

Análisis de la política habitacional pública en el Gran San Juan, durante la década 1992-2002

Arq. Laura Inés Herrera

RESUMEN

El artículo plantea una revisión crítica sobre las políticas públicas implementadas por el Instituto Provincial de la Vivienda, en el Gran San Juan, en el período de auge de las políticas neoliberales (1992-2002). Dicha década estuvo signada, en su inicio, por la descentralización del Fondo Nacional de la Vivienda, coincidentemente con las premisas dadas por el Banco Mundial y adoptadas por los gobiernos en sus distintos niveles territoriales, y en su culminación, por la grave crisis, política, económica y social generalizada en la República Argentina.

La hipótesis que subyace en este trabajo, es que las políticas públicas de vivienda en Argentina, en general, están fuertemente influenciados por los enfoques de política de obra pública, pensada en términos de reactivación de la industria de la construcción, los impactos en el mercado laboral, la demanda de insumos industriales, ajenas a una política habitacional integral articulada con la gestión urbana y preocupada por las cuestiones económicas y sociales que afectan al hombre.

Palabras clave: Política habitacional; Vivienda de interés social.

Analysis of public housing policy in Greater San Juan, during the decade 1992-2002

ABSTRACT

The article presents a critical review of public policies applied by the Provincial Housing Institute in Gran San Juan, in the splendorous period of neoliberal policies (1993-2002). That decade was characterized, from the beginning, by the decentralization of the National Housing Fund, coincidentally with the premises given by the World Bank and adopted by governments at different territorial levels, and, at its end, by the serious political economical and social crisis in Argentina.

The hypothesis is that, generally, the public housing policies are strongly influenced by the political approaches of public works, conceived in terms of the construction industry recovery, the impacts on the labour market and the demand for industrial inputs. These policies lack a comprehensive housing policy articulated with the urban management and are concerned about the economic and social issues that affect humans. .

KEYWORDS

Housing Policy ; Social housing

DATOS DEL AUTOR

Laura Inés Herrera es Arquitecto egresada de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de San Juan, ha realizado formación de posgrado en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata, en la Maestría en Hábitat y Vivienda, estando en la etapa de culminación del trabajo de tesis. Se desempeña en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de San Juan, como subdirectora del Centro de Investigación para la Racionalización de la Construcción Tradicional (C.I.R.CO.T.) y Profesor Asociado de las cátedras de Arquitectura y Urbanismo y Arquitectura II, de la Carrera Ingeniería Civil. Ha participado como integrante y co-director en diversos proyectos de investigación desde 1988. Ha dirigido proyectos de extensión y voluntariado universitario desde 2009. En su labor de gestión, es consejera directiva suplente de la Facultad de Ingeniería, desde 2008, y miembro de la Comisión de Extensión del Consejo Superior de la Universidad nacional de San Juan.

Correo electrónico: lherrera@unsj.edu.ar

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas de vivienda en Argentina, en general, y en San Juan, en particular, están fuertemente influenciadas por los enfoques de política de obra pública, pensada en términos de reactivación de la industria de la construcción, los impactos en el mercado laboral, la demanda de insumos industriales, ajenas a una política habitacional integral articulada con la gestión urbana y preocupada por las cuestiones económicas y sociales que afectan al hombre

A nivel internacional, existe un histórico consenso con respecto a la noción de *vivienda* como un sistema. Se la concibe como un conjunto interrelacionado de componentes físicos (terreno, infraestructura, techo, equipamiento), que se constituye en el ambiente en el cual interactúa el hombre a través de sistemas sociales, tales como la familia, el vecindario y la comunidad (Sepúlveda Ocampo, 2000; INVI, 2001; Yujnovsky, 1984; Rodríguez, *et. al.*, 2004). En ese marco, importa qué significa y en qué grado satisface las necesidades sociales, más allá de su cuantificación material (Pradilla Cobos, 1987). La calidad de la vivienda se resuelve tanto en la correcta resolución de su interior, como en su contacto con el espacio público del barrio, mediante una diversidad de gradientes que pasan de lo urbano a lo privado.

En este contexto, planteamos como objetivo de nuestra investigación, conocer las políticas implementadas por el IPV San Juan, en el Gran San Juan, en la década 1992- 2002.

