

COMUNICACIÓN

**EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA DEFINICIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN
ARGENTINA****SPERANZA, Edelmiro; TURANO, Ricardo**mirosperanza@gmail.com ; ricardoturano@gmail.com

FPSA, UFló

Resumen

El presente trabajo evalúa y compara los criterios de las políticas habitacionales que se produjeron en la Argentina durante los ciclos de gobierno entre 2003 a 2015 y desde 2015 a la actualidad. Se expone el impacto de dichas decisiones en el territorio y las condiciones socio-habitacionales de la población a la que estuvieron dirigidas las políticas públicas de vivienda.

Se presenta el análisis de cómo a partir de cambios de gestión en el gobierno se producen procesos disruptivos en las políticas de vivienda que dificultan el desarrollo de soluciones habitacionales.

Asimismo se plantea un estudio comparativo entre estas dos etapas, en referencia a qué modelo de ciudad responden cada una de las políticas en materia de vivienda social, cuáles son las herramientas con las que se operan (ej. Actualmente: por medio de la concertación público-privado, la generación de un único plan de viviendas, criterios de aptitud urbanística, etc.) y cómo se manifiesta el rol del Estado (Constructor vs. Facilitador) en la instrumentación de estos campos de fuerza socio-territoriales.

Se tendrán en cuenta para el análisis de los dos ciclos, criterios referidos a: cantidades de soluciones habitacionales aportadas por año, asignación de partidas presupuestarias a esta temática, índices de calidad de vida vinculado a la vivienda, condiciones de tenencia, perfil socio-económico de los beneficiarios, procesos de centralización o descentralización, fomento del empleo para la autoconstrucción de vivienda, fuentes y sistema de

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

financiamiento, sistemas de gestión y políticas de producción de suelo urbano.

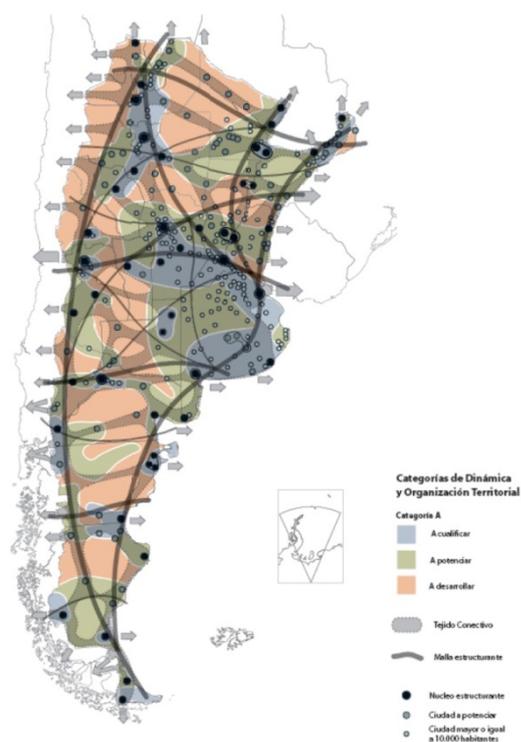
Se estudia, en consecuencia, la articulación de la ciudad como hecho físico con las políticas de vivienda. Esto incluye, el derecho a la ciudad, la influencia en la determinación de la nueva agenda urbana, la agudización de la fragmentación, la segregación socio-espacial y su impacto, y a su vez, se verificarán los procesos de planificación y las propuestas de legislación como marco regulatorio del territorio.

Palabras clave: Políticas habitacionales y urbanas, Déficit de vivienda, Territorio, procesos disruptivos, rol del Estado

Introducción. Conceptos referidos a la política de vivienda

La Argentina posee uno de los niveles de urbanización más altos de la región llegando casi al 90%. Si bien esta cifra es muy alta, resulta dispar entre las regiones que componen la geografía del país. (El sector Nordeste no alcanza al 76%). Asimismo, la concentración de la población es notoriamente desigual. El área de la región Central concentra casi el 50% de los habitantes.

El último período inter censal arrojó que las ciudades que más crecen son las denominadas intermedias (50 mil a 100 mil habitantes).



UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Figura 1. Modelo territorial deseado según el primer avance del Plan Estratégico territorial

Fuente: Ministerio de Planificación Territorial

El Plan Estratégico Territorial (PET), puesto en marcha en 2004, y llevado a cabo por la Secretaría de Planificación, elaboró un plan de desarrollo de Modelo Territorial al considerar que “el desarrollo territorial es el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio en pos de hacerlo disponible para un uso social”

La vivienda en la Argentina tiene, por medio del Artículo 14 Bis de la Constitución Nacional rango de derecho. Aunque tiene la misma larga historia de lucha y reconocimiento jurídico que el derecho a la educación y a la salud, no ha alcanzado en la Argentina la misma profundidad de desarrollo, respeto y cumplimiento, al decir de Baldiviezo.

El Estado debe llevar a cabo políticas que tengan como objetivo asegurar el acceso a la tierra, al financiamiento, materiales, servicios e infraestructura. La vivienda per se no es suficiente para producir los cambios de un grupo social (Gazzoli, 2006)

Hasta hoy los gobiernos no han sabido encontrar la solución para la integración social y para poder acceder al Derecho a la ciudad, toda vez que se apunta a la resolución del objeto arquitectónico “vivienda”, sin poner como prioridad el interés social por el habitante de esa vivienda. Se trata de un problema complejo donde el otorgamiento de un techo no es condición suficiente para resolver el hábitat residencial.

En ese sentido la Nueva Agenda Urbana el concepto de Derecho a la Ciudad resultó en el documento final apenas esbozado en el Objetivo 11:

“Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presente como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.”

El Derecho a ciudad involucra la demanda por acceso a espacios públicos, suelo urbano, vivienda, servicios y equipamientos de calidad, entre otros. En parte, y debido al fortalecimiento de movimientos sociales en la búsqueda de políticas de inclusión urbana, el derecho a la ciudad también se ha materializado en una mayor participación ciudadana en nuestro país la emergencia de normativa urbana, como la Ley de Acceso Justo Al Hábitat (Ley 14.449) de la provincia de Bs. As., que en su Artículo 11 Define el Derecho a la ciudad y a la Vivienda. Esto generó un avance al concebir a la ciudad como bien común, reconociendo la función social de la propiedad e introduciendo instrumentos de inclusión urbana, y que constituye un aporte hacia la discusión global sobre “derecho a la ciudad” y sobre su rol en crear ciudades más equitativas.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Los antecedentes de los procesos de discusión de este tema expresados en varias cartas de derechos humanos como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en el 2000, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de Porto Alegre en el 2001, la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal en el 2006, la carta de la Ciudad de México del 2010, y la Carta de de Derechos Humanos de Gwangju en Corea del Sur, del 2012 resultan fundamentales para que varios gobiernos introdujeran el tema en sus legislaciones locales.

