

**La re-centralización de la política nacional de vivienda y sus efectos socioterritoriales. El caso de los Programas Federales de Vivienda en la provincia del Neuquén.**

Alejandra PÉREZ  
Gabriela Ana PÉREZ  
Fac. de Derecho y Ciencias Sociales, UNCo  
Fac. de Humanidades, Dpto. de Geografía, UNCo  
[alejandraperezrequena@gmail.com](mailto:alejandraperezrequena@gmail.com)  
[agperez@live.com.ar](mailto:agperez@live.com.ar)

**Resumen**

Esta ponencia configura una de las líneas investigativas del Proyecto Políticas Sociales en la Provincia del Neuquén, Argentina: Contextos, Orientaciones, Agendas y Resultados. ¿Un Nuevo Paradigma? El artículo aborda la política pública de vivienda implementada en el período 2003-2014 desde una doble perspectiva tanto en lo que refiere al método empleado como a su escala analítica.

En primera instancia se intenta comprender la subjetividad del Estado Nacional que opera en la intervención en materia habitacional, mediante una aproximación interpretativa y a partir de la categoría teórica "*representaciones sociales*" aportada por Moscovici (1961). Posteriormente se analiza el desempeño de dichas acciones programáticas en relación a la disminución del déficit habitacional y efectos socio-

territoriales, desde un enfoque predominantemente cuantitativo y mediante el uso de fuentes secundarias de datos.

## **I. Introducción**

A partir de 2003 el Estado nacional comienza una etapa de reactivación de la obra pública en el marco de un proceso de cambio de modelo que se caracterizará por el retorno del Estado y su reposicionamiento como herramienta de desarrollo y bienestar social, mediante la revalorización de sus capacidades de regulación, orientación y ejecución de políticas económicas y sociales activas (García Delgado, 2011; Vilas, 2011). En este contexto, la cuestión urbano-social y habitacional se instala como prioritaria en la agenda pública nacional y se produce la recentralización de la política de vivienda desde una perspectiva neokeynesiana (Gargantini, 2009; Barreto, 2012) sobre la base de estructurar una política de vivienda ofensiva como medida esencialmente contra cíclica que permitiese, junto con la atención del déficit habitacional, la reactivación de la economía y la generación -por unidad de inversión- de la mayor cantidad de empleos directos e indirectos.

Desde el punto de vista teórico las políticas públicas no pueden concebirse como una simple relación entre medios y fines (Salcedo, 2004). Estas son el resultado de una compleja interconexión entre qué se visualiza y define como problema y qué se concibe, formula e implementa como solución. Las políticas públicas son entendidas como acción o inacción por parte del Estado sobre un aspecto de la vida social que percibe o no como problemático.

La lógica del Estado y su política pública son portadoras de una racionalidad enraizada en su ideología y sus representaciones sociales. Las políticas públicas están erigidas sobre la base de las representaciones sociales propias del Estado y de sus formuladores.

La categoría analítica "representaciones sociales" (en adelante RS) alude a un tipo de conocimiento social de sentido común; a un sistema de opiniones, de conocimientos y de creencias relativas a objetos del contexto social, propias de una cultura, una categoría o un grupo social. Las RS constituyen un complejo cognitivo que actúa como guía de lectura, de decodificación y de comprensión de la realidad

a la cual nos vemos confrontados (Rateau y Lo Mónaco, 2013). Vale decir que las RS operan como marco interpretativo de la realidad social pues provee criterios de evaluación que permiten determinar, justificar o legitimar ciertas conductas.

Las RS que el Estado construye proporcionan una visión específica del mundo, del modelo de sociedad y de su carácter normativo. Toda política pública genera decisiones y no decisiones, implica valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales que piensan y actúan en base a sus RS.

Al referirnos a las RS del Estado estamos haciendo referencia a una RS ideológica o en términos de Van Dijk (2005:21) a una RS ideológicamente fundamentada.

## **II. La instancia de construcción metodológica**

Este apartado tiene como propósito en primer lugar exponer el abordaje de la política pública de vivienda a partir de la categoría teórica representaciones sociales y hacer explícita la articulación coherente y consistente entre los distintos componentes básicos que conforman un diseño cualitativo: propósito, pregunta de investigación, marco conceptual, fundamentos epistemológicos, método y criterios de calidad. En un segundo orden se hace un intento de exploración epistemológica en torno a la relatividad de los datos suministrados por los relevamientos censales de población y vivienda y su utilización para la formulación y evaluación del desempeño de la intervención estatal en materia habitacional.

### **II.1. Las representaciones sociales del Estado como categoría interpretativa de la política pública de vivienda: Una aproximación cualitativa**

La comprensión de la política pública de vivienda fue abordada desde una estrategia cualitativa en adhesión a los supuestos en los que se funda el paradigma interpretativo.

Sostener la premisa que el Estado construye sus representaciones sociales de acuerdo a su mundo simbólico, de conocimiento y a su experiencia acumulada en su historia particular de relación con la sociedad en su conjunto y, en especial, con aquellos que el Estado mismo considera su alteridad, implica en términos ontológicos:

- reconocer y ponderar el “concepto de mundo de la vida” y que *las acciones* sociales están moldeadas por significados sociales: motivos, creencias, intenciones y actitudes. (Vasilachis de Giladino, 2006: 48)
- una valoración y enfoque en “descubrir la perspectiva de los participantes sobre sus propios mundos” (Marshall y Rossman, 1999 en Vasilachis de Giladino 2006:26).

Afirmar que la política pública, erigida como discurso científico-técnico, es el medio a través del cual el Estado busca “colonizar la subjetividad y el mundo de vida de los destinatarios de la política pública” (Salcedo Arismendy, 2004:70) y que “los discursos en tanto dispositivos sociales, son máquinas de hacer ver, hacer decir (...) y de hacer creer” (Pérez en Kornblit, 2004:179); nos permite establecer una correspondencia con otro de los supuestos epistemológicos y ontológicos claves del paradigma interpretativo: “el lenguaje como un recurso y como una creación, como una forma de reproducción y de producción del mundo social” (Vasilachis de Gialdino, 1992 en Vasilachis de Giladino, 2006:48).

