

01

Del déficit habitacional a la vivienda pública ¿0 al déficit nuevamente?

Acerca de las condiciones habitacionales de las viviendas realizadas por políticas públicas y su sostenibilidad.

DÉFICIT
HABITACIONAL
PLAN FEDERAL
DE VIVIENDA
SOSTENIBILIDAD
VIVIENDA DE
INTERÉS SOCIAL

En este artículo se presenta una reflexión conceptual referida a la noción de déficit habitacional y a la necesidad de incorporar los aspectos de la sostenibilidad para paliar las carencias que, en materia habitacional, presenta la República Argentina en su conjunto.

Se pretende reflexionar acerca de las soluciones que, respecto de la vivienda destinada a los sectores populares, son realizadas desde nuestras instituciones de gobierno, y cuáles son los instrumentos legales utilizados para la concreción de las mismas.

A partir de entender al déficit habitacional no como la mera falta de viviendas—objeto sino en relación con el conjunto de la ciudad y los principios de sostenibilidad/insostenibilidad edilicia y urbana que generan, nos preguntaremos si dichas soluciones no nos sumergen en el círculo vicioso de pasar del déficit a un déficit aún mayor.

Deficit residential housing publica or deficit again?

About housing conditions of dwellings by public policy and sustainability

This article presents a conceptual reflection concerning the notion of housing deficit and the need to incorporate sustainability aspects seeking to alleviate the shortcomings, in housing, presents the Republic Argentina as a whole.

Intends to reflect on solutions, which are made from our institutions of Government housing to the popular sectors, and what are the legal instruments used for the realization of them.

Starting to understand the housing deficit not as the mere lack of housing—object, but in relation to the whole of the city and the principles of building and urban sustainability/unsustainability that generate, we will ask if these solutions do not immerse us in the vicious cycle of spending deficit to one even greater deficit.



Autora

Arq. Daniela C. Degano

Centro Interdisciplinario Estudios Complejos
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional de La Plata
Argentina.

Palabras clave

Déficit habitacional
Derechos y normativa
Plan Federal de Vivienda
Sostenibilidad edilicia y urbana
Vivienda de interés social

Key words

*Housing Shortage
Rights and Regulations
Federal Housing Plan
Building sustainability and urban
Social Housing.*

Artículo recibido | *Artigo recebido:*

11 / 07 / 2014

Artículo aceptado | *Artigo aceito:*

01 / 09 / 2014

INTRODUCCIÓN

El alto porcentaje de la población de la República Argentina que vive en situación de pobreza trajo aparejado como una lógica consecuencia el padecimiento de precariedad habitacional que ineludiblemente implica una agravada disminución en los estándares de calidad de vida.

El tema a abordar surge de la preocupación por el reconocido déficit habitacional que sufre nuestro país, que algunos autores estiman en tres millones, y que se viene manifestando en la toma de tierras o usurpación de viviendas por parte de los sectores más carentes de la sociedad. Pero no sólo faltan las viviendas, éstas en realidad son una medida de las carencias urbanas, ya que su construcción debería ir acompañada de las obras de infraestructura, servicios y equipamientos necesarios.

Los conjuntos de vivienda desarrollados mediante planes estatales son realizados con diferentes estrategias de gestión, tanto del proyecto como de su materialización y adjudicación, y también son diferentes las tecnologías utilizadas, los criterios de emplazamiento, etc. Algunas resoluciones «rápidas», los escasos recursos asignados, la inadecuación de las tecnologías utilizadas, la insuficiente o directamente inexistente integración interdisciplinaria de los equipos de trabajo en las diferentes etapas del proyecto—construcción—habitación, etc., dieron por resultado una insuficiente calidad de vida y el rápido deterioro de las viviendas y, con frecuencia, graves conflictos sociales.

De manera similar ocurre con la mayoría de los países latinoamericanos. El arquitecto chileno Alejandro Aravena (2003) afirma sobre este punto: «en estas condiciones, muchas de las soluciones de vivienda actuales, vuelven a ser parte del déficit habitacional a escasos años de ser entregadas».

