

POLITICAS HABITACIONALES EN ARGENTINA ESTRATEGIAS Y DESAFIOS

Arq. Maria Beatriz Rodulfo¹

INDICE

1. *El contexto y las políticas habitacionales. Una visión sectorial.*
2. *Las políticas habitacionales en Argentina. Evolución*
3. *La Política Federal de Vivienda. Objetivos y Estrategias. Los programas alternativos.*
4. *Los sectores dejados a su suerte. La autogestión y la autofinanciación*
5. *Una Agenda para el mediano plazo*

¹ Arq. DP María Beatriz Rodulfo Teléfonos: 4452-5213 Fax:4318-9495. Correo electrónico: miriamrodulfo@yahoo.com.ar
ARQUITECTA y PLANIFICADOR URBANO Y REGIONAL. FAU/UBA En el ámbito académico se desempeña como PROFESOR TITULAR REGULAR del TALLER DE PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL I y II y de la Cátedra POLÍTICAS DE VIVIENDA en el Curso de Especialización y Maestría en Planificación Urbana y Regional PROPUR. Universidad de Buenos Aires. Es PROFESOR de la Maestría de Hábitat y Vivienda de la Univ. Nac. de Mar del Plata en su Sede Rosario (2003/9 y Mar del Plata (2006) y en los Cursos Internacionales HABITAT Y POBREZA CEDES y FADU/UBA (2006/7) Participa en la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda ULACAV EX MIEMBRO TITULAR de la Comisión de Arquitectura del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. CONICET. En la gestión gubernamental es Directora de Gestión Urbana(2006) de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda MPFIPyS. Ha desempeñado en el mismo organismo funciones de: Asesor de Planta Permanente (2003/2005) ; Directora Nacional de Programas Habitacionales (cargo al que accedió por Concurso de Antecedentes y Oposición 1997/2002) y Directora Nacional de Programas para la Emergencia Habitacional (1987/1994)

1. El contexto y las políticas habitacionales. Una visión sectorial

La concentración demográfica acelerada de la segunda mitad del siglo XX y la modernización e innovación tecnológica han contribuido a la ruptura cualitativa de las condiciones previas de la vida y estructura socio-organizacional y territorial que se expresan en una compleja trama de relaciones de la que emergen actores significativos :

* Movimiento sociales aglutinados en torno al reclamo de materialidades insatisfechas como tierras, vivienda, agua ó en torno a la defensa de valores mas universales: derechos humanos, protección ecológica, paz entre otros, emergen como nuevos actores en la estructura socio – política y buscan determinar la Agenda de Sociedades y Gobiernos En constante transformación y adaptación estratégica cuentan con capacidad de crear espacios de construcción de mecanismos de decisión y producción de consensos, como de conocimiento social y creación colectiva, haciendo expreso, el impulso de la gente de participar, “de hacerse parte” de los acontecimientos que configuran sus vidas y exigiendo nuevos modos de relacionamiento e inclusión en el antes solitario monologo de los Estados autoritarios. Dan cuenta también de nuevos imaginarios en las formas de acceso al trabajo, la vivienda y la ciudad que se dan acompañadas por la dialéctica entre la mayor conciencia social de las situaciones deficitarias y la mas amplia percepción de los derechos que caben en su satisfacción.

La gestión de la participación enredada con el ejercicio de las tradicionales formas de gobernabilidad ha retrasado el desarrollo de caminos alternativos de vinculación entre la Sociedad y el Estado. Sin embargo el ejercicio democrático y las crisis recurrentes han convocado las relaciones recíprocas generando caminos, lazos, puentes, entre los diversos actores junto a la conciencia creciente de la necesidad de evolucionar hacia nuevas formas de asociatividad y construcción de Capital Social.

* La Nueva Economía global compete en los territorios locales, a través de demandas diferenciadas. La creciente integración de los movimientos económicos, la sustitución de tecnologías mecánicas por las digitales afectan los procesos productivos y tienen consecuencias territoriales : la dispersión geográfica de las actividades asociadas y la creciente complejidad de interconexión redefinen las funciones centrales y el interior de cada estructura urbana .

La lógica locacional de los flujos globales de capitales, información y personas requiere por una parte, de lugares estratégicos dotados de recursos humanos calificados y de una compleja red prestaciones de servicios e infraestructuras especializadas por la otra. En la actual economía, lo “global” se localiza como fracturas en medio del tejido local, y lo “local” se internacionaliza adoptando pautas de conducta y consumo originadas en realidades distantes.

La modificación de las modalidades de producción, se ha dado junto a la precarización del empleo, con descenso de la proporción de empleos estables, disminución de fuentes de trabajos de baja calificación, la consiguiente ampliación del desempleo y de la brecha salarial según la calificación laboral y el gran número de trabajos en el sector informal afectando principalmente a los jóvenes.

La inequidad en la distribución del ingreso va de la mano de la disminución de la movilidad social ascendente y la creciente marginalidad, tiene variados impactos .Estos se expresan en activas migraciones regionales y en el proceso de pauperización de los sectores de ingresos medios y medio bajos, empujados “hacia abajo” hacia la informalidad junto a la mayor exclusión urbana de los mas desfavorecidos. Las aglomeraciones de pobreza² y precariedad³ se instalan y

² **Pobreza** : entendida no solo como " carencias medidas a través de ingreso o consumo." sino que esta condición material medible, mensurable y conceptual que agrega: * carencia de poder de gestión y negociación: posición desvalorizada en el juego de transacciones de la sociedad formal , tanto en el ámbito social global o estructural, como en el de las relaciones personales de todos los días : trabajo, prestación, recepción de servicios, simple convivencia; la desvalorización constituye un fuerte obstáculo para la autonomía de gestión a la solución de las necesidades de supervivencia y para la búsqueda de oportunidades de crecimiento; * carencia de inserción social satisfactoria o equitativa Obvias situaciones de segregación territorial verificables; intangibles, como los efectos de la discriminación derivados del “desconocimiento o del manejo imperfecto o insuficiente” de los códigos de convivencia , comunicación o gestión propios de los sectores sociales dominantes, marcan las interrelaciones de la sociedad urbana o regional. (Victor Pelli)

coexisten generando situaciones de tensión y conflicto al orden dominante con secuelas de segregación, marginalidad, inseguridad y violencia.

* Se expresan con perfil propio las Ciudades. Las Ciudades constituyen hoy, el hábitat habitual de la mayor parte de la población. En ellas se concentran los recursos, los avances científico tecnológicos, las transformaciones de los sistemas de valores y cultura, las tensiones sociales y políticas y también hacen visible la desigualdad entre las condiciones de vida a las que se puede tecnológicamente aspirar y la existente en los sectores marginados. Un efecto demostración instala como deficitarias situaciones antes no consideradas como tales.

La presión demográfica y la incorporación tecnológica han originado la expansión e intensidad de utilización ambiental en los sitios urbanos con saldos de deterioro ambiental y crecientes factores de riesgo y exposición al peligro. Frente a ellos *vulnerabilidad* de los sistemas sociales y económicos se vuelve multidimensional. Pobreza y marginalidad afectan la capacidad de superar las secuelas de los impactos negativos.

En la nueva escena, la centralidad receptora de flujos globales de capitales, información y personas se acompaña por periferias fragmentadas en donde compiten y coexisten los grupos ganadores y perdedores. Si bien el centro mantiene la mayor intensidad de las innovaciones su estructura interna tiende a ser funcionalmente menos jerarquizada para volverse policéntrica y más compleja. El desarrollo de las redes de comunicación y accesibilidad vial alrededor organizan los cambios locacionales y las alternativas de desarrollo de las actividades comerciales, industriales y de servicios.

La fragmentación espacial, resultado de una urbanización que sucede a saltos, discontinua y dispersa en la que, las partes se diferencian según los niveles de infraestructura y accesibilidad y por la relaciones entre las formas construidas y la distribución territorial de las actividades.

Los cambios en lo urbano territorial se dan, en un contexto institucional favorable a la concentración del capital inmobiliario acompañado con el mayor tamaño de los proyectos y permite la rápida capitalización de las rentas, del cambio de uso de los suelos rurales y de la renovación de los sectores obsoletos u estratégicos de la ciudad, a la vez que facilita la dispersión territorial de las inversiones. La adopción de la forma tipológicas de "condominio cerrado" para variadas actividades urbanas: industrias, esparcimiento, cementerios, centros de trasbordo y otros, origina formas de acceso restringido, yuxtapuestas, escasamente vinculadas entre sí y con el tejido vivo de la ciudad preexistente.

Las alternativas de desarrollo residencial, yuxtaponen barrios cerrados de alta renta, conjuntos vivienda social y asentamientos informales y villas en un continuo / discontinuo de espacio urbano diversificado en "hábitats" en los que los hogares canalizan imaginarios de vida y construyen sus identidades. Estos espacios residenciales se proyectan en las áreas rurales y centros menores aledaños en segundas residencias adoptando muchas veces formas de organización y administración propias que subsumen funciones de las administraciones locales.

La dispersión de desarrollos favorece la valorización inmobiliaria y la propagación espacial de la especulación del suelo desde el centro a la periferia contribuyendo a limitar el acceso de los grupos de mayor carencia expulsándolos "hacia afuera", "hacia abajo" o "hacia adentro" alimentando la redensificación de los asentamientos informales y la ocupación irregular en los barrios centrales en condiciones de mayor obsolescencia y precariedad.

Los cambios exceden el patrón territorial y se acompañan de profundas transformaciones en los hábitos de convivencia, de uso y en las vinculaciones sociales y urbanas, con ruptura de las tradicionales relaciones entre clases sociales, las que se vuelven hacia sí mismas. El aumento del tamaño de la ciudad va de la mano del debilitamiento del control social. y la creciente

³ Precariedad urbana : entendida como deficiencias cualitativas del hábitat de hogares habitantes de ciudades, , acceso inadecuado al agua segura, al saneamiento y a otros servicios, mala calidad estructural de la vivienda, hacinamiento, tenencia insegura.

anomia. La fragmentación por su parte contribuye a la segregación y con ella a la menor interacción entre los grupos sociales, empobreciendo la ciudad, afectando la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía de todos los sectores sociales en forma independiente de su situación socio-económica.