Volviendo al tema de la Vivienda

El acceso a la definición de vivienda supone un valor mayor que la obtención de un producto. Oscar Yujnovsky la define como una configuración de servicios habitacionales que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad y accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupos sociales y se definen en el devenir histórico.

En tanto Bordieu nos dice que: La casa en tanto que es morada estable de un hogar permanente, es un bien social y, por lo tanto, una inversión social, ligada a la satisfacción de necesidades básicas que ocupa un papel decisivo en la calidad de vida de las personas.

El uso de suelo periférico para proyectos de vivienda social, bajas densidades de ocupación, carencia de servicios, falta de equipamiento e infraestructura, ubicación inadecuada respecto a los centros de empleo provocada por los cambios operados en los perfiles productivos de los centros urbanos, y en su localización, contribuyen a la generación de un déficit de ciudadanía. De ello se deduce la imperiosa necesidad de mejorar el acceso al suelo como medio para atenuar los factores que estimulan la degradación social y la inequidad.

Es por ello que se debe promover proyectos de vivienda social que hagan ciudad, se integren en el tejido de la ciudad y que no sean sólo viviendas en función de los intereses y necesidades de las mayorías sociales, a la vez que contribuyan a la generación de nuevas centralidades y a la mejora de los entornos urbanos. En términos de Bernardo Secchi se debe “intentar atenuar la injusticia espacial”, como un plus de los que se entiende como injusticia y marginación social, cultural y económica.

Período de análisis 1. La acción pública del plan federal de vivienda (2003 – 2015)

Tras la crisis que atravesó la Argentina en los primeros años del nuevo milenio, el gobierno que asumió la presidencia en aquel momento -año 2003- impulsó el desarrollo de nuevas políticas de vivienda e infraestructura urbana y regional. Los ejes que las definieron, fueron la dinamización de la construcción y la generación de empleo. Numerosos programas surgieron dentro del Plan Federal de Viviendas con recursos del tesoro y que fueron transferidos a los gobiernos provinciales en forma de

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

subsidios no reintegrables, lo que representó un giro de recentralización en materia habitacional.

Este plan, de carácter nacional, incluyó una serie de programas con diferentes líneas de acción: Construcción de viviendas nuevas (Programa Techo Digno), Intervención integral en asentamientos informales (Villas y asentamientos, Programa de Mejoramiento de Barrios -PROMEBA-), Mejoramientos habitacionales en el parque de viviendas construido (Programa Mejor Vivir), la Provisión de vivienda por medio de sistema de Cooperativas y la provisión de infraestructura por medio de varios programas. (Provisión de Agua Potable -PROPASA-, y Desarrollo Social en áreas fronterizas -PROSOFA-, entre otros).

Los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) fueron los encargados de la elaboración de los proyectos, las licitaciones, el seguimiento de las obras, la selección de los postulantes, las adjudicaciones de las viviendas y el recupero del capital invertido.

Una de las decisiones más importantes fue la recentralización nacional para superar la emergencia, luego del escenario del período post-crisis (2001/2002), para la reconstrucción de la gobernabilidad democrática con su confianza en la acción del Estado y la dirigencia política. (Rodulfo, 2006)

El gran cambio que se produjo en materia habitacional durante el período 2003-2015 fue el de poner en la agenda pública el tema de la Vivienda. Dicha decisión se reflejó en la inversión destinada a este tema, del 6% ó 7% del PBI que oscilaba hasta ese momento, pasó a un incremento presupuestario del 14%¹. (Prioridad vinculada con la necesidad de reactivar la economía mediante la inversión en obra pública por su efecto dinamizador). La reorganización institucional, basada en el liderazgo del Estado en materia de desarrollo económico e integración social, caracterizó este período.

Como aspectos positivos de la Política Federal de Vivienda se destaca la participación de organizaciones sociales con modalidades de cooperativas de trabajo, sistemas de ayuda mutua, y de auto-construcción asistida bajo equipos técnicos.

El alcance del período de referencia llegó a constituir más del 25% del stock de producción de viviendas, lo que significó un alcance récord de producción por parte del Estado.

Hasta diciembre de 2012, según datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, se llevaron adelante 900.700 soluciones habitacionales que beneficiaron a más de 4 millones de habitantes. Se entiende por soluciones habitacionales a las respuestas dadas a las distintas necesidades relacionadas con la vivienda: construcción de unidades nuevas, espacios colectivos, ampliaciones o mejoramiento de las viviendas existentes.

Si bien los esfuerzos fueron mayores, la política de hábitat no llegó a orientarse a resolver de forma progresiva las condiciones deficitarias de habitabilidad, lo que hubiera implicado superar el mero horizonte de la reactivación productiva o

1-Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

económica. Es así que en muchos casos la “política de vivienda” quedó restringida, en una política de “construcción de casas”. (Lentini, 2015)

Algunas de las problemáticas urbanas de los proyectos de vivienda estuvieron ligadas a localizaciones periféricas, pobreza del espacio público, déficits de equipamiento, dificultades de movilidad y una arquitectura de baja calidad caracterizada por la homogeneización de sus diseños. En cuanto a la tipología de vivienda implementada, exceptuando las grandes ciudades, fue de vivienda unifamiliar, es decir, el planteo de relación un lote-una casa, lo que se generó una amplia expansión y fragmentación del tejido urbano.

La falta de suelo apto accesible para urbanizaciones residenciales, fue siempre el principal escollo para generar conjuntos dentro de la trama urbana, todo esto, sumado a la carencia de nexos de infraestructura, servicios y equipamientos sociales básicos. Otro inconveniente se vincula por cercanías de ríos y lagunas debido a su latente crecida, áreas con pasivos ambientales o locaciones segregadas. Esta situación ha conllevado a la necesidad de trabajar sobre el concepto de Derecho a la Ciudad, y definir el acceso a la vivienda con una orientación integral social y urbanística que supere el patrón de lo económico.

