



índice

JORNADAS 2007 DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE

Arq. Miguel Ángel Barreto
 PATRONES DE CRECIMIENTO URBANO EN ZONAS CRÍTICAS DEL ÁREA METROPOLITANA GRAN RESISTENCIA

Arq. Claudia Rocío Bassi
 AVANCES EN DISEÑO ARQUITECTÓNICO SP3 TENIBLE, MEDIANTE PROGRAMA INFORMÁTICO DE SIMULACIÓN DINÁMICA.

Arq. María Laura Boutet
 NUEVAS CATEGORÍAS EN LA ELUCIDACIÓN, ANÁLISIS Y EXPLICACIÓN DE LOS PROBLEMAS, OBJETOS Y ABORDAJES DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA SOBRE EL DISEÑO.

Arq. Carlos Eduardo Burgos
 MODELOS DE GESTIÓN Y POBREZA SOCIO HABITACIONAL ESTUDIO DE CASO.

Arqts. M. Giró, M. Pelli
 EJEMPLO DISEÑO ESTRUCTURAL EXPERIMENTAL EN ARQUITECTURA COMO METODOLOGÍA DE DISEÑO ARQUITECTÓNICO.

Arq. Guillermo Jacobo
 GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y PRODUCCIÓN DE GAS METANO Y SU APROVECHAMIENTO ENERGÉTICO Y CALORÍFICO.

Arqts. Klees, Zabala, Coccato, Vizoso

Editorial 9

| [contribuciones](#) | [suscripciones](#) |



JORNADAS 2007 DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE

DIMENSIÓN INVESTIGACIÓN

Título:
 Análisis comparativo de supuestos de la Política Habitacional Argentina de la Reforma del Estado destinada a los afectados por la pobreza 1

Autor:
 Dr. Arq. Barreto, Miguel Ángel 2
 Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVI), Instituto de Planeamiento Urbano y Regional (IPUR) Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

1El presente trabajo se inscribe dentro de las actividades del PI 41/04 radicado en la SGCyT-UNNE y de su proyecto homónimo radicado en el CONICET. Si bien es un trabajo personal, se debe mencionar que ha sido expuesto y ha recibido aportes dentro del equipo del PI, integrado además de este director, por las siguientes personas: Supervisión y aportes conceptuales: Arq. Víctor Pelli. Investigadores: Dra. Arq. Laura Alcalá / Mg. Arq. Andrea Benítez / Arq. Venettia Romagnoli. Personal de Apoyo: María Fernández. Becaria pregrado año 2007: Cecilia Carcaño. Ex Becario pregrado: Martín Motta (año 2006). Ex Adsc.: Arq. Leandro Cerno (año 2006).

2 Director PI 41/04 (2005–2007) de la SGCyT – UNNE / CONICET. Vicedirector del IIDVI, Profesor Adjunto de Sociología Urbana y Desarrollo Urbano I de la FAU-UNNE y, desde 2006, miembro de la Carrera del Investigador Científico del CONICET.
mabarreto@arnet.com.ar

Resumen

El trabajo analiza los supuestos de la Política Habitacional Argentina destinada a los afectados por la pobreza, implementada durante el periodo de Reforma del Estado (1989-2001), realizado a partir de una metodología comparativa, tomando como referencia a la política del periodo anterior (1976-1989) relacionada con la crisis del Estado Keynesiano. Este trabajo se enmarca en el PI 41/04 (SGCyT-UNNE y CONICET) 3, que tiene por finalidad analizar y diagnosticar esta política habitacional en términos de integración social de sus poblaciones objetivo, en contraste al reconocimiento de la implementación de sus principales programas en el AMGR, para concluir si brindó o no una respuesta adecuada a la mismas y elaborar pautas o lineamientos para la formulación de una política habitacional que brinde una solución integral a los sectores sociales afectados por el problema de la pobreza en el AMGR.

Esta investigación ha tenido por hipótesis principal que algunos de estos supuestos no fueron adecuados a la realidad socio habitacional de sus poblaciones objetivo, en términos de Integración social, conllevando problemas de reproducción de sus condiciones de pobreza, y por ende, no brindaron una adecuada respuesta a sus necesidades.

El objetivo de este trabajo, en particular, es exponer un análisis comparativo de los supuestos mencionados, realizado a partir del estudio de los marcos normativos de ambas políticas, en cuatro diferentes dimensiones de análisis: la Intervención, la Población Objetivo, las Prestaciones y la Implementación de las prestaciones, así como también de un estudio exhaustivo de la bibliografía especializada sobre el tema, con la finalidad de obtener un conocimiento detallado de dicha política, a efectos del diagnóstico que se encuentra en realización en el Proyecto de Investigación mencionado.