Siguiendo a *Rodulfo (2005)* la política habitacional en Argentina, en los últimos treinta años, atravesó dos etapas: “la primera *caracterizada por la organización del Estado dentro de la concepción del Estado de Bienestar, en el cual ejerce el rol promotor del desarrollo nacional y de benefactor activo en la redistribución de los bienes sociales* y la segunda, que, *se desarrolla en la década del 90 en el contexto de transformación económica internacional cuyo impacto impone cambios en la economía y en el rol del estado nacional al par que condicionamientos dirigidos a lograr la mayor apertura, fortalecimiento y desregulación de los mercados locales, instrumentándose el Estado Facilitador*”.

La política habitacional sufre un proceso de fragmentación impulsado por los procesos de descentralización de la administración de los recursos nacionales de vivienda hacia las jurisdicciones provinciales, las que tomarán un rol protagónico en la administración del Fondo Nacional de Vivienda.

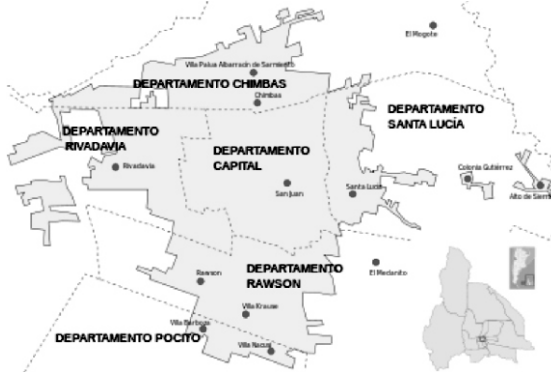
Este proceso de descentralización de la nación a las provincias, que le dio

mayor poder a éstas, y que, en algunos casos estuvo condicionado a la voluntad política de sus gobiernos, no se vio reflejado en San Juan (hasta el día de hoy, inclusive). El poder se centralizó en el Instituto Provincial de la Vivienda como hacedor de programas, y la Dirección de Planeamiento como controlador de la ejecución de la viviendas, ejerciendo el papel de policía edilicia, siendo la participación de los municipios en lo habitacional y lo urbano, prácticamente nula, limitándose a los servicios de alumbrado, barrido y limpieza .

El escenario en el que se formularon las políticas habitacionales de San Juan

A nivel local, en 1992 se diagramó la política habitacional de San Juan en el marco de los lineamientos de la política general del gobierno nacional, siendo el gobierno del Lic. Jorge Escobar de corte menemista. Esta política se explicitó en el Decreto 2031/92 que tuvo como objetivo fundamental tender a resolver el problema habitacional existente, buscando *“la mayor cantidad de respuestas individuales y colectivas que permitieran mejorar diversos aspectos que hacen al habitar de los distintos sectores de la población particularmente aquellos de menores recursos”*¹.

Mapa 1: Localización del Gran San Juan



Fuente: Elaboración Arq. María Inés Mendez Ferla

Nuestro universo geográfico de observación es el Gran San Juan, definido por el aglomerado urbano formado por los departamentos: Capital (al centro), Chimbas (al norte), Rawson, (al Sur), Santa Lucia (al este) y Rivadavia (al oeste).

El mismo se ubica en el centro sur de la provincia y actualmente tiene como principales actividades la administración gubernamental, por ser asiento de la capital provincial-

El Gran San Juan es la mayor área urbana de la provincia y la décima de la Argentina. Aglomeró un 66.2 % del total de la población provincial en 2001, disminuyendo al 65,4% en 2010, lo que la convierte en el área urbana con mayor peso poblacional dentro de su provincia².

En relación con el análisis del contexto territorial, la provincia de San Juan continúa ofreciendo una imagen tradicional en la que predominan, aun en el radio céntrico, casas individuales bajas, con pocos edificios en altura. El centro histórico continúa concentrando la actividad comercial y de servicios; a su alrededor se ubican las zonas residenciales tradicionales y, después, los nuevos barrios.

No existen centros comerciales -"shopping"- al estilo de los que existen en ciudades de mayor tamaño, ni otro tipo de inversiones privadas de gran magnitud. La inversión del Estado en el ámbito urbano se ha concentrado principalmente en los barrios de viviendas de interés social e infraestructura vial.

