

AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN EN ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
agenda of reflection in architecture, design and town-planning

número 2
Julio 1995

CONTENIDOS/CONTENTS

1. **Editorial**
3. **Línea de horizonte**
5. *Rudolf Arnheim*
La senda de las artesanías
11. *Jorge Sarquis*
La razón a la luz de la imagen: Investigar en arquitectura
33. *David Kullock*
Política y realidad urbana en Buenos Aires: Impacto y compatibilidad de los proyectos urbanos en gestión
43. *Andrea Catenazzi y David Kullock*
Vivienda y bien público: La operatoria FONAVI
53. *Florencia Almansi*
Mejoramiento habitacional: Recuperación de la vivienda deficitaria
65. *Renée Dunowicz y Teresa Boselli*
La conservación y apropiación del barrio por sus habitantes
71. **Información para los autores**

AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN EN ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO
agenda of reflection in architecture, design and town-planning

número 2, Julio 1995

VIVIENDA Y BIEN PÚBLICO: LA OPERATORIA FONAVI

Andrea C. Catenazzi y David Kullock
con la colaboración de Alejandra Guzzo

Programa de Estudios y Asistencia Técnica a Municipios, Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA
Dirección (A. Catenazzi): Thames 2237, 1º C, 1425 Buenos Aires, Argentina. Tel. +54-1 774-2455

vivienda
housing-dwelling

bien público
common goods

política habitacional
housing policy

oferta habitacional
housing supply

Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)
National Housing Fund (FONAVI)

La crisis fiscal de los años ochenta puso en cuestión el concepto de bien público y la definición de cuáles podrían serlo en el marco de la selectividad del gasto social. La política habitacional argentina que tuvo como objetivo garantizar una "vivienda digna", materializada a través de un inmueble terminado, financiado públicamente y construido por empresas privadas, fue dejando paso a una concepción más flexible. El objetivo del trabajo es caracterizar los desplazamientos en la definición de los componentes públicos de la vivienda, producidos en el desarrollo de la operatoria Fondo Nacional de la Vivienda.

Housing and common good:

The FONAVI operation

The fiscal crisis of the eighties put in issue the concept of common good, and the definition of what could be considered so within a strongly restrictive social spending. The housing policy in Argentina, that had as its main goal to guarantee a "worthy dwelling", meaning by it a complete house, government financed and built up by private companies, changed into a more flexible conception of what a dwelling had to be. The objective of this paper is to characterize the displacements, in the definition of the public components of housing, produced during the evolution of the FONAVI operation.

Introducción

La crisis fiscal de los años ochenta en la Argentina, puso en cuestión el concepto de bien público y la definición de cuáles podrían serlo en el marco de la restricción del gasto social.

La política habitacional que tuvo como objetivo garantizar una "vivienda digna", materializada a través de un inmueble terminado, financiado públicamente y construido por empresas privadas, fue dejando paso a una concepción más flexible.

Esta tendencia se asentó en la constatación de que este tipo de política que sólo ofrecía como solución la vivienda terminada, no era suficiente ni se correspondía con una demanda diversificada, dentro de la cual los sectores de más bajos recursos no alcanzaban a ser beneficiarios del sistema (PEN: 1992).

La evidencia es el déficit acumulado de

3.000.000 de hogares en situación crítica, que requieren 1.400.000 viviendas nuevas, dado que 500.000 están en situación de hacinamiento y 900.000 ocupan viviendas de alta precariedad, en tanto 1.600.000 deben ser recuperadas.

En el contexto de esta situación habitacional y en el marco de una redefinición de la vivienda terminada como bien público, se propone como objeto de estudio la operatoria FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), constituida por ley N° 21.581/77¹ y las resoluciones reglamentarias que instrumentaron su aplicación, hasta la transferencia del recurso FONAVI al Régimen de Coparticipación Federal (agosto 1992).

Esta elección se basa en que la creación de un fondo de asignación específica destinado a la construcción de viviendas económicas constituyó un momento de innovación en política de vivienda. La considerable incertidumbre sobre su futuro es otra razón que justifica la elección.

El objetivo del trabajo es caracterizar los desplazamientos en la definición de los componentes públicos de la vivienda, producidos en el desarrollo de la operatoria FONAVI.