3 Una descripción detallada del Proyecto y sus alcances en: Barreto, 2006.

Abstract

This work analyzes the foundations of Housing Policies addressed to people affected by poverty, implemented during the so called State Reform period (1989-2001), applying comparative analysis, with special reference to the previous period (1976-1989) related to the Crisis of Keynesian State. Its main objective is to expose a comparative analysis of the suppositions implied in each period through its normative framework, according to four different dimensions: the intervention, the Target Population, the Approaches, and the Implementation of these approaches. It also puts forward an exhaustive analysis or specialized research on the topic, with the aim of achieving a detailed picture of such policies.

Palabras Claves

Vivienda social / Política Habitacional / Reforma del Estado / Pobreza / Gran Resistencia

1. Consideraciones generales sobre análisis de política habitacional

Todos los países con economías capitalistas (más o menos avanzadas) siempre tienen una parte (variable) de sus sociedades que no puede satisfacer adecuadamente sus necesidades habitacionales por medios propios a través de los mercados formales y sus Estados deben intervenir con políticas específicas para facilitarles el acceso a una vivienda que entienden como «digna» o «adecuada», en virtud de considerar a ésta una de las necesidades sociales básicas y una obligación jurídicamente asumida, 4 que al igual la educación, la salud, la seguridad, etcétera, tienen asentada formalmente en sus leyes constituyentes. 5

En esencia, la génesis socio histórica de esta intervención, deviene de las complejas y múltiples funciones de poder, asignada por los sectores dominantes a los Estados capitalistas en la estructuración del orden social que demandan las consecuencias sociales que provocan el desequilibrio distributivo inherente de este modo de producción, y considerando también que dicha intervención, puede adquirir diferentes configuraciones en virtud de las orientaciones de las ideas dominantes que se imponen en su instrumentación, se puede definir entonces, a los efectos de esta investigación a la «política habitacional» como “la intervención realizada por los Estados desde una determinada orientación, en los campos de la producción, la comercialización y la satisfacción de las necesidades habitacionales, para facilitarles el acceso a una vivienda considerada «digna» o «adecuada» a quienes no pueden acceder a ellas por medios propios a través del mercado formal de la economía”, 6 y afirmar que el análisis de toda política habitacional debe partir de considerar precisamente las características que adopta esta intervención, ya que es ella la que determina sus particularidades, permite establecer ciertas dimensiones conceptuales de análisis y diferenciar periodos históricos con características diferentes entre sí.

En función de esta posibilidad de caracterizar periodos, este trabajo analiza los supuestos de la política habitacional Argentina destinada a los afectados por la pobreza, implementada durante la Reforma del Estado (1989-2001), a partir de una metodología comparativa, tomando como referencia al conjunto de medidas de esta política, en contraste a la del periodo anterior (1976-1989) relacionada con la crisis del Estado Keynesiano y exponiendo por contrastes sus características más sobresalientes, con la finalidad de lograr un conocimiento detallado de la misma a efectos del diagnóstico que se encuentra en realización en el Proyecto de Investigación del que este trabajo forma parte. 7

Siguiendo en parte la metodología empleada por Pougam (2001) para analizar políticas sociales en los diferentes modelos de Estado del Bienestar europeos, se ha analizado a la política habitacional argentina desde una concepción sistémica (García, 2006) (Barreto, 2007), a partir de cuatro dimensiones: a) la de las Responsabilidades, en la que se ha analizado quienes fueron los principales actores encargados de llevar adelante las intervenciones; b) la de la Población Objetivo, en la que se ha analizado como estas intervenciones han definido a quienes correspondió facilitarles el acceso a una vivienda social; c) la de las Prestaciones, en la que se ha analizado desde que principios se ha brindado esta facilitación y por cuales medios se la ha llevado a cabo; y d) la de la Implementación de las Prestaciones, en la que se ha analizado como se han realizado la mismas.

Hay que señalar que una determinada política habitacional, implementada por un gobierno en particular o durante un periodo de tiempo dado, por más de uno de ellos, no necesariamente puede encontrarse explícitamente formulada desde el punto de vista conceptual, sino que ella solo se expresa a través de documentos oficiales, instrumentos técnicos y acciones por las cuales estos gobiernos concretan su implementación. Por lo tanto, si se pretende realizar un análisis conceptual de las teorías sobre las que ella se ha sustentado, se hace necesario deducirlas de los mismos. En esta investigación se ha denominado "supuestos" a estas teorías que muchas veces no aparecen explícitas en documentos oficiales, pero sobre las que se fundamentan la validez de la política implementada.

