

## Propuestas

# Políticas de vivienda para un nuevo país

Elena Massüe \*  
Susana Merino\*\*

Según el artículo 14 bis de la Constitución de 1994, actualmente vigente, el Estado debe garantizar a todos sus ciudadanos *“el acceso a una vivienda digna”*. Este compromiso no sólo es un imperativo de nuestra Constitución que como tal debe ser respetado y puesto en práctica sino que forma parte de los derechos humanos consagrados por el preámbulo del Programa Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, uno de los acuerdos suscriptos por nuestro país con similar rango constitucional.

A lo largo de todo el siglo XX y en reiteradas oportunidades este postulado ha sido explícitamente planteado tanto en la Conferencia de los Asentamientos Humanos Habitat II Cumbre de las Ciudades de las Naciones Unidas, en la Declaración del Milenio, en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad formulado en el primer Foro Social Mundial, realizado en Porto Alegre (Brasil) en el que además se consigna la importancia de la participación ciudadana en su instrumentación y en otros foros regionales y mundiales del mismo carácter. La especial importancia de la participación ciudadana ha sido igualmente señalada por la CEPAL cuando recomienda *“la participación comunitaria -individual o colectiva -no sólo para la construcción de viviendas, instalación de infraestructura o prestación de algunos servicios, sino para la planeación y toma de decisiones sobre sus barrios con la asesoría técnica del sector público”*.

Sin embargo no sólo no se han producido avances sustanciales en su ejercicio sino que aun en los casos en que el Estado ha desarrollado iniciativas tendientes a paliar los agudos déficit de vivienda existentes se ha conculcado el espíritu de este derecho transformándolo en motivo de especulación y de beneficios pecuniarios para las empresas del sector. De este modo los habitantes han dejado de ser sujetos sociales para transformarse en meros objetos de políticas orientadas a satisfacer las exigencias del libre mercado.

\* Arquitecta. Graduada en La Sorbona en Planificación Urbana y Regional. Ex Directora de Planeamiento Urbano de la Secretaría de Vivienda de la Nación (1980/90)

\*\* Arquitecta. Postgrado en Vivienda de Interés Social y Planeamiento. Ex Directora de Vivienda de las Provincias de Catamarca y Tucumán.

## 1. Los derechos humanos y el habitat

Una “vivienda digna” es mucho más que un techo. Forma parte de un habitat capaz de garantizar a toda persona *“un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”* como lo establece el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El desarrollo urbano y suburbano, caótico y desordenado, producto de la pulsión migratoria generada por políticas económico-sociales contrarias a los intereses de la mayor parte de la población, constituye precisamente en la actualidad la contracara del especificado derecho a “una vivienda digna”. Los asentamientos precarios, ilegal o irregularmente instalados en suelos inundables, contaminados, sin agua potable, ni cloacas, sin accesos transitables ni medianamente próximos a centros de salud, educación, esparcimiento, etc. constituyen la morada obligada de poblaciones marginales que albergan a millones de habitantes en condiciones verdaderamente infrahumanas.

Nada de lo descrito constituye una novedad. Parecería sin em-

bargo que esta situación, a pesar de ser tan amplia y largamente conocida, tiende curiosamente a complementarse con la distraída ignorancia de los sucesivos gobiernos responsables de cumplir y hacer cumplir las obligaciones que en primerísima instancia surgen de nuestra Constitución.

## 2. La trayectoria del FONAVI

Pruebas al canto. Analizaremos brevemente la trayectoria del FONAVI, (Fondo Nacional para la Vivienda) creado a principios de la década de los '70 *“con el propósito de generar una masa de fondos específicos destinada a financiar las actividades tendientes a resolver el problema habitacional de la población de menores ingresos”*. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, la Argentina presentaba un déficit habitacional total de alrededor de 3 millones de hogares, casi 33% del total de los más de 9 millones censados en el país. El informe del año 2000 del Ministerio de Economía en el sector FONAVI reconoce que *“esta cifra de déficit se ha mantenido prácticamente sin variaciones en los últimos 30 años”*. A confesión de partes, relevo de pruebas.