La caracterización de la relación vivienda-bien público, no apunta hacia una definición normativa —asociada conceptualmente a equidad, justicia, etc.—, sino que intenta poner en evidencia que, desde el “conjunto habitacional” hasta el “lote y servicio”,² existió un desplazamiento de lo que fue considerado condiciones mínimas de habitabilidad y de lo que el Estado definió como bien público.

En una primera parte se presenta un *marco de análisis* en el que se intenta exponer las razones por las que el Estado interviene en la producción de viviendas.

Bajo la denominación *origen de la operatoria*, se presentan los objetivos fundacionales y el marco institucional de la operatoria, procurando reflexionar sobre las condiciones que determinaron una alta intervención estatal en el problema de la vivienda.

1. La ley 19.929/72 que constituyó el recurso es considerada como antecedente.

2. Se trata de dos tipos de ofertas habitacionales de la operatoria FONAVI que serán caracterizadas en el desarrollo del trabajo.

En *instrumentación y crisis del FONAVI tradicional*, se presenta la puesta en práctica de un conjunto de mecanismos normativos y sus efectos externos. El concepto procesual de la operatoria permite relacionar las tendencias de desarrollo proclives a la crisis del sistema con las características del sistema mismo (Offe 1988 [1990: 41]).

Por último, se intenta una identificación de la situación actual, caracterizada como la *diversificación de la operatoria*. En este punto se intenta reconocer el proceso con que se fue instalando, en el discurso de la política de vivienda, la idea de diversificar la oferta habitacional.

El trabajo concluye con *consideraciones finales* acerca de los problemas de compatibilidad que la operatoria FONAVI tendió a equilibrar y las estrategias de solución utilizadas en el marco de la operatoria para manejar la crisis.

Marco conceptual: Vivienda y bien público

Se parte de la hipótesis de Topalov (1979: 39), respecto de la intervención del Estado en el mantenimiento de la fuerza de trabajo. La intención es identificar las razones de su intervención en la producción de viviendas y, por lo tanto, dar una justificación para que ésta sea considerada bien público y parte de las políticas sociales. La definición de política social toma la tesis expuesta por Claus Offe (1988 [1990: 72]).

Estado y política de vivienda

Se considera que la política social debe tomar efectivamente en cuenta como factores causales tanto los intereses y necesidades de los trabajadores como los imperativos “objetivos” del proceso de valorización del capital. Pero el desarrollo de la política social nunca puede hacerles frente de modo coherente. La solución a un grupo de problemas no coincide con la solución al otro; son mutuamente contradictorios.

El proceso de conversión de las exigencias sociales en políticas sociales se ve siempre mediado por las estructuras internas del sistema político, intervención que determina si se las reconoce o no como temas de la agenda pública.

El caso de la vivienda de los trabajadores, es el

de ciertos valores de uso necesarios para la reproducción que presentan el carácter de bienes de consumo duraderos y que se convierten en una necesidad disociada del salario.

El Estado interviene en vivienda por la contradicción existente entre el estatuto de mercancía de la fuerza de trabajo y la exigencia de reproducción de los trabajadores. Se cumple así un doble fin: por un lado, se mejoran las condiciones de producción de todo el sistema económico —en cuanto suministra ciertas infraestructuras esenciales que no podrían ser suministradas por el capital privado— y, por el otro, se asegura el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo.

Pero tal intervención favorece al capital concentrado de la industria de la construcción: el financiamiento de la vivienda facilita la aceleración de la rotación del capital y hace rentable la inversión.

En este marco, la política de vivienda es la expresión de los conflictos e intereses comunes de las distintas fuerzas político-sociales relacionadas con el problema de la vivienda, en el ámbito del Estado.

Política de vivienda y operatoria FONAVI

Para intentar reconocer la aplicabilidad de estos conceptos en el caso argentino, es importante analizar conceptos como el de “políticas sociales”, propio de los discursos globalizantes, pero que pueden no referir a las realidades locales.

En un mercado de trabajo donde conviven el avance del cuentapropismo y bajas tasas de asalarización, tiende a desdibujarse la definición de un sistema de políticas sociales que tome en cuenta la presión directa de fuerzas sociales organizadas alrededor de reivindicaciones.

Por otra parte, la fuerte presencia de las corporaciones en la arena política fortaleció, en el plano de las políticas sociales, una lógica que privilegió a algunos y excluyó a los no corporativizados del acceso a los bienes y servicios sociales. Esto dio como resultado políticas sociales que, junto con situaciones de privilegio, dejaron a un amplio sector de población sin ninguna protección social (Golbert 1988: 13).