Por esta razón, en términos fácticos se ha entendido a la política habitacional como la vigencia de un determinado marco jurídico derivado de una planificación de gobierno y la aplicación de ciertos instrumentos operativos (planes, programas y proyectos) que hacen viable la intervención antes definida. Entendiéndose por «Marco Jurídico» al sistema legal que sirve de base a las intervenciones y que comprende desde el nivel constitucional hasta el conjunto de leyes nacionales, provinciales y ordenanzas municipales, que determinan los principios generales de la política habitacional, tales como los órganos de aplicación, medios de financiación, poblaciones destinatarias, organización administrativa, etc. y que constituyen la parte normativa que determina los fundamentos de los planes, programas y proyectos. Por su parte, los «Planes» y «Programas» son los instrumentos más generales de la fase operativa, que se definen a partir de los tipos de prestaciones que brinda una política y que determinan los fines, objetivos, medios y procedimientos por los cuales se deben llevar adelante los proyectos. Y finalmente, los «Proyectos», que son la parte más tangible de los instrumentos operativos y especifica las instrucciones para concretar sobre el territorio una política habitacional. Marco Jurídico, Planes, Programas y Proyectos han constituido el material empírico analizado por este trabajo.

4 Para una revisión de los compromisos legales asumidos por el Estado argentino en materia de satisfacción de las necesidades habitacionales a quienes no pueden hacerlo por medios propios, desde la perspectiva del derecho a la vivienda, véase el Informe Misión de Investigación (2004).

5 Conviene aclarar que con frecuencia se emplea el concepto de "intervención", para referir a las acciones de planificación estatal de la economía capitalista realizadas desde orientaciones socialistas, sin embargo, desde una perspectiva más crítica, que entiende al Estado capitalista como la entidad política de este sistema de producción, se le asigna un sentido más amplio a este concepto, entendiéndose por ella, también a las medidas políticas de corte liberales instrumentadas para garantizar la propiedad privada, las instituciones de mercado y la actividad empresarial.

6 Las viviendas producidas con esta finalidad se denominan comúnmente «vivienda social» o «vivienda de interés social». De acuerdo con Donner (2000) para que sean consideradas de esta manera deben cumplir los siguientes requisitos: (1) El coste de producción o financiación debería conllevar una reducción en el beneficio o al menos ser cubierto parcialmente por subsidios públicos o privados; (2) El precio o alquiler a pagar debería estar por debajo del mercado pero no necesariamente por debajo del coste; (3) El efecto del subsidio debería beneficiar a los hogares con ingresos bajos.

7 Este trabajo es parte de las actividades del PI 41/04 (2005-2007) de la SGCyT-UNNE y su proyecto homónimo de CONICET, denominado "Hábitat, gestión participativa y pobreza. Desarrollo de estudios y pautas programáticas para una política habitacional integral del ÁMGR", que tiene por finalidad analizar y diagnosticar la política habitacional implementada durante el periodo de Reforma del Estado argentino (1989-2001), en términos de integración social de sus poblaciones objetivo, en contraste al reconocimiento de la implementación de sus principales programas en el AMGR, para concluir si brindó o no una respuesta adecuada a la mismas y elaborar pautas o lineamientos para la formulación de una política habitacional que brinde una solución integral a los sectores sociales afectados por el problema de la pobreza en el ÁMGR.

2. El origen de la política habitacional argentina de la reforma del estado destinada a los afectados por la pobreza

Durante los años noventa la formulación e implementación de políticas en la Argentina (como la de América Latina en general) estuvo signada por el llamado proceso de Reforma del Estado, que significó importantes cambios en las políticas con respecto a la etapa anterior. Esta Reforma, como han señalado distintos autores, se encuadró en un contexto general de reformas llevadas adelante en los principales países del mundo, a partir de los grandes cambios económicos ocurridos en los años setenta, motivados por la crisis financiera y el agotamiento del consenso keynesiano en el orden económico.

Si bien es cierto que existieron debates respecto al contenido de estas reformas, en general, se coincide en afirmar que ha sido el denominado paradigma neoliberal el que impuso su dirección a las mismas, aunque, por supuesto, los países siguieron diferentes estrategias y llegaron a resultados distintos al respecto. En el caso de América Latina, gran parte de estos procesos de reformas, si bien habían sido impulsados

por los países centrales durante el periodo de los gobiernos autoritarios, se dieron con gran fuerza en el marco de los Planes de Ajustes Estructurales (PAE), que a partir del llamado “Consenso de Washington”, impulsaron en la región los organismos supranacionales de desarrollo.

