

# LA POLÍTICA HABITACIONAL DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS: SU IMPLEMENTACIÓN EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA.<sup>1</sup>

ANA FALÚ - CECILIA MARENGO  
VIRGINIA MONAYAR - ANA L. ELORZA  
mcmarengo@gmail.com

## RESUMEN

El presente artículo analiza la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la ciudad de Córdoba, en el marco definido por el proyecto de investigación científica y tecnológica (PICT) "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".<sup>2</sup> Este programa tiene una gran significación dados los beneficiosos impactos económicos y sociales de una política de vivienda concebida y ejecutada con criterios de desarrollo en el plano económico y del empleo y de redistribución del ingreso en el plano social.

Aborda la gestión de esta política habitacional y su efectiva implementación, considerando: origen de los fondos, características de las acciones ejecutadas, el volumen actuado, la localización de los complejos habitacionales, entre otros aspectos. El estudio busca dar cuenta de las acciones públicas en materia de políticas sociales habitacionales en los últimos años, como un aporte al debate acerca de la acción del Estado, entendiendo la importancia e impacto de la ejecución de la misma en la conformación de la ciudad y el territorio.

Palabras claves: Política Habitacional – Programa Federal – Ciudad de Córdoba

## ABSTRACT

*This article analyzes the implementation of the Federal Housing Construction Program in the city of Cordoba, within the framework defined by the Project of Scientific and Technological Research "Observatory of housing policies in Argentina: building monitoring indicators for the evaluation of comparative studies in the metropolitan area of Buenos Aires, Cordoba, Mendoza and Resistencia". This program is of great significance due to the economic and social impacts of a housing policy conceived and executed with development criteria in the economic fields, employment and income redistribution in the social sphere.*

*The management of this type of housing policy is discussed and its effective implementation considering: the source of funds, the characteristics of the actions developed, the volume built, and the location of housing complexes, among others features. The study seeks to account for public action on social housing policies in recent years, as a contribution to the debate on state actions, understanding the importance and impact of the policy in the shaping of cities.*

**Keywords:** Housing policy – Federal Program – Córdoba City

1. Para ampliar sobre esta temática remitirse a Falu, A. Marengo C. (2004)

2. Proyecto PICT (Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica – Temas abiertos en Red) 2007-0208604: Director: Raúl Fernández Wagner. Nodo 4 – UNC. Directora: Ana Falú – codirectora Cecilia Marengo. El proyecto se propone producir conocimientos y transferir resultados para mejorar el desempeño de la política habitacional en Argentina, a través de la producción de instrumentos conceptuales y metodológicos aptos para la evaluación de la política, así como de observaciones empíricas de un conjunto de programas habitacionales actualmente en curso.

## 1. Introducción

En Argentina, tras el vaciamiento presupuestario para la política habitacional<sup>3</sup> en los años noventa y la crisis económica del año 2001, el gobierno de Néstor Kirchner y su continuación con los dos periodos de Cristina Fernández, plantea una re-centralización de la política de la vivienda social y un rol de dinamizador de la economía por parte del Estado nacional, a través del Plan Federal de Viviendas. En muchos aspectos, similar a la tradicional política de vivienda, este programa ha comenzado a ser analizado tratando de determinar no solo los impactos cuantitativos en el déficit habitacional del país, sino también los cualitativos referidos a la sostenibilidad de las ciudades, la calidad de vida urbana de las familias destinatarias, las modalidades de gestión, y el tipo de ciudad que implícita en su ejecución.

Este artículo busca dar cuenta de la implementación en la ciudad de Córdoba del Plan Federal de Construcción de Viviendas<sup>4</sup> (PFCV), en especial se abordan los aspectos centrales de la gestión de la política y sus resultados: origen de los fondos, características de las acciones ejecutadas, el volumen actuado, localización de los complejos habitacionales y las tipologías construidas.

Las reflexiones finales buscan aportar al debate acerca de la sustentabilidad urbana y social de los programas, y los avances en las metas de reducción de la pobreza.

## 2. La política Federal de Vivienda

En Argentina, como corolario del régimen de convertibilidad guiado por las premisas neoliberales, tuvo lugar en el año 2001 la mayor crisis económica y social de la historia del país, que marcó una agudización de los niveles de pobreza e indigencia.