El conocimiento de estas realidades y su devenir, presenta serias limitaciones que dan cuenta del carácter incierto de los comportamientos de las sociedades diversas y fracturadas. El cambio de valores, intereses y preferencias en disputa incluye a múltiples sujetos .

Una visión sectorial

En este escenario considerar la situación habitacional resulta complejo. La persistencia del déficit habitacional crítico⁴, el crecimiento y modificaciones cuali - cuantitativas en la formación de los nuevos hogares⁵, la dinámica demográfica concentrada en los sectores mas pobres, la obsolescencia física y funcional del parque habitacional producido a principios y mediados del siglo pasado⁶, el nuevo contexto urbano y las formas alternativas de asociación residencial y de expansión urbana, constituyen problemáticas a las que aún no se ha dado adecuado tratamiento.

La concepción jerárquica y sectorial de las estructuras de gobierno y de las políticas públicas restringe la comprensión de las crecientes interdependencias entre problemas y actores intervinientes y se muestra reductiva en sus abordajes.

En los últimos 40 años el Estado a través las políticas y programas habitacionales ha mostrado una significativa rigidez en un enfoque centrado en lo cuantitativo y en una lógica dirigida a la obtención de “ productos” ó “satisfactores” que privilegia las necesidades de los habitantes urbanos.

Tanto el modelo tradicional de “ intervención desde la Oferta” como las mas contemporáneos procesos de “activación de la Demanda” se resuelven por la oferta de “ viviendas llave en mano” .Si bien por una parte, proponen alternativas contrapuestas desde la gestión, que alternan la transformación del Estado Constructor al Estado Facilitador. Por la otra presentan semejanzas desde la incidencia sectorial en la macroeconomía y en lo específicamente sectorial, materializando emprendimientos masivos de inversión concentrada, regida por la búsqueda de economías de escala y por la especialización productivo-empresarial, de similar y cuestionable impacto en lo territorial y en lo social.

La intervención pública sumada al juego de los actores urbanos incide por acción u omisión modelando las conductas y decisiones de los pobladores urbanos en el acceso a la vivienda y a la ciudad con activa expresión en los cambios del patrón de asentamiento residencial.

El “ dejar hacer” ha modelado conductas y modalidades de inserción que van acumulándose y demandando respuestas creando una Agenda activa de situaciones inducidas. El Estado genera sus propios problemas.

El “ hacer..... “ La singular persistencia en las modalidades de intervención y gestión contraponen y aíslan la política habitacional de los efectores sociales activos y de otros sistemas alternativos de provisión habitacional generando importantes incongruencias Las modalidades de actuación se muestran fragmentarias, actuando en lógicas cerradas que interfieren unas respecto de otras generando conductas controversiales, presionando sobre el conjunto “filtrando” demandas y recursos de modo de satisfacer a los interesados con mejor capacidad de gestión,

⁴ Diversos estudios han estimado que el déficit habitacional de la Región Latinoamericana afecta entre 51 millones y 42 millones de hogares, dependiendo del criterio que se utilice para cuantificar el componente cualitativo. El 55 % es afectado por condiciones deficitarias de orden cualitativo y vive en condiciones de hacinamiento o precariedad .

⁵Para atender las necesidades por formación de nuevos hogares se deberían construir 3 millones de viviendas cada año , esto sin contar los impactos crecientes de la multiplicación de hogares monoparentales múltiples, y las necesidades de renovación emergentes de la obsolescencia edilicia y urbanística.

⁶ En particular el generado por el sector público en los últimos 40 años.

como factor común ,desconocen los esfuerzos cotidianos que realizan las personas pobres para ocupar y cobijarse en el territorio en el que han decidido o les ha tocado vivir.

Ni las políticas del Sector público ni el mercado presentan mecanismos que integren al total de involucrados.

2. Las políticas habitacionales en Argentina.

En la Argentina el déficit habitacional⁷ reconocido por el Estado Nacional se ha proyectado sin cambios significativos en los últimos 40 años excluyendo a más de un tercio de los hogares argentinos de las condiciones de habitabilidad apropiadas a los comienzos del Siglo XXI. Su persistencia muestra que a pesar de los esfuerzos realizados por la Sociedad nacional⁸ las políticas habitacionales y los sistemas de provisión habitacional vigentes presentan claras deficiencias en la solución de la problemática, lo que hace necesario una revisión de su evolución.

Las líneas de intervención y gestión habitacional⁹ de respuesta a las crecientes necesidades habitacionales ha tenido como estrategia dominante la provisión de viviendas “llave en mano” ejecutadas por el Sistema de Obra Pública acompañada de un proceso de gestión centralizada y sobre el soporte de procesos y productos uniformes impuestos a las ciudades y a los beneficiarios.

Las políticas habitacionales se instrumentaron a través de un Sistema que sostuvo un Estado interventor y constructor como medio de asegurar el derecho a la vivienda y la equidad social a través del poder administrador de los recursos sociales y le dio capacidad de ampliar la demanda y de sustentar los factores productivos para incidir en la resolución de los desajustes del mercado y en el acceso de los sectores con recursos insuficientes a los bienes y servicios esenciales.

La fundamentación social de esta decisión se apoya en la existencia del déficit habitacional que afecta a una proporción significativa de hogares argentinos y que hace necesaria la intervención del Estado en la aplicación de acciones correctoras y promotoras en atención a la problemática.

La *estrategia* de intervención a la problemática habitacional¹⁰ a través de un proceso de gestión centralizada institucionaliza el abordaje “cuantitativo” del déficit con fomento de la producción de viviendas “llave en mano” organizadas según conjuntos habitacionales ejecutados por el Sistema de Obra Pública sobre el soporte de procesos y productos uniformes impuestos a las ciudades y a los beneficiarios con desaliento a la producción local de vivienda.

⁷ Según cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 alcanza a 2,9 millones de hogares urbanos superando los 3 millones de hogares deficitarios si incluimos los hogares rurales. El 60 % se concentra en deficiencias cualitativas que afectan la vida de los hogares urbanos los que habitan en condiciones de habitación subnormal afectadas por la precariedad de las viviendas, el hacinamiento o la inseguridad jurídica. El 80 % de las situaciones deficitarias se concentran en la población del 1er y 2do quintil de ingresos.

⁸ El gasto público social en vivienda y saneamiento en Latinoamérica constituye un porcentaje relativamente reducido del gasto total, e incluso ha reducido su importancia relativa en las últimas décadas. Sin embargo la Argentina país continua siendo uno de los países con mayor “vocación sectorial” y su gasto habitacional por habitante y el peso de este gasto en el PIB son mayores al promedio de la región latinoamericana lo que debe interpretarse como una preocupación especial por abordar el déficit habitacional.

⁹ “La incapacidad de posicionamiento estratégico de las instituciones públicas relacionadas a la vivienda social, ya señaladas, la llevará a quedar atrapadas en sus rigideces y ritualismos, demostrando no poder operar en condiciones de incertidumbre .” El desconocimiento de los “otros” clausura la interpelación discursiva sobre sus concepciones, diagnósticos y prácticas de intervención. La perspectiva “simplificadora” coloca en un segundo plano de análisis y de la atención, al objeto (el problema habitacional) y a los sujetos que lo portan Estado y sociedad. “Marcela RODRÍGUEZ Alberto TABORDA M

¹⁰ “La incapacidad de posicionamiento estratégico de las instituciones públicas relacionadas a la vivienda social, ya señaladas, la llevará a quedar atrapadas en sus rigideces y ritualismos, demostrando no poder operar en condiciones de incertidumbre .” El desconocimiento de los “otros” clausura la interpelación discursiva sobre sus concepciones, diagnósticos y prácticas de intervención. La perspectiva “simplificadora” coloca en un segundo plano de análisis y de la atención, al objeto (el problema habitacional) y a los sujetos que lo portan Estado y sociedad. “Marcela RODRÍGUEZ Alberto TABORDA M

Evolución de las políticas habitacionales

1ra Etapa Las políticas habitacionales centralizadas

Analizar esta Etapa implica situarse dentro del paradigma de estructuración del Estado vigente en el momento en que se introducen las políticas habitacionales en la Agenda pública con la creación de la Secretaría de Vivienda¹¹ bajo el predominio del modelo de sustitución de importaciones y de la configuración del Estado de Bienestar, las intervenciones surgieron de una concepción sectorial incluida en una perspectiva de desarrollo integral y del reconocimiento de los Derechos sociales que estaban en la base de esta visión dominante en el inicio de los '60.

El Estado de Bienestar se fundó en el convencimiento de que era posible una intervención estatal que equilibre el desarrollo y crecimiento económico y la redistribución social de recursos, con el apoyo de una planificación pública tecnocrática y centralizada. Para ello el Estado, debía ejercer un rol activo en la economía a través de la promoción y creación de empleo y al mismo tiempo, administrar los satisfactores sociales. salud, educación vivienda entre otros, que le permitirían asegurar la equidad social y el desarrollo nacional. Un Estado interventor en lo sectorial con capacidad de ampliar la demanda y de sustentar los factores productivos para incidir en la resolución de los desajustes del mercado y en el acceso de los sectores con escasos e insuficientes recursos a los bienes y servicios esenciales.

El proceso de transformación en la esfera gubernamental se da, en un escenario regido por el paradigma del *modernismo*, con pasaje de la sociedad tradicional agrario-rural a la moderna sociedad industrial, las consecuentes modificaciones de la composición familiar y tamaño de los hogares y de la distribución territorial de la población, atraída hacia las áreas urbanas. Todo ello imbricado a cambios cualitativos en los patrones de calidad de vida, aumento del confort tecnológicamente esperable en una expectativa de progreso creciente indefinido y pleno empleo.