En este contexto, la operatoria FONAVI es entendida como el marco institucional que se limita a la definición de recursos, actores intervinientes y tipo de oferta habitacional.

Los efectos materiales de la operatoria se dan

fuera del Estado, en un campo organizado por procesos sociales, en el que juegan roles decisivos las contradicciones entre la puesta en valor del mercado inmobiliario, las cámaras empresariales de la construcción, las demandas de vivienda y la acción del Estado frente a sus contradicciones.

Origen de la operatoria FONAVI

Condiciones de origen

Durante las décadas del sesenta y setenta, la organización del sector necesitado de vivienda, fue una de las que se inscribió en las movilizaciones políticas que atravesaban todo el país.

La potencialidad del peronismo entre la población villera, permitió conformar alianzas con otros sectores del movimiento popular. Por otra parte, la concentración territorial y urbana que caracterizaba a la población sin vivienda, sumaba a su cuantía un elemento más de presión. En medio del clima de movilización imperante, la acción tendiente a satisfacer los reclamos más inmediatos se vio favorecida.

Para contrarrestar la situación de movilización social predominante, se pusieron en marcha durante el gobierno militar de 1976-1983, una serie de medidas que tendieron a centralizar fuertemente el poder.

En este marco se promulgó la ley FONAVI 21.581 en mayo de 1977. El déficit habitacional era de 2.048.829 viviendas, que representaba el 28,8 por ciento del total de viviendas particulares ocupadas (INDEC 1980).

En el origen de la operatoria, el entonces Ministerio de Bienestar Social intentaba “poner en marcha un proceso paulatino pero sostenido, dirigido a revertir el fenómeno del déficit habitacional” (MBS 1977: 2), definiendo como objetivo: “facilitar una vivienda económica a las familias de recursos insuficientes” (MBS 1977: 11).

La resolución del problema habitacional era enunciado como un deber ineludible del Estado y de especial importancia para el desarrollo económico. La economía de escala fue un concepto que se consideró pertinente ante la idea de ganarle al déficit.

En el sistema tributario argentino habían proliferado, desde principios de la década del sesenta, recursos con asignación específica. La

restricción del gasto público de fondos generales y del redescuento del Banco Central, implicó la necesidad de establecer un fondo de asignación específica para la vivienda como fuente alternativa de recursos.

La constitución del recurso FONAVI para ser destinado a la construcción de viviendas había sido sancionado por la ley 19.929/72. La ley 21.581/77, que puso en marcha la operatoria FONAVI, modificó la estructura de ingresos del fondo. A partir de su vigencia, el fondo se constituyó por cargas laborales: una contribución del 5 por ciento sobre las remuneraciones a cargo del empleador, tanto público como privado, y una contribución del 20 por ciento de los aportes previsionales de los trabajadores autónomos. Se trataba de un recurso de tipo rotativo, que se iría constituyendo con la recuperación de los créditos.

A diferencia del aporte previsional o de las obras sociales, se trató de un aporte progresivo. Los aportantes fueron sectores que, en su mayor parte, encontraban el acceso a la vivienda por fuera del FONAVI, lo que supuso un alto grado de solidaridad interna dentro del sistema.

Estos recursos permitirían evitar “el abandono de las fuentes legítimas de financiamiento, producto de enfoques más o menos demagógicos de los gobernantes de turno” (MBS 1977: 3).

Población objetivo

Las movilizaciones populares que protagonizaron los sectores reivindicativos de la vivienda —movimiento de villas y barrios carenciados, más curas tercermundistas, más peronismo revolucionario—, hacían visualizar a la política de vivienda como producto de luchas de intereses, donde se inscribía la presencia amenazadora de la movilización popular.

Ante esta situación calificada de “enfoque inorgánico para resolver el problema de la vivienda” (MBS 1977: 1), se propuso una delimitación más precisa de los destinatarios de la política estatal. Los beneficiarios fueron aquellas familias cuyas capacidades de pago, excluida la atención de las necesidades mínimas, no alcanzaban a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta 30 años, con el menor de los intereses que fijaba el Banco Hipotecario Nacional. Cabe destacar el cambio de los mecanismos

de representación en la delimitación de los beneficiarios del FONAVI.