El fenómeno de suburbanización de las elites se puede considerar como incipiente y otro rasgo sobresaliente, es la casi inexistencia de villas inestables o asentamientos precarios, debido principalmente al Plan de Erradicación de Villas, implementado a partir del 2003 por el actual Gobernador de la provincia el Ing. José Luis Gioja.

No se observan procesos de segregación socio- espacial, las intervenciones urbanas de mayor impacto no han sido generadas por inversiones del sector privado (residencial o de servicios) sino por la construcción de barrios de viviendas de interés social que han sido el referente de crecimiento más concreto que ostenta la capital.

Política Habitacional en San Juan

La publicidad oficialista del momento decía en la publicación del Plan de Gobierno. San Juan (Gobierno de la Provincia, 1998):

“Para subsanar el déficit, desde el gobierno se activaron distintas estrategias y mecanismos que posibilitaron incentivar las inversiones públicas y privadas utilizando experiencia, capacidad creadora y de gestión de la comunidad, empresas constructoras y de los propios organismos del estado. El Estado hoy, está cumpliendo un nuevo rol que es el orientador, promotor normativo y financiador en materia habitacional, asistiendo a sectores de recursos medios de la población

deficitaria sin descuidar su rol ejecutor para los estratos de la población de bajos y escasos recursos. La concreción de estos objetivos se está desarrollando a través de distintas operatorias:

Asistencia financiera a entidades públicas y privadas, con ejecución de conjuntos habitacionales en áreas urbanas o rurales.

Asistencia financiera parcial conjuntamente con el banco hipotecario S.A.

Asistencia financiera individual, para compra y ejecución de vivienda, ampliación, terminaciones y reparación³.

Asistencia financiera municipal., préstamos a municipios para conjuntos habitacionales y viviendas aisladas

Obra pública, licitación y ejecución de soluciones habitacionales para la regularización de asentamientos inestables (Programa Arraigo, Lote Hogar) con un importante aporte de subsidio explícito estimado en un 30% del valor de la vivienda.

Las distintas operatorias que se encuentran en ejecución hoy han permitido obtener más de 6.000 viviendas en construcción. Esta cifra nunca antes alcanzada, significa más de tres veces lo que históricamente se construía en la provincia. Los resultados de este espectacular Plan de Vivienda es que la mano de obra de la construcción se encuentra en plena ocupación e incluso con faltante de mano de obra especializada. La industria de la construcción se ha movilizado como nunca ha ocurrido". (Diario de Cuyo, diciembre de 1992)

Con datos aportados por el IPV San Juan se elaboraron la Tabla N° 1, y el Gráfico N°1, donde constan la cantidad de barrios y viviendas construidas en la década bajo estudio, con fondos Fo.Na.Vi., a través del Instituto Provincial de la Vivienda San Juan

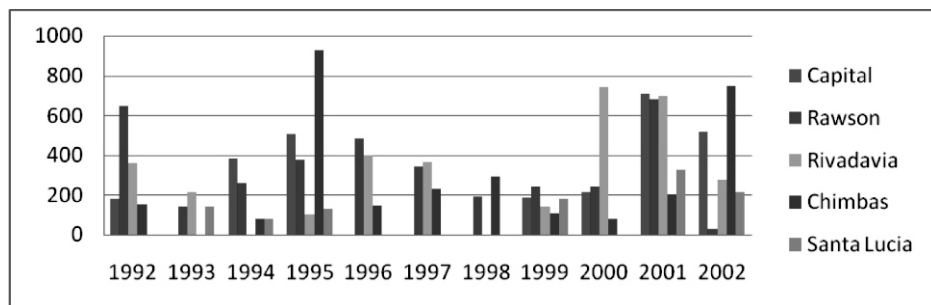
Tabla N°1 Barrios y Viviendas construidos por el IPV San Juan, en el Gran San Juan entre los años 1991-2001

Año	Departamento	Barrios	Viviendas	% en el depto
1992	Capital	4	180	14
	Chimababas	1	150	11
	Rawson	7	646	48
	Rivadavia	3	358	27
		Total viviendas: 1334		
1993	Rawson	2	143	29
	Rivadavia	1	215	43
	Santa Lucia	1	138	28
		Total viviendas: 496		