En la Argentina, esta etapa comenzó a fines de 1989 con el gobierno de Carlos Menem, a partir de la promulgación de la Ley 23.696, tras la crisis de gobernabilidad del primer gobierno democrático ocurrida por endeudamiento externo y proceso inflacionario, e implicó grandes cambios en la relación entre el Estado, la economía y la sociedad. Como ya se ha dicho en otros trabajos (Barreto, 2004; Barreto, 2006; Barreto, Romagnoli, 2006; Barreto, Benítez, Fernández, Giró, Zavala, 2007), esta Reforma se propuso finalizar la transformación del Estado “desarrollista”, iniciada por el gobierno militar a mediados de los años setenta (1976), tendiente a desmontar el viejo modelo keynesiano de planificación económica que Argentina siguió después de la posguerra mundial, en base a una industrialización de “sustitución de importaciones”, durante el cual alcanzó a desplegar parcialmente algunas instituciones del Bienestar, para terminar de implantar un Estado liberal que desreguló las protecciones de las actividades económicas y el mercado laboral, para favorecer el desarrollo de una economía de mercado, propicia a los negocios que en torno a la privatización de los bienes y servicios públicos, entablaron los actores de la nueva economía financiera globalizada.

Al inicio del periodo 1976-1989, que aquí se denomina de “Crisis del Estado Keynesiano”, el gobierno de la dictadura militar (1976-1982) impulsó las primeras reformas del Estado desde orientaciones liberales, basadas en los aportes de Milton Friedman y la “Escuela de Chicago”, luego, dentro de este mismo periodo el gobierno democrático post dictatorial (1983-1989) intentó alternativas socialdemócratas de reformas del Estado keynesiano. Pero durante ambos gobierno todavía perduraron como rémoras las ideas keynesianas de un capitalismo industrial nacional con fuerte intervención del Estado, instauradas anteriormente por el peronismo, que en lo social siguió fomentando el modelo incipiente del “Bienestar” antes impuesto, garante de derechos sociales universales, del empleo y el salario como medio de acceso a las protecciones sociales, y de políticas sociales asistencialista hacia los sectores desprotegidos. Fue un periodo de políticas planificadas de forma centralizada, administradas sectorial y burocráticamente, en las que el Estado fue el único responsable de la producción, distribución y provisión de los bienes y servicios públicos. También perduró la influencia desarrollista de que el crecimiento económico llevaría a la modernización de la sociedad y que la pobreza era solo un problema transitorio, causado por la carencia de necesidades básicas y superable por este crecimiento. Los principios de igualdad, estandarización y homogeneidad ordenaron el marco cultural de los asalariados. Durante todo el periodo se continuó propiciando

parcialmente una organización social basada en grandes segmentos sociales homogéneos, de baja división interna y jerárquicamente estratificados, donde el salario fue la institución que englobaba a los trabajadores y propiciaba la integración social por prestación de derechos sociales y el Estado proveía bienes y servicios sociales universales. Entre 1989-2001, periodo que aquí se denomina de “Reforma del Estado”, se impulsaron las reformas promovidas por el “Consenso de Washington”, las cuales, desde una orientación neoliberal, propusieron desmontar lo que quedaba del Estado keynesiano, con sustitución por el mercado y organizaciones de la sociedad civil de todas las prestaciones de servicios sociales posibles (Estado facilitador). Con este fin se eliminaron las protecciones económicas, se privatizaron bienes y servicios públicos a capitales extranjeros y se flexibilizaron las condiciones laborales, desligando el empleo del acceso a derechos sociales universales. El trabajador pasó a ser considerado un consumidor de bienes y servicios por el mercado. Se implementaron modelos de gestión política basados en el nuevo gerencialismo y se promovió la descentralización de funciones. Surgieron políticas de contención de la pobreza para contrarrestar la concentración económica y el crecimiento de la exclusión por eliminación de empleos. La pobreza fue considerada un problema multidimensional a ser superado desde un enfoque del desarrollo social mediante políticas sociales específicas y focalizadas. La política social también promovió la participación civil en sus prestaciones. Se promovió la diferencia y la diversidad como principio de orden del marco cultural. Durante todo este periodo, bajo el paradigma de la inversión de los capitales globales, se propició al mercado como asignador de recursos, y un capitalismo desregulado y flexible que diversificó y complejizó la estructura social, promoviendo la iniciativa privada e individual de los trabajadores, como prestadores de servicios tercerizados y una intervención del Estado basada en la focalización de problemas específicos. Lo significativo y de interés para la investigación de la que forma parte este trabajo es que durante este periodo, surgieron por primera vez en Argentina con cierta fuerza un conjunto de programas socio habitacionales orientados de manera exclusiva a poblaciones en situación pobreza.

3. El análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del estado destinada a los afectados por la pobreza

A continuación se presenta una matriz síntesis del análisis realizado de esta política en particular, considerada en el marco de toda la política habitacional del periodo, es decir, incluyendo a la destinada a los otros sectores sociales y en contraste a la política del periodo anterior (1976-1989) relacionada con la crisis del Estado Keynesiano. Dicha matriz se ha estructurado en función de las dimensiones y variables de análisis reseñadas anteriormente.

Las fuentes sobre la que se ha trabajado para la realización de este análisis fueron por un lado, los marcos normativos de ambas políticas, y por el otro, un conjunto de bibliografía especializada sobre el tema, entre las que pueden mencionarse la de autores tales como: Cuenya (2006), Clichevsky (2003), Fernández Wagner (2004), Rodolfo (2006), Lentini y Palero (2001), Banco Mundial (1994), FLEURY, Sonia (2000), Williamson (1990), Franco y Lanzaro (2006). etc

3.1. Matriz síntesis del análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la Reforma del Estado destinada a los afectados por la pobreza.

DIMENSIÓN 1: LAS RESPONSABILIDADES		
Marco normativo	Reforma del FONAVI (Ley 21.581/1977)	Reforma del Estado (Ley 23.696/89). Reformas del FONAVI (Leyes 24.130/1992 y 24.464/95 (creación del Sistema Federal de Vivienda). Leyes específicas para los programas internacionales
Orientación y Concepción	<p>El FONAVI y el BHN subsidiaron y financiaron a tasas especiales viviendas a los asalariados formales desde una concepción asistencial integral del Bienestar.</p> <p>Los excluidos no contaron con asistencia especial, se consideraba que serían incorporados por el desarrollo económico. Se impulsó la producción de viviendas sociales como estrategia para generar demanda a grandes empresas y formar puestos de trabajo.</p> <p>El Estado compitió con el mercado inmobiliario para contener el costo de la vivienda, vía producción de viviendas e inicialmente también con control de alquileres.</p>	<p>La privatización del BHN, la formación de mercados de capitales y la reforma del FONAVI, estimularon la participación privada en la financiación y promoción de la vivienda social mediante créditos.</p> <p>La eliminación de derechos vinculados al salario, trató de transformar a la vivienda en bien de acceso por el mercado.</p> <p>Desde políticas sociales focalizadas de contención de la pobreza, formuladas desde el enfoque del desarrollo social, se promovió subsidios al hábitat precario.</p> <p>Estas, se basaron en una concepción multidimensional de la pobreza, que relacionó al hábitat con otros factores de exclusión y promovió un abordaje integral del problema a partir de políticas multisectoriales con multidisciplinarios.</p>
Financiación	<p>Contó con dos fuentes permanentes garantizadas por leyes mediante un impuesto al salario, que constituía un seguro solidario para los trabajadores (FONAVI) y un Banco estatal con orientación social (BHN).</p> <p>La capacidad del sistema dependió de la recaudación del impuesto al salario y la capacidad de recupero del fondo y los préstamos.</p>	<p>El FONAVI pasó a financiarse por un impuesto a los combustibles, aportes del tesoro, y promovió la inversión privado vía mercado de capitales de títulos hipotecarios.</p> <p>El BHN pasó a operar como banca privada.</p> <p>El mercado de capitales, vías fondos de pensión y privatización de la seguridad social, estimuló a la banca privada a la oferta de créditos hipotecarios.</p> <p>Los programas de subsidio a la pobreza se financiaron con préstamos de organismos de desarrollo (BM y BID).</p> <p>La capacidad del sistema dependió de la economía de mercado, la participación del sector privado y los préstamos al desarrollo.</p>
Tenencia jurídica	<p>El BHN asignó las viviendas en propiedad por hipoteca y FONAVI retuvo la vivienda hasta su cancelación (±30 años) para contener el mercado inmobiliario.</p> <p>FONAVI contempló el comodato para casos excepcionales en situación de pobreza por ingreso</p>	<p>El sistema promovió la propiedad privada para incentivar el mercado inmobiliario.</p> <p>El FONAVI pasó a adjudicar viviendas bajo hipotecas y los programas de subsidio a la pobreza, promovieron la regularización dominial de la tierra y restringieron sólo a 5 años su libre disponibilidad.</p>
Administración	<p>El FONAVI tuvo una planificación nacional centralizada (SDUyV, Ministerio de Bienestar Social) que contó con institutos provinciales como organismos ejecutores.</p> <p>En 1987 realizó una primera descentralización delegando la aptitud técnica de los proyectos a estos institutos.</p> <p>El Estado concentró las funciones de formulación y financiación y cedió al sector privado la ejecución (grandes empresas).</p> <p>La administración fue burocrática, con organización departamental y sectorial. No fue participativa y sólo influyó sobre ella la corporación de la construcción (empresas y gremios).</p>	<p>El sistema se diversificó y descentralizó.</p> <p>En 1995, con la creación del Sistema Federal de Vivienda, FONAVI dio a los institutos provinciales facultades sobre los fondos, la formulación y financiación de políticas. Estableció un nuevo sistema de control del gasto y de adjudicación, y dio participación al sector privado en la financiación y a organizaciones civiles en la captación de la demanda (gremios y asociaciones).</p> <p>La administración del FONAVI continuó siendo burocrática con organización departamental y sectorial.</p> <p>Los programas de subsidio a la pobreza, implementaron una gestión basada en el gerencialismo mediante unidades ejecutoras integradas por equipos consultores multidisciplinarios. Algunas provincias formularon e implementaron programas propios similares.</p>

DIMENSIÓN 2: ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN OBJETIVO	
Concepción	<p>Fue definida de manera homogénea y universal como familias de recursos insuficientes para financiarse una vivienda adecuada</p> <p>Se orientó a población asalariada bajo una concepción estandarizada y universal de las necesidades habitacionales basadas en el estilo de vida moderno, organizada en familias nucleares "tipos" de rango acotado de hijos.</p> <p>Fue dividida en sólo dos segmentos: el más bajos de la escala salarial (FONAVI) y los medios y medios altos (BHN).</p> <p>FONAVI asignó excepcionalmente viviendas en comodato a casos de bajos ingreso, pero no tuvo una política especial a las situaciones de pobreza. En el periodo democrático atendió experimentalmente algunas situaciones.</p>

DIMENSIÓN 3: PRESTACIONES	
Concepción	<p>Se promovió una visión sectorial y complementaria del problema habitacional, que consideró la vivienda solo como un objeto físico que se complementaba a los demás derechos del bienestar que se accedían por el salario (seguridad social, salud, educación y seguridad pública, etc.). Eventualmente había asistencia social hacia los sectores en situaciones de pobreza, pero sólo excepcionalmente la vivienda se integró a estas prestaciones.</p> <p>El sector privado y gran parte del FONAVI continuó promoviendo una visión sectorial del problema habitacional, concibiéndola como objeto físico, aunque ella y otros servicios sociales dejaron de ser derechos vinculados al salario.</p> <p>Una parte del FONAVI incorporó soluciones alternativas a situación de pobreza, que concibieron a la vivienda como bienes y servicios desagregados y progresivos, desde una visión sectorial. Los programas de subsidio a la pobreza concibieron a la vivienda como una dimensión del problema y trataron de brindar soluciones más integrales desde políticas multisectoriales, con un enfoque del desarrollo social.</p>
Soluciones habitacionales	<p>Todo el sistema construyó viviendas nuevas (déficit cuantitativo) bajo el paradigma de erradicar las viviendas precarias. Durante la dictadura también se expulsó asentamientos precarios fuera de las áreas urbanizadas y en la etapa democrática se experimentaron programas de consolidación y vivienda progresiva (lote con servicios).</p> <p>En su mayor parte el FONAVI promovió una visión acabada de la vivienda, como un objeto físico que se construye de una sola vez y no se modifica en el tiempo. Promovió una concepción estandarizada y universal de la vivienda, basada en los principios del funcionalismo moderno.</p> <p>Se diversificaron: el sector privado financió y promovió viviendas nuevas a la demanda, el FONAVI libró los tipos soluciones a los institutos provinciales. A partir de 1992 incorporó débilmente soluciones alternativas (progresividad, regularización dominial, lotes con servicios y mejoramiento habitacional y urbano) y los programas de subsidio a la pobreza promovieron todas estas soluciones, y reservaron la relocalización solo para áreas no factibles de urbanizar.</p> <p>Tanto el FONAVI como estos programas, disminuyeron los estándares de la vivienda, adoptaron lenguajes formales regionales y continuaron promoviendo soluciones estandarizadas.</p>
Soluciones urbanísticas	<p>El BHN promovió la vivienda individual y en edificios de altura, y el FONAVI, grandes conjuntos de viviendas agrupadas en pabellones de hasta tres plantas de altura o en edificios en altura (hasta de 1000 viviendas), con trazados urbanos en muchos casos diferentes al damero tradicional, que definieron grandes áreas mono funcionales (zoning) diferenciadas del entorno.</p> <p>Estos conjuntos promovieron la expansión urbana, al ser ubicados en las periferias suburbanas, contemplar la provisión de</p> <p>Se diversificaron dando importancia a la vivienda individual.</p> <p>El sector privado promovió y financió la demanda de nuevos estilos de vidas.</p> <p>El FONAVI y los programas de subsidio a la pobreza que construyeron viviendas nuevas, lo hicieron en conjuntos de menor tamaño de viviendas individuales y con trazados urbanos tradicionales. Estos conjuntos continuaron siendo ubicados en las periferias suburbanas pero dejaron de incorporar infraestructura, equipamientos sociales y vías de articulación estructurales a la ciudad, delegando la financiación de la urbanización de la</p>

Solín	infraestructura básica y equipamientos sociales, y vías de articulación a la ciudad. Para la expansión actuaron como agentes financieros de los gobiernos locales y entes públicos de servicios. Promovieron formas de vidas urbanas propias del funcionalismo moderno.	expansión en los gobiernos locales y empresas de servicios privatizadas. Promovieron formas de vidas urbanas más adecuadas a las idiosincrasias regionales.
-------	---	---

Figura 1. A la izquierda conjuntos habitacionales de la ciudad de Resistencia construido por el FONAVI antes de la Reforma del Estado y a la derecha, durante dicho período.



Conjunto Barrio Llaponagat. Operatoria FONAVI



Conjunto Luz de Esperanza. Subprograma viviendas del Programa de Protección contra las inundaciones (PPI)



Conjunto Barrio Llaponagat (ampliación). Operatoria FONAVI



Barrio 13 de Diciembre. Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA)



Conjunto Habitacional Gastronómicos.
Operatoria FONAVI



Conjunto Ciudad de los milagros.
Componente vivienda del Sistema Social
Articulado Provincial "Al'PO"



Conjunto Habitacional Aunar. Operatoria
FONAVI



Asentamiento 10 de Mayo. Programa de
Fortalecimiento Comunitario (FO.CO)

DIMENSIÓN 4: IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRESTACIONES		
Concepción	<p>El FONAVI concibió a la vivienda como un bien de producción estandarizada a ser asignado "llave en mano" a un destinatario anónimo mediante procedimientos burocráticos de decisión centralizada. El BHN promovió una visión similar con una orientación más personalizada bajo el modelo de acceso a la vivienda propia.</p>	<p>El sector privado y una parte del FONAVI continuaron concibiendo a la vivienda como un objeto estándar a ser asignado "llave en mano" bajo una atención más ajustada a perfiles de demanda (en el caso del mercado) y a perfiles de ingresos (en el caso del FONAVI). En el FONAVI A partir de 1995 la asignación de viviendas sufrió modificaciones según criterios provinciales. Los programas de subsidio a la pobreza, implementaron las soluciones de forma integrada al desarrollo de capacidades, propiciando la participación de las poblaciones objetivo, sin superar plenamente el problema de la producción estandarizada.</p>
Producción	<p>El FONAVI, bajo el paradigma del desarrollo de la industria nacional, fomentó la producción de viviendas a través de grandes empresas nacionales, implementando formas de producción masivas, en series y estandarizadas, mediante sistemas constructivos y tecnologías de prefabricación y montaje en obra, que se abastecieron de insumos en los mercados nacionales.</p>	<p>El FONAVI y los programas de subsidio a la pobreza promovieron más el desarrollo regional y local, fomentaron sistemas productivos basados en la racionalización de técnicas y tecnologías tradicionales y regionales, cedieron la ejecución en empresas constructoras regionales medianas y pequeñas, y se abastecieron de insumos en los mercados locales y regionales. En algunos casos las componentes sociales de los programas de subsidio a la pobreza promovieron la ejecución de las obras por autoconstrucción asistida, como estrategia de capacitación de la población objetivo. En otros casos la capacitación se realizó mediante talleres en temas de productivos, ambientales, etc.</p>

Conclusiones

Durante el periodo de la Reforma del Estado surgieron por primera vez en Argentina con cierta fuerza un conjunto de programas socio habitacionales orientados de manera exclusiva a poblaciones en situación pobreza.

La finalidad del presente trabajo ha sido caracterizar los principales rasgos que tuvo esta política en particular, poniéndolos en evidencia mediante una metodología de análisis comparativo, a través de un contraste con el conjunto de la política habitacional del periodo (1989-2001) y con la política del periodo anterior (1976-1989) relacionada con la crisis del Estado Keynesiano, en base a cuatro grandes dimensiones de análisis y un conjunto de variables.

Del análisis realizado y expuesto se puede extraer como conclusiones que dicha política ha tenido una serie de rasgos bien definidos y muy diferentes de la política del periodo anterior, relacionados centralmente con el cambio de modelo en la organización del Estado que buscó imponer la llamada "Reforma del Estado", bajo la influencia de las políticas de los organismos mundiales de desarrollo, desde principios basados en el liberalismo económico. Las reformas de este periodo pueden ser vistas como la coronación de las iniciadas con el golpe de Estado de 1976, pero que en materia de política habitacional habían impactado muy poco durante

todo aquel periodo -incluido al gobierno democrático dado entre 1983-1989-, sin haber alcanzado a cambiar la impronta que durante todo aquel periodo, le había asignado el modelo desarrollista basado en el keynesianismo económico, acompañado de políticas de Bienestar. Durante los años noventa, en cambio, la política habitacional ya no pudo escapar a estas reformas y experimentó cambios muy drásticos y profundos en todos sus aspectos, desde quienes fueron los principales actores encargados de llevarla adelante; pasando por la definición de a quienes ella debe facilitar el acceso a una vivienda social; y desde que principios se brinda esta facilitación, y por cuales medios se la lleva a cabo; hasta la manera que estas prestaciones deben implementarse. En este contexto, se ha destacado de manera muy particular la emergencia de una política habitacional específica orientada a los sectores sociales afectados por situaciones de pobreza, muy en correspondencia, con el agravamiento de las condiciones de vida de los sectores sociales que fueron afectados por las políticas de ajuste que impulsaron estas reformas. Como hemos visto, esta política en particular trató de materializar una serie de nuevas conceptualizaciones que los organismos de desarrollo trataron de imponer en el abordaje de la pobreza emergente. Escapa a este artículo (no así al Proyecto de Investigación en el él que enmarca) diagnosticar los resultados de esta política particular. Su finalidad ha sido exponer con ciertos detalles y claridad conceptual el análisis de las características más sobresalientes de la misma. En artículos subsiguientes se avanzará hacia este diagnóstico y una fase propositiva para aportar a las acciones habitacionales del Estado en el Área Metropolitana del Área Metropolitana del Gran Resistencia.

Bibliografía

- BARRETO, Miguel Ángel (2007) "La perspectiva integradora de los derechos. Actuar desde las disciplinas pensando desde la complejidad". Ponencia presentada al XIII Encuentro de la Red ULACAV, organizado por el Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile y la Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso, en la ciudad de Valparaíso, Chile, del 10 al 13 de Octubre de 2007.
- Banco Mundial (1994) *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional. Documento de política del Banco Mundial*. Banco Mundial, Washington.
- BARRETO, Miguel Ángel (2006). "Hábitat, Gestión Participativa y Pobreza. Desarrollo de pautas programáticas para una política habitacional integral del ÁMGR". Cuadernos de Investigación Urbanística N° 47, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Madrid.

Barreto, Miguel Ángel (2004) *Transformaciones de la vida urbana de Posadas y Resistencia a fines de los años noventa. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Tesis doctoral. Programa de postgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

BARRETO, Miguel y ROMAGNOLI, Venettia (2006). "Programa de Mejoramiento Barrial de Argentina (PROMEBA) ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal?" Ponencia presentada al I° Seminario de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Organizado por la Asociación de Vivienda Económica y el Centro Experimental de la Vivienda Económica de la Universidad Católica de Córdoba. Facultad De Arquitectura, realizado del 28 de noviembre al 1° de diciembre de 2006.

BARRETO, Miguel; BENÍTEZ, Andrea; FERNÁNDEZ, María; GIRÓ, Marta; ZAVALA, José (2007). Aislamiento territorial de la pobreza urbana. Política habitacional social de los '90 en la Argentina: el caso "Ciudad de los Milagros" (AMGR, Chaco). Ciudad Y Territorio, Estudios Territoriales XXIX (154). Revista del Ministerio de Vivienda, Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, Subdirección General de Urbanismo. MADRID (España).

CLICHEVSKY, Nora (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 75, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CUENYA, Beatriz (2006) "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX". En: AREA. Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo N° 12, septiembre de 2006 (pp. 61-71), Secretaría de Investigaciones, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

DONNER, Christian (2000): *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*. Viena.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2004) "La construcción y desconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat". En: INVI, Revista N° 50 del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Mayo de 2004. Santiago de Chile

FLEURY, Sonia (2000). "Reforma del Estado". Documento del INDES, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre, 2000.

GARCÍA, Rolando (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa, Barcelona.

FRANCO, Rolando y LANZARO Jorge (2006) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

INFORME MISIÓN DE INVESTIGACIÓN (2004). "Desafíos para la

promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en argentina". Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE), Ginebra, Suiza. LENTINI, Mercedes y PALERO, Delia (2001) "Descentralización de la política habitacional y gestión territorial". INVI, Boletín N° 42 del Instituto de la vivienda de Arquitectura y Urbanismos de la Universidad de Chile. Mayo 2001 (pp. 61-71). Santiago de Chile.

PLAN SOCIAL 1995. "Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados". Secretaria de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, República Argentina.

PAUGAM, Serge (2001). *Presente y futuro del Estado De Bienestar: el debate europeo*. Miño y Dávila editores / SIEMPRO, Buenos Aires.

RODULFO, María Beatriz (2006) "Las transformaciones urbanas y las políticas de intervención habitacional en Argentina". Ponencia presentada al XII Encuentro de la Red UlaCav. Mendoza, Argentina, 05 al 07 de Octubre de 2006.

WILLIAMSON, J. (1990) «What Washington means by policy reform». En: WILLIAMSON, J. (director de la Publicación), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington.

[volver](#)