áreas mejor conectadas a la ciudad y más densamente pobladas. En la mayor parte de los casos, estas localizaciones coincidieron con aquellas áreas que no tenían restricción severa para la normativa del APA (Res. N.º 1111/98). A pesar de ello, varios proyectos se desarrollaron en áreas caracterizadas por la presencia del sistema lacustre, que presentaban condiciones de vulnerabilidad en ocasiones de lluvias intensas (por desborde de las lagunas) y de riesgos ambientales por el estado de contaminación de las lagunas y la precariedad de los sistemas de desagüe cloacal de las áreas residenciales que las rodean.



CAPÍTULO 5
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

La problemática habitacional de los hogares urbanos que viven en situaciones de pobreza —cuyas expresiones más palpables se manifiestan en “villas” y “asentamientos”— es de larga data en Argentina. Surgió en las principales ciudades del país (Buenos Aires, Rosario, Córdoba) acompañando el crecimiento urbano provocado por los procesos de industrialización ocurridos a mediados del siglo XX. Pero en las últimas décadas, por otras causas, este problema también pasó a ser importante en muchas ciudades intermedias del interior del país, como el caso del Área Metropolitana del Gran Resistencia.

Las intervenciones del Estado en el campo habitacional también tienen una larga historia, pero, más allá de experiencias aisladas, la política habitacional argentina hasta hace poco tiempo no había orientado acciones estructurales de consideración respecto de estos sectores sociales. Recién lo hizo en los años 90 en el marco de las políticas de Reforma del Estado, con la finalidad de paliar el incremento acelerado del desempleo y la pobreza estructural.

Tras el fracaso de las políticas neoliberales y de la profunda crisis económica, social y política que afectó al país en los años 2001 y 2002, el país pasó a experimentar cambios importantes en el modelo de desarrollo. Estos cambios tuvieron por finalidad recuperar la intervención del Estado en la economía con el fin de constituirse en motor del desarrollo, y en este nuevo contexto fue implementada una nueva política habitacional, conocida con el nombre de **Política Federal de Vivienda**. Esta nueva política habitacional tuvo por principal finalidad el mejoramiento del hábitat de la población de menores ingresos y más afectada por la pobreza, y contribuir a la reactivación productiva, con la premisa de que la inversión en el sector de la industria de la construcción tiene múltiples impactos para superar situaciones económicas recesivas. Para esto produjo un reordenamiento institucional que recentralizó la planificación e implementación de la política habitacional, descentralizada y dispersada durante los años 90.

Esta investigación se ocupó de estudiar esta nueva política habitacional, tomando como referencia su implementación en el AMGR durante el período delimitado entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007, correspondiente a la gestión de gobierno de Néstor Kirchner. La principal hipótesis que la guió valoró como positiva la iniciativa de profundizar la tendencia de atender las necesidades habitacionales de los sectores sociales en situaciones de pobreza y de incrementar los recursos orientados a este grupo de población con la finalidad de reactivar la economía y la generación de empleos, pero a la vez, consideró que el diseño de las principales acciones programáticas y las capacidades institucionales de los gobiernos provinciales y locales, especialmente del AMGR, resultarían inadecuadas para dar una respuesta integral a las necesidades habitacionales de los que habitan áreas urbanas deficitarias críticas y padecen situaciones de exclusión socioterritorial.

Esta investigación se propuso caracterizar esta política de vivienda tanto a nivel nacional como de la provincia del Chaco, y analizar la respuesta de su implementación a las necesidades habitacionales de los hogares en situaciones de pobreza del AMGR, con la finalidad de aportar a la acción pública de vivienda para perfeccionar esta nueva orientación adoptada en los últimos años en pos de una sociedad más igualitaria e integrada. La investigación fue realizada desde un encuadre teórico-metodológico que expresa un posicionamiento respecto de una concepción de la acción pública en materia de vivienda social.

No se trató de una investigación evaluativa de esta política que tuviera por finalidad analizar los resultados obtenidos en función de los objetivos propuestos. Se trató de una investigación que analizó la política desde un cierto posicionamiento sobre la problemática habitacional y su posible solución, ponderándola a partir de lo que se considera que debería ser una política habitacional integral. En consecuencia, no se planteó la finalidad inmediata de proponer acciones correctivas al proceso habitacional seguido en función de los objetivos de la política implementada, sino que, desde el lugar de un equipo

académico, se propuso evaluarla desde una visión sistémica del problema, con el fin de aportar alternativas para la toma de decisiones en gestiones políticas futuras. Compartiendo algunos posicionamientos de esta política y cuestionando otros, se propuso incidir a más largo plazo sobre su orientación y el modelo de desarrollo subyacente.

La investigación realizada se organizó en distintos niveles y escalas de abordaje. El **primer nivel** fue el de los proyectos que se seleccionaron para investigar la implementación de esta política en el AMGR, cuya escala de observación fue la barrial. La mayoría de los casos estudiados fueron intervenciones en barrios con poblaciones preexistentes a la implementación de los proyectos, dado que consideraron de mayor interés para la investigación, debido a las características del problema en esta área metropolitana. El **segundo nivel** fue el del AMGR, cuya escala fue la municipal. El interés de su definición como objeto de estudio fue conocer la situación urbana ambiental, social y habitacional de esta área metropolitana en el inicio de la implementación de la Política Federal de Vivienda para analizar las respuestas brindadas por las soluciones en esta escala de abordaje. El **tercer nivel** fue el de la política habitacional provincial, expresada en el accionar del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano del Chaco, como órgano responsable de la implementación de la Política Federal de Vivienda en esta provincia, y finalmente el **cuarto nivel** fue el de la Política Federal de Vivienda a escala nacional. En estos dos últimos niveles el foco de observación estuvo puesto en la formulación, organización e implementación de la política en su conjunto.

En función de esto y del encuadre teórico-metodológico mencionado, se elaboró un conjunto de instrumentos para analizar y valorar distintos aspectos de esta acción habitacional en cada uno de estos niveles y escalas, y luego de realizados los diferentes estudios se extrajeron las conclusiones que se presentan a continuación.

CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN DEL AMGR EN LOS INICIOS DE LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA

El AMGR presenta mejores indicadores socioeconómicos que la provincia del Chaco en su conjunto; sin embargo, como población urbana es una de las áreas metropolitanas más deficitarias del país. En 2001 casi el 22 % de la población tenía Necesidades Básicas Insatisfechas. Pero no es un territorio urbano homogéneo. En este sentido, Resistencia, la capital de la provincia, no solo concentra la mayor parte de la población del AMGR, sino que también reunía entonces mejores condiciones generales de vida que los otros tres municipios del conglomerado. En términos de distribución territorial, los mayores porcentajes de hogares con NBI se localizaban en las zonas sur de Resistencia y de Puerto Vilelas, en la zona norte de Resistencia y en Fontana, en áreas vinculadas con el río Negro y el sistema lacustre, y entre los grupos más afectados, uno de los más críticos era el de la población originaria.

Tras la crisis de 2001-2002 se agudizó la gravedad de la mayoría de los indicadores sociales, configurándose una situación socioeconómica crítica: el 30,6 % de la población del AMGR se encontraba bajo la línea de indigencia y el 38,9 % bajo la línea de pobreza, las tasas de desempleo y subempleo alcanzaban al 16,7 %, mientras que los ocupados en el sector informal y asalariados sin beneficios jubilatorios llegaban al 52,8 %. Los jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudiaban ni trabajaban, ni eran amas de casa, llegaban al 17 %, y los mayores de 65 años que no percibían jubilación ni pensión llegaban al 32 %, destacándose un importante porcentaje de población atendida por diferentes programas sociales focalizados que se implementaron a partir de mediados de los años 90, para contrarrestar los efectos del crecimiento de la pobreza y la conflictividad social provocados por el ajuste y las reformas estructurales.

Desde 1979, mediante una ley provincial, este conglomerado de municipios se definió como área metropolitana, y contó con un Código de Planeamiento Urbano que contempló la creación de una Comisión Especial de Coordinación

Metropolitana, que nunca alcanzó a funcionar. Este código solo fue aplicado en el municipio de Resistencia, y fue escasamente respetado en sus lineamientos. Se lo modificó innumerables veces en muchas de sus disposiciones, pero siempre a partir de intereses sectoriales y nunca por actualizaciones de planificación. Esta carencia no solo obedeció a que no logró consolidarse un espacio operativo de decisión conjunta entre los cuatro municipios, sino también a las dificultades de articulación institucional con el propio gobierno provincial, que a través de sus distintos organismos actuó sectorialmente sobre estos municipios, sin consensuar actuaciones en función de algún plan conjunto. Entre estos organismos hay que contar especialmente al IPDUV, responsable de la implementación de la política habitacional, que más allá de acuerdos transitorios para implementar proyectos, nunca elaboró ni acordó con ellos un plan territorial para el diseño e implementación de sus acciones habitacionales. Por otra parte, ninguno de los municipios del AMGR contó con áreas dedicadas a la problemática habitacional, con excepción del municipio de Resistencia, que tenía una Unidad Ejecutora destinada a la regularización dominial de asentamientos en tierras municipales.

Debido a la gran cantidad de soluciones habitacionales implementadas por el IPDUV a lo largo de su historia, este organismo fue uno de los principales actores del crecimiento y la expansión de esta área metropolitana. La lógica de localización de los numerosos conjuntos habitacionales nuevos que construyó siempre obedeció a los intereses inmobiliarios de valorizar tierras periurbanas de bajo costo. Esto dio como resultado a lo largo del tiempo una expansión discontinua y de muy baja densidad, que afectó la adecuada provisión de infraestructuras, servicios y equipamientos sociales, y por ende, la calidad de vida los habitantes de las periferias urbanas.

Por su localización dentro de un valle de inundación, el AMGR es un territorio lacustre altamente vulnerable a los ciclos naturales de crecientes de los ríos Paraná y Negro, y también a las lluvias intensas. Desde 2004 cuenta con un sistema de defensas que lo protege de las crecidas de los ríos, aunque el 80 % del su suelo depende del adecuado funcionamiento de este sistema. Con estas obras defensivas se amplió el área urbanizable, pero no se llegó a consensuar un criterio único acerca de cómo regular la ocupación del suelo dentro del recinto protegido, fundamentalmente en aquellas áreas de cotas bajas cercanas a lagunas y ríos. Estas características naturales y la forma de ocupación del suelo contribuyeron también al importante déficit de infraestructura del AMGR. A la par de la acción del IPDUV, el otro gran protagonista del crecimiento y la expansión del AMGR ha sido la población de bajos ingresos, que históricamente fue ocupando las tierras intersticiales de poco valor (inundables o en desuso) para autoconstruir su hábitat.

El AMGR era en 2001 uno de los centros urbanos más deficitarios en materia de vivienda. De acuerdo con los indicadores proporcionados por el Censo Nacional de Población y Vivienda, el 37,14 % de los hogares habitaba una vivienda deficitaria, y el 27,47 % (casi un tercio) del parque de viviendas del AMGR correspondía a las categorías de vivienda incompleta, rancho, casilla, local no apto para habitar, vivienda móvil e inquilinato. Por su parte, el hacinamiento por cuarto alcanzaba en sus valores más críticos (entre 1,5 y más de tres personas por cuarto) al 35,93 % de los hogares del AMGR, y la situación irregular de tenencia de la vivienda afectaba al 23,09 % de ellos.

La forma de producción popular del hábitat fue mutando en el tiempo. En esta investigación se denominó “villas” a las ocupaciones más antiguas, menos planificadas y con menor organización social inicial, conformadas mediante asentamientos sucesivos de hogares individuales, con formas más espontáneas de demarcación de los terrenos, de los accesos y de la construcción de las viviendas, que por antigüedad están hoy más densificadas y tienen intrincados sistemas internos de circulación y de diferenciación de los espacios privados y comunes, fuera de las normativas urbanísticas vigentes. Se denominó “asentamientos”, por otra parte, a las ocupaciones más recientes, producto de acciones colectivas más organizadas, realizadas por grupos de hogares mayormente jóvenes, asentados con construcciones muy precarias de rápida ejecución, pero con mayor

planificación en la ocupación del suelo, teniendo en cuenta muchas veces la situación de dominio de la parcela (para contrarrestar desalojos) y haciendo subdivisiones de terrenos más similares al resto de la ciudad, tratando de seguir en lo posible las exigencias de las normativas urbanas, con vistas a su futura regularización. En las villas y asentamientos obviamente se encuentran las peores condiciones sociales y ambientales en general.

En el año 2003 el tendido de la red primaria de agua potable abarcaba prácticamente todo el territorio metropolitano; sin embargo, la irregularidad de la tenencia del suelo era un factor determinante para la conexión formal del agua domiciliaria, admitiéndose solamente la colocación de canillas públicas. Por este motivo, en la casi totalidad de las villas y asentamientos existían conexiones provisionales y precarias con serios problemas ambientales. Por entonces solo el 44 % del área urbana estaba conectada a la red cloacal, el resto tenía sistemas individuales de cámara séptica y pozo negro, y en general en los hogares de bajos recursos estos pozos eran precarios o se realizaban vertidos directamente a las zanjas de desagüe pluvial a cielo abierto, que generaban condiciones ambientales críticas en el espacio público y dentro de los lotes. Este tipo de situaciones era particularmente crítica en los asentamientos ubicados en proximidad de las lagunas. Además uno de los destinos finales de los efluentes cloacales del sistema de desagües cloacales era el vertido a lagunas de oxidación, que en algunos casos se encontraban superadas en sus capacidades, con el agravante de que en su entorno se produjeron a lo largo del tiempo asentamientos informales.

Al igual que ocurría con el servicio de agua potable, en el servicio de energía eléctrica la mayor parte de las viviendas de los asentamientos informales tenían conexiones precarias e ilegales. Por su parte, la red vial secundaria de acceso a las parcelas urbanas estaba en muchas partes inacabada, con innumerables puntos de discontinuidad, y tenía estándares precarios de urbanización. Fuera del área central y de algunos pocos barrios, la mayor parte de las calles del AMGR eran de tierra, con bajo nivel de mantenimiento e intransitables los días de lluvias, y el servicio de transporte público era deficitario en frecuencia, en calidad de las unidades y de costo elevado para los usuarios, usándose en muchos casos medios alternativos de movilidad (remises informales, bicicletas, motocicletas o carros tirados por animales). Este era el panorama general del AMGR en el inicio de la Política Federal de Vivienda. Las conclusiones extraídas sobre esta política a nivel nacional y provincial, y sobre el estudio en profundidad de tres programas nuevos aplicados en la provincia del Chaco y un proyecto de cada uno de ellos implementado en esta área metropolitana fueron las siguientes.

CONCLUSIONES SOBRE LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA, LA POLÍTICA HABITACIONAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO Y LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS ESTUDIADOS EN EL AMGR

SOBRE LA INTERVENCIÓN, EL PROBLEMA Y SU ABORDAJE

Fines y objetivos

La Política Federal de Vivienda incrementó la producción de viviendas destinadas a los sectores de menores recursos como una de las vías de reactivación de la economía y de generación de empleos luego de la crisis de 2001-2002. Los objetivos de esta política habitacional favorecieron a un modelo de desarrollo que en lo macroestructural se propuso incrementar la inversión pública para disminuir la exclusión social y mejorar las condiciones de integración de la población de menores recursos, principalmente mediante la generación de empleos formales y una mejor distribución de los ingresos.

Pero debido a la concepción sectorial que predominó en la Política Federal de Vivienda de entender a las soluciones como la simple construcción masiva de viviendas, esta generación de empleo impactó en gran medida solo de manera

indirecta sobre los destinatarios de las soluciones habitacionales, ya que lo hizo a través de la dinamización general del mercado de trabajo que provocó la demanda de mano de obra de las empresas constructoras participantes y del conjunto de las políticas aplicadas, y solamente mediante algunas acciones programáticas minoritarias, en las que participaron cooperativas de trabajo, estas soluciones adquirieron mayor integralidad e impactaron de manera directa sobre los receptores.

A nivel de la provincia del Chaco no se identificaron medidas que permitieran ajustar este último objetivo en beneficio de la población destinataria. El gobierno provincial (de signo político diferente durante el período de estudio) no formuló explícitamente ninguna política habitacional propia que fijase lineamientos adecuados a la realidad local, solo se ajustó a las condiciones impuestas por la política nacional.

Los municipios del AMGR tampoco contaron con una política habitacional propia. Ellos desempeñaron un rol pasivo en la implementación de las acciones habitacionales, y solo dieron respuestas a requerimientos puntuales. Por ejemplo, de los proyectos estudiados, únicamente en el del barrio Chellyyí el municipio de Resistencia había tomado la demanda original y luego articuló con el IPDUV las soluciones. Ninguno de los cuatro municipios integrantes el AMGR dispuso de un plan integral para encauzar las distintas acciones programáticas del IPDUV.

