

Políticas habitacionales y Objetivos de Desarrollo del Milenio

Teresa Beren y Fabián Sislian

1. Introducción

El acceso a una vivienda adecuada ha sido reconocido como un componente central del más amplio derecho de las personas a una vida digna. Una vivienda adecuada implica mucho más que “un techo”, hace referencia a un conjunto de disposiciones de diversa índole, entre las que se encuentran: la privacidad, el espacio suficiente, la accesibilidad física, la seguridad, la estabilidad en la tenencia, la durabilidad estructural, el ambiente saludable y la disponibilidad de servicios e infraestructura básica (abastecimiento de agua, saneamiento e instalaciones, etc.)

En las últimas décadas, hemos asistido al despliegue de un intenso proceso de *glocalización* (articulación compleja de lo global con lo local en el territorio). En lo local, este proceso ha venido ligado a otros dos procesos convergentes a) un proceso acelerado de urbanización y b) proceso de disminución de la pobreza con incremento de las desigualdades sociales a nivel mundial, regional, nacional, municipal e intraurbano. En otros términos, mientras en las ciudades se registra un incremento promedio de los niveles de ingresos, salud y educación importantes sectores y grupos sociales son excluidos del acceso a los servicios y la infraestructura básica y son sumergidos en la pobreza urbana y localizados en un número cada vez mayor de asentamientos precarios.

En este contexto de desigualdades crecientes que enfrentan las sociedades actuales en el año 2000 se concreta la denominada *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, la cual identifica preocupaciones, valores y principios relacionados con el desarrollo, en torno a los cuales se proponen los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs)*. Los mismos conforman un conjunto conciso de objetivos y metas cuantificables a alcanzar en el año 2015 con sus correspondientes indicadores numéricos internacionalmente convenidos, a partir de los cuales se puede evaluar el progreso general.

En el año 2003, el gobierno argentino realizó su propia adecuación de los objetivos y metas del milenio, proponiendo metas aún más exigentes que las definidas a nivel

mundial. Los ODM en nuestro país son nueve con sus correspondientes metas e indicadores de seguimiento¹. Los objetivos en Argentina son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) Afianzar la educación básica universal, 3) Promover el trabajo decente, 4) Promover la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, 5) Reducir la mortalidad infantil, 6) Mejorar la salud materna, 7) Combatir el VIH, la tuberculosis y el Chagas, 8) Asegurar un medio ambiente sostenible y 9) Promover la asociación global para el desarrollo

Nuestro trabajo centrará su atención en las cuestiones relativas a las condiciones de hábitat y vivienda, en tanto aspectos centrales de la situación de pobreza observable en las zonas urbanas y periurbanas de las grandes ciudades. Entendiendo que ambas cuestiones no han sido contempladas de manera explícita por los ODMs, o al menos no con la especificidad que su significancia requiere para el desarrollo pleno de la ciudadanía y la inclusión social.

2. La problemática de la vivienda y el hábitat en Argentina

“Con tantos problemas que hay en este momento en Argentina y en América Latina, este podría parecer un tema menor en la agenda. Es un tema mayor. Los temas que realmente importan más son los que tienen que ver con la vida cotidiana. Hablar de vivienda social es mucho más importante que especular sobre grandes temas sobre los que no se puede llegar a ninguna conclusión práctica. Implica aterrizar directamente en algo muy relevante en la vida de la gente. En América Latina hay 120 millones de personas que viven en *tugurios*. Viven en algo que tiene un atisbo de vivienda pero que no se puede llamar una vivienda. Un tugurio es como se llama a las Villas Miseria, a las Favelas y a las infinitas formas que hay en América Latina de reflejar la marginalidad social y económica en el hábitat“ (KLIKSBURG: 2009).

Tanto como morada o habitación o edificio para habitar, las definiciones de vivienda refieren todas al espacio físico cubierto, a la edificación destinada a la vida del ser humano en comunidad. No obstante, al hablar de vivienda se está haciendo referencia, de algún modo u otro, al individuo y al grupo social al que está destinada y a su entorno inmediato, tanto natural como construido. Dicho de otro modo, el abordaje de la vivienda, en tanto espacio físico a ser habitado por una familia

¹ A los objetivos internacionalmente convenidos, la Argentina incorporó el de “Promover el trabajo decente”, en la convicción de que una sociedad justa e inclusiva se construye garantizando empleo digno a todos sus habitantes

(cualquiera sea su composición) no puede separarse de todo aquello referente a su entorno, a las otras viviendas, al barrio en la que se inserta, a los servicios que dispone, a las áreas naturales, en definitiva al espacio físico y social que requiere de las necesidades sociales de hombres y mujeres.

Desde nuestra perspectiva, vivienda es mucho más que el edificio construido y el barrio que integra la misma, pues resulta también un *proceso histórico que define una forma de vida social en comunidad, en interrelación con el ambiente que la misma vivienda conforma*. Así lo entiende, entre otros, YUJNOVSKY (1984), para quien la vivienda es *una configuración de servicios -los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad y accesibilidad física, entre otras*.

La vivienda conforma un hecho físico y una capacidad para generar calidad de vida individual y colectiva, en articulación con el medio ambiente, en el reconocimiento de la historia y la cultura de cada grupo, de los derechos iguales sujetos a diferencias de género, generación y grupo socio cultural (CCS: 2005). Considerando la dimensión urbana, podemos complementar nuestra definición diciendo que vivienda refiere a bienes y servicios del hábitat en configuraciones territoriales complejas, lo que configura un proceso socio-espacial complejo. Tanto las necesidades habitacionales como la forma de satisfacerlas varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico... (SEPULVEDA Y FERNANDEZ: 2006).