En un interesante trabajo el Arq. Carlos Pisoni<sup>2</sup> nos recuerda que el FONAVI sustentaba su sentido social sobre que una parte princi-

<sup>1</sup> Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) Dirección de Gastos sociales Consolidados (29/12/00)

<sup>2</sup> Carlos Pisoni, “Habitat y pobreza: otra mirada sobre las políticas de vivienda”

pal de sus fondos procedía de la contribución de los trabajadores a través de un aporte del 5% de las remuneraciones que percibían los empleados en relación de dependencia. Posteriormente en 1992 este aporte es sustituido por un impuesto a los combustibles. El aporte mensual era en ese momento de un mínimo de 75 millones de dólares, conformando un total anual de 900 millones que nunca llegó a cumplirse. A partir de 1995 dichos fondos se transfieren en su totalidad a los Institutos provinciales de Vivienda en los que comienzan a ser desviados por los gobiernos hacia gastos corrientes. Por ley 25.400 del año 2000 se legaliza esta práctica autorizando a las provincias a disponer libremente del 50% de los aportes recibidos y finalmente en 2001 esta autorización se amplía al 100%. De este modo el FONAVI además de ver reducido sistemáticamente su presupuesto anual -de 900 millones iniciales a los 400 millones de 2003- pierde el control total de su uso y reduce considerablemente su actividad.

La experiencia lograda en la Secretaría de Vivienda constituye otro antecedente que pone de relieve las erróneas políticas desarrolladas por el sector. En los primeros tiempos del FONAVI los importantes fondos asignados directamente a la Secretaría de Vivienda debían invertirse en el menor tiempo posible aun cuando no existieran proyectos suficientemente adecuados pues de otro

modo los excedentes corrían el riesgo de ser transferidos al Ministerio de Economía. Este condicionante generó la construcción de grandes conjuntos habitacionales cuyo fracaso fue posteriormente evidente.

Otro de los problemas detectados en dicha operatoria era que al no incluir la compra de tierras en los programas a desarrollar, debían ser las provincias o los municipios los responsables de proveerlas. Por lo general tampoco éstos disponían de tierras aptas y las escasas tierras públicas utilizables se hallaban generalmente en áreas inundables o contiguas a grandes basurales. Cuando esta situación se hizo reiteradamente evidente se decidió asignar fondos para que las empresas constructoras incluyeran la compra de tierras en sus propuestas. Esta decisión tampoco ayudó a mejorar la situación ya que las empresas recurrieron a zonas periféricas, alejadas de las áreas urbanizadas en las que la extensión de las redes de infraestructura de servicios y la pavimentación de las vías de acceso acrecentaban excesivamente los costos. Sin embargo, en muchos casos, los empresarios también compraban las áreas intermedias que debían atravesar las previstas redes de infraestructura y pavimentación, beneficiándose con su plusvalía de modo tal que la venta posterior de estas tierras les procuraba pingües negocios.

Resultaba así evidente que para evitar estos problemas las ciudades deberían haber contado con Planes de Desarrollo Urbano generalmente inexistentes y aun en los casos en que hubieran existido solían no cumplirse o no estar vigentes. En tales circunstancias los técnicos de la Secretaría sugirieron exigir a los municipios la formulación de por lo menos un esquema mínimo de Ordenamiento Urbano que permitiera justificar las localizaciones propuestas. Sin embargo esta iniciativa que hubiera podido corregir algunos de los graves errores cometidos, no fue aceptada. Tampoco se relacionaba la ubicación de los planes de vivienda con zonas donde la oferta de trabajo se mantuviera más o menos estable lo que derivó en la permanente morosidad, la falta de pago y por consiguiente la del recupero de las viviendas adjudicadas.

Todos estos factores y otros similares confluyeron hacia el fracaso de un tipo de políticas de vivienda cuyas consecuencias aún se perciben y que deberían ser seriamente analizadas para no seguir desvirtuando las funciones que un organismo de esa naturaleza debería cumplir.

### 3. Tres enfoques diferentes

#### a) *La vivienda como mercancía*

Las políticas habitacionales que han venido desarrollándose en el país han sido especial motivo de interés de las empresas del rubro de la construcción. Este enfoque considera la vivienda como objeto del mercado es decir “*como un bien económico escaso y componente estratégico macroeconómico*”<sup>3</sup>. Es decir que el principal beneficiario es el sector privado cuya participación persigue esencialmente fines lucrativos. Estas políticas, sin embargo, excluyen cada vez más a amplios sectores de la población cuyos ingresos hacen imposible su incorporación al mercado y por consiguiente cada vez más distantes y utópicas sus posibilidades de acceder a un habitat digno.

