

Expresiones materiales de las políticas habitacionales

Damián E. Sanmiguel^(*)

Resumen: Este trabajo pretende visibilizar los últimos 20 años de las Políticas Habitacionales y sus respectivas expresiones materiales, no sólo en el rubro viviendas sino en un aspecto mas general, incluyendo mejoramientos de viviendas y obras de mejoramiento del hábitat en su conjunto.

Pero a diferencia de múltiples artículos y trabajos recientes (Gargantini, 2020, Rodolfo, Boselli 2022; Di Virgilio, 2023) publicados en esta temática, el nuestro se diferencia porque incluye la dimensión de la gestión burocrática intrínseca en el desarrollo de Planes y Programas instrumentados por el Estado Nacional en todo el territorio.

A partir de la comparación entre los cinco periodos de gobierno que trascurren entre el 2003 y el 2023 comprobaremos las fortalezas y debilidades de sus líneas de acción. No solo desde el aspecto cuantitativo sino desde las estructuras organizacionales.

Palabras clave: Políticas Habitacionales – Estado – Gestión – Burocracia – Planes – Programas – Proyectos

[Resúmenes en inglés y portugués en la página 168]

^(*) Arquitecto, FADU-UBA (1994). Doctor en Arquitectura, FADU-UBA (2015). Asesor Especialista en Planificación e Implementación de Políticas Públicas. Profesor adjunto regular de Historia de la Arquitectura y titular ad-honorem de la asignatura Arquitectos y Políticas Públicas. FADU-UBA. Profesor contratado en diferentes cursos de posgrado, FADU-UBA y UTN. Integrante de redes y grupos de trabajo nacionales e internacionales. Integrante de jurados nacionales e internacionales de Tesis de Doctorado y Maestrías. Publicaciones de libros, capítulos de libros y artículos en revistas. Director de pasantías de grado con crédito académico y tesistas del Programa de Doctorado de la FADU-UBA. Currículo completo en: <https://damiansanmiguel2018.blogspot.com/>

Introducción

En la actualidad, las múltiples demandas de viviendas, mejoramientos de vivienda y mejoras del hábitat en su conjunto, expresadas por los habitantes de los barrios populares, y por sectores medios, interpelan al Estado en cada una de sus esferas organizacionales y jurisdiccionales. A su vez los planes y programas que ese Estado ha articulado en el territorio no llegan a satisfacer niveles óptimos de efectividad y eficacia. No se ha logrado disminuir los déficits cualitativos y cuantitativos. Estos planes y programas suelen estar condicionados por el organismo que los ejecuta provocando superposiciones entre los gobiernos locales, los subnacionales y el nacional. Las obras que se llevan a cabo muchas veces están desacopladas de los procesos sociales que fundamentan las demandas. Llegan tarde o solo intervienen parcialmente con el financiamiento de viviendas sin infraestructura, o infraestructura sin vivienda. En la Ciudad de Buenos Aires y otras capitales provinciales del país ya verifica la recurrente anomalía de políticas mal aplicadas, “viviendas sin gente y gente sin viviendas”. También han sido recurrentes las críticas relacionadas con el diseño de las viviendas, sus dimensiones, tipologías, aspectos constructivos y tecnológicos. Además, son reiteradas las demandas de mano de obra calificada de muchas de las obras que se financian desde el Estado que no hallan la capacidad instalada adecuada.

Todo ello parece respaldar la recurrente y cuantiosa relatoría de cómo el Estado debe modernizarse, achicarse, y hasta desaparecer. En estos relatos aparece, de manera exacerbada, el cuestionamiento a su capacidad y a su dimensión, habitualmente evaluada por la cantidad de empleados más que por la cantidad (y calidad) de sus políticas públicas y sus realizaciones materiales. En estos discursos (políticos, mediáticos, académicos, críticos y teóricos) aparecen conceptualizaciones y caracterizaciones donde la transparencia, la eficiencia y la calidad se muestran casi siempre como los principales temas.

La necesidad de vivienda registra desde el siglo pasado un impostergable compromiso que de muy variada manera el Estado ha afrontado. Desde su inclusión dentro del derecho a la propiedad en la Constitución del 1853 (Andino, 2022), pasando por la Ley 11.157 de 1921 bajo el formato de derecho a la vivienda hasta alcanzar el estatus de derecho social pronunciado en la Constitución de 1949, el acceso a la vivienda se ha transformado en una necesidad que el Estado debe garantizar satisfacerla en forma directa, o indirecta.

Esta cuestión ha sido retratada por innumerables estudios, críticas e investigaciones, seminarios, foros y congresos. La bibliografía al respecto es vastísima, y en la actualidad, la cuestión de la vivienda estatal ha quedado incluida en concepciones más abarcativas que refieren al hábitat en su conjunto (Barreto, Lentini, 2015) (Cohen, Carrizosa, Gutman, 2016) y por supuesto también el acceso a la tierra, que ya estaban presentes en las primeras definiciones de políticas de vivienda masiva a mediados de la década de 1940 (Ballent, 2009).

Podríamos coincidir que en estos estudios, críticas y debates e incluso en la específica aplicación de las políticas habitacionales implementadas, aparecen dicotomías recurrentes que atraviesan las estrategias territoriales que las diferentes gestiones de gobierno han implementado a lo largo y ancho de nuestro país desde que el Estado decidió atender de manera sostenida las demandas habitacionales.

Las bibliotecas y las referencias se fragmentan entre los que defienden las intervenciones llave en mano o quienes bregan por procesos participativos, quienes sólo registran el

déficit cuantitativo como dinamizador de la economía y quienes insisten en atender los déficits cualitativos y las intervenciones integrales. También se dividen las aguas cuando se sostiene que hay que insistir con intervenciones de media densidad, (ya nadie habla de alta densidad) o con viviendas en lote propio, o con procesos de urbanización o relocalización forzosa, o no, (ya nadie habla de erradicar). Otra discusión, hoy más actual que nunca, consiste en dirimir de dónde provienen los recursos económicos, ¿de fondos externos o de presupuestos nacionales?, ¿fideicomisos?, sin embargo, vale la pena mencionar que últimamente ha resurgido la opción de la inversión público-privada, promovida fuertemente desde el 2016 pero con muy escasos resultados, instalándose como un relato supuestamente superador más que como un verdadero modelo de gestión efectivo.

Pero además cuando hablamos de intervención estatal también resurgen viejas cuestiones relacionadas con la urdimbre administrativa y la toma de decisiones que a lo largo de los sucesivos gobiernos se ha evidenciado a través de políticas centralizadas, descentralizadas o mixtas. Innumerables planes y programas han sido atravesados por estas dicotomías que lamentablemente no han podido resolver las cuantiosas demandas que aún hoy siguen vigentes.

Es importante considerar otros datos de referencia, el sector privado y público de la construcción de viviendas y obras de infraestructura están conformados por alrededor de aproximadamente 19.100¹ empresas contratistas y subcontratistas, de las cuales, aproximadamente en promedio, emplean cada una a 17 trabajadores y que, por cada trabajador empleado en la construcción se generan, en promedio, 3 empleos en el conjunto de la economía, por sus efectos sobre los otros sectores de actividad, dadas las vinculaciones intersectoriales que estos procesos implican. A ello hay que sumarle la ocupación de cooperativas de trabajo, las que suman alrededor de 15.000² en todo el país, generando aproximadamente 29.000 puestos de trabajo.

Otra perspectiva del tema lo encontramos en una publicación reciente del Consejo de Políticas de Infraestructura CPI³ donde se presenta una segmentación del déficit habitacional por líneas de pobreza, de tal forma que según sus estimaciones, de los 3.240.000 aproximadamente de hogares con déficit cuantitativo, 1.180.000 se encuentran bajo la línea de pobreza, 933.000 hogares se encuentran entre 1 y 2 líneas de pobreza constituyendo un segmento que podríamos denominar clase media baja, mientras que 660.000 hogares coinciden entre 2 y 4 líneas de pobreza estarían representando el segmento de la clase media alta. Finalmente, el estudio detecta 467.000 hogares por encima de 4 líneas de pobreza. A su vez, Mercedes Di Virgilio⁴ propone una metodología alternativa para obtener los déficits cuantitativos y cualitativos afirmando que aproximadamente 6.400.000 de hogares no acceden a una vivienda y un hábitat dignos. Se puede distinguir un déficit cualitativo de 4.800.00 de hogares que tienen necesidades de ampliación y mejoras en sus viviendas. Además, existe un déficit cuantitativo de 1.400.000 de hogares que necesitan una vivienda nueva y se estima que el 44,3% de hogares no acceden a algún servicio. Por otro lado aproximadamente 2.000.000 de hogares tienen tenencia irregular de la vivienda.

Con la actualización del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) se verifica la existencia de 5.681 asentamientos precarios y villas donde habitan 1.170.000 familias (5.000.000 de personas) de las cuales el 66% no tienen acceso a energía eléctrica, el 90% sin acceso a red de agua, el 97% sin acceso a red cloacal, y el 99% sin acceso a red de gas.

Otro dato importante que vale la pena visibilizar es que el 98% de la inversión destinada a la construcción de una vivienda se “consume” en productos nacionales, dinamizando a las actividades y a los actores económicos locales y, además -es importante señalarlo-, no son actividades que en sí mismas sean demandantes de dólares, factor significativo en estos tiempos disruptivos. Por otra parte, la inversión pública destinada a estas actividades muestra un retorno de los excedentes generados del 48% vía impuestos municipales, provinciales y nacionales, por lo menos hasta lo que conocíamos en materia de marcos impositivos y regulatorios hasta el 2023.