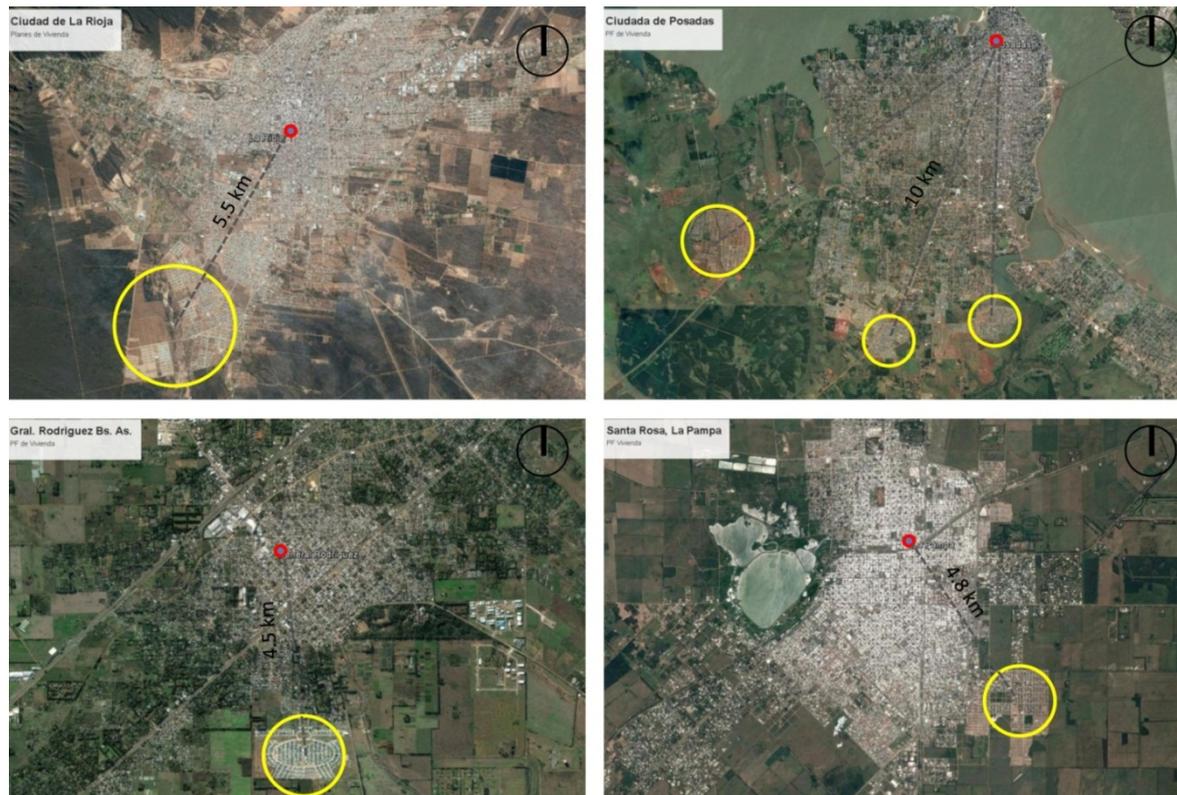


Figura 2. Localizaciones de algunos Planes Federales de Vivienda. Los casos ejemplifican la falta de entorno construido por su ubicación periférica.

Fuente: Elaboración propia

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

El Estado, encargado de llevar infraestructura a las localizaciones de sus conjuntos contribuyó, en muchos casos, a los privados. No aplicó herramientas de captación de plusvalías urbanas, lo que hubiera contribuido a las inversiones públicas por haber mejorado en muchos casos el valor del suelo de los propietarios de terrenos del entorno.

Algunas ciudades en Argentina comenzaron a desarrollar ese potencial por medio de generación de normativas para aplicar el principio de plusvalías. En muchos casos contribuyeron como un principio operativo del ordenamiento territorial.

La provincia de Buenos Aires, sancionó en 2012, la Ley de Acceso Justo al Hábitat que contiene directrices para la recuperación y redistribución social de la valoración inmobiliaria. Resultará fundamental realizar tareas de monitoreo para poder, a futuro, verificar su alcance en la práctica.

EL PRO.CRE.AR bicentenario

Una vez marcada la tendencia de salida de la crisis y con un PBI en crecimiento, hacia mediados del 2011 se produce una nueva iniciativa del gobierno en materia habitacional. La creación del Programa de Crédito Argentina Bicentenario (PROCREAR), que proyectó la entrega de créditos hipotecarios para la construcción de viviendas. El programa recuperó el rol del Banco Hipotecario como ente financiador del sistema. Los fondos provenientes del sistema previsional de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) fueron los encargados para la aplicación de los recursos y el Ministerio de Economía el “ideólogo” de la gestión. La adjudicación de los créditos se realizó por medio de los sorteos de la lotería Nacional.

El programa se encargó de la entrega de créditos “blandos” destinado a las clases medias, con plazos entre 20 y 30 años para la construcción de nuevas viviendas o para adquirir aquellas que fueran construidas por medio del programa. Esta iniciativa produjo el retorno por parte del Estado a apoyar el acceso a la vivienda a los sectores medios.

La línea de acción del PROCREAR continuó el eje de impulsar la construcción de viviendas como fomento del empleo y la producción. (Raúl Wagner, 2012).

Características más salientes del período considerado

Entre los factores positivos podemos mencionar:

- La recentralización de la política habitacional con programas nacionales
- El desarrollo de conjuntos habitacionales por parte del Estado (en su mayoría de casas individuales)
- Fortalecimientos en la asociación de los sectores de la industria y los gremios de la construcción
- La recuperación del financiamiento hipotecario con recursos propios
- Desestimación de las regulaciones de los mercados
- La generación de empleo y reactivación económica

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

-La reducción del déficit cualitativo en el período intercensal 2001-2010

Algunos de los conflictos de la acción del período fueron:

- Dependencia presupuestaria del tesoro nacional, al no tener un fondo específico sujeto a la coyuntura económica del país. (baja cuota de recupero, p. ej. en los planes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) el recupero de inversión no supero el 40%, además de carencia de titulación dominial de la propiedad)
- Inconvenientes en la localización de proyectos de vivienda por falta de política urbana. Falta de suelo apto accesible
- Falta de articulación con políticas municipales
- Concentración de la producción en grandes empresas
- Ausencia de mecanismos de captación de plusvalías urbanas

Período 2. El cambio de gestión y los nuevos procesos (2015 – actualidad)

Con el cambio de gobierno, a partir de 2016, se esboza una redefinición del modelo de gestión. El rol del Estado en la política de vivienda como constructor que había caracterizado al período anterior, se reorientó a uno de facilitador y promotor, viabilizando la atención de hogares con capacidad de pago desde el mercado principalmente con crédito hipotecario.

Esto supone una vuelta al ideario neoliberal, dejando de lado al Estado como productor directo de vivienda y permitiendo las realizaciones privadas a través del mercado.