En consonancia con esta línea argumentativa se decidió realizar una investigación documental focalizada en la recuperación y análisis del discurso oral manifestado en actos públicos de la Presidencia de la Nación.

El corpus estuvo constituido por la totalidad de los discursos que operaron en actos de firma de convenios y entrega de viviendas en el período 2003-2014 y que fueran publicados en el sitio oficial de la Casa Rosada<sup>1</sup> (N=15). El tipo de datos utilizados pone en evidencia la dimensión naturalista que caracteriza a la investigación cualitativa, manifiesta en la utilización de “datos naturales” generados en situaciones espontáneas o pre-existentes al acto investigativo.-

Los discursos fueron sometidos a la técnica de análisis del discurso de orientación lingüística y desde una lógica inductiva. En diálogo permanente con los datos en pos de intensificar la sensibilidad teórica, se fueron identificando unidades mínimas de sentido (proceso selectivo y reduccionista), y se generaron y dimensionaron categorías analíticas (categorías emergentes- codificación abierta), a partir de las cuales se describieron las condiciones de emergencia y los aspectos estructurantes

---

<sup>1</sup> <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>

de las RS del Estado. Estas descripciones son fundamentalmente interpretativas en tanto el investigador hace un esfuerzo por intentar hacer explícita la significación atribuida por el sujeto conocido. (Vasilachis de Gialdino, 2006:49).

Las estrategias utilizadas para resguardar la credibilidad de los hallazgos, fueron:

- a) La búsqueda y análisis de todos los discursos publicados en los que se incluyó el tema de la vivienda social, a fin de garantizar una masa rica y densa de datos.
- b) La triangulación de fuentes de datos: se combinaron en el análisis datos obtenidos de los discursos orales con los contenidos en los convenios marco de cada programa de vivienda. Lo cual permitió profundizar la interpretación de las siguientes categorías analíticas: sujeto beneficiario, criterios de elegibilidad y articulación política de vivienda y empleo.
- c) En relación a la validez del análisis descriptivo, estuvo garantizado en virtud que los documentos, en tanto referentes empíricos, son contenedores del relato en su expresión textual y completa.
- d) Finalmente, a nivel interpretativo se procuró no alterar en absoluto el contenido, sentido y significado de los testimonios con el propósito ser fiel a la perspectiva de los formuladores de la política de vivienda.

## II.2. El déficit habitacional: la construcción del dato y su consistencia con la realidad representada

El examen de los efectos socio-territoriales de la política de vivienda implica necesariamente en principio, considerar la distribución territorial de las acciones de la política habitacional en relación a la distribución de las necesidades habitacionales. Pues no siempre la política de subsidio desarrollada a través de programas de vivienda social se dirige a los sectores sociales y regiones/zonas más necesitadas (Cuenya y Falú, 1997). Consecuentemente para la aproximación a esta dimensión se optó por constituir la base empírica a partir de los datos aportados por el Censo Nacional de Población y Vivienda, dado que esta fuente provee información privilegiada de los componentes sociodemográficos y físicos de distinto tipo y nivel de referencia territorial.

Uno de los principales insumos de información para la definición de políticas y programas del sector habitacional, en tanto indicador del requerimiento en materia habitacional, es la medición y especificación del déficit de viviendas.

La medición del déficit supone distintas opciones conceptuales que tienen implicancias diferenciadas en cuanto a (i) la naturaleza y magnitud de las necesidades habitacionales y (ii) las acciones programáticas definidas en atención a las mismas.

Existen dos tipos de déficit habitacional: el *déficit cuantitativo* y el *déficit cualitativo*. Cada uno de ellos revela una demanda en materia habitacional construida sobre la base de distintas dimensiones y que consecuentemente requiere de intervenciones de distinta índole.

En este sentido debemos tomar conciencia del efecto demarcativo y restrictivo que ejercen los conceptos. El ver o no ver un problema no depende del problema en sí, ni de la perspicacia de la observación empírica, sino del sistema conceptual desde donde se posiciona el investigador. El sistema teórico conceptual es el elemento que no solo define el problema (de investigación) y sino también a partir del cual se leen las posibles respuestas (Martínez Escárcega, 2011).

La medición de las necesidades habitacionales supone dos decisiones teóricas-metodológicas:

- i) la definición del constructo " requerimientos/necesidades habitacionales" (déficit habitacional), y
- ii) la selección de variables para la medición y caracterización de dicho constructo.

El *déficit habitacional cuantitativo* en su versión *simple* restringe la naturaleza de la necesidad en materia habitacional a la noción de "hogar sin vivienda" y relaciona el stock de viviendas existentes con la cantidad de hogares partiendo de la premisa un hogar - una vivienda; si bien este cálculo constituye uno de los indicadores básicos del diagnóstico habitacional, su alcance es sumamente limitado.

El *déficit cuantitativo compuesto*, amplía el concepto de demanda habitacional al conjugar esta ecuación con un aspecto de la dimensión física: viviendas irrecuperables habitadas. Desde este enfoque conceptual, utilizado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, detectar carencias

cuantitativas exige seleccionar información relativa a viviendas y procesar información que señale la magnitud de cohabitación de hogares. La relevancia de este descriptor básico radica en que alerta sobre un tipo de insuficiencia que se mitiga con la definición de estrategias para la incorporación de nuevas unidades de vivienda al parque habitacional.

No obstante resulta erróneo traducir a déficit habitacional toda situación de convivencia de varias generaciones u hogares en una misma vivienda, que son resultado del dinamismo y complejidad que caracterizan a los procesos socio-demográficos actuales en Latinoamérica; salvo en situaciones en las que exista hacinamiento crítico<sup>2</sup> o necesidad de independencia habitacional (CEPAL, 2011). Establecer cómputos realistas de las necesidades de vivienda exige la identificación de hogares multinucleares donde la unidad de requerimiento sea la familia o núcleo familiar bajo condiciones ad-hoc lo cual exige asumir ciertos supuestos respecto a: tipos de hacinamiento, deseo de acceso a la vivienda propia y capacidad económica, entre otros.