Estos indicadores demuestran que las problemáticas habitacionales, no solo deben incluir al hábitat en su conjunto, sino también a la **producción** y el **trabajo**.

Sin embargo, a esta urdimbre de actores y dimensiones que condicionan la producción de realizaciones materiales relacionadas con las demandas de todos los sectores involucrados debemos sumarle otra complejidad, los cambios en las estructuras del Estado y la manera en la que cada gestión de gobierno recorta de la agenda pública las temáticas o los vectores de acción que constituirán sus acciones de gobierno y el impacto que ellas producen en la dinámica del desarrollo urbano y la construcción.

Cuando una nueva autoridad política desembarca en un organismo del Estado (en particular a escala nacional) habitualmente tiende a creer que debe empezar todo de nuevo. Pareciera prevalecer una necesidad de desconocer la historia de su estructura y las de sus miembros: sus experiencias, sus fracasos y éxitos siendo parte de otras gestiones, sus fortalezas y debilidades. Quienes han permanecido más de una gestión de gobierno en algún organismo público conocen esto. Esa experiencia depositada en los “agentes existentes” suele estar interpelada con sesgos de desconfianza y hasta con acento peyorativo, mucho más si el cambio de gestión obedece a un cambio de proyecto político.

Con cada cambio de Gobierno se replican todo tipo de desplazamientos, incorporaciones y sospechas que provocan reorganizaciones y todo esto va consolidando “capas geológicas”, que logran permanecer y adaptarse a los cambios que cada gestión política pretende impulsar. Funcionarios, personal de planta y contratados (en sus más diversas modalidades) conforman un elenco usualmente atravesado por intereses, disputas, relaciones de poder, pericias profesionales o administrativas, filiación partidaria, adhesiones ideológicas, etc. que colisionan entre sí generando un ruido administrativo que también impacta y condiciona las realizaciones materiales que se pretenden ejecutar.

Otro sesgo que se le da al tema de la vivienda estatal viene aparejado con la estratificación social, en deciles o quintiles por ingresos⁵. Esto ha sido indicador de diferentes estrategias para las Políticas Habitacionales, pudiendo reconocerse segmentaciones adecuadas a las diferentes realidades socioeconómicas.

De esta forma los trabajadores formalizados pueden acceder a una vivienda digna mediante sus ahorros y, además, los sectores que no poseen capacidad de ahorro podrían acceder a créditos blandos y a largo plazo que impacten en un porcentaje proporcional a sus ingresos; Pero para ello debe haber trabajo.

Sin embargo asegurar el trabajo no solo depende de construir viviendas, obras de infraestructura o equipamientos para los barrios populares y sectores medios, también debe darse un fortalecimiento de las capacidades ociosas, debe poder detectarse actividades

productivas que pudieran aprovechar esa mano de obra inactiva favoreciendo procesos asociativos, capacitándolos y apoyándolos económicamente, desde el Estado, se podrían revertir esos indicadores negativos de desocupación y la estigmatización que ello trae aparejado (Paugam, 2015).

En esta línea, Gastón Utrera⁶ señala la necesidad de pensar estrategias a “tres bandas”, donde el déficit de viviendas, el de ingresos y el de empleo se articulen de tal manera que las políticas sean el resultado de considerar todas las variables necesarias.

Otros tópicos aparecen en estos tiempos de recortes presupuestarios, además de las ilusiones puestas en la inversión público-privada, aparecen los análisis y propuestas de diseños de instrumentos financieros que intervengan en el mercado de valores, o, por ejemplo, utilizar los fondos de desempleo, o el canje agropecuario⁷.

Y como si todo esto no fuera suficiente hay que agregar la complejidad administrativa y los tiempos excesivamente largos entre la expresión de las demandas y la efectiva puesta en marcha de las obras, los pagos de los certificados, las aprobaciones y pagos de redeterminaciones, entre otros hitos de los complejos procesos administrativos. Las etapas de formulación, evaluación, aprobación, financiamiento y ejecución deben estar sincronizadas y ajustadas de tal forma que sus eventuales atrasos no perjudiquen la concatenación de los procesos burocráticos convirtiéndolos en “máquinas de impedir” que nos alejan de los hogares que requieren respuestas rápidas y efectivas y todo ello nos conduce de lleno a esa otra dimensión del tema de la vivienda estatal. Dimensión esquivada y pocas veces tratada en los estudios y críticas de las políticas habitacionales. Nos referimos a la dimensión burocrática.

La dimensión burocrática

Hasta hace muy poco estábamos convencidos que toda intervención territorial requiere estar inserta en un plan, y este suele formar parte de una política pública y necesitar de proyectos para su financiamiento a través de programas del Estado. Cuando pensábamos en un Estado eficaz, eficiente y efectivo aparecía interpelada, entre otras cosas, la relación entre ese Estado y su aparato burocrático. Sin miedo a equivocarnos, podemos afirmar que el éxito en la formulación y ejecución de planes y programas impulsados y financiados por el Estado nacional o provincial dependía en gran medida de la solidez administrativa del propio Estado (Velázquez López, 2021) y sus capacidades (Bernazza, 2015).

En este sentido es crucial la dimensión multiactoral en los diferentes momentos de la gestión entre el Estado y el territorio (Gravano, 2023), y esta gestión suele considerarse emparentada, y en rigor lo está más de lo que se ve a simple vista, con los procesos técnicos-administrativos que se engloban con la peyorativa caracterización de “burocracia” (Crozier, 1964), (Mouzellis, 1973), (Mintzberg, 1983), (Oszlak, 1977, 2006), (Kliksberg, 1987, 1992), (Bernazza, 2015).

Es la burocracia la que nos presenta al burócrata y su aparente fatalidad. El burócrata, aquel miembro del Estado que se debate entre las órdenes del gobernante y los destinatarios de estas con una supuesta imparcialidad, casi siempre con un gran conocimiento

profesional, pero con un profundo sentimiento de obediencia y resignación, es quien habitualmente termina convirtiéndose, en el imaginario de la sociedad, en un “elusor del deber” (B. Guy Peters y Jon Pierre, 2017).

[...] su deber no es otro que cumplir las normas y reglas procedentes de arriba. En el caso de que sus opiniones personales difieran de las de su superior, debe posponerlas y extremarse en la más fiel ejecución de las órdenes recibidas [...] La responsabilidad del burócrata está limitada a la forma en que ejecuta sus funciones. [Mouzelis, 1973 p.27]

La caracterización de Max Weber (1922) del burócrata, en su ensayo sobre la Burocracia, a pesar de tener más de 100 años, aún tiene vigencia en el imaginario de la sociedad.

[...] es un simple engranaje de un mecanismo siempre en marcha que le ordena ir en un sentido esencialmente fijo. El funcionario debe realizar tareas especializadas y, normalmente, no puede hacer arrancar ni detener el mecanismo, el cual sólo es manejado desde arriba. [Weber, 2008 p.79]

En estas tempranas definiciones ya son evidentes los rasgos peyorativos de todo aquello que se emparenta con la burocracia, sin embargo, para Mario Bunge, “Es una ilusión el querer prescindir de la administración y, en particular, de la burocracia, y por lo tanto es una tontería el menospreciarla”. [Bunge, 1986 p.4]

Sin embargo, Bourdieu nos alerta respecto al cuidado que debemos tener cuando pensamos el Estado desde las estructuras ideológicas y categorías de pensamiento que el propio Estado produce, “[...] hacer perceptible el peligro que siempre corremos de ser pensados por un Estado que creemos pensar” [Bourdieu, 1997 p.91]

A pesar de estas descripciones preliminares, que apenas permiten vislumbrar la compleja trama que se da en cualquier organismo público, una sombra empaña a todos ellos: el argumento de la “elusión del deber” (B. Peters y Jon Pierre, 2017), instalado en el imaginario de la sociedad, exacerbado irresponsablemente últimamente y además reforzado por la histórica desconfianza de los “funcionarios políticos” sobre los “funcionarios de carrera”. [Ferraro, 2006 p.168].

Desde la ciencia política y la administración pública se dispone de innumerables abordajes a la problemática que ponen en el centro de las críticas a la burocracia del Estado y a sus respectivos agentes, dando sustento a la aplicación de “dispositivos de control” que aseguren que se cumpla con sus tareas, a pesar de ello una ascendente desconfianza tiñe todas las actividades y vuelve sospechoso hasta al agente más distraído.

Debemos reconocer que desde hace un tiempo se ha vuelto común medir el desempeño de administrativos, técnicos y profesionales poniendo el énfasis en las horas que pasan dentro de las oficinas más que en los resultados y los procesos.

La pandemia también dejó sus marcas, como en otros aspectos, hizo visibles problemas que las administraciones ya venían teniendo. El trabajo remoto, aun sin reglamentar, ofrece un sin número de interrogantes con los que las autoridades todavía no saben o no

quieren lidiar (Velázquez López, 2021; Oszlak, 2020). Marchas y contramarchas en los protocolos de cuidado en plena pandemia sólo develaron la profunda confusión, la escasa empatía y las pocas herramientas que se tienen para organizar el trabajo y las tareas de quienes deben seguir sosteniendo la productividad del organismo y lidiar con los mecanismos burocráticos de la administración pública de manera remota, presencial o mixta. Parece ser necesario una urgente y necesaria transformación de la administración pública (Oszlak, 2020), nacional y provincial, que no puede tener diseños y dispositivos de conducción ajenos o insensibles a las condiciones actuales y demandas multisectoriales.

