

AREA

agenda de reflexión en arquitectura,
diseño y urbanismo

*agenda of reflection on architecture,
design and urbanism*

Nº 12 | AGOSTO DE 2006

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo

CONTENIDOS

- 7** Editorial
- 9** Las ciudades centrales y la transformación de lo urbano en espectáculo
JUAN CARLOS ETULAIN | ISABEL LÓPEZ
- 21** Incorporación y estructuración de asentamientos urbanos precarios: vías de intervención para su rehabilitación
CÉSAR CASTELLANO C. | BELÉN GARCÍA | CARMEN VELÁSQUEZ M. | TOMÁS PÉREZ V.
- 39** Gestión ambiental metropolitana: aportes conceptuales y aproximaciones al caso de Buenos Aires
DAVID KULLOCK | PAULINA NABEL
- 53** Las estrategias de naturación de superficies inertes: un enfoque alternativo para el problema de la falta de espacios verdes en la ciudad de Buenos Aires
GUSTAVO NIZZERO | EDUARDO SIERRA | SILVIA PÉREZ
- 61** Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX
BEATRIZ CUENYA
- 73** Modalidades de intervención de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires: la década del noventa
TERESA BOSELLI
- 85** La seguridad de las personas con discapacidad en los sistemas de transporte
MARÍA NÉLIDA GALLONI DE BALMACEDA | CLOTILDE AMENGUAL | ADRIANA APOLLONIO

Los contenidos de **AREA** son publicados en:
The contents of AREA are covered in:
Architectural Publications Index
LatBook: www.latbook.com
www.libronet-usa.com
Latindex: www.latindex.unam.mx



políticas de vivienda
facilitación
partenariado
Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda)

*housing policies
enabling
partnership
Fonavi (National Funds for Housing)*

> BEATRIZ CUENYA
Universidad de Buenos Aires

CAMBIOS, LOGROS Y CONFLICTOS EN LA POLITICA DE VIVIENDA EN ARGENTINA HACIA FINES DEL SIGLO XX

Durante la década de 1990 la política de vivienda en el mundo ha atravesado un periodo de redefinición ideológica y política en torno al papel que deben asumir los distintos actores estatales, privados y comunitarios en la satisfacción de las necesidades de hábitat. En la Argentina, este proceso ha estado signado por una serie de conflictos y contradicciones asociados a la reforma del sector vivienda dentro de la reforma del Estado y a la nueva distribución del poder económico y político entre actores gubernamentales y privados resultante de dicha transformación. El proceso también ha exhibido logros que es importante consignar. En este artículo se presentan, en primer término, los conceptos e instrumentos que caracterizan al nuevo modelo de política de vivienda que está imponiéndose en el mundo. Luego se examina la situación argentina.

Changes, achievements and conflicts of the Argentine housing policy at the end of the 20th century

In the 1990s, the housing policy in the world underwent a period of ideological and political redefinitions with respect to the role that different state, private and community actors should assume in the satisfaction of habitat needs. In Argentina, this process has been marked by a series of conflicts and contradictions associated to the housing sector changes, the state reform and the new distribution of economic and political power among governmental and private stakeholders resulting as a consequence of these transformations. The process has also shown certain achievements which are important to mention. In this article, we present in the first instance the concepts and tools which have characterized the new model of housing policies which is asserting itself in the whole world. Next, the Argentine situation is examined.

Introducción

Durante la década de los noventa la política de vivienda en el mundo ha atravesado un periodo de redefinición ideológica y política en torno al papel que deben asumir los distintos actores estatales, privados y comunitarios en la satisfacción de las necesidades de hábitat. En la Argentina, este proceso ha estado signado por una serie de conflictos y contradicciones (en plena vigencia hacia fines de la década) asociados a la reforma del sector vivienda dentro de la reforma del Estado y a la nueva distribución del poder económico y político entre actores gubernamentales y privados resultante de dicha transformación. El proceso también ha exhibido logros que es importante consignar.

En este artículo se presentan, en primer término, los conceptos e instrumentos que caracterizan al nuevo modelo de política de vivienda que está imponiéndose en el mundo, particularmente en los países en desarrollo. Luego se examina la situación argentina, limitándose el análisis a la política social de vivienda, y no a la reforma de todo el sector.

1. El escenario mundial

Dos conceptos clave dan cuenta de los profundos cambios por los que atraviesan las políticas de vivienda en el mundo: *enabling*, traducido como habilitación o facilitación, y *partnership*, que significa asociación de distintos actores, traducido como *partenariado*. *Enabling* hace referencia a la necesidad de suministrar un marco legislativo, institucional y financiero en el cual los emprendimientos del sector privado, de las organizaciones sociales y de los individuos puedan desarrollar efectivamente el sector de la vivienda. El Estado debe contribuir a estructurar ese marco, cumpliendo un rol de facilitador de las iniciativas particulares en el ámbito del mercado; es decir que el Estado debe dejar de lado su anterior función de productor de vivienda y asumir el papel de administrador en la totalidad del sector y de orientador del desempeño del ámbito privado estructurado y no estructurado, poniendo más énfasis en la función global que cumple la vivienda en el desarrollo económico y social. La noción de *partnership*, por su

parte, alude a la creación de nuevos escenarios de gestión que permitan aunar la acción de los gobiernos, especialmente los locales, con las iniciativas del sector empresarial y las de la sociedad civil (ONG, organizaciones sociales y familias).