La ley FONAVI de 1972 permitía ser beneficiarios a entidades intermedias, entre ellas a organizaciones sindicales o reivindicativas de vivienda. En la ley de 1977 reaparece el pobre —al igual que a fines del siglo pasado— como población objetivo de las políticas sociales, y el propósito de resolver el déficit de un bien de primera necesidad, pero ninguna referencia a la vivienda como mantenimiento de la fuerza de trabajo.

Instrumentación y crisis del FONAVI tradicional

Características de la oferta habitacional

El producto final del sistema fue la entrega de una vivienda terminada ejecutada por un único actor: la empresa constructora. El resto de los actores integrantes del sistema contribuyó en forma intermedia a que se lograra este producto (SVOA-PNUD 1987). La ley garantizó como nivel mínimo de necesidad habitacional a satisfacer, esta oferta única para todas las familias de recursos insuficientes.

El concepto de vivienda terminada no aparece mencionado en la ley, sin embargo estaba indisolublemente ligada al concepto de vivienda digna. No existía en el universo aceptado socialmente que la vivienda producida por el Estado no fuera terminada.

Por otra parte, ante un gobierno que debía fortalecer su base de legitimación, la vivienda terminada implicaba un grado de visibilidad política deseable. Dicho producto se agrupaba en conjuntos habitacionales (PEN 1977: 11), compuestos por viviendas, más infraestructura, más equipamiento, producidos bajo el supuesto de economía de escala.

La construcción se realizaba a través de la licitación de un producto terminado y el financiamiento en cuotas a las familias beneficiarias, con el fin de adquirir en propiedad la vivienda adjudicada.

Una de las limitaciones de la operatoria fue que, habiéndose comprometido en una operatoria-resultado, su instrumentación eludió las consideraciones de diseño arquitectónico y urbano. Su espacialidad fue indirecta, derivada de que, como política de vivienda, requería para su realización de soportes físicos, dando como resultado al con-

junto habitacional que se identificó tradicionalmente con el FONAVI.

Este producto tuvo buenos estándares de superficie y durabilidad de la construcción. La carencia de tierras aptas implicó su ubicación en zonas desocupadas perimetrales. Se constituyeron conjuntos diferenciados o periféricos, con características de barrio autónomo.

Estos aspectos segregatorios, sintetizados como "diferencia tipológica con respecto al resto de la ciudad y homogeneidad interna" (Baliero y otros 1983: 151), fueron el resultado de la idea de economía de escala y de una intencionalidad proyectual, factores que se articularon para producir los conjuntos FONAVI.

Deterioro de la situación económica e insuficiencia del FONAVI

El deterioro de la situación económica argentina que se inició en la década del setenta y derivó en la hiperinflación, determinó una crisis fiscal sin precedentes. La hiperinflación golpeó de un modo particular al sector público, en razón de la menor capacidad y posibilidades de protegerse, originando dificultades para la prestación de bienes y servicios (Carciofi y otros 1991).

Sin embargo, si se hace referencia exclusivamente al déficit fiscal, en relación a la acción del Estado como productor de bienes y servicios, quedan veladas otras dimensiones significativas: la transferencia de recursos públicos al sector capitalista vía subsidios y una marcada evasión impositiva.

Aun cuando las cifras sobre la cantidad de viviendas construidas a través de la operatoria FONAVI no coinciden entre las distintas fuentes consultadas, se puede afirmar que en los primeros diez años se construyeron aproximadamente 350.000 viviendas. Estas cifras, frente a un déficit que se estima en 3.000.000 de hogares que padecen condiciones habitacionales deficitarias, son de escasa relevancia.

Por otra parte, el aumento del desempleo y del empleo informal conspiraron contra el monto del recurso, el que también se vio afectado por la creciente brecha entre el incremento de los salarios y el incremento del costo de la construcción.

Asimismo, el proceso inflacionario influyó sobre los contratos de locación de obras en general,

y los sistemas de reconocimiento de variaciones de precios en particular. Las cámaras empresariales de la construcción reclamaban el reconocimiento, tanto de los desfases entre las fechas en que se encuestaban precios y los momentos en que se verificaba la ejecución de la obra, como del cómputo de los costos financieros que debían afrontar (CAVERA 1990).

Los métodos empleados para la recuperación de costos condujeron a una pronunciada licuación de los capitales que involucró subsidios a diversos agentes económicos y sociales (SVOA-PNUD 1987).