Sin embargo, debemos poner el foco un poco más allá. En tanto se proponían metas para el 2030, claro está, motivados por las agendas mundiales y los Organismos Multilaterales, conviene sintetizar y analizar lo realizado en estos últimos 20 años para contrastar la toma de decisiones y el aparato burocrático que las implementan con el impacto territorial de las intervenciones.

¿Qué clase y cuántas obras se han realizado en esos veinte años?

¿Cuál es el saldo de aprendizajes que pueden evidenciarse?

Así como el 2001 fue un punto de inflexión, el 2020 lo fue por la pandemia y ello justifica en parte la necesidad de fotografiar el cuadro de situación en relación a las demandas habitacionales, sus respectivas expresiones materiales y los desafíos futuros.

La dimensión material

La dimensión material de las políticas habitacionales, es decir todas las obras que se ejecutan, debe ser entendida como un *conjunto de intervenciones* concretas en un determinado territorio (los **Proyectos**). Pero para que ello suceda deben estar asociadas a un *conjunto de recursos* (económicos y humanos) sobre un recorte territorial y social específicos (los **Programas**). Estos Programas suelen a su vez estar asociados a un *conjunto de intenciones* con un encuadre genérico y metódicamente diseñado (los **Planes**) y por último estos Planes vienen a constituir un *conjunto de acciones gubernamentales* que expresan la voluntad del Estado. (las **Políticas**).

En esta dimensión podemos agrupar los hechos físicos que caracterizan los proyectos y las obras financiadas a lo largo de los últimos veinte años, que coinciden con cinco gestiones de gobierno. Las primeras tres podemos agruparlas entre los años 2003 a 2015, y comprenden la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), y dos presidencias consecutivas de Cristina Fernández (2007-2015). La siguiente gestión de gobierno estuvo a cargo de Mauricio Macri (2015-2019) y por **último** la gestión de Alberto Fernández (2019-2023). El análisis cuantitativo suele marcar el termómetro de la eficacia. En este caso, miles de viviendas nuevas, miles de mejoramientos de viviendas en subtipos con particulares bien demarcadas, cuantiosas obras de infraestructuras de servicios básicos, de equipamiento urbano y de mejoramiento del hábitat.

En general, con todas ellas podríamos llenar prolijas e innumerables planillas y aun así no visibilizar la construcción simbólica que implica la apropiación de las políticas públicas cuando éstas son inclusivas y participativas.

Cada obra ha estado destinada a satisfacer demandas específicas, algunas ejecutadas con intervención de empresas constructoras, otras con cooperativas de trabajo, algunas para zonas fronterizas o cascos urbanos y periurbanos, otros para mitigar desastres naturales, como inundaciones o desmoronamientos o para urbanizar villas y asentamientos precarios, mejorar accesibilidades o extender redes de infraestructura para servicios básicos de agua, cloaca, gas y electricidad.

A veces, son soluciones en lote propio para completar trama urbana, a veces urbanizaciones completas de 1.000 a 4.000 familias, en ocasiones firmando convenios con los Institutos de Vivienda de cada una de las veinticuatro provincias, contemplando las tan diversas características regionales y culturales de nuestro país. Otras veces con los municipios, fortaleciendo la gestión local o con ONG's de trayectorias comprobables en estas problemáticas.

Desde 2003, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, se implementó una acción de gobierno destinada a sostener a mediano y largo plazo una política de obras públicas, disminuir el déficit habitacional, reactivar el sector de la construcción e incluir a todos los grupos de la sociedad que quedaron fuera del sistema económico productivo, consecuencia de la crisis económica e institucional que nuestro país había sufrido en 2001.

Con el gobierno de Cristina Fernández, a partir de 2008, se continúan los Programas Federales y Planes de alcance nacional, que a través de provincias y municipios satisfacían las múltiples y complejas demandas. La implementación de estos programas y planes ha sido muy estudiada y analizada por especialistas desde muchas aristas y sesgos, algunos metodológicos, otros ideológicos, desde los que se ha sabido observar falencias, incongruencias y otras características que han puesto en duda su verdadera eficacia. Sin embargo, estos programas y planes han dejado una huella en el territorio que aún hoy, después de varios años de implementación, siguen dando de qué hablar.

Todas estas obras han estado agrupadas en diferentes Planes y Programas de 2003 en adelante⁸ y, a su vez, vinculadas a Direcciones nacionales y áreas específicas, que a lo largo del periodo analizado han registrado transformaciones y variaciones en sus incumbencias. Es importante repetir y destacar aquí las diferencias conceptuales entre un Plan y un Programa, a pesar de que muchas veces en la jerga política se utilizan como sinónimos y ello conduce a confusiones que pueden ocasionar graves equivocaciones⁹. Un Plan es un conjunto de intenciones con un encuadre genérico y metódicamente diseñado, mientras que un Programa es un conjunto de recursos específicos para una acción específica sobre un recorte territorial y social. Genéricamente, podemos concluir que un Plan no tiene recursos propios: se apoya en la existencia de programas para llevar a cabo sus objetivos. El primer Programa que es puesto en el territorio, en 2003, con decisión y financiamiento centralizado y ejecución descentralizada, es el llamado inicialmente Emergencia Habitacional¹⁰. Casi en simultáneo se lanzan el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Mejor Vivir. Hasta 2008 estos Programas cubrirán las demandas más acuciantes. Sus objetivos y metas estaban delineados en sus respectivos “convenios marcos” y “convenios específicos”, para luego pasar a funcionar a través de sus correspondientes “Reglamentos particulares” y “Manuales de Ejecución”.

Para organizar de mejor manera las particularidades y diferencias entre ellos se presentan las siguientes ilustraciones, donde se puede apreciar la primera distinción que los agrupaba en el periodo 2003-2015 en dos grandes paquetes que además sustentaban dos Direcciones Ejecutivas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de ese momento. (*Figura 1*)



Figura 1. Programas Federales con empresas constructoras. Fuente: Elaboración propia con datos de la ex SSDUyV.

La primera de esas Direcciones Ejecutivas era la que concentraba los programas federales con intervención de empresas constructoras, organizados de la siguiente manera: el Programa Federal de Construcción de Vivienda, a partir de 2003 (luego denominado Plurianual entre 2006 y 2009 y finalmente llamado Programa Federal Techo Digno a partir de 2009) estuvo dirigido a fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción, firmando convenios en el periodo 2003-2017¹¹ por aproximadamente 331.400 viviendas, incluyendo todas las líneas de acción que funcionaban como subprogramas¹² destinados a demandas con ciertas particularidades. Uno de ellos, por ejemplo, el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios desde 2005 hasta 2009; el Federal por municipios, que le otorgaba la posibilidad a los gobiernos locales de ejecutar obras directamente, sin articular con los gobiernos provinciales, fortaleciendo de esta manera cierta autonomía que los liberaba de discrecionales regionales; el Federal aborigen y rural; el Federal sectores medios; el Federal UOCRA; el Federal ANSES, y las versiones de todos ellos para las respectivas infraestructuras y obras complementarias que garantizaran una intervención integral en el hábitat. (*Figura 2*)

El Programa de Reactivación estuvo destinado a reactivar los planes de vivienda financiados con los recursos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y ejecutados por los Organismos provinciales de vivienda (IPV), que habían quedado inconclusos con la crisis de 2001. Con este programa se cubrió una demanda, en el periodo 2003-2009, de aproximadamente 31.000 viviendas y quedó discontinuado a partir de 2010.



Figura 2. Urbanizaciones nuevas y prototipos de viviendas. Fuente: registros Google y elaboración propia, 2016.

Por último, el Programa Federal de Solidaridad Habitacional, destinado a la construcción de viviendas e infraestructura en las regiones más castigadas del país, que requerían acciones inmediatas con una apertura de diferentes líneas de acción, como ser: la emergencia climática, la emergencia hídrica, la emergencia sísmica, la emergencia social, la rural y la solidaridad aborigen. Cabe señalar que también existió la línea Solidaridad para infraestructuras, habiéndose firmado convenios en el periodo 2004-2009 por 27.000 viviendas aproximadamente, descontinuado en 2012.

El Programa Mejor Vivir, destinado a la terminación, ampliación y/o refacción de la vivienda de todo grupo familiar que lo necesitara, cuando a partir de su propio esfuerzo hubiera iniciado la construcción de su vivienda única y no tuviera acceso a las formas convencionales de crédito. Con este programa podían completarse las instalaciones de agua, cloaca, gas y electricidad de viviendas precarias, reparar techos y revoques, ampliar uno o dos dormitorios, financiar núcleos húmedos conformados por el binomio baño-cocina. Se firmaron convenios entre el periodo 2003-2015 por 179.800 mejoramientos y entre 2016 y 2017, 1.284 mejoramientos aproximadamente.

La segunda Dirección Ejecutiva es la que conducía los programas con intervención de cooperativas y del 3° Sector. (*Figura 3*).

En ella se encontraban el Programa Federal de Integración Socio-comunitaria (ex Emergencia Habitacional) destinado a solucionar la emergencia habitacional y laboral a través de la participación de los beneficiarios del ex Plan Jefes y Jefas de Hogar y Desocupados, organizados en forma de cooperativas de trabajo, para la construcción de viviendas. Con este programa se firmaron convenios por aproximadamente 64.900 viviendas en todo el territorio nacional entre el 2003 y el 2016. (*Figura 4*)



Figura 3. Programas Federales con cooperativas. Fuente: Elaboración propia con datos de la ex SSDUyV.



