

El Plan Federal en Córdoba

Ana Falú

Cecilia Marengo

Ana Laura Elorza

Virginia Monayar

El artículo da cuenta de la implementación en Córdoba del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), política de carácter nacional. Siguiendo el marco definido por el PICT¹, se circunscribe a las acciones del mismo en el área metropolitana de Córdoba. A partir de una breve descripción de la situación socio habitacional que toma el periodo 2002-2008, se sintetiza la política federal en vivienda social. Cabe preguntarnos si la política habitacional ha podido dar una respuesta efectiva que contribuya a superar las brechas hoy presentes en términos de déficit y condiciones de acceso a la vivienda digna.

Las reflexiones finales buscan aportar al debate acerca de la política social habitacional, a partir de un análisis crítico de lo realizado, valorando la importancia de la misma no solo como solución de vivienda en sí misma, sino también desde su rol como dinamizadora de la industria de la construcción y generadora de trabajo. Se incorporan en esta sección final una serie de interrogantes, entendiendo que la política habitacional debiera ser considerada no sólo como respuesta a una situación de emergencia socio-económica de los hogares destinatarios de la misma, sino ante todo un instrumento de política urbana que contribuya a crear ciudades inclusivas y sustentables. Reivindicar el rol disciplinar en la construcción del hábitat es la cuestión presente para ser parte de una agenda de investigación futura en el tema.

LA POLÍTICA FEDERAL EN DIFERENTES JURISDICCIONES

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios implementó durante el periodo 2003-2009 diferentes programas y sub-programas para hacer frente a problemáticas habitacionales específicas. Financiados por el tesoro nacional, las soluciones desarrolladas incluyen viviendas nuevas y programas de mejoramiento habitacional.

¹ Proyecto PICT (Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica – Temas abiertos en Red) 2007-0208604: “Observatorio de las políticas habitacionales en Argentina: construcción de indicadores de seguimiento y evaluación para estudios comparados en el área metropolitana de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Resistencia. Director: Raúl Fernández Wagner. Nodo 4 – UNC. Directora: Ana Falú – codirectora Cecilia Marengo

PROGRAMAS HABITACIONALES NACIONALES	Viviendas			Mejoramientos		
	Terminadas	En ejecución	A iniciar	Terminadas	En ejecución	A iniciar
Programa Federal de Reactivación del FONAVI I y II (PFREACT I y II)	26.900	3.862	0	42	0	0
Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH)	21.163	3.700	2.389	8.138	5.572	1.643
Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV)	114.506	8.8641	39.179	3.236	70	0
Programa Federal Mejor Vivir (PFMV)				54.592	36.579	13.452
Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)	12.337	6.860	786			
Programa Federal de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA) ²				4.107	1.280	1.186
PROMHIB	3.251	2.006	1.017	4.187	874	784
Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)	1.266	310		53.684	29.765	2.376
Programa Federal de Desarrollo Social de Áreas Fronterizas del NO y NE (PROFOSA)				40.802	5.220	0
Rosario Hábitat	1.142	52	0	2.541	630	0
Caritas	2.157	390	1.166			
Fondo nacional de la Vivienda (FONAVI)	75.416	27.521	0	40.990	19.445	0
TOTAL	258.138	133.342	44.537	212.319	99.435	19.441

Tabla 1- Programas habitacionales en Argentina, estado de Avance (2003-2009).

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

² El PROPASA, si bien direccionado a áreas rurales y a componentes de infraestructuras de provisión de agua potable y cloacas, red de distribución, se lo considera ya que incorpora financiar núcleos húmedos básicos: baño completo, baño mejorado, lavadero, equipamiento y otros.

Si se considera la totalidad de programas federales en curso, es notable la incidencia del Programa Federal de Viviendas sobre el total, con un 44% de incidencia sobre el total. Por lo dicho, es evidente el aumento de financiamiento destinado a vivienda en este período, entendiendo que la política de construcción de vivienda social va asociada al rol de dinamizador de la economía.

