

**L**a política habitacional de la Argentina de los últimos 40 años estuvo definida por un complejo juego de poderes e intereses, donde se conjugan un orden externo que tiene que ver con cómo la Nación se enmarca en el contexto internacional, y un orden interno fruto de la relación entre Nación, provincias y municipios, y las fuerzas económicas y sociales de la realidad habitacional.

La reinstauración de la democracia en 1983 en primera instancia no impulsa cambios significativos en la política de vivienda. Sin embargo dos procesos relevantes, ambos impulsados por factores internos, incidieron en las transformaciones sectoriales de los años '90.

1. La recuperación de las provincias como Estados federales capaces de regir sus propias políticas origina un nuevo escenario de negociación permanente Nación-provincia, en relación con la distribución de los recursos y con la autonomía de su aplicación.

2. Emerge la importancia política de atender a los sectores numerosos y más postergados, que desemboca en la necesidad de dar respuesta a sus demandas y se da lugar al surgimiento de acciones públicas dirigidas a atender sus necesidades habitacionales.

Los factores emergentes de los procesos reseñados, junto a la percepción social de que la política nacional vigente respondía más a estimular la actuación de las empresas contratistas que a un acceso a la vivienda de los sectores populares, dio lugar al desprestigio creciente de las acciones sectoriales que, sumado a la erosión de los recursos, la burocratización y el escaso impacto sobre los sectores más empobrecidos, sustentaron, entre otros, las reformas políticas de los '90. La política habitacional hasta esta época se caracterizó por la implementación de programas rígidos, que se generaban a partir de la oferta y la demanda, con muy baja optimización de los recursos y un escaso recupero de la inversión.

Es así como la política habitacional sufre un cambio sustantivo, impulsado por los procesos de descentralización de la administración de los recursos nacionales para la vivienda a las jurisdicciones provinciales, las que tomaron un rol protagónico en la administración del Fondo Nacional de la Vivienda.

La estabilidad monetaria se reflejó en la capacidad y la calidad de las prestaciones habitacionales, y en forma particular el Fonavi acompañó este proceso. También este proceso fue reafirmado por el desplazamiento de Vivienda al área de Salud y Acción Social.

El decreto PEN 690/1992 dio impulso al plan de emergencia habitacional y a la introducción de nuevas operatorias de marcado perfil social con efectos en la concepción de los productos habitacionales. La vivienda social se concibe entonces como un proceso integral que apunta a la mejora de la calidad de vida y a la inclusión social; este concepto produce un cambio significativo dentro de la política habitacional.

Su mayor impacto se reflejó en la primera mitad de la década. El proceso, como todo cambio sustancial, produce resistencia en los actores vinculados a los intereses del sector, la falta de credibilidad en el producto resultante y en la sostenibilidad de sus acciones, licuó la inversión destinada a estas acciones. Los sectores constructivos y

Breve reseña histórica

# Hacia una política



Por María Laura Rey

Arquitecta. Directora de Programas para la Emergencia - Subsecretaría de Desarrollo

**Desde 2003, las premisas fundamentales s  
mano de obra. Por primera vez y a instanci  
Estado nacional, todos los intereses del se**

*financieros ejercen presión en la toma de decisiones de los organismos jurisdiccionales del sistema habitacional.*

**Crisis vs. crecimiento. Comienza el diseño de una nueva política**

*Hacia fin de los '90, la política habitacional se sumerge en una crisis conceptual y el desfinanciamiento producido por la crisis financiera del 2001 llevó a la paralización de las obras, no sólo de las comprendidas en los nuevos programas sociales, sino también a las del Fonavi. Era*



Este nuevo desafío fue acompañado por una estructura presupuestaria afin:

	SSDU y V	PROGRAMAS FEDERALES	PROMHIB MEJOR VIVIR	PFISC RYB – EMERG	PROMEBA	VILLAS	PROGRAMAS SOCIALES	P.SOC	P.F.
2008	3.758	2.472	307	438	292	280,5	1.318	35%	65%
2009	5.295,5	3.229	678	719	280	371	2.048	39%	61%
2010	5.129	3.068,5	603	589	383	485	2.060	40%	60%

(Presupuesto 2008 y 2009 sobre montos devengados y 2010 sobre montos programados) § Expresado en millones

## Los programas de esta nueva política

1. Programa Federal de Integración Sociocomunitaria (ex programa Federal de Emergencia Habitacional). En sus inicios el programa tuvo como objetivo primordial la generación de empleo a través de la conformación de cooperativas de trabajo, una propuesta innovadora en el plano de lo social y la incorporación del cooperativismo como una línea de acción; las organizaciones de base tienen activa participación en el desarrollo de este programa.