Figura 4. Viviendas en la Quiaca, Jujuy. Fuente: registro propio, 2007.

Cabe destacar otros aspectos importantes de este programa: uno de ellos es el fuerte contenido de cohesión social y la inclusión de sectores postergados e informales, comúnmente invisibilizados que la crisis de 2001 evidenció de la peor manera posible. El trabajo mancomunado de “todas” las organizaciones piqueteras y de los municipios permitió implementar un dispositivo complejo pero eficaz que colaboró en insertar laboralmente a sectores de la sociedad terriblemente castigados. Además de capacitar en los alcances, deberes y derechos del “cooperativismo” se los capacitaba en los oficios de la construcción, logrando empoderar a las cooperativas de tal forma que se transformaran en productoras de sus propios insumos y volviéndolas capaces de producir carpinterías, bloques de hormigón, servicios especializados en instalaciones de agua y cloaca, etc. El INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) y la Fundación de la UOCRA colaboraron en estas acciones. (Figura 5)



Figura 5. Cooperativas con mujeres. Fuente: registro propio, 2005.

El otro aspecto importante es la versatilidad del programa para incorporar demandas de infraestructuras y obras complementarias que fueran necesarias para mejorar el hábitat urbano, incorporando obras de cordón cuneta, vereda, pavimento intertrabado, plazas y plazoletas, redes de servicios básicos, nexos de agua y cloaca para llevar conectividad a redes existentes y una línea de acción muy significativa que consistía en la construcción en un edificio denominado Centro Integrador Comunitario (CIC), destinado a atender demandas de asistencia primaria en salud, capacitación y actividad física y deportiva. Eran construcciones de aproximadamente 800 m², que se ubicaban generalmente en esquinas y desplegaban dos alas adyacentes hacia ambas cuadras, una con aulas y otra con consultorios, dejando en el centro un salón cubierto para actividades deportivas, con vestuarios y baños. En el periodo 2007-2010 se construyeron aproximadamente 200 CIC en todo el país. Además, con este programa también se cubrían las demandas de mejoramientos de viviendas, con la misma lógica del Mejor Vivir descrito anteriormente, pero en vez de ser ejecutado con empresas constructoras lo era con cooperativas. Se firmaron convenios entre el 2005 y el 2015 por 24.110 mejoramientos. (Figura 6)



Figura 6. Centros Integradores Comunitarios. Fuente: registros y elaboración propia, 2008.

El Programa para el Mejoramiento del Hábitat e Infraestructura Básica (PROMHIB) estuvo destinado a fomentar el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones del hábitat, la vivienda y la infraestructura social de los hogares con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) y los grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad, ubicados en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes. Con este programa también se construían viviendas y mejoramientos de viviendas, muchas veces por autoconstrucción. Entre 1996 y 2002 ya se habían construido 1.926 viviendas y 71 mejoramientos. A partir del 2003 se reconocen tres etapas: la etapa I y II y la coincidente con el lanzamiento del Plan Más Cerca. En cuanto a demandas de viviendas nuevas, se firmaron convenios para 6.645 familias hasta 2015. Con respecto a demandas de mejoramientos, se asistieron 13.600 familias, aproximadamente. Cabe destacar que además se firmaron convenios por aproximadamente 430 proyectos de infraestructura (redes, cisternas, pozos, perforaciones comunitarias, pluviales), 1.600 proyectos para equipamiento urbano (plazas, juegos, pequeños edificios de salud, etc.) y 2.500 proyectos para obras de pavimentación, alumbrado público, veredas, cordón cuneta, etc.

Y por último hubo otra versión del Mejor Vivir, con cooperativas de trabajo en lugar de empresas constructoras. En esta versión se podían distinguir dos modelos de gestión bien diferenciados, uno con municipios y otro con entidades intermedias. En el primer caso, se firmaron convenios por 97.100 familias hasta 2009 y 74.700 más entre 2010 y 2015 en todo el país. Con las entidades intermedias arribamos a 2010 con 1.300 mejoramientos y 6.600 más en el periodo 2010-2015, pudiendo contabilizar alrededor de 40 de estas entidades, cómo Cáritas Argentina, Asociación Civil Madre Tierra, Secretariado de Enlace de Comunidades, Gesol, Asociación Civil el Niño, el Adolescente y la Familia, Fundación Vivienda y Comunidad, Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular, Fundación Sagrada Familia, Fundación IIED-AL, Asociación Mujeres Caminando Juntas, Asociación Civil Hábitat, Asociación Civil Un Techo Para Mi Hermano, etc.

Un tercer grupo de Programas, con cierta autonomía en relación a las dos Direcciones que acabamos de describir, lo conformaban el ProMeBa, con parte de su financiamiento internacional, el PROPASA y el PROSOFA. El primero de ellos estaba destinado a mejorar la calidad de vida en general y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población, residentes en villas y asentamientos irregulares. A través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales propone mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población. Se diferencia del “Federal Villas” por no financiar viviendas ni mejoramientos de viviendas (salvo casos específicos), pero se complementa con él por las características y localización de sus destinatarios y de las obras de infraestructura que habitualmente sí financia. Las obras pueden ser aperturas de calle, equipamiento urbano como polideportivos, playones, comedores, plazoletas, centros de salud y también infraestructuras, parques industriales, etc. El número de familias asistidas puede resumirse en aproximadamente 93.000 hasta 2009 y entre 2010 y 2015, en 89.500 familias.

En cambio, el PROPASA brindaba asistencia técnica y financiera para el abastecimiento de agua potable y desagües cloacales, además de otro tipo de contribuciones sociales que mejoraban el nivel sanitario general y la calidad de vida de poblaciones dispersas y muy humildes desde 1999. Hasta el 2002 se registran 40 mejoramientos de viviendas y

16 proyectos de infraestructura básica mientras que para el periodo 2003-2009 se firman convenios por aproximadamente 5.200 mejoramientos y 675 proyectos de infraestructura. Por último, el PROSOFA estuvo destinado a ejecutar obras de agua potable, saneamiento, salud y educación a poblaciones en situación de pobreza extrema de las provincias fronterizas del NOA y NEA argentino desde el año 1997 registrando hasta el 2002, 54 proyectos de redes, cisternas, pozos, perforaciones comunitarias y pluviales. Con su línea de acción destinada a atender la demanda de núcleos húmedos, letrinas y reparaciones en general para viviendas precarias, a partir del 2005 cubrió las necesidades de más de 2.000 familias, a lo que sumó 180 proyectos de saneamiento y 8 de equipamiento para escuelas y hospitales. Merece un comentario aparte, el Programa de Urbanización de Villas puesto que, habiendo existido como un apéndice o subprograma del Federal de Construcción, en 2009 adquirió el perfil de Programa. Fue involucrado de manera más directa con la problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo¹³. Con su elevación al rango de Programa se reestructura parte de su organización y funcionamiento. Incorpora la posibilidad de financiar viviendas ajustadas a la cantidad de miembros del grupo familiar, pudiendo solventar dos, tres y hasta cuatro dormitorios, con espacios para cocina y comedor más generosos que los que habitualmente son diseñados. También ofrece la línea de acción de mejoramiento de viviendas, infraestructuras y obras complementarias para el mejoramiento del hábitat y en particular la cobertura de los gastos que pudieran ocasionar las obras de cicatrizaciones consecuencia de demoliciones parciales o totales en las urbanizaciones de cada asentamiento. Con la línea de acción de viviendas nuevas, hasta 2009 se habían firmado convenios para 16.700 familias, mientras que el periodo 2010-2015 la respuesta fue de aproximadamente 17.500 familias. Con los mejoramientos, hasta 2009 se habían asistido a casi 7.000 familias y entre 2010-2015 a 1.400 y, por último, con la línea de acción infraestructura, se alcanzaron aproximadamente 235 proyectos en todo el ciclo completo 2007-2015. (Figura 7)



Figura 7. Viviendas en Barrio Carlos Gardel, Morón, Pcia. Bs. As. Fuente: registro propio, 2010.

En lo referente exclusivamente a vivienda, atender la multiplicidad de demandas a lo largo de nuestro extensísimo territorio ha requerido sistematizar indicadores y variables que permitieran ajustar los diferentes proyectos a cada realidad. Por ello, en la formulación de los mismos se consideraban inicialmente diferenciaciones regionales, climáticas, culturales, constructivas y sociales. Erróneamente, se ha sostenido que estas definiciones fueron centralizadas, inconsultas y forzosas, impuestas por el organismo nacional. Una mirada profunda a todas las realizaciones ejecutadas puede ser la mejor prueba de la variedad tipológica y constructiva desplegada en todo el territorio.

Los prototipos generalmente formulados y diseñados por los entes ejecutores podían contemplar viviendas de dos, tres y hasta cuatro dormitorios, con baño, cocina y comedor, revestimientos cerámicos, techo plano o inclinado, de chapa o teja. En regiones que así lo requirieran, se contemplaban refuerzos sismo resistentes y un financiamiento adicional para viviendas destinadas a familias con algún integrante minusválido.