Dichos conceptos fueron definidos en una sucesión de documentos y publicaciones de Naciones Unidas y Banco Mundial y finalmente incorporados en el Plan Mundial de Acción para el Siglo XXI que aprobaron los gobiernos nacionales en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, conocida como *La Cumbre de la Ciudad o Hábitat II*, realizada en Estambul en 1996 (véase, por ejemplo, Coulomb 1998).

¿Cómo se están plasmando estas ideas en las políticas de vivienda que se formulan y ejecutan en los países en desarrollo? De manera ciertamente simplificada, podría decirse que hay dos tendencias en curso: una hegemónica y otra, más bien, marginal.

La primera está representada por un nuevo modelo de política de vivienda, que ha comenzado a imponerse en la mayor parte de los países en desarrollo y que apuesta fuerte a que *los mercados funcionen*. Sus pilares básicos son: a) la eliminación de las entidades públicas de la construcción y financiamiento (evitando que desplacen al sector privado), concentrándose los esfuerzos gubernamentales en lograr el mejor desempeño del sector privado; b) el perfeccionamiento del mercado mediante una serie de medidas e instrumentos que servirían para convertir a los préstamos de vivienda en alternativas atractivas para las entidades financieras (la estabilidad macroeconómica, fortalecimiento de la estructura legal para el financiamiento de la vivienda, atención a las leyes que rigen para ejecutar hipotecas, simplificación del registro de títulos de propiedad de la tierra, entre otras) y c) el buen diseño de subsidios de demanda (subsidios transparentes separados de las fuentes de financiación) para evitar el desgaste de las instituciones de financiamiento y tener mejor impacto en la población pobre.

Una segunda tendencia está representada por el conjunto de *experiencias alternativas* que especialmente varios gobiernos locales

ponen en marcha en sus ciudades, guiadas por el principio de que la ciudad debe ser accesible a todos sus habitantes, lo que exige un control institucional sobre el uso especulativo del suelo y una distribución y accesibilidad más equitativa de equipamientos sociales y servicios públicos. Dentro de este grupo se incluyen los programas de regularización de loteamientos (adecuación de loteos irregulares a los estándares urbanos vigentes), los de regularización fundiaria (regularización de tenencia de los inmuebles), los de urbanización de asentamientos irregulares, los de capacitación y asesoramiento para la vivienda popular, los bancos de tierras y materiales y los microcréditos para mejoramiento de vivienda, entre otros. Estos programas usualmente son tangenciales dentro de las agendas públicas y casi nunca superan el nivel de experiencias piloto. Las limitaciones con las que tropiezan derivan no solo de la escasez de recursos públicos sino también de la extrema pobreza de los grupos sociales a los que van dirigidos y la falta de participación de los sectores productivos privados. Un obstáculo importante está dado por el hecho de que la estructura institucional de los municipios no está preparada para las nuevas dinámicas de trabajo que implican los programas de vivienda popular. Se requieren profundas transformaciones en la capacidad operacional de los gobiernos locales para dar lugar a procesos de asistencia técnica, cooperación y participación con los habitantes, y también de coordinación intersectorial con otras reparticiones del propio municipio. Este tipo de experiencias además son muy vulnerables frente a los cambios políticos y administrativos.

2. La política de vivienda en la Argentina: hacia un rol facilitador del Estado

En la Argentina, la promoción de un nuevo rol del Estado como facilitador de las acciones del sector privado —más que como productor directo de vivienda— comenzó a instrumentarse hacia comienzos de la década de los noventa, mediante una sustancial reforma del sistema institucional y financiero de la vivienda, que implicó:

a) La reestructuración del Fonavi (Fondo

Durante la década de los noventa la política de vivienda en el mundo ha atravesado un periodo de redefinición ideológica y política en torno al papel que deben asumir los distintos actores estatales, privados y comunitarios en la satisfacción de las necesidades de hábitat.

Nacional de la Vivienda) —en torno al cual se había estructurado la política de vivienda dirigida a los sectores de recursos insuficientes— y la creación de un nuevo marco institucional y financiero para el sector: el Sistema Federal de la Vivienda.

b) La reorganización del BHN (Banco Hipotecario Nacional) que se transformó primero en banco mayorista y luego en sociedad anónima privatizada.

c) La promoción del sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo a través de la titulización de hipotecas.

No se ha efectuado aún un balance de los impactos de esta reforma, lo cual excede las intenciones de este trabajo. Un somero análisis de lo ocurrido en torno al Fonavi permite advertir que su reestructuración ha aparejado cambios importantes respecto del anterior modelo de política de vivienda, los cuales, a su vez, han significado logros y conflictos.

2.1. Cambios en la política de vivienda a partir de la reestructuración del Fonavi

La reforma del Fonavi se instrumentó a través de la Ley 24.464, del 8 de marzo de 1995 (Gobierno Nacional 1995), que creó un nuevo marco institucional y financiero para el sector de la vivienda: el Sistema Federal de la Vivienda que hoy rige.¹ El nuevo sistema fue concebido como un "instrumento facilitador de las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso

1. El Sistema Federal de la Vivienda está constituido por: 1) el Fonavi, 2) los organismos provinciales y la ciudad de Buenos Aires, responsables de la aplicación de la ley y de administrar los recursos por ella creados, y 3) el Consejo Nacional de la Vivienda (integrado por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales que adhieran a la ley y la ciudad de Buenos Aires) con competencia en la planificación y evaluación del desarrollo del sistema.

2. La ley estableció que los créditos se debían destinar a la construcción y/ o compra, refacción, ampliación o completamiento de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes (artículo 14).

3. Un balance del Fonavi efectuado a fines de 1994 y publicado por la prensa un año más tarde arrojaba los siguientes resultados: en dos décadas el Fonavi había construido 511.790 viviendas con 20.000 millones de dólares. Había gastado en promedio 39.100 dólares por vivienda, pero la mayoría de las unidades no superaba un valor de mercado de 5.000 dólares, otras se habían regalado y una pequeña parte se había negociado a precios superiores a los 10.000 dólares. A eso se sumaba la morosidad de los adjudicatarios que se estimaba en el orden del 50% y el mal uso de los fondos por parte de las jurisdicciones. Se daba un ejemplo según el cual, hasta el año anterior, uno de estos organismos había destinado el 80% de los recursos para el pago de sueldos a su personal, contaba con un presupuesto para levantar 5.000 viviendas al año pero sólo había construido 1.000. Y, según la auditoría, las obras contratadas durante 1993 habían tenido sobrepagos del 91% en sanitarios y 245% en ascensores. En algunas obras que jamás se ejecutaron, los contratos prevenían pagos por adelantado (Diario Clarín 18/12/1995, suplemento de Economía).

4. La ley estableció que los recursos del Fonavi se integrasen con el 42% de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos, debiendo proporcionar como mínimo 75 millones de pesos por mes calendario (900 millones por año) y disponiendo que, cuando las percepciones fueran inferiores, el Tesoro Nacional debía hacer los anticipos necesarios para mantener ese nivel de financiamiento, los que sería compensados por excedentes posteriores si los hubiera (artículo 3).

a la vivienda digna" (artículo 1). Esta reforma generó tres grandes cambios con respecto al modelo anterior:

a) La descentralización de la masa de recursos que conforman el Fonavi hacia las provincias y ciudad de Buenos Aires, asignándoseles a dichos organismos facultades para determinar la programación de sus obras e inversiones, definir las características de las obras, oportunidad de su ejecución, seguimiento y control, y proceder a la adjudicación y administración de los recursos; también los autorizó a descentralizar la ejecución de las acciones a municipios, comunas y entidades sin fines de lucro (cooperativas, mutuales, organizaciones gremiales y ONG). Esto significó una quita del poder que anteriormente disponía el organismo federal de la vivienda (la ex Secretaría de Vivienda de la Nación), el que previamente se encontraba facultado para ejercer las funciones que la ley encomendaba, en adelante, a los organismos provinciales y ciudad de Buenos Aires.

b) La fijación de metas hacia una paulatina reorientación de los recursos, desde la producción de conjuntos masivos de viviendas al crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda.² La ley estableció metas para el gradual redireccionamiento de los fondos, desde la producción de viviendas nuevas al crédito individual para la adquisición de viviendas en el mercado. Determinó que cada jurisdicción debía incrementar en un mínimo del 15% anual el fondo para financiar la demanda mediante préstamos para la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda, durante los primeros tres años, llegando a un mínimo del 45% del fondo aplicado a esta modalidad una vez concluido el tercer año (artículo 3). Con esto se abrió la posibilidad de un cambio sustancial en la unívoca política de vivienda llave en mano, lo que afectaría los intereses de las empresas constructoras contratistas del Estado que se han beneficiado del antiguo modelo productor.

c) El establecimiento de pautas para sanear deficiencias crónicas en el funcionamiento del Fonavi, cuestionado por problemas de ineficiencia y corrupción, y para mejorar el esquema financiero.³ La ley determinó plazos para la escrituración de las viviendas

adquiridas con créditos del Fonavi, contempló la posibilidad de afectar los recursos asignados a cada jurisdicción como garantía de préstamos a contraer, permitió flexibilizar las carteras hipotecarias para la obtención de recursos adicionales tanto en el país como en el exterior. Finalmente, la ley también estableció mecanismos de control y parámetros para asignar premios y castigos a la gestión de los gobiernos. El Fonavi se distribuye entre las jurisdicciones de acuerdo a coeficientes que cada dos años deben ser revisados por el Congreso de la Nación, "teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra y la variación del déficit de acuerdo a cifras del INDEC y al dictamen del Consejo Nacional de la Vivienda" (artículo 5). Con esto se crearon condiciones favorables para mejorar los aspectos financieros del sistema y poner bajo control más estricto la gestión de los organismos ejecutores.

Un rápido análisis de estos ejes permite advertir que el nuevo sistema creó las condiciones para una reasignación de roles y cuotas de protagonismo político y beneficios económicos entre los distintos actores, tanto públicos como privados, vinculados al sistema político, económico e institucional de la vivienda. Lo que la ley no modificó es el carácter de fondo específico del Fonavi, a la vez que continuó asegurando una masa considerable de recursos destinada a su conformación.⁴

Como consecuencia del mayor poder otorgado a las provincias (descentralización de los recursos financieros y poder político de aplicación de la nueva ley), la profundidad y el alcance de los cambios impulsados por la nueva normativa en dirección a un rol facilitador del Estado, pasaron a depender, en buena medida, de la voluntad política de sus gobiernos, de la fuerza de sus alianzas y compromisos con las empresas constructoras y clientelas políticas, de la vocación de trabajo con ONG y organizaciones de base. Sería necesario analizar el variado mosaico de las políticas de vivienda provinciales para evaluar en qué medida se efectivizó la reforma y cuáles fueron sus resultados. En los puntos siguientes se avanza en esa dirección.

2.2. Logros del nuevo sistema de vivienda según el balance oficial

Un balance de la política de vivienda con posterioridad a la reforma requiere examinar lo que ha ocurrido en las provincias con la aplicación de los fondos del Fonavi, ya que son ellas las principales artífices de la aplicación de los nuevos instrumentos. De acuerdo a la información producida por la Subsecretaría de Vivienda (1999), mediante sus auditorías anuales a los organismos ejecutores, han habido logros:

- > Hubo un incremento de las unidades terminadas por año junto con una mayor diversificación de las operatorias con respecto al pasado.
- > Se registró un mayor nivel de recupero a través de cuotas de amortización y ahorro previo que aumentaron de un 3% a un 15% de los recursos disponibles anualmente.
- > Se logró incrementar el ingreso de otros recursos provenientes de aportes provinciales, municipales, entidades privadas y del sistema financiero. En 1998, los recursos ingresados mostraban el siguiente origen: transferencias automáticas \$ 849 millones, recupero de inversiones \$ 222 millones, otros ingresos, \$ 283 millones.
- > Se produjo un avance en las gestiones para la escrituración de las unidades y la constitución de hipotecas. De un 17% del parque habitacional que estaba escriturado en 1994 se pasó al 35% de las unidades.
- > Hubo una contribución a la generación de empleo, mediante el mantenimiento de 260.000 puestos de trabajo (Subsecretaría de Vivienda, octubre de 1999).

2.3. Una evaluación crítica de los logros

Si bien parecen haber habido una serie de logros que expresarían una mayor eficiencia en el sistema de la vivienda en su conjunto, se observan todavía varios puntos críticos:

- > A pesar de que hubo un aumento en la recuperación de la inversión, posiblemente debido al mayor interés de los organismos ejecutores de recuperar la inversión en la medida que con el nuevo sistema los recursos no deben girarse a la Nación, todavía, sin embargo, el nivel de morosidad se mantenía en un 50%, alcanzando a los \$ 200 millones en 1998.
- > La diversificación de operatorias fue bastante reducida teniendo en cuenta que las cifras oficiales mostraron todavía una relación de 3 a 1 entre construcción de vivienda nueva vía empresa versus otras soluciones: en 1998 la inversión en viviendas con infraestructura fue de

Un obstáculo importante está dado por el hecho de que la estructura institucional de los municipios no está preparada para las nuevas dinámicas de trabajo que implican los programas de vivienda popular.

\$ 1.129 millones, en créditos individuales \$ 33 millones, en obras de equipamiento \$ 38 millones y en obras de infraestructura \$ 37 millones (ver Tabla 1).

- > El mejor desempeño global de la política Fonavi con respecto al pasado ocultó fuertes diferencias e ineficiencias según las distintas jurisdicciones.⁵ Dos estimaciones se realizaron para evaluar este desempeño: a) relación entre las obras realizadas y en ejecución en cada jurisdicción (en función del cupo según la coparticipación) con respecto a al total del país y b) relación entre la cantidad de fondos recibidos y el total de obras realizadas y en ejecución.

La primera estimación da una idea de la eficiencia de la gestión realizada, comparativamente al resto de las jurisdicciones. Se observa así que Mendoza es la provincia que registra el mayor *rendimiento* de los fondos que le fueron asignados, lo cual no sorprende si se tiene en cuenta que en esta provincia la descentralización de los fondos ha llegado hasta los municipios, la diversificación de operatorias y la experimentación de soluciones habitacionales no convencionales ha sido generalmente más importante que en el resto del país y, además, la actuación de las cooperativas de vivienda ha sido históricamente significativa. También registran buenos rendimientos en cuanto al uso de los recursos del Fonavi Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Salta, San Luis, y Santa Fe. El resto de las jurisdicciones realizó proporcionalmente menos obras en relación al cupo de fondos que recibió.

Un segundo indicador de la eficiencia es la relación entre el total de fondos transferidos (recibidos por cada jurisdicción) y el total de obras terminadas y en ejecución en cada jurisdicción. Esto da una idea del costo de las viviendas, no de manera exacta sino aproximada, ya que el cómputo no considera exclusivamente las *viviendas* sino también

5. Las cifras corresponden a los 10 años que van desde 1989 hasta 1998.

| Jurisdicción | Transferencias Fonavi | Obras terminadas | | En ejecución 1999 | | % coparticip. Ley 24464 | % obras juris/ obras total país | Fondos/tot. obras juris. |
|------------------|-----------------------|------------------|--------|-------------------|--------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| | | Viviendas Sol | habit | Viviendas Sol. | habit | | | |
| Buenos Aires | 1.093.175.028 | 54.617 | 14.789 | 122 | 15.932 | 14,50 | 16,60 | 12.791 |
| Capital Federal | 145.304.785 | 4.358 | | 819 | | 1,30 | 1,00 | 28.203 |
| Catamarca | 176.316.863 | 8.884 | 641 | 1.911 | 84 | 2,10 | 2,94 | 15.305 |
| Córdoba | 417.122.625 | 23.002 | 1.930 | 6.961 | 298 | 5,65 | 6,26 | 12.957 |
| Corrientes | 461.398.758 | 16.166 | 587 | 4.483 | 150 | 4,95 | 4,20 | 21754 |
| Chaco | 415.635.111 | 17.356 | 206 | 3.025 | 55 | 4,60 | 4,01 | 20.135 |
| Chubut | 262.886.970 | 11.817 | 2.225 | 2.003 | 2.862 | 3,20 | 3,68 | 3.904 |
| Entre Ríos | 290.255.524 | 14.180 | 879 | 4.406 | 4.043 | 3,90 | 4,57 | 12.347 |
| Formosa | 314.407.903 | 9.466 | 150 | 5.188 | 155 | 4,00 | 2,91 | 21.017 |
| Jujuy | 235.026.477 | 12.521 | 81 | 1.420 | 102 | 3,00 | 3,75 | 16.64 |
| La Pampa | 166.236.937 | 12.256 | | 691 | | 2,00 | 2,52 | 12.839 |
| La Rioja | 157.597.176 | 6.326 | 1.044 | 2.476 | 525 | 2,00 | 2,01 | 15.196 |
| Mendoza | 292.455.375 | 23.272 | 5.658 | 8.092 | 355 | 4,00 | 7,28 | 7.824 |
| Misiones | 396.121.340 | 16.713 | 588 | 2.142 | 900 | 4,70 | 3,96 | 19.472 |
| Neuquén | 336.192.087 | 15.468 | 1.722 | 2.125 | 290 | 4,30 | 3,81 | 17.148 |
| Río Negro | 381.791.835 | 11.671 | 818 | 2.369 | 162 | 4,50 | 2,92 | 25.418 |
| Salta | 317.812.441 | 18.079 | 118 | 4.661 | 178 | 4,00 | 4,48 | 13.794 |
| San Juan | 275.776.644 | 12.459 | 129 | 3.730 | 64 | 3,65 | 3,19 | 16.834 |
| San Luis | 317.481.208 | 20.821 | | 3.786 | | 3,65 | 4,79 | 12.902 |
| Santa Cruz | 287.755.084 | 5.053 | 1.749 | 2.200 | 186 | 3,20 | 1,79 | 31.318 |
| Santa Fe | 462.001.632 | 25.702 | 20 | 5.467 | 5,65 | 6,07 | 14.813 | |
| Stgo. del Estero | 333.356.206 | 15.258 | 2.351 | 3.480 | | 4,30 | 4,11 | 15.807 |
| Tierra del Fuego | 235.628.898 | 4.159 | 529 | 807 | 49 | 2,65 | 1,08 | 42.501 |
| Tucumán | 317.917.094 | 15.026 | | 3.763 | | 4,20 | 3,66 | 16.920 |
| | 8.089.654.001 | 374.630 | 36.214 | 92.297 | 10.458 | 100,00 | 100,00 | 15.751 |

Tabla 1
Utilización de fondos del Fonavi por jurisdicción: 1989-1998.

Fuente: Subsecretaría de Vivienda (1999) y estimaciones propias a partir de datos de la Subsecretaría.

las *soluciones habitacionales* (supuestamente menos costosas) y excluye otros rubros como *obras de infraestructura y equipamiento* (minoritarios en cantidad y monto). Teniendo en cuenta que el costo promedio de cada vivienda Fonavi para el total del país se ubicó en los 15 mil pesos durante el período considerado (1989-1998), la provincia de Mendoza exhibió los mejores resultados al producir unidades cuyo valor promedio se ubicó en los 8 mil pesos. De manera coherente con las tendencias anteriores, Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Salta, San Juan, San Luis, y Santa Fe registraron costos inferiores al promedio nacional.

Luego de Tierra del Fuego y Chubut, que registraron elevadísimos costos vivienda (42 mil y 31 mil pesos, respectivamente) —posiblemente justificado por los mayores costos de producción que existen en dichas zonas del país— se ubicó la Capital Federal, que habiendo recibido 145 millones de pesos produjo apenas 5 mil viviendas a un costo promedio de \$ 28.203. Con costos que superaron con creces el promedio nacional se ubican también Río Negro, Formosa, Corrientes y Chaco.

2.4. Los conflictos y contradicciones del nuevo sistema de la vivienda

Otro balance posible de lo ocurrido en la

política de vivienda, con posterioridad a la aplicación del Sistema Federal de la Vivienda, surge al analizarse la posición de los distintos actores estatales y privados en el marco de la nueva distribución de poder que implicó la reforma del sistema de vivienda. Esta mirada —a través de la información suministrada por los medios de prensa— permite observar que en los casi 5 años que van desde 1995 hasta fines de 1999, la política de vivienda ha estado atravesada por una serie de conflictos (vigentes e irresueltos hacia final de la década), cuyos principales ejes, a mi juicio, fueron dos: a) el espacio que se pretendió asignar a la política de vivienda en el contexto del ajuste fiscal y b) el rol que intentaron asumir los distintos actores vinculados al sistema frente a los cambios introducidos.

El primer eje del conflicto pasó por definir si la vivienda debía seguir siendo responsabilidad del Estado o no. Dicho de otro modo, si el Estado debía continuar manteniendo un fondo de vivienda de la envergadura del Fonavi en un marco de ajustes fiscales. Esto se expresó en la puja entre el Ministerio de Economía —cuya principal preocupación es cerrar las cuentas, preservar el equilibrio macroeconómico y decidir cada año por dónde hacer el ajuste— y el resto de los actores que participan en el sector vivienda. Se trata de un conflicto económico que ha tenido varias manifestaciones a lo largo de este período examinado y que estaba en plena efervescencia a fines de los noventa, en el marco de la discusión del presupuesto para el año 2000.

El segundo conflicto pasó por determinar quién debía controlar el Fondo, quiénes serían sus principales beneficiarios y cuál la orientación que habría de darse a los recursos. Se trata de una lucha de naturaleza más bien política cuyos principales contrincantes fueron, por un lado, el organismo nacional de vivienda que antes controlaba la política habitacional y, por el otro, las jurisdicciones que ahora manejan el recurso. En la medida en que la política Fonavi constituye un *partnership* Estado-empresas, la disputa afectó también intereses económicos. Del lado de la Nación seguramente tendieron a ubicarse las empresas más grandes, para las cua-

Como consecuencia del mayor poder otorgado a las provincias (...), la profundidad y el alcance de los cambios impulsados por la nueva normativa en dirección a un rol facilitador del Estado, pasaron a depender, en buena medida, de la voluntad política de sus gobiernos.

les era más fácil presionar en *una sola ventanilla* (la nacional) que en varias geográficamente dispersas en cada jurisdicción, mientras que, del lado de las provincias, se habrían alineado las empresas locales menores que tienen asegurada su participación en los planes provinciales de vivienda, ya que sus mecanismos de relación con los gobiernos provinciales (Institutos de Vivienda) están totalmente aceitados.

¿Cómo se expresaron estos conflictos y qué consecuencias tendría la manera en que éstos se resuelvan en el futuro de la política de vivienda social? Voy a presentar unos ejemplos.

a) Conflicto por el monto del Fonavi: contradicciones entre política social y ajuste
El conflicto entre los sectores vinculados a la vivienda y el Estado Nacional (Ministerio de Economía) se planteó toda vez que se discutió el presupuesto nacional. Hubo una disputa en octubre de 1998 cuando la Secretaría de Hacienda presentó al Congreso de la Nación el proyecto de ley de presupuesto de 1999, en el cual se preveía una quita de 120 millones de pesos al año del Fonavi. La Secretaría de Hacienda propuso bajar de 75 a 65 millones de pesos por mes el *piso* de fondos coparticipables que deben destinarse a la construcción de viviendas en todo el país, de acuerdo a lo que establece la Ley 24.464. La disputa más importante ocurrió en 1999. En el mes de abril, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 455 del 29 de abril de 1999 (Gobierno Nacional 1999) donde se dispusieron ajustes a gastos corrientes y de capital

6. Estos fondos incluyen además del Fonavi, el fondo del conurbano bonaerense, el de desarrollo eléctrico del interior y de organismos de vialidad, fondo especial del tabaco, fondo especial para bibliotecas populares, programas de ayuda al sector agropecuario.

7. Lic. Amadeo (Secretario de Desarrollo Social) e Ing. Camarasa (Subsecretario de Vivienda).

8. De acuerdo a las declaraciones de las autoridades de vivienda, las empresas se habían mostrado dispuestas a arriesgar hasta el 55% de la inversión, siempre que al concluir la obra el BHN les compare las hipotecas generadas.

de distintas jurisdicciones y entidades, a fin de racionalizar y disminuir el gasto público, corriéndose para el año 2000 muchos compromisos asumidos en el Presupuesto de 1999. En el artículo 9 se estableció la suspensión de la obligación del Tesoro Nacional de atender a la garantía del Fonavi en cuanto al piso de 900 millones anuales a que se refiere el artículo 3 de la Ley 24.464; se determinó que, en caso de que la recaudación fuera menor, el Tesoro no pondría la diferencia sino que la transferiría a la Ley de Presupuesto del año 2000. Teniendo en cuenta las proyecciones sobre recaudación de impuestos, se estimaba que al Fonavi le correspondería apenas unos 540 millones. Once provincias peronistas se opusieron a esta medida través de sus legisladores, aduciendo que el Decreto 455 se acomodaba a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Es interesante advertir varios de los ingredientes de esta disputa, recogidos en un artículo del diario *La Nación* que dice:

En un nuevo desafío a la gobernabilidad de los últimos 7 meses de presidencia de Carlos Menem, los gobernadores justicialistas rechazarán hoy la poda de \$ 360 millones de fondos específicos⁶ para las provincias que el Poder Ejecutivo incluyó en el controvertido decreto de recorte presupuestario ... El Ministro de Economía Roque Fernández anunció que en caso que los gobernadores se opusieran al decreto, preveía limitaciones presu-

puetarias en áreas más que sensibles en un año electoral: obras públicas, programas sociales y plan Trabajar, instrumento valorado por las administraciones provinciales en la lucha contra el desempleo. (Diario *La Nación* 18/5/1999)

En mayo de 1999 se logró un acuerdo respecto de los montos (los gobernadores lograron una rebaja de 100 millones en el ajuste). Pero la contienda se volvió a plantear más adelante con la discusión del presupuesto para el año 2000. De acuerdo a la prensa, el Presupuesto presentado en Washington al FMI en setiembre de 1999 preveía un crecimiento del PBI del 3,5% y un déficit fiscal de \$ 4.500 millones para el año próximo. Como ese nivel de crecimiento no alcanzaría para mantener el nivel vigente de gasto, se proponía un ajuste cercano a los 1.800 millones aplicables a: gastos reservados, aportes del tesoro a las provincias, programas de empleo, gastos de la administración nacional (reducciones de planta y sueldos de empleados públicos), promoción industrial, fondo del conurbano y al Fonavi. Se eliminaría el Fonavi quitándose a las provincias el manejo de los recursos y se lo incorporaría a un nuevo fondo, el Fondo de Desarrollo Humano. De los 700 millones que había manejado hasta ese momento el Fonavi sólo recibiría 225 millones de pesos (Diario *La Nación* 29/10/1999). Se trataba de un fuerte golpe al Fonavi que implicaba su cuasi eliminación.

Todo esto se encontraba en plena discusión con las nuevas autoridades electas que asumirían el 10 de diciembre de 1999. Todos los sectores se encontraban presionando en función de sus intereses.

El primer eje del conflicto pasó por definir si la vivienda debía seguir siendo responsabilidad del Estado o no. Dicho de otro modo, si el Estado debía continuar manteniendo un fondo de vivienda de la envergadura del Fonavi en un marco de ajustes fiscales.

b) Conflicto por el control del Fonavi
El forcejeo entre actores al interior del sector vivienda salió a la luz al poco tiempo de aprobado el nuevo Sistema Federal de la Vivienda, cuando en 1996 la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, de la que depende la Subsecretaría de Vivienda, envió al Congreso de la Nación un anteproyecto de reforma de la Ley 24.464. Este apuntaba a varias direcciones:

> Establecer más controles desde la Nación

para garantizar que los fondos se aplicaran efectivamente a la vivienda y no fueran desviados hacia otros fines (126 millones de pesos habían sido desviados de sus fines en 1994) (Diario *Ámbito Financiero* 14/5/1996), para lo cual una entidad financiera con expreso mandato debía administrar los ingresos y egresos.

- > Lograr una mayor flexibilidad en el uso de los fondos, jerarquizando las operatorias de crédito individual destinadas al mejoramiento, frente a la hegemonía de las operatorias de construcción de viviendas a través de las empresas contratistas (la propuesta se apoyaba en las evidencias del déficit habitacional compuesto mayoritariamente por viviendas recuperables).
- > Promover la integración del Fonavi con el sistema financiero. Se pretendía que el Fonavi, al igual que el BHN, transformara su cartera de hipotecas en dinero mediante la securitización de esos documentos. Se trataba también de movilizar un stock acumulado no utilizado, que se estimaba en \$ 210 millones hacia 1996 y que habían sido transferidos en 1992. Se proponía asimismo hacer concurrir en el Fonavi todos los potenciales aportantes de recursos financieros: la banca multinacional —BID, Banco Mundial— el BHN, Banco Nación y Provincia de Buenos Aires y el mercado de capitales nacional e internacional.

De acuerdo a declaraciones de los entonces funcionarios⁷ recogidas por los medios periodísticos en mayo de 1996, la reforma afectaba a la "patria contratista" —aunque se había llegado a ciertos acuerdos con las empresas.⁸ También se topaba con la gran dificultad de sanear la cartera hipotecaria, ya que la mitad de los deudores estaban en mora, y con el hecho de que las hipotecas se otorgaban a tasas subsidiadas de 3,5% al 4% anual, muy por debajo de lo que pretendería un inversor privado (Diario *Clarín* 20/5/1996, suplemento de Economía; Diario *Crónica* 3/5/1996; Diario *Ámbito Financiero* 14/5/1996).

El anteproyecto de ley conteniendo estas reformas (y que había logrado media sanción en la Cámara de Diputados) no prosperó. Contó con la firme oposición del Consejo Federal de la Vivienda. Dicho organismo consideró que la propuesta elaborada por Desarrollo Social era inconclusa y avasallaba el "espíritu federalista que había sido acordado en la ley 24.464". El ente exigió el estricto cumplimiento de las normas especí-

El segundo conflicto pasó por determinar quién debía controlar el Fondo, quiénes serían sus principales beneficiarios y cuál la orientación que habría de darse a los recursos

ficas, en cuanto a las transferencias automáticas, destino y control de fondos (Diario *Ámbito Financiero* 6/6/1996).

Más adelante, a comienzos de 1998,⁹ hubo un nuevo intento desde la Secretaría de Desarrollo Social para reformar la Ley del Sistema Federal de la Vivienda; esta vez poniéndose el énfasis en la necesidad de crear mecanismos de control que garantizaran que las provincias no utilizaran los fondos para cubrir sus defasajes financieros. Se preveía un sistema de premios para las provincias que usaran eficientemente los recursos y castigos en el caso de tener inmovilizados los recursos enviados por la Nación (Diario *Clarín* 6/2/1998). El intento de mayor control por parte de la nación tampoco esta vez prosperó.

Conclusiones

La creación del nuevo sistema de la vivienda generó tres grandes cambios con respecto al anterior modelo: a) la descentralización de la masa de recursos que conforman el Fonavi hacia las provincias y ciudad de Buenos Aires, asignándoseles a dichos organismos las facultades que antes disponía el organismo nacional; b) la paulatina reorientación de los recursos, desde la producción de conjuntos masivos de viviendas al crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda; c) el establecimiento de pautas para eliminar los vicios del viejo sistema del Fonavi, entre ellos, menor poder a la *patria contratista* y mayor poder a los usuarios.

Estos cambios han tenido varios resultados positivos:

1) De acuerdo a un balance oficial, luego de 5 años se han verificado los siguientes logros: más unidades terminadas por año, mayor nivel de recupero de las inversiones, a través de cuotas de amortización y ahorro previo, que aumentaron los recursos disponibles de un 3 a un 15%; avance en las gestiones para la escrituración de unidades y contribución a

9. Durante la gestión del arq. Miguel A. Lico como Subsecretario de Vivienda de la Nación.

la generación de empleo: mantenimiento de 260 mil puestos de trabajo.

2) El mejor desempeño global del Fonavi ocultó fuertes diferencias entre jurisdicciones que merecerían estudiarse a fondo. Por de pronto, menos de la mitad de las provincias han mejorado la relación entre los recursos recibidos y la cantidad de soluciones producidas. Además predominó la construcción de vivienda nueva vía empresa en detrimento de otras operatorias (créditos individuales para compra o refacción u operatorias de mejoramiento de viviendas deficitarias que representan un tercio del déficit). Esto significa que no se produjo en una escala deseable la esperada diversificación en las operatorias habitacionales, ni una mayor descentralización hacia municipios ni una convocatoria a la participación más protagónica de otros actores sociales (cooperativas, ONG, otras organizaciones de usuarios).

3) Los cambios introducidos en el sistema significaron una reasignación de roles y cuotas de protagonismo político y beneficios económicos entre los distintos actores públicos y privados, lo que generó dos tipos de conflictos.

Uno de los conflictos más evidentes se planteó entre la Secretaría de Desarrollo Social (de la que depende la Secretaría de Vivienda) y las provincias. Se expresó en los intentos de la Secretaría de modificación del Sistema Federal de la vivienda con la intención de garantizar y profundizar los principios fundamentales de la reforma, pero también de reforzar su espacio de poder, y la resistencia ejercida por los organismos ejecutores. La modificación no había prosperado, por lo menos hasta fines de los noventa.

El otro conflicto se planteó entre el Ministerio de Economía y el resto de los actores que participan en el sector de la vivienda. El eje del conflicto pasó por definir si la vivienda debía seguir siendo responsabilidad del Estado o no. Dicho de otro modo, si el Estado debía continuar manteniendo un fondo de vivienda de la envergadura del Fonavi en un marco de ajustes fiscales. Esta disputa pone en serio peligro el destino del Fonavi.

Sería deseable que las limitaciones manifiestas en el desempeño del Fonavi desde la crea-

ción del nuevo sistema federal de la vivienda no sirvan para justificar su debilitamiento o su eventual desaparición, en tanto fondo específico para vivienda. Junto al justo reclamo por su mantenimiento debería profundizarse su reforma por lo menos en tres direcciones: control del manejo indebido del recurso, aumento de la eficacia y eficiencia del sistema (medida en términos de cobertura social y fortalecimiento financiera) y mayor participación y control por parte de las organizaciones de la sociedad civil. De este modo, el estado facilitador orientaría su labor no solo a conformar mercados sólidos de vivienda sino también a consolidar nuevos esquemas de cooperación entre actores estatales, privados y comunitarios ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COULOMB, René. 1998. "Los nuevos desafíos", en *Hábitat II. Declaraciones, compromisos y estrategias para la acción*, ed. Víctor Delgadillo Polanco (México: HIC).

DIARIO ÁMBITO FINANCIERO del 14/5/1996 y 6/6/1996.

DIARIO CLARÍN del 18/12/1995, 20/5/1996 y 6/2/1998.

DIARIO CRÓNICA del 3/5/1996.

DIARIO LA NACIÓN del 18/5/1999 y 29/10/1999.

GOBIERNO NACIONAL. 1995. Ley 24.464. Sistema Federal de la Vivienda. Creación.

—. 1999. Boletín Oficial N° 29.141, Decreto 455/99.

SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA. 1999. *Vivienda: logros y desafíos* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Vivienda).

CURRICULUM

BEATRIZ CUENYA es arquitecta egresada de la Universidad Nacional de Tucumán en 1973. Ha realizado estudios de posgrado en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Di Tella, especializándose en desarrollo urbano y vivienda. Es investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), e integra su Comisión Asesora de Arquitectura. Es investigadora principal y actual directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, asociado al Conicet. Es miembro de la red de investigación y docencia Alfa-Ibis coordinada por la Universidad TU Delft en Holanda, en la que participan universidades y centros de estudio de Europa, América latina, África y Asia. Ha sido asesora científica y evaluadora en programas de investigación de varias universidades argentinas. Formó parte del plantel docente en la maestría de Hábitat y Vivienda de la Universidad de Mar del Plata y de la Universidad Nacional de Rosario. Se ha desempeñado como consultora de UNICEF Argentina, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Inter-American Foundation (IAF, Estados Unidos), de la GTZ (Alemania) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha formado parte del Programa Internacional de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED, Red XIV.B "Viviendo y Construyendo". Ha dirigido varios proyectos y equipos de investigación y ha publicado numerosos trabajos sobre temas urbanos, asentamientos populares y política de vivienda.

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) | Buenos Aires

Dirección particular: J. A. Cabrera 4974, 1414 Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 4771-3271
E-mail: beatrizcuenya@ciudad.com.ar