La diversificación de la operatoria

Antecedentes

Desde 1981 se llevaron a cabo diversos intentos para desarrollar programas de alojamiento parcial (SEDUV 1981), unidades habitacionales según los criterios de vivienda evolutiva (SEDUV 1985), participación de los usuarios en el financiamiento de la vivienda (SEDUV 1987), viviendas mínimas ampliables (SEDUV 1987a). Fueron esfuerzos parciales asociados a la idea de vivienda evolutiva, que sólo comprometieron pequeños porcentajes del recurso FONAVI, pero marcaron una tendencia que se vio reafirmada paulatinamente.

En julio de 1984, la Secretaría de Estado y Desarrollo Urbano y Vivienda publicó el Plan Nacional de la Vivienda, haciendo especial mención a la importancia de organizar la acción según los diferentes estratos de la población a los que se debería atender. La clasificación se realizó según la distribución de ingresos de los hogares con vivienda deficitaria. El indicador del ingreso elegido fue el salario mínimo (SEDUV 1984).

Lo primero que puede observarse en esta nueva clasificación, es la aparición de una categoría por debajo del estrato socioeconómico destinatario del recurso FONAVI. Esta nueva categoría expresó una mayor focalización de la población objetivo. Aparece en escena un sector aún inferior, que no reúne las condiciones para ser adjudicatario de la oferta FONAVI, sino de otras alternativas tanto habitacional como de financiamiento. El rol de los sectores destinatarios en estas alternativas no es el de receptor pasivo de una vivienda terminada; en estos casos, participa de las etapas previas a través del aporte de mano de obra.

Para este sector el subsidio fue total, pero no de una vivienda sino de una "solución habitacional". El recurso no provino del FONAVI sino de fondos no reintegrables de la cuenta especial 325 del Ministerio de Salud y Acción Social, producto de la explotación de los juegos de azar y otras actividades.

En este proceso de fragmentación de la población necesitada de vivienda, la oferta tradicional del FONAVI, comenzó a asociarse a sectores medios, desprotegiendo a los sectores más vulnerables.

Características de la diversificación

La continuidad del proceso de recesión económica y la consecuente disminución de recursos fiscales se expresó en un cambio de paradigma respecto del rol del Estado ante el desarrollo social. En el campo de la vivienda apareció la idea de flexibilizar la oferta y focalizar la población objetivo.

Bajo el concepto de "flexibilización de la operatoria", se discutió los mínimos sobre costos, superficies y niveles de terminación; también sobre las opciones de gestión, tanto de financiación como de construcción.

Desde la "vivienda como deber ineludible del Estado", según consta en la ley FONAVI, se pasa al concepto de "solución habitacional". El concepto de vivienda comienza a ser cuestionado como indicador de las necesidades habitacionales mínimas, entrando en consideración otros: disponibilidad de agua, disponibilidad de baño, etc.

Esto derivó en la institucionalización de soluciones habitacionales que hubieran sido calificadas como deficitarias en el origen de la operatoria. Lo que aún no ha podido verificarse, es que hayan cubierto a un mayor número de familias.

El discurso que proclamaba y sancionaba metas ambiciosas e igualitarias derivó en una práctica que terminó instituyendo una estratificación según la capacidad de pago del sector social involucrado.

La aparición de la flexibilización de la operatoria no supone la desaparición del FONAVI tradicional asociado a las empresas constructoras a través de la economía de escala. Por el contrario, la mayor parte de los recursos continúan destinándose a este tipo de oferta, ahora reestructurados bajo el supuesto de productividad e innovación tecnológica.

En síntesis, la idea de diversificación de la operatoria sólo puede ser considerada en términos de propuestas y programas pilotos, dado que, en realidad, esta transformación del FONAVI fue un proceso paulatino.

Otra de las expresiones de la crisis del sistema FONAVI tradicional fue el proceso de transformación de la constitución del recurso. En medio de un proceso de crisis fiscal, el recurso FONAVI, en tanto fondo de asignación específica exento de discusión y disputa, comenzó a formar parte de la puja distributiva del sector público.

En julio de 1991, los recursos que ingresaban al FONAVI se incorporaron a la cuenta "Fondo Unificado de las Cuentas del Gobierno Nacional" de la Subsecretaría de Hacienda, la que estaba facultada para reglamentar el destino de los saldos con la finalidad de cubrir necesidades transitorias de la TGN (Decreto 1.199/91).