Como se sabe, además del déficit cuantitativo de viviendas también se habla del cualitativo, generalmente vinculado a la cantidad de viviendas que, sin ser extremadamente precarias, pueden ser refaccionadas o completadas. Para ello, los diferentes programas que hemos descrito contemplaban la posibilidad de asistir a la demanda de mejoramientos de viviendas. Estos mejoramientos podían consistir en financiar ampliaciones que podrían reflejarse en uno o dos dormitorios, reparar cocinas y baños, reparar revoques exteriores e interiores, techos, conexiones sanitarias, eléctricas o de gas y diversas obras menores que implicaran una mejora sustantiva en cada hogar. En el programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios se recomendaba que si el financiamiento para reparar o mejorar una vivienda no superara el 40% de su valor “a nueva” se lo incluía como tal.

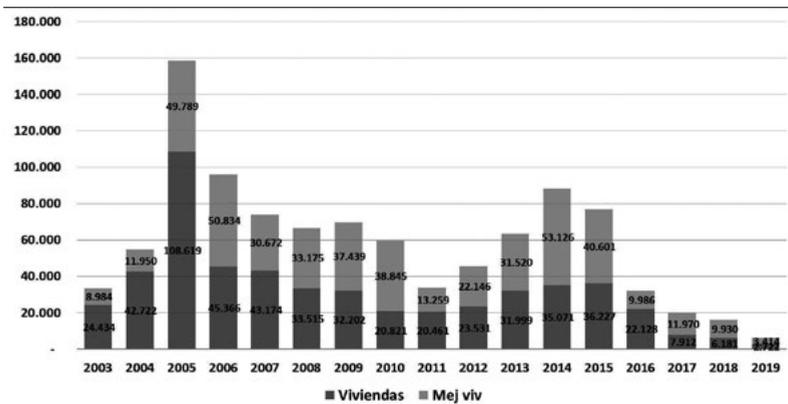


Figura 8. Cantidad de viviendas y mejoramiento 2003-2019. Fuente: Elaboración propia con datos de la ex SSDUyV.

Como resumen de lo analizado en cada línea de acción de los diferentes Programas que financiaban viviendas nuevas y mejoramientos de viviendas, puede decirse que en el periodo 2003-2007 se comprometieron con la firma de convenios aproximadamente 264.300 viviendas y 152.200 mejoramientos, mientras que para el periodo 2008-2011, 107.000 y 122.700 y en el periodo 2012-2015 126.800 viviendas y 147.300 mejoramientos respectivamente. En el siguiente cuadro puede apreciarse la incidencia por año de las viviendas y los mejoramientos, y anticiparse la marcada caída en el periodo 2016-2019. (Figura 8)

La preocupación por atender demandas comunitarias relacionadas con el hábitat también estuvo contemplada en los proyectos que se financiaron desde el Estado nacional en este periodo. Hemos señalado diferentes líneas de acción para obras que habitualmente se caracterizan con la designación de infraestructura y que contemplan redes de agua potable y cloaca, cisternas, pozos, perforaciones comunitarias, desagües pluviales, plantas de bombeo y tratamiento cloacal, nexos para conectarse a redes existentes, etc. Otras obras, destinadas a demandas comunitarias, son los proyectos de pavimento de hormigón, asfáltico o intertrabado, acompañados habitualmente por alumbrado público, veredas y cordón cuneta. Un tercer grupo de intervenciones está conformado por las obras de equipamiento urbano, plazas, plazoletas, playones deportivos, edificios de asistencia primaria en salud y los Centros Integradores Comunitarios (CIC). En el siguiente cuadro se contabilizan las intervenciones mencionadas en cantidad de proyectos. (Figura 9)

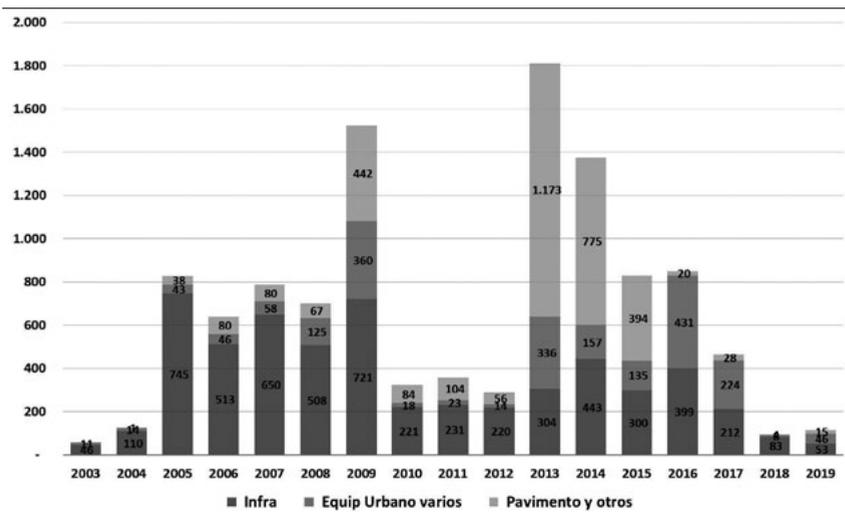


Figura 9. Cantidad de proyectos para el mejoramiento del Hábitat 2003-2019. Fuente: Elaboración propia con datos de la SSDUyV.

El periodo 2016-2019 se caracteriza por un retiro abrupto de la presencia del Estado en cuestiones relacionadas con la ejecución de viviendas y de la mayor parte de todas las intervenciones que venían ejecutándose. Los números hablan por sí solos: se pasa de intervenir en más de 500 municipios en 2015 a menos de 100 en los años 2018 y 2019.

Cuando el Gobierno de Mauricio Macri arriba al Estado nacional y en particular al organismo nacional que ejecutaba las cuantiosas obras que estuvimos describiendo, lo hace con la firme convicción de desarticular los Programas Federales, argumentando falsas dicotomías como la discrecionalidad vs. los indicadores, o la eficiencia vs. el derroche. Otro objetivo preciso de intervención fueron los equipos de técnicos y profesionales que durante 20 años se habían formado y capacitado y se vieron forzados a rotar, cambiar de áreas y funciones, hasta el absurdo de volver al mismo piso y sector después de deambular tres años por otros. Los Programas Federales fueron reemplazados por el Plan Nacional de Vivienda (PNV) en 2017. Sin embargo, se valió de aquellos y las licitaciones ejecutadas en 2015 para justificar acciones durante todo 2016, 2017 y gran parte de 2018. El PNV no fue demasiado original; se escribió sobre la letra de los reglamentos particulares de todos los Programas Federales, pero introdujo elaboradas planillas, formularios e indicadores que auspiciaban una política de Vivienda y Hábitat libre de discrecionalidades, de complejidades territoriales, de intereses contrapuestos, coyunturas políticas... En fin, una política abstracta, despegada del suelo y pensada desde los escritorios de Buenos Aires.

Sus tres líneas de acción se parecieron bastante a las planteadas por aquel Plan Nacional de la Vivienda implementado a través del BHN en la presidencia de Arturo Illia en el periodo 1963-1966 [Ballent y Liernur, 2014 p.293], con el que pueden reconocerse marcadas coincidencias. El llamado Plan de Acción Directa para la Vivienda económica es llamada ahora Promoción de la Vivienda Social; la línea de acción Planes de Ahorro y Préstamo de 1964 puede equipararse al Acceso al financiamiento para la Vivienda y, por último, el denominado Plan Federal de la Vivienda tendría en el PNV 2016-2019 su equivalente a la Línea de Acción Asociación Público-Privada para la Vivienda.

Donde sí debe reconocerse un acierto del PNV es en la determinación de incluir recursos para la adquisición y regularización de suelo en el mismo organismo¹⁴, pudiendo financiar mensuras y escrituras y aspirando a cerrar un círculo virtuoso que les otorgue a las familias una real cobertura de su derecho a “la propiedad”. Veremos, de todas formas, que las inconsistencias administrativas obstaculizaron la concreción de sus objetivos.

Otra decisión orientada al desmantelamiento de los Programas Federales fue la instrumentación compulsiva de rescisiones de convenios que pudieran haber llegado al 2016 con atrasos o demoras en sus rendiciones. De manera inconsulta u unilateralmente, se rescindieron obras que se ejecutaban a través de cooperativas, tanto de viviendas como de infraestructura y equipamiento urbano. También se descontinuaron pagos, argumentando incumplimientos arbitrarios que terminaron no solo por paralizar las obras sino por desarticular la urdimbre y el empoderamiento social que con tanto esfuerzo se había construido en diez años. Miles de trabajadores quedaron sin empleo, miles de familias volvieron a foja cero.

En el siguiente cuadro puede apreciarse la relación entre los periodos 2003-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019. Sumando las viviendas y mejoramientos de vivienda se visibilizan registros relativamente constantes entre 2008 y 2015 y una abrupta caída a partir de 2016. (*Figura 10*)

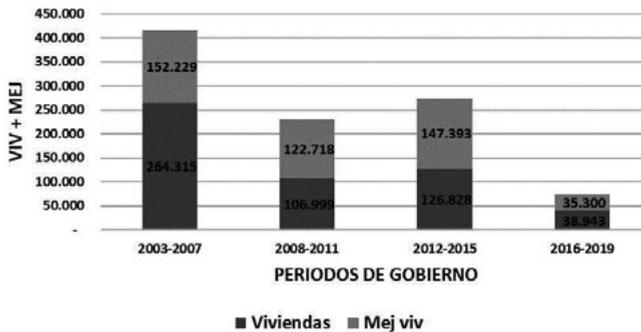


Figura 10. Soluciones Habitacionales por periodo de gobiernos.

Fuente: elaboración propia con datos de la ex SSDUyV.

Una aproximación desprevenida puede suponer que entre 2016 y 2019 se firmaron convenios por casi 40.000 viviendas. Sin embargo, este retiro del Estado es aún más profundo si consideramos que de esas 40.000 viviendas en 2016-2017 casi 13.500 viviendas provienen del Programa Federal Techo Digno, 2.500 más, pasadas al fideicomiso, también provienen de los Federales y otras 13.000 insertas en PNV también son ex Federales readecuados, esto deja como producción neta de viviendas la exigua cantidad de aproximadamente 11.000 viviendas en el periodo 2016-2019, de las cuales formuladas, empezadas y terminadas han sido tan solo unas 1.100. Indicadores similares pueden verificarse en obras de infraestructura y equipamiento urbano.

La llegada a la presidencia de Alberto Fernández suponía una renovación de las expectativas para la activación de las políticas habitacionales. Arribamos al 2020 por fin, con un Ministerio para este tipo de demandas, que iba a llamarse de Vivienda y Hábitat y terminó incorporando el Desarrollo y el Territorio, dejando el Hábitat, pero invisibilizando -en su título- aquello que parecía ser un dispositivo incuestionable: la vivienda. Hubo muchas declaraciones de buenas intenciones, de arengas superadoras, por parte de los nuevos funcionarios (que no funcionaban) pero la expectativa duró muy poco y en marzo de ese año tuvimos que ceder al COVID-19 y de ahí en más todo se volvió aún más complejo.

En diciembre de 2019 el flamante Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat comenzó a reestructurar la organización de sus estructuras burocráticas sobre lo que la gestión 2016-2019 dejó. Sin embargo, debemos considerar que las decisiones que pudieran haberse tomado en relación a ello y con la implementación de planes y programas desde diciembre 2019 a diciembre 2020, estuvieron fuertemente condicionadas a dos factores del contexto global: la pandemia provocada por el COVID-19 y la “Reestructuración de la Deuda” que pusieron entre paréntesis el diseño y aplicación de políticas públicas en materia de vivienda, infraestructura y hábitat. A pesar de ello, algunas decisiones se fueron implementando para convertirse en las líneas de acción que se impulsarán con mayor fuerza a partir del 2021.

Como dijimos, superada la gestión 2016-2019, el Organismo nacional responsable del financiamiento de las realizaciones materiales alcanza el rango tan esperado de “Ministerio”¹⁵. Sin embargo, su presupuesto 2020 se formula como una continuidad del de 2019, desde el Ministerio del Interior, con una disminución de recursos para Vivienda y Urbanismo de aproximadamente 7.000 millones, lo cual deja, aproximadamente, 18.500 millones, que a la luz de la escasa ejecución de obras del periodo 2016-2019, significaba una retirada definitiva del Estado en materia de Políticas Públicas de Vivienda y Hábitat. Cuando el presupuesto 2020 se aprobó, todavía no conocíamos el COVID-19. La pandemia desatada en nuestro país a partir de marzo de 2020 disimuló las flaquezas de esos recursos. Recién en 2021 pudimos acceder a una propuesta más seria de una estimación presupuestaria acorde para un Organismo que había tomado un protagonismo inusitado, destinando 119.000 millones de pesos para todas sus actividades.

¿Cómo se reparten los 119.000 millones? ¿Se mantienen las actividades presupuestarias? ¿Se vuelve a la idea de programas específicos con responsables directos?

Las tres principales erogaciones del presupuesto están en cabeza de tres Secretarías como unidades ejecutoras, y a cada una de ellas le corresponde un programa presupuestario específico. El Programa 39¹⁶, destinado a Planificación y Desarrollo Territorial anclado en la Secretaría de Desarrollo Territorial, dispondrá de 67.608 millones. El Programa 40, orientado a la Producción Integral y Acceso al Hábitat en la Secretaría de Hábitat con 43.671 millones y el Programa 41 para Acciones de Abordaje Integral para Mejorar el Hábitat en Barrios Populares y Comunidades con Necesidades Básicas Insatisfechas de la Secretaría de Integración Socio-Urbana (SISU) con 6.648 millones. Cabe aclarar que, para fines de 2020, esta Secretaría fue trasladada al Ministerio de Desarrollo Social, llevándose su presupuesto.

¿Cuántas obras y de qué clase llegan al 2020?, ¿cuántos escenarios son posibles dimensionar con ellas?

Todas las realizaciones materiales pueden agruparse en 6 clases que conforman las barras verticales del gráfico siguiente. Ellas se corresponden con la ejecución de:

1. Viviendas nuevas
2. Mejoramientos de viviendas
3. Proyectos de infraestructura (redes, cisternas, pozos, perforaciones comunitarias, pluviales, otros)
4. Equipamiento urbano (CIC's, plazas, juegos, edificios de salud, otros)
5. Proyectos de pavimento (alumbrado público, veredas, cordón cuneta, otros)
6. Escrituras, mensuras, microcréditos.

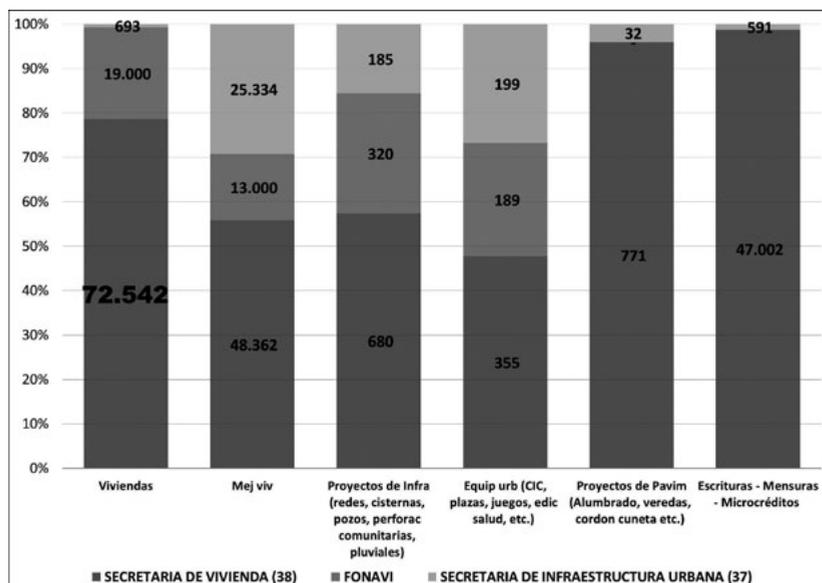


Figura 11. Tipos de obras por Secretarías. Fuente: elaboración propia con datos de la ex SV y SIU

Además, en cada uno de estos 6 tipos de obras pueden detectarse las unidades burocráticas que las gestionaba, así vemos la proporción de ejecución entre la Secretaría de Vivienda, la Secretaría de Infraestructura Urbana y el FONAVI. De estas tres áreas sólo quedó en el 2020 la del FONAVI, las otras dos se transformaron con la reestructuración del Ministerio. Hagamos foco en las 72.542 viviendas nuevas (Secretaría de Vivienda) en ejecución con las que se llega a fines del 2019. Para ilustrar la complejidad que subyace en la gestión burocrática y cómo se obtiene tal registro desglosaremos diferentes escenarios. Haciendo un recuento general del periodo 2003-2019, por Programas, de los convenios firmados obtenemos los siguientes datos en orden ascendente: (*Figura 12*)

Estas cantidades de compromisos asumidos se traducen en obras que poseen diferentes estadios para diciembre de 2019 que se resumen en cuatro categorías: (*Figura 13*)

Si tomamos las viviendas paralizadas que suponen algún tipo de gestión para ser activadas y las que están en ejecución “genuina”, o sea con certificaciones recientes, obtenemos un registro de 105.180 que podríamos considerar como la “cartera activa”. A su vez este escenario podemos subdividirlo en otras tres categorías de acuerdo con los avances físicos certificados. Así obtenemos un grupo de viviendas entre el 0 y el 50%, un segundo grupo entre el 51 y el 95% y el tercer grupo superior al 95% de obra certificado. Esta última

categoría suma aproximadamente 32.638 viviendas que deben restarse puesto que por la demora entre obra realizada y certificación presentada se presumen terminadas a los fines del cálculo.



Figura 12.

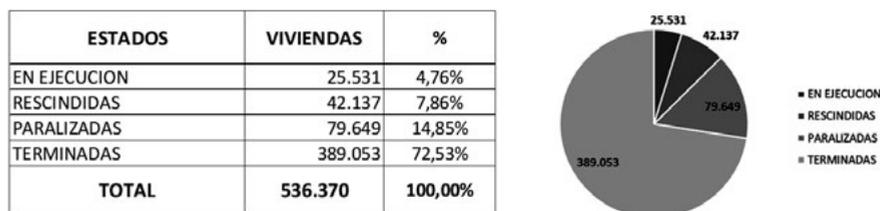


Figura 13.

Entonces, 105.180 viviendas activas, menos 32.638 superiores a certificaciones del 95%, obtenemos las 72.542 viviendas.

Aún podemos configurar otros escenarios que demuestran la variedad de los modelos de gestión con los que se aborda el territorio desde el aspecto institucional. Habíamos mencionado la figura de “convenios” que establecen el compromiso de financiamiento del Estado Nacional a los “entes ejecutores” quienes recibirán desembolsos para la ejecución de la obra. Estos ejecutores como hemos mencionado en otros apartados de este documento pueden ser los Institutos de Vivienda (IPV) de cada Provincia, pueden ser también los Municipios, asimismo Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) o consorcios de cooperativas y, además, entidades intermedias.