En este marco, la aplicación de la racionalidad científica a las formas de producción, administración y gerenciamiento con estricta división entre concepción y ejecución, departamentalización funcional, toma de decisiones por "expertos", la creación de tecnoburocracias de alta especialización junto a parámetros de costo - eficiencia y otros derivados del pensamiento económico constituyeron el fundamento de la toma de decisiones y de la orientación de las acciones habitacionales.

El Estado Nacional interviene, con participación de las jurisdicciones federales, en la producción de vivienda social determinando sus características y la población objetivo a través de una normatividad carácter "universal", con la aplicación de un patrón de modernización uniforme, racionalización dimensional y productiva de procesos y productos con estandarización de las operaciones, de los productos, de las relaciones dimensionales – funcionales. Las "soluciones prototipo" movilizan la producción masiva y las economías de escala sobre el soporte de un proceso continuo de desarrollo tecnológico.

Los Ejes de intervención de esta política fueron :

*** el reemplazo del ahorro voluntario a la vivienda por el ahorro forzoso**

La posibilidad de alcanzar los objetivos sociales establecidos para el Sistema se viabiliza en la obtención de fondos específicos necesarios al *desarrollo de los procesos productivos y a la redistribución social*. Surgen así los instrumentos legales que crean el Fondo Nacional de Vivienda FONAVI¹² que dará operatividad a la política habitacional.

La integración del FONAVI sobre el ahorro forzoso de los trabajadores constituirá la plataforma continua de provisión de recursos económicos genuinos. La rotación y acrecentamiento, en el marco de políticas de pleno empleo, por crecientes flujos de amortización se espera posibiliten el efecto redistribuidor dinámico y solidario de los bienes sociales producidos.

¹¹ 1963 Ley 16.765 dictada en el Gobierno del Doctor Illia. asigna competencias funcionales a la Secretaría de Vivienda

¹² 1972 Ley N° 19.929 Creación del Fondo Nacional de la Vivienda, en la que la responsabilidad planificadora y ejecutiva es nacional ;1976 Ley 21.581 FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA incorpora el Sistema de Organismos ejecutores. Las Operatorias del FONAVI estuvieron dirigidas a la construcción de viviendas nuevas estandarizadas respecto de beneficiarios inscriptos en los registros de demanda jurisdiccionales.

*** del “sujeto de crédito” al “beneficiario” objeto de la “asistencia” del Estado**

El reemplazo del ahorro voluntario aportado por los demandantes de vivienda considerados como “sujetos de crédito” por el ahorro forzoso, los transforma en “beneficiarios”, actores pasivos y dependientes del Estado, receptores “privilegiados” de los productos: *vivienda* resultantes del proceso de aplicación del Capital Social así generado.

La fundamentación social de esta decisión de apropiación pública del ahorro generado en el trabajo se apoya en la existencia del déficit habitacional¹³ que afecta a una proporción significativa de hogares argentinos y que hace necesaria la intervención del Estado en la aplicación de acciones correctoras y promotoras en atención a la problemática.

La *estrategia* de intervención a la problemática habitacional institucionaliza el abordaje “cuantitativo” del déficit con fomento de la producción de viviendas nuevas completas, organizadas según conjuntos habitacionales¹⁴ de gran escala, con funcionamiento autónomo con desaliento a la producción local de vivienda

La *unidad de implantación* de la inversión concentrada en el territorio, es el “conjunto habitacional¹⁵”. Los conjuntos habitacionales reúnen: vivienda, equipamiento e infraestructura completa en una organización espacial propia, de funcionamiento residencial autónomo.

Concebidos como una ciudad dentro de la ciudad el proyecto responde a plasmar el costo eficiencia en el polígono de intervención, mientras que el diseño incorpora una organización espacial propia y diferenciada del entorno: ocupación en densidades medias a medio-altas, edificios de viviendas colectivas, individuales ó mixtas, tramas que incorporan espacios abiertos de uso público y semipúblico que agregan condiciones espaciales y ambientales diferenciales consideradas de mejor standard, un limitado desarrollo de vialidades no congruente con los trazados colindantes o próximos.

Todo ello materializa nuevos modos de relacionamiento social y espacial que se conciben en los estamentos técnico- proyectuales, como una crítica no escrita al tejido urbano de subdivisión amanzanada y a la forma de vida de la ciudad tradicional .

Focalización Social :

El producto así diseñado es construido e impuesto al “beneficiario”. El acceso a la vivienda en lo locacional se da por Imposición no por opción libre y voluntaria.

La selección se realiza por un sistema de handicap o puntaje numérico que relaciona una ponderación de las características que determinan su elegibilidad dentro de la focalización socio económica vigente. Homogeneizadora del sector objetivo.

La oferta habitacional producida se dirige a una demanda cautiva que debe aceptar las condiciones impuestas por el Estado en las diferentes intervenciones . Ello contribuye a la falta de “apropiación “ y de “valorización social” de los productos habitacionales.

Focalización Territorial :

La aplicación de la política habitacional tiene un rol activo en el desarrollo urbano, impone a la ciudad sus lógicas de inversión, las que priman sobre las políticas de suelo y locales, desconociéndose las diversidades urbanas y las condiciones específicas de cada lugar, que no

¹³ El Déficit habitacional reconocido por el Gobierno Nacional alcanza a 3 millones de hogares en situación deficitaria.

¹⁴ En 1983 el FONAVI había construido 1742 obras (211.293 mil viviendas): 50 % unifamiliares y 50 % colectivas (89 % en edificios de PB y hasta 3 pisos) mientras el 80 % de la producción son obras menores a 200 viviendas (número de obras) que participan con el 17,3% de la producción el 20 % de la producción son obras > a 200 viviendas 87 % de las viviendas producidas en Conjuntos de mas de 500 viviendas concentrando en el 4% de las obras el 27,8 % de la producción.

¹⁵ En 1983 el FONAVI había construido 1742 obras (211.293 mil viviendas): 50 % unifamiliares y 50 % colectivas (89 % en edificios de PB y hasta 3 pisos) mientras el 80 % de la producción son obras menores a 200 viviendas (número de obras) que participan con el 17,3% de la producción el 20 % de la producción son obras > a 200 viviendas 87 % de las viviendas producidas en Conjuntos de mas de 500 viviendas concentrando en el 4% de las obras el 27,8 % de la producción.

fueran ventajosas para la decisión sectorial. El direccionamiento espacial de las inversiones se da en base a captar ventajas locacionales y da lugar a que los conjuntos habitacionales constituyan unidades funcionales semejantes e independientes del lugar de localización y del momento en que se instalan, con impacto en la fragmentación de los territorios urbanos. La incidencia de los valores del suelo en el precio final de las viviendas orientó las intervenciones hacia terrenos de bajo costo periféricos.

Los efectos en las ciudades del país no fueron neutros ya que privilegiaron el desarrollo selectivo del espacio urbano, creando nuevos territorios, concentrando las facilidades en algunos sectores urbanos, originando efectos no deseados sobre lugares, personas y actividades, creando desigualdades espaciales y excluidos. Esto acompaña la distribución asimétrica de beneficios entre los actores involucrados propias de este tipo de acción sectorial.

El FONAVI¹⁶ por mas de dos décadas contó con aportes de U\$S 850 Millones anuales y tuvo un rol activo en la conformación y sostenimiento del modelo productivo fundamentado en empresas constructoras y la generación de empleo vinculado. Por otra parte ancló al organismo recaudador, el Banco Hipotecario Nacional, utilizando sus excedentes transitorios en cédulas hipotecarias y de este modo al sistema financiero habitacional relacionado.

La aplicación con carácter “exclusivo” de financiamiento a la obra pública limitó su potencial multiplicador junto a, la aplicación de una política de asignación social con altos subsidios implícitos¹⁷, escaso cumplimiento de los reintegros y el “filtrado” hacia demandantes de mayor capacidad contribuyeron a su erosión¹⁸. El impacto de la espiral inflacionaria de los 80 lo quebró, al par que al sistema financiero público. La solidaridad implícita del Sistema y su sostenibilidad vinculada a políticas de pleno empleo y al consecuente acrecentamiento progresivo de los recursos disponibles por los aportes de amortizaciones de los préstamos otorgados no se concretó anulándose en los hechos su carácter revolvante.

2da Etapa: La descentralización

Durante los '80 la problemática de la transición a la democracia hizo necesario incorporar la dimensión ciudadana y el pluralismo en el marco de lo que se conoció como surgimiento de la sociedad civil .En este momento, a partir del desprestigio natural del Estado autoritario y de las debilidades del Estado de Bienestar se incorporaron perspectivas de respuestas a las demandas diferenciadas de los ciudadanos, presuponiéndose que la consolidación de la democracia generaría por sí misma crecimiento y bienestar

La crisis económica y el proceso inflacionario de la década del 80 y junto al retorno al régimen democrático orientan la apertura de cursos de acción hacia las necesidades mas reales y concretas de las personas, los lugares, las instituciones gubernamentales en los distintos niveles y la sociedad organizada¹⁹.

¹⁶ Leyes 19.929 /72 y 21581/77 Fondo Nacional de la Vivienda ; Ley 24.474 " Sistema Federal de Vivienda "1995.A partir de 1999 fue progresivamente deteriorándose su capacidad ejecutora al habilitar las leyes de presupuesto nacional la libre disposición de los recursos por parte de las administraciones jurisdiccionales quienes los orientaron a cubrir sus déficit fiscal, este deterioro alcanzó su mayor nivel en el año que autorizó la libre disponibilidad del 100 % del recurso. La producción total 1976- 2005 alcanza las 980.354 viviendas que corresponde a una inversión de US\$ 2 0.750 Mill

¹⁷ La mayoría de los subsidios en Argentina son regresivos—dirigidos a grupos de mayores ingresos y ignorando los de bajos ingresos; *los subsidios individuales son muy grandes, impidiendo su amplia distribución la mayor parte de subsidios está concentrada en el financiamiento de unidades de vivienda completas; y * la mayoría de los subsidios no son transparentes venta de tierras y viviendas a valores menores que el costo y los precios de mercado, contabilidad incompleta de los costos de construcción, financiación según tasas subsidiadas, altos niveles de mora.

¹⁸ los programas subsidiados a gran escala establecen relaciones de apoyo político a los gobiernos subnacionales y locales que una vez otorgadas resulta difícil retirarlas tanto por las prebendas particulares al sistema político local como a las expectativas de condonación o extinción de las deudas ya que los prestatarios públicos no son impugnables y no esperan pagos, lo cual incide severamente en los recursos disponibles por las altas tasas de morosidad . Al par deprimen la movilización del ahorro y fomentan una cultura de la corrupción y la dependencia clientelar y corporativa.

¹⁹ Las Res. Reg. FONAVI introducen la inclusión en las Operatorias de las Entidades Sin fines de lucro, Cooperativas, Mutuales como ejecutoras y aportantes de ahorro, de tierras y demanda organizada.

En esta Etapa se incorporaron modalidades de intervención y gestión habitacional diversificadas en respuesta más específica a las situaciones deficitarias de las jurisdicciones y a las demandas sociales vigentes. Si bien en lo social predomina el concepto de *Demanda universal* variadas iniciativas incluyen a las agrupaciones sociales. En lo urbano, continúa la inversión con el proceso compulsivo de *extensión urbana*, aunque con incidencia creciente en la **consolidación urbanística** de las periferias y la consecuente “*negociación*” entre los niveles de acción gubernamental local y los actores sociales intervinientes en los territorios de actuación.

En los 90, la hegemonía del modelo neoliberal con el predominio de la visión gerencial de la política social focalizada, junto a políticas de apertura, privatización y participación de la sociedad civil del ‘tercer sector’, influyó significativamente en la incorporación de elementos de evaluación del impacto de los programas y de articulación con organismos multilaterales, pero también eliminó la dimensión política de la problemática del desarrollo en una situación en donde ya comenzaba a expresarse el desempleo estructural y los crecientes niveles de pobreza.

Las orientaciones de la nueva política se caracterizarán según :

La descentralización operacional desde la administración central del sistema FONAVI hacia las jurisdicciones locales²⁰ se concreta y profundiza con la reestructuración gubernamental hacia el Estado Facilitador el que, incorpora importantes reorientaciones en la actuación habitacional,²¹ motivan el mayor protagonismo de la esfera local, gobiernos subnacionales y locales dando lugar a variadas respuestas a las problemáticas de las jurisdicciones, de los pobladores y de los espacios urbanos.

La diversificación de operatorias según tipos de demanda, generó mayor diversidad en los grupos beneficiarios aunque no mayor mezcla social, contribuyendo a activar los alcances sociales de la política.

El menor tamaño de los conjuntos, la menor escala de las intervenciones y la predominancia de la vivienda individual y la diversificación de las soluciones habitacionales dieron lugar al mayor aprovechamiento de las facilidades urbanas ya desarrolladas. Esto junto a crecientes niveles de participación local y alternativas de co-financiamiento compensaron la disminución de los recursos financieros que a pesar de su menor cuantía alcanzaron mayores niveles de eficiencia y eficacia.

Las políticas subsidiarias : la acción directa de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, en este período concurre a paliar los impactos negativos del cambio del modelo macroeconómico que, en lo habitacional, priorizan los grupos sociales y territorios de mayor desprotección²² consolidando, mejorando y fortaleciendo sus capacidades y estrategias. Así los Programas 17 Mejoramiento Habitacional e Infraestructura básica, Social en Areas de Frontera PROSOFA, Mejoramiento de Barrios PROMEBBA, entre otros. Sin embargo la incidencia de estas alternativas no alcanzan a modificar la incidencia de la concentración de la inversión en operatorias tradicionales vigentes por más de tres décadas, aunque sí, atenúan sus efectos y comienzan a

²⁰ Año 1987 . Por Res. Reg. FONAVI se descentraliza la aprobación de la aptitud técnica de los proyectos en los Organismos ejecutores provinciales. Dto. PEN 690 en 1992 modifica la política habitacional profundizando la descentralización, diversificando estrategias y activando a los actores sociales en la organización de las demandas y ejecución de las acciones incorporando la progresividad y el mejoramiento habitacional concurrentes a la consolidación urbana y rehabilitación de barrios y áreas deterioradas y precarias. La Ley 23993 cambia el origen del recurso FONAVI transformándolo en un alicuota del impuesto a los combustibles (con alejamiento del fundamento de redistribución directa del ingreso anterior). La Ley 24130 del mismo año descentraliza los recursos en forma automática a las jurisdicciones provinciales y acuerdan las condiciones de descentralización.

²¹ Año 1992 La Ley 23993 cambia el origen del recurso FONAVI transformándolo en un alicuota del impuesto a los combustibles (con alejamiento del fundamento de redistribución directa del ingreso anterior). La Ley 24130 del mismo año descentraliza los recursos en forma automática a las jurisdicciones provinciales y acuerdan las condiciones de descentralización. Año 1996 Ley 24.464 Sistema Federal de Vivienda crea un sistema habitacional descentralizado, el Consejo Nacional de Vivienda integrado por representantes del Poder Ejecutivo de las provincias y uno por el Estado Nacional, y los Fondos Provinciales de Vivienda que reunirán los recursos nacionales del FONAVI, sus recuperos y otros propios de las jurisdicciones. También incorpora la activación de la demanda a través de los créditos individuales y mancomunados para y hasta el 45 % de los recursos totales del Sistema, y el control social de los recursos conceptos (concepto de baja instrumentación en las acciones oficiales a la fecha).

²² Población con Necesidades Básicas Insatisfechas. NBI

desarrollar procesos de aprendizaje compartido entre los actores sociales que devienen en iniciativas de creciente impacto y apropiación social .

Nuevos instrumentos financieros²³ posibilitarán el vertiginoso crecimiento de la oferta de crédito hipotecario en el mercado privado²⁴ con gran consumo de tierras periféricas que desestabilizaron la estructura de precios excluyendo a los sectores populares de sus tradicionales áreas de asentamiento y favoreciendo la captación de ingresos privados por plusvalías urbanas ya desarrolladas y a los grupos de ingresos medios con mayor poder adquisitivo insertos en el nuevo modelo económico.

La convergencia de las acciones focalizadas según segmentos de demanda contribuyó en si bien contribuyó a la declinación del déficit habitacional crítico a fines del período.²⁵ no fueron sustentables en un escenario de desempleo y marginalidad creciente que agudizó las problemáticas de los sectores excluidos de modelo vigente., proyectándose en el mediano plazo que tuvo como hito culminante el quiebre institucional de fines del 2001.

Impactos de las políticas habitacionales en los períodos analizados

En lo socio- territorial, las inversiones habitacionales encuentran sus aspectos positivos en el desarrollo de facilidades urbanas que amplían las retrasadas infraestructuras existentes e incorporan modernos equipamientos sociales aunque la recuperación social de dichas plusvalías urbanas constituyen una oportunidad perdida.

Como contracara, los conjuntos habitacionales se localizaron espacialmente discontinuos y muchas veces desarticulados de la trama física y social preexistente extendiendo la ciudad hacia terrenos de poco valor, muchas veces con limitaciones ambientales críticas y en otros casos a expensas de espacios verdes, tierras de calidad productiva ó ecológica con efectos en la sustentabilidad .

La lejanía o aislamiento relativo incide en el costo-tiempo de los desplazamientos entre la población reubicada y la ciudad y no genera un ambiente favorable a la integración social y urbanística dificultando el acceso a oportunidades urbanas y la creación de redes sociales colaborando con condiciones de diferenciación y grados de marginalidad relativas.

Esta situaciones, se ven agudizadas en *la ausencia de la decisión de los destinatarios respecto de la vivienda y su localización* dan lugar también, a la baja valoración social y económica de los barrios. Esto incide por una parte, en conductas de incumplimiento de las obligaciones de pago de las amortizaciones comprometidas y por la otra, en la escasa apropiación y desarrollo organizativo para hacer frente a la vida social en los conjuntos. Las manifestaciones visibles son: el descuido edilicio, de los espacios e instalaciones comunes, la ausencia de mantenimiento que incide en la propensión a la rápida degradación y pérdida del valor patrimonial de los barrios, contribuyendo a albergar expresiones sociales conflictivas conducentes muchas a estigmatizarlos y dando lugar a un nuevo tipo de problema.

La racionalidad de una inversión mirada desde lo sectorial limitó las posibilidades de las transferencias al desarrollo urbano de la ciudad.

²³ Ley 24.855 privatización del banco Hipotecario Nacional y la Ley 24.441 Plan Nacional de Desregulación y Reactivación de la Industria de la Construcción crea nuevos instrumentos financieros: Fideicomiso, Leasing y otros dirigidos a movilizar un mercado de títulos hipotecarios de largo plazo.

²⁴ En la Argentina el principal actor de la banca pública fue Banco Hipotecario Nacional BHN fundado en 1867 fue una Entidad pública basada en la obtención de fondos de capital mas depósitos , mas sistema de ahorro y préstamos con garantía hipotecaria, emisión de cédulas hipotecarias. También se destacan las carteras hipotecarias de los bancos provinciales como el de la provincia de Bs. As. La segunda mitad del siglo pasado con sus escenarios de inestabilidad política y economía en espiral inflacionaria originaron la quiebra del sistema bancario público y la virtual extinción del privado. El BHN luego de su privatización²⁴ Ley 24.855 Desarrollo Regional y Generación de Empleo Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional Privatización del Banco Hipotecario Nacional Modificación Carta Orgánica Banco de la Nación Argentina.1997 El 49 % de su capital accionario es público evolucionó hacia su constitución como banco de 2do. Piso actuando en el otorgamiento de préstamos garantizados a las entidades prestamistas del mercado primario y hacia la emisión de bonos titulizables siguiendo la tendencia internacional de transformación de estos sistemas de alta especialización y concentración a funciones especializadas de menor complejidad..

²⁵Año 2001 El Déficit habitacionales ha reducido en (aprox.) 500.000 hogares en situación deficitaria) Según estimaciones de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales SDUV sobre cifras de INDEC Año 2001

Las infraestructuras y los equipamientos fueron circunscriptos a los conjuntos y a medida que la crisis de recursos sectoriales avanzó fueron dejándose de lado inversiones sociales siendo cada vez mas dependientes de las existentes y así insuficientes para cubrir las nuevas demandas.

Un aporte valorable de las realizaciones es la mejora de la calidad de los espacios urbanos y habitacionales y el actualizado equipamiento y diseño edilicio de las viviendas (standares). Sin embargo los trazados cerrados "en sí mismos", las dimensiones y tamaño poblacional, así como la densidad y rigidez de las tipologías edilicias contribuyeron a la *diferenciación* de sus entornos y la *indiferenciación de morfologías y tipologías espaciales*, caracterizando áreas de escasa significación y referenciamiento.

Debe agregarse una consideración particular a las estrategias de agregación espacial de conjuntos de vivienda propios de la Etapa de Descentralización que han configurado gran parte de las ciudades tal como hoy las encontramos.

La compra de amplias fracciones de tierras a bajo costo y el *aprovechamiento de externalidades positivas* existentes han orientado cada vez mas, la localización de los conjuntos, que terminaron adosándose sucesivamente por ampliación de las áreas de implantación. Se originaron así amplios sectores urbanos, visualmente repetitivos y yuxtapuestos con bajos niveles de articulación social y compartiendo una caracterización barrial que alude a la cantidad de viviendas como factor identificador: "las 50 viviendas", "las 134 viviendas", "las mil".

La redistribución espacial se da así en una nueva estructura de aglomeración, en donde la caracterización socioeconómica agudiza la segregación social que es su aspecto mas negativo. Por una parte la imagen que los habitantes de otros barrios se forman de los que habitan los conjuntos habitacionales ya sea por su escala o su degradación representa un factor espacial que contribuye al estigmatización y consecuente repulsa explícita o implícita.

El aislamiento, por otra parte, ayuda a que crezca la sensación de estar de mas de sobrar y ayuda a crear propios sentimientos de marginalidad y autodiscriminación.

La segregación reduce la interacción entre los grupos sociales y entre estos y la ciudad empobreciéndola culturalmente y disminuyendo los intercambios positivos.

3. La Política Federal de Vivienda. Objetivos y estrategias

La crisis que precipita en diciembre del 2001 fue de carácter estructural. En ella confluyeron causas de largo plazo, como otras de mediano y corto plazo que se producen a partir de una recesión iniciada a fines de los '90, que profundizó las fracturas sociales, la desigualdad y la pobreza y un proceso creciente de crisis de representación. La participación ciudadana tuvo, una incidencia importante tanto en términos de la protesta generalizada, como de instancias de concertación²⁶ y consenso y también movimientos de solidaridad y de emprendimientos solidarios que ayudaron a encontrar un piso a la inestable situación socio-económica.

El proceso de reconstrucción iniciado desde las elecciones de mayo del 2003, comienza a reconstruir la autoridad política y generar una renovación de expectativas en la población, de la posibilidad de un cambio en favor de la calidad institucional y de una sociedad mas equilibrada, asegurando la gobernabilidad y superando el escepticismo predominante.

La reactivación de la actividad productiva y del empleo serán las políticas coyunturales a las que el Sector habitacional contribuirá en alto grado.

En este sentido, las iniciativas del Gobierno Nacional, muestran la decisión política de transferir al Sistema público de provisión habitacional, recursos provenientes de sectores

²⁶ Se destacan las Mesas de Dialogo Argentino, y propuestas de Instituciones sociales de la producción, el trabajo y de base para hacer frente a la crisis .2002

favorecidos por la situación macroeconómica y de este modo compensar el creciente deterioro de la base financiera del Sistema Federal de Vivienda(impuesto a los combustibles líquidos) y de este modo contribuir a la reactivación económica post-crisis . buscando un doble impacto redistribuidor en el medio social en el acceso al empleo y a la vivienda.

La producción de vivienda es así, un factor que contribuye a asegurar niveles de actividad y empleo en el tiempo y en el territorio hasta tanto se generen condiciones de reactivación de otros sectores productivos. Se fundamenta en la hipótesis de que, las demandas del Sector están territorialmente distribuidas con la población y que la oferta tiene capacidad de movilización rápida. Esto permite impactar en la generación de empleos directos e indirectos de relativa elasticidad e impacto social y económico. Dicha elasticidad se origina en la versatilidad de la distribución territorial, de calificación laboral y de la movilidad de las organizaciones productivas. Por otra parte los acotados plazos de obras permiten ampliar y regular la actividad en forma voluntaria y en sitios determinados permitiendo la movilización de insumos disponibles en las diversas regiones y la captación de “valores de oportunidad”,

El diseño de la política federal propone en sus *Objetivos* explícitos una “Visión integral de la problemática socio-habitacional”; “Operatorias de alcance masivo adaptadas al amplio espectro de demanda”, Los mismos serán logrados a través de tres tipos de *acciones*: - *facilitadoras del mercado producción de viviendas*, - *promotoras complementarias al mercado* y - *directas de producción de vivienda*, aunque en la práctica la intervención se concentró en estas últimas.

Las *estrategias de intervención* se producen en forma simétrica a la caracterización del Déficit habitacional según niveles de ingreso, siendo estas últimas las de mayor incidencia en los hechos. Hasta hoy.

En el diseño y aplicación de la Política federal de Vivienda podemos distinguir tres fases:

En la **primera fase** los aportes nacionales se orientan a Objetivos de reactivación de las obras FONAVI paralizadas y a la capacitación productiva de los desempleados y reorientando fondos de subsidio a la generación de un proceso de reinserción social y laboral y proponen una gestión interministerial articulada.²⁷

Así los Programas de Reactivación de Viviendas FONAVI I y II, Solidaridad habitacional (compensatorio en las regiones de mayor desocupación laboral)y Programa de Emergencia Habitacional (formación de cooperativas beneficiarios Planes jefas y jefes de hogar desocupados y la continuidad

Debe destacarse que este último introduce una innovación en el modo constructivo incorporando por primera vez la organización social como medio instrumental en la construcción de los emprendimientos estrategia dirigida a mitigar la beligerancia de los movimientos sociales y conducirlos hacia nuevas reorganizaciones de mayor ductilidad.

La Inversión Total de ésta Fase alcanza los U\$S 269 Millones. con generación 251.700 empleos (167.000 directos; 83.900 indirectos).

Complementariamente se produce la centralización de todos los programas habitacionales dirigidos a la población con Necesidades Básicas insatisfechas²⁸ al Organismo nacional sectorial de vivienda desde el sector desarrollo social dándose continuidad a su atención.

²⁷ Ministerio de Planificación Federa Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo Social

²⁸ Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino **con Necesidades Básicas Insatisfechas (PROSOFA) Aportes FONPLATA Arg.7/94** Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica (población NBI) ²⁹El Programa está dirigido al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y/o grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad. El Programa está organizado en cuatro áreas básicas:1.Mejoramiento del hábitat de grupos vulnerables 2.Completamiento de vivienda 3. Acceso a vivienda básica 4. Infraestructura social básica Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA (Contrato BID N°940 OC/AR) Atiende las necesidades de la regularización dominial y la infraestructura externa e interna de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas NBI en asentamientos irregulares urbanos. Se financia con aportes nacionales y del Banco Interamericano de Desarrollo BID y Programa de Asentamientos Irregulares. Rosario Hábitat (Contrato BID 1307 OC/AR)

La **segunda fase** avanza en profundizar las acciones iniciadas con el *Objetivo* de fortalecer la reactivación económica y la generación de empleo evolucionando hacia consolidar la evolución decreciente del déficit y la mejora de calidad de vida de los hogares.

Así el Programa Federal de Viviendas 120.000 viviendas (de 42 m² con cumplimiento de Normas Mínimas de Calidad)1ra Etapa inversión estimada U\$S 1.300 Mill; Programa Federal Mejor Vivir 140.000 mejoramientos habitacionales Inversión estimada U\$S 466 Mill, tendrán impacto en la generación de 360.000 empleos (240.000 directos;120.000 indirectos). Al par se firman convenios para fortalecimiento del sector recuperos de amortizaciones FONAVI, y de las áreas de desarrollo urbano de los Organismos Jurisdiccionales de vivienda y de capacitación laboral con la Unión de Trabajadores de la Construcción. UOCRA

Todo ello es impulsado desde el Gobierno Nacional en forma centralizada, con participación activa de los Organismos del Sistema Federal de Vivienda apoyado en el modelo de gestión tradicional de la obra pública y en programas de capacitación laboral, fortalecimiento institucional de organismos públicos intervinientes y de los recuperos.

Debe destacarse en particular la innovación que representa el Programa Federal Mejor Vivir como alternativa para el abordaje del Déficit cualitativo de amplia incidencia. El programa innova en los productos a realizar incorporando acciones dirigidas a la recuperación del parque deficitario construido aunque mantiene el modelo de intervención por Obra Publica, en el que el beneficiario aporta el suelo y “ da entrada” a la empresa para que construya la solución habitacional ó “producto” financiado.

La **tercera fase** lanzada en agosto de 2006 busca en sus *Objetivos*: “Generar un marco de previsibilidad para empresarios y trabajadores”; “Profundizar la inversión para apalancar el crecimiento de la industria de la construcción”; “Promover el crecimiento sostenido de niveles de empleo”; “Generar puestos de trabajo en forma intensiva”; “Distribuir equitativamente el ingreso por la adjudicación en propiedad a las familias pobres” y “Mejorar sustancialmente la calidad de vida contribuyendo a la consolidación familiar”.

La estrategia es similar a la de las fases anteriores se materializa a través del lanzamiento del Programa Plurianual de Construcción de Viviendas cuya meta de construcción alcanza las 300.000 VIVIENDAS²⁹ y una Inversión aproximada de U\$S 6.000 Mill Sup 55 m² prom 5% x discapacitados

Debe señalarse que las estrategias reseñadas hasta aquí continúan las modalidades de operación tradicionales del Sector Habitacional en la Argentina . Esto es, decisiones centralizadas en el nivel nacional que a su vez traccionan y suman los recursos FONAVI en una creciente inversión sectorial que supera las máximas históricas del sistema público y que privilegian las organizaciones empresariales dirigidas a la construcción y producción, descentralizando la definición de los eventuales beneficiarios y la definición de las localizaciones a nivel subnacional.

Es decir mantienen y profundizan un modelo de gestión básicamente gubernamental dirigido a la activación de la oferta de viviendas sociales y los insumos asociados a su construcción masiva cuantitativamente significantes dirigidos a una demanda universal y “ cautiva” de sus resultantes.

²⁹ El Programa da continuidad a los Programas Federales I Y II en una proyección plurianual y se habilita en proporción a la terminación de las obras actuales. Fija Cupos por Región y Provincia ajustables cada seis meses del inicio y luego cada 3 meses a traves de Indicadores combinados de Eficiencia de la jurisdicción en la formulación, llamado a licitación y contratación; del gasto medido en la utilización efectiva de los recursos comprometidos y en el Cumplimiento de Metas del Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las viviendas FONAVI.

Los mercados inducidos por la fuerte demanda se muestran cada vez mas inelásticos, con aumento de los costos relativos, los que alimentan la inflación y con ella la incertidumbre respecto de la sostenibilidad de las iniciativas en el mediano plazo.

La imposición sectorial en lo social también se proyecta al medio urbano presionando el suelo y las facilidades de infraestructura y equipamiento disponibles situación obliga a diversificar las estrategias, acercándolas a los territorios concretos donde las demandas se dan y a la vez aumentar el impacto de los recursos aplicados .

En esta Etapa se da así una diversificación de Subprogramas que van desde la gestión el Sub Programa Federal con Municipios, el Subprograma de Villas y otros de complementación de infraestructura y nexos ,que tratan de captar las disponibilidades de suelo movilizando los territorios urbanos ya ocupados, e incidiendo en la consolidación urbana. .En ello se mantiene el modelo de intervención por Obra Publica, en el que el beneficiario aporta el suelo y “ da entrada” a la empresa para que construya la solución habitacional ó “producto” financiado.

Por su parte el Programa Habitacional de Emergencia introduce una innovación en el modo constructivo incorporando por primera vez la organización social como medio instrumental en la construcción de los emprendimientos estrategia dirigida a mitigar la beligerancia de los movimientos sociales y conducirlos hacia nuevas reorganizaciones de mayor ductilidad.

Es pronto aun para evaluar los impactos de éstas operatorias aunque en principio abonan a las consideraciones efectuadas para las Etapas 1 y 2 en relación la incidencia social y urbana.

Los programas alternativos

Las operatorias de intervención en asentamientos informales buscan canalizar y poner en valor la historia de la lucha y los esfuerzos con los que se han construido los asentamientos pobres. Allí la población ha volcado muchos logros en base a las propias fuerzas ó de sus organizaciones que les han permitido superar obstáculos Los asentamientos tienen estilos de vida y muestran una mezcla social³⁰ en el espacio, en las que si se propicia la mejora de las condiciones objetivas de calidad de vida e inclusión urbana junto al desarrollo de oportunidades con efectos en la movilidad social puede dar lugar a diversas formas de reversión de la segregación y desintegración social que los afectan.

La evolución de las intervenciones ha ido construyendo un enfoque Multisectorial / Integral de abordaje que supera el mero concepto de intervención “viviendista” ó de obra pública para reconocerlo mas bien como un accionar que tiende al desarrollo sustentable con efectos progresivos.

Desde la intervención habitacional aislada de las políticas locales se ha avanza hacia la intervención asociada interjurisdiccional con participación de todos los niveles de gobierno y con protagonismo de los Gobiernos locales que han permitido abordar políticas de consolidación urbana y articulación barrial-urbana dentro del marco de Planes estratégicos de desarrollo urbano

Los aportes al desarrollo local son aportados por las intervenciones que evolucionan desde la Construcción de Conjuntos Habitacionales para la reubicación ó relocalización de población hacia el Mejoramiento Habitacional articulado con los esfuerzos y opciones concretas de los pobladores.

³⁰ Los flujos migratorios que han conformado los asentamientos y la riqueza cultural que estos representan pueden agregar diversidad e identidad a barrios específicos que se disuelven en la dispersión de las alternativas locacionales impuestas.

Las inversiones en servicios urbanos, equipamientos sociales que proyectan prestaciones al entorno barrial, el desarrollo de redes asociativas, la organización micro productiva y la capacitación laboral aportan al proceso de desarrollo local e inclusión socio-urbana, reduciendo factores objetivos de riesgo físico y discriminación social.

Todo ello responde a integrar población segregada en “la villa” al conjunto social y urbano actuando en la solución de factores que inciden en dicha situación como la disminución y desarticulación de estigmas territoriales y problemas de delincuencia asociados.

Antecedentes

En la Argentina desde mediados de los 80 el Estado Nacional al impulso de los procesos de recuperación democrática que incidieron, como ya se ha dicho, en la mayor permeabilidad de las acciones públicas a los procesos sociales, desarrolló una serie de iniciativas para abordar la problemática de los asentamientos informales y responder de este modo a los hogares en situaciones habitacionales deficitarias en el territorio concreto, que aportaron en línea al Desarrollo Humano y Social de los sectores de mayor desprotección y a la consolidación de Políticas urbanas.

En un primer momento las iniciativas fueron financiadas con recursos nacionales y si bien fueron adquiriendo importancia creciente, se aplicaron en forma discontinua. Las dimensiones financieras asignadas y las crecientes dificultades presupuestaria limitaron sus alcances en relación a la problemática atendida, sin embargo sus resultados tuvieron significativa importancia en el contexto nacional dada la ausencia histórica de respuestas a las mismas. Entre éstas se encuentran : * En 1987 el SubPrograma Villas en el Conurbano Bonaerense. Programa Esfuerzo Compartido 005³¹ del Ministerio de Salud y Acción Social ; Año 1992 el FONAVI Dto. PEN 690/92³² ;1994 * *Línea de Acción 4.1 Reordenamiento urbanístico y Mejoramiento Habitacional de Asentamientos irregulares* Programa 17³³ Mejoramiento Habitacional e Infraestructura. Componente 4. Acceso a Vivienda Básica DNPH/ SSV/ SDS 1994/ 2000.

En un segundo momento, con financiamiento propio del Gobierno Nacional y Préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo BID se concretan Programas Sociales: Mejoramiento de Barrios: PROMEBA y Rosario Hábitat ,dirigidos a la Población NBI tienen por Objeto “encausar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal” .Sus propósitos explícitos se dirigen a Mejorar el hábitat de las familias que habitan en los asentamientos irregulares de la ciudad, recomponiendo situaciones de fractura urbana; Fortalecer las redes de solidaridad a través de la participación de los involucrados en el proceso de mejoramiento de su hábitat; Ampliar y fortalecer la cobertura de servicios sociales para la población vulnerable residente en los asentamientos y Formular políticas preventivas que faciliten el acceso a soluciones habitacionales adecuadas para aquellas familias que por sus bajos ingresos están excluidas del mercado habitacional.

³¹ Programa 005 El Ministerio con fondos no reintegrables de la Cuenta Especial N° 325 producto de la explotación de juegos de azar ejecuta a través de la Secretaría de Promoción Comunitaria los Programas 005 y 007. El Programa 005 “Erradicación de Ranchos” primero y luego denominado “Esfuerzo Compartido” otorgaba subsidios para poblaciones carenciadas los que eran administrados por Provincias, Municipios o Entidades de Bien Público ESFL con destino a la ejecución de viviendas por Esfuerzo propio y ayuda mutua EPAM ó con mano de Obra financiada por las ESFL(financiando materiales para la autoconstrucción de viviendas de menor categoría a la inferior del Sistema FONAVI)

³²El Dec. PEN N° 690 /92 Planteó la reconversión del FONAVI reconociendo el estado de emergencia habitacional. Dispone de una masa de U\$S 450 Millones a ejecutarse en tres años para hacer frente a las crecientes demandas sociales que expresa la sociedad nacional. y la apertura de nuevas líneas operativas.. Diversifica las soluciones habitacionales a través de 5 programas :* Programa de Soluciones Habitacionales. Rehabilitación de áreas urbanas deterioradas y Urbanización de tierras y Provisión de lotes con servicios

³³ Programa 17 Programa 17 Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica financiado con fondos presupuestarios de la Subsecretaría de Vivienda y otros aportes de Lotería Nacional S.E.) complementados con tierras mano de obra, asistencia técnica ,capacitación y administración por los por municipios y ONGs responsables de la ejecución y acompañamiento social de la población beneficiaria. mediante Convenios . El Programa está dirigido al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y/o grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad..Reforzar las capacidades de subsistencia y autogestión de los hogares en la cobertura de sus NBI. Permitir el acceso al crédito a sectores que por insuficiencia de ingresos o falta de garantías no tiene acceso al sector del crédito formal. Se destacan el proyecto Rosario 1994/2000 con una inversión de U\$S 60 mill, el Proyecto Córdoba U\$S 2 Mill y los Proyectos en Tucuman yPosadas.

Las Operatorias reseñadas fueron adquiriendo importancia creciente en la Agenda Pública y han constituido una importante fuente de experiencias y aprendizajes aunque no han logrado incidir aún en el abordaje de la problemática atendida³⁴, ni en la Inversión anual del Sector Habitacional³⁵ con impactos cuantitativos significantes. Esta situación parece a punto de cambiar.

La Política Federal de Vivienda del Gobierno Nacional (2003) al dar continuidad a los Programas de Mejoramiento de Barrios PMB: PROMEBA Y ROSARIO HABITAT ha salvaguardado el conocimiento y la experiencia adquiridos y los ha puesto en valor buscando la profundización de las políticas a través de proyectar sus alcances a través del PROMEBA II. Este programa en su 2da Etapa se orienta específicamente a abatir la situación deficitaria existente³⁶ concretando las inversiones territoriales de carácter público con la participación y el acompañamiento social a los beneficiarios involucrados profundizando su incidencia por articulación con los Programas Federales de construcción y de mejoramiento de Viviendas, Sub Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios y otros del actual menú de intervenciones ya reseñados. Dicho Programa se concretaría en un Marco plurianual de intervención en Etapas en las que se invertirían U\$S 1. 200 Mill en 4 períodos de 5 años cada uno. Esta continuidad institucional y económico-financiera permitiría transformar los PBM en una herramienta de Políticas de Estado dirigidas a contribuir a la resolución la problemática.

La experiencia ya concretada muestra *que este tipo de intervención habitacional* ofrece una convergencia, entre políticas sociales y urbano ambientales, que permite abordar “enclaves urbanos de asentamiento de la pobreza en los grandes conglomerados urbanos del país a través de un sistema integrado de acciones. Así también las modalidades de gestión dan cuenta de importantes innovaciones y una constante evolución de los procesos técnico- decisionales y de los enfoques e instrumental operacional aplicados, los que han ido adquiriendo mayor complejidad y precisión en los ajustes entre : intervención y fines; lógica de las necesidades / y la lógica técnico-política, entre otras.

4 . Los sectores dejados a su suerte. La autogestión y la autofinanciación

Mas de un tercio de la población no ha logrado insertarse en los sistemas formales de la economía y el trabajo generados en la ciudad quedando librada a resolver sus necesidades de habitación y de vida urbana por su propio esfuerzo, muchas veces resueltos en forma irregular y en condiciones de emergencia, insalubridad e inseguridad . Las estrategias de inserción urbana tuvieron al principio un carácter transitorio, precario el que fue consolidándose en el tiempo, configurando situaciones permanentes críticas en los social y en lo ambiental signando la vida de por lo menos tres generaciones de hogares.

³⁴ 1239 Asentamientos irregulares (concentraciones habitacionales, caracterizadas por la carencia de servicios, precariedad de las viviendas, irregularidad de dominio muchas veces en areas inseguras e inestables en lo ambiental y social) 1.302.100 habitantes , 289.354 hogares, 82.1 % de los hogares con tenencia irregular Según estimaciones SDUV DN Política Habitacional 2006.

³⁵ Incidencia en la inversión sectorial del 5 al 8 % anual (período de mayor actividad)

³⁶ 1239 Asentamientos irregulares (concentraciones habitacionales, caracterizadas por la carencia de servicios, precariedad de las viviendas, irregularidad de dominio muchas veces en areas inseguras e inestables en lo ambiental y social) 1.302.100 habitantes , 289.354 hogares, 82.1 % de los hogares con tenencia irregular Según estimaciones SDUV DN Política Habitacional 2006.

A lo largo del tiempo dichas formas subsisten y son reproducidas y expandidas por grupos sociales urbanos y rurales cada vez mas amplios que no detentan capacidades de acceso a las facilidades habitacionales del mercado privado y de la oferta pública.

Las estrategias que los hogares concretan para autoproverse de los hábitats de protección básica de sus condiciones de vida constituyen en su conjunto *procesos de producción social del hábitat* los que por su significación relativa³⁷ impactan en las disponibilidades habitacionales del país.

Mas de la mitad del patrimonio de viviendas existente ha sido construido por los propios ocupantes, principalmente en el sector de ingresos mas bajos siendo una de las modalidades de acceso fundamental en el acceso a la vivienda. En este sentido el proceso de autoproducción³⁸ o autogestión de su vivienda canaliza el esfuerzo cotidiano individual y colectivo que busca en forma acorde a su nivel y modalidad de ingresos, consolidar hábitats mínimos que aseguren la protección y seguridad física de sus miembros en primer lugar. Luego, en un proceso mucho mas lento van incorporando progresivamente condiciones de habitabilidad y calidad que se extiende en promedio entre 20 a 25 años, cuando los hogares son de ingresos bajos.

La relación entre *demandas/ producción / trabajo / financiamiento* se resuelve de acuerdo a las disponibilidades de "ingreso real y previsible" de los hogares en un período determinado, que les permite ir sustentando decisiones progresivas de inversión habitacional. El ingreso real integra todos los recursos monetarios o no monetarios que disponen o a los que pueden acceder a través de su ámbito social de pertenencia. Interviene en ello su posibilidad de ahorro monetario, la posibilidad de transformar el esfuerzo propio y el ahorro no monetario (materiales, equipos u otros) así como la puesta en valor de su valor de "confiabilidad" para obtener préstamos, la amistad ó pertenencia hermandades vecinales ó sociales (préstamo / ayuda/ ayuda mutua u otros).en el bien necesario y deseado.: la vivienda .

El insuficiente acceso al sistema financiero formal los lleva a utilizar financiamiento externo cuyos altos costos restringen aún mas sus posibilidades . Esto unido a la escasez de soportes de asistencia técnica necesarios al proceso de esfuerzo e inversión, el escaso o nulo acompañamiento en la formalización legal y normativa de sus espontáneas acciones sumerge a los hogares a prolongados esfuerzos que la mayoría de las veces supera la etapa generacional del hogar, que en general, resultan en bienes inadecuados y deficitarios.

Un valor estratégico no frecuentemente utilizado por las políticas publicas es la interrelación entre el proceso de producción del hábitat, los procesos de intercambios de bienes y servicios que requiere y su impacto en la economía urbana.

La prestación de servicios, la producción y consumo de materiales y equipos para la construcción, suelo urbano y el aumento de oportunidades de trabajo señalan las relaciones potenciales con la economía urbana. La movilización y reinversión de ahorros y recursos, de capacidades y aprendizajes estimulan y refuerzan las relaciones sociales y los mecanismos económicos operantes

La dicotomía de la situación entre los sectores atendidos y los dejados a su suerte transparenta la necesidad de buscar nuevas claves convocantes a la confluencia de estos mundos que coexisten en una especie de universos paralelos, que se descalifican mutuamente y reorientar las actuaciones involucrando a amplios sectores de la población hoy excluidos.

³⁷ Entre el 30 a 50 % del parque habitacional existente ha sido autogestionado o auto construido por los hogares sin acceso al sistema financiero público o privado La autoconstrucción representa mas del 30 % de la producción habitacional, Documento Actualización del Déficit habitacional a 1997 Secretaría de Vivienda.

³⁸ El proceso de auto producción presenta articulaciones con varios circuitos económico –productivos por una parte requiere de insumos materias primas, componentes y fuerza de trabajo propia o complementaria, por la otra, tierra, servicios profesionales o de acceso a la formalidad . El bien así construido puede constituir una oferta en el mercado de vivienda formal o informal.

Acorde a la situación reseñada la atención de estos sectores constituye una asignatura pendiente en las intervenciones públicas.

La instrumentación de estrategias y la construcción de instrumentos flexibles que corrijan las asimetrías y otros obstáculos actuales que divorcian el esfuerzo, el ahorro, el crédito y la inversión y a la vez potencien las capacidades de empoderamiento incluyentes de los sectores sociales.

Ello implica nuevas relaciones *entre Demanda /Trabajo / Producción /Financiamiento e innovación en el enfoque de gestión pública*³⁹, gestión asociada, descentralización local, complementación de recursos, vinculación entre decisión habitacional y mecanismos productivos y de generación de empleo local sustentable tanto como la participación de los destinatarios y su actuación en torno a sus propias prioridades así como la solidaridad y cooperación

También implica incorporar las actuaciones una perspectiva de “procesos” y de repuestas diversificadas y progresivas en las soluciones superando la visión de los “productos” y del “asistencialismo “ para pasar a la creación de mecanismos administrativo / financieros de Financiamiento solidario .

El Financiamiento solidario conlleva la construcción de un marco conceptual adecuado para la sostenibilidad y eficiencia de Producción Social del Hábitat . Son sus **Componentes** : **Crédito** ⁴⁰, **Subsidio**⁴¹,**Asistencia técnica**⁴²,**Capital Social**⁴³ . La articulación de los componentes se da en un proceso que exige la articulación de los recursos públicos y los propios de los destinatarios y que hace necesario articular procesos de concertación y ajuste a un orden de prioridades que completen progresivamente las condiciones habitacionales necesarias para el desarrollo de la vida individual y familia, pongan en valor los esfuerzos ya realizados y den lugar al crecimiento y desarrollo de “redes y mallas organizativo/ productivas involucrando y “empoderando” a amplios sectores de la población hoy excluidos.

6. Una Agenda para el mediano plazo

En la primera década del siglo XXI, y a partir de la crisis y reconstrucción que la Nación está atravesando se observa la necesidad de contar con una visión estratégica de mediano plazo como clave para la actual etapa de reconstrucción.

En un mundo de fuertes contrastes y paradojas y profundos se debe insertar las políticas habitacionales en una perspectiva más amplia. La capacidad movilizadora de estamentos y recursos sociales las dotan de importancia por todos los niveles que involucran. tanto nacional, como el regional y el local.

³⁹ La modalidad de actuación implica en términos metodológicos :

+Aceptar la complejidad. (interrelaciones institucionales e interpersonales) +Aceptar que lo masivo puede tener un tratamiento particularizado y personalizado..

+Aceptar que una acción de escala adecuada a la magnitud de la necesidad pueda realizarse por integración de múltiples acciones locales de escalas variables.