En agosto de 1991, a partir de la entrada en vigencia de la ley 23.966, se puso punto final al sistema de fondos de asignación específica. Las contribuciones que antes se destinaban al FONAVI quedaron transferidas al régimen nacional de previsión social. El FONAVI pasó a formarse como un porcentaje del impuesto total sobre combustibles líquidos y gas natural. De los 900 millones que recaudaba anualmente, el FONAVI pasó a 750 millones de pesos.

El FONAVI se transformó en un monto fijo, menor a la recaudación histórica del fondo, lo cual, sumado a la potencial desnaturalización del destino de estos recursos, fue lo que produjo las fluctuaciones en sus resultados. Posteriormente, el recurso FONAVI fue afectado a la financiación de distintos programas del Ministerio de Salud y Acción Social (Decreto 275/92).

Instrumentación de la diversificación

Si bien nos estamos refiriendo a gobiernos democráticos, la participación de los necesitados de vivienda aparece desdibujada.

Así como la puesta en marcha del FONAVI había contribuido a transformar las formas de representación de los sectores demandantes, en esta etapa surgen como nuevos canales de expresión las organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Las ONG's adquirieron peso como representantes de algunos sectores demandantes, contribuyen-

do a instalar en el debate la idea de vivienda evolutiva, como estrategia para acceder a una mayor cantidad de beneficiarios, y concibiendo a la vivienda como un proceso y no como un mero producto.

Las ONG's fueron alcanzando cada vez mayor reconocimiento, hasta transformarse en los sujetos privilegiados de créditos y promotores de la gestión, en las últimas resoluciones FONAVI.

A su vez, las familias de escasos recursos se transformaron de grupo sujeto evocado a actor participante de la producción del bien. Esta transformación reconoce que las familias de recursos insuficientes, los pobres, tienen escasa entidad política, salvo para ser convocados con el fin de destinar recursos económicos o fuerza de trabajo. Se pasó de las virtudes de la economía de escala a las virtudes de la participación del usuario.

Es así que la autoconstrucción cotidiana y de baja calidad recibió sanción institucional y entró en el universo de la operatoria FONAVI.

Oferta habitacional resultante

Los antecedentes sobre diversificación de la oferta se enfatizaron a partir de 1988, cuando la rebautizada Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA) firmó un convenio con el Banco Mundial.

En el marco del proyecto convenido con el Banco Mundial se propusieron "unidades de menor superficie con posibilidades de ampliación futura, reducción de los niveles de terminación y del costo por metro cuadrado, tiempos de ejecución menos prolongados y entregas parciales" (PRONATASS 1988: 22). Se trató de las nuevas categorías TAB y TM.

"El proyecto previó su financiamiento mediante un préstamo del Banco Mundial (49 por ciento), recursos FONAVI (46 por ciento) y ahorro de los beneficiarios (5 por ciento) (PRONATASS 1988: 23).

Por último, durante 1992, se realizó un intento de poner en práctica en forma integrada la propuesta de flexibilizar la operatoria FONAVI a través del diseño de programas específicos (PEN 1992).

Esta diversificación de la oferta tuvo dos tipos de formalizaciones, claramente diferenciadas según la población objetivo:

- Para aquellos con cierta capacidad de pago, el FONAVI tradicional, pero con financiamiento mixto (coparticipación). La incorporación del

ahorro previo de los destinatarios y la contribución de las ESFL, fueron fuentes de ingresos que tendieron a fortalecerse en este proceso de formación de un mercado de capitales con destino al financiamiento de la construcción de viviendas. La selección de los adjudicatarios tendió a realizarse a través de parámetros que privilegiaran la capacidad de pago. Volvieron a la escena de la operatoria FONAVI los sectores medios, que habían visto disminuidas sus posibilidades de acceso.

- Para los más carenciados, programas de vivienda evolutiva en general y de "saneamiento básico y disponibilidad de tierras" en particular. Este último usufructúa, frente a la inexistencia de recursos para infraestructura y equipamiento, los beneficios de la urbanización existente, resultando en una tipología sustancialmente distinta a la de los conjuntos habitacionales. Pero la menor necesidad de financiamiento que presentan estas soluciones evolutivas tienen como contrapartida un costo generalmente mayor, destinado a la organización y la asistencia técnica durante períodos prolongados de los grupos destinatarios. El cambio sustantivo es que la oferta financiada con los recursos FONAVI no es un producto construido, sino líneas de crédito asociadas a un tipo de solución habitacional.