1993	Rawson	2	143	29
	Rivadavia	1	215	43
	Santa Lucia	1	138	28
	Total viviendas: 496			
1994	Capital	2	383	48
	Chimbas	2	77	10
	Rawson	6	258	32
	Rivadavia	1	80	10
	Total viviendas: 798			
1995	Capital	6	504	25
	Chimbas	8	929	46
	Rawson	5	374	18
	Rivadavia	2	100	5
	Santa Lucia	3	128	6
	Total viviendas: 2035			
1996	Chimbas	1	147	14
	Rawson	7	483	47
	Rivadavia	4	400	39
	Total viviendas: 1030			
1997	Chimbas	4	231	25
	Rawson	3	340	36
	Rivadavia	2	365	39
	Total viviendas: 936			
1998	Chimbas	4	290	60
	Rawson	3	192	40
	Total viviendas: 482			
1999	Capital	2	187	22
	Chimbas	1	106	13
	Rawson	2	240	28
	Rivadavia	1	140	16
	Santa Lucia	1	180	21
	Total viviendas: 853			
2000	Capital	1	216	17
	Rivadavia	1	740	58
	Chimbas	1	80	6
	Rawson	1	240	19
	Total viviendas: 1276			
2001	Rivadavia	2	696	27
	Capital	4	707	27
	Rawson	4	681	26
	Chimbas	2	200	8
	Santa Lucia	3	324	12
	Total viviendas: 2608			
2002	Chimbas	5	748	42
	Rivadavia	2	273	15
	Capital	1	517	29
	Rawson	1	30	2
	Santa Lucia	4	211	12

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IPV San Juan. 2012

Gráfico N°1: Viviendas construidas por el IPV San Juan por departamento 1992-2002



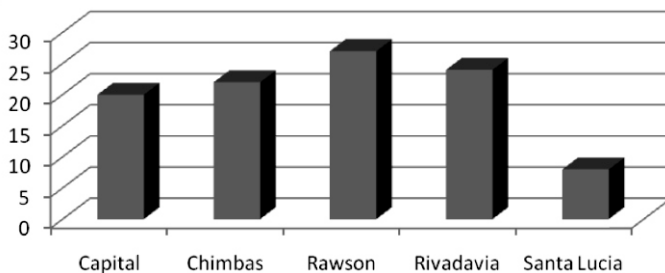
Fuente:Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IPV San Juan. 2012

Cuadro 1: Viviendas construidas por el IPV San Juan en el Gran San Juan. 1992-2002

Departamento	Cantidad de viviendas	% sobre el departamento
Capital	2694	20
Chimbab	2958	22
Rawson	3627	27
Rivadavia	3287	24
Santa Lucia	1061	8
Total	13627	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IPV San Juan. 2012

Gráfico N° 2: Viviendas construidas por el IPV San Juan por departamento 1992-2002 (en %)



Análisis de cierre

Analizando la evolución de la gestión provincial a partir de la federalización del sistema FONAVI, podemos concluir que:

1. El aumento en la producción está directamente asociado a la diversificación de las operatorias financiadas y al monto de la inversión destinado a obras de infraestructura y equipamiento.
2. Históricamente, el FONAVI estaba concentrado fundamentalmente a unidades terminadas con financiamiento total, Esta situación tiende a revertirse progresivamente focalizada en operatorias cofinanciadas, descentralizadas a municipios o entidades intermedias, soluciones alternativas de crédito individual para la construcción, ampliación o mejoramiento de viviendas del parque subnormal.
3. La diversificación de operatorias ha producido una modificación en el perfil socio económico de los beneficiarios (abarcando otros estratos antes descuidados, como la clase media, con la operatoria financiera individual), a pesar de lo estipulado en la Ley 24464, que mantiene como población destinataria de las acciones del Sistema Federal de la Vivienda a la de recursos insuficientes, tal como lo indicaba la Ley 21581. (Plan de Gobierno. 1999)
4. Se ha producido una sensible mejora en el nivel de recupero, como resultado de la refinanciación de las deudas personalizadas con eliminación de intereses por mora, capitalización de la deuda y plazo por parte del adjudicatario (Plan de Gobierno, 1999.).

Si bien la ubicación de los barrios dentro del ejido urbano es satisfactoria ya que consolida la mancha urbana existente hacia aquellos sectores más aptos para el uso residencial, es necesario trabajar en la planificación e inversión en el entorno donde se insertará el nuevo barrio, dotándolo no sólo de servicios sino de equipamiento (comercio, educación, salud, etc.) a fin de satisfacer la futura demanda y no como ocurre actualmente que se colapsa la existente.