Marco normativo

El marco normativo de esta política habitacional consistió básicamente en decretos del Poder Ejecutivo Nacional que produjeron reformas de reordenamientos institucionales, para centralizar la administración de las acciones habitacionales antes dispersas en distintos organismos y de convenios interjurisdiccionales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales, para la implementación de las nuevas acciones programáticas.

Se trató de medidas exclusivas del Poder Ejecutivo Nacional que permitieron al gobierno intervenir de forma inmediata y efectiva en la emergencia en la que asumió en el año 2003. Sin embargo, no produjeron reformas jurídicas estructurales, y la situación imperante quedó determinada por una sucesión de normas acumuladas de distintos rangos jurídicos y períodos históricos, y de distintas orientaciones políticas, que conformaron un marco legal poco favorable a una política habitacional integral y unificada. Por lo tanto, quedó pendiente durante este período la sanción de un nuevo marco normativo unificado, que por un lado brindase mayor estabilidad y legitimidad institucional a la intervención estatal en el campo habitacional y por el otro favoreciese a una política más integral.

El en caso del gobierno del Chaco tampoco se creó ninguna norma nueva general, solo se sancionaron resoluciones internas en el IPDUV para la ejecución de los nuevos programas federales de vivienda, a partir de la firma de los convenios marco que el gobierno nacional instrumentó para implementar estos programas. Por lo tanto, los cambios provinieron principalmente de los condicionantes que impulsieron estos convenios.

Formalmente, el marco normativo provincial vigente estuvo dado por la Ley provincial 4368 de 1996, dictada en adhesión a la Ley nacional 24.464 de 1995, que había creado el Sistema Nacional de la Vivienda. La ley provincial creó el Sistema Provincial de la Vivienda y el Fondo Provincial de la Vivienda, que tenía como uno de sus objetivos producir cierta descentralización y participación municipal en la política de vivienda provincial. Sin embargo, este marco normativo no fue tenido en cuenta durante el período analizado, replicándose la centralización nacional a escala provincial y poniendo en evidencia la endeblez institucional provincial.

El IPDUV implementó los tres programas analizados de acuerdo con las exigencias particulares de cada uno de ellos, sin generar ninguna norma general que articulase estas acciones. Sí generó dos normas específicas para la ejecu-

ción de dos de estos programas, el PFEH y el PFMV. En el primer caso, fue un requisito exigido por el propio programa para articular la participación del municipio como responsable de la ejecución de las obras. En el segundo caso dictó por iniciativa propia una resolución para modificar algunas exigencias del programa y adaptarlo para intervenir en asentamientos informales. Para el PFSH, el IPDUV firmó un convenio con el municipio de Resistencia, pero solo para la implementación del proyecto analizado.

La resolución del Mejor Vivir fue la única norma que reflejó favorablemente cierta búsqueda de adaptar los requisitos de este programa para atender las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos que habitaban en asentamientos informales del AMGR.

La implementación de estos programas no fue encuadrada por el IPDUV dentro de la normativa provincial dada por la ley del Sistema Provincial de la Vivienda, que habilitaba la participación municipal y vecinal en la implementación de las acciones habitacionales del instituto. La participación de los otros actores extraestatales que se registró en los distintos proyectos tampoco se encuadró en normas formales vigentes de actuación, sino que fue producto de acciones autogestionarias de los propios actores involucrados y resultó aleatoria, según las circunstancias de cada proyecto. Los únicos actores que se ajustaron al marco legal de actuación fueron las empresas constructoras, que se encuadraron dentro del sistema licitatorio del IPDUV basado en la Ley de Obras Públicas provincial, y las organizaciones sociales, que participaron según lo establecido por el convenio del PFEH. Esto puso en evidencia un fuerte pragmatismo y premura del IPDUV y de los interesados directos por acceder a los recursos brindados por la Política Federal de Vivienda para ejecutar las obras, y una excesiva pasividad de los municipios en su recepción. Lo primero no puede juzgarse como algo malo en sí mismo, pero fue desfavorable en la medida en que fueron iniciativas que no se inscribieron dentro de un marco formal de actuación de estas acciones programáticas y de participación de los diferentes actores, tendientes a una política más integral, concertada, participativa y, en especial, ajustada a las características propias del problema habitacional de los sectores en situación del pobreza del AMGR (y del resto de la provincia).

Organización administrativa

La Política Federal de Vivienda centralizó bajo el nuevo Ministerio de Planificación a todas las acciones programáticas habitacionales, las nuevas y las preexistentes a las que dio continuidad. Esto resultó favorable para corregir la fuerte dispersión de la gestión habitacional dada durante el período anterior y para acelerar la ejecución de la mayor cantidad de soluciones habitacionales propuestas. Sin embargo, al recaer esta centralización en la Secretaría de Obras Públicas, no contribuyó a cambiar la visión sectorial históricamente predominante en la política habitacional argentina, proclive a entender a la solución del problema habitacional de los sectores de menores recursos básicamente como una cuestión de construcción masiva de viviendas.

En el nivel provincial no se produjo una reforma ministerial similar a la nacional durante el período 2003-2007, pero la concentración funcional que produjo la Política Federal obligó también a la concentración de las acciones habitacionales provinciales en el IPDUV, principalmente porque a través del instituto se canalizaron exclusivamente los recursos y se desfinanciaron las acciones habitacionales provinciales localizadas anteriormente en otros ministerios.

Desde el punto de vista de la competencia de funciones, este organismo tuvo durante el período analizado una estructura adecuada para la implementación de una política habitacional integral. Sin embargo, esta fue solo formal, debido a que sus gerencias, direcciones y departamentos mantuvieron misiones y funciones propias de la etapa anterior del Estado, previa a las reformas de los años 90, en el que este se reservaba amplias funciones de planificación, diseño, control y producción. En la práctica, esta organización propicia para un abordaje integral del problema cayó en importantes obsolescencias y muchas funciones

fueron delegándose en los hechos en las iniciativas privadas, en particular en las empresas constructoras contratadas para la ejecución de los proyectos.

Cada uno de los tres programas tuvo una organización particular para su implementación provincial, que obedeció a los requerimientos exigidos por la SSDU-YV para la gestión de los proyectos. Dos de los programas estudiados, el PFSH y PFEH, cumplieron con estas exigencias a partir de las estructuras existentes en la organización funcional del IPDUV (gerencias), y solo se diferenciaron porque el PFSH fue implementado solo por el IPDUV; y el PFEH, en cambio, compartió con el municipio la implementación en función de lo establecido por el programa. El único diferente fue el PFMV, que creó dentro del IPDUV una unidad de gestión especial para administrar la implementación del programa. Desde el punto de vista administrativo esto puede considerarse favorable, en la medida en que lograría contribuir a un abordaje más específico del problema al que se aboca. Sin embargo, en este caso, no contribuyó a mejorar la calidad de los proyectos y la integralidad de las soluciones debido a la falta de una política municipal con este sentido.

Articulaciones interjurisdiccionales e intersectoriales

Las articulaciones interjurisdiccionales (entre las distintas jurisdicciones del Estado) que esta política habitacional implementó tuvieron favorablemente como epicentro el Consejo Nacional de la Vivienda, creado en la reforma descentralizadora del período anterior como espacio de acuerdos políticos entre los gobiernos nacional y provinciales.

Pero estas articulaciones, debido a la falta de unificación de la política habitacional antes referida, se dieron de las siguientes tres maneras diferentes, simultáneamente, según los distintos grupos de acciones habitacionales:

los recursos del FONAVI continuaron como en el período anterior, canalizándose automáticamente a los institutos provinciales de vivienda, respetando sus autonomías en su utilización, conforme con lo establecido por la Ley del Sistema Nacional de la Vivienda;

los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda, subsidiados por el gobierno nacional e implementados mediante convenios específicos, firmados entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con las jurisdicciones provinciales, la ciudad Autónoma de Buenos Aires y gobiernos municipales, establecieron condiciones y requisitos que debían cumplir las distintas jurisdicciones para implementar las soluciones, fijando una mayor centralidad al control político-administrativo mediante el otorgamiento de recursos financieros sujetos a la aprobación de cada proyecto de los programas implementados; los programas preexistentes que contaron con financiamiento de los organismos internacionales de créditos al desarrollo continuaron canalizando los recursos a través de sus propias estructuras centralizadas de funcionamiento y de relaciones interjurisdiccionales, y contaron para ello con una Unidad de Coordinación Nacional y Unidades Ejecutoras Provinciales. Esta simultaneidad de criterios diferentes resultó incoherente en las relaciones entre las jurisdicciones de los distintos niveles del Estado.

En el Chaco, a pesar de lo establecido en el marco normativo vigente, el IPDUV no realizó durante el período analizado ninguna articulación formal al nivel de la política con los gobiernos municipales, estableciendo solamente vínculos puntuales para la implementación de las diferentes acciones programáticas y en función de los objetivos de cada proyecto. Así los gobiernos municipales solo participaron en la implementación de los proyectos para darles factibilidad y para realizar eventuales aportes complementarios, tales como terrenos o pequeñas obras de infraestructura.

En relación con las **articulaciones intersectoriales** (entre áreas del mismo nivel del Estado), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios realizó, como responsable de esta política de vivienda, articulaciones con varios organismos de igual jerarquía, como los ministerios de Trabajo, Empleo

y Seguridad Social; de Desarrollo Social; de Economía y Finanzas Públicas; y otros organismos autárquicos, como el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, etc., pero estas articulaciones fueron concretadas mediante convenios interinstitucionales que obedecieron exclusivamente a los objetivos puntuales de cada programa, y si bien es cierto que contribuyeron favorablemente a dar cierta integralidad a las acciones programáticas involucradas, principalmente al relacionar la producción habitacional con la generación de fuentes de trabajo, ellas resultaron transitorias para brindar soluciones integrales más estructurales al problema habitacional e insuficientes, ya que no contemplaron articulaciones con áreas de salud, educación, cultura, etc.

En el Chaco, el IPDUV no realizó durante el período analizado ninguna articulación formal a niveles de la política y de los programas con otros organismos y áreas del gobierno provincial. Solo estableció vínculos puntuales para la implementación de los proyectos y en función de las necesidades de cada uno de ellos. Esto ocurrió particularmente con las empresas de servicios públicos de agua potable, cloaca y energía eléctrica, responsables de proveer estos servicios a los nuevos conjuntos de viviendas.

En los programas estudiados, las articulaciones institucionales (interjurisdiccionales e intersectoriales) y de actores extraestatales fueron diferentes y obedecieron a las características propias de los programas y también a la manera en que fueron implementados por el IPDUV. El que menos articulaciones realizó fue el PFMV, que solamente se relacionó con las empresas constructoras adjudicatarias de las obras y eventualmente con los municipios, pero solo cuando la propiedad del suelo lo requería, como fue en el caso estudiado de Villa Itatí. En este proyecto se dio la participación de un equipo de tesis de la FAU-UNNE, pero esta fue absolutamente aleatoria y no en un marco de actuación interinstitucional. Por ende, este programa fue el de mayor sectorialidad de los tres, en especial por las características con que el IPDUV lo aplicó al mejoramiento de asentamientos informales, problemática que requiere de integralidad, participación y concertación de múltiples actores institucionales y civiles, incluidos los destinatarios de las soluciones. Puede destacarse como favorable la articulación que este programa realizó con el PROMEBA en algunos proyectos realizados en el interior de la provincia.

Un poco más favorables fueron las articulaciones del PFSH. Algunas de ellas se dieron como consecuencia de las nacionales que realizó el programa, a partir de las cuales el IPDUV acordó con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para que las empresas constructoras incorporen PJYJHD en su plantel de trabajadores, lo cual contribuyó a generar empleos a desocupados. También articuló con los gobiernos municipales, para la gestión y definición de los proyectos, para atender demandas y acordar aportes tales como la provisión de terrenos e infraestructura básica. En el caso estudiado del Barrio Chelliyi se llegó incluso a la firma de un Convenio entre el IPDUV y el municipio de Resistencia, en el que se acordaron y delimitaron un conjunto de aportes y responsabilidades. En este proyecto fue meritorio el reconocimiento a la demanda organizada de la población originaria. En este caso también se dio la participación de un equipo de tesis de la FAU-UNNE, pero, al igual que en el caso de Villa Itatí, fue casual y no fruto de acuerdos institucionales formales. Finalmente, para las obras de infraestructura, el IPDUV articuló con organismos provinciales y empresas de servicios para la aprobación de los proyectos de infraestructuras, para la realización de las obras y para la provisión de los servicios básicos de agua potable y luz eléctrica. Pero, a pesar de esto, el proyecto estuvo lejos de brindar una solución integral al problema de este barrio, a raíz de la ausencia de un plan municipal integral.

El que presentó un esquema de articulaciones más rico y favorable para brindar soluciones más integrales fue el PFEH. En el nivel nacional se relacionaron cuatro ministerios que favorecieron acuerdos a nivel provincial y especialmente en la implementación de los proyectos. Fueron muy valorables los compromisos que este programa propició entre el IPDUV y los gobiernos municipales, y especialmente el protagonismo que le otorgó a estos últimos, así como a las

organizaciones sociales, como productores cooperativos de viviendas. De los tres, fue el programa que mayor integralidad alcanzó a nivel de los proyectos.

Sin embargo, las múltiples dificultades que se detectaron en su implementación, a través del estudio del caso del barrio Vargas II, pusieron en evidencia no solo algunas debilidades en la formulación del programa, sino, especialmente, una escasa vocación de articulación entre el IPDUV y los gobiernos municipales, en especial, para cooperar con un programa que pretendió integrar a las organizaciones sociales y resolver de manera conjunta sus necesidades habitacionales y de empleo. Nuevamente aquí fue notoria la ausencia de un área de gestión municipal con capacidades para la formulación de intervenciones integrales en el marco de una planificación territorial.

Participación y funciones de agentes extraestatales

Con respecto a la participación de los agentes extraestatales, las relaciones también fueron similares. A nivel nacional la Política Federal de Vivienda no dispuso de un órgano formal de articulación con agentes extraestatales, y las articulaciones solo se reflejaron en la participación puntual de los distintos actores económicos, sociales, políticos y religiosos, en las diferentes acciones programáticas, tales como las empresas constructoras grandes, medianas y pequeñas, la organización sindical de los obreros de la construcción, algunas organizaciones sociales y políticas y organizaciones no gubernamentales religiosas, etc. Si bien resultó novedosa y favorable la participación de varias organizaciones sociales y políticas, que llevaron adelante experiencias productivas solidarias concordantes con el desarrollo comunitario, resultaron minoritarias respecto de la participación dominante de las empresas de la industria de la construcción.

En el Chaco, el IPDUV tampoco promovió a nivel de la política la participación de actores económicos, políticos y sociales en la formulación e implementación de la política habitacional provincial, ella solo se manifestó a nivel de las distintas acciones programáticas en concordancia con el nivel federal. Desfavorablemente esto ocurrió a pesar de que en el plano formal el **Sistema Provincial de la Vivienda** había contemplado en la ley un espacio de participación a representantes vecinales, a través de las Comisiones Municipales de Contralor de la Vivienda.

Los municipios del AMGR, al carecer de políticas habitacionales locales, al no contar con áreas de gestiones específicas y no tener una participación estructural en la implementación de la política habitacional, tampoco abrieron espacios de participación para la ciudadanía.

Instrumentos operativos

La Política Federal de Vivienda contó con un número importante de programas y subprogramas, organizados de acuerdo con el condicionamiento de las distintas fuentes de financiamiento. Esto le quitó unidad de orientación a la política habitacional. El grupo más numeroso de instrumentos correspondió a los nuevos programas y subprogramas federales, a los que se agregaron los programas nacionales preexistentes y los financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo que continuaron del período anterior, así como también los recursos y programas especiales del FONAVI, creados para recuperar su funcionamiento y capacitar a los institutos provinciales.

Fue favorable que todos los programas habitacionales se hayan orientado a los sectores sociales más necesitados (los tres quintiles inferiores de ingresos y a población NBI). Fue positivo también que los nuevos programas federales buscaran articular la producción de viviendas con aspectos de las dimensiones económicas y sociales muy críticos en los inicios de la gestión, para contrarrestar la alta desocupación y subocupación y movilizaciones sociales de protestas.

Estos programas principalmente buscaron relacionar la producción habitacional con la generación de empleos para el sector desocupado y para quienes percibían

subsidios precarios por esta condición, articulándose conjuntamente al fin de la política general de mejorar la formalidad del empleo como vía de integración social, aunque algunos programas promovieron la participación de trabajadores autónomos bajo el régimen precario del monotributo social.