A partir de entender al déficit habitacional no como la mera falta de viviendas—objeto sino atendiendo a la calidad técnico—constructiva de las mismas y en relación con el conjunto de la ciudad y los principios de sostenibilidad/insostenibilidad edilicia y urbana que generan, nos preguntaremos si dichas soluciones no nos sumergen en el círculo vicioso de pasar del déficit a un déficit aún mayor.

DÉFICIT HABITACIONAL. CUANTITATIVO Y CUALITATIVO

Para abordar la problemática del déficit habitacional, primero debe definirse una situación habitacional deficitaria, lo cual conlleva serias dificultades. Sin embargo, podría deducirse por oposición a partir del concepto de «vivienda adecuada». La definición dada por la ONU acerca de lo que debe ser una vivienda excede el marco del cobijo mismo para extenderla al entorno con el que sus ocupantes mantienen una relación de vivencia cotidiana, pero además pone énfasis en aspectos vinculados a la salubridad y confort de la vivienda. Así, en el marco de la conferencia de la ONU Hábitat II sobre Asentamientos Humanos, *Declaración de Estambul*. 1996. *Programa hábitat, punto 4.2*. 1996, se considera que:

«Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable».

A su vez, Yujnovsky (1984:17) define a la vivienda como:

«configuración de servicios —los servicios habitacionales— que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen con el devenir histórico».

Es decir, el déficit habitacional es un problema más complejo que «la falta de vivienda», es un *problema sociohabitacional*, pues es necesario considerar no sólo las carencias de «vivienda—techo» sino las características físicas y condiciones de habitabilidad de las mismas y la satisfacción de esas otras necesidades humanas aludidas en la anterior definición.

1. Censo Nacional de Población y Vivienda (2010): <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

2. Con mejoramiento, hacemos referencia al Programa Federal «Mejor Vivir», dedicado mayoritariamente a la ampliación y terminación de viviendas y no a la calidad técnico-construktiva de las mismas.

3. La definición tradicional de «déficit cuantitativo» de vivienda se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas permanentes. El monto en el cual la primera de estas cifras supera la segunda es lo que en la mayoría de los textos se designa como déficit cuantitativo. El concepto de déficit cualitativo está muy ligado a características propias de cada país. Se lo asocia a tres tipos de variables: la disponibilidad de servicios, la calidad y el estado de la construcción de la vivienda, y el hacinamiento.

Sin embargo, los datos censales no coinciden con esta mirada y se generalmente limitan a distinguir entre viviendas faltantes, viviendas recuperables y viviendas aptas.

El último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2010¹ consigna que, de los doce millones de hogares argentinos, algo más de tres millones padece situaciones deficitarias, de los cuales dos millones necesitan mejorar, completar y/o ampliar sus viviendas y un millón necesita viviendas nuevas por ser irrecuperables las actualmente en uso o compartir, hacinados, la vivienda con otras familias. Pero lo más destacable es que 1,5 millones están en situación irregular de tenencia, y que 42,9% de la población aún no dispone de desagües cloacales, 16,1% de agua corriente, y 43,8% de redes de gas, entre otras carencias.

Según Fernández Wagner (2011), esto configura un escenario bastante diferente del que pareciera contemplar una política principalmente basada en la construcción de viviendas nuevas llave-en-mano, pues la demanda se concentra mayoritariamente en el completamiento y terminación de viviendas y en la situación de consolidación urbana y regularidad del suelo. Un dato por demás llamativo de las cifras censales es que las viviendas desocupadas son el 18% del total del país, esto es, cerca de tres millones de unidades.

Puesto que los datos censales se convierten en una suerte de plataforma para elaborar políticas sociales, todo esto indicaría que la cuestión del déficit habitacional debe abordarse no sólo desde un punto de vista cuantitativo, es decir, atendiendo sólo a los requerimientos de vivienda nueva y de mejoramiento² de las existentes frente a una situación deficitaria, sino también teniendo cuenta su dimensión como problema de integración social y urbana, que determina, a su vez, la forma de constitución familiar y del individuo.³ Como resalta Rodolfo (2008), la situación habitacional en la actualidad se torna más compleja si se consideran la persistencia de un déficit habitacional crónico, las modificaciones cualitativas en la conformación de los nuevos hogares, una dinámica demográfica concentrada en los sectores más pobres, la obsolescencia física y funcional del parque habitacional producido a principios y mediados del siglo XX, un nuevo contexto urbano, la competencia entre sectores de bajos y de altos ingresos por los espacios vacantes, y formas alternativas de asociación residencial y de expansión urbana.