A pesar de la intención, por lo menos en el discurso, que las políticas tiendan a “hacer ciudades”, se evidencia que las políticas de viviendas no se integran con las políticas urbanas territoriales. El objetivo de construir viviendas, construir conjuntos habitacionales, muchas veces ha sido más importante que el de consolidar un crecimiento planificado, obteniendo barrios insertados de modo agregativo, en la mayoría de los casos, ocasionando problemas no solo al nuevo conjunto sino, especialmente al entorno ya construido,

Siguiendo a Rodolfo (2007:20) podemos afirmar que “...la política habitacional debe contemplar, entre otros, los siguientes aspectos: rescatar la opción de los actores sociales demandantes y facilitar la posibilidad de ejercer la opción donde vivir y de asociarse y organizarse, integración social a partir de la diversidad, con mayor acceso a la ciudad por parte de los pobres pero también con mayor interacción física entre personas de distintos grupos sociales, fortalecer el desarrollo habitacional vinculado en lo social, lo local y lo urbano, y articular las intervenciones acordes a singularidades propias de los pobladores, la ciudad y sus barrios” Las políticas, entonces, deben reconocer la dialéctica entre sujetos, ciudad y barrio, proponiendo una regeneración urbana que implique la recuperación del tejido social y urbano

Coincidiendo con Lentini y Palero (2005), “...un aspecto favorable de las políticas de vivienda es la notable disminución en el tamaño de los nuevos barrios que generan menor impacto y favorecen procesos de consolidación de áreas urbanas no consolidadas aún. Esta tendencia es atribuible al nuevo modelo de provisión de viviendas que reproduce tendencias de alcance internacional. Ello, sumado a la aparición de algunos programas destinados a atender demanda de los sectores medios -excluidos en las operatorias tradicionales- a través de créditos de mayores montos y de la cofinanciación aportada por los beneficiarios, ha permitido la construcción de barrios con mejores localizaciones y que han ocupado terrenos baldíos bien localizados”.

Si bien esta investigación propone un análisis de la política pública de viviendas en el Gran San Juan, en la década 1992-2002, es pertinente mencionar que la política llevada a cabo por el actual gobernador de la provincia Ing. José Luis Gioja, desde el 2003 hasta la fecha, ha sido una continuidad y una ampliación del plan agro- exportador- minero- turístico que se bosquejó en 1987 y donde la inversión en la obra pública es una de las grandes protagonistas del plan de gobierno.

Finalmente es posible afirmar que las políticas deben legitimar el derecho que tiene todo ciudadano a la ciudad. Este incluye el derecho al lugar, a permanecer y sentirse parte de él, y a disfrutar de todos sus atributos. El derecho a tener acceso a las inter-relaciones sociales, a tener una vivienda digna, al espacio público, a la recreación, al transitar, a la calidad del medio ambiente entre otras. (Zapata, 2009).

Por todo esto es necesario concebir a la ciudad con nuevas forma de intervención sobre lo urbano, específicamente con planificación participativa, códigos más flexibles (actualmente se está elaborando un

nuevo código de edificación, en San Juan, que incluye conceptos como los ambientales antes descuidados), con intervenciones puntuales desde lo organismos focales, fortaleciendo su capacidad de gestión, profundizar la conceptualización, implementación y gestión de políticas nacionales de vivienda acordes con las necesidades de las mayorías, es consecuente con la convicción de que los Estados deben responder al derecho humano a la vivienda en un hábitat integral.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹En 1992 por Ley 24130 ratificatoria del PACTO FEDERAL firmado entre Nación y las Provincias, el Decreto 2031 del Gobierno Provincial de San Juan y Resolución Reglamentaria N° 0001/92, se promueve la descentralización y el financiamiento compartido de los fondos FONAVI. El Estado asume el rol de orientador, promotor, normativo y financiador en materia habitacional. El Estado da asistencia financiera total o parcial a Entidades Publicas o Privadas, con o sin fines de lucro,, que por si o asociadas promueven y ejecuten emprendimientos de soluciones habitacionales. Marquez, 2005

²Si bien los límites del Gran San Juan los define la DPDU en cada año censal, nuestro criterio de adopción fue tomar los departamentos periféricos a la Capital, en su totalidad, ya que su población rural (que no entraría en el Gran San Juan) con respecto a la urbana, es mínima, según los datos aportados por el Censo 2001, la población rural del San Juan es del 11%.