Este enfoque figura aún hoy en propuestas a futuro como la elaborada por E. Slemenson en la que no se oculta el interés por seguir manteniendo una importante injerencia del sector privado cuando expresa “*La mayor parte de los Programas del Plan Nacional debe apoyar a la demanda especialmente los destinados a los segmentos socio-económicos de mayores posibilidades de pago*” y agrega “*Debe asegurarse que las viviendas sean habitables, a satisfacción de los usuarios además del negocio que implica la cons-*

<sup>3</sup> Arq. Enrique Ortiz, *Políticas de vivienda en el mundo* UNAM, Xochimilco, México

trucción” considerando que *“deberían participar masivamente las PYMES de la construcción además del club de contratistas de siempre”*<sup>4</sup>.

Este concepto es el que ha primado en las operatorias del FONAVI y es evidente que el sector empresario está expresando al menos un reconocimiento (“que las viviendas sean habitables”) del tradicional abuso comprobado en relación con la ínfima calidad de lo construido generadora de suculentas ganancias y de viviendas cuyo deterioro se manifiesta inmediatamente y a poco de que las mismas hayan sido entregadas a sus adjudicatarios. Esta situación no es de difícil comprobación y se percibe en la mayoría de los conjuntos urbanos construidos por medio de dicha operatoria

Por lo tanto debe aceptarse que así como tampoco lo son la salud y la educación, la vivienda no es una mercancía sino un bien social que debe responder fehacientemente a las necesidades y derechos de los ciudadanos.

Como bien dice el sociólogo brasileño Alberto Guerreiro Ramos<sup>5</sup> *“el ciudadano no puede ser un agente de maximización de las utilidades”* como si el mercado fuera el supremo patrón normativo de todas las relaciones humanas

agregando que las organizaciones económicas tienen exigencias que no coinciden con los requerimientos de bienestar y la buena calidad de vida de la generalidad de los seres humanos, lo que de algún modo significa que respondiendo a objetivos diferentes son casi positivamente incompatibles especialmente en aquellos aspectos en que se halla en juego la supervivencia de los individuos.

O como dice Jorge Hardoy<sup>6</sup> *“la solución del problema habitacional no es otra cosa que la explotación secundaria a que el sistema somete a los sectores populares ya que el sistema de propiedad privada de la vivienda extrae del salario, al que ya se le extorsiona la plusvalía una cuota significativa para pagar la especulación realizada por el dueño de la tierra urbana y la tasa de ganancia del constructor”*.

## **b) La vivienda como bien de uso**

Otra manera de concebir una política de vivienda es considerar la vivienda como un elemento destinado a satisfacer los requerimientos de protección contra las inclemencias del tiempo, un espacio en que la familia pueda desarrollar adecuadamente sus funciones esenciales y, en suma, una mane-

<sup>4</sup> Política Nacional de Vivienda 2002/2005, Ing. Edgardo Slemenson( las bastardillas y las negritas son del original). Ponencia presentada en las Jornadas “Hacia el Plan Fénix”, abril 2002

<sup>5</sup> “A nova Ciência das Organizações” Fundación Getulio Vargas - 1981

<sup>6</sup> Jorge Hardoy y Oscar Moreno “Tendencias y alternativas de la reforma urbana” – *Revista del IDES* nº 52

ra de cumplir con el derecho que establece la Constitución con lo que el Estado consideraría cumplido su deber una vez satisfechos los déficit habitacionales del país.

Esta forma de concebir la asignación de planes de vivienda en las diferentes escalas, municipales, provinciales, urbanas o rurales, tendería a eliminar los fines de lucro y a considerar su instrumentación como un servicio en el que se privilegie el mayor y mejor aprovechamiento de los recursos con el objetivo de llegar hasta los estratos de población más indigentes y, en consecuencia, más carecientes.

En estos casos *"el estado actúa como promotor o productor directo de programas habitacionales, sea para ofertar vivienda pública o en arrendamiento o para asignarla en uso o propiedad a los sectores de bajos ingresos"*.

### **c) La vivienda como bien social**

Son muchas las iniciativas que en el último medio siglo y en varios países latinoamericanos han intentado instrumentar políticas de desarrollo social a partir de la vivienda como eje transformador de las condiciones de vida de las clases más desprotegidas.

Este enfoque aborda la provisión de vivienda como un excepcional punto de partida para el desarrollo económico, social y humano de

aquellos sectores de la población excluidos no sólo de la posibilidad de contar con un habitat digno sino también del ámbito laboral apoyándose en la creatividad, la capacidad productiva, la responsabilidad y las ansias de superación que subyacen a la mayor parte de los seres humanos. Estas condiciones regularmente desaprovechadas sólo requieren, la mayor parte de las veces, pequeños incentivos y orientaciones técnicas u organizativas para desarrollarse plenamente.

Por lo general ha sido la falta de continuidad política y los vientos neoliberalizadores los que han conspirado contra esta visión pero es hora de que nuestro país rescate las positivas experiencias existentes y contribuya a sostener muchas de las iniciativas que sin el apoyo del Estado han comenzado a florecer entre nosotros en estos últimos años.

Nos referimos a la conformación espontánea de cooperativas de trabajo y de vivienda que el Estado debe secundar y promover en los ámbitos en que todavía no han logrado conformarse. Chile cuenta desde 1985 con una Política Nacional de Desarrollo Urbano en la que se establece que los *"canales de participación de la comunidad en el nivel comunal a través de las Juntas de Vecinos son un modo de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones y responsabilidades para orientar el*

<sup>7</sup> Arq. Enrique Ortiz. Ibidem

*desarrollo urbano*<sup>8</sup>. Aunque en la práctica no haya ido mucho más allá de una declaración de buenas intenciones no existen en la actualidad según la Ing. Simón Rojo tomas ilegales de terrenos ya que los ciudadanos han comprendido que organizándose pueden obtener mucho más del Estado que haciéndolo aisladamente. De modo que ya existen organizaciones como la Unión Comunal de Viña del Mar cuyas acciones se encaminan no sólo a la solución del problema de la vivienda sino que como ellos mismos se definen, son *“una organización popular, comunitaria, independiente y de pobladores, sin fines de lucro, que agrupa a los comités allegados a la Comuna con un carácter de organización tanto propositiva como reivindicativa y cuyo fin último es contribuir al desarrollo integral de las personas y sus familias a través de trabajar para el logro de la vivienda a sus afiliados”*<sup>9</sup>.

#### **4. El habitat y la participación de la comunidad**

La organización de la comunidad constituye, por lo tanto, el pilar del enfoque de la vivienda como bien social. Existen numerosos antecedentes en países como Puerto Rico, República Dominicana, Costa Rica, Chile y otros de América latina y el Caribe que no vamos a de-

tallar aquí y que, aunque discontinuos, han demostrado su potencial no sólo para resolver gran parte del problema de la vivienda sino para integrar y desarrollar las propias capacidades, casi siempre postergadas, de sus habitantes.

En muchos de los núcleos habitacionales espontáneos comúnmente denominados “villas miseria” existen diversos tipos de relaciones que han ido conformándose a lo largo del tiempo (por razones de procedencia, por vínculos escolares, religiosos, comerciales, de esparcimiento) y que configuran una amalgama inicial sobre cuya base es posible seguir edificando su mejoramiento y desarrollo.

En casi todas ellas es posible además encontrar mano de obra entrenada en la construcción cuya participación en los programas de mejoramiento o de construcción de viviendas suele ser fundamental. Sin embargo, una de las primeras carencias no sólo sentidas por este tipo de comunidades sino origen de gran parte de sus problemas de salud, es la falta de provisión de agua potable. No debe olvidarse que la Organización Mundial de la Salud estima que más de 2.200 millones de habitantes de los países subdesarrollados, la mayoría niños, mueren todos los años de enfermedades

<sup>8</sup> Marian Simón Rojo, Ingenieros sin Fronteras, “Las organizaciones de pobladores y la vivienda”, 1995

<sup>9</sup> Ibidem

asociadas con la falta de agua potable, saneamiento adecuado e higiene. Además, casi la mitad de los habitantes de los países en desarrollo sufren enfermedades provocadas, directa o indirectamente, por el consumo de agua o alimentos contaminados, o por los organismos causantes de enfermedades que se desarrollan en el agua y que con suministros suficientes de agua potable y saneamiento adecuado, la incidencia de algunas enfermedades y la muerte podrían reducirse hasta un 75 por ciento.

En consecuencia resulta primordial destinar la mayor cantidad de recursos disponibles a la provisión de agua potable en todas las áreas marginales no sólo por razones humanitarias sino porque al contribuir eficazmente a la prevención de las enfermedades de origen hídrico también se ven considerablemente reducidos los gastos que su tratamiento origina en los sistemas hospitalarios y farmacéuticos. Esto resulta evidente porque generalmente son los mismos pobladores los que deben concurrir una y otra vez a los hospitales con patologías recurrentes originadas en el medio en que habitan.

Por otra parte existen grandes regiones en nuestro vasto territorio donde las características de sus climas entre templados y cálidos posibilitan desarrollar muchas de las actividades domésticas al aire libre o bajo cubiertas relativa-

mente precarias. Pero la falta de agua es sin duda un factor determinante de la precariedad de sus condiciones de vida. De allí que la **provisión de agua potable** debe constituir el objetivo primordial e impostergable de toda política tendiente a mejorar la situación del habitat en los municipios de todo el país.

La construcción de una vivienda adecuada pasa así a ser una segunda etapa tendiente a reemplazar el rancho o la edificación realizada con materiales de desecho o de baja calidad y es precisamente en esta etapa de la que la organización comunitaria puede contribuir eficazmente a resolverla a través de sistemas de ayuda propia y esfuerzo mutuo, también conocidos como sistemas de **autoconstrucción**.

La identificación de tierras aptas, enmarcadas en sencillos lineamientos de desarrollo urbano local y transformadas en "**lotes con servicios**" que incluyan apertura de calles y tendidos de redes eléctricas, cuyo costo será siempre muy inferior a los tradicionales programas de viviendas "llave en mano" debe hallarse en la base de cualquier emprendimiento estatal que se proponga solucionar honestamente los problemas que generan las necesidades básicas insatisfechas de una parte singularmente importante de la población.

Sobre dicha base resulta perfectamente factible organizar a los

habitantes de las barriadas espontáneamente establecidas tanto en las populosas periferias urbanas como en las localidades más pequeñas del interior. Desde luego que esto significa la realización previa de trabajos de campo, con trabajadores sociales correctamente entrenados, de modo de conocer las aspiraciones de sus habitantes, identificar los liderazgos que puedan convertirse en motores de la iniciativa y por sobre todas las cosas granjearse la confianza de quienes por mucho tiempo han visto sus esperanzas tradicionalmente frustradas y transformados en víctimas de manejos políticamente clientelísticos.

A partir de este enfoque es posible encarar “el desarrollo humano integral y sostenible centrado sobre la persona” y “*el marco en el que se deberían formular las políticas sociales y la solución de necesidades fundamentales*”<sup>10</sup> puesto que “*el desarrollo humano integral debe contemplar el protagonismo activo de todos y cada uno y especialmente de los sectores pobres y excluidos de la dinámica social, reconocer el valor de*

*la diversidad cultural, entendiendo que la sociedad es un conjunto de partes interrelacionadas entre sí que no deben aislarse sino articularse*”<sup>11</sup>.

Nadie ignora que el modelo neoliberal no sólo ha incrementado la pobreza y el desmejoramiento de la calidad de vida desde el punto de vista material sino que ha contribuido a destruir valores esenciales de solidaridad, de autoestima, de cohesión familiar, de contención y desarrollo de la infancia y de la juventud, y de las naturales expectativas de superación de las personas; esto sólo podrá revertirse mediante la formulación de políticas sociales que promuevan la innovación generando procesos de transformación que aseguren condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación de todos los sectores de la sociedad adecuadamente articulados con los planos institucionales nacional, provincial y municipal y que además optimicen, para lograrlo, la asignación de los siempre escasos recursos disponibles.

<sup>10</sup> “Propuesta de políticas habitacionales” Documento promovido y coordinado por la Comisión de Habitat de la Red de Encuentro de Entidades No Gubernamentales de Desarrollo y la colaboración de Habitat y otras ONGs

<sup>11</sup> Ibidem