Al respecto resulta necesario profundizar la condición de cohabitabilidad desagregando dos componentes: los hogares allegados (allegamiento externo) y los núcleos secundarios (allegados internos) en situación de hacinamiento y económicamente independientes.

Si bien el cálculo del déficit cuantitativo compuesto realizado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, se estructura partir del concepto hacinamiento de hogares (cohabitación) y viviendas irrecuperables, los datos censales viabilizan un cálculo más aproximado sobre base a la naturaleza de los allegamientos<sup>3</sup>, su condición de hacinamiento y grado de dependencia económica. Esta categoría conceptual permite una estimación del universo máximo de núcleos demandantes de vivienda, dado que:

- El allegamiento plantea una convivencia forzada, que para considerarse como tal debe necesariamente ser percibida como problemática o indeseable por alguno de los miembros de los grupos convivientes.

---

<sup>2</sup> Hogares con hacinamiento crítico: hogares con más de 3 personas por cuarto (sin considerar cocina y baño) INDEC.

<sup>3</sup> El allegamiento fue abordado a partir del censo del año 2001.-

- La dependencia económica no es la única condición de vulnerabilidad que limitan a ciertos núcleos independizarse del hogar de origen, existen otras situaciones que impiden la autonomía residencial (incapacidad física, enfermedad, seguridad, cuidado de menores, entre otras).

### Esquema N° 1

#### LAS DIMENSIONES DEL DÉFICIT CUANTITATIVO COMPUESTO

<b>Medición de Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública</b>	<b>Propuesta en base a recomendaciones de CEPAL</b>
a) Cantidad de hogares	a) Cantidad de hogares allegados en situación de hacinamiento crítico (por cuarto)
b) Cantidad de viviendas particulares habitadas	
	b) Cantidad de núcleos secundarios hacinados y económicamente independientes
c) Cantidad de viviendas irrecuperables	c) Cantidad de viviendas irrecuperables
DHCuantitativo (c) = a-b+c	DHCuantitativo (c) c= a+b+c

Fuente: elaboración propia Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y CEPAL

La medición del déficit habitacional además de entrañar una discusión conceptual, incorpora discusiones sobre el sentido político y las posibilidades de aplicación.

La cuantificación del déficit es una operación cuya utilidad es reducida en cuanto a la formulación de las acciones programáticas. La mera cuantificación del déficit habitacional solo arroja un indicador aproximado sobre la intensidad u orden de la magnitud del problema habitacional, pero no suministra la información necesaria para la planificación de las acciones programáticas.

Evaluar el desempeño de la política habitacional a través de este indicador implicaría caer en un error; fundamentalmente porque la revisión de la experiencia latinoamericana revela:

- La imposibilidad de los gobiernos latinoamericanos, aún con estilos de desarrollo eficientes y tasas de crecimiento económico aceleradas, de absorción e incluso

de mantener estable este indicador; dado la imposibilidad de hacer frente al déficit acumulado más el resultante del crecimiento vegetativo.

- La construcción y la oferta de cada nueva vivienda destinada a atenuar el déficit en una localidad provoca automáticamente la inmigración de otras tantas familias atraídas por la expectativa del empleo generado en la actividad constructora y por la expectativa del beneficio a la vivienda propia.
- Los procesos de urbanización acelerados y concentrados provocan una fuerte presión de la demanda de vivienda y servicios conexos que finalmente se traduce en especulación con la tierra y la vivienda e inflación en el mercado de insumos de construcción, retroalimentando así el déficit habitacional.

El *déficit cualitativo*, según la medición realizada por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, muestra la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias en relación a atributos de materialidad, saneamiento y/o hacinamiento crítico. La importancia de este índice consiste en su capacidad de hacer visible y cuantificable tipos de insuficiencia que pueden ser atenuadas mediante la definición de acciones que faciliten el acceso al crédito e incidan dinamizando el parque habitacional existente. En tanto este índice en Argentina se calcula teniendo como unidad de análisis al hogar, en otros países de Latinoamérica se obtiene a partir de variables que refieren a las viviendas como unidad analítica -Ver Esquema N° 2-.

### Esquema N° 2

#### DIMENSIONES DEL DÉFICIT CUALITATIVO Y RELACIÓN CON EL TIPO DE DEMANDA HABITACIONAL

<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Tipo de demanda habitacional</b>
a) Hogares en viviendas no deficitarias en medio no consolidado (sin red de agua ni red de cloacas)	a) Viviendas deficitarias sólo por saneamiento	Estimación de requerimientos de mejoramiento
b) Hogares con	(b) Viviendas buenas y recuperables sin	Estimación de requerimientos de

hacinamiento crítico ( 3 personas por cuarto) en viviendas no deficitarias (casa tipo A y departamento)	allegamiento de ningún tipo, pero con hacinamiento medio (c) Viviendas buenas y recuperables sin allegamiento de ningún tipo, pero con hacinamiento crítico (d) Viviendas buenas y recuperables con núcleos secundarios hacinados y dependientes	ampliación
c) Hogares en viviendas recuperables (casa tipo B)	e) Viviendas deficitarias solo por materialidad f) Viviendas deficitarias por materialidad y saneamiento	Estimación de requerimientos de mejoramiento
d) Hogares con hacinamiento crítico y (a la vez) sin redes básicas (ni agua ni cloaca) en viviendas no deficitarias		
DHCualitativo= (a+b+c)-d	DHCualitativo= a+b+c+d+e+f	

Fuente: elaboración propia Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.-

Los censos presentan la potencialidad de poder recabar la información necesaria para el análisis de la situación habitacional, las proyecciones de requerimiento, tipos de demanda y la identificación de asentamientos entre otros aspectos significativos que constituyen insumos esenciales para el diseño de la política pública.

Los "Principios y recomendaciones para los censos de población y vivienda" elaborados por las Naciones Unidas (2008) establecieron una serie de recomendaciones para potenciar esta facultad. En Argentina la presencia de núcleos secundarios y la tenencia de la vivienda propia (a nivel hogar) se incorporaron como aspectos a ser registrados a partir del Censo 2001. En el Censo 2010 fueron incorporados la antigüedad de la vivienda (como un indicador de riesgo), la

propiedad del terreno y otros aspectos que hacen a la seguridad de la tenencia (cancelación de deuda y escrituración).