Inescindible del espacio de relaciones sociales y de factores estructurales nuestra definición de vivienda se desliza hacia la concepción más amplia e integral de *hábitat*. Este hace referencia al espacio físico social con condiciones de adecuadas para albergar las prácticas cotidianas de quienes los habitan y facilitar las expresiones culturales y las relaciones sociales que éstas implican.

La problemática de la vivienda y el hábitat, la falta de acceso a la misma en condiciones aceptables constituye una de las deudas más importantes de la democracia recuperada en 1983. La precariedad de la vivienda afecta la salud de millones de personas. En particular, afecta a las poblaciones más pobres y a los más vulnerables (niños, enfermos crónicos, discapacitados y adultos mayores) debido a que pasan la mayor parte del tiempo en la vivienda. La mortalidad infantil varía inversamente con las coberturas de saneamiento y suele estar asociada con la mala

ventilación de la vivienda, el uso doméstico de combustibles sólidos, el consumo de tabaco, y el consumo de productos químicos como los plaguicidas porque exacerban las infecciones respiratorias agudas y pueden causar intoxicaciones. Asimismo, los casos de enfermedades transmitidas por vectores como la enfermedad de Chagas o el dengue pueden estar asociados con materiales de construcción precarios y el entorno precario de la vivienda.

Los procesos de urbanización, resultado del acelerado crecimiento de la población junto al deterioro de las condiciones de vida en las áreas rurales, incidieron negativamente sobre el problema del hábitat en nuestro país, situación que se vio agravada hacia finales de la década del ochenta por la retirada del Estado de sus responsabilidades ligadas a la solución de las necesidades habitacionales con el consecuente crecimiento de los asentamientos periurbanos informales.

3. Algunos indicadores del déficit habitacional en Argentina y en la Provincia de Santa Fe

La cantidad de viviendas deficitarias en Argentina rondan en las últimas décadas el 30% de los hogares registrados. Cabe distinguir distintos tipos de déficit habitacional (unidades irrecuperables, con hacinamiento, unidades recuperables, etc.) pero en lo sustancial no aminoran la problemática. Diversos estudios consignan que, en función de los datos disponibles en el Censo 2001, aproximadamente 2,6 millones de hogares y 10 millones de personas estaban afectadas por algún tipo de déficit habitacional (ODSA: 2010). De acuerdo con las mismas estimaciones dos tercios del déficit habitacional en nuestro país sería de tipo cualitativo. La población más afectada por esta situación son los pueblos indígenas y dentro de ellos las mujeres, en particular las mujeres indígenas jefas de hogar y los jóvenes (CEPAL, 2005)².

Según los primeros datos provisionales que surgen del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2011, los habitantes de la Argentina suman 40.091.359 y la cantidad de viviendas asciende a 14.297.149. Entre 1991 y 2001, el crecimiento de la población fue del 10,1 por ciento (1,1 por ciento anual). En tanto entre 2001 y 2010

² En el año 2005, algunos integrantes del Plan Fénix, actualizan la información sobre déficit habitacional en Argentina estimando la cantidad de viviendas en condiciones habitacionales deficitarias en 3.381.806 (32,8%), desagregadas del siguiente modo: a unidades irrecuperables que deben ser reemplazadas por nuevas suman 566.235 (5,4%). b) unidades precarias, pero recuperables, 1.820.806 (17,8%), c) con dimensiones inadecuadas (hacinamiento y promiscuidad 506.126 (4,9%) y d) compartidas por más de una familia (hacinamiento familiar) 488.639 (4,7%) (SLEMENSON: 2005).

creció un 10,6 %, que es el equivalente al 1,17 % anual. En función de esta primera información, estimamos que al finalizar el año 2010, en Argentina el déficit habitacional alcanza a 3.300.000 hogares³. Al proyectar estos indicadores en las provincias argentinas, se observa una gran concentración de la problemática en los distritos con mayores urbanizaciones. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Santa Fe lideran en términos absoluto las necesidades de hábitat.

La conjunción entre el aumento vegetativo de la población, los procesos migratorios y urbanizadores impulsados por el deterioro de todos los indicadores económico sociales durante la década de los noventa y la ausencia de políticas de estado en torno a la problemática del suelo y la vivienda definida por el modelo neoliberal condujo, por un lado a un crecimiento espectacular de la vivienda asociada a fines residenciales o comerciales en tradicionales y nuevos barrios de clase media y media alta, y – por otro - a que un gran porcentaje de la población pobre debiera instalarse en asentamientos humanos ubicados en zonas periféricas, áreas deterioradas de las ciudades o en asentamientos alejados de posibilidades de mantenimiento, acceso a mejoras, servicios de saneamiento básico, salud y educación⁴.