En *Los con techo. Un desafío para la vivienda social*, Rodríguez (2005) da cuenta del impacto del diseño y ubicación de las viviendas subsidiadas con relación a estos problemas sociales. La calidad y localización de la vivienda y su entorno destacan como elementos centrales en las políticas habitacionales.

Este autor afirma que, si hace veinte años el problema de la vivienda al que respondían las políticas de vivienda social en Chile era el de las familias «sin techo», hoy es el de las familias «con techo».

«Las viviendas para los sectores pobres, producto de las políticas de financiamiento habitacional vigentes durante las últimas décadas, son deficientes. Se trata de casas o departamentos terminados, pequeños, que no se adaptan a las necesidades cambiantes de las familias. Los residentes se ven obligados a modificarlos y ampliarlos fuera de toda norma legal o de seguridad» (RODRÍGUEZ, 2005).

Plantea este autor que los residentes están insatisfechos. De un millón de habitantes, dos tercios quiere irse y no tiene otra opción que quedarse.

«Si se sigue haciendo lo mismo, los efectos se harán irreversibles. Al contrario, si se reconoce que el stock existente es un problema, podemos decir que se ha cumplido una primera etapa: los sin casa tienen techo. La tarea ahora es hacer de ese techo una vivienda digna, y de los conjuntos, barrios integrados a la ciudad» (RODRÍGUEZ, 2005).

Esto mismo podría trasladarse a nuestro país, donde diferentes estudios (CRAVINO, DEL RÍO, GRAHAM VARELA, 2009; DEGANO, PELEGRINO, SALINAS, 2010) dan cuenta, desde ópticas diferentes pero no enfrentadas, de situaciones similares a partir de la producción de vivienda y ciudad generada por los Planes Federales de Vivienda, los que trataremos más adelante.

EL ACCIONAR DEL ESTADO ARGENTINO ANTE EL DÉFICIT HABITACIONAL

El déficit habitacional es un problema innegable en Argentina desde hace varias décadas. En nuestro país la mayor transformación en materia de acceso a la vivienda se vivió en el primer gobierno peronista: un período de crecimiento económico acompañado por distribución del ingreso y ampliación de los derechos del trabajador. Las principales medidas, en cuanto a vivienda, consistieron en la construcción directa por parte del Estado, el congelamiento de los alquileres y el otorgamiento de diversas líneas crediticias a través del Banco Hipotecario Nacional, principalmente para la construcción de unidades nuevas.

Los loteos populares, su posterior venta en cuotas, junto a la estatización de los servicios públicos, permitieron ampliar las zonas urbanas y el acceso de los sectores obreros a la propiedad. Estas medidas dieron como resultado un cambio sustancial: el porcentaje de propietarios a nivel nacional, que había sido del 37% en el censo del año 1947, creció a 58% para el censo de 1960. Dicha tendencia, si bien con menos dinamismo, se mantuvo hasta mediados de los '70.

A partir de la implementación del modelo neoliberal, la política de vivienda comenzó a ser un tema de mercado. Las villas surgidas a principios de siglo con la migración europea, que tuvieron un nuevo auge en el período de migración interna, resurgieron con fuerza en los '80 y los '90 como consecuencia de la exclusión social generada por los modelos económicos llevados adelante. En dicho contexto se dio un proceso de crecimiento de los denominados asentamientos (tomadas de tierras decididas y organizadas de manera colectiva, donde los ocupantes buscan la legitimación del Estado a través del otorgamiento de los terrenos, reivindicando la posibilidad de pagar las cuotas y ser propietarios).