Pero esta política no contó con instrumentos para el problema habitacional de los sectores sociales de ciertos ingresos, que no tenían posibilidades de ahorro suficientes para acceder por el mercado a una vivienda adecuada, y continuaron pagando altos costos de alquiler en relación con sus ingresos. Tampoco contó con instrumentos masivos que abordasen más integralmente las situaciones deficitarias específicas de los sectores de más bajos recursos, como los que viven en villas y asentamientos, dado que sus programas priorizaron la dimensión habitacional, sin contemplar la integralidad específica de abordaje que requieren las situaciones deficitarias críticas de quienes viven en estas áreas.

En el nivel provincial, resultó desfavorable que el IPDUV no implementase todos los programas que la Política Federal de Vivienda dispuso para esta región del país, sino solo aquellos que las empresas constructoras y delegaciones locales de algunas organizaciones sociales pusieron interés en gestionar.

Por otro lado, el IPDUV también contó con algunos programas propios creados con anterioridad a la Política Federal de Vivienda, implementados a partir de los recursos provenientes principalmente del FONAVI y del recupero de las cuotas de créditos y préstamos ya otorgados, entre los que se destacaron algunos orientados a los sectores en situaciones de pobreza, que constituyeron la expresión de una cierta búsqueda de una política habitacional propia, más ajustada a las necesidades provinciales. Sin embargo, con la salvedad de las acciones de regularización dominial, fueron afectados y absorbidos por los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda, entre otras razones, por el aporte de terrenos e infraestructura para implementar los programas federales nuevos, que llevó al IPDUV a orientar los recursos propios hacia la compra de tierras y a acelerar los procesos de regularización dominial, afectando sobremanera el financiamiento de estos programas propios.

De los tres programas estudiados, el que mayor integralidad favoreció fue el PFEH, tanto por las articulaciones institucionales que promovió, como por el desarrollo comunitario cooperativo que persiguió. Sin embargo, por lo que pudo observarse en el estudio de caso del barrio Vargas II, más allá de la atención a la situación laboral puntual de algunos destinatarios, no abordó la diversidad de dimensiones que presentaba la problemática del hábitat en ese barrio (urbana, ambiental, legal, sanitaria, educativa, etc.). Los otros dos programas estudiados, si bien plantearon también algunas articulaciones a nivel de la política, a escala de los proyectos estudiados, fueron aplicados desde un enfoque fuertemente sectorial, atendiendo exclusivamente la dimensión habitacional del problema. Al respecto, puede enunciarse como un defecto general de la Política Federal de Vivienda no haber exigido la formulación de proyectos más integrales, que contemplasen articulaciones con distintos organismos públicos y privados, organizaciones sociales y destinatarios, aunque esta responsabilidad puede achacarse también al IPDUV y los gobiernos municipales.

Recursos financieros

En concordancia con la falta de unificación, la Política Federal de Vivienda (2003-2007) tuvo tres fuentes de financiamiento: *a)* los recursos previstos por la Ley del FONAVI; *b)* los préstamos de los organismos internacionales de créditos al desarrollo para los programas de mejoramiento habitacional y *c)* los aportes no reintegrables realizados por el gobierno nacional aplicados para implementar los nuevos Programas Federales de Vivienda, y también para continuar algunos programas nacionales preexistentes y para reactivar las obras del FONAVI que tenían dificultades de financiamiento en el año 2003.

El FONAVI es el que contó con mayor estabilidad estructural, porque dependió de un impuesto específico establecido en su ley constitutiva, y contó además con

una distribución automática a las jurisdicciones, según un coeficiente porcentual para cada una, acordado y sujeto a revisión periódica por el Consejo Nacional de la Vivienda. Sin embargo, sus recursos fueron limitados y su distribución no propendió a corregir en el tiempo las inequidades jurisdiccionales del déficit habitacional.

Los aportes no reintegrables de los nuevos Programas Federales de Vivienda fueron por lejos la fuente más importante y favorable de todas, ya que produjeron un sustancial incremento de los recursos de la política habitacional durante el período analizado y además no implicaron endeudamiento alguno a las jurisdicciones provinciales ni al propio gobierno nacional, porque provinieron de recursos genuinos de la recaudación corriente de impuestos y del superávit fiscal que generó el nuevo modelo económico impulsado en 2003, propiciando un principio básico de equidad distributiva al utilizar recursos impositivos para incrementar la inversión social. Sin embargo, al no ser establecida por ley (como el FONAVI), esta fuente de recursos careció de estabilidad y equidad estructural porque dependió exclusivamente del presupuesto anual del gobierno y de su discrecionalidad distributiva.

La forma de accesibilidad a esta fuente de recurso por parte de las jurisdicciones reflejó endeblez estructural y abrió espacio a que se altere la distribución inicial, introduciendo cierta inequidad territorial, porque si bien resultó favorable que esta política asignara mayores recursos a través de algunos de estos programas a las provincias menos desarrolladas del norte del país, el hecho de que la participación de estas dependiera en primera instancia de que se adhirieran a los sucesivos convenios-marco de cada acción programática introdujo ciertas arbitrariedades, porque no todas las provincias aceptaron algunas condiciones, y al no adherirse a todos los convenios-marcos beneficiaron con más recursos a aquellas que sí lo hicieron. Y en segunda instancia, si bien fue positivo que la asignación efectiva de los recursos se realizara mediante la aprobación de cada proyecto, resultó desfavorable que este control se haya centrado fundamentalmente en aspectos financieros y políticos y no en cualidades de integralidad y adecuación de las soluciones a las necesidades reales de los destinatarios, afectando también su distribución inicial.

En el Chaco, el IPDUV dispuso de estas tres fuentes de financiamiento con sus respectivos condicionamientos, más los recursos propios obtenidos por el recupero de las cuotas de los créditos hipotecarios y préstamos otorgados anteriormente y los aportes complementarios eventuales realizados por el gobierno provincial y los municipios para la implementación de los proyectos. En concordancia con el nivel nacional, la fuente más importante provino del aporte realizado por los nuevos programas y subprogramas de la Política Federal de Vivienda, que por su carácter de subsidios no representó endeudamiento alguno para el gobierno provincial.

A diferencia del FONAVI, que dispuso por ley de un mecanismo de distribución automático, la transferencia de recursos de los nuevos programas hacia las jurisdicciones fue realizada por proyectos aprobados. Esto implicó un cambio importante en el modo de gestión de los recursos de los institutos provinciales. Y si bien puede considerarse favorable esta forma de asignación de recursos, desde el punto de vista de que obligó a los institutos provinciales a desarrollar mayores capacidades de formulación y gestión de proyectos, tuvo también aspectos que incidieron negativamente, porque introdujeron arbitrariedad sobre la distribución territorial, con ciertos efectos distorsivos respecto de las situaciones deficitarias, aunque el Chaco se benefició con este sistema de distribución respecto de otras jurisdicciones del norte argentino.

Los municipios del AMGR, al no disponer de áreas de gestiones específicas, tampoco contaron con fuentes de recursos para acciones habitacionales.

De los tres programas estudiados en el AMGR, los PFSH y PFMV fueron los que mayor cantidad de recursos dispusieron y realizaron las inversiones más significativas durante el período estudiado. En cambio, el PFEH fue de bastante menor cuantía y el que mayores problemas y discontinuidades de flujo experi-

mentó, lo que no solo redundó en dificultades de implementación de los proyectos, sino que su endeblez estructural resultó muy desfavorable al desarrollo social que promovió, porque su inversión no contribuyó a dejar capacidades futuras instaladas en relación con la producción cooperativa de hábitat social.

Capacidad operativa

Este fue uno de los aspectos más favorables de la Política Federal de Vivienda durante el período analizado, dado que fue significativo el incremento de las soluciones habitacionales producido respecto de la capacidad histórica de la política habitacional argentina.

En la provincia del Chaco, la capacidad operativa fue aun más significativa, ya que las soluciones de la Política Federal de Vivienda del período 2003-2007 (sin contar los programas con financiamientos internacionales) alcanzaron a cubrir en un mayor porcentaje que a nivel nacional el total de hogares en viviendas deficitarias existentes en 2001 en esta provincia.

A la vez, y en concordancia con las características del déficit habitacional, esta política incrementó favorablemente la proporción de mejoramientos habitacionales respecto del pasado. Pero este incremento no fue suficiente, debido a que la mayor parte de los hogares en viviendas deficitarias, según el Censo de 2001, habitaban en viviendas recuperables o vivían hacinados en viviendas buenas. En el Chaco, sin embargo, por cuestiones relacionadas con la capacidad de gestión de los funcionarios del IPDUV, la proporción de mejoramientos realizados fue mucho más importante que en el conjunto nacional.

Similar hecho ocurrió con el grado de cobertura que alcanzaron las soluciones en cada quintil de ingresos a los que se orientaron, porque si bien esta política incrementó considerablemente la proporción de soluciones orientadas al primer quintil inferior de ingresos respecto del pasado, a nivel nacional no fue suficiente para equilibrar con las soluciones orientadas a los quintiles 2 y 3, debido a que el primer sector era el más numeroso en 2001, poniendo en evidencia la necesidad de una mayor priorización de atención de las necesidades de los grupos más desfavorecidos.

Sin embargo, en el Chaco la proporción de soluciones habitacionales de los programas federales nuevos, que se orientaron a los hogares en viviendas deficitarias existentes en 2001 que pertenecían al quintil 1 de ingresos o a población con NBI, superó a la proporción de soluciones habitacionales orientadas a los quintiles 2 y 3 de ingresos, existiendo una mayor correspondencia entre los tipos de soluciones y la distribución socioeconómica del déficit. Esto obedeció a la gran cantidad de soluciones implementadas en la provincia por los programas PFSH y PFMV. Por esta razón, también se dio una mayor priorización de las necesidades de los hogares del quintil 1 de ingresos que a nivel nacional, porque a pesar de que los hogares en viviendas deficitarias del quintil de ingresos 1 eran más numerosos, la cantidad de soluciones orientadas a estos hogares alcanzaron una mayor cobertura respecto de los hogares deficitarios de los quintiles 2 y 3.

Por otra parte, la proporción de viviendas nuevas y de mejoramientos habitacionales orientados al primer quintil inferior resultó congruente a nivel nacional con las características del déficit habitacional de este sector social en 2001. No fue así la proporción de viviendas nuevas y de mejoramientos habitacionales orientados a los quintiles 2 y 3 de ingresos con respecto a las características del déficit habitacional que presentaban en 2001 estos grupos de hogares.

La relación entre el déficit cualitativo y el de soluciones habitacionales implementadas en la provincia, en cambio, resultó más equilibrada que a nivel nacional, debido a la gran cantidad de mejoramientos realizados por el Programa Mejor Vivir en el Chaco. Sin embargo, a pesar de este incremento de mejoramientos en la provincia, siguió siendo importante la desproporción entre ambos tipos de déficits y los tipos de soluciones provistas, debido a la cantidad de soluciones nuevas implementadas y la cantidad de hogares que en 2001 habitaba en viviendas deficitarias irrecuperables.

En el Chaco, las viviendas nuevas orientadas al primer quintil de ingresos alcanzaron a cubrir un mayor porcentaje de los hogares en viviendas deficitarias irrecuperables, respecto de la cobertura que realizaron los mejoramientos y soluciones alternativas orientadas de los hogares en viviendas deficitarias recuperables 2001 de este mismo quintil, por lo tanto, al igual que a nivel nacional, se dio una cierta congruencia con las mayores necesidades que tienen los hogares de este quintil que viven en viviendas irrecuperables con relación a los que viven en viviendas deficitarias recuperables. Sin embargo, igual que a nivel nacional, ha resultado incongruente que, en teoría, no se hayan realizado mejoramientos habitacionales para la población en viviendas deficitarias recuperables de los quintiles 2 y 3 de ingresos, y que la cantidad de viviendas nuevas que, en teoría, se construyeron para ellos haya superado a la cantidad de población de estos quintiles que vivía en viviendas irrecuperables.

Finalmente hay que señalar que, a pesar de este incremento considerable de la capacidad operativa que produjo la Política Federal de Vivienda tanto a nivel nacional como provincial, distó mucho de alcanzar una solución estructural del déficit habitacional en los diferentes niveles jurisdiccionales. Esto pudo observarse no solamente en los niveles nacional y provincial, sino en los tres casos concretos de estudio que se realizaron en el AMGR. En ninguno de ellos la capacidad operativa de los proyectos alcanzó a cubrir a la totalidad de la población deficitaria de los barrios estudiados. En el caso del barrio Vargas II del PFEH, la capacidad operativa directamente resultó insignificante respecto de la magnitud del problema habitacional del barrio.

Distribución territorial

Debido a la falta de unidad, la distribución territorial de los recursos de esta política de vivienda tuvo criterios distintos según los diferentes grupos de programas. Dejando de lado los programas financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo, no analizados en detalle en esta investigación, pudo observarse que la distribución automática de los fondos FONAVI presentó durante el período analizado desequilibrios importantes respecto del déficit habitacional de cada jurisdicción provincial. Este desequilibrio no favoreció a las provincias con mayor porcentaje de déficits, como las del NOA y NEA y, por lo tanto, su cobertura territorial no ayudó a contrarrestar los desequilibrios territoriales del déficit habitacional del país. La revisión de este criterio de distribución era atribución del Consejo Nacional de la Vivienda.

Los programas federales nuevos y preexistentes, por su parte, combinaron dos criterios de distribución territorial de sus recursos. Algunos inicialmente y de manera favorable se focalizaron solo en la región norte del país, priorizando la atención de mayor pobreza, extendiéndose luego a otras jurisdicciones, y otros abarcaron todo el territorio nacional. A su vez, todos estos programas contemplaron una distribución inicial de cantidades similares de recursos entre las jurisdicciones participantes, que fueron luego redistribuidos entre aquellas que los utilizaron más eficientemente. Esto último introdujo ciertos desequilibrios desfavorables a una mayor equidad territorial.

Observando la distribución territorial de las soluciones habitacionales, pudieron encontrarse correlaciones favorables entre los porcentajes de soluciones y de población deficitaria en una cierta cantidad de jurisdicciones y, en particular, aquellas con altos porcentajes de déficit, como las del NOA y NEA, a las cuales esta política priorizó con las acciones de algunos programas, con excepción de la provincia de Santiago del Estero. También se observaron desequilibrios en otras jurisdicciones, como Capital Federal, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, cuyos déficits afectan a un porcentaje mucho menor de la población, que las soluciones habitacionales alcanzaron a cubrir en mayor proporción, contribuyendo a una distribución territorial inequitativa de las soluciones y por ende de los recursos. También resultó llamativo el caso de la provincia de San Luis, que recibió durante el período una muy baja cantidad de soluciones, atribuible quizás a cuestiones de las relaciones políticas interjurisdiccionales, a la que esta política de vivienda resultó permeable.

SOBRE LOS DESTINATARIOS

Concepción, definición y satisfacción de las necesidades habitacionales

La Política Federal de Vivienda tuvo diferentes criterios sobre las necesidades habitacionales de los destinatarios en sus distintos grupos de instrumentos.

El FONAVI mantuvo desde su época de creación el reconocimiento de una necesidad social básica abstracta como sustento de la obligación del Estado de garantizar el derecho universal a la vivienda digna, previsto en la Constitución Nacional. Sin embargo, este reconocimiento universal positivo no contempló integralidad en la definición de esta necesidad y no la concibió como parte de un umbral mínimo y universal de satisfacción de necesidades básicas de condiciones de vida. Tampoco contempló la obligatoriedad de estudios diagnósticos para precisar las especificidades de los distintos tipos de situaciones habitacionales deficitarias existentes, ni fijó condiciones a las jurisdicciones para que lo hicieran. Asimismo no estableció criterios o mecanismos de participación de los destinatarios en la definición de sus necesidades. Al no hacerlo, no evitó que se continuase a nivel federal y de las jurisdicciones presuponiendo teóricamente necesidades abstractas estandarizadas y sectoriales para satisfacer de manera asistencial sin la participación de los destinatarios.

Los programas de financiamiento internacional y los nacionales preexistentes se configuraron a partir del reconocimiento de necesidades sociales básicas más específicas, como son las de mejoramiento y de saneamiento habitacional y barrial, así como la de desarrollo social de los grupos intervenidos. Es decir, tuvieron una concepción algo más integral para este grupo de población, aunque tampoco contemplaron un umbral mínimo de necesidades básicas integrales. A diferencia del FONAVI y de los programas federales nuevos, más fieles a la política de los años 90, utilizaron la focalización como estrategia de definición de las necesidades particulares de los grupos que intervenir en cada proyecto, y en este nivel contemplaron ciertos procedimientos participativos en los estudios diagnósticos.