En lo que respecta a la situación habitacional en la provincia de Santa Fe, esta tiene constituido un Registro Oficial de familias con problemas habitacionales, el Registro Único de Inscripción Permanente (RUIP)⁵. La cantidad de grupos familiares inscriptos desde el año 2000 al 2010 que no han sido adjudicatarios en los planes de vivienda ejecutados y en ejecución es de 117.231 familias, de las cuales 65.895 se inscribieron o actualizaron sus datos a partir del año 2007. El 75 % del total de familias inscriptas se concentran en las regiones Rosario y Santa Fe. El 12% de las familias declaran no tener ingresos, un 50% declara ingresos mensuales demostrables de hasta \$ 2.000 y un 21% declara ingresos mensuales demostrables de más de \$2.000 y hasta \$ 3.000, lo cual significa que al menos el 83% de inscriptos no califica, en las condiciones de mercado vigente, para acceder a algún tipo de crédito que le permita afrontar su

³ El déficit habitacional estimado surge de considerar: déficit habitacional año 2001: 2600.000 hogares, crecimiento vegetativo de la población: 10%, amortización ponderada del parque habitacional existente al año 2001: 20% de vida útil ponderado considerando el % de hogares con déficit habitacional), viviendas construidas desde salida de la convertibilidad en Argentina: 302.454 viviendas terminadas y 250.125 mejoramientos terminados s/ Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

⁴ Sólo en la provincia de Buenos Aires, se estima que alrededor de 2 millones de personas habitan en este tipo de barrios y en Ciudad Autónoma de Buenos Aires las declaraciones oficiales acercan el número a 400.000 personas que viven en villas o asentamientos irregulares.

⁵ En este registro se inscriben todas las familias que reúnen los requisitos para acceder a alguno de los planes de vivienda que ejecuta la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU).

problema habitacional. Sólo el 4,2% declara tener algún inmueble (Lote de Terreno o Lote de Terreno y Construcción) y el 36% del total de inscriptos se declara como inquilino. Si bien el registro analizado presenta algunas inconsistencias, los resultados expuestos constituyen una representación razonable de la demanda habitacional en Santa Fe.

Por su parte, con respecto a los asentamientos situados en la Provincia de Santa Fe, los mismos presentan características diferenciadas entre aquellos que integran las grandes ciudades de la Provincia y los que se ubican en las medianas y pequeñas. En el caso de las grandes ciudades se observa que: a) en la Ciudad de Santa Fe existen 36 asentamientos irregulares en el que viven 47.220 personas (11.355 familias), representando el 12,78% de la población total de la ciudad, b) en la ciudad de Rosario existen 105 asentamientos informales con 101.832 personas (21.860 familias) que representan el 11,19% de la población total de la ciudad. En promedio alojan a 270 familias siendo el tamaño promedio de los terrenos por familia de 276 m².

En el caso de los asentamientos ubicados en medianas y pequeñas ciudades, estos suman 142 asentamientos en 16 ciudades relevadas en los que viven 51.284 personas (10.337 familias), lo que representa el 8,83% de la población. En estos casos, los loteos son más amplios, lo que permite mayor facilidad para la apertura de calles y pasillos y el acceso de las redes de infraestructura. El tamaño promedio de asentamientos es de 90 familias, siendo el tamaño promedio del terreno por familia de 439 m².

Los datos expuestos ponen en evidencia que en materia habitacional la problemática descrita a nivel nacional se replica en la provincia de Santa Fe.

4. Las políticas habitacionales en Argentina: recorrido histórico

La problemática del acceso al hábitat y la vivienda adecuada que hemos presentado más arriba en nuestro trabajo afecta históricamente a un sector importante de la sociedad argentina y dio lugar, desde mediados del siglo pasado a un conjunto de iniciativas y acciones tanto de intervención directa por parte del Estado como de creciente injerencia de las organismos internaciones en la materia.

Ya en la primeras décadas del siglo XIX la situación de miles de inmigrantes arribados al país, las huelgas de inquilinos, la situación de los conventillos, la aparición de las

primeras villas con la crisis del '30 habían requerido de una temprana intervención del Estado en el mercado de habitacional con iniciativas tales como Ley de congelamiento de alquileres de 1921 y la construcción de las primeras viviendas públicas a través de la Comisión Nacional de Casas Baratas.

A partir de la década del cincuenta comenzaron a implementarse lo que constituyó una generación de políticas de acceso a la vivienda basadas en programas de financiamiento de la oferta y el desalojo de la población asentada precaria o informalmente en torno a las grandes y medianas ciudades y su reemplazo por nuevas y “modernas” viviendas reunidas en torno a conjuntos habitacionales, para cuya construcción masiva fueron contratadas grandes empresas constructoras con el fin de que las viviendas fueran entregadas “llave-en-mano”.

Así, durante el primer y segundo gobierno peronista, el Estado comenzó a definir e implementar una política pública habitacional centrada en la construcción de viviendas y en la creación de nuevos barrios y la intervención en el mercado mediante un conjunto de decretos y leyes, que conjuntamente con la Ley de Expropiaciones, impusieron límites al ejercicio de la propiedad en el caso de las viviendas, al mismo tiempo que se desarrollan políticas crediticias para el acceso a la vivienda de los sectores medios y medios bajos⁶.

Al comienzo de la década del 70, más precisamente en 1972, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Mediante una modalidad de gestión centralizada el FONAVI tuvo como destinatarios a las familias de bajos recursos, no así a los más carenciados. Su objetivo fue la construcción de viviendas económicas individuales o colectivas acompañadas de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento comunitario en los barrios (ALVAREZ y FERNANDEZ: 2010)

El ciclo de la intervención estatal en el mercado habitacional finalizó con la instalación del gobierno dictatorial en 1976, el cual - como un aspecto más de la política económica puesta en marcha - acabó con la intervención estatal en el mercado de alquileres lo que disparó los precios de los alquileres y aparejó masivos desalojos. La política habitacional de la dictadura en el período 1976-1983 se caracterizó, además, por la construcción de muy pocas viviendas, la privatización de la cartera del Banco

⁶ En el período se aprueban la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal (1948), la Ley de venta de lotes en mensualidades (14.005 de 1950) y se reforma la carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional (Ley 12.962 de 1947) institución mediante la cual se otorgarán 390 mil créditos entre 1947 y 1957).