No obstante las mejoras introducidas en cuanto a la medición de las condiciones habitacionales en los últimos censos en Argentina, al profundizar en la capacidad de la información censal actual para “medir” el acceso a la vivienda digna como derecho constitucional (Art. 14 bis de la Constitución de la Nación Argentina, 1994), en base a las condiciones definidas por el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), aún quedan aspectos pendientes relativos a:

- seguridad de la tenencia para formas de ocupación distintas a la propia,
- asequibilidad (grado en que dificulta o inhibe el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes)
- ubicación (localización en zonas de riesgo, acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales), aspecto trascendental para el análisis de los efectos socio-territoriales; y
- *adecuación cultural*.

Finalmente, y teniendo en cuenta que la evaluación de políticas públicas puede ser definida como “... un juicio respecto de las intervenciones en relación a los resultados, impactos y necesidades satisfechas”<sup>4</sup> (Commission of the European Communities, 2007: 3) podría considerarse como un indicador complejo del desempeño de la política pública de vivienda el impacto socio-habitacional. Este descriptor, según Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, revela el porcentaje de hogares beneficiados por el acceso a soluciones habitacionales que comprenden viviendas nuevas y mejoras (incidencia de la inversión pública en vivienda social en el conjunto de los hogares). No obstante los componentes obedecen a una naturaleza distinta, con lo cual resultaría más adecuado reemplazar las soluciones habitacionales por la cantidad de hogares beneficiados por cada tipo de solución habitacional. Esta modificación toma especial

---

<sup>4</sup> “...evaluation is a judgment of interventions according to their results, impacts and needs they aim to satisfy” (Commission of the European Communities, 2007: 3).

relevancia en aquellos contextos en los que el hacinamiento de hogares (cohabitabilidad) es significativo.

### **III. Resultados**

#### III. 1 La Representación Social del Estado en relación a la política de vivienda

Como ya se señaló la lógica del Estado y su política pública es portadora de una racionalidad enraizada en su ideología y sus representaciones sociales. En la RS que hace circular mediante sus discursos, la vivienda es representada a partir del empleo de asociaciones conceptuales y emocionales.

Iniciado el ciclo político del kirchnerismo el Estado Nacional retoma con fuerza la idea de derecho a una vivienda digna (consagrado en la Constitución Nacional de 1994) y se reconoce como sujeto de poder total en términos de administrador de ese derecho. Desde ese posicionamiento enfatiza en la doble dimensionalidad del derecho a la vivienda, es decir el derecho del ciudadano a disponer de una vivienda digna y el derecho del Estado a ejercer su papel de proveedor, asignador y garante de recursos sociales.

El Estado nacional no se representa como el único sujeto capacitado para garantizar el derecho a la vivienda. En oposición a la ostentación como sujeto de poder total instala persistentemente la responsabilidad de otros actores poniendo en escena la triada Estado-Sector Privado-Trabajadores.

Respecto al Estado, reconoce los otros niveles jurisdiccionales como portadores de recursos, capacidades y de una memoria social contenedora de saberes sobre la idiosincrasia, las necesidades, las identidades locales y las condiciones físico-ambientales. Todos saberes a tener en cuenta en el diseño de las políticas de vivienda.

El sector privado ocupa un papel clave en el discurso, no obstante en los hechos concretos se observó escasa adhesión del sector financiero. Asimismo, las alianzas tejidas con el sector de la construcción dan cuenta de la permanencia de un perfil de política habitacional de "primera generación" (Fernández Wagner, 2006).

En referencia a los trabajadores, el discurso -y el desarrollo de la política habitacional- los incorpora, por un lado, bajo la figura de sectores agremiados con un rol destacado en la provisión de recursos humanos calificados para la

construcción y también como un sector con posibilidades de proveer suelo urbano. Por otro lado, y desde el posicionamiento de la política habitacional con doble finalidad, es decir como garante de una vivienda digna y como factor de reactivación de la economía, se pretenderá que este sector –del que forman parte los “*excluidos*” emergentes de los movimientos sociales de los años ´90 y de las organizaciones de desocupados- sea incluido bajo el formato de cooperativas de producción y empleo.

La eficiencia es una categoría nodal que emerge en el discurso político concebida desde una perspectiva pluridimensional, a saber eficiencia en el gasto, en la gestión y en el cumplimiento de las metas. Además es la vara con la que el Estado Nacional manifiesta asignar, premiar o castigar a provincias y municipios.

La aplicación de categorías analíticas que connotan posicionamientos antagónicos **y** confrontación *-Ellos-Nosotros-* constituye otro común denominador del campo político discursivo. La representación de unos y otros no se da a partir de la naturaleza intrínseca de los distintos actores, sino que el criterio de demarcación responde a la adhesión a un conjunto de preceptos respecto al rol del Estado y al peso de la asignación presupuestaria al gasto social. El conjunto de preceptos es resignificado en el discurso político y restituido en la conciencia colectiva por medio de la oposición a los preceptos sostenidos por el otrora Estado neoliberal. Así, se impone un Estado promotor en lugar de un Estado subsidiario y se observa la inversión en vivienda como reactivador económico y no como gasto público.

Desde este marco la idea de multifuncionalidad se posiciona como eje estructurador y recurrente de la representación social que el Estado impone en relación a la política habitacional a través de lo que considera una triada virtuosa: Vivienda-Empleo-Reactivación Económica.

### III.2. La recentralización de la política habitacional nacional y programas federales de vivienda en la provincia del Neuquén

El rol del Estado nacional como promotor y articulador de una política activa de vivienda contempló la continuidad de algunos programas pre-existentes y la creación de otros. Al primer grupo corresponden los programas Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II, Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de

cuotas FONAVI y otros programas financiados por organismos internacionales de crédito (Pérez, *et al.*, 2015).