Los programas federales nuevos fueron similares al FONAVI: también definieron desde el nivel federal distintos tipos de necesidades abstractas para los grupos focalizados por cada uno, sin contemplar un umbral mínimo de necesidades básicas comunes que contrarrestaran diferenciación y estigmatización de los grupos de menores recursos, ni ninguna instancia de participación de los destinatarios en la definición de estas. Sin embargo, tuvieron como atenuante favorable en algunos casos haberse respaldado en las demandas de algunas organizaciones sociales, gremiales y cámaras empresariales, como también en un estudio estadístico realizado por la SSDUYV, que diferenció sobre la base del censo de 2001 el déficit de viviendas nuevas y de mejoramiento habitacional. A partir de esto, la estrategia política general relacionó la producción masiva de soluciones con la satisfacción de las necesidades laborales de los sectores de bajos recursos; sin embargo, lo hizo de manera indirecta, y solo en el caso del PFEH la relación de satisfacción de ambas necesidades fue directa.

En el caso del proyecto del PFSH estudiado en el AMGR, se ha visto que no se implementó ninguna instancia de participación de los destinatarios para definir conjuntamente con ellos sus necesidades. El programa había acotado de antemano que las de los beneficiarios de las viviendas eran exclusivamente habitacionales y habían sido definidas de manera genérica y estandarizada. Sus necesidades no fueron consideradas integralmente, ni tampoco en sus particularidades, teniendo en cuenta que se trató de un grupo social constituido por población originaria.

En el caso del Programa PFMV, dentro de esta concepción general, la unidad ejecutora que se creó especialmente para este programa en el IPDUV estableció que las necesidades de mejoramiento habitacional de los beneficiarios serían definidas a partir del relevamiento realizado por las empresas constructoras y

técnicos del IPDUV. Sin embargo, en el proyecto estudiado del barrio Villa Itatí, los destinatarios señalaron que sus requerimientos fueron escasamente tenidos en cuenta por ellos.

En el proyecto del PFEH estudiado en el AMGR, a pesar de que el programa utilizó una concepción general similar de predefinir la necesidad habitacional de los destinatarios, se vio que la organización social que llevó adelante la gerencia del proyecto promovió favorablemente algunos espacios de decisión en la elección del prototipo, la ubicación de las unidades habitacionales en los terrenos y la tecnología constructiva de las viviendas.

Definición de los destinatarios

En este aspecto la Política Federal de Vivienda también siguió criterios diferentes entre los nuevos programas federales, el FONAVI, los programas preexistentes y los financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo.

Los destinatarios del FONAVI fueron definidos favorablemente en la ley nacional de manera universal como “familias de recursos insuficientes”, sin generar discriminación alguna. Sin embargo, al delegar a las jurisdicciones provinciales no contempló pautas para la creación de normas específicas para su implementación. Esta ley no estableció recaudos para evitar aplicaciones de criterios discriminatorios de focalización, como ocurrió en el Chaco con los programas alternativos creados por el IPDUV a partir del año 2001, orientados a los sectores en situaciones de pobreza, absorbidos luego por los nuevos programas federales.

En cambio, en su afán favorable de priorizar la atención de los sectores más afectados por la pobreza, los nuevos programas federales (así como también los preexistentes y los de financiamiento internacional) utilizaron desde el nivel federal criterios de focalización para alcanzar una mejor asignación de recursos y también para dar mejores respuestas a los destinatarios. Sin embargo, no complementaron criterios de coberturas universales y satisfactores mínimos universales, para evitar diferenciación social y estigmatización de las situaciones de pobreza. A nivel provincial, en el Chaco, tampoco se corrigieron estos criterios, y a las poblaciones más pobres —tal como estipulaban los programas nacionales— se les asignaron soluciones más precarias, contribuyendo a replicar las brechas sociales.

Los tres programas estudiados en el AMGR a la hora de intervenir con los proyectos aplicaron criterios de focalización muy específicos para la definición y elección de los destinatarios. Se trató de criterios socioterritoriales, económicos, ambientales, culturales, jurídicos-dominiales y socio-organizativos, que de una u otra manera contribuyeron a intervenciones selectivas dentro de un universo más amplio de hogares con necesidades insatisfechas equivalentes. Sin dudas este enfoque afectó un abordaje más universal e integral del problema.

Elección de los destinatarios

En la elección de los destinatarios, los programas federales nuevos y los preexistentes se diferenciaron del FONAVI y de los programas con financiamiento internacional. Los primeros negativamente delegaron autoridad total a las jurisdicciones para la selección de los destinatarios, sin reservarse mecanismos de control para posibles arbitrariedades. En cambio, los programas con financiamiento internacional establecieron a nivel federal criterios de resguardo en el control de los procedimientos, para evitar posibles favoritismos, y el FONAVI, en la ley, también atribuyó cierta injerencia de control al Consejo Nacional de la Vivienda para evitar injusticias en las adjudicaciones de las soluciones por parte de las jurisdicciones provinciales.

En los tres proyectos analizados, la elección de los destinatarios tuvo que realizarse en un contexto donde la cantidad de soluciones habitacionales brindadas por los programas fue insuficiente para la cantidad de habitantes de los asentamientos preexistentes intervenidos. En todos los casos esta situación afectó a la universalidad e integralidad de las intervenciones. En cada caso los mecanismos de elección obedecieron a criterios diferentes. En el caso del PFEH, la propia organización social realizó la elección de los destinatarios, y les dio favorablemente cierta participación en dicho proceso. En el caso de los otros dos programas, la decisión la tomó el IPDUV, con criterios diferentes en cada caso.

Organización de los destinatarios

Respecto de la organización de los destinatarios, tanto los nuevos programas federales como también los preexistentes y los de financiamiento internacional fijaron de manera positiva criterios de organización más abarcadores que el del “familias” empleado por FONAVI, ya que los criterios de “población” y “hogares” comprendieron a una mayor diversidad de núcleos primarios de organización social. Además uno de los programas nuevos favoreció la conformación de organizaciones comunitarias como las cooperativas de trabajo. Esto fue propicio al desarrollo de las capacidades sociales de los sectores populares en la resolución de sus necesidades básicas; sin embargo, en el caso estudiado no fue resuelta adecuadamente esta cuestión. Los otros dos programas estudiados, en cambio, han interpelado a los destinatarios en carácter de hogares o núcleos familiares que recibieron pasivamente la acción habitacional. Por otra parte, es criticable que el FONAVI no haya dado precisión al concepto de “familias de recursos insuficientes” —antes claramente definida en la Ley 21581 de 1977— y que no haya utilizado los conceptos de “hogar” o “población” en lugar de “familias”, por las implicancias de organización social que conlleva el concepto, que entre otras cuestiones excluye como beneficiarios a personas que viven solas (hogares unifamiliares).

Participación de los destinatarios

Respecto de la participación de los destinatarios, los programas de financiamiento internacional pautaron favorablemente en sus marcos normativos instancias de participación social de los destinatarios, de características no formales (talleres) y formales (audiencias públicas) en distintos momentos de desarrollo de los proyectos. Los nuevos programas federales, así como también los preexistentes, no establecieron requisitos específicos de participación de los destinatarios. A nivel más general de la política, la Ley de creación del Sistema Nacional de la Vivienda tampoco contempló nada al respecto, y la Ley Provincial del Chaco, de creación del Sistema Provincial de la Vivienda, que se derivó de ella, contempló la participación de los municipios y representantes vecinales en las tomas de decisiones de las acciones habitacionales provinciales. Sin embargo, esta ley no se puso en práctica. La concepción predominante en el IPDUV fue siempre la del destinatario pasivo que recibe las acciones habitacionales sin participar en ninguna de las distintas instancias de decisiones de las acciones y de los proyectos.

En los proyectos estudiados en el AMGR se dieron distintas circunstancias. En el caso del PFSH se constató un cierto involucramiento de la asociación vecinal preexistente (Asociación Chellyí) por la manera en que se gestó la demanda; sin embargo, se dio una participación con una tendencia a la desmovilización y desorganización constante por parte del organismo de aplicación. En el caso del PFMV, muy desfavorablemente se delegó en las empresas constructoras el trato con los destinatarios para acordar el mejoramiento de las viviendas, sin mediar ningún tipo de organización y participación formal en el proyecto. El caso más interesante fue el del PFEH, porque estuvo a cargo de una organización social y porque los destinatarios que participaron de las cooperativas de trabajo tuvieron instancias de decisión en varias etapas del proyecto.

SOBRE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES

Definición, tipos y dimensiones de las soluciones habitacionales

A causa de la falta de unidad de la Política Federal de Vivienda, señalada ya en varias oportunidades, cada grupo de programas dispuso también en estos aspectos criterios diferentes.

El FONAVI a nivel federal pautó solo satisfactores habitacionales genéricos y delegó totalmente a las jurisdicciones su formulación. Si bien es valorable esta atribución de competencias a las jurisdicciones, dado que a nivel local es posible diagnosticar mejor las características de los problemas habitacionales de cada jurisdicción, no contempló ninguna obligación para que las formulaciones obedeciesen a los diferentes tipos de situaciones deficitarias existentes, ni a proyectos integrales, que contemplaran las distintas dimensiones de los problemas particulares, en especial, en los sectores de más bajos recursos, ni la participación de los destinatarios, dejando librada la cuestión para que se continuaran aplicando las soluciones estandarizadas sectoriales y asistenciales tradicionales, tal como ocurrió mayormente en el Chaco.

Los programas preexistentes y los de financiamiento internacional, si bien no fueron todos iguales, en general, promovieron la misma concepción con un mayor grado de integralidad. En estos casos los satisfactores se relacionaron con soluciones de mejoramiento y de saneamiento barrial y habitacional, así como también de capacitación para el desarrollo social. Pero, a diferencia del FONAVI, pautaron favorablemente procedimientos para la formulación local de los proyectos y de los satisfactores específicos, a partir de diagnósticos de cada caso particular para intervenir, en los que se contempló la participación de los destinatarios.

Los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda, por su parte, definieron de manera muy acotada las soluciones habitacionales a nivel federal. Si bien hubo diferencias entre ellos, los aplicados en el Chaco limitaron su aporte exclusivamente a la construcción de viviendas nuevas o al mejoramiento de viviendas, a partir de establecer un valor monetario básico de subsidio por unidad de vivienda. El PFSH estableció un cupo de cantidad de viviendas por proyecto (40 unidades), pero el PFEH y el PFMV no lo hicieron. Todos los demás componentes de las soluciones los delegaron a las jurisdicciones: la provisión de suelo, los nexos de infraestructuras, los equipamientos sociales, etc., sin establecer condicionantes de integralidad ni de realización de diagnósticos de los casos particulares para adecuar las soluciones, ni la incorporación de la participación de los destinatarios y de la ciudadanía en la formulación de estas, a pesar de haberse reservado la potestad de aprobación del financiamiento de los proyectos a nivel federal. Como único aspecto favorable en este sentido, relacionaron la producción masiva de viviendas a la dimensión económica y social, como parte de una estrategia general para crear soluciones laborales a los sectores de bajos recursos. Algunos programas articularon de manera directa la solución habitacional con la solución ocupacional, como el caso del PFEH, que lo hizo con la finalidad de promover el desarrollo social y local de los destinatarios.

En el caso del Chaco, el IPDUV no desarrolló ningún protocolo o procedimiento para la formulación de los proyectos, a excepción de la adecuación que realizó del PFMV, para aplicarlo en villas y asentamientos irregulares. En general, delegó a las empresas constructoras contratistas u organizaciones sociales (en el caso del PFEH) la mayor parte de las decisiones referidas a los proyectos, localización urbana, plan de los prototipos, emplazamiento de las viviendas, diseño del espacio público, etc.

En los tres programas estudiados en el AMGR se analizaron importantes fallencias en los proyectos arquitectónicos de las viviendas y de los conjuntos, relacionados con la integración a los entornos sociales y territoriales preexistentes, así como a los condicionantes ambientales, climáticos, de localización, de diseño

urbano, etc. También se observaron patologías constructivas en viviendas. De esta manera las tipologías de las soluciones habitacionales no presentaron cambios significativos respecto de las producidas en el período anterior, ni diferencias cualitativas entre los distintos programas en general.

Progresividad de las soluciones

En este aspecto, la diferencia debe establecerse entre aquellos programas que propiciaron mejoramiento de barrios o vivienda y aquellos que promovieron la construcción de viviendas nuevas. Los programas de mejoramiento por sí mismos implican un reconocimiento de lo existente y por añadidura de la producción social del hábitat, que representa en la práctica la fundamentación del hábitat como proceso de construcción social, y que en el caso de los sectores de bajos recursos, pueden considerarse como resultantes de sus estrategias de sobrevivencia. Sin bien la existencia de estos programas significó un avance al respecto, en el caso de cómo fue aplicado el PFMV en el Chaco, y en particular en el proyecto estudiado del Barrio Itatí, la intervención no fue pensada como etapa de un proceso evolutivo, continuo e integral en el tiempo, tendiente a alcanzar una meta de desarrollo a más largo plazo. Intervino solamente en lo habitacional mediante la construcción de un módulo estandarizado mínimo, muy limitado como respuesta, pero además, tampoco contempló soluciones en otras dimensiones del mejoramiento de las condiciones de vida de los destinatarios. Si bien el mejoramiento de las viviendas les permitió a algunos destinatarios organizar o mejorar las condiciones en las que realizaban actividades de comercio o servicio, la manera en que se realizó no resolvió adecuadamente esta cuestión. Por otro lado, podría suponerse que las familias continuarían progresivamente realizando ampliaciones por autoconstrucción luego de que el programa culminara; sin embargo, no se incluyó la entrega a los destinatarios de proyectos que contemplasen a futuro tales posibilidades.

Los programas federales nuevos, dedicados a construir viviendas nuevas, ni a nivel federal ni provincial contemplaron explícitamente que los proyectos fuesen formulados considerando la progresividad o concepción evolutiva de las soluciones habitacionales y de las otras dimensiones del problema. Es decir, no contemplaron a las soluciones desde una perspectiva integral del proceso habitacional y de intervenciones graduales para orientar su desarrollo en el tiempo, menos aun con la finalidad de llegar a cubrir en ciertos plazos de manera sustentable un umbral mínimo universal de necesidades. Solamente en el caso estudiado del PFEH, el prototipo de vivienda diseñado por los técnicos de la organización social responsable de la gestión del proyecto contempló la posibilidad de ampliación de un dormitorio en el futuro.

Formas de producción de las soluciones habitacionales

En este aspecto se hizo necesario distinguir tres grupos de programas: a) los que se ejecutaron por empresas constructoras (medianas y pequeñas), b) los que lo hicieron por cooperativas de trabajo y c) los que utilizaron sistemas de ayuda mutua, administración, autoconstrucción asistida, etc.

En el primer caso, se observó desfavorablemente a nivel nacional una gran predominancia de la forma de producción por empresas, que alcanzó al 82,3 % del total de soluciones habitacionales analizadas, en desmedro de las otras formas de producción que permiten mayor aprovechamiento de los recursos, promueven el desarrollo social y local y ayudan a alcanzar mayor integralidad en las soluciones habitacionales. En el caso del Chaco, esta predominancia fue aun mayor, ya que alcanzó al 95,9 % del total de soluciones habitacionales implementadas.

Los programas federales nuevos, así como los programas nacionales y los de financiamiento internacional preexistentes, establecieron desde el nivel nacional las formas de producción de las soluciones habitacionales y de los agentes productivos participantes, y de manera positiva los programas nuevos pautaron cupos para la participación de las empresas constructoras para evitar

monopolizaciones, y aunque haya sido minoritaria la intervención de la forma de producción cooperativa, es altamente favorable que fuera promovida, ya que históricamente no había sido nunca impulsada por la política habitacional desde el nivel federal, sino solamente por iniciativa de algunas pocas jurisdicciones. En la provincia del Chaco, esta modalidad fue muy minoritaria, pero, a pesar de que en el caso estudiado no alcanzó buenos resultados, inauguró una forma de producción que luego favorablemente se intensificó.

Por su parte, el FONAVI no estableció a nivel federal ningún requisito en relación con las formas de producción de las soluciones habitacionales, dejando librada esta decisión a las jurisdicciones. Si bien esta descentralización de competencia es favorable, porque cada jurisdicción puede decidir mejor sobre las formas de producción para implementar, en función de las características locales del déficit es criticable que no haya establecido a nivel federal cupos mínimos de implementación de formas de producción alternativas. Tampoco pautó cupos para la participación de las empresas constructoras para evitar monopolizaciones a nivel local.

Finalmente, los programas nacionales y de financiamiento internacional pre-existentes —a excepción del PROMHIB, que promovió la ejecución de las soluciones habitacionales a través de entidades intermedias gubernamentales y no gubernamentales— promovieron exclusiva y desfavorablemente la participación de empresas y prestadores de servicios privados en la ejecución de las soluciones habitacionales, en correspondencia con el modelo de economía de mercado que impulsaron los organismos financieros internacionales que los respaldaron.