Hipotecario, la inaccesibilidad del crédito, la desregulación del mercado de viviendas vacantes, el desaliento a la planificación y regulación del suelo urbano y la privatización de todos los sistemas de infraestructura y transporte. Finalmente, la política represiva de la dictadura se expresó también en la expulsión de habitantes de las villas lo que impulsará los procesos de ocupaciones organizadas de tierras en el segundo y tercer cordón de la provincia de Buenos Aires (FERNANDEZ WAGNER: 2008).

Los primeros años de la democracia recuperada a partir de 1983 se vieron condicionados en materia habitacional por la herencia de la dictadura y su política se verá signada por la continuidad de la construcción de grandes conjuntos FONAVI, la fuerte presión de las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires y el deterioro de las condiciones de acceso a la vivienda para importantes sectores de la sociedad argentina. De este período datan las primeras políticas de regularización de la tenencia de tierras de los sectores informalizados urbanos.

Hacia finales de la década de los ochenta, se asistió también en el ámbito de la vivienda y el hábitat al agotamiento del modelo de planificación tradicional, tecnocrático-autoritario y comenzaron a tallar con más fuerza en los debates las posturas que intentan abordar la problemática urbana a partir de los actores y la presencia del conflicto, la planificación participativa y la concertación de intereses.

Al iniciarse la década del 90, inscrito en los principios rectores del llamado "Consenso de Washington", el gobierno argentino lideró un profundo proceso de reformas económicas que tuvo impacto directo en las políticas de vivienda⁷. Propiciadas por las agencias financieras internacionales comenzó a implementarse una nueva generación de políticas habitacionales en consonancia con en el más amplio proceso de apartamiento del Estado de cualquier tipo de intervención en los mercados, ya sea como constructor directo, regulador del precio de los alquileres, u otra. Bajo el soporte ideológico del neoliberalismo triunfante se propuso para el Estado el rol de mero facilitador del funcionamiento del mercado habitacional. No obstante, tal rol no llegó a concretarse de manera definida y se verificó la superposición de acciones bajo el

⁷ Los principales principios rectores del consenso de Washington fueron: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad.

formato de programas focalizados pero con una fuerte impronta clientelar en un contexto de privatización de los servicios habitacionales de infraestructura.

De este modo, influenciados por la agenda urbana de los organismos de crédito internacional, los programas habitacionales formaron parte de las acciones tendientes a mitigar la pobreza y acotar los márgenes del conflicto y las amenazas que éste acarrea para la gobernabilidad urbana y para el “buen clima de negocios” requerido por las inversiones internacionales. Fueron años de grandes oportunidades para las grandes empresas constructoras y de ausencia de planificación y, por lo tanto, de abordajes fragmentarios de los problemas territoriales. En general, como señala Fernández Wagner las políticas urbanas del período estuvieron afectadas por el *boom* de negocios siendo la herencia del período el deterioro del parque habitacional de la clase media empobrecida y los grandes conjuntos de vivienda estatal, el recrudecimiento de las inequidades y dificultades en el acceso al suelo y la consiguiente aparición de nuevas modalidades de informalidad urbana (FERNANDEZ WAGNER: 2008).

La firma entre la Nación y las Provincias del Pacto Fiscal de 1992 y la descentralización del FONAVI hacia las provincias, generó un proceso de territorialización en la administración de los recursos destinados a vivienda. No obstante, los cambios en el modelo de gestión no lograron revertir los problemas habitacionales los cuales recrudecieron con el estallido de la profunda crisis social de los años 2001 y 2002 potenciada por las sucesivas autorizaciones hechas a las provincias por esos años para destinar parte de los fondos FONAVI para cubrir déficit en otras cuentas (libre disponibilidad), en simultáneo con el exponencial incremento de los valores inmobiliarios en todas las ciudades del país, la revalorización del suelo rural y el recorte de los tributos aplicables sobre el valor del suelo y su renta habían tenido las consecuencias esperables luego del desfinanciamiento y la total paralización del Fondo⁸.

Hacia fines de 2003, la nueva gestión de gobierno, con el objetivo anexo de impulsar la obra pública y reactivar la economía y reducir los altísimos índices de desempleo, lanzó el programa conocido primeramente como “*Techo y Trabajo*” y, luego, de

⁸ En el año 2000 en su estudio “Evaluación del Fondo Nacional de Vivienda” el Ministerio de Economía de la Nación estimó en base al censo 1991 en aproximadamente 3.000.000 el déficit habitacional, lo que representa el 32,88% del total de 9.243.859 hogares existentes en el país para la fecha (BONARI: 2000).

“*Emergencia Habitacional*”, basado en la conformación de cooperativas de trabajo, y la construcciones de viviendas en pequeña escala. Seguidamente, en el año 2004, a través del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación se lanzó el *Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV)*, con un presupuesto anual de 2.500 millones de pesos, el cual articuló un conjunto de subprogramas que actuaron en forma complementaria abarcando diferentes demandas⁹.

A partir de la experiencia acumulada por el PFCV en el año 2006 se lanzó el *Programa Federal II*, que preveía construir en tres años 300.000 viviendas, desarrollar una inversión de 17.400 millones de pesos y generar 900.000 puestos de trabajo.

En la actualidad los Planes Federales de Vivienda se ejecutaron, principalmente, a través de los programas:

- Desarrollo de la infraestructura habitacional – Techo Digno
- Acciones para el mejoramiento habitacional e Infraestructura básica
- Fortalecimiento comunitario del Hábitat y Urbanización de Villas y Asentamientos precarios.
- Adicionalmente, se enmarca en esta política:
- La construcción de CIC (Centros Integradores comunitarios) iniciativa que se ejecuta conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud.
- El PROMEBA (Programa de mejoramiento de Barrios) proveyendo infraestructura, soluciones ambientales y regulación dominial. El mismo incluye diversas obras como red vial, agua y alcantarillado, energía, gas, alumbrado público, etc.

Según datos oficiales, incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, durante el año 2010 se ejecutaron en los rubros vivienda y urbanismo \$ 5.151,8 millones y el presupuesto presentado por el gobierno al Congreso estimaba ejecutar en 2011 \$ 5.216,5 millones.

La ejecución de los dos últimos años del Plan Federal de Vivienda es la siguiente:

⁹ El PFCV comprende al Subprograma de construcción de viviendas con municipios, al Subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios, el Programa Federal de fortalecimiento y optimización del recupero de cuota FONAVI, el Programa Federal de reactivación de obras FONAVI, el Programa Federal de Solidaridad Habitacional, el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, el Programa Federal de recuperación de zonas afectadas por las inundaciones y continuará el PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios).

Indicador	Año 2009	Año 2010	Año 2011(proyectado)
Viviendas terminadas	22.965	52.810	55.679
Viviendas en ejecución	105.060	129.019	101.366
Solución Habitacional terminada	16.265	23.402	28.688
Solución Habitacional en ejecución	45.387	37.010	62.239

Y a través del PROMEBA:

Indicador	Año 2009	Año 2010	Año 2011(proyectado)
Barrios Habilitados	26	25	30
Familias Beneficiadas	7.031	10.453	13.974

En la actualidad, la deuda habitacional dejada por más de treinta años de políticas económicas excluyentes que reconfiguraron de la relación entre sociedad y ambiente construido requiere ir más allá del notable incremento en la construcción de viviendas populares de los últimos años. Entre los principales problemas que integran la agenda pública de los sectores populares respecto del tema habitacional se cuentan: el alto valor de los alquileres urbanos, la inaccesibilidad al crédito por los requisitos de ingresos mínimos solicitados y/o altas tasas de interés en el financiamiento.

Entre los sectores más pobres los problemas implican una constante vulneración del derecho a la vivienda y a la ciudad, situación que se evidencia en: a) desalojos forzosos en las grandes ciudades, b) ocupaciones de edificios y casas que permanecen en el tiempo como pasivo social, c) tomas de tierras y el incremento poblacional de muchas villas, d) ocupaciones prematuras de nuevas viviendas listas a ser entregadas a destinatarios previamente acordados, por otros pobladores vecinos, etc.

El análisis de las políticas de vivienda en Argentina nos permite concluir que la construcción masiva de viviendas sin un proceso de planificación urbana e instrumentos organizados para la misma presenta, entre otras, las siguientes consecuencias negativas:

a. *Recentralización de la política habitacional.* La utilización de recursos nacionales por fuera del FONAVI ha debilitado el rol federal de este instrumento y ha significado la centralización de decisiones en el Poder Ejecutivo Nacional con asignación presupuestaria con adjudicaciones territoriales basadas en cupos por provincias y/o municipios.

b. *Falta de legislación que otorgue carácter de política de Estado a los programas habitacionales.* Existe una carencia de legislación que estipule los modos de ejecución y fuentes presupuestarias de los recursos, su gestión, su distribución territorial y asignación social de los mismos.

c. *Priorización de la escala frente a la habitabilidad de las viviendas.* Desarrollo de proyectos a gran escala, ubicados en áreas sin infraestructura urbana generan una tendencia a la reproducción de *ghettos de pobreza*.

d. *Descontextualización histórico social de la nueva vivienda.* Presuposición de un receptor de vivienda estático sin relaciones previas construidas, sin vínculos o al margen de sistemas de reciprocidades, sin bienes personales, etc.

5. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cuestión de la vivienda y el hábitat

El abordaje de las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos parte de entender a las personas como sujetos con derechos a requerir y recibir

determinadas prestaciones o acciones y no como pasivos poseedores de necesidades que deben ser asistidas. El estatus de derecho abre el camino de exigibilidad, por medio de acciones judiciales o de otro tipo, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado¹⁰.

La denominada *Declaración del Milenio* se halla claramente atravesada por el enfoque de Derechos Humanos, para ésta:

“Los derechos humanos y el Desarrollo Humano están íntimamente unidos y forman parte de la esencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (...). La mejor manera de alcanzar cada uno de estos objetivos consiste en abordar toda la problemática relacionada con los derechos humanos: la igualdad, la no discriminación, la participación, la inclusión, la rendición de cuentas y la justicia social, además de la solidaridad y la cooperación internacionales. Ello quiere decir que para conseguir los ODM, debemos basar nuestra actuación en los derechos humanos, prestando atención no sólo a los resultados del desarrollo sino también a las formas de luchar por el desarrollo”.

Si bien el derecho a la vivienda digna no cuenta en la Constitución Argentina con un marco jurídico que los reglamente y que los torne exigibles, existen elementos para plantear tal situación invocando las Declaraciones o Acuerdos Internacionales a los que ha adherido nuestro país a partir de la sanción de la Constitución del 1994 y en los cuales se ha establecido la función social de la propiedad para el caso de la vivienda. Por intermedio de los mismos, Argentina otorga jerarquía constitucional a muchos de los pactos y convenciones internacionales de derechos humanos que contemplan en esos términos las obligaciones estatales y derechos de la ciudadanía incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹¹.

¹⁰ El denominado “*enfoque de derechos humanos*” en la gestión de políticas públicas contempla los siguientes principios: a) *universalidad e Inalienabilidad*: todas las personas son portadoras de derechos que no pueden ser suspendidos y no se pueden enajenar, b) *indivisibilidad*: sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, todos ellos son inherentes a la dignidad humana y tienen igual estatus, c) *interdependencia e interrelación*: la realización de un derecho depende, totalmente o en parte, de la realización de otros derechos, d) *igualdad y no discriminación*: por ningún tipo de condición en el acceso a los derechos, e) *participación e inclusión*: derecho a participar, contribuir y disfrutar de una manera activa, libre y significativa de un desarrollo civil, económico, social, cultural y político, f) *rendición de cuentas e imperio de la ley*: los Estados son responsables de garantizar la observancia de los derechos humanos.

¹¹ Por caso, los objetivos de Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre, Alcanzar la Educación Básica y Universal y Reducir la Mortalidad Infantil se encuentran contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño. El objetivo Promover el Trabajo Decente y el de Asegurar un Medio Ambiente Sostenible se encuentran contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención sobre los Derechos del Niño. El objetivo de

En lo que respecta a la problemática del hábitat y la vivienda, la legislación internacional sobre derechos humanos define como *vivienda adecuada* aquella que contemple la tenencia segura, accesibilidad a los servicios, materiales e infraestructura, costeabilidad, habitabilidad, accesibilidad, localización y adecuación a la cultura. Al menos formalmente desde 1948, el acceso a la vivienda integra el conjunto de los derechos humanos denominados básicos. Así lo consigna la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas* en su artículo 25, el cual señala que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez (...).”

En la misma línea, el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en vigencia desde 1976, afirma en su artículo 11.1 que conforme a los principios enunciados en la *Carta de las Naciones Unidas*:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”

Posteriormente, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica* va a declarar en su artículo 26 que:

“Los Estados reconocen el Derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados (...).”

Durante la *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)* los Estados participantes se comprometieron a contribuir al logro de una *vivienda adecuada para todos* y definen como “*adecuadas*” aquellas situaciones en la que la vivienda es *asequible, habitable y accesible*.

mejorar la Salud Materna en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El objetivo de combatir el VIH/SIDA, la tuberculosis y el Chagas es contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por último, el objetivo Promover la Igualdad de género está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación contra la Mujer.

No obstante estos antecedentes, la problemática del hábitat no aparece recuperada en toda su significatividad, en tanto aspecto central del desarrollo, en los denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) definidos en año 2000. Las referencias al hábitat sólo aparecen de algún modo y llamativamente sólo en el *Objetivo 7*, aquel que refiere a *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*. Tres son las metas vinculadas a la problemática habitacional:

Meta 9: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 10: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable

Meta 11: Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios para el año 2020

ODM y problemas habitacionales a nivel local

El proceso de instalación de los ODM en los territorios subnacionales comenzó en el año 2005, a partir de la formalización de un convenio entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los gobiernos provinciales. A la fecha son dieciséis las provincias que se han sumado a la iniciativa, siendo dispares los grados de avance.

El abordaje metodológico de los ODM, representan para los gobiernos subnacionales una herramienta de planificación de políticas sociales que propende a la integralidad y a la articulación de acciones y programas, generalmente dispersos o desagregados en distintas áreas de la administración municipal y/o provincial (salud, educación, acción social, empleo, ambiente, etc.) por lo general con dificultades de coordinación. La planificación conducente en la iniciativa de los ODMs permite a los municipios incorporar la variable temporal a la gestión y la determinación de indicadores y metas vinculadas a éstos que posibiliten el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los mismos, tanto del propio gobierno local como a los vecinos ciudadanos.

A nivel local, dada la potencialidad que poseen los gobiernos municipales para la intervenir política con un impacto directo sobre la calidad de vida de la ciudadanía, el involucramiento de los mismos resulta de vital importancia para la concreción de las

metas propuestas a nivel país¹². En aquellos casos en que los gobiernos locales se encuentren ejecutando planes estratégicos, presupuestos participativos u otras herramientas de gestión los ODM tienden facilitar la elaboración de metas de mediano y largo plazo y la construcción de indicadores en el caso en que ambas cuestiones no se hayan definido explícitamente. Este ha sido el caso de los municipios de Rosario, Morón y La Plata, los cuales se incorporaron en 2005 al Programa Piloto en Municipios Argentinos “Objetivos de Desarrollo del Milenio y Derechos Humanos a nivel Municipal”.

El proceso de adaptación de las metas de los ODM a nivel local contribuye a poner de relieve tanto la importancia de dar continuidad tanto a las políticas públicas definidas e implementadas a nivel local como a las herramientas de planificación y control de la gestión¹³.