A partir de 2007 se elaboró una nueva reglamentación que establece a este como un programa permanente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, e incorpora todo el territorio nacional. El programa se instrumentaba a través del convenio marco del 18 de septiembre de 2003 entre los ministerios de Planificación Federal, Desarrollo Social y de Trabajo, con 8 provincias y 38 localidades del territorio nacional, y que además habían adherido al mismo la Asociación Civil Madre Tierra, 12 cooperativas de vivienda, crédito y consumo, la Corriente Clasista y Combativa, la Federación Tierra y Vivienda y el Movimiento de Jubilados y Pensionados.

En la nueva reglamentación se hace hincapié en el producto resultante, se diseñan los prototipos a nivel local, adecuados a la arquitectura de las diferentes regiones, verificando los estándares mínimos de calidad, con el incentivo de superarlos, en el trabajo local hacia la conformación de una empresa social, a través de microemprendimientos, con los integrantes de las cooperativas, con el fin de lograr la autogestión de las mismas a través de una empresa social.

Los logros cosechados por este programa son la terminación de 15.009 viviendas, 6.513 mejoramientos, 209 proyectos de mejoramiento del hábitat y 70 CIC (Centros Integradores Comunitarios). Con una inversión total de \$ 1.687.052.000, 2.770 cooperativas de trabajo y 44.432 puestos de trabajo directos, y el logro de haber consolidado la credibilidad por parte de los organismos provinciales y municipales y de las organizaciones sociales, de que este es uno de los caminos correctos para la inclusión al sistema,

**La vivienda social se concibe entonces como un proceso integral que apunta a la mejora de la calidad de vida y a la inclusión; este concepto produce un cambio significativo dentro de la política habitacional.**

de la población más desprotegida.

2. Programa de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat Rural y Aborígen. La temática en una primera etapa se abordó como un subprograma del Programa Federal de Construcción de Viviendas, y la experiencia fue en muchas provincias satisfactoria.

Se terminaron 672 viviendas y 220 mejoramientos de vivienda. La evaluación de la experiencia realizada llevó a repensar la flexibilización del modelo de gestión, dada la cuantiosa demanda recibida en la subsecretaría, que no podía ser satisfecha por diversos motivos:

\* La gran dispersión de la población de ambos sectores no era rentable para las empresas constructoras.

\* La necesidad de proveerles a los beneficiarios de un método de subsistencia para su afincamiento en su lugar de origen.

\* El requerimiento de un acompañamiento social permanente para la aceptación del nuevo hábitat.

\* La demanda del diseño de prototipos innovadores acordes con sus usos y costumbres.

\* La necesidad de la incorporación de diversos actores locales de amplia trayectoria en la temática, etc.

Por ello se decidió su reformulación en un nuevo programa con presupuesto propio y flexibilidad de acciones, modelo de gestión federal, con la participación de las provincias a través de una unidad ejecutora específica para el programa, y acuerdos territoriales entre las entidades locales con amplia experiencia en la materia, cuando la situación así lo requiriera.

Las líneas de acción que prevé el programa son:

\* Viviendas nuevas para pobladores de comunidades aborígenes.

\* Viviendas nuevas para pobladores de zonas rurales.

\* Mejoramiento de viviendas recuperables.

\* Mejoramiento del hábitat, obras de infraestructura y complementarias.

\* Unidades productivas de sustento.

Estas líneas de acción se inscriben dentro de un marco de flexibilidad frente a las condiciones particulares de la demanda, con respuestas múltiples y variadas, partiendo de las siguientes premisas:

\* El desarrollo integral de la población rural/aborígen con alto NBI, mediante acciones que permitieran el mejoramiento productivo, habitacional y de infraestructura social básica, así como el perfeccionamiento de las formas de tenencia de la tierra de las familias rurales y aborígenes involucradas.

\* El respeto a las pautas culturales propias de cada