La asignación de recursos adicionales del presupuesto nacional al Programa de Reactivación de Obras del FONAVI tuvo como propósito poner en marcha nuevamente la construcción de viviendas paralizadas durante 2001-2002 producto del incremento de precios y desabastecimiento de insumos para la construcción. El programa se desarrolló en dos etapas a las que adhirió la provincia del Neuquén. En la primera se dispuso el financiamiento complementario, no reintegrable, de hasta un 30% de los montos de obra pendientes de certificar sobre la base de los nuevos presupuestos con precios re-determinados; mientras que en la segunda etapa el financiamiento alcanzó hasta un 50% de los montos.

No obstante, la recentralización de la política habitacional devino de la implementación de un amplio abanico de nuevos programas y subprogramas *federales* que conformaron la *Política Federal de Vivienda* (en adelante PFV) a través de los cuales se desarrollaron acciones destinadas a la construcción de viviendas, el mejoramiento del parque habitacional existente, la regulación dominial y la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento comunitario. La provincia del Neuquén suscribió a los siguientes programas: Programa Federal de Construcción de Viviendas y Programa Federal Plurianual-también denominados Programa Federal de Construcción de Viviendas I y II-, Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir", Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Emergencia Habitacional y Programa Federal Techo Digno<sup>5</sup>.

La PFV fue concebida como una política habitacional contra cíclica, con diseño de programas y subprogramas que tuvieron entre sus requisitos para suscribir convenios con las provincias, la incorporación de beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar o desocupados -como trabajadores formales de las empresas constructoras-, la constitución de cooperativas de trabajo y la selección de pequeñas empresas regionales-locales a fin de potenciar la utilización intensiva de mano de obra. Este rasgo constituyó un claro elemento de ruptura con el paradigma neoliberal - disociación entre lo económico y lo social, economización de la perspectiva pública y

---

<sup>5</sup> A partir de su creación constituye el Programa Marco en el que se ejecutan las obras del Programa Federal de Construcción de Viviendas I y II.

tecnificación extrema de las políticas públicas- desde el momento en que el Estado nacional decide la articulación entre política económica y política social, postulando un rol “activo” del Estado en lo económico y “presente” en lo social (García Delgado, 2011).

En la provincia del Neuquén, un ejemplo en este sentido fue la construcción de 483 viviendas para la urbanización de Cuenca XVI, en el oeste de la ciudad de Neuquén, donde la implementación de un esquema de contratación ampliado a ocho licitaciones permitió la participación de constructoras de distinto tamaño, incluidas pymes. Igualmente, la instrumentación de subprogramas de construcción y mejoramientos de viviendas rurales y aborígenes a través del llamado “sistema de administración”, generó capacitación y trabajo en el rubro de la construcción para los beneficiarios del programa, resultando un factor de reactivación económica en áreas menos dinámicas del interior provincial (Informe de Gestión, 2015).

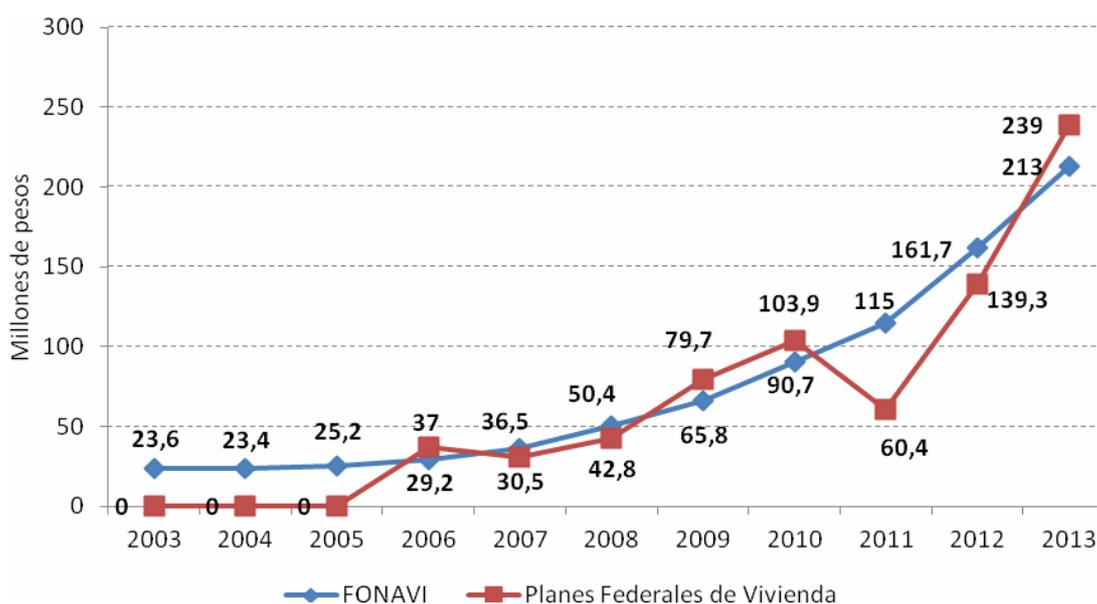
### III.2.1. Coexistencia de dos modelos

A partir de 2003 coexistirán en el país dos modelos rigiendo el diseño y ejecución de la política nacional de vivienda: el del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), descentralizado a partir de 1992, y el centralizado de la PFV. La principal diferencia entre ambos modelos deviene de su diseño institucional, puesto que las fuentes presupuestarias, las formas de financiamiento, los modos de ejecución y la distribución territorial de los cupos de los programas federales no están determinados por ley como sí ocurre en el caso de los programas del FONAVI. Entre otras consecuencias, esto conllevará la reversión parcial del proceso de descentralización a las provincias iniciado durante la década de los noventa (Cuenin y Moya, 2010; Pérez, 2013).

En lo que respecta a los recursos financieros destinados a estos componentes de la política habitacional, el comportamiento de ambos modelos en la provincia del Neuquén no es un caso reflejo de lo ocurrido a escala nacional. La inversión total nacional destinada a los programas federales llegó a ser entre 6 y 8 veces superior a la del FONAVI, aspecto que profundizó el posicionamiento marginal del Fondo en el

sistema nacional de la vivienda<sup>6</sup>. En oposición, en la provincia del Neuquén durante el periodo 2003-2013, los recursos del FONAVI no distan demasiado de lo transferido a los programas federales. Asimismo, los montos del Fondo se incrementaron anualmente en forma progresiva, alcanzando en 2013 un valor 9 veces superior a 2003 (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1  
 PROVINCIA DEL NEUQUÉN. RECURSOS TRANSFERIDOS POR FONAVI Y PLANES FEDERALES DE VIVIENDA, 2003-2013  
 (datos en millones de pesos)



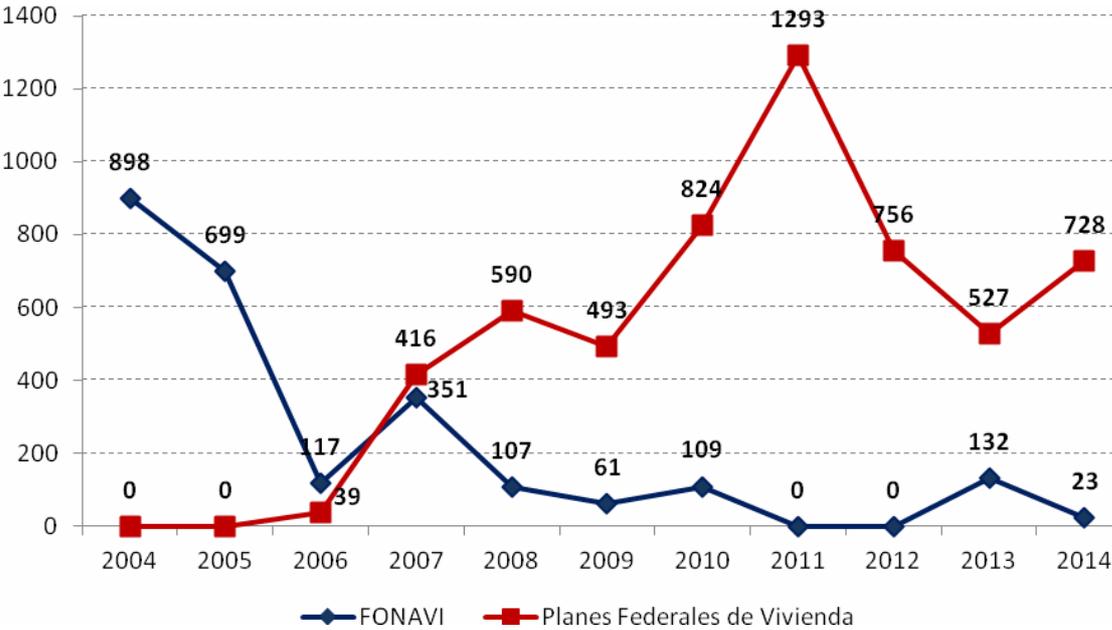
Fuente: elaboración propia en base a registros del Consejo Nacional de la Vivienda.

Sin embargo, al considerar la producción global de respuestas habitacionales - periodo 2004/2014- se observa que el FONAVI tiene una participación secundaria (29,6 %) frente a los programas federales (70,4 %), con lo cual pierde el papel hegemónico que durante más de dos décadas tuvo en el subsistema provincial de la

<sup>6</sup> Debe recordarse que el volumen de los recursos financieros del FONAVI venía recayendo ya desde los años '90 debido a la reducción del gasto social, pues en aquellos años se había instalado la controversia en torno a si la resolución del problema de la vivienda era o no competencia del Estado y, más concretamente, si éste debía continuar garantizando un fondo de inversión en vivienda social de la magnitud del FONAVI en un contexto de ajuste fiscal. A ello se sumó la Ley de Afectación de Libre Disponibilidad (2002) que autorizaba a las provincias a destinar parte de los recursos del FONAVI para cubrir gastos por fuera de las necesidades habitacionales.

vivienda con una producción por encima del 60 % del parque habitacional construido. El Gráfico N° 2 muestra la evolución de las respuestas habitacionales en ambos componentes del sistema habitacional.

Gráfico N° 2  
 PROVINCIA DEL NEUQUÉN. VIVIENDAS Y SOLUCIONES HABITACIONALES FINALIZADAS POR FONAVI Y PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA, 2004-2014



Fuente: Elaboración propia en base a registros del Consejo Nacional de Vivienda

III.2.2 En referencia a las respuestas del Estado y el déficit habitacional  
 Desde el punto de vista del tipo de respuesta habitacional, la PFV mantuvo las dos concepciones desarrolladas en periodos anteriores a 2003. Esto es, continuó con programas de construcción de unidades nuevas bajo la visión de la vivienda como objeto o bien físico acabado, constitutivo de un conjunto habitacional y de tipología seriada. A la par desarrolló acciones no convencionales orientadas a cubrir el déficit cualitativo a partir de una concepción de la vivienda como un conjunto de bienes y servicios desagregados y progresivos. En referencia a esta segunda línea de acciones cabe señalar que el impulso a programas destinados a atender el déficit cualitativo comienza en 1993, representando desde esa fecha y hasta 2005 el 13% del total de las soluciones habitacionales del país. A partir de la PFV y sus distintos

subprogramas, la participación de este tipo de respuesta se fue incrementando al punto de alcanzar en 2011 el 36,8% del total (Barreto, 2011). Este impulso posicionó al Estado nacional como proveedor de respuestas habitacionales múltiples.

La provincia del Neuquén suscribió a seis programas federales de vivienda durante el ciclo político del kirchnerismo (Ver Esquema N° 3). Entre ellos, el Programa Federal de Construcción de Vivienda y el Plurianual (también denominados Programa Federal de Construcción de Viviendas I y II) tuvieron por objetivo la construcción de vivienda nueva, con lo cual representaron cierta continuidad con las políticas habitacionales implementadas en décadas anteriores. Pues su orientación a la producción masiva de vivienda económica "llave en mano" a cargo de empresas constructoras representó una suerte de retorno a la política habitacional de "primera generación" de los años ´70 y ´80 (Fernández Wagner, 2006), provocando gran expectativa en sectores sociales, políticos y empresariales.

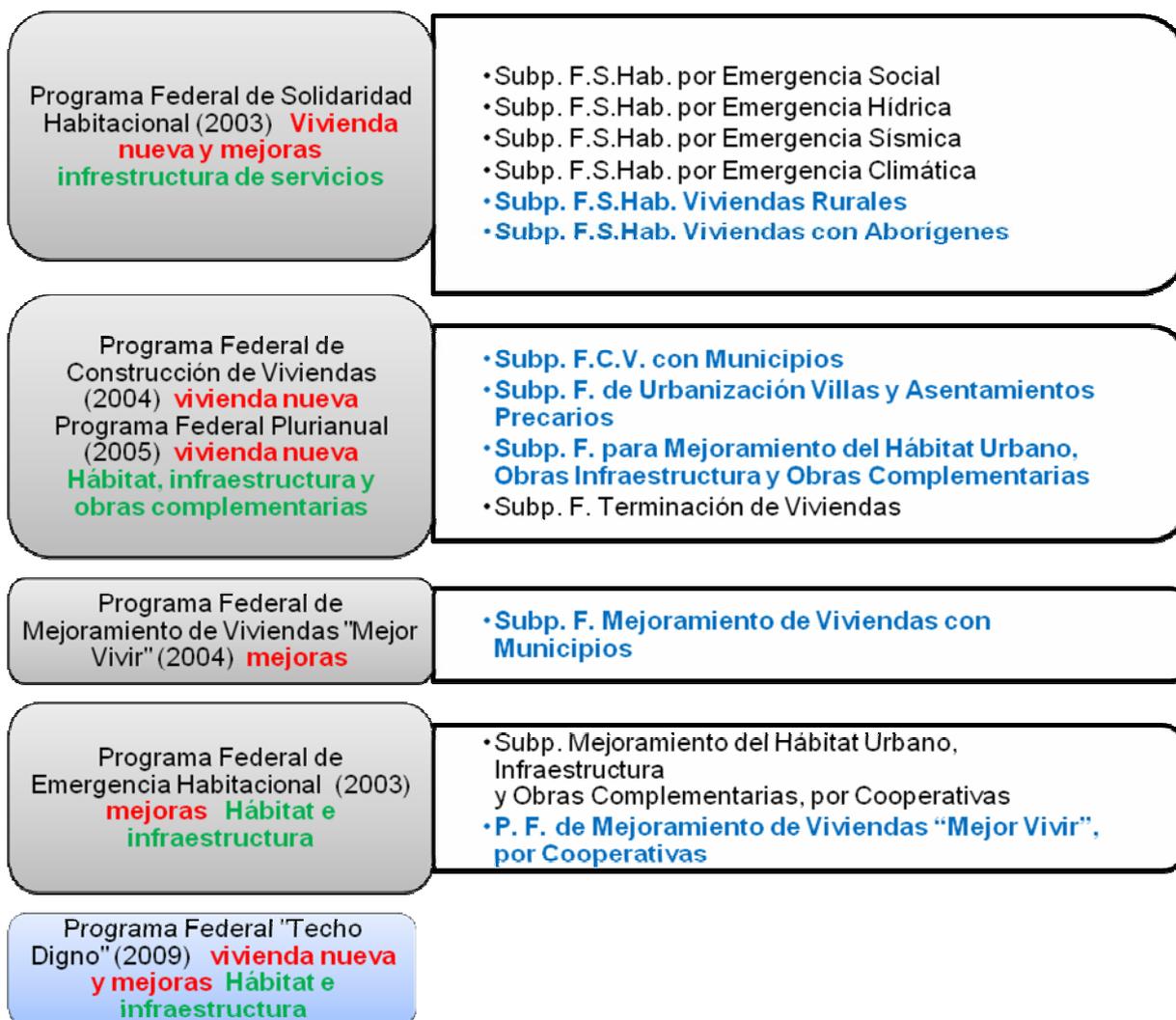
De los cuatro restantes, dos se orientaron tanto a la producción de vivienda nueva como mejoras, y otros dos se crearon como programas exclusivamente de mejoramientos. Entre estos últimos destacó el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir", el primero de envergadura que abordó el déficit habitacional cualitativo, en cuanto se propuso atender a 140.000 hogares del país cuya solución requería obras de ampliación, completamiento o refacción. Asimismo contempló el reacondicionamiento de espacios comunes de complejos habitacionales preexistentes, contribuyendo a mejorar la calidad de los típicos conjuntos masivos surgidos a partir de los años ´70, en la actualidad con alto nivel de deterioro.

La producción global concluida de los programas federales en la provincia alcanzó un total de 5.056 nuevas viviendas y 610 soluciones habitacionales durante el periodo 2003-2014. Los programas Plurianual y Construcción de Viviendas fueron los que tuvieron el mayor desarrollo con 3.200 y 1.692 respuestas habitacionales respectivamente, representando en conjunto el 88 % de las obras. Tales guarismos ponen, a diferencia de lo ocurrido en otras jurisdicciones del país, en un plano de relatividad el impacto que tuvo en la provincia la diversidad de operatorias surgida a partir de la PFV.

El Cuadro N° 1 refiere a la incidencia de la inversión pública en vivienda social en el conjunto de los hogares beneficiados por el acceso a soluciones habitacionales - viviendas nuevas y

### Esquema N° 3

## Programas y Subprogramas de la Política Federal de Viviendas desarrollados en la Provincia del Neuquén



Fuente: elaboración propia en base a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios

mejoras- en el periodo 2004-2014<sup>7</sup>. El valor de referencia para la provincia del Neuquén es de 4,68 %, algo más de dos puntos por debajo del valor de referencia a nivel nacional (7 %) para 2011<sup>8</sup>. La desagregación por componentes permite observar la relevancia de las soluciones habitacionales de los programas federales de vivienda en el impacto socio habitacional.

<sup>7</sup> Para su estimación se realizó una proyección de los hogares en la provincia al año 2014.

<sup>8</sup> Si bien los años correspondientes a la provincia del Neuquén y al total país son diferentes, consideramos que su cercanía permite una aproximación al impacto de la política de habitacional.

Cuadro N° 1  
 PROVINCIA DEL NEUQUÉN. IMPACTO SOCIO HABITACIONAL 2004-2014

COMPONENTES		IMPACTO
Soluciones habitacionales FONAVI	2.497	1,43%
Soluciones habitacionales Planes Federales de Vivienda	5.666	3,25%
<b>Total soluciones habitacionales (nuevas y mejoras)</b>	<b>8.163</b>	<b>4,68%</b>
Total hogares	174.414	

Fuente: elaboración propia

### III.2.3 En relación a la dimensión territorial

La distribución geográfica de las obras asignadas a la provincia a través de los distintos programas federales de vivienda es resorte de decisiones del gobierno neuquino, quien debe determinar las áreas prioritarias de intervención y los cupos en función de la variación intra-provincial del problema habitacional.

Considerando la distribución geográfica de los cupos en términos absolutos se observa que el patrón territorial de la política de vivienda profundizó el perfil de alta concentración en una parcialidad del territorio provincial iniciado a partir de la década de 1970. Pues como era de esperar, el departamento Confluencia centralizó la mayor proporción de soluciones provenientes de los programas con el 82,2% de las obras del FONAVI Reactivación I y II, el 74,5% de las correspondientes al PFCV y Plurianual y el 63,2% del programa Mejor Vivir. Dicho perfil se ve profundizado si se considera que la inscripción territorial a escala local señala a la ciudad de Neuquén como destino del 70%, 42% y 63,2% de las obras respectivamente asignadas, determinando una marcada primacía urbana de la inversión nacional en la capital provincial.

Para el resto de las jurisdicciones departamentales, la distribución de las obras recayó prácticamente en localidades cabecera de departamento, concentrándose en cuatro de ellas (San Martín de los Andes, Rincón de los Sauces, Zapala y Villa La Angostura) el 59% de los trabajos destinados al "interior" neuquino.

Llevando nuestro análisis a la proporción de hogares beneficiados por departamentos de la provincia, resulta que en los departamentos Añelo, Ñorquín, Aluminé, Catán

Lil, Collón Cura y Los Lagos un promedio de entre 15,01 % y 30 % de los hogares resultó favorecido con una solución habitacional. El resto de las jurisdicciones registraron valores iguales o menores al 15 %. Los rangos indicados para la provincia del Neuquén son similares a los registrados en las restantes provincias patagónicas, colocando al área por fuera de los valores mayores alcanzados en otras zonas del país (Norte Grande Argentino y Cuyo: rangos entre 30,01 %-45 % y 45,01 %-60 % para ambos casos).

## **Bibliografía**

1. Barreto M.A. (2011). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Vol. 5, N° 9. pp. 12-30.
2. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007): Responding to Strategic Needs. Reinforcing the Use of Evaluation. SEC (2007) 213. Brussels, 21 February 2007 recuperado de <http://bit.ly/1A5P9ZG>
3. Cuenín F. y Moya R. (2010): Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976-2007), BID, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Washington.
4. Cuenya B. y Falú A. (1997): Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina. Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados.
5. Fernández Wagner R. (2006): "Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina", Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, Córdoba.
6. García Delgado D. (2011): Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia de mediano plazo, en García Delgado y Peirano (comp.) El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo, Ciccus Ediciones, Buenos Aires.
7. Gargantini D. (2012): Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática sociohabitacional existente.

Recuperado de [http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/Revision-historica-de-politicas-habitacionales\\_Gargantini.pdf](http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/Revision-historica-de-politicas-habitacionales_Gargantini.pdf)

8. Marshall C. y Rossman G.B. (1999): *Designing Qualitative Research*, en Vasilachis de Gialdino (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
9. Martínez Escárcega R. (2011): *La epistemología rupturista. Reflexiones sobre un psicoanálisis del objeto*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
10. Naciones Unidas. CEPAL. División de Población; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (2011): *Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina*. Santiago, CELADE, CEPAL, Serie Manuales.-
11. Naciones Unidas (2008): *Principles and recommendations for population and housing censuses. Revision 2. (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2)*, Statistical papers, New York, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, recuperado de <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/census3.htm>.
12. Pérez G. (2004). *Entre el poder del discurso y el discurso del poder: aproximaciones teóricas y metodológicas al estudio del discurso político*, en Kornblit (coord.), *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Biblos, Buenos Aires.
13. Pérez G.A. (2013): *“La política de vivienda a comienzos del siglo XXI ¿cambio de paradigma? El caso de la provincia del Neuquén”*. IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y IX Jornadas Cuyanas de Geografía. Universidad de Cuyo, Mendoza.
14. Pérez A, Pérez G.A. y Muñoz L.G. (2015): *La política habitacional a inicios del nuevo milenio: aportes desde el análisis de los dispositivos de poder público*. V Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén. En etapa de edición.
15. Provincia del Neuquén (2015): *Informe de Gestión*. Neuquén.
16. Rateau P. y Lo Mónaco G. (2013): *La Teoría de las Representaciones Sociales: Orientaciones conceptuales, campos de aplicaciones y métodos*. Revista CES Psicología, 6, 1, 22-42.

17. Salcedo Arismendy H. J. (2004): Aspectos teóricos para el estudio del discurso y la representación estatal de la vivienda popular en Venezuela. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 9(27) 61-74. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27992706>
18. Salcedo Arismendy H. J., Bravo R., E. L. & Durante, E. (2001): Representación Estatal de la Vivienda en Venezuela: 1999-2000. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (5) 73-86. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4590050>
19. Van Dijk T.A. (2005): Política, ideología y discurso. *Quorum Académico* Vol. 2 (2), 2005, 15 – 47. Recuperado de <http://www.discursos.org/oldarticles/Politica%20ideologia.pdf>
20. Vasilachis de Gialdino I. (coord.) (2006) "Estrategias de investigación cualitativa". Barcelona: Gedisa.
21. Vilas C. M. (2011): Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina. Colección Planificación y Políticas Públicas, Ediciones de UNLa., Argentina.