Con la gestión de gobierno inaugurada en diciembre de 2003, se da inicio a un proceso de transformación del modelo de desarrollo impulsado desde la década de los 90, a través de una política macroeconómica orientada a promover un valor de cambio competitivo. Ello impactó en el recupero de la industria, del mercado interno, un aumento del gasto público social, y una mayor redistribución. A partir de este periodo, se registra un incremento significativo del crecimiento del PBI a nivel país (PNUD 2010), así como del Gasto Público Social (GPS). Los rubros que verificaron mayor inversión fueron: “Previsión Social”, “Educación, Cultura y Ciencia y Técnica” y “Salud”; que han abarcado conjuntamente en el año 2009 el 80,6% del Gasto Público Social y 52,4% del Gasto Público Total (GPT). Particularmente en relación al comportamiento del rubro “Vivienda y Urbanismo”, se observa un aumento significativo de 5 a 58 millones de pesos entre 2001 y 2008.

En el marco de esta recuperación se impulsa por parte del Gobierno Nacional, el Programa Federal de Vivienda en sus

3. En el marco del achicamiento del gasto público estatal y del proceso de descentralización, los fondos provenientes del porcentaje del impuesto al salario con los que se financiaba al FONAVI se transfirieron a la previsión social, quedando para la construcción de viviendas e infraestructura los ingresos recaudados por el Fondo de Coparticipación Federal de Impuestos. De esta manera, se redujo el monto destinado al financiamiento de la política habitacional.

4. Se ha definido analizar esta línea programática, ya que ha sido la de mayor ejecución, en términos cuantitativos, en la ciudad en Córdoba. Para el análisis de la implementación de las otras operatorias remitirse a Falú y Marengo, 2014.

distintas líneas de implementación<sup>5</sup>. Este programa nacional se sumará a otros esfuerzos tales como FONAVI, programas provinciales y otros. En este contexto, la política habitacional es considerada como un dinamizador de la economía, por lo tanto no solo tendrá el objetivo de reducir el déficit habitacional sino el de reactivar la industria de la construcción. La Política Federal de Vivienda, se regula a través de convenios de partes, entre el Gobierno Nacional y las jurisdicciones provinciales (y sus diferentes organismos de vivienda) y a decir de Rodulfo (2009:95-96), *“ello resulta en un sistema altamente flexible, desde el punto de vista institucional, pero al mismo tiempo da cabida a una amplia discrecionalidad en la distribución de los recursos”*.<sup>6</sup>

Esta política, se implementó en diferentes jurisdicciones a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios durante el período 2003-2009. Financiados por el tesoro nacional, las soluciones desarrolladas incluyen viviendas nuevas y programas de mejoramiento habitacional, con una notable incidencia de este programa, por sobre otros desarrollados en paralelo (Falú y Marengo, 2014).

Una de las líneas programáticas de esta política ha sido el Plan Federal de Construcción de Viviendas. Los Programas Federal I y II (período 2004-2006 y 2007-2009 respectivamente) previeron la construcción de 400.000 viviendas a nivel nacional para el periodo de seis años, lo cual, en comparación a lo construido desde los años 70, habla de un volumen de obra de vivienda social significativo y de gran impacto. Los destinatarios de esta operatoria han sido los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>7</sup> y sin vivienda propia.

## 2. Gestión e Implementación del Plan Federal en la Ciudad de Córdoba

Las diferentes jurisdicciones accedieron al programa a partir de convenios con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios, mediante el que se aprueba la ejecución del Programa Federal de Construcción de viviendas<sup>8</sup>. El financiamiento (no reintegrable) del costo de la vivienda total y de la infraestructura está a cargo de la Nación, mientras que las provincias y/o municipios deben aportar los terrenos.

La provincia de Córdoba adhirió al Convenio Marco en Julio de 2004. Según consta en el Informe de Auditoría de aplicación de los fondos correspondientes al PFCV: “a la provincia se le asignaron inicialmente, según convenio, 8.000 viviendas de 44 m<sup>2</sup> de superficie. El valor inicial estimado por vivienda fue de \$30.000 y por tanto el monto global a financiar ascendía a \$240.000.000. Estos fondos representarían el 6,2% del total asignado al PFCV a nivel de país. El valor inicial de \$30.000 fue incrementado a \$ 35.000 elevando el monto a financiar a \$ 280.000.000.” Posteriormente, la cantidad de viviendas necesarias de financiar se elevó a 8.931 unidades en toda la provincia.

En ese informe se menciona que efectivamente la Nación transfirió a la provincia \$148.185.088 millones, lo que representa el 53% de lo acordado en los convenios, los cuales fueron invertidos en la construcción de viviendas. El estado de ejecución del programa a abril de 2008, según la misma fuente era: 39,26% de viviendas ya terminadas (3.506 unidades) y 40,78% en ejecución (3.642) en toda la provincia. Se observa también, que del total de viviendas programadas en 2004 a abril de 2008 sólo se habrían finalizado el 39,26% de las mismas, lo cual habla de una demora en la ejecución de la política, si se toma en cuenta el plazo fijado para la terminación de las unidades se estipulaba en doce meses. Esta constatación, señalada en el informe de auditoría en 2008, se refleja posteriormente en la información que publica la prensa local<sup>9</sup>, así como en las entrevistas realizadas a informantes calificados de la Dirección de Vivienda de la Provincia de Córdoba, quienes señalan que la ejecución presupuestaria del PFCV no ha sido coincidente con las previsiones formuladas al inicio del plan, pudiendo así constatar 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<sup>10</sup>.

Según datos de la Dirección de Vivienda de la Provincia de Córdoba, particularmente en la ciudad de Córdoba se construyeron 1.427 unidades de viviendas a través del Programa Federal de Vivienda (21%), mientras que en el interior de la provincia 5.247 unidades (79%). Cabe destacar, que en el marco del Programa Federal de Construcción de viviendas, muchas de las viviendas construidas en esta ciudad fueron gestionadas en el marco del Programa Mi Casa, Mi vida (MCMV)<sup>11</sup>, que la Provincia venía implementando (Gráfico 1).

5. Éstas son las siguientes: Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal Mejor Vivir, Programa Federal de Emergencia Habitacional.

6. Los Convenios Marco –menciona Rodulfo B (2009:96)- se determinan en relación a un sistema de cupos tentativo, a ser revisados cada tanto tiempo a través de un indicador que tiene que ver con la política de recuperos y con el nivel de eficiencia escasamente aplicado”.

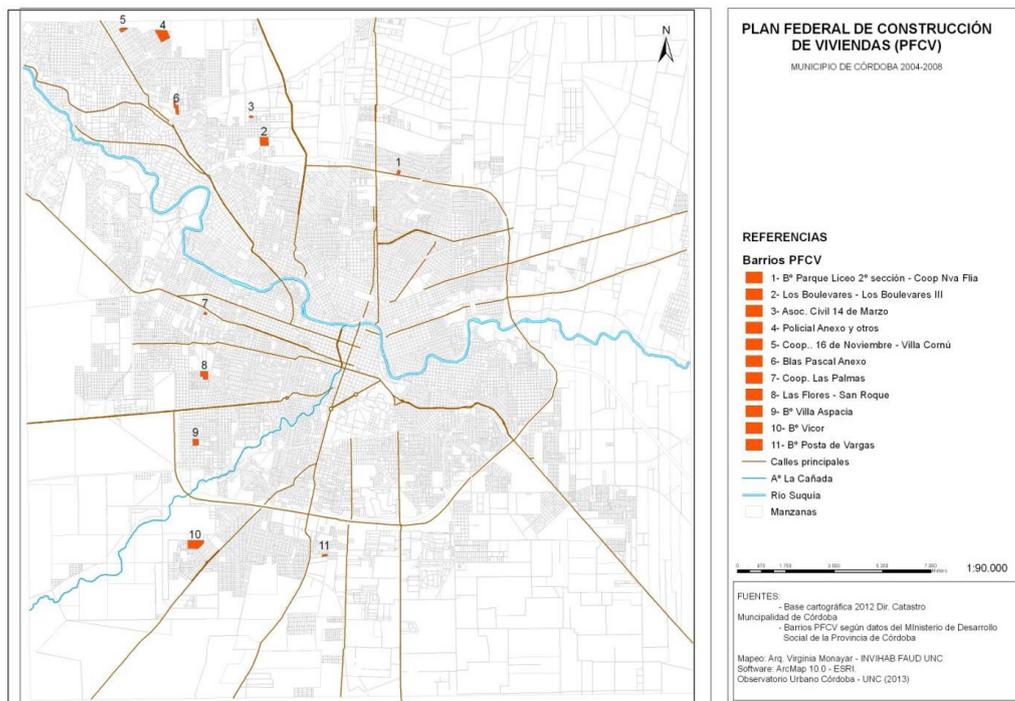
7. Se considera Hogares con NBI, aquellos que presentan al menos uno de estos indicadores de privación: más de tres personas por cuarto; vivienda de tipo inconveniente; ningún tipo de retrete; algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela; y cuatro o más personas por miembro ocupado y además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

8. Informe de Auditoría de aplicación de los fondos correspondientes al PFCV.

9. La información periodística corresponde a artículos publicados en los diarios locales La Voz del Interior y Comercio y Justicia. Hacia fines de 2011, se señala que la provincia solicita a la nación el envío de \$423 millones de pesos para viviendas, correspondientes a los planes Federal I y II que fueron financiados mayoritariamente con fondos provinciales.

10. En este punto, ambas fuentes analizadas coinciden y señalan la demora en la transferencia de fondos para la implementación de los PFCV en la Provincia de Córdoba, lo que no podemos desagregar es si esas transferencias estaban supeditadas al cumplimiento de ciertas metas fijadas en los convenios, que dan inicio al programa, o responden a la falta de cumplimiento de alguna cláusula por parte de los actores involucrados.

Figura 1.  
Localización de los barrios  
ejecutados a través del  
PFCV. Elaboración Propia.



1

Los diferentes barrios materializados en el marco del PFCV se integran con tipologías de viviendas individuales de 2 dormitorios, situadas en lotes cuyas dimensiones varían entre 250 y 300 m<sup>2</sup>, mientras que la superficie construida (de acuerdo con la normativa de la SSDUV) es de 44,64 m<sup>2</sup>. Esta dimensión, resulta insuficiente para un hogar de 4 miembros, más aún cuando se trata de programas de relocalización de población de villas de emergencia en las cuales el número de integrantes promedio por hogar es de 5,59 miembros<sup>12</sup>.

Podríamos decir que el problema instalado desde los '80, con la política

habitacional que se desarrolla a partir de las líneas de créditos provenientes de organismos multilaterales, que implicó disminución de las superficies habitables por unidades (Falu, 2004), se agrava en las nuevas propuestas de diseño que continúan con carencia de previsión de espacio para guardado, entrega de un exiguuo mobiliario fijo, limitada previsión de posibilidades de crecimiento, baja eficiencia en el diseño de las tipologías con excesos de circulaciones internas en relación a la poca superficie, y con una implantación y ocupación de lotes no siempre acertada. Dichos aspectos todos relacionados con el diseño, demandan aun mejorar en las propuestas de la política habitacional.

Figura 2.  
Nuevos Barrios. Ciudad  
de Córdoba. Fuente:  
Dirección Provincial de  
Vivienda.



2

A lo dicho, es necesario agregar que las unidades se entregan sin piso, constatándose –según la información del informe de auditoría citado- que existe por parte de las familias una gran dificultad para la completar las terminaciones faltantes, dada la baja capacidad de ahorro de las mismas.

Si bien los barrios disponen de infraestructura básica (agua, energía eléctrica, alumbrado público, cloacas) o completa, según los casos, al decir de Raquel Rolnik 2012<sup>13</sup>, el gran desafío sigue siendo “localización, localización, localización”. Estos se encuentran en la periferia urbana (en muchos casos en situaciones de borde) extendiendo la ciudad, los servicios, dificultando y encareciendo la accesibilidad.

La localización se resolvió en muchos casos, a través de la compra directa de tierra por parte de la provincia, lo que significó la adquisición de predios originalmente afectados al uso rural y la demanda de un cambio normativo para poder ser afectados al uso residencial<sup>14</sup>. Este trámite implica una demora para su aprobación y deriva en que la mayoría de los conjuntos implementados a través de políticas públicas presenten actualmente situaciones de irregularidad dominial (Monayar, 2011).

Si bien la anexión de tierra en el caso del PFCV no es significativa –dado que suma 62,36 ha., a las 26.391 hectáreas afectada al uso urbano en el ejido municipal, es de notar que las densidades brutas estimadas de ocupación en los nuevos barrios (126 habitantes por hectáreas) superan ampliamente los valores de densidad media en la ciudad (estos últimos ascendían a 51 hab/ha en el año 2010), situación que se explica por el mayor número de habitantes que integran los hogares en este sector de demanda.

### 3. Reflexiones Finales

Esta política representa la re-centralización a nivel nacional (en especial del poder ejecutivo) de la política de vivienda social y la recuperación del rol dinamizador de la economía del Estado, a través del financiamiento establecido en el presupuesto y la definición de líneas de intervención y gestión. La visibilidad de este plan (por la magnitud de la propuesta y las pautas publicitarias) ha colocado la cuestión del derecho de la vivienda en la agenda social y como campo de disputa para organizaciones y movimientos sociales.

El PFCV, como política nacional, evidencia en el contexto de Córdoba 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 da cuenta de la reproducción de los mismos viejos problemas: ciudades 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, para citar algunas de las constantes de la preocupación manifiesta en las últimas décadas respecto del tema.

La implementación del PFCV, a la luz del caso analizado, pone en evidencia la necesidad de aplicación de indicadores que den cuenta del impacto de las decisiones sobre localización, extensión urbana, conexión y accesibilidad urbana de los nuevos conjuntos habitacionales. Preocupaciones recurrentes acerca de la extensión de los bordes urbanos, la generación de mas y nuevos intersticios en la ciudad, extensiones urbanizadas integradas con perfiles de población socialmente homogénea (caso que se vuelve crítico para garantizar condiciones de subsistencia cuando se trata de sectores bajo línea de pobreza) así como la conformación de áreas mono funcionales y aisladas (Marengo y Elorza, 2009).

Extensiones de territorios que son carencias de derechos, no solo económicos, sino derechos a seguridad, a servicios a infraestructura a vivir y disfrutar la ciudad (Falú, 2012).

Es de notar que la inexistencia de una política de suelo urbanizable a bajo costo para los programas habitacionales públicos, la materialización de nuevas viviendas por sobre cualquier otro tipo de política de intervención, la no incorporación en el desarrollo urbano de instrumentos de planificación que posibiliten resolver el acceso al suelo, implican que los programas habitacionales públicos refuerzan la lógica especulativa del mercado de suelo urbano, e intensifican las inequidades que pretenden corregir.

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 que contribuir al desarrollo de ciudades inclusivas y sustentables.

11. El programa “Mi casa, mi vida”, se ha desarrollado en el área metropolitana de Córdoba desde el año 2003 al 2010, ha tenido como objeto erradicar las villas de emergencia ubicadas a la orilla del río Suquía y de canales de riego, para prevenir posibles inundaciones. Este programa ha sido financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 83% del presupuesto total de la operatoria habitacional.

12. Buthet, Baima y Maldonado (2009) señalan en estudios sobre población en las villas de emergencia de Córdoba que el promedio de habitantes de los hogares asciende a los 5,59 miembros.

13. Relatora de Derecho de la Vivienda de ONU, en los Diálogos en el Foro urbano Mundial 2012, Nápoles.

14. El cambio de uso de suelo rural a urbanizable es necesario para poder gestionar la provisión de los servicios básicos ante las empresas proveedoras de agua potable o energía eléctrica. En el caso de los municipios del interior provincial, se registran demoras en la ejecución de la infraestructura básica en las nuevas localizaciones habitacionales. Fuente: Informe de Auditoría.

## REFERENCIAS

- Buthet, C.; Baima, M.; Maldonado, M., (2009): "La población de las villas de emergencia en Córdoba. Origen-situación Socio Económica y organizativa. Expectativas respecto al Hábitat." SEHAS, Ed. Córdoba, Argentina.
- Falú Ana y Marengo Cecilia, con la colaboración de Elorza A.L y Monayar V (2014) "El plan Federal en Córdoba, luces y sombras en su implementación: Nuevos programas, viejas soluciones" en: Barreto Miguel y Lentini Mercedes (Coord.) Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina. Bs. As. Ed. Café de las Ciudades, ISBN 978-987-3627-01-9.
- 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.
- 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. Espacio, Cultura, Sociedad. 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.
- Rodolfo 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.

## Fuentes

- Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Ministerio de Economía de la Nación.
- 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 de Córdoba.
- Diario Comercio y Justicia <http://www.comercioyjusticia.com.ar/2011/07/11/la-nacion-construyo-21-255-casas-desde-2003-en-cordoba-35-del-total/>
- Diario La Voz del Interior, viernes 7 de Octubre de 2011 sección 7A. Sección Política, artículo: Presupuesto Nacional. "Córdoba, al final de la tabla del reparto de viviendas".