Hemos indicado nuestra crítica al lugar en el que ha sido incluida la problemática habitacional dentro de los ODM. En este punto nos interesa señalar que, aún cuando la misma ha sido abordada de manera parcial, como parte de una preocupación más amplia como lo es la de los cuidados del medio ambiente, en el cumplimiento de las metas establecidas sobre el tema no resultan indiferentes las políticas habitacionales que se definan e implementen. Si bien los ODM no van más allá de algunos de los indicadores que hacen a un hábitat adecuado, entendemos que en lo que respecta a esta cuestión -como a aquellas relativas a los objetivos de erradicar la pobreza extrema y el hambre- no resultan indistintas ni valorativamente neutras la opción de políticas públicas que se definan para la consecución de tales objetivos. A continuación, se ofrecen algunos de los elementos que consideramos conformarían una nueva generación de políticas públicas en materia habitacional que -

¹² A los efectos favorecer la instalación de los ODM a nivel local, desde 2008 el CNCPS ha creado en el marco del proyecto ODM, y con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un componente de apoyo a los municipios argentinos que estén interesados en elaborar planes de ODMs a nivel local.

¹³ En el caso del municipio de Rosario, desde el inicio los ODM se integraron a otros procesos de planificación preexistentes, tales como el Plan Estratégico Rosario Metropolitano y el Plan de Gestión 2006-2007, los cuales en tanto capacidades desarrolladas e instaladas en la gestión municipal actuaron como facilitadores de la construcción de las metas locales, las cuales se establecieron como transversales a los diversos programas y proyectos que venían siendo implementados por la gestión municipal. En lo referido a las metas establecidas por los ODM para la problemática habitacional el gobierno municipal de Rosario incluyó a éstas en su política de urbanización de asentamientos y villas y la construcción de nuevas viviendas definida e implementada por el Programa Municipal *Rosario Hábitat* y el Programa Nacional de Emergencia Habitacional.

simultáneamente con el cumplimiento de las metas establecidas en los ODM – implicaría una nueva forma de abordar las cuestiones del hábitat y del derecho a habitar la ciudad, en tanto aspectos que hacen al desarrollo sustentable y pleno.

6. Algunas propuestas para el desarrollo de una política habitacional democrática e incluyente

La acelerada urbanización y concentración poblacional en grandes ciudades ha provocado un importante déficit habitacional conjuntamente con la degradación de las viviendas existentes y de los espacios que estas integran. Muchos asentamientos se ven privados del acceso al agua potable y de los servicios básicos que hacen a la habitabilidad digna. El crecimiento de estos asentamientos informales urbanizaciones clandestinas, tugurios céntricos, "barriadas", "villas miseria", etc.) responden a las condiciones de la urbanización capitalista basadas el régimen de propiedad privada del suelo urbano y la generación y apropiación de rentas inmobiliaria.

Bajo estas condiciones, el acceso a la ciudad - es decir a habitarla - implica poder "comprar alojamiento" y, consecuentemente, porciones de espacio construido. Significa el acceso al mercado del suelo urbano (bajo la forma de terrenos, casas o departamentos, ya sea como compra o alquiler). Para muchos la regularidad (y a veces la legalidad) es inalcanzable. De allí, la ocupación irregular de tierras, los asentamientos en áreas sin servicios sanitarios, el hacinamiento y las diversas formas de la precariedad habitacional. Frente a esta situación resulta imperioso el retorno a un Estado activo que deje de ser un mero facilitar de relaciones entre desiguales, revierta el proceso de mercantilización del hábitat y la vivienda y se constituya en herramienta para la inclusión social.

En el último medio siglo se han agravado los procesos de exclusión y segregación socio-espacial de importantes sectores de la población. Aún cuando en los últimos años se han emprendido acciones tendientes a reducir en parte el enorme déficit en materia habitacional, millones de argentinos subsisten privados del más elemental derecho a un hábitat adecuado y a una vivienda digna, como aspecto integrantes del mismo.

No es posible avanzar en materia de desarrollo económico y social pleno si no se incluye a la política habitacional entre las políticas de Estado prioritarias. Un elemento

central de las mismas consistiría en dotar al Estado de herramientas y capacidades para intervenir con sentido social en los diferentes mercados relacionados con la cuestión. Estas intervenciones conformarían por si mismas una agenda propositiva para el desarrollo de un nuevo paradigma en materia de hábitat que haga del acceso al mismo un derecho social de primera línea.

La nueva política habitacional debería ser una política *para hacer ciudad*. Ciudades compactas, diversas, sustentables, policéntricas, productivas y complejas. Se trata de generar intervenciones integrales que consideren la vivienda y su relación con el entorno físico y social en un contexto urbano, regional, territorial y ambiental.

Los valores que debieran orientar la nueva política de hábitat serían: *equidad, integralidad, desarrollo sostenible, participación ciudadana y cooperación y corresponsabilidad*.

Por su parte, la nueva política de hábitat no debe ser planteada como un concepto aislado, entre otras razones, puesto que contribuye a la formación del capital global y forma parte del desarrollo urbano interactuando para ellos con las jurisdicciones provinciales y locales. Asimismo, en la producción de viviendas influye y es influido por el sector de la construcción e involucra, entre otros, el derecho a la propiedad afectando así al sector inmobiliario y registral. Finalmente, una política de hábitat mantiene estrechos vínculos con el sector financiero, a partir de la necesidad de financiamiento, y plantea la necesidad de subsidios estatales para su desarrollo y expansión.