EL PFCV EN CÓRDOBA

VIVIENDAS TERMINADAS DESDE AÑO 2000 A MARZO DE 2010										
ORIGEN DE LOS FONDOS	PROGRAMA / Cronograma		VIVIENDAS TERMINADAS		VIVIENDAS EN EJECUCION		VIVIENDAS A EJECUTAR		Total general Viviendas	Total general Monto
			Cant. Viv.	Monto Invertido	Cant. Viv.	Monto a Invertir	Cant. Viv.	Monto a Invertir		
PROVINCIA	PROGRAMA FAMILIA PROPIETARIA (CASA PROPIA - NUEVOS BARRIOS)	Interior	12597	231.897.299,57	121	7.504.043,29			12718	239.401.342,86
	OPERATORIA DE COFINANCIACION CON ENTIDADES INTERMEDIAS	Capital	3251	119.378.229,69	417	44.173.488,46			3668	163.551.718,15
	OPERATORIA MI LUGAR - FASE II	Capital	53	3.595.858,38	0	0,00			53	3.595.858,38
	PROGRAMA DE INQUILINO A PROPIETARIO	Capital	527	56.805.619,19	0	0,00			527	56.805.619,19
	CONTRATACION CON EMPRESAS	Capital e interior	5610	268.665.413,82					5610	268.665.413,82
	CREDITO HIPOTECARIO CON TERRENO PROPIO	Capital e interior	16	928.000,00	2	116.000,00			18	1.044.000,00
	PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN DE VIVIENDAS PRECARIAS Y ERRADICACIÓN DE MAL DE CHAGAS	Interior	34	1.870.000,00	139	7.645.000,00	914	50.270.000,00	1087	59.785.000,00
	PROGRAMA DE URBANIZACION DE VILLAS - CIUDAD DE CÓRDOBA	CAPITAL	0	0,00	100	16.000.000,00	300	48.000.000,00	400	64.000.000,00
NACION / PROVINCIA	PROGRAMA FEDERAL DE SOLIDARIDAD HABITACIONAL	Capital e interior	77	2.349.424,00	73	1.765.992,67			150	4.115.416,67
	PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL	Capital e interior	8	370.400,00	156	5.789.600,00	368		532	6.160.000,00
	PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS	Capital e interior	6674	408.498.083,11	1373	129.589.536,82	879	78.349.611,39	8926	616.437.231,32
	PROGRAMA PLURIANUAL DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS "HOGAR CLASE MEDIA"	Capital e interior	0		1261	184.799.269,39	3735	427.130.571,18	4996	611.929.840,57
	RECONVERSION DEL PROGRAMA PLURIANUAL DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS TECHO DIGNO	Interior	0		0		8000	640.000.000,00	8000	640.000.000,00
BID / PROVINCIA	PRESTAMO BID	Capital	8027	324.386.178,96	417	50.000.000,00			8444	374.386.178,96
Total			36874	1.418.744.596,72	4059	447.382.930,63	14196	1.243.750.102,57	55129	3.109.877.619,92
NACION	PROGRAMA FEDERAL DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS - MEJOR VIVIR	Capital e interior	661	9.965.526,39	896	12.949.956,30	8351	175.371.000,00	9910	198.286.482,69

Tabla 2: Programas habitacionales según el origen del financiamiento. Fuente Dirección de Vivienda de la provincia de Córdoba. Período 2000-2010.

Se observa que para el caso de las viviendas terminadas la provincia habría financiado Con fondos propios un volumen de obras que ascienden al 48% sobre el total de lo construido. El 29% sobre el total de lo construido, correspondería a los programas co-financiados (entre la Nación y la Provincia, como es el caso del PFCV) El 23% sobre el total de lo ejecutado corresponde a programas habitacionales financiados a través de un crédito del BID, (destinado a la relocalización de población de villas de emergencia afectada por inundaciones) y, finalmente, un valor significativamente menor en el total informado estaría destinado a los programas de mejoramiento de barrios, (Promeba). Del estudio de esta información general, surgiría entonces como dato a tener en cuenta que el Programa Federal de Construcción de Viviendas tiene un impacto relativo, si lo contextualizamos en función de todas las operatorias habitacionales en curso en la provincia de Córdoba en ese momento.

Si se analiza la proyección de la inversión prevista, según el origen de la financiación, y tomando como fuente la información que brinda la DPV, se podría observar un cambio en el peso relativo de los actores que financian la política habitacional en la provincia de Córdoba. Considerando las viviendas en ejecución (al mes de abril de 2010) o las que estaban planificadas para ser ejecutadas (con posterioridad a esa fecha), observamos que se preveía un incremento de los

fondos nacionales a ser aplicados en la política social de vivienda, el cual, a diferencia de lo señalado cuando analizábamos las viviendas efectivamente construidas, alcanzaría el 70% sobre el total de los programas en ejecución, y se incrementaría al 81% si se considera la proyección de los programas a ser ejecutados en el futuro. Es interesante destacar que entre los programas incluidos en la línea que se informa como financiada con fondos nación-provincia, tres de los cinco programas se corresponden con líneas del PFCV.

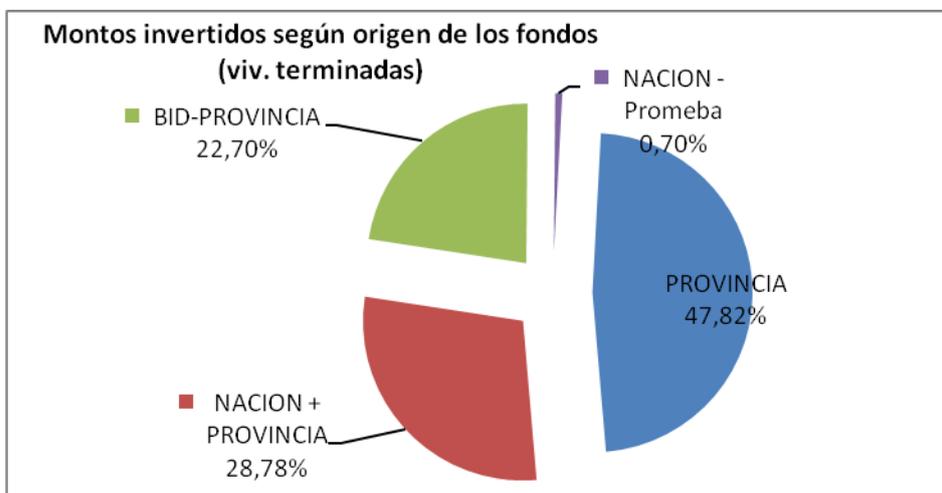


Gráfico 2: Montos invertidos en viviendas terminadas, discriminados por origen de fondos . Fuente Dirección de Vivienda de la provincia de Córdoba. Período 2000-2010. Elaboración propia.

La provincia informa asimismo sobre otros programas que contaron con financiamiento nacional, como el Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda (Mejor Vivir). En este período se materializó en la ciudad de Córdoba el programa Mi Casa, Mi Vida; el cual es considerado como el de mayor impacto en relación a la cantidad de unidades habitacionales ejecutadas. El mismo contó mayoritariamente con financiamiento del BID, si bien algunos barrios de este programa fueron financiados con fondos del PFCV.

Como se puede observar, los datos y el peso relativo de la aplicación de la política federal se modifican según se analice la fuente de información sobre la misma.

Si analizamos el Informe de Auditoría de aplicación de Fondos Nacionales correspondientes al Programa Federal de Construcción de Viviendas, transferidos durante los años 2006/2007 a la provincia se observa que del total de viviendas programadas sólo se habrían finalizado el 39,26%. Esta constatación, señalada en el Informe de Auditoría en 2008, evidencia que la ejecución presupuestaria del PFCV no ha sido coincidente con las previsiones formuladas al inicio del plan, pudiendo así constatarse la existencia efectiva de una demora en el envío de los

fondos nacionales a Córdoba, atribuible a las tensiones políticas entre las jurisdicciones nacional y provincial.

Reflexiones Finales

El PFCV, como política nacional, evidencia el cumplimiento de alguno de sus objetivos: el de dinamizar y activar la industria de la construcción generando empleo y el de entrega de vivienda para sectores carenciados.

El análisis de lo producido sigue reproduciendo los mismos problemas que han sido observados en las últimas décadas: ciudades y áreas metropolitanas que se extienden en bajas densidades y patrones de ocupación dispersa, altos costos derivados de la extensión de servicios e infraestructuras, especulación sobre la tierra urbana que se potencia con la apertura de nuevas áreas urbanizadas, no consideración del plusvalor asociado a la urbanización del suelo y su redistribución más equitativa, al menos cuando se trata de programas públicos de vivienda para sectores vulnerables.