La ciudad de San Juan conforma una conurbación mediana (Gran San Juan) muy extendida de baja densidad de población y edilicia; localizada en el centro-oeste de la República Argentina con alta dependencia de la Capital Federal y con cualidades propias de una zona árida y de más alto riesgo sísmico del país (La ciudad de San Juan está en la Zona-4, en la escala de 0 a 4).

³Su objetivo es atender la necesidad habitacional del sector de población que posee terrenos con posibilidad de dotación de servicios básicos provenientes de red u otro sistema, a través de préstamos individuales que posibiliten el financiamiento de la construcción de una vivienda completa de uno, dos o tres dormitorios, conforme a los programas 003, 004 y 005 del Decreto 2031/92.

⁴En la década bajo estudio, según nuestro entrevistado, el IPV San Juan construyó numerosos barrios, rigiéndose por la Resolución 001- IPV- 92 que establecía tres formas de financiamiento:

- a) 85% a cargo del IPV y 15% a cargo del adjudicatario
- b) 70% a cargo del IPV y 30% a cargo del adjudicatario (en viviendas de mejor calidad de terminaciones)
- c) 100% a cargo del IPV (en soluciones habitacionales que constan de un dormitorio, baño y cocina comedor)

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (1996): Paradigmas de la política social en América Latina. Santiago de Chile. LC/R 1625

Fernández Wagner, Sepúlveda Ocampo (2006) Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. Argentina. Ed. San José

Fernández Wagner, Firvida (1998): Gestión de la vivienda 1. Formas convencionales de la gestión habitacional. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina

Herrera, Laura y otros (2000): Viviendas. Pautas y Recomendaciones para el diseño. CIRCOT. Facultad de Ingeniería. UNSJ. Coautora. San Juan. Argentina. Editorial EFU

Herrera, Laura y otros (2003): Viviendas: Impacto socio ambiental. CIRCOT. Facultad de Ingeniería. UNSJ. San Juan. Argentina. Editorial EFU

Lefebvre, Henri (1976): Espacio y política. El derecho a la ciudad II. Barcelona. Ed. Península.

Lentini Mercedes, Palero Diana (2005): Descentralización de la política habitacional y gestión territorial. Boletín del Instituto Provincial de la Vivienda. Santiago de Chile. . INVI

Martinez de Jimenez, Mabel (1997). Políticas Habitacionales Módulo 2: La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina

Núñez, Ana (2000): Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990, Tandil, Argentina. Ed. Grafikart.

Núñez, Ana (2011): Miserias de la propiedad: Apropiación des espacio, familia y clase social.. Mar del Plata. Argentina. Eudem

Pradilla, Emilio (1982): Autoconstrucción, explotación y políticas del Estado, en Pradilla, Emilio (comp.): Ensayos sobre el problema de la vivienda en América latina, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, colección Ensayos. , México

Rodríguez, Alfredo (2008): Políticas habitacionales de hoy: la ciudad que

no queremos. Política habitacional y actores urbanos. Seminario del Observatorio de Vivienda y Ciudad.. Chile. Ed. Sur

Rodulfo, María Beatriz (2006): Políticas habitacionales en Argentina, estrategias y desafíos. Buenos Aires. Argentina. Urbared.

Secretaría de Gestión Pública, Dirección General de Recursos Humanos y Organización (2012): Estructura orgánica del Poder Ejecutivo de la provincia de San Juan. Argentina

Sepúlveda Ocampo, Rubén (1997). Políticas Habitacionales Módulo 1: La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en Chile en las dos últimas décadas. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina

Sepúlveda Ocampo, Rubén (2008) Limitaciones y desafíos de una política habitacional, en Política habitacional y actores urbanos. Seminario del Observatorio de Vivienda y Ciudad. Chile. Ed. Sur.

Torrado, Susana (1992) Estructura social de la Argentina, 1945-1983, Buenos Aires. Ediciones de la Flor.

Universidad de Chile. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, ((2004): Bienestar habitacional. Guía de diseño para un hábitat residencial sustentable. Santiago de Chile. INVI.

Yujnovsky, Oscar (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano