

EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDON

Ariana Bazán (Universidad Nacional de Mar del Plata)

Resumen

Se ha señalado que el tipo de descentralización ocurrida en los noventa en Argentina fue motivado por razones fiscales (Vilas, 2003, *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*) sin que se avanzara en cuestiones relativas a mejoras en el diseño de las políticas sectoriales, la creación de capacidades institucionales o la vinculación entre sociedad y estado.

Se tomará como caso de análisis la modalidad de intervención realizada para abordar el problema habitacional en el Partido de General Pueyrredon, el mismo presenta importantes problemas en materia de vivienda que son abordados con programas propios y otros provenientes de las jurisdicciones nacional y provincial.

Se intenta establecer: a) el tipo de descentralización producida en política habitacional en este Partido; b) su vinculación con la eficacia de los programas de vivienda; c) el enfoque con el que se abordan las cuestiones urbano-ambientales.

Para ello se trabajó con información primaria y secundaria, analizando los documentos de los planes y programas vigentes en el territorio, y realizando entrevistas a actores clave en la política habitacional local.

El análisis del caso permite arrojar como principal conclusión que el grado de descentralización de la política habitacional ha sido escaso, no deliberado y acotado a una temática en particular, el déficit cuantitativo de viviendas. Esta modalidad de descentralización: a) dificulta abordar satisfactoriamente el problema habitacional; b) no permite que los programas tengan un impacto significativo en el territorio considerado; c) no ha producido acciones tendientes a incorporar las variables urbano-ambientales en los programas.

INTRODUCCIÓN

Los problemas referidos al hábitat urbano se cuentan entre los más acuciantes que debe enfrentar la humanidad en las próximas décadas. Entre éstos se destaca el problema habitacional, el cual consiste en la falta de acceso de una parte significativa de la población a viviendas dignas, durables, dotadas con acceso a agua potable y servicios de saneamiento básico, con área suficiente para vivir y tenencia segura (*Guide to Monitoring Target 11*, 2003).

Se tomará como caso de análisis la modalidad de intervención realizada para abordar el problema habitacional en el Partido de General Pueyrredon. Se trata de uno de los municipios con mayor población de la provincia de Buenos Aires, en el que el estado local administra numerosos planes sociales y sectoriales de origen nacional y provincial, al mismo tiempo que diseña e implementa algunos de origen propio.

Al igual que en muchos puntos del país, las transformaciones en el Estado de Bienestar, sumadas al tipo de descentralización efectuado en los noventa, instalaron el conflicto social y las demandas de los sectores más afectados ante las puertas de este municipio, lo que obligó a la administración del Partido de General Pueyrredon al armado de programas sociales y sectoriales propios, con la correspondiente burocracia destinada a atender las múltiples manifestaciones de la crisis.

Sin embargo, este municipio ha sido diagnosticado por los actores sociales locales como carente de políticas integrales, con un estilo de gestión por demanda y vinculado a una perspectiva filantrópica, poco profesionalizado, altamente burocratizado y clientelar; contando además con recursos insuficientes para lograr los objetivos planteados en los programas sociales.

En particular, la política de vivienda ha sido calificada de *limitada a iniciativas acotadas y sectoriales, y sin continuidad* (Plan Estratégico de Mar del Plata, 2005). Es probable que una causa importante de este panorama en la política de vivienda sea el tipo y grado de descentralización realizado en dicha materia desde los noventa.

Por lo tanto, se intentará establecer el grado de descentralización efectiva alcanzado en materia de Política de Vivienda en el Partido de General Pueyrredon, con especial énfasis en los planes de vivienda social. En particular se intentará esclarecer el alcance efectivo de las políticas implementadas en términos de impacto socioeconómico, y si se incorporan en estas políticas las variables urbano-ambientales.

EL PROBLEMA HABITACIONAL Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Numerosas causas contribuyen a generar el problema habitacional, entre éstas se destacan las características particulares del *artefacto vivienda*. Se trata de un bien de capital, caracterizado por su durabilidad y por el importante volumen de financiación que requiere para acceder al mismo. Asimismo se trata de un bien no móvil, esto lleva a que cambiar de lugar de residencia ocasione importantes costos económicos, psicológicos y sociales (Mesa Garate *et al*, 2001) limitando en la práctica la oferta disponible percibida por cada familia. Otra causa concurrente es la presencia de externalidades negativas en torno a esta cuestión: por ejemplo, la existencia de asentamientos precarios (villas miseria); o la existencia de fallos en el mercado de capitales que impide a ciertos estratos de la sociedad el acceso al financiamiento necesario para adquirir vivienda; o una oferta insuficiente de viviendas, en calidad o cantidad; (Mesa Garate *et al*, 2001; Zanetta, 2002).

Debe señalarse que la vivienda es un bien sumamente oneroso para las familias, por lo que su posibilidad de adquirirla está determinada por el acceso de la familia a créditos de largo plazo o por las posibilidades de ahorro en dinero o en especie. Al alto costo de las viviendas deben sumarse otras causas concomitantes que inciden la proporción de gasto que las familias pueden destinar a la compra de vivienda, entre éstas se cuenta fundamentalmente el deterioro del empleo formal. En países como Argentina también incide la ausencia de un mercado de capitales desarrollado, ya que el sector financiero nacional se ha especializado hacia el crédito para el sector público y de corto plazo, por lo tanto resulta incompatible con inversiones privadas de largo plazo. (Cristini *et al*, 1997).

La existencia de estas externalidades por sí solas justifica la intervención del Estado en el mercado de vivienda, con el objetivo de introducir mejoras tendientes a la eficiencia. Pero además existen otras razones vinculadas al concepto de equidad que justifican el accionar estatal. Por ejemplo, en el nivel internacional se reconoce el derecho a una vivienda digna como un componente del derecho a un nivel de vida adecuado (UN Commission on Human Rights Resolution, 2003), sin embargo este reconocimiento no implica necesariamente que las viviendas sean bienes de producción pública, y por lo tanto no existen, en general, mecanismos procesales que posibiliten reclamarle al Estado el cumplimiento de este derecho por la vía judicial.

De esta forma, para amplios sectores de la población que no cuentan con recursos suficientes para acceder a la vivienda por la vía del mercado, la provisión efectiva depende de los objetivos y del accionar políticos de cada Estado. La respuesta concreta del mismo a la cuestión habitacional, en un cierto intervalo de tiempo, se denomina **Política de Vivienda** y comprende al conjunto de normativa, instituciones, planes y programas implementados con tal fin, que se orientan a solucionar, mitigar o paliar los problemas mencionados.

Aunque las políticas destinadas a esta problemática se concentran en el artefacto vivienda, debido a las múltiples interrelaciones del mismo con otros aspectos de la vida de las personas también debieran incluirse acciones que incidan sobre el equipamiento

urbano, el acceso a servicios públicos y a servicios en red, etc.; factores que pueden englobarse en la denominación de aspectos urbano-ambientales:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que protegerse, significa también disponer de un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (UN-HABITAT, 2009).

En general, en Argentina las Políticas de Vivienda se han basado en prácticas de demolición y erradicación de asentamientos ilegales, junto con estrategias centradas en la producción pública de viviendas (Zanetta, 2002) sin contemplar la incidencia de esta política en los aspectos socioeconómicos y urbano-ambientales mencionados anteriormente.

Concretamente, la forma más habitual de intervención en materia de política de vivienda ha sido mediante su producción pública y asignación a precio cero o subsidiado, a éstas se las denomina “viviendas sociales”. **Su construcción se fundamenta en la búsqueda de una mayor equidad**, basándose en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional que reconoce el Derecho a una Vivienda Digna. Y desde el punto de vista de la eficiencia económica, **su provisión se justifica por la búsqueda de eficiencia** mediante la eliminación de las externalidades negativas previamente mencionadas.

No obstante, es altamente probable que los objetivos de mayor eficiencia y equidad no se cumplan en la realidad, ya que:

- las viviendas sociales construidas han sido mayoritariamente grandes conjuntos habitacionales de baja calidad, ubicados en sectores periféricos de la ciudad o con bajo grado de consolidación (y por lo tanto sujetas a degradación ambiental)
- no existe una política de recupero de los fondos invertidos (Cristini *et al*, 1997)
- no se ha regularizado la situación dominial de los ocupantes de las viviendas, por lo que los inmuebles no se incorporan a la oferta
- han existido numerosas demoras en su construcción y asignación
- los programas de vivienda cuentan con escasa o nula transparencia en los criterios de asignación y selección de las familias que reciben las viviendas

Entre las causas que han contribuido a este panorama, se ha señalado que al igual que otras políticas sectoriales, la política de vivienda implementada en los años noventa no formaba parte de un programa de reforma integral para la sociedad argentina, sino que evolucionó de la necesidad de recortar el gasto público (Gerchunoff *et al*, 1998).

Concretamente **se avanzó en la descentralización de las políticas sectoriales como una forma de coadyuvar al superávit fiscal primario del estado central, transfiriendo actividades y responsabilidades a las jurisdicciones provinciales. Sin embargo en muchos casos la descentralización de funciones no tuvo su correlato con los recursos, por lo que las jurisdicciones subnacionales se habrían encontrado con una asimetría entre las nuevas responsabilidades y los recursos disponibles** (Vilas, 2003).

Este tipo de descentralización, plasmada sólo en los papeles, tendría importantes consecuencias en la implementación de las políticas:

- se generarían problemas operativos en la implementación de los planes y programas; por ejemplo, como resultado de una falta de burocracia calificada para la gestión pública
- no se mejoraría el nivel de participación y democratización de la política de vivienda, quedando ésta abierta al juego de intereses concentrados

- incidiría negativamente sobre los proyectos concretos de vivienda social, al limitar las posibilidades de diseñar proyectos adaptados a las necesidades y recursos locales
- y restringiría las variables contempladas en la programación de los proyectos, ignorando los efectos sobre otras dimensiones de vida de las personas, por ejemplo las cuestiones urbano-ambientales

Al igual que lo ocurrido en los noventa, es probable que la política de vivienda en la década siguiente haya sido moldeada por razones presupuestarias, aunque en este caso de sentido contrario. **La mayor disponibilidad de fondos para el gasto público del estado central desde el año 2003 habría impulsado la reactivación de los programas de vivienda social, pero sin avanzar sobre una descentralización efectiva. Esta circunstancia habría de imposibilitar la introducción de cambios y mejoras en los programas de vivienda en sí, ignorando de esta forma: a) si el diseño e implementación de los mismos contribuye efectivamente a solucionar el problema habitacional; b) si los programas se implementan en forma eficaz; c) los impactos urbano-ambientales que podrían ocasionar.**

Los efectos de la descentralización en las políticas de vivienda

La descentralización de las políticas públicas puede ser analizada desde tres perspectivas: los efectos fiscales que conlleva, los efectos sobre los aspectos técnicos de los programas, y las consecuencias sobre la participación democrática; aunque en la práctica estos enfoques se presentan combinados (Vilas, 2003).

Aunque lo fiscal se vincula principalmente a los movimientos de recursos financieros, posee importantes efectos colaterales sobre la estructura de las organizaciones y su vinculación con el entorno social. En el caso concreto de la política de vivienda instaurada desde los noventa en Argentina, el primer interrogante que surge es si la descentralización ha alcanzado solamente la ejecución de los programas o si se ha plasmado también en una transferencia de recursos financieros, humanos e institucionales hacia las jurisdicciones menores.

En general es fácil detectar si se han realizado transferencias financieras de la nación a las provincias, y de las provincias a los municipios, por cuanto estas operaciones se encuentran plasmadas en los presupuestos de las respectivas jurisdicciones. Asimismo es factible detectar algunos indicadores relativos a los recursos humanos, tales como cantidad y jerarquía del personal afectado a los programas de vivienda, etc.

Mucho más difícil es advertir si en las jurisdicciones menores se crean capacidades institucionales para administrar las funciones y programas transferidos. Siguiendo a la Dagnino (2002) se toman tres niveles de análisis para esclarecer los efectos de la descentralización sobre la creación de capacidades institucionales en las jurisdicciones menores: el nivel organizacional, el de los procesos de decisión, y el de las relaciones sociedad-estado:

- En el primer nivel, se analiza cuál es la capacidad de cada institución para relacionarse con las diversas agencias y jurisdicciones que intervienen en la Política de Vivienda; esta capacidad viene determinada por los flujos de recursos y de autoridad, y es una de las primeras manifestaciones de cómo ha incidido la descentralización
- En segundo lugar, se examina cuál es la capacidad existente para llevar adelante los procesos de decisión dentro de la institución considerada, esclareciendo cómo se manifiestan los intereses de los grupos políticos y demás actores sociales representados, que influyen en el contenido de las políticas.
- Finalmente, un tercer nivel de análisis intenta explicar las relaciones sociedad – estado, particularmente en lo referido a qué capacidades se crean dentro de

una institución para tender a regular la acumulación capitalista y las relaciones entre los grupos sociales.

Para operativizar estos tres niveles de análisis en lo referido a la política de vivienda, se sugieren los siguientes indicadores:

- Para el primer nivel de análisis se recurre a la descripción de las instituciones, agencias, planes, etc., que actúan en el territorio de referencia, así como a una descripción de las relaciones entre éstos, sancionadas por la legislación.
- Para el segundo, se sugiere observar:
 - Qué instancia política decide los montos a financiar, las características técnicas de las viviendas individuales, de los conjuntos habitacionales y la localización de las obras
 - Si existe posibilidad de articulación de la operatoria con otros planes y programas, y en qué forma.
 - La jerarquía política de los funcionarios y agencias, por ejemplo si se trata de organismos autárquicos, si los responsables pertenecen al personal de carrera, etc.
- El tercer nivel de análisis, en principio, engloba a las múltiples dimensiones del desarrollo; pero en este estudio se ha preferido enfocarse en dos temáticas en particular:
 - Cuál es la efectividad real de los programas de vivienda, midiendo el impacto en la proporción de familias alcanzadas respecto del total de familias con problemas habitacionales
 - Cómo se contemplan las variables urbano-ambientales: si se consideran formalmente en los programas, si se contemplan pero sólo tangencialmente, o si por el contrario se las ignora por completo.

Para establecer el efecto de la descentralización sobre los aspectos técnicos de la Política de Vivienda, es necesario indagar si las jurisdicciones menores cuentan con la posibilidad de establecer programas propios, o si al menos es posible adaptar los programas nacionales y provinciales a las necesidades locales. Entre los aspectos técnicos más relevantes se cuentan:

- El tipo de intervención privilegiada, si es de carácter cualitativo (rehabilitación de viviendas ya existentes) o cuantitativo (construcción de nuevas viviendas)
- Los rubros financiados o alcanzados por los programas: si sólo se concentran en el *artefacto vivienda* o si por el contrario incluyen la financiación de obras de infraestructura, compra de terrenos, equipamiento urbano, etc.
- El diseño de los procesos para la selección de las familias que ocuparán las viviendas nuevas o rehabilitadas.
- Los mecanismos de financiación, transferencia, adquisición y pago de insumos, materiales y viviendas terminadas.
- La localización de las intervenciones dentro del territorio considerado
- El tipo de tecnología de construcción empleada o favorecida por los programas: mano de obra intensiva, tradicional, etc.
- En el caso de la construcción de nuevas viviendas, las decisiones referidas a la elección del terreno, el diseño urbano, el diseño del conjunto y las tipologías de viviendas.
- En el caso de las viviendas rehabilitadas, los rubros/aspectos/ambientes que se rehabilitan
- Los estándares mínimos de calidad, seguridad y habitabilidad; no sólo los de la vivienda terminada sino también los referidos al proceso de construcción y al mantenimiento posterior.

Finalmente se necesita establecer el efecto de la descentralización de la Política de Vivienda sobre la participación democrática, considerando que en un principio este incremento en la participación está asociada a:

- Mayor transparencia en los criterios de selección y asignación
- La construcción de redes de actores y la creación de instituciones locales
- La participación de estos últimos en el diseño y gestión de las políticas locales.