¿Las soluciones deben ser solo viviendas en propiedad? ¿Es posible generar programas de viviendas sociales por desgravación impositiva a las grandes empresas, en particular a las empresas del Estado, y que las mismas pudieran ser adjudicadas con rentas subsidiadas según ingresos, a la población carenciada? (Falú, 2004). Parece necesario preguntarnos acerca de los nuevos enfoques que pudieran ser diseñados combinando operatorias de vivienda social y vivienda de intercambio comercial. Asimismo impulsar alternativas que pudiera atender a la diversidad de la demanda, que no solo es de ingresos, sino de especificidades etarias y de grupo.

Se evidencia dificultad de los programas federales en la articulación con los actores jurisdiccionales intervinientes; pareciera que la política social demandaría de criterios consensuados y aplicados en una acción descentralizada, con acuerdos explícitos sobre la distribución de los recursos destinados a la misma, que no dieran lugar a la discrecionalidad en la aplicación.

Las políticas de vivienda, si bien posibilitan el acceso a la vivienda no consideran los efectos derivados de la localización de los conjuntos en términos de extensión urbana y sustentabilidad social de los conjuntos. Esta disociación entre políticas urbanas y políticas de vivienda intensifica en el mediano plazo las condiciones de segregación residencial y fragmentación urbana. Las dimensiones de ésta complejidad tienen que ver con el derecho a la ciudad, el cual según Harvey se ha transformado en una utopía. Extensiones de territorios que son de carencias de derechos, no solo económicos, sino también los derechos a la seguridad, a los servicios, a la infraestructura, a vivir y disfrutar la ciudad (Falú, 2012).

Es de notar la inexistencia de una política de suelo urbanizable, a bajo costo, para los programas habitacionales públicos, persistiendo la preeminencia de una lógica caracterizada por la especulación en el mercado de suelo urbano, y la materialización de nuevas viviendas por sobre cualquier otro tipo de política de intervención, que proponga acciones de renovación o re-densificación urbana.

En síntesis, proponemos una agenda de trabajo que indague sobre nuevas alternativas que potencien la voluntad de inversión social del Estado hacia una política que ofrezca diversidad de soluciones, acorde a la amplitud y diversidad

de la demanda, y posibilidades de contribuir al desarrollo de ciudades inclusivas y sustentables.

BIBLIOGRAFÍA

- FALÚ Ana, (2004) “Revisión crítica de las Políticas Habitacionales y el Rol de Estado. De los ´70 al 2000” en Gatani M., Fernandez E. (comp.) Procesos de adopción tecnológica para viviendas. Córdoba. Ed. FAUD – UNC. Pp53-66.
- CARMONA, Marisa; Ana FALÚ y Eliana MUGA (editoras) “Bordes e *intersticios urbanos impacto de la globalización*”. Undécima Conferencia Internacional Red Alfa – Ibis. TU Delft, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y Universidad de Valparaíso, Chile. Ed. UNC, 2007. 252 pp.
- CUENYA, Beatriz con la colaboración de RELI, Mariana, “Política de vivienda social en Argentina. Modelos y resultados”. Revista centro-h. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos OLACCHI. 2008.
- MARENGO Cecilia, Elorza Ana Laura, (2009) “Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes” en Cuaderno Urbano, 8.. Ed. Nobuko / EUDENE, (octubre) pp.7-33
- MONAYAR, Virginia (2011) “Informalidad urbana y acceso al suelo: Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina” en Revista Territorios N 24, Bogotá, Colombia, pp113-130.
- MONAYAR Virginia, Tesis Doctoral: informalidad urbana y acceso al suelo: políticas habitacionales en el municipio de Córdoba 1990-2010 (en curso) Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat. FAUD-UNC
- RODULFO María Beatriz, (2009) “Política Federal de vivienda nuevos o viejos dilemas” en Peyloubeth P. y De salvo L. (comp.) Ciencia y Tecnología para el hábitat popular. Articulación de políticas Intersectoriales: científico tecnológicas y de Inclusión Social. Bs. As. Ed. Nobuko.pp93-102
- ROLNIK Raquel (2012) Relatora de Derecho de la Vivienda de ONU, en los Diálogos en el Foro urbano Mundial 2012, Nápoles.