De este modo las 72.542 viviendas pueden reagruparse de la siguiente manera: (Figura 14)

| EJECUTORES | VIVIENDAS | % |
|------------------|---------------|----------------|
| ENTIDADES | 526 | 0,73% |
| UEP – CONSORCIOS | 4.347 | 5,99% |
| MUNICIPIO | 21.631 | 29,82% |
| IPV | 46.038 | 63,46% |
| TOTAL | 72.542 | 100,00% |

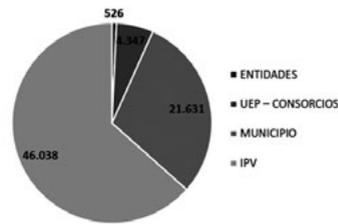


Figura 14

Otra posibilidad de visualizar la pisada territorial de las viviendas en ejecución que a partir del 2020 iban a requerir un seguimiento muy preciso es reconfigurarlas de acuerdo a las regiones de nuestro país:

| REGIONES | VIVIENDAS | % |
|--------------|---------------|----------------|
| CABA | 2.018 | 2,78% |
| CUYO | 4.517 | 6,23% |
| PATAGONIA | 7.535 | 10,39% |
| NOA | 10.585 | 14,59% |
| CENTRO | 11.891 | 16,39% |
| NEA | 15.170 | 20,91% |
| BUENOS AIRES | 20.826 | 28,71% |
| TOTAL | 72.542 | 100,00% |

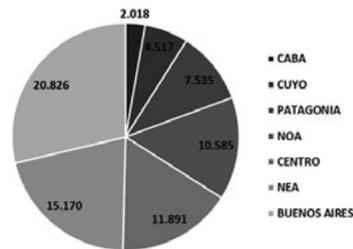


Figura 15

Cabe aclarar que estos escenarios y desgloses también se realizaron para el resto de las obras: mejoramientos de viviendas, proyectos de infraestructura (redes, cisternas, pozos, perforaciones comunitarias, pluviales, otros), equipamiento urbano (CIC’s, plazas, juegos, edificios de salud, otros) y proyectos de pavimento (alumbrado público, veredas, cordón cuneta, otros)

Estos escenarios demuestran la variedad y complejidad de las gestiones institucionales necesarias para concretar estas obras, equipos técnicos provinciales, municipales, entidades, cooperativas, empresas constructoras conforman un elenco con intereses muchas veces divergentes y contrapuestos con los que el Estado Nacional debe poder maniobrar y construir consensos para cumplir con objetivos y metas preestablecidos.

Como hemos mencionado anteriormente con cada cambio de gobierno se renuevan los objetivos y la agenda pública toma otras direcciones. Este periodo (2019-2023) no fue la excepción. A pesar del cuantioso y detallado estado de la cartera existente el flamante Ministerio tomó otros rumbos, en parte condicionado por la pandemia, cierta indefinición presupuestaria y una injustificada demora en armar su organigrama.

Transcurridos los primeros meses del 2020 se anuncia el lanzamiento de “Programas Eficaces para Sucesivas Etapas del Aislamiento Administrado” que incluía la realización de:

- 5.500 viviendas nuevas,
- 42.900 mejoramientos de viviendas,
- 204.000 créditos para materiales, 1.250 núcleos húmedos y
- 30 edificios polivalentes.

Por otro lado, también se anuncia la reactivación de 20.000 viviendas + infraestructura y mejoramiento del hábitat a través del Programa Nacional de Reactivación y Terminación de Obras de Vivienda, Infraestructura y Hábitat.

Y por **último** se anuncia el lanzamiento del “Plan Nacional de Suelo Urbano” con el objetivo de financiar 2.000 lotes con servicio.

Sin embargo, transcurridos casi 12 meses desde su creación el Ministerio no encontraba los caminos para efectivizar los objetivos propuestos, y un fuerte cuestionamiento sobre los funcionarios provocó otra reestructuración y su consecuente cambio de objetivos.

Para fines del 2020 y principios del 2021 aparece un nuevo lanzamiento de metas con la propuesta de un Plan denominado “Casa Propia” que incluía dos Programas, el “Casa Propia” con varias Líneas de Acción o subprogramas y el otrora Programa Reactivación ahora denominado “Reconstruir”. Con todo ello se proponía construir 264.000 soluciones habitacionales discriminadas de la siguiente manera:

- 120.000 viviendas nuevas
- 55.000 viviendas a terminar
- 20.000 viviendas PROCREAR II
- 25.000 viviendas FONAVI
- 24.000 lotes c/servicio
- 20.000 regularizaciones dominiales

Debe hacerse notar que se incluyen las obras del PROCREAR y del FONAVI, situación que en gestiones anteriores se informaban por separado.

Además, vale la pena mencionar las Líneas de Acción del Programa Casa Propia, que si bien a nivel cuantitativo no produjo una cantidad de soluciones habitacionales significativa introdujeron modelos de gestión alternativos.

Una de estas Líneas de Acción es “Casa Activa”. Este subprograma proponía la construcción de viviendas para adjudicarlas en comodato a personas mayores de 60 años, distribuidas en complejos habitacionales, con equipamientos comunes y colectivos: áreas para realizar actividades educativas, deportivas y de recreación (biblioteca, pileta, parrilla, huerta) y Centros de Día con atención de salud primaria y terapéutica.

Otra Línea de Acción o subprograma fue “Habitar Comunidad”, que promovía mediante la construcción de soluciones habitacionales el acceso a un hábitat digno poniendo en valor el desarrollo productivo comunitario. Los proyectos debían contemplar la perspectiva de género y las particularidades culturales de las comunidades que habitan cada territorio impulsando el fortalecimiento comunitario y el arraigo, a través del acceso a la vivienda, a un hábitat digno y a la generación de trabajo productivo, económicamente rentable y ambientalmente sustentable.

Por **último**, apareció a fin de la gestión el subprograma “Habitar en mi Barrio” que consistía en atender déficit habitacional cualitativo crítico que se concentra en barrios populares, donde gran parte la población habita en ranchos o viviendas precarias y en situación de hacinamiento.

Como síntesis de lo realizado en el periodo 2020-2024 podemos reconstruir la siguiente planilla con los diferentes Programas, subprogramas y operatorias que financiaron y ejecutaron viviendas nuevas, mejoramientos de viviendas y lotes con servicio (MDTyH, 2023).

| PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS y OPERATORIAS | CASA PROPIA | | RECONSTRUIR | | CASA ACTIVA | | HABITAR COMUNIDAD | | HABITAR EN MI BARRIO | | CARITAS | |
|---------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|-------------------|-----------|----------------------|-----------|------------|-----------|
| | EJEC | TERM | EJEC | TERM | EJEC | TERM | EJEC | TERM | EJEC | TERM | EJEC | TERM |
| TOTALES | 43.400 | 7.407 | 9.348 | 5.971 | 1.032 | 160 | 467 | 28 | 95 | 51 | 249 | 25 |

| PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS y OPERATORIAS | FONAVI | | PNV - ex FEDERALES | | PROCREAR I | | PROCREAR II | | CREDITOS | | LOTES CON SERVICIO | |
|---------------------------------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|------------|---------------|---------------|------------|--------------|---------------|--------------------|--------------|
| | EJEC | TERM | EJEC | TERM | EJEC | TERM | EJEC | TERM | EJEC | TERM | EJEC | TERM |
| TOTALES | 17.875 | 28.750 | 2.814 | 22.072 | 552 | 11.822 | 19.661 | 187 | 4.943 | 60.275 | 7.292 | 4.366 |

Figura 16. Obras por programas, subprogramas y operatorias.

Fuente: elaboración propia con datos del ex MDTyH.

| PERIODOS | VIVIENDAS | MEJORAMIENTOS |
|-----------------|------------------|----------------|
| 2003-2007 | 264.315 | 152.229 |
| 2008-2011 | 106.999 | 122.718 |
| 2012-2015 | 126.828 | 147.393 |
| 2016-2019 | 38.943 | 35.300 |
| 2020-2024 | 52.640 | 17.528 |
| SUBTOTAL | 589.725 | 475.168 |
| TOTAL | 1.064.893 | |



Figura 17

Todo ello suma entre obras en ejecución y terminadas 248.842 soluciones habitacionales. Por cierto, bastante cerca de las metas propuestas enumeradas anteriores.

Como cierre de este análisis de las realizaciones materiales en los cinco periodos de gobierno de los últimos 20 años podemos ilustrar la comparación entre ellos en relación a viviendas y mejoramientos de viviendas comprometidos en cada gestión. (Fig. 17)

Reflexión final

Hemos analizado como en estos últimos 20 años el Estado nacional ha implementado una cantidad notable de Planes y Programas, generalmente diseñados desde el Ejecutivo nacional. Una vastísima cantidad y variedad de realizaciones materiales relacionadas con las demandas de los territorios se han puesto a disposición de las Jurisdicciones, a veces con mejor o peor receptividad.

Sin embargo y a pesar de la rigurosa cuantificación que hemos tratado de mostrar muchas obras nos han quedado afuera. Programas y Planes provinciales se despliegan por los municipios sostenidos con recursos propios y generalmente quedan fuera del registro nacional. Además, a ello hay que agregarle las complejidades para identificar esas operatorias provinciales por sus denominaciones análogas a las de nación.