+Aceptar que en la acción gubernamental sobre procesos sociales críticos social debe habilitar grados creciente de compromiso de la población e instituciones afectadas o involucradas.

⁴⁰**Crédito**: intermediación financiera de condiciones flexibles ,productos y tecnologías adecuadas a cada contexto ,atención diferenciada viv nueva /mejoramientos bajo la lógica de la progresividad ,costos razonables que permitan la sostenibilidad de las operaciones e instituciones,, visión integral ,niveles de especialización en la gestión de cartera

⁴¹**Subsidio**: inversión social en vivienda, focalizado a los mas pobres, mecanismo redistributivo de la riqueza sujeto a control social.

⁴²**Asistencia Técnica** Intervención interdisciplinaria en procesos sociales, apoyo a la auto producción para eliminar la precariedad riesgo e ilegalidad de viviendas y barrios, que emergen ante la incapacidad de prevención y producción de condiciones adecuadas

⁴³ **Capital Social**° grado de confianza existente entre actores sociales de una sociedad con valorización de capacidades, saberes, cultura y valores comunitarios. recursos (monetarios y no monetarios)° las normas de comportamiento y el nivel de asociatividad entendido como la capacidad acción asociada, cooperativa, de vincularse a través de redes y de construir concertaciones y consensos e incorporación a procesos sociales de producción, apoyo y estímulos para acortar el proceso que puede significar a lo largo de toda una vida incluso pasar el proceso inacabado a hijos y nietos.

Pensar en el mediano plazo, supone la necesidad de configurar un programa estratégico consensuado.⁴⁴ De evitar el peligro de vivir en una permanente coyuntura y de aprehender de las enseñanzas de la historia reciente para no volver a caer en los mismos errores. Pero ¿qué características tendría esta estrategia.?

El interrogante podrían contestarse a partir de los consensos que están configurándose : en primer lugar, surge el consenso de una orientación equitativa, inclusiva y participativa, el segundo consenso gira en torno a la “institucionalidad” y la “sustentabilidad” acompañados por una orientación del desarrollo en términos productivos.

La existencia de consensos en construcción no supone la eliminación del conflicto y de diversas perspectivas en contraposición, sino que subraya la necesidad de avanzar en la construcción de una nueva perspectiva orientada a un programa consensuado y deseable en el que se de una **concepción integral de las políticas habitacionales al servicio del desarrollo social y el derecho a la ciudad** .

Dicha perspectiva debe incorporar las lecciones aprendidas e innovar en las materias necesarias, entre éstas:

- **Rescatar la opción de los actores sociales demandantes** y facilitar la posibilidad de ejercer la opción de elegir donde vivir y de asociarse y organizarse.
- **Integración social a partir de la diversidad** con mayor acceso a la ciudad por parte de los pobres pero también con mayor interacción física entre personas de diversos grupos sociales.
- **Fortalecer el desarrollo habitacional vinculado en lo social, lo local y lo urbano**
 - Articular las intervenciones acordes a singularidades propias de los pobladores, la ciudad y sus barrios .
 - Ampliar área de intervención en lo habitacional hacia lo barrial y lo urbano con inversiones de desarrollo y compensatorias de modo de favorecer el sentido de vecindario y asimismo atenuar la tensión barrio/ entorno que producen los emprendimientos.
 - Fortalecer y profundizar las líneas operativas de Mejoramiento y Recuperación de barrios que agregue a los actuales conceptos la intervención barrial en su dimensión socio espacial resolviendo los distintos déficit de vivienda , de articulación social, de servicios infraestructura, equipamiento y programas sociales
 - Ampliar las intervenciones de modo de favorecer el **financiamiento solidario** y la organización social desarrollado y aplicando los instrumentos legales y financieros apropiados e incluir a las áreas rurales en la iniciativa.
 - **Intervenir activamente en las Política de suelo** para extender los beneficios de los nuevos desarrollos con control de los procesos de especulación de suelos a través de regímenes de: regulación de la incorporación de tierra urbana y recuperación de plusvalías.
 - **Apoyar una Política de desarrollo** de comunicaciones, transporte público y equipamiento social para hacer efectivo el acceso de los habitantes cualesquiera sea su condición o localización.

⁴⁴ “dependiendo de nuestra visión de la sociedad, existe una conexión entre lo que deseamos y lo que finalmente podemos conseguir.” Amartya Sen, Premio Nobel de Economía . “La Nación, antes de poseer un pasado común, tuvo que crear esa comunidad y antes que crearla tuvo que soñarla, que quererla, que proyectarla, y basta que tenga el proyecto de sí misma para que la Nación exista.” José Ortega y Gasset.

El Estado proveedor y redistribuidor de beneficios sociales que centraliza y absorbe la sinergia social, limitando la interacción a un particular conjunto de actores vinculados por las tradicionales formas de ejercicio de la gobernabilidad latinoamericana: el clientelismo, el corporativismo y el autoritarismo debe ser superado.

La evolución debe orientarse hacia un Estado articulador y movilizador que se refuerce con la potenciación y puesta en valor de las disponibilidades y esfuerzos que la sociedad realiza. Que, para ello, introduzca cambios en las estructuras de relacionamiento Sociedad / Estado. que de espacio a la participación social. Son las alianzas y los consensos el real soporte de las acciones habitacionales. Sean estas de orientación de las inversiones publicas y privadas o de introducción de las reformas institucionales necesarias como la participación y corresponsabilidad en los procesos.

Las políticas habitacionales no serán sustentables si no se apoyan en el *desarrollo del capital social y la potencialidad cultural* siendo esta una condición instrumental necesaria para insertar las resultantes de los beneficios concretados a procesos de desarrollo mas amplios.

BIBLIOGRAFÍA

Impacto de los planes masivos en la estructura urbana Exposición Arq M.B.Rodulfo Seminario FONAVI . La importancia de la Vivienda Social en la Argentina Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano H. Camara de Diputados de la Nación Bs. As. **2006**

Intervención publica en asentamientos informales. Productos o procesos ? Exposición Ponencia Arq M.B.Rodulfo SEMINARIO LATINOAMERICANO:"Teoría y Política sobre Asentamientos Informales" Universidad de Gral. Sarmiento. Instituto del Conurbano EJE TEMÁTICO . Políticas Públicas sobre Asentamientos Informales2Los Polvorines Pcia de BsASs.**2006**

Las transformaciones urbanas y las políticas de intervención habitacional en argentina Exposición Ponencia Arq M.B.Rodulfo XII ENCUENTRO de la RED ULACAV Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda universidad y desarrollo del habitat social EJE TEMÁTICO: Los procesos de segregación residencial Mendoza, **2006**

La planificación como medio de concertación Territorio y Ambiente en el Ambito Rioplatense. Exposición Arq M.B.Rodulfo Mesa Redonda LINTA Laboratorio de Territorio y Ambiente Comisión de Investigaciones Científicas Pcia de La Plata. **2006**

* **Los Programas de Mejoramiento de Asentamientos informales** Expositor Arq M.B.Rodulfo Seminario internacional de expertos. Gobierno de la Ciudad de Mééxico Alternativas al desarrollo urbano y habitacional en la región del Valle de México y el Distrito Federal **Mééxico 2006**

* **Gestión del Hábitat y Gobierno** Revistas CONAVI 2004/2006 www.vivienda.gov.ar **2006**

* **Programa de Mejoramiento de Barrios** PROMEBBA www.promebba.org **2006**

* **Programa de Asentamientos irregulares** ROSARIOHABITAT www.rosariohabitatt.gov.ar **2006**

* **La evolución de la gestión en políticas habitacionales y su relación con el desarrollo local. El caso argentino.**

Análisis comparativo de modelos de gestión. Exposición Ponencia Arq M.B.Rodulfo XI ENCUENTRO RED ULACAV Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda UNIVERSIDAD Y VIVIENDA SOCIAL Experiencias Académicas para la Gestión Local del Hábitat ROSARIO, Pcia de Sta Fe **2005**

* **Políticas habitacionales en la Argentina** Seminario Internacional La vivienda en el marco de un Gobierno Progresista FUCVAM/ FECOVI/AEBU/SUNCA TACURU Montevideo .Uruguay Arq. Rodulfo María B. Revista Vivienda *

* **Políticas habitacionales . La Produccion social del hábitat y el financiamiento solidario** Exposición Arq M.B.Rodulfo SEMINARIO DE ECONOMIA URBANA Y DESARROLLO LOCAL: SUELO, INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA Y POBREZA. Maestría en Economía Urbana Universidad Torcuato Di Tella Mesa : Financiamiento de la vivienda y las familias pobres Bs As.**2005**

* **Acción gubernamental y producción social del hábitat. Encuentros y desencuentros. Las estrategias necesarias** Exposición Ponencia Arq M.B.Rodulfo II ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE MUJERES LIDERES BARRIALES Y FORO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMIENTO SOLIDARIO Panel: Experiencias promovidas desde el estado La Paz ,Bolivia **2005**

* **La situación habitacional y las políticas públicas** Arq M.B.Rodulfo Vivienda Popular N°56 **2005**

* **Relación entre políticas Habitacionales, trabajo y Financiamiento** Arq. M.B.Rodulfo Expositora Capitulo 2

* **Un enfoque relacional en las políticas de hábitat.** Marcela RODRÍGUEZ Alberto TABORDA M Libro Hábitat, Derechos y políticas SECYT/ CYTED/HIC-AL AVE-CEVE /SEHAS Córdoba **2004**

* **La segregación social del espacio en las ciudades de Amééérica Latina** Francisco Sabatini Pontificia Universidad de Chile.Doc. Estudios Urbanos y Territoriales Serie azul N°35Julio **2003**

* **Ciudades para todos** BID Jose Brakarz.M.Greene y Eduardo Rojas **2002**

* **Política de Vivienda** Banco Interamericano de Desarrollo BID Res 795 **1999**