Consideraciones finales

Se considera que la política social debe tomar en cuenta como factores causales, tanto los intereses y necesidades de los trabajadores, como los imperativos objetivos del proceso de valorización del capital (Offe 1988 [1990: 92]).

Desde esta *perspectiva de compatibilidad*, se sostiene que la operatoria FONAVI estuvo enfrentada constantemente al dilema de que muchas exigencias sancionadas legal y políticamente permanecieron sin reconciliar con demandas y capacidades de la política presupuestaria, financiera y de mercado laboral de la economía del país.

Para explicar el origen de la operatoria FONAVI, se debe tener en cuenta la presión ejercida por los sectores necesitados de vivienda y la falta de capitales para ser destinados a la actividad de la construcción.

En un contexto autoritario, como fue el gobierno militar de 1976-1983, el recurso FONAVI, en

cuanto fondo de asignación específica para ser destinado a la construcción de viviendas económicas, constituyó un momento de innovación política en vivienda.

La estrategia de solución elegida fue la que Offe denomina *asistencia institucionalizada* (1988 [1990: 100]). Este tipo de estrategia supone un sistema de gestión en el que los actores estatales concentran la toma de decisiones acerca del suministro de bienes y servicios que, en otro caso, serían inaccesibles o sólo disponibles a un costo considerablemente mayor. El financiamiento de la solución se realiza exclusivamente a través de recursos públicos. En este contexto, ¿cuáles fueron los logros y los fracasos de la puesta en marcha de la operatoria?

Uno de los logros fue la institucionalización de un fondo de asignación específica para financiar la política de vivienda destinada a los sectores de más bajos recursos. Otro de los logros fue contribuir a la desarticulación de las reivindicaciones relativas a la vivienda. La atomización de las familias necesitadas alteró las bases de sustentación de las reivindicaciones y cambió las condiciones de negociación. Esto debe inscribirse en el proceso de transformación de un sector de bajos recursos, pero mayoritariamente asalariado, hacia uno subempleado o empleado informalmente, que la política económica vigente —en especial el proceso de desindustrialización— iba produciendo.

Uno de los fracasos fue el de no haber mejorado sustancialmente la situación habitacional. El objetivo de ganarle al déficit a través de la vivienda terminada, se convirtió en un proyecto extremadamente caro. Otro de los fracasos fue un efecto indirecto. A través del financiamiento público sostenido y en medio de un contexto inflacionario, la operatoria FONAVI contribuyó a la desinversión de capital privado en la construcción.

La operatoria FONAVI tendió a originar mercados garantizados por ciertas corporaciones monopolistas, reduciendo así presiones que exigían un incremento en la productividad. Este factor contribuyó considerablemente al incremento de la inflación en determinados niveles de la actividad económica.

En estas condiciones de desarrollo de la operatoria FONAVI, y en medio de cambios operados en las reglas de juego entre Estado y sociedad,

comienza a definirse una nueva estrategia de solución, que intenta prevalecer en la instrumentación de la operatoria, asociada a la que Offe denomina *reprivatización*. Esta nueva estrategia surge como respuesta al problema de compatibilidad que le dio origen.

El aumento de las situaciones habitacionales deficitarias y la desarticulación de las reivindicaciones se expresó en una disminución de las expectativas. El acceso a la vivienda financiada por el Estado fue quedando fuera de lo previsible para los sectores de más bajos recursos.

La operatoria FONAVI declamó el derecho a la vivienda digna, pero no se transformó en realidad. Se tendió a confundir los objetivos de la operatoria con derechos consagrados. Como los objetivos no se cumplieron, fue como si el derecho a la vivienda se desvaneciera.

En su lugar, los sectores de bajos recursos insistieron o buscaron otras soluciones como es el caso de los asentamientos ilegales o de las casas intrusadas.

Las dos estrategias de solución identificadas en el desarrollo de la operatoria FONAVI definen distintas formas de conceptualizar la relación entre vivienda y bien público.

En el caso de la asistencia institucionalizada, es el Estado el que define las necesidades habitacionales mínimas. La operatoria FONAVI se constituyó como una convención tecnocrática acerca de lo considerado bien público en vivienda, en el contexto de un gobierno autoritario, continuada e históricamente sostenida por distintos sectores, y no porque haya sido el producto de acuerdos deliberados.