De los programas estudiados, los dos más masivos, el PFSH y el PFMV, fueron ejecutados por empresas medianas y pequeñas del medio provincial. Ambos programas fueron en el inicio del período de estudio los que obedecieron a la estrategia del gobierno nacional, trazada en acuerdo con los sectores empresarios y gremiales de la construcción, para dinamizar la industria de la construcción, generando fuentes de empleo formales, demanda para las empresas constructoras y soluciones habitacionales para los sectores de bajos recursos. Estrategia valorable en el contexto de la crisis social, aunque la calidad y concepción de las soluciones no fueron adecuadas para solucionar integralmente estas necesidades.

Tecnologías de producción de las soluciones

El FONAVI favorablemente no realizó ningún condicionamiento, dejando libradas las decisiones a las jurisdicciones. Esta descentralización de competencia y las limitaciones impuestas al financiamiento de infraestructuras y equipamientos, que incidieron en la menor escala urbanística de los proyectos, reconvirtieron la participación de las empresas constructoras hacia las de mediana y pequeña escalas de los ámbitos locales, lo que favoreció indirectamente la aplicación de tecnologías tradicionales, más adecuadas a las capacidades de los recursos humanos locales y más dinamizadoras de los mercados de trabajo y de insumos locales. Todos estos aspectos fueron positivos desde la perspectiva de la incidencia en el desarrollo de las economías locales. En el Chaco, la tecnología tradicional fue predominante durante el período de estudio.

Los programas federales nuevos, a través de sus especificaciones, en cambio, dejaron establecida a nivel federal la obligatoriedad de utilización de tecnologías que propiciaran el uso intensivo de mano de obra, que implica el empleo de tecnologías de tipos tradicionales, y también algunos de ellos condicionaron la cantidad de soluciones habitacionales máximas que debía tener cada proyecto, propiciando con esto la concurrencia de las empresas medianas y pequeñas, aunque además, a través del financiamiento, condicionaron los tipos de soluciones habitacionales y de cobertura de infraestructuras mínimas. Fue positivo que estos programas hayan propiciado desde el nivel federal el desarrollo local y la generación de fuentes de empleo para trabajadores pocos capacitados, que tuvieron posibilidad de inserción y capacitación. Las tecnologías tradicionales también han demostrado ser las más adecuadas para el crecimiento progresivo futuro de las viviendas, entre otras cuestiones porque son manejables adecua-

damente por los autoconstructores; además, son las que mejor se ajustan a la imagen de “vivienda deseada” de muchos destinatarios.

En los tres proyectos de los programas estudiados en el AMGR, se constató la utilización de tecnología tradicional, y en el caso del proyecto del PFEH, la organización social responsable de la gestión del proyecto promovió favorablemente una innovación que contribuyó a una mejor organización de la producción.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en los últimos años la calidad constructiva de las viviendas se ha reducido significativamente, con efectos negativos sobre la calidad de vida de los destinatarios, porque no alcanzan a reunir condiciones mínimas de habitabilidad en cuanto a aislamiento climático, lumínico e hídrico. En muchos casos también presentan patologías diversas al poco tiempo de adjudicadas y además no contemplan el crecimiento futuro en altura.

El uso de materiales de construcción tradicionales como el ladrillo y la madera contribuyen a la economía local, pero en muchos casos sus formas de producción están afectando la sustentabilidad de recursos naturales como los bosques nativos y los suelos periurbanos.

RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones de la investigación y según el encuadre teórico de esta, puede afirmarse que la Política Federal de Vivienda —en su etapa inicial 2003-2007— introdujo algunos cambios favorables en la política habitacional argentina. Sin embargo, los resultados de esta investigación pusieron en evidencia, en particular, un conjunto importante de problemas, y en general, que el problema habitacional del país está muy lejos de solucionarse aún y demanda mayores cambios de la política habitacional. En este apartado se esbozan algunas recomendaciones que pueden contribuir a estos cambios. Se las presenta en el orden de las variables analizadas.

SOBRE LA INTERVENCIÓN, EL PROBLEMA Y SU ABORDAJE

Fines y objetivos

La Política Federal de Vivienda promovió durante el período investigado algunos fines y objetivos coincidentes con el enfoque de esta investigación, tales como priorizar la atención de los sectores más necesitados e incrementar los recursos de la política habitacional para generar mayor producción de soluciones habitacionales, aunque la investigación realizada ha demostrado en este aspecto que el problema habitacional del país demanda bastante mayor compromiso. Al respecto se recomienda que el Estado asuma más estructuralmente garantizar a todos los hogares en un horizonte acotado de tiempo el cumplimiento del derecho constitucional de contar con condiciones sociohabitacionales dignas, dando prioridad a los hogares de más bajos ingresos, especialmente, aquellos que habitan en lugares precarios, como villas y asentamientos urbanos.

También es necesario que la política habitacional se proponga como objetivo conceptual superior cambiar el enfoque sectorizado predominante en la mayoría de sus programas, abandonando la concepción de entender el problema como una simple carencia del “objeto vivienda”, para tener en cuenta los diferentes aspectos que definen las distintas problemáticas habitacionales de los destinatarios y brindar soluciones más integrales, que consideren de manera relacionada todas aquellas otras dimensiones que hacen al desarrollo de los hogares y el hábitat digno (educación, salud, trabajo, localización y accesibilidad, servicios y espacios públicos, etc.). Esto se tiene que tener especialmente en cuenta en las soluciones para los sectores excluidos, a quienes la política habitacional les debe brindar respuestas integrales que abarquen conjuntamente las distintas dimensiones que presenta el problema en estos segmentos sociales, con la finalidad de asegurar su evolución y contribuir a su integración plena en la sociedad.

Marco normativo

La Política Federal de Vivienda no realizó cambios importantes del marco normativo, y la política habitacional argentina para cambiar en la dirección señalada requiere de un nuevo encuadre jurídico (con rango de ley) que corrija la fragmentación, la desactualización, la sectorialidad y las incongruencias del marco analizado en esta investigación.¹ Este nuevo marco jurídico tiene que integrar bajo un único paraguas el conjunto de acciones habitacionales que llevar adelante, y es fundamental que surja de un amplio y extendido debate nacional, que tenga por finalidad la adecuada visibilidad del problema y la legitimidad y consenso social de las propuestas.² Las recomendaciones que se esbozan en este capítulo contribuyen al contenido que debería contemplar este nuevo marco normativo.

Organización administrativa

Si bien la Política Federal de Vivienda produjo algunas reformas administrativas tendientes a subsanar la fragmentación anterior, la magnitud y características del problema demandan de un organismo federal que disponga de mayor rango institucional que el actual (subsecretaría), tal como podría ser el rango ministerial, para superar el abordaje sectorial existente y accionar de manera integral sobre el problema habitacional en el marco del desarrollo urbano, territorial y social

1- Existen iniciativas legislativas al respecto, como los proyectos impulsados por el espacio Habitar Argentina (habitarargentina.blogspot.com).

2- En la última década el gobierno nacional impulsó debates fructíferos sobre la educación, los medios de comunicación, el reconocimiento las minorías, etc., que pueden tomarse como referencia.

del país. Esta nueva organización tiene que incluir también la reorganización y creación de organismos en los niveles de los Estados provinciales y municipales.

En el nivel provincial es necesario reformar los actuales Institutos Provinciales de Viviendas de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, especialmente en lo que respecta a limitar sus autonomías y a superar la sectorialidad con la que intervienen en las distintas problemáticas habitacionales locales merced a una mayor articulación con las otras áreas de gobierno.

En el nivel de los municipios es necesario que todos ellos cuenten con áreas de gestiones específicas, capacitadas para estudiar y resolver el problema habitacional desde la perspectiva de la planificación y del desarrollo socioterritorial integral aquí promovido.

Articulaciones interinstitucionales e intersectoriales

Esta nueva organización debe lograr que los organismos y ámbitos institucionales de los tres niveles jurisdiccionales del Estado (Nación, Provincias y Municipios) funcionen articulados estructuralmente, tanto en sentido vertical (relaciones interinstitucionales) como en el sentido horizontal (relaciones intersectoriales).

En el sentido vertical tienen que coordinar un mismo enfoque de actuación, contar con ámbitos de participación conjunta para la toma de decisiones y disponer de un esquema claro de competencias y responsabilidades en cada uno de los niveles jurisdiccionales. En este sentido, deberían reformarse la integración, funciones y funcionamiento del actual Consejo Nacional de la Vivienda.

En el sentido horizontal (intersectorial), los organismos de cada nivel jurisdiccional deberán actuar articuladamente con las demás áreas gubernamentales (trabajo, producción, educación, salud, cultura, seguridad, etc.) con el fin de brindar soluciones socioterritoriales integrales. Esta articulación tiene que darse a partir de las características de los problemas de los territorios locales y de los planes socioterritoriales municipales, responsables de definir el conjunto de actuaciones intersectoriales para realizarse en cada caso. En este sentido, elevar el rango de la SSDUYV a ministerio contribuiría a mejorar las articulaciones con los demás ministerios. En el nivel provincial se deberían limitar las autarquías de los Institutos Provinciales de Viviendas y generar ámbitos de articulación con las demás áreas de gobierno, y en el nivel municipal es necesario jerarquizar la planificación territorial como herramienta de coordinación y articulación de las acciones programáticas y de los proyectos

Para lograr estas reformas, será clave realizar un proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales que contribuya a canalizar y articular la demanda local con los otros niveles jurisdiccionales a través de diagnósticos y planes integrales de actuación. Esto generará canales de comunicación efectivos entre la ciudadanía y sus autoridades representativas, así como también permitirá lograr consensos necesarios para legitimar las políticas y consolidar espacios democráticos en los ámbitos locales.

La creación de mesas provinciales de coordinación de políticas intersectoriales e interjurisdiccionales podría constituirse en un instrumento institucional de organización y enlace de las decisiones priorizadas de los problemas para ser abordados.

Participación de actores extraestatales

La política habitacional argentina históricamente ha sido promovida por el sector privado de la industria de la construcción y los gremios de trabajadores afines. La Política Federal de Vivienda ha abierto espacios a algunos intereses de las organizaciones sociales de desocupados surgidas de la crisis neoliberal, y dio algunos tenués avances en desmercantilizar el sistema productivo de la vivienda social, pero debe avanzar bastante más y abrir más espacios de participación

a las organizaciones sociales del hábitat y a los habitantes que gestionan y autoproducen sus viviendas.

Se hace necesario concebir a la política habitacional no solo como un espacio de gestión propio y exclusivo del sector público o estatal que habilita la participación de solo ciertos intereses, sino de toda la sociedad civil, en sus diversas organizaciones relacionadas con el hábitat. Para esto, desde la política se tienen que generar instancias reales de participación igualitaria, basadas en acciones estructuradas de promoción para la concertación en la toma de decisiones en los distintos niveles (política, programas y proyectos) y fases (diagnóstico, diseño, formulación, ejecución y evaluación) de la política, desde un enfoque que promueva un equilibrio de representación de los distintos actores estatales, económicos y sociales.

Instrumentos operativos

La Política Federal de Vivienda contó con una amplia variedad de programas; sin embargo, carecieron de unidad de enfoque en el abordaje integral del problema, debido a las condiciones impuestas por las distintas fuentes de financiamiento o por los actores que gravitaron en su formulación. A escala de proyecto, continuó con la tendencia de la política habitacional argentina de degradar la instancia de formulación, en función de la resolución exclusiva de los aspectos económico-productivos de las soluciones habitacionales en favor de la rentabilidad de los agentes participantes de los mercados del suelo y de la construcción.

Se recomienda que los programas impulsen (por sí mismos o por articulaciones con programas de otras áreas) abordajes integrales en función de un enfoque unificado de actuación, y se diferencien según los distintos tipos de situaciones habitacionales deficitarias que se diagnostiquen. Es decir, los programas tienen que formularse de manera interdisciplinaria en función de diagnósticos que establezcan las características de las distintas problemáticas habitacionales, y dar respuestas particularizadas según las necesidades y capacidades particulares de los distintos grupos de destinatarios, dando respuestas a las distintas dimensiones implicadas en cada tipo de problemática.

Los programas tienen que formularse a nivel federal, y los proyectos a nivel municipal y provincial. Estos últimos tienen que estar realizados de manera articulada entre los municipios y los Institutos Provinciales de Vivienda, para garantizar una política coherente en todo el territorio nacional, a la vez que adecuada a las características de las necesidades provinciales y locales.

Para esto los programas tienen que ofrecer soluciones integrales generales a las grandes líneas de problemas que surjan de los diagnósticos realizados a escala federal y ser suficientemente flexibles para adaptarse a las realidades de las jurisdicciones provinciales y municipales. No deben proveer satisfactores estandarizados, sino que tienen que permitir que estos se resuelvan a nivel de los proyectos de manera adecuada a las realidades provinciales y locales, y a las necesidades de los grupos particulares de hogares. Por este motivo, los programas también tienen que contribuir a crear capacidades en las jurisdicciones provinciales y municipales para la formulación y gestión articulada de proyectos.

Los proyectos, por su parte, tienen que formularse en el marco de planes socio-territoriales municipales que aborden integralmente la problemática habitacional de cada localidad. Estos instrumentos deben dar siempre respuestas integrales, que abarquen todas las dimensiones del problema habitacional (habitacional, urbano-ambiental, socioeconómicas, culturales, jurídico-políticas, etc.).

En las dimensiones habitacional y urbano-ambiental, es necesario reposicionar la instancia de proyecto como un momento fundamental en los procesos de producción de las soluciones, no solo para mejorar las condiciones urbanas y de habitabilidad, sino la calidad urbanística y arquitectónica de las respuestas habitacionales, esto en el marco imprescindible de la planificación integral. Ello

requiere, por ejemplo, en los casos en que las obras se realicen por empresas, desvincular las licitaciones de obra del diseño del proyecto urbano-arquitectónico y fortalecer los equipos de proyecto de los Institutos de Vivienda y de los municipios; también implementar instancias de concursos de proyectos. En todos los casos se tiene que contemplar la participación de los futuros destinatarios. Se tiene que recuperar la investigación proyectual y el rol protagónico del Estado en la búsqueda de soluciones ejemplares que oficien como referencia de las formas de hacer vivienda y ciudad.

Para garantizar la mejora de la calidad de los proyectos es conveniente contar con protocolos de procedimientos, de controles y de evaluaciones. Si bien es fundamental que los proyectos se formulen a nivel local, para resolver adecuadamente las soluciones en cada contexto geográfico, climático, sociocultural, etc., es imprescindible que estén estipulados a nivel federal los estándares básicos para respetar, así como determinadas pautas de proyecto y la manera de controlar su cumplimiento.

Recursos financieros

La fuente de los recursos financieros de la política habitacional tiene que nutrirse principalmente de aportes genuinos del Estado provenientes de la recaudación fiscal. En este sentido, la Política Federal de Vivienda avanzó bastante al destinar recursos del Tesoro Nacional para el financiamiento de los nuevos programas, pero es necesario que estos recursos dependan de un marco normativo que les otorgue estabilidad, continuidad y sustentabilidad, mediante una permanencia estructural en el presupuesto regular del Estado nacional, como, por ejemplo, los recursos de la salud o de la educación; pero a diferencia de estos, debería generar mecanismos de recuperos de las ayudas financieras brindadas a los destinatarios con capacidad de pago o de aportes de otro tipo de recursos de los destinatarios de bajos ingresos. Podría nutrirse eventualmente de préstamos de diferentes entidades internacionales o nacionales de apoyo al desarrollo, pero ellos no deben representar condicionamientos en la orientación de la política ni fragmentación en la administración de programas especiales.

Se recomienda especialmente que el presupuesto federal de vivienda contemple recursos para que los municipios puedan desarrollar áreas de gestiones específicas, con capacidades para la formulación de planes y proyectos integrales de intervención.

Capacidad operativa

La Política Federal de Vivienda incrementó la capacidad operativa de la política habitacional; sin embargo, se recomienda incrementar esta capacidad en función de un horizonte previsible de disminución progresiva de la cantidad de hogares que padecen situaciones habitacionales deficitarias, con prioridad en la disminución del déficit de los sectores de más bajos ingresos que habitan en villas y asentamientos o situaciones similares de precariedad habitacional. Esta disminución debe realizarse en un plazo establecido, con metas precisas de inversión y producción e indicadores de seguimiento, para evaluar periódicamente el cumplimiento de los objetivos.

Distribución territorial

La Política Federal de Vivienda promovió distintos criterios de distribución territorial de sus recursos según sus instrumentos. La distribución de los recursos del FONAVI continuó afectando los desequilibrios del déficit habitacional de cada jurisdicción provincial; en cambio, la distribución territorial producida por los programas nuevos, resultante del período analizado, tuvo efectos buenos y malos. Por un lado, pudieron observarse correlaciones favorables entre los porcentajes de soluciones y de población deficitaria en una cierta cantidad de jurisdicciones, en particular, aquellas con altos porcentajes de déficit, como las del NOA y NEA, a la vez que también se observaron desequilibrios en otras cuyos déficits afectaron a un porcentaje mucho menor de la población y que

las soluciones habitacionales alcanzaron a cubrir en mayor proporción, contribuyendo a una distribución territorial inequitativa de las soluciones.

A escala macroterritorial, la política habitacional tiene que promover un único criterio de distribución territorial de sus recursos y soluciones, el cual debe originar una reducción e igualación progresiva de los déficits sociohabitacionales entre las jurisdicciones provinciales y municipales, sin producir distorsiones o dificultades arbitrarias de accesibilidad a algunas de ellas.

A escala urbana, la distribución territorial tiene que contribuir a controlar la expansión urbana discontinua y a promover ciudades más compactas y mejor dotadas de infraestructura, servicios y calidad de vida. A través del desarrollo de este principio la política habitacional podrá optimizar la provisión de los servicios urbanos y la accesibilidad territorial, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los destinatarios y también a la sustentabilidad urbana. Para esto, la política habitacional tiene que articularse con los planes urbanos y con estrategias de regulación de los usos del suelo de los municipios, con el fin de contribuir a la densificación, al mejoramiento de las áreas deficitarias críticas y a la ocupación de predios vacíos intersticiales, propiciando una sinergia entre mejoramiento de redes de infraestructuras básicas, equipamientos sociales de salud, educación, cultura, recreación, esparcimiento, seguridad, etc., y mejoramiento de los servicios públicos, en pos de una mejor calidad de vida.

SOBRE LOS DESTINATARIOS

Concepción de las necesidades habitacionales

La Política Federal de Vivienda vinculó a través de algunos programas minoritarios las necesidades habitacionales a las necesidades laborales de los destinatarios; sin embargo, a través de los programas que implementaron mayor cantidad de soluciones, promovió una concepción sectorial de las necesidades habitacionales. Tampoco contuvo una concepción de cobertura universal de las necesidades habitacionales, aunque priorizó la atención de los sectores de menores ingresos y dio cierta participación a las empresas, asociaciones gremiales y organizaciones sociales en la definición de estas necesidades, si bien los destinatarios no tuvieron participación en estas definiciones.

Las necesidades habitacionales de los destinatarios no deben entenderse de manera sectorizada, es decir, como carencia exclusiva de un “objeto vivienda”, sino tener en cuenta los diferentes aspectos que afectan sus condiciones de vida. Ellas tienen ser comprendidas de manera íntegra y en relación con todas aquellas otras necesidades básicas que hacen al desarrollo de los hogares, tales como la educación, la salud, el trabajo, y demás condiciones territoriales antes señaladas, relacionadas con el hábitat digno. Esto quiere decir que se tiene que configurar a las necesidades habitacionales desde una perspectiva multidimensional.

Esta concepción debe reconocer un umbral mínimo de condiciones de vida básicas universales que corresponde garantizar a todos los hogares, a la vez tiene que reconocer la existencia de grupos que tienen estas necesidades de manera más agravada o particularizada, tales como los hogares que padecen situaciones de exclusión y pobreza, o necesidades culturales particulares. Esto implica que el Estado debe promover un equilibrio entre universalidad y particularidad como base de una teoría de las necesidades que sustente la política social y habitacional. Esto implica el reconocimiento de un conjunto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas, para la prestación por parte del Estado de ciertas coberturas universales básicas en relación con la problemática en cuestión, que abarquen al conjunto de la población de manera general, es decir, que tengan las características de derechos ciudadanos, pero a su vez, que asuman el requerimiento de implementar coberturas particulares y prioritarias para los casos que lo requieran. Esta concepción debe utilizarse con el fin de identificar adecuadamente los diferentes grupos sociales según

los tipos de necesidades habitacionales que tienen, y de diseñar soluciones más adecuadas a estas.

Tampoco tiene que concebirse a quienes padecen situaciones habitacionales deficitarias como sujetos pasivos que solo tienen necesidades, sino como seres activos, con capacidades o potencialidades de adquirir capacidades que contribuyan a la satisfacción de dichas necesidades, desde una perspectiva de construcción de ciudadanía, de organización comunitaria y de autonomía.³

Definición de las necesidades habitacionales

Para la definición de las necesidades se recomienda la realización de los diagnósticos que se especifican más adelante. En ellos, el Estado debe contemplar canales de participación equilibrada y concertada de los actores políticos, comunitarios, económicos, académicos, etc., para democratizar y dar visibilidad a la configuración de las necesidades habitacionales. Se tienen que mitigar o evitar las imposiciones de las necesidades de algunos grupos sobre otros, combinando el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones sobre cómo alcanzar las soluciones.

Satisfacción de las necesidades habitacionales

Así como las necesidades deben concebirse de manera multidimensional e integral, a partir de la aceptación de un umbral mínimo de condiciones de vida básicas universales para todos los hogares, y de la aceptación de brindar prioridad a los grupos de mayores necesidades que surjan del conjunto de los actores participantes, la satisfacción de estas también tiene que ser mediante respuestas integrales y universales, pero con satisfactores variables, pensados a partir de un conjunto de alternativas, que brinden variadas formas de respuestas a las necesidades de los distintos grupos sociales, entre las que los destinatarios pudieran elegir, en reemplazo de los satisfactores predefinidos y estandarizados que las políticas habitacionales han impulsado históricamente en la Argentina, y que la Política Federal de Vivienda no intentó revertir.

La solución de las necesidades debe propiciar los denominados satisfactores sinérgicos, caracterizados por satisfacer una determinada necesidad estimulando y contribuyendo simultáneamente a la resolución de otras, lo cual permite contemplar y garantizar la progresividad de los satisfactores hacia situaciones metas integrales.

Definición de los destinatarios

La Política Federal de Vivienda definió de manera imprecisa a los destinatarios de sus programas, y para su elección se aplicaron criterios de focalización muy específicos: socioterritoriales, económicos, ambientales, culturales, jurídicos-dominiales y socio-organizativos, que contribuyeron a intervenciones selectivas dentro de un universo más amplio de hogares con necesidades insatisfechas equivalentes. Este enfoque afectó el abordaje universal del problema.

Para definir a los destinatarios de la política habitacional, se recomienda la combinación del principio de universalidad con el de prioridad de los hogares con mayores necesidades, antes señalados. Esto significa que tiene que considerarse destinatarios de la política habitacional a todos aquellos hogares que se encuentran debajo del umbral mínimo de satisfacción de las necesidades habitacionales antes señaladas, y otorgar los beneficios dando prioridad a aquellos grupos que por razones de mayor gravedad y de equidad lo requieran, pero en el marco de una planificación de disminución progresiva de todas las situaciones deficitarias.

Para esto se tiene que diferenciar a los destinatarios en distintos grupos de acuerdo con las características de sus necesidades básicas multidimensionales y de sus capacidades para resolverlas. Esto obviamente deberá realizarse a partir de un estudio diagnóstico general que permitirá diferenciar conceptualmente las distintas situaciones deficitarias de los hogares para atender con respuestas

3- En este sentido, la Política Federal de Vivienda incorporó esta concepción en algunos programas minoritarios orientados a organizaciones sociales.

específicas (programas) a cada uno de los distintos grupos de población que padecen diferentes necesidades habitacionales.⁴

Desde la perspectiva de las capacidades, hay que tener en cuenta que estas situaciones deficitarias abarcan un abanico amplio que va desde aquellos hogares que se encuentran relativamente integrados al sistema formal de la sociedad, porque disponen de cierto nivel de ingresos estables, pero carecen de ahorro o excedentes suficientes para resolver adecuadamente su situación habitacional, pasando por aquellos hogares que cuentan con ciertos vínculos de integración a través de empleos formales de baja remuneración, pero que no cuentan con capacidad económica para esta finalidad, hasta aquellos hogares en situación de informalidad y pobreza, que tienen muy bajos ingresos y están excluidos de la mayoría de los vínculos de integración social, pero que en muchos casos pueden aportar capacidades de organización y producción en formas alternativas de soluciones habitacionales.

Elección de los destinatarios

La Política Federal de Vivienda siguió diferentes criterios en la elección de los destinatarios, según los diversos grupos de programas y las particularidades de cada uno de ellos. En algunos casos, contó con mecanismos de control en cada una de las jurisdicciones, y en otros casos, no. Siguiendo los criterios señalados en el punto anterior, para la elección de los destinatarios se recomienda que se implementen criterios generales para ser respetados en todos los casos y mecanismos de control de los procedimientos que sean transparentes y de acceso público, que contribuyan a neutralizar arbitrariedades o favoritismos, y que garanticen la prioridad a los destinatarios de mayor necesidad. Para la elección de los receptores en la implementación de los proyectos es fundamental que se cuente con la participación de las propias comunidades intervenidas.

Organización de los destinatarios

El FONAVI definió como núcleo de organización de los destinatarios a la “familia” y los nuevos programas federales, utilizaron criterios de organización de los receptores más abarcadores, como los de “población” y de “hogares”, que abarcaron a una mayor diversidad de núcleos primarios de organización social. Además uno de los programas nuevos favoreció la conformación de organizaciones comunitarias como las cooperativas de trabajo.

Se recomienda que la política habitacional promueva y dé mayor participación a las organizaciones colectivas, propias de la Economía Social (cooperativas, asociaciones, etc.), que permitan capitalizar las capacidades sociales de los sectores populares en la resolución de sus necesidades básicas y promuevan capacitaciones para la inserción en el mercado del trabajo decente.

Participación de los destinatarios

La Política Federal de Vivienda fue ambivalente respecto de la participación de los destinatarios. Los programas de financiamiento internacional exigieron en sus marcos normativos instancias de participación de los receptores en distintos momentos de desarrollo de los proyectos. Los nuevos programas federales, en cambio, no establecieron requisitos específicos de participación de aquellos en ninguna de las instancias de los proyectos, ni a nivel más general de la política, y solo se dieron experiencias aisladas de colaboración en el marco de algunos proyectos particulares analizados.

Se recomienda que el nuevo marco normativo de la política habitacional exija instancias reales de participación de los destinatarios en la toma de decisiones en las distintas fases de la política, programas y proyectos, así como también que prevea recursos y establezca reglas de juego que aseguren el derecho social de participar individual y colectivamente en la toma de decisiones. Es fundamental que también garantice el acceso a la información de los participantes,

4- La SSDUV realizó algunos avances significativos en la realización de un diagnóstico de estas características al implementar un convenio en el año 2006 con la Universidad Nacional de Quilmes, mediante el cual se llevó a cabo el Proyecto “Indicadores y aplicación de información sobre vivienda en Argentina”, cuyo propósito fue optimizar la utilización de los datos censales para la formulación de nuevas políticas habitacionales. Mediante este proyecto se diseñó una nueva metodología para dimensionar las diferentes situaciones habitacionales deficitarias, que brinda un panorama más amplio de la problemática y del déficit habitacional, en la medida en que “se sustenta en un abordaje integral respecto del concepto de vivienda y sus funciones” (SSDUYV-UNQ, 2009: 6). Sin embargo, esta metodología se enfrentó con algunas limitaciones de los datos censales, así como tampoco avanzó en diagnosticar las capacidades de los hogares en situaciones habitacionales deficitarias.

antes, durante y después de cada proceso, como herramienta fundamental del ejercicio del derecho de ciudadanía.

SOBRE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES

Definición y tipos de satisfactores

Para la definición de los tipos de satisfactores de la política habitacional se recomienda que a nivel federal solo se definan —mediante la forma de programas de actuación— grandes líneas de soluciones para las problemáticas generales detectadas en los diagnósticos que se realicen a escala nacional, elaborados principalmente a partir de los datos censales y de estudios especiales que se consideren necesarios para complementar esta información. A este nivel jurisdiccional se definirán (con la participación de los representantes de los distintos agentes extraestatales ya mencionados) las características generales de los tipos de satisfactores para solucionar las diferentes situaciones deficitarias identificadas en los diagnósticos mencionados, tanto las relacionadas con el déficit cuantitativo (hogares que requieren viviendas nuevas), como las relacionadas con el déficit cualitativo (hogares que requieren mejoramiento de sus situaciones habitacionales actuales). De este modo se garantizará flexibilidad para la formulación de los satisfactores específicos a escala de los proyectos locales.

Los satisfactores específicos se definirán a nivel de los proyectos (con la participación de los destinatarios) de acuerdo con las características particulares que presentan las distintas situaciones habitacionales deficitarias en cada caso, identificadas mediante diagnósticos locales y abordadas a través de planes socioterritoriales integrales para ser realizados por los gobiernos provinciales y municipales articuladamente.

Dimensiones de los satisfactores

Para la definición de las grandes líneas de soluciones a nivel federal y de los satisfactores específicos a nivel local, se recomienda seguir siempre el principio de integralidad ya señalado, es decir, que tanto los diagnósticos como las líneas de soluciones de los programas y los satisfactores específicos de los proyectos identifiquen y brinden respuestas a las distintas dimensiones de cada problemática habitacional general y particular, según ellas se inciden y retroalimentan en cada situación tipo.

En la dimensión socioeconómica se tienen que considerar las características de los ingresos de los hogares para establecer las posibilidades de aportes o reintegros equitativos de la ayuda brindada por la política habitacional a los destinatarios, tanto para no subsidiar en exceso a quienes disponen de ciertos recursos o capacidades para la resolución adecuada de sus necesidades habitacionales, como para no exigir demasiado a quienes no disponen de recursos o capacidades suficientes para este fin, al grado de tener que vender las soluciones habitacionales brindadas.

También se tienen que considerar las características de los ingresos de los hogares para que la definición de los satisfactores sea adecuada a las actividades económicas de los destinatarios, y que contribuya a mejorar su inserción social de forma permanente. Por ejemplo, en los casos de hogares en situación de exclusión, que realizan actividades productivas informales en sus viviendas, las soluciones habitacionales no solo debe dar respuestas adecuadas a las necesidades generadas por estas actividades productivas (talleres, depósitos, locales comerciales, huertas, corrales de animales, etc.), sino también contemplar la formalización, mejoramiento o transformación de dichas actividades para resolver las situaciones de exclusión en la que se encuentran mediante el mejoramiento las situaciones laborales de dichos destinatarios.

A través de las soluciones habitacionales también se tiene que contribuir a la dimensión sociocultural para alcanzar la integración social de los receptores. Por ejemplo, los hogares en situación de exclusión que habitan en asentamientos

informales, además de carencias habitacionales y problemas urbano-ambientales, padecen situaciones de aislamiento territorial, de clientelismo político, de marginación y estigmatización social, entre otros problemas sociales, los cuales deben ser resueltos a través de los satisfactores. Para esto los proyectos tienen que realizar intervenciones interdisciplinarias y generar ámbitos de participación y capacitación ciudadana. Dichos ámbitos tienen que contribuir a través de consensos y diálogos a hacer visibles estos problemas, y encontrar vías de resolución, así como también contribuir a definir las demandas, las características de los satisfactores, el seguimiento y control de las acciones implementadas, etcétera.

En las dimensiones urbano-ambiental y habitacional y en relación con las respuestas al déficit cuantitativo, es importante incluir dentro de la oferta de soluciones la producción de suelo urbanizado, dado que la imposibilidad de acceso a un lote urbano es uno de los principales obstáculos que tienen hogares que cuentan con capacidad y recursos para autogestionar la construcción de sus viviendas.

En los casos de conjuntos habitacionales nuevos o de urbanizaciones de lotes con servicio, es preciso discutir y definir las tipologías y las escalas de los conjuntos o de los loteos que desarrollar y los criterios adecuados de localización que seguir. Ello demanda la regulación del suelo por parte del Estado.

En cuanto a las tipologías de viviendas y de soluciones habitacionales, hay que dejar de aplicar programas arquitectónicos universales y uniformes, y considerar las nuevas composiciones de los hogares, las características socioculturales del uso del espacio doméstico, así como la inclusión del sistema productivo de aquellos hogares que tienen en la residencia sus espacios de producción y la adecuación climática a las diferentes regiones geográficas.

Se recomienda retomar la investigación proyectual para rever las tipologías estandarizadas y reconsiderar las superficies y el diseño de las viviendas y de las soluciones habitacionales, incluyendo como pautas de proyecto la flexibilidad y la capacidad de transformación o ampliación progresivas.

En cuanto a la tipología de conjuntos, es preciso implementar modelos alternativos a la solución actualmente genérica de “vivienda individual en lote propio”, con el fin de lograr el consumo racional del suelo y desarrollos de densidades medias que disminuyan el costo y optimicen el uso de las infraestructuras.

Se recomienda flexibilizar las escalas de los conjuntos, teniendo en cuenta integralmente las distintas dimensiones del problema que resolver, y evitar criterios exclusivamente económicos para definirlos. Las escalas deben tender a reproducir la complejidad y diversidad de actividades que caracteriza a los barrios, y responder adecuadamente a los casos en los que se aplican a comunidades previamente existentes. Por esta última razón se recomienda en la definición de los conjuntos contemplar todas las funciones, dotándolos de los equipamientos y servicios necesarios para el desarrollo adecuado de la vida barrial y la interacción entre barrios vecinos. En este sentido, hay que complementar la oferta de equipamientos entre los barrios vecinos para producir movilidad y relación entre ellos. Esto contribuirá en la escala urbana a ciudades sustentables, con calidad de vida y equilibradas en la distribución territorial funcional.

En las mismas dimensiones (urbano-ambiental y habitacional), pero en relación con las respuestas al déficit cualitativo, las soluciones deben dar soluciones a los problemas de escalas urbana, barrial y domiciliaria de manera complementaria e integral. Es preciso propiciar la articulación de acciones de distintos niveles que surjan de la planificación urbana para resolver los problemas urbanos estructurales y específicos de los diferentes asentamientos, para alcanzar niveles o umbrales mínimos admisibles, capaces de garantizar su integración a la ciudad. Esta complementación a distintas escalas debe involucrar acciones intra y extradomiciliarias, a fin de asegurar que las mejoras de las viviendas tengan correlato con las mejoras urbano-ambientales en conjunto, y viceversa.

Las obras intradomiciliarias tienen que definirse de acuerdo con las necesidades específicas de cada hogar, a partir del aprovechamiento de las construcciones existentes recuperables. Esto debe realizarse con flexibilidad siguiendo un repertorio amplio de respuestas posibles (por ejemplo, núcleos húmedos, servicios de techos, módulos estructurales, módulos de usos, etc.; flexibilidad en cuanto a número y tipo de intervenciones en función de las ocupaciones previas de los lotes —en el caso de existir más de una vivienda y un hogar por lote—).

Estas intervenciones siempre tienen que tener como meta alcanzar un estándar mínimo de calidad habitacional concordante con la noción de hábitat digno, resolviendo adecuadamente las necesidades espaciales, las condiciones de asoleamiento, de ventilación e iluminación básicas de las viviendas, las condiciones de confort adecuadas a cada región climática, el aprovechamiento óptimo de las superficies cubiertas y libres, etc. La organización de los espacios de uso y la materialización de las viviendas tienen que brindar posibilidades de ampliación o de reforma. Las tecnologías constructivas tienen que ser accesibles y manejables por la mano de obra y los recursos disponibles de los destinatarios.

En las dimensiones jurídicas y políticas se tiene que plantear una nueva política de regularización y de acceso al suelo, ya que este punto es uno de factores que más afecta a la exclusión social, y si bien el Estado dispone de algunos instrumentos y recursos para intervenir, estos no son suficientes.

En el caso de las ocupaciones informales asentadas en tierras públicas factibles de regularización, no se debe utilizar la transferencia de la propiedad a los destinatarios como única vía de solución, ya que esta tiene el efecto perjudicial de disminuir los bienes del Estado y permitir por otras vías que propiedades públicas pasen a sectores privados especuladores. El Estado también puede regularizar estas situaciones otorgando derechos de usos a los destinatarios.

En el caso de asentamientos informales en tierras privadas factibles de regularización, el Estado dispone actualmente de dos instrumentos: la expropiación y la usucapión o posesión veintañal. La expropiación tiene la limitante de que consagra como máximo valor el derecho de propiedad privada y obliga al Estado a pagar altos costos y seguir largos procesos judiciales. Deberían agilizarse estos trámites y contemplar sanciones para aquellos propietarios que especulan manteniendo inmuebles desocupados para, luego de ocupados ilegalmente, venderlos al Estado apropiándose de los procesos de valorización social implícitos.

En el caso de la usucapión, existen varios factores que tienen que modificarse, tales como acortar el plazo de ocupación (otros países lo han acortado a cinco años), permitir que se realicen demandas colectivas (para que pueda ser aplicable a los casos de villas y asentamientos informales) y agilizar y abaratar los largos procesos judiciales que implican la resolución de las demandas.

Ambas recomendaciones se inscriben dentro de un proceso más amplio, tal como es el de reglamentar en el Código Civil la limitación del derecho de la propiedad del suelo y la puesta en valor de su función social para situaciones tales como el ordenamiento territorial. Esto permitiría también la creación racional de nuevos suelos urbanos para los casos de construcción de conjuntos habitacionales nuevos.

Progresividad de las soluciones

En todos los casos, se recomienda incorporar la progresividad de las soluciones y garantizar el cumplimiento de las metas que permitan alcanzar estándares básicos para un hábitat digno.

La concepción general de cada proyecto integral debe considerar que la acción habitacional del Estado interviene siempre sobre procesos largos y abiertos, en los que siempre irán cambiando las condiciones iniciales, los actores, las nece-

sidades, etc., y por lo tanto debe ser planteado con la suficiente flexibilidad como para canalizar y estimular el surgimiento de nuevas necesidades y la inversión de otros recursos externos públicos y privados, y de los propios destinatarios, para propiciar sinergias positivas en el desarrollo de cada proceso intervenido.

Por ejemplo, en el caso de las viviendas, los diseños deben prever las posibilidades de ampliación o transformación, considerando tanto su organización funcional como sus posibilidades estructurales y tecnológicas. A nivel urbano, deben contemplar las contingencias de continuidad y articulación con los barrios vecinos, la mejora de los espacios públicos, las posibilidades de transformación dada por el tamaño de las manzanas, a fin de garantizar progresivas densificaciones de los lotes individuales sin afectar atributos de higiene, de ventilación, de asoleamiento, etc.

En la dimensión socioeconómica de las intervenciones, por ejemplo, en sectores de bajos ingresos, la progresividad de contemplar resolver la capacidad real de los hogares para hacer frente a las nuevas condiciones sociourbanas dadas por la formalización como usuarios de los servicios públicos (costos de luz, agua, impuestos inmobiliarios, transporte, etcétera) para evitar el abandono o venta de las soluciones habitacionales por parte de estos por no poder hacer frente a estos costos.

Formas de producción de las soluciones habitacionales

La Política Federal de Vivienda, a través de sus distintos programas y fuentes de financiamiento, promovió tres formas de producción de las soluciones habitacionales: por empresas constructoras (medianas y pequeñas), por cooperativas de trabajo y por sistemas de ayuda mutua, de administración, de autoconstrucción asistida, etc., siendo la primera de estas formas la que más predominó en desmedro de las otras.

Se recomienda promover y dar mayor participación a las cooperativas, asociaciones, mutuales, etc., propias de la Economía Social, así como también crear y dar más participación a empresas del Estado (especialmente en nivel municipal), para producir las soluciones habitacionales de los programas orientados a los sectores de menores recursos. Estas formas de producción, al no perseguir fines de lucro, no solo permiten mayor aprovechamiento de los recursos, sino que propician la organización, capacitación y participación a los destinatarios, y esto abre mayores posibilidades de promover el desarrollo social y local, así como también ayudan a alcanzar mayor integralidad en las soluciones habitacionales.

Se recomienda limitar la participación de las empresas capitalistas a programas dirigidos a los sectores de mayores recursos destinatarios de la política habitacional, pero recortándose posibilidades de decisión en aspectos claves que actualmente tienen, tales como el de la localización territorial de las soluciones habitacionales o el de la elaboración de los proyectos habitacionales, que generan instancias especulativas en el mercado de suelo y en el de los insumos de la industria de la construcción, que afectan la calidad de las soluciones habitacionales.

Se recomienda también promover mayor competencia entre las empresas, generando instrumentos que eviten el monopolio o la cartelización de grupos empresariales que condicionan la formulación de las soluciones habitacionales para maximizar sus rentabilidades.

Tecnologías de producción de las soluciones

La política Federal de Vivienda acentuó la utilización de las tecnologías tradicionales, basadas en la utilización de mano de obra intensiva y de materiales de construcción regionales. Estas tecnologías favorecen el desarrollo local y la generación de fuentes de empleo para trabajadores poco capacitados, y también han demostrado ser adecuadas para el crecimiento progresivo de las viviendas y ser manejables adecuadamente por los autoconstructores.

Sin embargo, a partir de lo analizado en la investigación, se recomienda mejorar la calidad de las construcciones para alcanzar estándares mínimos que garanticen condiciones de habitabilidad dignas, así como también promover políticas y capacitar a los productores de materiales de construcción de origen regionales, tal como en el Chaco son el ladrillo y la madera, en la explotación racional de los recursos naturales, en pos de la sustentabilidad ambiental. Se recomienda promover la investigación para perfeccionar estas tecnologías.

ABOY, Rosa (2005). *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ALCALÁ, Laura (2010). Caracterización urbano-ambiental de áreas vulnerables en el Gran Resistencia, soluciones pendientes para una política integral. En *Encuentro de Geohistoria Regional* (XXX, 2010, Resistencia). Instituto de Investigaciones Geohistóricas. CONICET/UNNE.

ALCALÁ, Laura (2008). La chacra como unidad de reflexión y escala de abordaje urbano-habitacional en el área sur del AMGR. En *Seminario sobre políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local* (2.º, 2008, Resistencia). Planeamiento Urbano y Regional (IPUR) Brian Alejandro Thomson (BAT) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

ALCALÁ, Laura (2007). Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina. Revista *INVI*, Vol. 22 (59): 35-68. Santiago: Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

ALCALÁ, Laura y AGUIRRE MADARIAGA, Luis E. (2008). La necesidad de un diseño urbano atento al territorio como principal herramienta de mitigación del riesgo hídrico en el Área Metropolitana del Gran Resistencia. En *Simposio Internacional Territorios y Sociedades en un mundo de cambio* (IV, Barcelona).

ALCALÁ, Laura y PELLI, Víctor (1998). Aportes para la producción participativa del suelo urbano residencial en situaciones críticas y masivas de pobreza. El caso de la ciudad de Resistencia en la Provincia del Chaco. Revista *Mundo Urbano* (1), mayo de 2000. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

ALTSCHULER, Bárbara y CASALIS, Alejandro (2006). Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia nacional de desarrollo. En: GARCÍA DELGADO, D. y NOSETTO, L. (Comp.) *El Desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-FLACSO.

ARROYO, Daniel (2004) El rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local. En *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Inés González Bombal (Comp.). Buenos Aires: CENOC, CNCPS.

BARRETO, Miguel Ángel (2010). El concepto de “hábitat digno” como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. Revista *INVI*, vol. 25 (69): 161-187, mayo de 2010. Santiago de Chile.

BARRETO, Miguel Ángel (2006). La interdisciplina en el abordaje académico del hábitat social “informal”: fundamentos, líneas de acción y obstáculos a partir de la carrera de arquitectura. Revista *INVI*, N.º 56, volumen 21, mayo de 2006. Páginas: 16-30. Santiago: Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

BARRETO, M. [2004] (2011). *Transformaciones de la vida urbana de Posadas y Resistencia a fines de los años '90. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Saarbrücken, Alemania: Editorial Académica Española.

BARRETO, Miguel Ángel (1995). La Renta del Suelo y sus efectos espaciales. Cuaderno de la Cátedra de Sociología Urbana N.º 1, Facultad de Arquitectura y Urbanismo y Secretaría General de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia. Páginas: 45-55.

BARRETO, Miguel Ángel (1993). Inundaciones en el Gran Resistencia durante 1982-83. Comportamiento del sistema urbano y la renta del suelo durante la crisis. Cuaderno de la Cátedra de Sociología Urbana N.º 1, Facultad de Arquitectura y Urbanismo y Secretaría General de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia. Páginas: 7-47.

BARRETO, Miguel y ALCALÁ, Laura (2008). Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional argentina. Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia. En *Jornada Internacional de Vivienda Social*. (5.º, Valparaíso, Chile). Santiago, Chile. Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. pp. 51-63.

BARRETO, M.; ALCALÁ, L.; BENÍTEZ, A.; DEPETTRIS, N.; KISZCA, M. J. (2012). Estimación de viviendas y población en áreas urbanas deficitarias críticas en el Gran Resistencia. En: BARBETI, P.; ORTIZ, M., y PÉREZ, A. (Comp.) *Fronteras abiertas de América Latina: geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales*. Encuentro PRE-ALAS Chaco 2011. Preparatorio del XXVIII Congreso ALAS Recife 2011. Pp. 435-446. Resistencia: CES, UNNE.

BARRETO, Miguel Ángel y BENÍTEZ, Andrea (2009). Lineamientos en la dimensión sociocultural para una política habitacional integral orientada a situaciones de pobreza crítica del AMGR. En *Libro de Actas XXVIII Encuentro de Geohistoria Regional*. Pp. 135-141. Resistencia: Ed. Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET.

- BARRETO, Miguel Ángel y BENÍTEZ, Andrea** (2006). Conflictos políticos en la asignación clientelar de la vivienda social en el Chaco y sus ramificaciones. En *8vo. Congreso Argentino de Antropología Social*. Organizado por la Escuela de Antropología de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta (Argentina), del 19 al 22 de septiembre de 2006. Publicada completa en soporte electrónico (CD ROM) como *Actas del Congreso*.
- BARRETO, M.; BENÍTEZ, M.; ATTÍAS, A** (2003). Política social, pobreza, identidad y fragmentación. En: AZCUY, V.; GROPPA, O.; ALLIONE, O. (Coord.) *Suena la campana de palo: Ensayos de escucha a los pobres*. Buenos Aires: Ed. Centro de Estudios Salesianos de Buenos Aires (CESBA).
- BARRETO, M.; LÓPEZ, S.; ROMAGNOLI, V.** (2011). Programa de Planificación Física Urbana. Reflexiones sobre su implementación a partir del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Villa Ángela (Chaco-Argentina). En: *XXX Encuentro y XV Congreso ARQUISUR 2011*.
- BARRETO, M.; PELLI, V.; ALCALÁ, L.; BENÍTEZ, A.; PELLI, M.; GIRÓ, M.; FERNÁNDEZ, M.; ROMAGNOLI, V.** (2009). Dimensiones, escalas y niveles de las soluciones del problema del hábitat informal desde la perspectiva compleja de una política habitacional integral. En: PEYLOUBET, P. y DE SALVO, L. (Comp.) *Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Articulación de Políticas Intersectoriales: Científico Tecnológicas y de Inclusión Social*. Pp. 205-216. Buenos Aires: Ed. Nobuko.
- BARRETO, Miguel Ángel y ROMAGNOLI, Venettia** (2007). Programa de Mejoramiento Barrial de Argentina (PROMEBA) ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal? En: ORTECHO, E.; PEYLOUBET, P.; DE SALVO, L. (Comp.) *Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Construcción y participación del conocimiento*. Buenos Aires: Ed. Nobuko.
- BENÍTEZ, María Andrea** (2003). Movimientos sociales y expansión urbana en una ciudad intermedia argentina a fines del siglo: las ocupaciones de tierra en Resistencia-Chaco. *Cuaderno Urbano*, N.º 3, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNNE.
- BENÍTEZ, María Andrea** (2000). De la villa al barrio. Hipótesis sobre la construcción de la identidad de los ocupantes de tierra urbana en Resistencia, Chaco [CD]. En: *Congreso Argentino de Antropología Social* (IV, 2000, Mar del Plata, Argentina). Colegio de Graduados de Antropología y la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- BORON, A.; GAK, A.; LOZANO, C.** (2006). Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos. Argentina. En: ELÍAS, Antonio. *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. Programa de Edición y distribución cooperativa de CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires: Instituto Cuesta Duarte.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc.** *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México D. F.: Grijalbo.
- CABALLERO GARCÍA, José Francisco** (2007). La política integral como respuesta a la multidimensionalidad de la pobreza. *Redalyc*, Red de Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal. Espacios Públicos, vol. 10, N.º 19, agosto de 2007, pp. 150-168. Universidad Autónoma del Estado de México.
- CARBALLEDA, Alfredo** (2005). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires, Argentina: PAIDÓS.
- CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD.** [En línea]. [Consulta: 10 de diciembre de 2009]. Disponible en: <<http://www.hic-al.org/documentos.cfm>>.
- CLICHEVSKY, Nora** (2006). Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. *CEPAL Medio Ambiente y Desarrollo* (124), mayo de 2006. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de la Vivienda CONAVI** (2008). *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda*, N.º 24. Buenos Aires. Abril de 2008.
- CORAGGIO, José Luis** (2002). La economía social como vía para otro desarrollo social. [en línea] En: "Distintas propuestas de Economía Social" en Urbared, Red de Políticas Sociales. Disponible en: <www.urbared.ungs.edu.ar>
- CRAVINO, María Cristina** (2006). *Las Villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina: Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CRAVINO, M. C.; DEL RÍO, J. P.; DUARTE, J. I.** (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En: CRAVINO, M.C. (Org.) *Los mil barrios (in) informales del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CUENYA, Beatriz** (2006). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. *AREA*. Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo (12): 61-71, septiembre de 2006.

- ENGEL, Aduan** (2004) *Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el Desafío de la Efectividad. VI Foro de Equidad Social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, SDS, Unidad de Pobreza y Desigualdad.
- ENGELS, Federico** (1974) *La situación de la clase obrera inglesa*. Buenos Aires: Ediciones de Cultura Popular.
- ENGELS, Federico** (2006). *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- ERES** (2004) Evaluación Rápida de la Emergencia Social en Argentina. Documento de Trabajo N.º 1. Banco Mundial. [en línea] Disponible en: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS-ContentServer/WDSP/IB/2004/03/08/000012009_20040308130545/Rendered/PDF/28080.pdf>
- ESPING-ANDERSEN, Gosta** (1989) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl**. Los programas de mejoramiento barrial en América Latina. [En línea]. URBARED. Presentación del caso. 2003. [Consulta: 12 de diciembre de 2009]. Disponible en: <www.urbared.ungs.edu.ar>.
- GARCÍA, Rolando** (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, España: Gedisa.
- GARCÍA DELGADO, Daniel** (2006). *Cambios actuales en el mundo del trabajo y la nueva cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: INCASUR.
- GARCÍA DELGADO, Daniel y NOSETTO, Luciano**. *El Desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- GARÓFOLI, Gioacchino** (1991) The italian model of spatial development in the 1970s and 1980s. En: BENKO, G.; DUNFORD, M. (Eds.) *Industrial chang & regional development*. London: Belhaven Press.
- GOLBERT, Laura** (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *CEPAL Serie Políticas Sociales* (84). Abril de 2004. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. 44 p.
- GREFFE, Xavier** (1990). *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- IERIC** (2007). Crecimiento de actividad de la construcción y disponibilidad de mano de obra: estudio en base a la Encuesta Permanente de Hogares. Buenos Aires: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción.
- IIDVi-ICoHa** (1995) Estudio Urbano y Dominial de los asentamientos irregulares en el Gran Resistencia. Convenio de Cooperación y Transferencia entre La Comisión de tierras fiscales Nacionales (Programa Arraigo), Presidencia de la Nación y el Instituto para la Comunidad y el hábitat (ICoHa), Res. N.º 1199/91 CS-UNNE).
- INDEC** (2010). Evolución de la tasa de desocupación por aglomerado. 2001 en adelante. [En línea] [Consulta: 12 agosto de 2010] Disponible en: <<http://www.indec.gov.ar/>>.
- INDEC** (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*.
- INDEC** (1984) *La Pobreza en la Argentina*. Serie Estudios INDEC N.º 1, Buenos Aires.
- INDEC** (1960). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1960*.
- INFORME MISIÓN DE INVESTIGACIÓN** (2004). *El Derecho a la Vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina*. Ginebra, Suiza: Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos. COHRE.
- JARAMILLO, Samuel** (1984). *Las Formas de Producción de Vivienda en Cali 1960-1982*. CEDE - Uniandes.
- KATZ, Claudio** (2004). *El postneoliberalismo en América Latina. Enfoques Alternativos* (23).
- LÓPEZ, José F.** (2003). La Política Federal de Vivienda en Argentina. SSDUYV [En línea] [Consulta: 10 de marzo de 2006]. Disponible en: <<http://www.politicasdevivienda.com.ar/po-nencias/PLopez.doc>>
- MAGNANO, María Cristina** (2005). El suelo urbano y los asentamientos informales en el Gran Resistencia. Revista *INVI*, vol. 20 (54) pp. 10-17. Agosto de 2005. Santiago de Chile.
- MAX-NEEF, Manfred** (2004). *Fundamentos de la transdisciplinariedad*. Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.
- MEISEGEIER, José M.** (2002). "Eike: indignación ética y coherencia". En: ORTIZ FLORES, Enrique y ZARATE, María Lorena (Compiladores). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- MORIN, Edgar** (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. España: Gedisa Editorial.
- MORIN, Edgar** (1995). *Sociología*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE RESISTENCIA** (2006). Primer Informe Síntesis del Plan Estratégico del Municipio de la Ciudad de Resistencia. Comisión de Urbanismo e Infraestructura. Marzo de 2006.
- O'DONNELL, Guillermo** (1996). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad* (144) pp. 70-89. Julio-Agosto de 1996.
- OSTUNI, Fernando** (2010). Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del programa federal de construcción de viviendas en la ciudad de buenos aires. Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- PAUGAM, Serge** (2001). Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso mínimo garantizado en Europa. En: MIÑO y DÁVILA (ed.). *Presente y futuro del Estado De Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: SIEMPRO.
- PELLEGRIN, Jean Pierre** (1993). *Desarrollo Local y cambio estructural: Nuevas perspectiva con relación al ajuste y las reformas*. París: OCDE.
- PELLI, Víctor Saúl** (2007) Notas para un encuadre general conceptual de la asistencia técnica. En: ENCINA, J., DOMÍNGUEZ, M., ÁVILA, M. A., ALCÓN, R. y LÓPEZ, J. M. (Coord.) *La ciudad a escala humana*. Pp. 135-138. España: Universidad Libre para la Construcción Colectiva y Editorial Atrapasueños.
- PELLI, Víctor Saúl** (2006). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda - incluirse en la sociedad*. Buenos Aires, Argentina: NOBUKO.
- PÉREZ, Ana M. (Coord.); BUTTI, Federico, BARBETTI, Pablo y SAAVEDRA, Guadalupe** (2003). *Rupturas y permanencias en los roles de género. Cuando las mujeres trabajan*. Corrientes, Argentina: EUDÉNE.
- PILAR, Jorge** (2003). Desenvolvimento de um sistema de apoio à decisão para otimização de trazados de obras de engenharia civil: o caso do sistema de defesa contra inundações da cidade de Resistencia, Argentina. Tese de Doutorado. Orientador: Dr. Antonio E Leao Lanna Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Pesquisas Hidráulicas. Porto Alegre.
- POMPERT DE VALENZUELA, María Cristina** (2008). *El poblamiento del Chaco: Génesis y primitivo desarrollo*. Corrientes: Moglia Ediciones.
- RAMÍREZ, Rolando** (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, vol. 17 (45) pp. 9-57.
- REPETTO, Julieta** (2008). Manos de barro. Estrategias de reproducción social en los ladrilleros del barrio Molina Punta de Corrientes Capital. Tesis para el grado de Magíster en Antropología Social, Programa de Postgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones.
- RODULFO, María Beatriz**. *La situación habitacional y las políticas públicas* (inédito).
- ROMAGNOLI, Venettia** (2011). *Pautas para la optimización de Programas de Mejoramiento Barrial. Un estudio sobre sus fundamentos teóricos y experiencias en el AMGR (Chaco, Argentina)*. Berlín, Alemania: Editorial Académica Española.
- ROMAGNOLI, Venettia** (2006). Casos experimentales de resolución habitacional: hipótesis iniciales-situación actual: Barrio Santa Catalina, Resistencia, Chaco. Informe inédito. Informe final Beca de Iniciación a la Investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi), Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).
- ROZE, Jorge P.** (1993). Desastres recurrentes y conflictos sociales. Tomas de vivienda en el marco de las inundaciones de 1983-1986. Cuaderno N.º 1, Cátedra de Sociología Urbana, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE. Resistencia.
- SIEMPRO** (2001) Informe de Situación Social N.º 11. Diagnóstico social de la provincia de Chaco. Buenos Aires: SIEMPRO.
- SIEMPRO** (2003) Informe en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares. [en línea] INDEC. [Consulta: marzo 2003] Disponible en: <www.siempro.gov.ar>
- SSDUYV** (2008) Auditorías FONAVI y Programas Federales. Informe Síntesis 2007. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios. Buenos Aires.
- SSDUYV** (2008) Auditorías FONAVI y Programas Federales. Informe Síntesis 2007. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios. Buenos Aires.

SSDUYV (2007) Política Federal de Vivienda: balance de cuatro años de gestión. [En línea] Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios. Buenos Aires. [Consulta: 15 de agosto del 2009] Disponible en: <<http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>>.

SSDUYV (2003) Situación habitacional año 2001 total país: resultados del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda de 2001. [En línea] Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios. Buenos Aires. [Consulta: 3 de marzo del 2007]. Disponible en: <<http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>>

SSDUYV-UNQ (2009) Indicadores y aplicación de información sobre vivienda en Argentina. Metodología. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

SUBIRATS, Joan (1989). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. (2.ª Ed.). Buenos Aires: Biblos.

TORRADO, Susana (2004). *La herencia social del ajuste, Claves para todos*. Buenos Aires: Ed. Capital Intelectual.

VALDÉS, Paula (2009). La ordenación de espacios metropolitanos. Consideraciones sobre el eje Gran Resistencia-Gran Corrientes. *Cuaderno Urbano*, Vol. 8 (8), pp. 181-204, octubre de 2009.

VAPÑARSKY, César (1993). *La congoja del estudioso, exploración de bibliotecas de ciencias sociales en Buenos Aires: a la caza de revistas clave para el estudio del asentamiento humano*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1993). *Política Económica Local*. Madrid: Pirámide.

YUJNOVSKY, Oscar (1984). *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino: 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

MARCO NORMATIVO

LEYES

Ley Avellaneda N.º 817. Inmigración y Colonización. 6 de octubre de 1876.

Ley Nacional N.º 1804. Banco Hipotecario Nacional. 14 de septiembre de 1886.

Ley Nacional N.º 19929. Creación del Fondo Nacional de la Vivienda. 1972.

Ley Nacional N.º 21581. Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. 26 de mayo de 1977.

Ley de la Provincia del Chaco N.º 2194. Creación del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2 de diciembre de 1977.

Ley de la Provincia del Chaco N.º 2406. Código Urbano Ambiental de la Ciudad de Resistencia. 6 de agosto de 1979.

Ley de la Provincia del Chaco N.º 2.903. Ley de Ministerios. 9 de diciembre de 1983.

Ley de la Provincia del Chaco N.º 3590. Crea Registro Notarial Especial en el IPDUV. 22 de agosto de 1990.

Ley de la Provincia del Chaco N.º 3658. Modifica Ley N.º 2194. 10 de abril de 1991.

Ley Nacional N.º 23966. Financiamiento del Régimen Provincial de previsión social. 1 de agosto de 1991.

Ley Nacional N.º 24130. Acuerdos. Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales. 2 de septiembre de 1992.

Ley Provincial N.º 3944. Modifica Ley N.º 3590 y 2194. 24 de noviembre de 1993.

Ley de la Provincia del Chaco N.º 4088. Fija áreas de influencia de los municipios de la Provincia. 16 de noviembre de 1994.

Ley Nacional N.º 24464. Sistema Federal de la Vivienda. 4 de marzo de 1995.

Ley de la Provincia del Chaco N.º 4208. Adhesión provincial Ley Nacional N.º 24464. 20 de septiembre de 1995.

Ley de la Provincia del Chaco N.º 4368. Crea Sistema Provincial de Vivienda. 12 de diciembre de 1996.

Ley Nacional N.º 25570. Acuerdos. Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. 10 de abril de 2002.

Ley Nacional N.º 6075. De Ministerios. 21 de diciembre de 2007.

DECRETO

Decreto Nacional N° 690. Política Habitacional y Plan de Acción a desarrollar por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental. 27 de abril de 1992.

CONVENIOS

Convenio Marco del “Programa Federal de Solidaridad Habitacional – Primera Etapa”. Buenos Aires. 1 de octubre de 2003.

Convenio Marco del “Programa Federal de Emergencia Habitacional – Primera Etapa”. Buenos Aires. 18 de septiembre de 2003.

Convenio Marco del “Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda”. Buenos Aires. 29 de julio de 2004.

Miguel Ángel Barreto

Arquitecto, Universidad Nacional del Nordeste (1989). Magíster y doctor en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones (Argentina) (1998 y 2005, respectivamente). Profesor titular de Desarrollo Urbano I y profesor adjunto de Teoría del Diseño y la Gestión Urbana, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste. Miembro de la Carrera del Investigador Científico del CONICET en la categoría adjunto e investigador, Universidad Nacional del Nordeste. Categoría II del Programa de Incentivos a docentes-investigadores de Universidades Nacionales del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Fue director del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda. Secretario de Investigación de la FAU-UNNE. Director de la publicación científica *Cuaderno Urbano*, incluida en el Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. CAICYT-CONICET.

Laura Inés Alcalá

Arquitecta, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste (1992). Especialista en Urbanismo y Ordenación del Territorio (2002) y doctora por la Universidad Politécnica de Catalunya (2004), en el Programa de Doctorado en Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña (España). Investigadora adjunta del CONICET. Integra el equipo de investigación del IIDVI desde 1993, cuando ingresó como becaria (con intervalo del período 2000-2005, en que residió en Barcelona). Desde julio de 2012 se encuentra a cargo de la dirección temporaria del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda. Es JTP por concurso de la asignatura Arquitectura II de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y codirectora de la Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social del IIDVI, FAU, UNNE. Integrante del comité editorial de la publicación científica *Cuaderno Urbano*, incluida en el Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. CAICYT-CONICET. Categoría III del Programa de Incentivos a docentes-investigadores de Universidades Nacionales del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.

María Andrea Benítez

Arquitecta, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (1993). Magíster en Epistemología y Metodología de la Ciencia, Facultad de Humanidades de la UNNE (2001). Candidata doctoral en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones (2005). Docente investigadora de la Facultad de Arquitectura de la UNNE. Categorizada III en el Programa de Incentivos a docentes-investigadores de Universidades Nacionales del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Investigadora del IIDVI desde 2003. Jefa de Trabajos Prácticos (JTP) de Teoría del Diseño y la Gestión Urbana/Sociología Urbana de la Facultad de Arquitectura y profesora adjunta a cargo de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en la Licenciatura de Relaciones Laborales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNNE. Investigadora del Centro de Estudios Sociales de la UNNE (2004-2011), centro miembro de CLACSO. Integrante del comité editorial de la publicación científica *Cuaderno Urbano*, incluida en el Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. CAICYT-CONICET.

María Emilia Fernández

Licenciada en Servicio Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Integrante del equipo de investigación y del consejo de dirección del IIDVI de la FAU, UNNE desde 1986. Es miembro de la Carrera de Personal del Apoyo a la Investigación del CONICET en la categoría de Profesional Principal, con actividades de investigación-desarrollo, transferencia y extensión. Integrante de comisiones de organización y evaluación de eventos científicos. Docente de cursos de posgrado y formación profesional. Trayectoria en Proyectos de I+D con municipios y asentamientos informales.

Marta Giró

Arquitecta, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Magíster en Metodología de Investigación, Universidad Nacional de Entre Ríos. Especialista en Docencia Universitaria, Universidad Nacional del Nordeste. Profesora titular en la asignatura Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular y coordinadora ejecutiva de la Maestría Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Miembro de la Carrera de Personal de Apoyo del CONI-

CET en la categoría Profesional Principal, e investigadora de la Universidad Nacional del Nordeste. Categoría III del Programa de Incentivos a docentes-investigadores de Universidades Nacionales del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Integra el equipo permanente del IIDVi desde 1982.

María Bernabela Pelli

Arquitecta, Universidad Nacional del Nordeste (1993). Magíster en Políticas Sociales, Planificación Estratégica para el Desarrollo Sustentable del Territorio, Università degli Studi di Bologna, Italia (2006). Experta en Desarrollo Local del Centro de estudios a distancia de la Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia (2001). Formación especializada en Coordinación de Grupos Operativos (1986 a 1992). Docente e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Auxiliar docente de 1.ª categoría con dedicación exclusiva en la cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular (GDVP) de la carrera de Arquitectura. Profesora adjunta a cargo del Taller de Diseño Gráfico 1, de la carrera de Diseño Gráfico de la FAU, UNNE. Coordinadora de la Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social de la FAU, UNNE. Categoría IV del Programa de Incentivos a docentes-investigadores de Universidades Nacionales del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Integra el equipo permanente de investigadores del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) desde 1990.

Venetia Romagnoli

Arquitecta, Universidad Nacional del Nordeste (2002). Magíster en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio (cohorte 2004-2006). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Docente e investigadora de la FAU-UNNE. Categoría IV del Programa de Incentivos a docentes-investigadores de Universidades Nacionales del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Jefa de Trabajos Prácticos de la Cátedra Trabajo Final de Carrera del TV "B", FAU, UNNE. Becaria doctoral del CONICET. Asesora de organismos provinciales de planificación y hábitat. Integrante de comisiones de organización y evaluación de eventos científicos. Docente de cursos de posgrado y formación profesional. Integrante del comité editorial de publicaciones científicas.