Se llevó a cabo además, la modificación de la Ley de Ministerios que replanteó la relación ministerial de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano. Mientras en el período precedente se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Planificación, Inversión pública y Servicios se traslada al Ministerio del Interior, el programa PROCREAR que dependía del Ministerio de Economía anteriormente también se movió para pasar a la Secretaría de Vivienda y Hábitat concentrando así la política referida a la vivienda social todo en una misma Secretaría.

En lo referido concretamente a la gestión los programas de vivienda que hasta el momento se encontraban segmentados pasaron a concentrarse en un único plan, denominado Plan Nacional de Vivienda (PNV). Los nuevos ejes de acción fueron definidos por: Construcción de Viviendas nuevas urbanas o rurales, Mejoramientos habitacionales, Unidades habitacionales para la emergencia, Rehabilitación de Conjuntos Habitacionales, Regularización dominial y titulación, Generación de lotes con servicios, Promoción de la planificación urbana.

Cabe señalar al respecto que este plan ha sido implementado por resolución y no por un marco normativo que lo instrumente lo que plantea un riesgo de discontinuidad ante cambios de gestión como se hará mención en este tema de “generación de

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

ciclos disruptivos”, lo cual está en estrecha relación con la noción de “plan” que implica la organizaciones de acciones en el tiempo y que en el caso de problemas urbano-habitacionales exceden los cuatro años de una posible gestión. Como expresa en los documentos de trabajo del CIPPEC esto claramente representa un punto críticos en términos de la sostenibilidad de la política propuesta.

La nueva política habitacional implementó un menú de opciones con el fin de facilitar el acceso y/o el mejoramiento a la vivienda para diferentes grupos de hogares. Atención directa a los hogares que no poseen capacidad de ahorro ni sujetos de crédito (a este sector apunta el nuevo PNV), hogares cuyos ingresos se encuentran entre dos y cuatro salarios mínimos, vitales y móviles (SMVyM) y a través del despegue del mercado de crédito para hogares con ingresos medios. (Valor del SMVyM expresado en dólares)

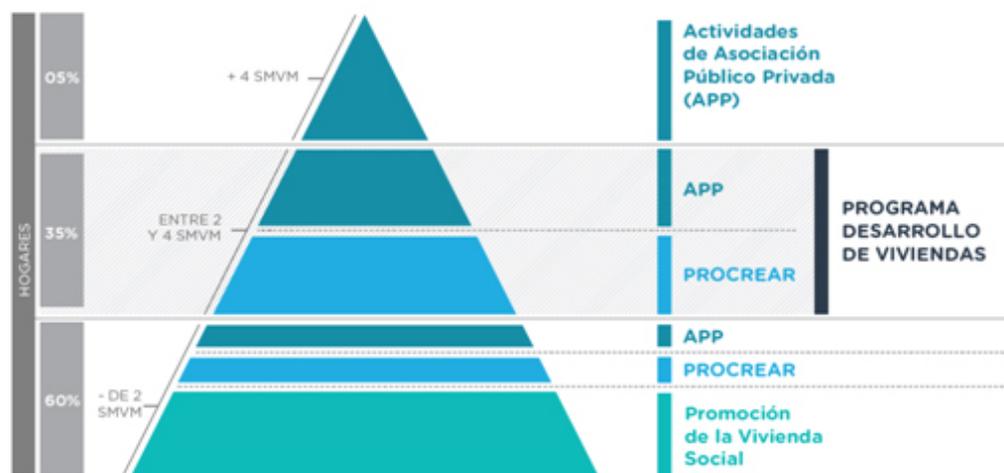


Figura 3.

Fuente: Secretaría de vivienda del Ministerio del Interior, Obras públicas y vivienda

La reformulación del PRO.CRE.AR

El programa se readapta para ser del tipo ABC -Ahorro, Subsidio y Crédito-. Es por ello que concentra la atención de la demanda de vivienda de los hogares con ingresos equivalentes de 2 a 4 SMVyM, el segmento intermedio en la pirámide del gráfico más arriba. Los hogares con ingresos inferiores a 2 SMVyM se destinan a programas de atención directa, con un menú de opciones focalizado en la urbanización y el mejoramiento de los barrios, y microcréditos para mejoramiento del hogar y su infraestructura, apuntando a revertir el déficit cualitativo que los afecta, y la entrega directa de vivienda para los sectores con menores recursos.

Se pretende que el Estado, en su rol de facilitador del mercado de vivienda, estimule la participación del sector privado, generando una mayor oferta residencial en propiedad y un alquiler que redunde en menores precios, con el fin de dinamizar el proceso natural de “filtrado” en el mercado, mejorando la oferta de viviendas a las que

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

acceden los hogares de menores ingresos cuando los de mayores ingresos adquieren nuevas viviendas en el mercado.

Otro de los cambios referidos al tema del uso de suelo es el agilizar los procesos burocráticos asociados a permisos y registros de la propiedad y de la vivienda y reordenar incentivos, y comenzar a aplicar una serie de instrumentos innovadores de políticas de suelo para dotar a los municipios con los recursos necesarios para planificar y guiar la expansión, como por ejemplo el reajuste parcelario con participación público-privada, que obliga a los dueños del suelo a compartir los costos de la extensión de la infraestructura de movilidad y de servicios en áreas suburbanas. Este instrumento usado por ejemplo en Corea, y Japón ha dado resultados satisfactorios.

Un ejemplo local, es el municipio bonaerense de Trenque Lauquen, Argentina en 2011, se logró que los propietarios contribuyeran a financiar la infraestructura para la ampliación del perímetro urbano.

El nuevo certificado de aptitud urbanística

A partir de la experiencia con las dificultades en las localizaciones de algunos conjuntos de vivienda, la actual Secretaría de Vivienda genera una herramienta de evaluación rápida de proyectos urbanos de vivienda social. No se trata de un sistema de análisis exhaustivo, ni definitivo sino un método para reconocer, a primera vista, las debilidades de los proyectos y proceder a su corrección y mejoramiento. Su esquema se basa en seis ejes de análisis.

Desde el punto de vista territorial y para evitar consumo masivo de suelo, localizaciones periféricas, riesgos hídricos y ambientales, se definieron nuevos criterios para la selección de terrenos destinados a viviendas de interés social. Fue por ello que se decidió generar un nuevo Certificado de aptitud urbanística emitido por el Gobierno Nacional y evaluado por el área de Desarrollo Urbano.

El sistema de Evaluación urbanística, también dado a llamar semáforo se basa en seis ejes de análisis, a saber:

Características del terreno

-Marco urbanístico

-Condiciones ambientales del entorno

-Infraestructura y servicios

-Equipamiento y Conectividad

-Características del proyecto de urbanización.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

1. CARACTERÍSTICAS DEL TERRENO

TEMA	SUBTEMA	TIPO	VERDE	AMARILLO	ROJO	ACLARACIONES
Características del terreno	Inundabilidad	Riesgo hídrico EXCLUYENTE	Sin riesgo <input type="checkbox"/>	Riesgo medio <input type="checkbox"/>	Por debajo de cota de inundabilidad <input type="checkbox"/>	La evaluación se basará en la cota de inundación en un tiempo de recurrencia de 20 años solicitada a los organismos responsables de la provincia
		Riesgo pluvial EXCLUYENTE	Sin riesgo <input type="checkbox"/>	Riesgo medio <input type="checkbox"/>	Riesgo alto <input type="checkbox"/>	Riesgo de anegamiento se obtendrá de los datos locales de acuerdo a los niveles topográficos
	Accesibilidad	Pavimento	Junto al proyecto <input type="checkbox"/>	Entre 1 y 4 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor a 5 cuadras <input type="checkbox"/>	Especificar tipo
		Mejorado	Junto al proyecto <input type="checkbox"/>	Entre 1 y 4 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor a 5 cuadras <input type="checkbox"/>	Especificar tipo
		Cordón cuneta	Junto al proyecto <input type="checkbox"/>	Entre 1 y 4 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor a 5 cuadras <input type="checkbox"/>	
Características geológicas	Consistencia y Estabilidad	Buena <input type="checkbox"/>	Regular <input type="checkbox"/>	Mala <input type="checkbox"/>		
	Resistencia	Buena <input type="checkbox"/>	Regular <input type="checkbox"/>	Mala <input type="checkbox"/>		
Situación dominial del predio	Titularidad	Con escritura <input type="checkbox"/>	En curso <input type="checkbox"/>	Dominio imperfecto <input type="checkbox"/>		

2. MARCO URBANÍSTICO

TEMA	SUBTEMA	TIPO	VERDE	AMARILLO	ROJO	ACLARACIONES
Planificación del Territorio	Existen planes urbanos y de uso del suelo para el sector		Si, operativos <input type="checkbox"/>	Si, pero están obsoletos <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
	Existen planes de monitoreo y evaluación de dichos planes		Si, operativos <input type="checkbox"/>	Parciales <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
	Existen programas de acción municipal definidos para el área	Obras y mejoras	Si, operativos <input type="checkbox"/>	Parciales <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
	Densidad de edificación		Totalmente edificados (>70%) <input type="checkbox"/>	Parcialmente edificados (entre 70% y 50%) <input type="checkbox"/>	Escasa edificación (<50%) <input type="checkbox"/>	Tomar en cuenta la ocupación de las manzanas circundantes al terreno propuesto
	Densidad del trazado existente (Cantidad de intersecciones)	Radio de evaluación 1 km	Entre 80 y 100 <input type="checkbox"/>	Entre 40 y 79 <input type="checkbox"/>	Menos de 40 <input type="checkbox"/>	Nº total de intersecciones de calles en un radio de 1 km.
	Tendencias de crecimiento urbanístico		Si coincide con el planificado <input type="checkbox"/>	Coincide parcialmente <input type="checkbox"/>	No coincide (no existe modelo tendencial) <input type="checkbox"/>	
	Procesos de planificación social participativa		Reuniones de trabajo con vecinos-beneficiarios sobre el proyecto <input type="checkbox"/>	Audiencias con vecinos y beneficiarios <input type="checkbox"/>	Ningún tipo de interacción con beneficiarios y vecinos <input type="checkbox"/>	

3. CONDICIONES AMBIENTALES DEL ENTORNO

TEMA	SUBTEMA	TIPO	VERDE	AMARILLO	ROJO	ACLARACIONES
Áreas de perturbación	Industrias		Mayor a 5 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 2 y 5 cuadras <input type="checkbox"/>	Frente al proyecto <input type="checkbox"/>	
	Pasivos ambientales en el terreno EXCLUYENTE		No contaminado o natural <input type="checkbox"/>	Repleno con basura domiciliaria <input type="checkbox"/>	Contaminado <input type="checkbox"/>	
	Actividades productivas contaminantes		Mayor a 5 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 2 y 5 cuadras <input type="checkbox"/>	Frente al proyecto <input type="checkbox"/>	

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

4. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

TEMA	SUBTEMA	VERDE	AMARILLO	ROJO	ACLARACIONES
Infraestructura	19 Red cloacal	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A menos de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	A más de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	
	20 Red de agua potable	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A menos de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	A más de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	
	21 Red pluvial	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A menos de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	A más de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	
	22 Red de Gas	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A menos de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	A más de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	
	23 Red eléctrica	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A menos de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	A más de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	
Servicios	24 Alumbrado Público	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A 1 cuadra <input type="checkbox"/>	A más de 1 cuadra <input type="checkbox"/>	
	25 Recolectión de basura	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A 1 cuadra <input type="checkbox"/>	A más de 1 cuadra <input type="checkbox"/>	
	26 Barrido y limpieza	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A 1 cuadra <input type="checkbox"/>	A más de 1 cuadra <input type="checkbox"/>	
	27 Transporte público	Distancia a las paradas Menor a 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 10 y 20 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 20 cuadras <input type="checkbox"/>	

5. EQUIPAMIENTO Y CONECTIVIDAD

TEMA	SUBTEMA	TIPO	VERDE	AMARILLO	ROJO	ACLARACIONES
Equipamiento	28 Salud	Centro de atención	Menor a 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 10 y 20 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 20 cuadras <input type="checkbox"/>	
	Educación	29 Guardería	Menor a 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 10 y 20 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 20 cuadras <input type="checkbox"/>	
		30 Pre-escolar	Menor a 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 10 y 20 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 20 cuadras <input type="checkbox"/>	
		31 Escuela primaria	Menor a 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 10 y 20 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 20 cuadras <input type="checkbox"/>	
		32 Escuela secundaria	Menor a 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 10 y 20 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 20 cuadras <input type="checkbox"/>	
	33 Deportivo		Menor a 5 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 6 y 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 10 cuadras <input type="checkbox"/>	
	34 Comercial		Menor a 5 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 6 y 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 10 cuadras <input type="checkbox"/>	
	35 Cultural		Menor a 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 10 y 20 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 20 cuadras <input type="checkbox"/>	
	Seguridad	36 Comisaría	Menor a 10 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 10 y 39 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 40 cuadras <input type="checkbox"/>	
		37 Estación de bomberos	Menor a 20 cuadras <input type="checkbox"/>	Entre 20 y 49 cuadras <input type="checkbox"/>	Mayor de 50 cuadras <input type="checkbox"/>	
	Servicios	38 Telefonía	Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A menos de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	A más de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	
39 Señal de celular		Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A menos de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	A más de 4 cuadras <input type="checkbox"/>		
40 TV Cable/Satélite		Junto al lote del proyecto <input type="checkbox"/>	A menos de 4 cuadras <input type="checkbox"/>	A más de 4 cuadras <input type="checkbox"/>		

6. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE URBANIZACIÓN

TEMA	SUBTEMA	TIPO	VERDE	AMARILLO	ROJO	ACLARACIONES
Urbano - ambientales	41 Conexión con el tejido del entorno urbano EXCLUYENTE		Conectado por el sistema de calles y manzanas <input type="checkbox"/>	Conectado solo por una calle <input type="checkbox"/>	No conectado por ninguna de las formas descriptas <input type="checkbox"/>	
	42 Densidad relativa	Relación entre densidad proyectada y del entorno	Entre 0,8 y 1,2 <input type="checkbox"/>	Entre 0,8 y 0,6 y entre 1,2 y 1,4 <input type="checkbox"/>	Menor a 0,6 y mayor de 1,4 <input type="checkbox"/>	Proyectos en áreas menores a 60 ml M2 y aquellos que no surjan de equipamiento en villas. La Densidad Relativa se obtiene de dividirla densidad habitacional del entorno inmediato (500 ms. a la redonda) por la densidad del proyecto
	43 Áreas públicas de esparcimiento	Extensión de acuerdo a la densidad	Mayor a 8 m ² por persona <input type="checkbox"/>	Entre 8 y 4 m ² por persona <input type="checkbox"/>	Menos de 4 m ² por persona <input type="checkbox"/>	Se analizan las áreas públicas de esparcimiento a una distancia máxima de 20 cuadras
	44 Respeto la topografía original		Si <input type="checkbox"/>	Parcialmente <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
Diseño sustentable	45 Incorpora diseño y estrategias amigables con el medio ambiente en el proyecto de urbanización	Tratamiento de aguas	Si <input type="checkbox"/>		No <input type="checkbox"/>	Recuperación y tratamientos de aguas negras y/o grises y/o de lluvia
	46	Plan de gestión de los residuos de obra	Si <input type="checkbox"/>		No <input type="checkbox"/>	
	47	Métodos de generación de energía propia	Si <input type="checkbox"/>		No <input type="checkbox"/>	Como paneles fotovoltaicos, colectores solares térmicos, generadores eólicos, energía hidráulica/mareomotriz.
Población	48 Forestación		Incorpora forestación autóctona <input type="checkbox"/>	Incorpora forestación foránea adaptada <input type="checkbox"/>	No incorpora forestación <input type="checkbox"/>	En el espacios de esparcimiento y en calles
	49 Identificación de los destinatarios		Si <input type="checkbox"/>		No <input type="checkbox"/>	
	50 Incorpora viviendas para los discapacitados		Si <input type="checkbox"/>		No <input type="checkbox"/>	

Figura 4. Planillas de los criterios de evaluación de proyectos de vivienda para la obtención del Certificado de Aptitud Urbanística. Fuente página de la Secretaría de Vivienda

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

A efectos de la evaluación urbanística de cada proyecto, la herramienta se basa en la combinación de dos escalas: cantidad de población de la ciudad y la escala de intervención definida por el impacto de cada proyecto.

Tres condiciones se consideraron excluyentes para la evaluación de los proyectos:

- La ausencia de pasivos ambientales en el terreno y el entorno inmediato
- La certificación de no inundabilidad, extendido por la autoridad competente.
- La regularización perfecta de dominio en el predio a construir el proyecto

El sistema funciona actualmente con un esquema de ponderación de las distintas variables para la viabilidad de los proyectos y forma parte del sistema de aprobación para la financiación de proyectos presentados por las provincias.

La nueva ley de concertación público-privada

La Argentina posee un crecimiento vegetativo del orden de 160.000 hogares que demanda la generación de una vivienda adecuada.

Con el propósito de aumentar la cantidad de soluciones habitacionales, se pretende a través de la incorporación del privado incentivar tanto a la oferta como también brindar más herramientas que faciliten el acceso a la demanda.

Este nuevo programa apunta contribuir a la reducción de ese déficit dinámico aumentando la disponibilidad de recursos con los que cuenta la Secretaría de Vivienda para poder hacer frente a este desafío. En el contexto de las limitaciones fiscales existentes, esta reducción busca combinar mayor eficiencia en el diseño, en la planificación, en la implementación de proyectos y en el aprovechamiento de nuevas modalidades de financiamiento.

En este sentido, las Asociaciones Público Privadas (APP)², apuntan a contribuir y transformarse en una modalidad provechosa para el desarrollo de infraestructura y la vivienda. Varios países cuentan con experiencia en APP, con relativos éxitos en la aplicación de esta modalidad.

APP y vivienda inclusiva. Antecedentes internacionales

En las décadas recientes numerosos países han incorporado o reforzado la presencia del sector privado en la producción y administración de vivienda social o de bajo costo, como vivienda propia, en alquiler o leasing. En Gran Bretaña las Housing Associations (Asociaciones de Vivienda) existen desde el siglo XIX como proveedores y administradores de complejos de viviendas de ingresos mixtos, incluyendo unidades para distintos niveles económicos, en venta y alquiler.

2-Ley de participación público-privada N° 27.328 y su Decreto Reglamentario N° 118/2017.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

En todos los casos las entidades privadas y del tercer sector se ocupan del desarrollo, construcción y mantenimiento de los edificios y espacios comunes, cobrando el alquiler y/o los gastos de mantenimiento a los destinatarios de vivienda social, quienes pueden o no recibir un subsidio para pagarlo. Aquellos que adquieran la vivienda a crédito participan de los gastos de mantenimiento de espacios públicos. En Los Estados Unidos existe una larga tradición de vivienda social de alquiler construida y/o administrada por entes privados o administradores contratados por el Estado. En los últimos años los programas HOPE VI y CHOICE Neighborhoods han incluido desarrolladores inmobiliarios en el desarrollo y construcción de barrios de ingresos mixtos. Numerosos estados de Estados Unidos tienen programas de vivienda inclusiva para asegurar que los desarrolladores privados construyan un porcentaje de viviendas para población de un nivel de ingreso inferior al promedio de la localidad o el barrio. En Corea del Sur las Nuevas Ciudades desarrolladas y construidas desde los años 60 incluyen desarrollo mayorista de suelo por parte del estado, con participación privada en la construcción de la infraestructura, compartiendo la plusvalía del suelo apto para construir comercializado en este formato. (Guiraldes, 2017)

El sector privado dedicado al Desarrollo de Vivienda en Argentina se ha concentrado en los últimos años en los niveles altos y medio altos de la demanda, mediante la construcción de unidades terminadas desarrolladas por fideicomisos al costo y fondos de inversión privados. Con el propósito de reorientar las inversiones privadas a los sectores medio bajos y medios se pretende, por medio de esta herramienta, acercar a un nuevo sector para acceder a la vivienda.

Basados en la experiencia existente en el sector de viviendas en otros países latinoamericanos, especialmente en México, Colombia y Brasil y teniendo en cuenta las lecciones aprendidas, se está desarrollando este proyecto dentro del nuevo marco normativo citado, en la búsqueda de soluciones instrumentadas y consensuadas desde instituciones gubernamentales, que contemplen sus aspectos sociales, ambientales, económicos, presupuestarios y financieros, en el marco de una política general de inversiones, que lidera la Subsecretaría de Participación Público Privada (SSPPP)³.

Comparativa entre los dos períodos analizados

Como vemos el primer periodo analizado puso especial énfasis en la producción de vivienda como eje de movimiento de la economía y el empleo. Si bien fue un paso importante en la búsqueda de la disminución del déficit cuantitativo, lo cual a la vista del análisis de los datos estadísticos fue escaso, el inconveniente mayor se produjo debido a las grandes falencias en cuanto a la ubicación relativa de los conjuntos respecto al centro de las ciudades donde se vieron emplazadas. El proceso de planificación pasó a segundo plano por lo que se a la hora de establecer lineamientos para definir la integración de la vivienda social al tejido urbano inmediato resultó eficaz en unos pocos casos.

3-Organismo dependiente de la actual Secretaría de Vivienda dependiente del Ministerio del Interior

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

La vivienda debiera ser un derecho que garantice un paso para lograr otros derechos del ciudadano y la localización resulta fundamental para lograrlo.

El segundo período actualmente en curso, puso especial énfasis en el control de las adjudicaciones y una nueva modalidad de financiamiento por la cual las provincias solicitantes deben aportar un 1/3 del costo a su cargo.

El certificado de Aptitud Urbanística surgió como consecuencia de la experiencia del periodo anterior para controlar y mejorar los criterios de implantación. La herramienta aparentemente comenzó a funcionar pero muchas veces se ve afectado el voluntarismo con la política y que atenta contra los instrumentos de control en el Estado.

Asimismo en el análisis que surgió de la asignación presupuestaria para la Secretaría de Vivienda resultó que se realizó por parte del Gobierno una disminución que compromete la cantidad posible de soluciones habitacionales, es decir, la construcción de nuevas viviendas sociales o bien fondos destinados para el mejoramiento del parque habitacional existente.

Algunas alternativas posibles de incidencia positiva del estado nacional en el desarrollo de políticas habitacionales

“El urbanismo tiene importantes y concretas responsabilidades en el agravamiento de la desigualdad, el proyecto de ciudad debe ser uno de los puntos de partida de cualquier política dirigida a su eliminación o minoración” (Bernardo Secchi)

Como consecuencia del análisis de los dos períodos se plantean una serie de cuestiones que podrían tenerse en cuenta para lograr una eficacia mayor en el desarrollo de políticas habitacionales:

- Fortalecer e impulsar mecanismos de participación activa y consulta en todas las etapas de un proyecto de vivienda ya que la participación social se manifiesta como una variable en términos de apropiación de las viviendas construidas por parte de sus destinatarios.
- Encarar el tema del déficit no como la generación de vivienda, sino como un problema de promoción social
- Políticas de tierras para la generación de suelo apto urbanizado. Falta de ley de tierras que convierta en capital social lo que a menudo es un bien de atesoramiento (Borthagaray, 2006).
- Herramientas de gestión (ej. gravámenes impositivos) para el parque de Viviendas desocupadas / ociosas, y/o terrenos baldíos.
- Regulación normativa para la generación de suelo y ordenamiento territorial
- Apoyo a las iniciativas que emergen de algunas municipalidades para implementar políticas de manejo de suelo.

Consideraciones finales acerca de los campos de lucha por los espacios de la vivienda social

La "vivienda" –además de implicar la interrelación temática, espacial y temporal con otras actividades endógenas y exógenas complementarias (trabajo, aprovisionamiento, esparcimiento, etc.), requiere de suelo, infraestructura (saneamiento, energía, transporte y comunicaciones, entre otras) y equipamiento social (Salud, educación, seguridad, etc.) y urbano (tratamiento y disposición final de residuos sólidos, líquidos y gaseosos, potabilización de agua, transformación de energía, centros de transferencia y logística de transporte, etc.). Y, fundamentalmente, resulta clave la formulación de una política habitacional marco – de donde surgirán planes, programas y proyectos, en este orden– que contemple los mecanismos institucionales necesarios para la adecuada gestión.

Tentativamente, una política habitacional sería debería ocuparse de considerar y resolver la integralidad y equidad de las demandas de coyuntura relativas al conjunto completo de componentes mencionados y además atender las necesidades prospectivas, fijando objetivos y metas en un horizonte de planificación de mediano-largo plazo, con revisiones y ajustes periódicos.

Es por ello que consideramos que debería haber un manejo institucional que garantice la provisión de fondos, la calidad de los programas y la coordinación federativa para la ejecución de proyectos y gestión de la obra así como la equitativa satisfacción de vivienda, suelo accesible e infraestructura como una sola acción. Vivienda, infraestructura y planificación desde la concepción integrada del hábitat.

El objetivo 148 en La Nueva Agenda Urbana realizada en Quito en 2015 esboza esta idea:

Fortalecer e impulsar mecanismos de participación activa y consulta, no para crear consensos pasivos, sino para incluir a las personas como sujetos activos en la toma decisiones sobre el desarrollo urbano y territorial.

La cuestión de la ausencia de continuidad de políticas habitacionales en el campo socio territorial

Todas estas consideraciones de lógica conclusión para la obtención de un hábitat digno en toda su magnitud, en nuestro país (Argentina), se ven distorsionadas por una ausencia de continuidad programática de las acciones inter-gubernamentales. Hemos observado que en el último medio siglo, todo gobierno que asume el poder dentro de los valores lógicos de la alternancia democrática, rara vez continúa con las políticas que su antecesor venía desarrollando.

En el caso del tema que nos ocupa en este trabajo, la vivienda social, que resulta motivo de una investigación que nuestro equipo lleva adelante en la Universidad, los procesos de falta de continuidad generan una disrupción en la continuidad de planes y programas. Si bien este no es el motivo fundamental para obtener una reducción de la seria crisis social que genera la ausencia de vivienda digna para importantes sectores de la sociedad, esta discontinuidad detectada aporta elementos que impiden una clara

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

reducción del déficit en este rubro, toda vez que el cambio sistemático de programas, aparte de “crack” que genera toda interrupción de un programa, el problema se ve acrecentado por la lentitud en la aplicación de los nuevos programas a ejecutar.

Es desde este punto de vista que podemos afirmar que la solución al problema planteado no se resuelve con un “buen diseño” del objeto arquitectónico ni solamente con planes de desarrollo urbano de calidad, sino con un claro concepto político de aceptación de una continuidad en los gobiernos, de políticas que rescaten aquellos valores dignos de ser recuperados y que serían de fácil reconocimiento por la sociedad toda.

En términos concretos el problema es político-técnico antes que una solución eminentemente tecnológica.

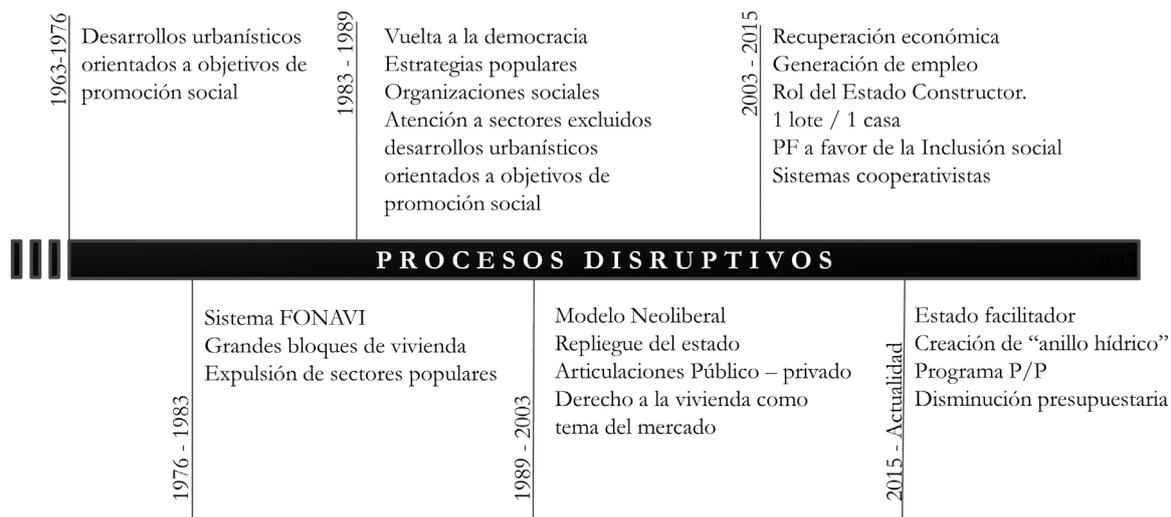


Figura 5. Línea de tiempo que muestra los distintos tipos de gobierno con sus diferentes decisiones en materia de vivienda.

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

BALLENT, A. (2001) “El Techo” Revista de Arquitectura - SCA Nro. 198.

BARRETO, M.A. y Lentini, M. (2015) “Hacia una política integral del hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina” Café de las ciudades - Bs. As.

BEKINSCHTEIN, E, Calcagno, L. Risso Patrón, D. (2013) “Proyecto Rehabitar – Hacia un Programa de Rehabilitación de los Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado Argentino”, CPAU-SCA-SDUyV, Buenos Aires.

BORJA, J. (2014) “Revolución urbana y derechos ciudadanos” Café de las ciudades - Bs.As

BORJA, J. Carrión, Fe. Y Corti, M. editores “Ciudades para cambiar la vida” Una respuesta a Hábitat III (2016). Café de las ciudades Editorial

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

- CASTELLS, M. (1974) "La cuestión urbana" SIGLO XXI – Bs.As.
- COHEN MICHEL, et alter (2016) "Hábitat en deuda: Veinte años de políticas urbanas en América Latina", Café de las ciudades Editorial
- CUENYA, B. (1994) "Evaluación de proyectos. Habitat popular y desarrollo social" CEUR. Bs.As.
- CUENYA, B. (2011) "Grandes proyectos urbanos e Impactos en la centralidad de la metrópolis" CADERNOS METROPOLE- Vol 13 N.25
- DAVIS, M (2006) "Planeta de ciudades miseria" AKAL – Madrid.
- GARCIA, R. (2006) "Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación Interdisciplinaria" GEDISA. Bs. As.
- GAZZOLI, Ruben (2006) "Vivienda Social: Investigaciones, Ensayos y entrevistas" Nobuko
- HARVEY, D. (2012) "Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana" AKAL – Salamanca.
- HARVEY, D. (2007) "Breve historia del Neoliberalismo". Madrid. Editorial Akal.
- LEFEBVRE, H. (1968) "El derecho a la ciudad" – CASANOVA - Barcelona
- MONTANER, Josep María, Muxí, Zaida (2013) "Arquitectura y política" GG Ediciones
- PELLI, Victor S. (2006) "Habitar, participar, pertenecer" Nobuko ediciones
- RODRIGUEZ, M.C. De Virgilio, M.m. (2016) "Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas" Espacio Editorial
- RODULFO, M. (2007) "Políticas habitacionales. Alternativas de intervención y gestión". UCA – Nobuko Bs.As.
- SCATOLINI, Luciano (2014) "Hábitat. Hacia un nuevo paradigma urbano" UNLP
- SPERANZA, E. (2011) "Políticas de Inclusión en una sociedad en crecimiento" Revista CONAVI Nro.35 – Consejo Nacional de la Vivienda - Buenos Aires
- SUBIRATS, J. (2001) "Experiencias de participación ciudadana en los municipios catalanes". – Escola de Administracion Publica de Catalunya - Barcelona
- Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (2012) "PROMEBA – PROSOFA . Políticas de Hábitat para la inclusión" – Bs. As.
- TELLA, G. (2014) "Planificar la ciudad" - NOBUKO – Bs.As.
- VAPÑARSKY, C., Gorojovsky, N. (1990) "El crecimiento urbano en la Argentina" GEL - Bs.As.
- WACQUANT, L. (2007) "Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado" SIGLO XXI – Bs.As.
- YUJNOVSKY, O. (1984) "Claves Políticas del problema habitacional argentino 1955-1981" – GRUPO EDITOR LATINOAMERICANO – Bs.As.