Este vínculo con las provincias mayormente se efectiviza a través de los Institutos de Viviendas y con ellos el flujo de información a veces no es lo suficientemente eficaz para garantizar planificaciones y procesos administrativos eficientes o medir asimetrías en la aplicación de los recursos.

La reciente decisión del Gobierno Nacional de dar de baja el Fideicomiso de Vivienda Social17, la discontinuidad del PROCREAR y el atraso general de toda la Política Habitacional hace suponer que habrá un impacto negativo en la ejecución de viviendas con recursos públicos y las expectativas acerca del FONAVI pueden verse acrecentadas como único medio del cual pueden fluir recursos.

Estamos asistiendo a un cambio profundo en la concepción de cómo el Estado Nacional debe participar y a ello debe sumarse la recurrente estigmatización al personal que conforman las estructuras administrativas que con variadas estrategias se los desalienta a seguir formando parte de esos equipos que durante los últimos cincuenta años llevaron adelante los múltiples Planes y Programas de vivienda y hábitat desde el Estado nacional.

Esta retracción del Estado nacional hace suponer que es necesario revisar la Ley 24.464/95 (y sus sucesivas modificaciones) que determina el funcionamiento del Sistema Federal de Vivienda, mejor conocida como Ley FONAVI.

Quizás sea el momento de pensar otras alternativas en el diseño de las Políticas Habitacionales, y procurar un federalismo y una descentralización total donde cada jurisdicción implemente la Política Habitacional que le sea necesaria, recuperar esa estrategia “situada” de la que Matus (1987) tanto hablaba.

Una alternativa sería que los recursos que las jurisdicciones reciben en la actualidad, como transferencias automáticas, deberían incrementarse “lo necesario” para sostener una eje-

cución de obras y realizaciones materiales que garanticen dar respuestas a los múltiples déficits que en cada territorio perduran desde hace mucho tiempo. Ello requería fortalecer los equipos técnicos provinciales y municipales, capacitarlos de tal manera que el vínculo con los equipos nacionales sea mas eficiente y eficaz, quienes quedarían con la responsabilidad de monitorear, auditar, asesorar y capacitar a los equipos técnicos de las jurisdicciones subnacionales y locales y unificar registros y bases de datos que permitan superar las inconsistencias actuales de la información.

Notas

1. Informe Coyuntura IERIC N° 230 – noviembre 2024.
2. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/>
3. CPI: Construir 2034 – Consensos sobre Políticas de Infraestructura, 2023.
4. CIPPEC 2022.
5. INDEC - Evolución de la distribución del ingreso (EPH) Primer trimestre de 2023
6. CAMARCO - estudios y propuestas para el sector vivienda, 2018.
7. Véase: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/0561-D-2023.pdf>
8. Caracterizados habitualmente como los “Programas Federales”.
9. Muchos funcionarios suelen creer que frente al anuncio de un nuevo plan existirán recursos adicionales a los que ya estaban afectados o comprometidos con Programas existentes. A veces un nuevo plan no crea nuevos programas, recicla los existentes.
10. También se lo llamaba Techo y Trabajo.
11. Se incluyen los años 2016 y 2017 en los registros cuantitativos totales a pesar de haber sido en otra gestión de gobierno porque como tal, el Programa siguió existiendo hasta mediados del 2017. La productividad según los periodos de cada gobierno arroja los siguientes datos: 2003-2007, 173.501 viviendas – 2008-2011, 71.977 viviendas – 2012-2015, 74.566 viviendas y 2016-2017, 13.377 viviendas.
12. Algunos de estos subprogramas a partir del 2008 de convirtieron en Programas, como el de Urbanización de Villas y el de Pueblos originarios-rurales.
13. Véase Tesis de doctorado: Diseño y Modelización de Programas para la vivienda de interés social, complejidades y consecuencias en su aplicación, el caso Cuenca Matanza Riachuelo, 2015, Damián Sanmiguel. En repositorio FADU/UBA.
14. En el periodo de gobierno anterior esos recursos se concentraban en la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, dependiente de Jefatura de Gabinete.
15. En el periodo 2003-2015 fue la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), en el periodo 2016-2019 fue reemplaza por la Secretaria de Vivienda (SV) y la Secretaría de Infraestructura Urbana (SIU).
16. Estos son Programas Financieros que se definen en la Ley de Presupuesto, no confundir con los Programas Ejecutivos.
17. Véase Decreto 6/2025 publicado en el Boletín Oficial.

Bibliografía citada

- AA.VV. (2015). *Hacia una política integral del hábitat*, Barreto, M. A.; Lentini, M. (Editores). Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- AA.VV. (2016). *Hábitat en deuda*, Cohen, M.; Carrizosa, M.; Gutman, M. (Editores). Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades y The New School.
- Andino, R. D. (2022). *Derecho y vivienda*. Ciudad Autónoma de Bs. As.: editorial Abaco.
- Ballent, A. (2009). *Las huellas de la política*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo 3010.
- Ballent, A.; Liernur, J. F. (2014). *La casa y la multitud*. Buenos Aires, Fondo de la Cultura Económica.
- Barros, S. et al. (2016). *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. Ciudad de Buenos Aires: CLACSO. Libro digital, PDF.
- Barzelay, M. ([1988] 1998). *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica.
- Bernazza, C. et al. (2015). *Evaluando "en clave pública". Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*. Buenos Aires: Flasco Argentina.
- Boix, M., Di Virgilio, M., González Redondo, C., Marco, V. y Murillo, F. (abril de 2023). *Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda*. Documento de Trabajo N°218. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bourdieu, P. ([1994] 2007). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bunge, M. (1986). *Status epistemológico de la administración*. Trabajo presentado en las Primeras Jornadas Nacionales de Administración, organizadas por el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas.
- Crozier, M. ([1964] 1969). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ferraro, A. (2006). *Una idea muy precaria. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina*. Latin American Research Review, Vol. 41, No. 2, June 2006.
- Gargantini, D. (2020) *Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio habitacional existente*. <https://www.studocu.com/es-ar/course/universidad-nacional-de-formosa/geografia-economica/4654575?origin=document-viewer>.
- Gravano, A. (2023). *Antropología de lo Urbano*. Ciudad Autónoma de Bs. As.: Paradigma Indicial.
- Kliksberg, B. (1987). *Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina*. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL N° 31, pp. 179-199.
- Kliksberg, B. (1992). *Como reformar el Estado para la lucha contra la pobreza*. En Gestión y política pública, vol. 1, núm. 1 julio-diciembre, 1992. Ed. Solar, México.
- Matus, C. ([1987] 2011). *Adiós, Señor Presidente*. Pcia. Buenos Aires, Lanús: Ediciones de la UNLa.
- Mintzberg, H. ([1983] 1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Mouzelis, N. ([1967] 1973). *Organización y Burocracia*. Barcelona: ediciones Península.
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: CEDES/G.E. CLACSO/N° 8.

- Oszlak, O. (2006). *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, 11-56. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599001>
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Libro digital, PDF. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/publicaciones/exponencial>
- Paugam, S. (2015). *El trabajador de la precariedad. Las nuevas formas de integración laboral*. Buenos Aires: Aula y Andamios Editora.
- Peters, G y Pierre J, (2017). *El burócrata elusor del deber: ¿una teoría sin sustento empírico?* En: Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, Vol. 1, N° 3, 13-42.
- Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (mayo-octubre 2022). Dos décadas de política habitacional argentina. Neo desarrollismo fáctico y marcos institucionales de concertación. [Archivo PDF]. AREA, 28(2), pp. 1-18. Recuperado de https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2802/2802_flores-gutierrez.pdf
- Velázquez López, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Weber, M. ([1922] 1985). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Editorial Leviatán.

Abstract: This work aims to make visible the last 20 years of Housing Policies and their respective material expressions, not only in the housing sector but in a more general aspect, including housing improvements and habitat improvement works as a whole. But unlike many recent articles and works (Gargantini, 2020, Rodulfo, Boselli 2022; Di Virgilio, 2023) published on this topic, ours is different because it includes the dimension of bureaucratic management intrinsic to the development of Plans and Programs implemented by the National State throughout the territory. From the comparison between the five government periods that run between 2003 and 2023, we will verify the strengths and weaknesses of their lines of action. Not only from the quantitative aspect but from the organizational structures.

Keywords: Housing Policies – State – Management – Bureaucracy – Plans – Programs - Projects

Resumo: Este trabalho visa tornar visíveis os últimos 20 anos de Políticas Habitacionais e suas respectivas expressões materiais, não apenas no setor habitacional, mas em um aspecto mais geral, incluindo melhorias habitacionais e obras de melhoria do habitat como um todo.

Mas, diferentemente de muitos artigos e trabalhos recentes (Gargantini, 2020, Rodulfo, Boselli 2022; Di Virgilio, 2023) publicados sobre o tema, o nosso se diferencia por incluir

a dimensão da gestão burocrática intrínseca ao desenvolvimento de Planos e Programas implementados pelo Estado Nacional em todo o território.

Comparando os cinco períodos de governo entre 2003 e 2023, examinaremos os pontos fortes e fracos de suas linhas de ação. Não apenas do aspecto quantitativo, mas também das estruturas organizacionais.

Palavras-chave : Políticas Habitacionais – Estado – Gestão – Burocracia – Planos – Programas - Projetos

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por el autor de cada artículo.]