La nueva generación de políticas habitacionales incluye elementos y aspectos estructurales e institucionales. Entre los primeros propone la intervención pública sobre aspectos tales como:

- *el mercado de suelo urbano*: a) definir cuándo habilitar su urbanización incorporando al mercado de vivienda sólo aquel que cuente con infraestructura; b) desalentar la especulación privada sobre los terrenos disponibles en el tejido urbano y aquellos que resulten de la extensión del mismo; c) conformar un Banco de Tierras que establezca el suelo disponible y el equipamiento del mismo; d) redefinir el concepto de “Lote” y la densificación de viviendas por unidad de superficie con determinación de densidades óptimas de acuerdo a las características locales y regionales; e) determinar el límite de colmatación tolerable en cada territorio que haga

autosustentable y evite su disfuncionalidad, determinando una relación armónica entre espacios urbanos de uso privado y semipúblico, espacios públicos y áreas de reserva (protección ambiental); f) introducir la problemática ambiental en la búsqueda de un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades y la calidad de vida de la población actual pero no comprometiendo las posibilidades de las próximas generaciones.

- *el tipo de vivienda digna a proteger e impulsar*: Se trata desarrollar: a) espacios habitables con acceso a servicios, escuela, salud, trabajo y esparcimiento (hábitat); b) viviendas evolutivas: modelo que concibe el acceso progresivo a la vivienda superando la vieja tipología de vivienda tipo y llave en mano.
- *el financiamiento*: la dimensión de la problemática requiere de un rol activo del Estado a través del financiamiento y la coordinación de recursos entre gobierno nacional, provinciales y locales. La constitución de fondos de cohesión territorial integrados con los recursos hoy existentes y recursos a crearse reforzando tributos directamente asociados a los bienes inmobiliarios es imprescindible.

Por su parte, la concreción de un *nuevo paradigma de política habitacional democrático e inclusivo* requiere del desarrollo de un *nuevo modelo institucional de gestión*. Entre las propuestas para la integración del mismo se cuentan las siguientes:

- comprensión y adecuación de las metodologías, los instrumentos y los objetivos de política a los procesos sociohistóricos de cada territorio.
- Acuerdos territoriales que aseguren los derechos sociales sobre el espacio y establezcan el carácter de política de Estado a las intervenciones públicas en torno a la problemática de la vivienda y el hábitat y promuevan el repoblamiento de todo el territorio.
- descentralización coordinada de la gestión con fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales, en especial la de los gobiernos locales, para la intervención en el mercado de suelo.
- apertura de espacios y mecanismos de participación y toma de decisiones de los actores sociales destinatarios de las políticas con impulso a la autogestión y la ayuda mutua.

- promoción de la organización cooperativa y de otras formas asociativas para la gestión de los procesos de producción social del hábitat con carácter solidario y refractario de las formas individualistas y de las consideraciones que hacen de la vivienda y el hábitat una mera mercancía.
- Desarrollo de mecanismos de financiación innovadores que permitan sostener las políticas de hábitat a través del tiempo.

La conjunción de estas propuestas conllevaría un proceso de *autoconstrucción de comunidad* y el despliegue de *nuevas formas de habitar*. Los distintos sectores de la sociedad involucrados en la problemática hacen necesario que pensemos en un Pacto Social Intergeneracional por la Vivienda y el hábitat que permitan paulatinamente reducir la pobreza y desigualdad en Argentina.

Bibliografía

ALVAREZ, Ana y FERNÁNDEZ, Berta (2010) *Políticas de vivienda y procesos de transformaciones socio espaciales en el Departamento de General San Martín*, Mendoza. Foro Regional Red Muni.

BONARI, Damián (2000) *Evaluación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)*, Dirección de Gasto social Consolidado, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

CENTRO COOPERATIVO SUECO (2005) *Política sobre la vivienda y el hábitat*, Oficina Regional para América Latina.

CENTRO COOPERATIVO SUECO (2007) *Vivienda y hábitat, un derecho humano*, Programa Regional 2007-2009

CEPAL (2006) *Instrumentos financieros para mejorar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos en América Latina y el Caribe*, Montevideo.

CEPAL (2007) *Anuario Estadístico 2006*, Santiago de Chile

CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio de 2010.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (2010) *Programa Santa Fe Hábitat*.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2006) *Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina*, Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y Participación del conocimiento, Córdoba, 29 y 30 de Noviembre. 1 de Diciembre de 2006

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2007) Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre Asentamientos Informales", Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2008) *Democracia y ciudad - Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección 25 años, 25 libros (N. 15); Los Polvorines, Buenos Aires.

FERNANDEZ, Raúl y SEPULVEDA Rubén (2006), *Un análisis crítico de las políticas de Vivienda en América Latina*, San José, Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco.

KLIKSBERG, Bernardo (2009) *120 millones en tugurios*, Ponencia en la quinta sesión de la Cátedra Abierta de Responsabilidad Social y Ciudadana 2009, del Foro Ecueménico Social, 11 de diciembre de 2009 en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

KLIKSBERG, Bernardo (s/f) *Seis tesis no convencionales, sobre participación*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano del Desarrollo

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2008) *Estrategias Locales para el logro de los objetivos del milenio desde una perspectiva de derechos humanos*, http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/ddhh/ddhh_pnud.jsp

NAHOUM, Benjamín (2003), *Financiamiento para la vivienda popular en América Latina*, San José, Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco.

OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA (ODSA) (2010) *Déficit de Acceso a Servicios Públicos Domiciliarios y de Infraestructura Urbana. Situación Habitacional en Argentina (2004-2009)*, Buenos Aires.

PNUD (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*.

SLEMENSON, Edgardo (2005) *Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad*, Centro de Estudios e Investigación de la Ingeniería Urbana y la Vivienda, Departamento de Economía, Organización y Legal, Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires.

UN-HABITAT (2003) *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium*, UN-HABITAT, Kenya.

YUJNOVSKY, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955 – 1981*, Buenos Aires, GEL.