Para operacionalizar estos aspectos en lo referente a las políticas de vivienda localmente aplicadas, se sugieren los siguientes indicadores:

- Cuáles son los criterios de selección efectivos empleados para identificar y reclutar a las familias que ocuparán las viviendas
- Cuál es la relación de los organismos que aplican la política con las organizaciones del sector civil
 - En la producción de las viviendas
 - En la asignación de las viviendas
 - En las actividades de contralor

Presentación del caso: situación habitacional en el Partido de General Pueyrredon

Los cambios estructurales acontecidos en la economía argentina durante la década del noventa impactaron negativamente en el Partido de General Pueyrredon. La economía local no pudo sobreponerse a los cambios en las formas de organización productiva que hicieron crisis en el país en los años noventa, lo cual resultó, en el plano económico, en el deterioro de la capacidad productiva de la economía del Partido. Mientras que en términos sociales, la crisis de los noventa resultó en la eclosión en el escenario local del problema del desempleo, la exclusión social y la degradación paulatina del paisaje urbano (*Plan Estratégico de Mar del Plata*, 2005).

Dentro de este panorama de deterioro de la trama socioeconómica, la cuestión habitacional ha resultado fuertemente afectada, tal como puede apreciarse en la Tabla 1. Entre los datos negativos se destacan los indicadores referidos a la cantidad de hogares que no cuentan con algunos de los servicios en red, por ejemplo: los hogares con dificultades en el suministro de combustible para cocinar (17,6%); aquellos sin suministro de agua por red (11,3%); los que poseen inodoro sin descarga o no poseen inodoro (6,8%); y los hogares con calidad insuficiente en los materiales de la vivienda (7,6%). Asimismo es importante la cantidad de hogares con NBI de hacinamiento (3,0%) y de vivienda (2,8%).

Tabla 1: Hogares con aspectos habitacionales críticos en el Partido de General Pueyrredon. Año 2001 – CNPVyH

INDICADOR	CASOS	%
Total de hogares relevados	176.162	100,0 %
Hogares con al menos un indicador NBI	15.626	8,9 %
NBI Hacinamiento ¹	4.855	2,8 %
NBI Vivienda ²	5.295	3,0 %
NBI Instalaciones sanitarias ³	1.281	0,7 %
NBI Escolaridad ⁴	686	0,4 %
NBI Capacidad de subsistencia ⁵	6.093	3,5 %

¹ Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto.

² Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, pieza de hotel o pensión, casilla, local no construido para habitación o vivienda móvil, excluyendo casa, departamento y rancho).

³ Instalaciones sanitarias: hogares que no tienen ningún tipo de retrete.

⁴ Escolaridad: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela

⁵ Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria

Procedencia del agua para beber y cocinar - Hogares sin provisión de agua por red	19.939	11,3 %
Sin agua de red pero con perforación ⁶	15.544	8,8 %
Sin agua de red ni perforación	4.395	2,5 %
Hogares con suministro de agua fuera del terreno	1.291	0,7 %
Hogares con inodoro sin descarga o sin inodoro	11.964	6,8 %
Hogares con situaciones irregulares en la tenencia legal de la vivienda⁷	3.806	2,1 %
Hogares con dificultades en el suministro de combustible para cocinar	31.084	17,6 %
Gas en garrafa	30.384	17,2 %
Leña o carbón	332	0,2 %
Otro	368	0,2 %
Hogares con calidad insuficiente en los materiales de la vivienda (terminación o aislamiento insuficientes, o materiales no resistentes en su constitución)	13.409	7,6 %
CALMAT III ⁸	11.253	6,4 %
CALMAT IV ⁹	2.117	1,2 %
CALMAT V ¹⁰	39	0,0 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por INDEC – CNPVyH 2001

Este periodo de cambio estructural fue acompañado por el retroceso del estado en la provisión de los servicios en red, los cuales no pudieron ser resueltos por la iniciativa privada, resultando en el estancamiento de la inversión y en el descenso en los índices de cobertura hacia la población. Tal como se aprecia en la Tabla 2, las redes con menor cobertura son el pavimento y las cloacas, más de un 17% de los hogares no contaba con estos servicios dentro del segmento censal hacia el año 2001.

Tabla 2: Hogares sin cobertura de servicios en red en el Partido de General Pueyrredon. Año 2001 CNPVyH

Servicio	Hogares que no cuentan con cobertura del servicio en el segmento censal al que pertenecen	
	Cantidad de hogares	%
Total de hogares relevados	175.505	100,0 %
Alumbrado público	11.011	6,3 %
Calles pavimentadas	30.484	17,4 %
Cloacas	30.426	17,3 %
Recolección de residuos	4.355	2,5 %
Red de agua corriente	15.685	8,9 %
Red de gas natural	16.815	9,6 %
Red eléctrica	3.353	1,9 %
Teléfono público	23.017	13,1 %
Transporte público	10.568	6,0 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC – CNPVyH 2001

⁶ Se entiende por perforación a los sistemas de captación de agua desde napas profundas, a través de un medio mecánico de elevación manual o a motor.

⁷ La variable se construyó excluyendo del total a todos los hogares que no poseen propiedad ni sobre la vivienda ni sobre el terreno, así como a los que han recibido la vivienda en préstamo o como prestación, y a los que alquilan

⁸ CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación y/o terminación en todos estos, o bien, presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento.

⁹ CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes al menos en uno de los componentes constitutivos pero no en todos.

¹⁰ CALMAT V: la vivienda presenta materiales no resistentes en todos los componentes constitutivos.

En términos de impacto territorial, la menor cobertura se manifiesta en forma heterogénea: previsiblemente, los hogares más afectados están asimismo localizados en los barrios con mayor fragilidad socioeconómica.

Con este panorama sería esperable que en el Partido de General Pueyrredon la conjunción de una menor inversión privada en vivienda, el retroceso de la inversión pública, y el deterioro del empleo formal resultara en una problemática habitacional agudizada, justificando por lo tanto la necesidad de una fuerte intervención pública para elevar el stock de viviendas.

En este marco, se cuenta con herramientas institucionales que permiten al estado local incorporarse a planes de vivienda nacionales o provinciales, destinados a resolver la emergencia habitacional, sin que esto implique renunciar a la posibilidad de establecer programas propios.

En primer lugar existe un Sistema Federal de Vivienda (SFV) implementado desde el año 1995 sancionado mediante la Ley Nacional 24.464, cuyo principal objeto es la realización de viviendas sociales. El SFV articula las acciones del poder ejecutivo nacional y de las jurisdicciones provinciales, establece mecanismos de financiamiento y de contralor para la realización de las obras, y crea un espacio permanente de discusión de la política habitacional en el país.

Paralelamente al presupuesto estipulado para el SFV, se han establecido otras operatorias que, si bien integrarían el Sistema Federal desde el aspecto institucional, reconocen en la práctica fuentes alternativas para su financiamiento y para la asignación de las partidas entre las jurisdicciones provinciales, constituyendo un sistema de vivienda paralelo al SFV. Estas operatorias se han formalizado a partir del año 2004 mediante la firma de convenios entre las Provincias (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el Poder Ejecutivo Nacional, concretamente desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y constituyen en la realidad el eje central de la Política Habitacional actual.

Finalmente, los municipios pueden implementar acciones de política habitacional en el marco de su propia administración, siendo éste el caso del Partido de General Pueyrredon. Como resultado, los programas habitacionales que se implementan en la actualidad en el Partido son cuatro, tres de los cuales se desarrollan en el marco del SFV: a) el Plan Federal de Vivienda (PFV); b) el Plan Dignidad (PD); c) el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), este último también conocido como "Techo y Trabajo"; d) existe un cuarto programa habitacional municipal denominado Hábitat.

A continuación se analizarán estos cuatro programas, con el objetivo de establecer:

- Si el diseño y la ejecución de los programas obedece a un proceso de descentralización efectiva (en los sentidos fiscal, técnico y de participación democrática anteriormente mencionados);
- Si contribuyen eficazmente a reducir el déficit habitacional local
- Cómo interviene lo urbano-ambiental en el diseño y la ejecución de los mismos.

PROGRAMAS DE POLÍTICA HABITACIONAL DISPONIBLES EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDON

Para la obtención de los datos se utilizaron como fuentes documentos oficiales de las jurisdicciones intervinientes, entrevistas a informantes calificados y artículos periodísticos (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

Aunque existen varios programas de vivienda nacionales y provinciales que podrían ser aplicados en el Partido de General Pueyrredon, no todos ellos han sido implementados, por lo que se acotó la muestra a los programas que efectivamente están en marcha o concluidos, tomando como requisito mínimo para seleccionarlos que exista

un convenio firmado entre las autoridades locales y la nación y/o provincia para un proyecto concreto.

Como resultado se detectaron tres programas de vivienda social implementados con posterioridad a la creación del Sistema Federal de Vivienda, de los cuales dos tienen un grado considerable de avance (Plan Dignidad y Plan Federal de Emergencia Habitacional) y el restante se encuentra paralizado (Plan Federal de Viviendas). Comprenden 255 viviendas terminadas en la actualidad, aunque esta cifra podría decuplicarse con la finalización de los dos conjuntos cuya construcción se halla demorada (ver Tabla 3).

Tabla 3: Planes de vivienda social implementados en el Partido de General mediante operatorias nacionales o provinciales, con posterioridad a la creación del Sistema Federal de Vivienda (año 1994 en adelante).

Plan / Programa	Cantidad de viviendas				Total
	Terminadas	En construcción	Licitadas	Sin licitación	
Plan Federal	12	688	--	1.318	2.018
Programa Dignidad	231	36	143	90	500
Emergencia Habitacional	12	12			24
Total	255	736	143	1.408	2.542

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, los datos ofrecidos por la Municipalidad de General Pueyrredon dan cuenta de un programa de origen municipal desde el cual se han realizado 3.456 completamientos de vivienda desde 1998 a la fecha, cifra que supera ampliamente al total de las intervenciones realizadas y previstas por los programas de vivienda social en el partido para el mismo periodo.

El Plan Federal de Viviendas

El principal objetivo del PFV es dar solución al problema habitacional de los sectores más desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con mayor déficit de vivienda.

En la implementación del PFV en el Partido de General Pueyrredon el organismo responsable ha sido el Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVBA) quien es el que administra los fondos y firma convenio con las autoridades locales. Asimismo es el responsable de certificar el avance de las obras y decidir en todo lo referente al pago a los contratistas y los eventuales ajustes de precio. Finalmente, es el encargado de adjudicar las obras, constituir garantía hipotecaria sobre las viviendas e iniciar el recupero de las cuotas, que pasan a formar parte de los recursos propios. También interviene el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia, como responsable de las gestiones políticas necesarias para implementar el PFV.

Sin embargo muchas de las tareas quedaron a cargo del municipio, en el caso de General Pueyrredon los organismos actuantes son la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas y en menor medida la Secretaría de Planeamiento Urbano, quienes llevan adelante la ejecución de las obras (que aún no se han finalizado) y han sido los responsables de registrar y evaluar a las familias adjudicatarias.

En todos los casos se trata de viviendas nuevas y construidas mediante licitaciones con empresas privadas. Asimismo se estableció que la tecnología de construcción sea mano de obra intensiva, dado que otro objetivo del PFV es el mantenimiento del empleo dentro del sector de la construcción.

Los rubros cubiertos por el PFV son vivienda e infraestructura en un ciento por ciento, quedando a cargo de las jurisdicciones beneficiarias (provincias y municipios) la adquisición de terrenos, la realización de obras complementarias y cualquier mejora propuesta por estos últimos.

El origen de los fondos es nacional, pero el financiamiento de las obras se realiza con crédito específico del IVBA al municipio, correspondiéndole a este último la realización de los procesos de licitación, adjudicación y ejecución de las obras. La localización del conjunto lo deciden los oferentes que ganan la licitación ya que son quienes deben proveer el terreno, con arreglo a que los terrenos cuenten con certificado de aptitud hidráulica.

La mayor parte de las decisiones técnicas se tomaron en la jurisdicción nacional en el momento del lanzamiento del plan (ver Anexo 1).

En el Municipio de General Pueyrredon las viviendas financiadas por esta operatoria no han sido concluidas a la fecha, se espera realizar un total de 2.018 casas, de las cuales 1.318 están en proceso de licitación. De las 700 casas licitadas en el año 2005, a la fecha tan sólo han sido finalizadas 12 unidades, producto de una virtual paralización de las obras por diferencias en el precio del contrato:

Tuvimos muchos problemas con la certificación, que se realiza tarde y se paga más tarde aún, inclusive cuando hay redeterminación de los precios. Esto complica a las empresas, que al no cobrar se debilitan financieramente, se tarda todavía más en finalizar las obras, y el precio del contrato vuelve a quedar atrasado (R. Guridi)

Las demoras en la certificación no dependen solamente de problemas en el precio, también es producto de un circuito burocrático demasiado lento y poco transparente, y del mayor valor de la tierra en el municipio:

La Municipalidad de General Pueyrredon y OSSE exigen muchos requisitos técnicos respecto de los materiales, la calidad de terminación de la obra, etc., pero esto no es igual en otros municipios. En el caso del PFV la certificación se complica más porque que todas las obras son con infraestructura. (R. Guridi)

Los programas de vivienda siempre se demoran y eso complica la relación con las empresas. Por eso no se puede exigir calidad constructiva, y además se abre el juego para que haga efecto la inflación y se renegocien los precios. Lo que termina pasando es que no se sabe cuánto cuesta una casa hasta que se la termina (G. Crespo).

Otro aspecto financiero complicado que tuvo que afrontar la empresa fue que, como los terrenos acá son, el anticipo financiero [del 15% que otorga el PFV] se usó íntegramente para la compra del terreno. (R. Guridi)

La localización de las obras no se planificó, sino que surgió de la puesta en marcha de este proyecto en particular, los oferentes fueron los que determinaron el emplazamiento. Además el sitio originalmente planteado se inundaba, por lo que se tuvo que trasladar el emplazamiento y esto contribuyó a las demoras.

Respecto de los criterios para la asignación de las viviendas:

Se usa un sistema de puntaje para las familias anotadas y eso es lo que determina la prioridad (...) la capacidad de pago no es una variable que se tenga en cuenta porque la financiación es a 50 años (G. Crespo)

La identificación de los potenciales adjudicatarios ha sido menos transparentada, desde el año 1993 no había un registro masivo de demanda y sólo hacia fines del 2008 se realizó una convocatoria abierta para que la población se inscriba en la municipalidad. Asimismo, el registro de demanda se realiza únicamente para las familias que solicitan casas nuevas:

Cuando se abrió el registro de demanda habitacional el año pasado, se había conversado con la parte formal de vivienda [de la MGP] para recabar los datos de familias que necesitan completamientos, pero cuando finalmente se hizo la recolección de datos se usó un formulario del

IVBA donde no teníamos donde anotar que la familia necesitaba reparaciones en lugar de una casa nueva (A. Betbeder)

La relación con las organizaciones del sector civil no ha sido formal ni constante en el tiempo, hasta que se efectuó el registro de demanda eran las propias organizaciones a partir de la postulación de beneficiarios que hacían las entidades. En el municipio han trabajado con asociaciones de diversos orígenes: Ex combatientes de Malvinas, Asociación de ciegos, APAND, Asociación del Personal Policial. En todos los casos se trata de contactos de estas ONG por demanda de vivienda nueva.

En cuanto a cómo se contemplan las variables urbano-ambientales, los entrevistados creen que *lo ambiental no es tan crítico en el Partido* (R. Guridi, G. Crespo) por lo que esta dimensión no se ha tenido en cuenta para la evaluación del programa, sólo se ha contemplado que los terrenos afectados a las obras de viviendas obtengan el certificado de no inundabilidad otorgado por el Ente EMVISURyGA (Ente Municipal de Vialidad, Servicios Urbanos y Gestión Ambiental).

Para las obras [sanitarias] la empresa tiene que tener el visto bueno de las autoridades, en este caso el trámite tardó ocho meses, además [a nivel local] OSSE¹¹ es la única que está autorizada a firmar los proyectos de agua y cloaca, por lo que si ellos demoran no se puede arreglar de otra forma. (R. Guridi)

El Programa Federal de Emergencia Habitacional – “Techo y Trabajo”

El Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) de origen nacional, prevé la construcción de viviendas mediante la modalidad de cooperativas de trabajo, integradas por beneficiarios de planes sociales; estos integrantes pueden ser a su vez destinatarios de las viviendas a construirse. Los principales objetivos de la operatoria son, por lo tanto, reducir el déficit habitacional al mismo tiempo que se mitiga el desempleo en el sector de la construcción.

Los planes se coordinan entre los niveles nacional, provincial y municipal; la responsabilidad de la gestión le cabe al nivel provincial quien además debe los controles pertinentes, la administración de los recursos, la selección de los adjudicatarios, la constitución de la escritura y el recupero de las cuotas. Al municipio le cabe la responsabilidad por la gestión ejecutiva de los fondos para construir las viviendas, comprometiéndose asimismo a las erogaciones y las tareas necesarias para las obras complementarias (apertura de calles, nivelación de terrenos, etc.)

Las cooperativas están conformadas por 16 miembros, la mitad de ellos son titulares del subsidio de desempleo Programa Jefes y Jefas de Hogar, y los ocho restantes son desocupados no alcanzados por el mencionado subsidio.

La localización de las obras la decide el municipio, que es el responsable de proveer las tierras, las cuales pueden ser de su propiedad o de terceros cedentes.

Los estándares de calidad, habitabilidad, etc., son decididos por las autoridades provinciales, sujetas a una superficie mínima prevista en el PFEH. Al tratarse de un plan que apunta a la generación de trabajo la tecnología debe ser mano de obra intensiva. En tal sentido, se prevé que exista un acompañamiento permanente a los cooperativistas para que se capaciten en cuestiones constructivas y de gestión de obra.

Para la adjudicación de las viviendas se prioriza a los integrantes de las cooperativas de trabajo que las construyen, y en segundo lugar a la población NBI relevada por el municipio. La responsabilidad última por la selección corresponde a las autoridades provinciales.

En el Partido de General Pueyrredon este programa ha tenido escaso impacto, a la fecha se han terminado 12 viviendas y otras 12 están en proceso de construcción. Estas

¹¹ OBRAS SANITARIAS Mar del Plata -Batán Sociedad de Estado. Es una empresa municipal de servicios sanitarios (provisión de agua potable, desagües domiciliarios, cloacales, industriales, etc.) que actúa en General Pueyrredón. También se encarga de la explotación, captación y utilización de aguas destinadas a tal fin.

cifras fueron informadas por las autoridades locales y difieren con lo publicado por la provincia

En la actualidad esta modalidad de implementación es complicada:

Al principio el plan tenía sentido, pero con la mayor ocupación en el sector de la construcción los que quedaron sin trabajo son los menos calificados (...) Además no hay personal jerárquico, a lo sumo son peones de albañil (G. Crespo)

Es decir, se estaría produciendo un proceso de selección adversa, por el cual la mano de obra calificada no cumple con los requisitos para ser adjudicataria; los que sí pueden acceder no cuentan con la base necesaria para realizar las obras con un mínimo de calidad y en los plazos establecidos.

Con respecto a la relación que se establece con el sector civil, sólo se menciona un potencial conflicto con la UOCRA. De acuerdo con la funcionaria entrevistada:

La UOCRA no apoya esta modalidad de plan para nada porque se trata de obra pública en la que no participan sus afiliados. Sin embargo, se trata de proyectos muy pequeños, por lo que el impacto de las obras nunca es tan alto sobre el sector (G. Crespo).

Al igual que en el PFV las variables urbano-ambientales no fueron relevantes para la planificación, simplemente se pide que los terrenos cuenten con el certificado de no inundabilidad expedido por autoridad competente.

El Programa Dignidad

El programa tiene su origen en un Convenio firmado entre el IVBA y la Municipalidad de General Pueyrredon, en el marco del “Programa Bonaerense IX – Dignidad”, cuyo objetivo principal es *la construcción de quinientas viviendas de interés social, las que, en su mayoría, serán afectadas a la relocalización de los dos asentamientos precarios más antiguos de la ciudad: la Villa de Vértiz y la Villa de Paso* (Canestraro, 2006). Sin embargo el convenio final sólo contempla el traslado de los vecinos de la Villa de Paso.

Al tratarse de un plan de vivienda que apunta a resolver una situación particular en la ciudad de Mar del Plata, no se previó que exista articulación con otros programas similares.

La operatoria apuntó a la realización de 500 unidades nuevas situadas en cuatro localizaciones diferentes, todas ellas alejadas del emplazamiento actual de la villa; el convenio no especifica el tipo de tecnología favorecida.

Las viviendas previstas son, en comparación con el PFV, de mayor tamaño y mejor calidad y comprenden 5 tipologías distintas. Las especificaciones técnicas y estándares de calidad, etc., fueron determinándose procesualmente entre los actores intervinientes, a partir de la firma del convenio, la presentación del pliego y las propuestas de licitación.

Para la selección de las familias se utilizó un relevamiento efectuado en ese asentamiento en el año 1998, realizado por el Departamento Promoción Social, de la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas. A la fecha de elaboración de este documento una parte de las viviendas en ejecución habían sido ocupadas por vecinos del barrio Pueyrredon, quienes no habían sido originalmente contemplados como destinatarios de estas obras; esta situación devino en un conflicto político - judicial que aún no ha sido resuelto.

A diferencia del PFV y del PFEH, en el que el sector privado intervenía sólo a partir de la incorporación de una entidad como contratista, en este caso se integró desde la firma del convenio entre el IVBA y la municipalidad a un tercer actor, la entidad no gubernamental “Asociación Civil Trabajar”, encargada de contratar la ejecución de los trabajos, verificar el cumplimiento de las condiciones por parte de los contratistas, etc. Esta ONG es presidida por un dirigente local de la UOCRA, Alfredo César Trujillo, quien está procesado por supuestos hechos de corrupción que habrían ocurrido en la

construcción de un Plan de Viviendas en la ciudad de Miramar. Esta modalidad de contratación entre el IVBA y la ONG:

...se dio porque alguien vio antes el negocio (R. Guridi)

Las viviendas son financiadas por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con un crédito original de casi 20 millones de pesos al mes de noviembre de 2003, reintegrable en 360 meses con un 1% anual de interés. El reintegro de los montos quedaría como responsabilidad de la Entidad.

De las 500 casas estipuladas inicialmente, 231 han sido finalizadas, 36 se están finalizando y 143 están en proceso de licitación; para las 90 viviendas restantes no se ha comenzado con los trámites de licitación. Entre las viviendas finalizadas deben contarse las 54 que han sido tomadas por familias provenientes del barrio Pueyrredon. Las obras han sufrido numerosas demoras, esto se debería a que:

El control que hacen acá [en MGP] y lo que controla la UOCRA sobre el empleo en blanco es mayor que en otros lugares del país, no digo que esté mal, pero el costo laboral de la empresa es mayor que el que tienen en otras provincias como Chaco, Formosa, donde terminaron las obras a tiempo pero porque pagan en negro (R. Guridi).

No se establecen consideraciones especiales para las cuestiones urbano-ambientales; aparte de la no inundabilidad de los terrenos, lo único que se ha tratado con relación a la dimensión ambiental de las obras se efectuó en oportunidad de la presentación de la propuesta en el pliego original, y se vinculaba con el acceso a los servicios en red (de transporte, etc.).

El Programa Habitat

En concordancia con la Ley Provincial 6.769, que habilita a los municipios a actuar en materia de Vivienda y Urbanismo dentro de su territorio, en el Partido de General Pueyrredon se ha establecido un programa de completamiento de viviendas denominado "Habitat".

El programa tiene como objetivo la recuperación, reparación y ampliación de viviendas de los sectores más pobres de la población. Cuenta con tres subprogramas, uno de los cuales es verdaderamente un programa orientado a intervenir sobre el *artefacto vivienda*, y los otros dos son programas sociales con algún tipo de intervención sobre la cuestión habitacional:

- **El subprograma Seco y Seguro** es el componente destinado al completamiento de viviendas con calidad insuficiente en los materiales.
- **Vivienda Saludable** es el subprograma por el cual se destinan fondos municipales para la reparación o ampliación de pequeñas viviendas de familias que tienen a su cargo un menor con problemas crónicos de salud (y graves) o discapacidades serias. El objetivo es intervenir sobre un aspecto de salubridad. Su incidencia es escasa: a la fecha sólo se han realizado 8 intervenciones de este tipo.
- **El Fondo Barrial Solidario de Vivienda** otorga microcréditos de hasta \$600 para la compra de materiales con el objetivo de efectuar mejoras o reparaciones en la vivienda, las cuales deben realizarse por autoconstrucción. El objetivo es brindar asistencia financiera a personas que no posean otras fuentes de crédito para la compra de materiales. Surge como una intervención destinada a ciertos barrios de la ciudad (no está disponible para todo el Partido). No se conocen las cifras oficiales de microcréditos otorgados a la fecha ni su distribución territorial.

El organismo de aplicación de Hábitat no coincide con quienes llevan adelante habitualmente los proyectos de vivienda social, la Secretaría de Planeamiento y Obras

Públicas: El programa Hábitat se gestiona desde la Secretaría de Desarrollo Social y no es articulado con el resto de las operativas de vivienda implementadas en el Partido.

Aunque actualmente el programa se financia con fondos municipales, para el año 2009 se prevé que se financie también con un porcentaje del Fondo de Fortalecimiento Provincial,

(...) esto se logró a fórceps porque la cuestión habitacional tampoco se entiende en la provincia (A. Betbeder)

El Subprograma "Seco y Seguro"

Mediante este subprograma se financia la construcción de hasta 20 metros de techo, 20 metros de piso y contrapiso, y 40 metros de revoque exterior. El objetivo técnico de las intervenciones es reducir la entrada de agua a las viviendas; por lo cual no se otorgan subsidios para solucionar otros problemas habitacionales, tales como hacinamiento u otros problemas sanitarios.

El programa brinda los materiales y la capacitación; las obras se realizan por autoconstrucción. De acuerdo a las autoridades,

El programa trabaja con la franja más pobre de la población, con los que están más abajo que los que atienden en Vivienda [La Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas] (A. Hibernón).

Se trata de familias pobres (...) En general lo que la gente pide son materiales para realizar autoconstrucción. Las cartas que recibimos de la gente, exponiendo su situación familiar, laboral, etc., terminan con el pedido de material. Pero esto choca con la lógica oficial que es la casa nueva del PFV. (A. Betbeder).

Sin embargo, en general los funcionarios de la MGP no reconocen a esta labor como un componente integral de la Política de Vivienda, ya que:

La lógica de los funcionarios es que si los que reclaman son pobres, entonces los tiene que atender Desarrollo Social, sin que importe el contenido de la demanda (...)

Aunque de los tres componentes del programa Hábitat este es el único orientado principalmente a solucionar un problema de vivienda, la articulación con la política de asistencia social es fuerte: El subprograma atiende exclusivamente a familias derivadas de los distintos servicios sociales con presencia en la ciudad, sin importar la jurisdicción de origen (tribunal de menores, otras dependencias municipales, etc.).

A las familias no se les exige regularidad dominial sobre la propiedad a completar, simplemente se les pide como requisito que demuestren un mínimo de cinco años de residencia en la vivienda.

Lo bueno es que como somos marginales a la política habitacional, podemos obviar el requisito de regularidad dominial, que es algo que se exige en la política habitacional formal (A. Betbeder)

Con miras a la equidad en la asignación de fondos entre los posibles beneficiarios, se establece un estricto control sobre el monto a financiar y el destino de los materiales:

- No se financia más que los 20-20-40 metros estipulados por familia.
- No se admiten otros usos para los materiales adquiridos que los estipulados por el subprograma (el aislamiento hídrico de la vivienda).
- Una vez recibido el material, se establecen plazos máximos para comenzar y finalizar las obras.

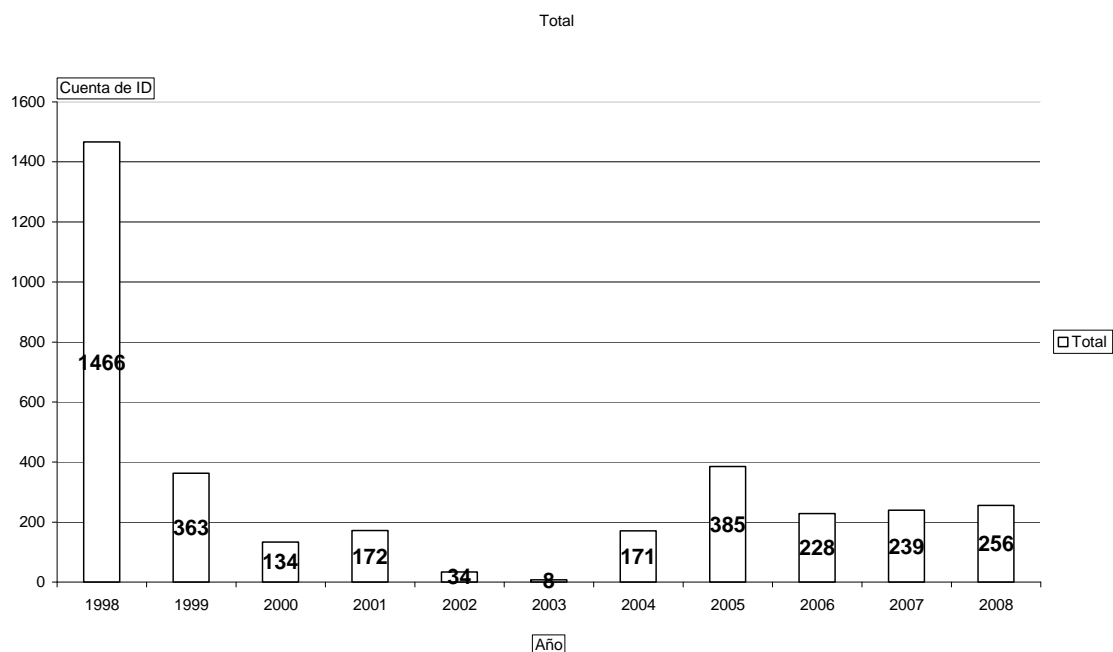
El Programa Habitat es muy transparente para la selección, esto se estableció como requisito desde el inicio del mismo debido a que hay muchas familias que necesitarían de estos fondos pero los casos que se pueden atender al año son pocos. Esto se pudo realizar porque el programa se pensó desde la demanda.

Además, como el programa está bien identificado por la población y los distintos actores políticos de la ciudad, no pudo ser apropiado por otros funcionarios políticos para otros destinos. Por eso casi no ha habido ingreso de familias al programa que no fueran seleccionadas por los mecanismos previstos (A. Betbeder).

Desde su implementación se han realizado 3.456 completamientos, de los cuales casi la mitad tuvo como origen una emergencia meteorológica acontecida en 1998 (ver Ilustración 1). En general, no existe un número fijo de intervenciones a realizar cada año:

La cantidad de casos que atendemos depende de las compras de material que hace la Municipalidad (A. Hibernón).

Ilustración 1: Completamientos de viviendas realizados mediante el Subprograma "Seco y Seguro" 1998 -2008



En referencia al tratamiento de las variables urbano-ambientales que se hace desde el programa, los funcionarios entrevistados contestaron que:

El principal problema que detectamos en las viviendas de la gente que atendemos tiene que ver con los incendios, esto se debe a la conjunción de materiales inflamables, las membranas y los tablados de madera, con instalaciones eléctricas precarias. También se trabaja en el tema de higiene y seguridad dentro de las obras (A. Hibernón)

Sólo se tratan cuestiones de saneamiento (...) En algún momento existió un convenio con OSSE para la instalación de agua segura pero cuando finalizó el plazo original la empresa no quiso renovar el contrato porque era muy caro para ellos. Hoy las familias [que atienden] están obligadas a tomar agua de la primera napa, con el consecuente peligro de tomar agua contaminada por desagües cloacales y exponerse a patologías hídricas; o se los "obliga a ser solidarios" y compartir una bomba comunitaria (A. Betbeder).

Tabla 4: Planes de Vivienda Social implementados en la actualidad en el Partido de General Pueyrredon. Resumen de las principales características

	Plan / Programa			
	PFV	PFEH	PD	Hábitat - Seco y Seguro
Objetivo	Solucionar el problema habitacional - Viviendas nuevas - La tecnología es mano de obra intensiva	Solucionar el problema habitacional y de desempleo en el sector de la construcción - Viviendas nuevas - Mano de obra intensiva, por cooperativas	Relocalización de residentes la Villa de Paso - Viviendas nuevas	Completamiento de viviendas con problemas de aislamiento hídrico
Origen del	Programa y fondos	- Nacional	Acuerdo IVBA –	Municipal

programa y/o financiamiento	de origen nacional; el responsable de la ejecución es el IVBA	- El municipio aporta los terrenos.	MGP; Fondos provinciales	
Rubros cubiertos	Vivienda, infraestructura y terrenos	Materiales y capacitación	Vivienda, infraestructura y terrenos	Materiales y capacitación
Posibilidad de articulación con otros planes	No se plantea	Con plan social Jefes y Jefas de Hogar	No se plantea	Con otros planes sociales, pero no con otros planes de vivienda
Localización de las obras	Las decide la empresa que gana la licitación, sujeto a aprobación por temas hidráulicos	El municipio	Se estipularon las zonas de traslado en el convenio original IVBA-MGP	A demanda de las familias admitidas
Criterios técnicos	Se establecen a nivel nacional	Se establecen mínimos de calidad a nivel nacional	Surgen tanto del convenio firmado IVBA – MGP como de la propuesta de los licitantes	Establecidos por el MGP
Criterio de selección de las familias	Se establece un puntaje de acuerdo a evaluación socioeconómica realizada por la MGP	Titulares del subsidio Jefes y Jefas de Hogar, con problemas de vivienda; población NBI del MGP	Residentes de la Villa de Paso, censados en el año 1998.	Familias derivadas de los servicios sociales actuantes en el MGP, de cualquier jurisdicción
Relación con ONG's	No hay	No hay	Entidad "Trabajar": actúa como intermediaria entre el IVBA y los contratistas	No hay
Familias alcanzadas a la fecha	12	24	231	3.456
Principales problemas surgidos durante la implementación	Demoras en la certificación y en el pago; virtual paralización de las obras	Falta de calificación de los cooperativistas	- Demoras en la certificación y pago - Ocupación de un sector de las casas por parte de familias de otros barrios	
Variables urbano ambientales contempladas	Inundabilidad del terreno	Inundabilidad del terreno	Inundabilidad del terreno	Incendios en las viviendas; higiene y seguridad en las obras

Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

El análisis del caso permite arrojar como principal conclusión que el grado de descentralización de la política habitacional ha sido escaso, no deliberado y acotado a una temática en particular, el déficit cuantitativo de viviendas. Esta modalidad de descentralización: a) dificulta abordar satisfactoriamente el problema habitacional; b) no permite que los programas tengan un impacto real importante en el territorio considerado; c) no ha producido acciones tendientes a incorporar las variables urbano-ambientales en los programas.

En primer lugar debe destacarse que en ninguna de las tres jurisdicciones actuantes se reconoce al déficit cualitativo como un objetivo de la política habitacional, la

cual se centra en el *artefacto vivienda*. La atención de este temática en particular por parte del MGP aparece no como un objetivo de política deliberado sino como una respuesta a una demanda instalada en el territorio, de carácter urgente, para la que no existían respuestas desde las jurisdicciones nacional y provincial.

El hecho de que los completamientos no se consideren como parte de la política de habitacional desde el poder provincial, queda atestiguado a partir de numerosas evidencias mencionadas en este trabajo: el formulario entregado por el IVBA para realizar el registro de demanda (que no contemplaba a los completamientos como variable); la resistencia percibida por los funcionarios locales en cuanto a la posibilidad de financiar el programa Hábitat con recursos provinciales; y en general por la ausencia de instrumentos de política de origen provincial para atender el déficit cualitativo.

De igual forma, llama la atención que la intervención municipal más importante en materia de vivienda, el Programa Hábitat, no se reconoce como tal dentro de la misma estructura municipal, esto se vincularía con la acusación de los actores participantes en el Plan Estratégico de Mar del Plata (2005) de que *las políticas no son integrales y que se elaboran a demanda*. Un dato que corrobora esta hipótesis es que durante muchos años se trabajó sin un registro sistematizado de demanda de vivienda.

Aunque en los planes de vivienda social nueva se contempla la inversión en infraestructura, desde la política habitacional no se ofrecen soluciones para los sectores de la población que ya poseen una vivienda pero no acceden a los servicios en red. Si la MGP posee una política de ampliación de cobertura de los servicios en red, esta no está integrada o coordinada formalmente con la política habitacional.

Más allá de estas circunstancias puntuales, puede afirmarse que no ha habido una estrategia de construcción de capacidades institucionales en el MGP que permitan superar una modalidad de gestión puntual, discontinua y fragmentaria en lo tocante a la política habitacional.

En lo relativo a los planes federales y provinciales, la falta de efectividad aparece como el tema más sobresaliente, vinculado a las demoras en la certificación de las obras y el consecuente desfinanciamiento de las empresas contratadas.

Se advierte que tanto en el PFV como en el PFEH la modalidad de implementación ha sido cerrada desde la nación a la provincia y desde ésta al municipio; dejando la responsabilidad de la ejecución en el IVBA y una muy escasa libertad de acción a las autoridades locales. El diseño cerrado y la lentitud de la burocracia provincial en el proceso de certificación se perfilan como las principales causas en la falta de efectividad de los planes mencionados. En el caso del PD el diseño ha sido pensado para atender una situación puntual y por lo tanto la MGP ha podido participar en el diseño, pero esta mejora relativa se ve contrarrestada por la demora en la entrega de las viviendas.

La efectividad también parece ser un problema para la implementación del Programa Hábitat, principalmente debido a las importantes variaciones en el presupuesto disponible. De esta forma aparece como pausable el diagnóstico de los participantes del Plan Estratégico de Mar del Plata (2005) de que *los recursos son insuficientes para lograr los objetivos planteados en los programas sociales* y que la política de vivienda en particular es discontinua, lo que se transparentaría en la variación en las cifras del programa Hábitat (ver Ilustración 1).

Es notoria asimismo la ausencia de acciones coordinadas formalmente con organizaciones del sector civil en lo relativo a los programas de vivienda. La relación con las ONG se establece exclusivamente a partir de que éstas acercan los datos de familias que necesitan casas nuevas. De esta forma se pierde la oportunidad de transparentar el proceso de selección y asignación de las viviendas, así como la posibilidad de establecer procesos de participación democrática a partir de esta temática.

Finalmente debe señalarse que, con excepción de la aptitud hidráulica de los terrenos, las variables urbano-ambientales no se incorporan ni siquiera en forma

tangencial en el diseño de los programas habitacionales nacionales y provinciales. Lo ambiental se restringe a lo sanitario.

En el caso del programa de origen municipal, aunque el principal objetivo es atender a una cuestión sanitaria pero con gran impacto en la salud (viviendas secas) no se avanza en ninguna otra consideración ambiental, esto también es consistente con una visión del problema habitacional en sentido restringido, centrado en el artefacto vivienda.

ANEXO 1: EL SISTEMA FEDERAL DE VIVIENDA Y EL PLAN FEDERAL DE VIVIENDA

El Sistema Federal de Vivienda se integró a partir de otros instrumentos de política preexistentes tales como el Fondo Nacional de la Vivienda, el Consejo Nacional de la Vivienda y los institutos de vivienda provinciales. La financiación del Sistema se realiza con lo producido por el Impuesto a los combustibles, de alcance nacional, garantizándose un aporte mínimo de \$75.000.000 mensuales para su funcionamiento¹² (Art. 3, Ley Nacional 24.464). El objetivo primario de los fondos es la financiación total o parcial de la compra o construcción de viviendas, y de obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario (Art. 6).

La distribución de los fondos y de las obras dentro de la Provincia de Buenos Aires no está estipulada por ley, sino que se realiza de acuerdo a lo planteado por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) el cual es el organismo territorial de aplicación del Sistema Federal, y posee autarquía técnica y financiera para administrar los fondos correspondientes. En la designación de las autoridades y en la programación de los planes de inversión del Instituto Provincial no existe participación formal de los municipios.

La reglamentación vigente estipula que las familias que acceden a las viviendas financiadas por esta modalidad deben ser *grupos convivientes que por problemas laborales, reducidos ingresos o condiciones sociales, carecen de toda posibilidad de acceder a viviendas dignas*. El registro y la selección de las familias corresponde al IVBA; sin embargo esta función puede ser delegada en los municipios.

A pesar de la existencia previa de un marco institucional para el desarrollo de la política habitacional a nivel federal, el SFV, durante el gobierno de Néstor Kirchner se implementó en forma paralela el Plan Federal de Viviendas (PFV) Este instrumento se suscribió en julio de 2004 mediante un Convenio Marco entre la Nación, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y consiste en un aporte del Tesoro Nacional a las provincias, no reintegrable.

La distribución geográfica de las viviendas (y de los montos resultantes) entre las provincias se estableció a partir de cifras iniciales que podrían ser ajustadas y sujetas a una redistribución de acuerdo ciertos indicadores de eficiencia en la gestión provincial de la política de vivienda, en especial el cumplimiento que hiciera cada jurisdicción de las metas previstas en el "Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FO.NA.VI"¹³, programa con el que en principio se establece una complementariedad manifiesta. El compromiso financiero inicial de la Nación fue de 3.875 millones de pesos para el total del país, de los cuales 300 millones correspondían al interior de Provincia de Buenos Aires (excluyendo a los partidos del Gran Buenos Aires). Este monto representaría unas 120.000 viviendas en el país y 10.000 para el interior de la Provincia. Los montos y la cantidad de viviendas a financiar podían ser ampliados siempre que se termine con las operatorias iniciales, para este fin se articulaba con el Programa Federal Plurianual de Vivienda.

Los proyectos emergentes de este plan debían surgir de un convenio entre los municipios y la autoridad en materia de vivienda de cada provincia, en este caso el

¹² En pesos del año 1995. El monto no ha sido actualizado en el cuerpo de la ley nacional.

¹³ Esta operatoria se formuló para estimular a las provincias a que se comprometían a cobrar las cuotas de las hipotecas otorgadas en los programas de vivienda.

Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVBA). Adicionalmente, la reglamentación de la Provincia de Buenos Aires establecía que las operatorias de vivienda deben ser coordinadas en el ámbito del Consejo Intermunicipal de Servicios y Obras Públicas (CISOP), lo que en principio permitiría que las obras resultantes estuvieran consensuadas entre los municipios y las autoridades provinciales.

El PFV establecía las tipologías de vivienda y de conjuntos admitidas, los estándares mínimos de calidad, la tecnología a emplear y los montos unitarios, con ligeras variaciones de acuerdo a la región geográfica en la que se realizaría la intervención. Se admitía, no obstante, la posibilidad de que las autoridades provinciales efectuaran modificaciones menores, sin desvirtuar las características socioeconómicas de las viviendas finales. También se establecía un plazo máximo de ejecución de las obras, de un año, un plan de trabajo y un cronograma de inversiones que debe ser respetado por las jurisdicciones. Para cada obra debía firmarse un convenio particular entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y el instituto provincial correspondiente. La Subsecretaría se reservaba el derecho de realizar auditorías.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Crespo, G.; Coordinadora de Equipos Sociales – Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas, MGP; 5 dic 2008

Betbeder, A.; Directora de Promoción Social y Comunitaria-Secretaría de Desarrollo Social, MGP; 11 dic 2008

Hibernón, A. Responsable Programa HABITAT-Secretaría de Desarrollo Social, MGP; 19 Nov 2008

Guridi, R.; Socio Gerente – Transervice S.R.L., 5 dic 2008

DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

Sistema Federal de la Vivienda, Ley Nacional 24.464,

Fondo Nacional de la Vivienda FO.NA.VI. Descripción del Programa. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios <<http://www.vivienda.gov.ar/fonavi.php>>. [Consulta: 23 Oct 08]

Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas FO.NA.VI. - Convenio Marco y Anexo del Convenio. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; <<http://www.vivienda.gov.ar/fortalecimientofonavi.php>> [Consulta 22 Oct 2008]

Plan Federal de Viviendas. Convenio Marco. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios <<http://www.vivienda.gov.ar/construccion/descripcion.php>> [Consulta 22 Oct 2008]

Programa Federal de Emergencia Habitacional. Descripción del Programa e Instructivo. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios <<http://www.vivienda.gov.ar/emergencia/descripcion.php>> [Consulta 22 Oct 2008]

Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas. Convenio Marco y Anexo I del Convenio

Programa Bonaerense IX – Dignidad [Plan Dignidad]. Convenio Marco; Ordenanza Municipal 16.083 y Anexo I de la ordenanza.

BIBLIOGRAFÍA

Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living (2003) UN Commission on Human Rights Resolution 2003/27 [en línea] 56th meeting, 22 Abr, <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1316_21318_chr7.htm> [Consulta: 17 jun 2007]

- Adjudicaron las primeras casas del Programa Federal de Viviendas* (2008) Diario La Capital, Mar del Plata, 16 dic.
- Canestraro, M. L. (2006) "Violencia simbólica en la disputa por el espacio" *In: Universidad Nacional de Quilmes. Mundo Urbano* (29), jul-ago-sep [en línea] <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=195&Itemid=50> [Consulta: 20 mar 2009]
- Cristini, M; Iaryczower, M. (1997) "Un análisis económico de las políticas de vivienda en la Argentina: el FO.NA.VI." *In: Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXII*, vol. II., Bahía Blanca: 19-21 nov.
- Dagnino, R. (2002) Metodología de Análisis de Políticas Públicas *In: OEI Organización de Estados Iberoamericanos GAPI/UNICAMP* <<http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm#a7>> [Consulta: 31 mar 2006]
- Denuncian que las primeras viviendas del Plan Federal fueron entregadas "sin terminar"*. (2008) Barrios que se hundan [en línea] <<http://barriosquesehundenden.blogspot.com>> [Consulta 11 ago 2008]
- El Habitat* [2009] UN-HABITAT Regional Office for Latin America and the Caribbean [en línea] <http://www.unhabitat-rolac.org/default.asp?pag=dwp_habitat.asp&id_secao=146&id_idioma=2>, [Consulta: 19 feb 2009]
- Fracasó la construcción de casi 3 mil viviendas del Plan Federal en Mar del Plata* (2008) Diario 0223 [en línea] http://64.233.169.132/search?q=cache:Nad5zD_ivKwJ:www.0223.com.ar/detalleNoticia.php%3FidNoticia%3D11887+Transervice+Mar+del+Plata&hl=es&ct=clnk&cd=9&gl=ar&client=firefox-a [Consulta 11 feb 2008]
- Gerchunoff, P., Torre, J.C. (1998) "Argentina: the politics of economic liberalization" *In The Changing Role of the State in Latin America*, Vellinga, M (ed.) Westview Press, Boulder, EE.UU.
- Guide to Monitoring Target 11: Improving the lives of 100 million slum dwellers. Progress towards the Millennium Development Goals* (2003) UN-HABITAT, Nairobi [en línea] <<http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=1157&alt=1>> [Consulta: 13 mar 2009]
- Mesa Garate, L., Valiño Castro, A. (2001) "Política de vivienda: aspectos teóricos y características en Europa y España" *In: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Documentos de Trabajo* (27)
- Plan Estratégico de Mar del Plata y del Partido de General Pueyrredon* (2005) [en línea] <<http://www.mardelplata.gov.ar/documentos/PlanEstrategico/documentos/LIBRO%20PLAN%20ESTRATEGICO-completo.pdf>> [Consulta: 13 mar 2009]
- Vilas, C. M. (2003) *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990* [en línea] Argentina. Instituto Nacional de la Administración Pública INAP. Dirección de Estudios e Información <http://www.sgp.gov.ar/inap/publicaciones/publ_activ_elect/publ_estudios/politicaspUBLICAS.pdf> [Consulta: 7 jun 2006]
- Villa de Paso: Le ponen plazo a Pulti y los Trujillo "un mes o usurpamos las casas del Plan Dignidad"* (2008) 5ta Sección – Periódico digital del Sudeste [en línea] <http://5seccion.blogspot.com/2008/07/mar-del-plata-posible-usurparcion-de.html> [Consulta: 10 dic 2008]
- Zanetta, C. (2002) "The Failings of Argentina's Reform Program: A View from the Municipal and Housing Sectors" *In: Cities* 19(3): 173-182, jun.