Sin embargo, la inercia institucional no fue suficiente para condicionar un desarrollo favorable de la opinión pública como fuente de apoyo político. En este contexto, el régimen democrático puso en marcha un proceso de concertación de actores, en medio de un cuestionamiento acerca del rol tradicional del Estado en la producción de viviendas.

¿Cuándo se rompe la imagen heroica de la política de vivienda? Aun cuando la política de vivienda nunca logró hacerle frente al déficit, es durante los últimos años, en medio de acciones tendientes a reducir el rol y el tamaño del aparato estatal, que se toma conciencia de que este objetivo jamás sería alcanzado.

En este contexto, el problema se desplaza del nivel estatal central a la esfera de los participantes inmediatos.

La reprivatización tiende a una remercantilización de la vida social. Se intenta reducir el campo y la importancia de la acción estatal, trasladando a la sociedad la definición de sus propias necesidades mínimas.

¿Cuál es la representatividad de los sectores necesitados de vivienda invocados para la definición de sus necesidades mínimas, en una sociedad con organizaciones obreras desarticuladas y tasas de desocupación y subocupación del 10 por ciento?

En un contexto de carencia de ámbitos sociales legítimos, la representatividad pierde sentido, porque el sujeto a ser representado en la política de vivienda está desarticulado.

Como resultado, se renuncia a cualquier concepción coherente de bien público en vivienda. En su lugar existe un menú de alternativas que van desde la infraestructura hasta la vivienda terminada.

La falta de vivienda no es una causa estructural de la pobreza, sino un síntoma. La emergencia de esta nueva forma de concebir las necesidades habitacionales mínimas implica ciertamente, de parte de los sectores de más bajos recursos, un comportamiento innovador. Ello presupone, en principio, un cambio en la estructura de relaciones entre estado y sociedad, que define las funciones constitutivas del lugar que este sector puede tomar, en un sistema que cada vez depende menos de ellos.

Referencias

- BALIERO, Horacio, y otros 1983. *Desarrollo urbano y vivienda* (Buenos Aires: Editorial Durruty).
- CARCIOFI, Ricardo, y otros 1991. *Reformas tributarias en Argentina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- GOLBERT, Laura. 1988. "El welfare state en la Argentina", *La Ciudad Futura* 12, 13-15.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 1980. Censo Nacional de Población y Vivienda 1980.
- MBS (Ministerio de Bienestar Social). 1977. *Boletín Informativo FONAVI* N° 1.
- OFFE, Claus. 1988. *Contradictions of the wel-*

fare state. Trad. española por Antonio Escotado, *Contradicciones en el estado de bienestar* (Madrid: Alianza Editorial, 1990).

- PEN (Poder Ejecutivo Nacional). 1992. *Anexo I: Diagnóstico habitacional* (Decreto 690/92).
- PRONATASS (Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales de la República Argentina). 1988. *El gasto público social*, vol. VI: *Sector Vivienda*.
- SVOA (Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental). 1981. Resolución Reglamentaria N° 49.
- . 1984. Plan Nacional de Vivienda.
- . 1985. Programa de Viviendas Progresivas.
- . 1987. Resolución Reglamentaria N° 106.
- . 1987a. Resolución Reglamentaria N° 112.
- SVOA-PNUD (Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 1987. *Informe sobre el sector vivienda* (Buenos Aires: Proyecto Arg. 86/023).
- TOPALOV, Christian. 1979. *La urbanización capitalista* (México: Edicol).

Recibido: 20 septiembre 1994; aceptado: 10 abril 1995

Andrea C. Catenazzi es arquitecta, egresada de la Universidad de Buenos Aires en 1982. Fue becaria de perfeccionamiento de la UBA. Obtuvo una beca externa para continuar su especialización en la Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne. Realizó estudios de posgrado en Conservación y Preservación del Patrimonio Arquitectónico y Urbano en la Universidad Nacional del Nordeste, y de Planificación y Gestión de Políticas Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Actualmente se desempeña como investigadora en el Programa de Estudios y Asistencia Técnica a Municipios de la Secretaría de Investigaciones de la FADU-UBA, y como docente en la cátedra de Planificación Urbana. Una reseña biográfica de David Kullock se encontrará en este mismo número de AREA, al pie de su artículo "Política y realidad urbana en Buenos Aires".