La privatización del Banco Hipotecario y de los servicios públicos en la década del '90, herramienta central en el proceso de mejoramiento del acceso a la vivienda de mediados del siglo pasado, profundizaron dicho proceso. Este modelo económico llegó a su agotamiento en la crisis socioeconómica y política de diciembre de 2001.

En 2003, en tanto, se produjo un cambio de modelo económico, el que se centró en la generación de empleo y en la recuperación del rol activo del Estado, con

resultados cuantitativos satisfactorios: un crecimiento promedio del PBI anual cercano al 8% en el período 2003–2011 y la mejora de indicadores de la calidad de vida de los argentinos, como respecto del desempleo, que alcanzó niveles del 21% para 2002 y cayó al 7, 2 para el tercer trimestre de 2011, y la disminución de la pobreza y la indigencia (Putero, 2009).

En materia de acceso a la vivienda, en julio de 2004 se lanzaron el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas «Mejor Vivir».

Hasta la fecha, según datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación,⁴ se llevaron adelante 900 700 soluciones habitacionales que beneficiaron a más de cuatro millones de habitantes.

Otra línea de acción adoptada fue la promoción de créditos hipotecarios para compra de vivienda, siendo el Banco de la Nación Argentina el principal prestador (BANZAS y FERNÁNDEZ, 2007).

Sin embargo, a partir de los datos obtenidos por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, los problemas de vivienda continúan para más de tres millones de hogares, y aún más, una auditoría de la propia Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a los programas Federales realizada durante 2006 señala que existen serias deficiencias en la construcción de las viviendas del plan:⁵

- Mal diseño de la carpintería en el 16,5% de las viviendas auditadas.
- Deficiente aislamiento térmico de los muros exteriores en el 14,5% de los casos.
- Deficiente diseño funcional de futuras ampliaciones.
- Desprolijidades en la ejecución de la mampostería.
- Humedades con salitre.
- Revoques con ondulaciones excesivas

A estas cuestiones técnicas se suman aquellas relacionadas con el lugar de implantación, la difícil accesibilidad, las carencias de infraestructura y equipamiento, la inseguridad, la escasa identificación de los habitantes con el nuevo barrio y su integración con un entorno que los estigmatiza (CRAVINO, 2009).

Es decir, teniendo en cuenta el déficit obtenido por los datos censales y el hecho de que las soluciones en cuanto a vivienda desarrolladas por el Plan Federal son insuficientes a los efectos planteados en párrafos anteriores, el déficit se incrementaría considerablemente.

4. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

5. Fuente: <http://www.urgente24.com/noticias/val/3149/las-kasitas-de-telgopor-de-cristina.html>

6. Los estudios relevados en esta localidad forman parte de un Plan de Beca Doctoral CONICET propio de la autora de esta publicación. http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?id=32429&datos_academicos=yes

7. Revista CAPBA1, N°87, 2005.

EL CASO DE LA CIUDAD DE LA PLATA COMO EJEMPLO REPRESENTATIVO⁶

La región de La Plata, ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, no escapa a estas cuestiones. El crecimiento de la población por fuera del casco fundacional se ha dado de manera irregular, con deficiencias de infraestructura y carencias de espacios verdes comunes, alejando a la ciudad de la concepción higienista con la que fue planeada.

El mismo Censo Nacional de Población y Vivienda (2010) da cuenta que de un total de 221.313 hogares; el 19% de los mismos no posee agua de red, el 6% no tiene provisión de agua dentro de la vivienda, el 29% no posee cloacas y el 24% no tiene gas de red.

Los conjuntos habitacionales ejecutados mediante planes estatales parecieran haber potenciado algunas de estas cuestiones, y la falta de control de gestión y construcción general lleva a una situación cada vez más caótica.

Desde el año 2004, en la periferia de la ciudad de La Plata se está llevando a cabo unos de los conjuntos habitacionales cuantitativamente más importantes de la región (798 viviendas, con futura extensión) destinadas a la relocalización de los asentamientos de los barrios Mercado, La Unión, La laguna y La Bajada, en la localidad de Tolosa, linderos al Mercado Regional La Plata, enmarcados dentro del Plan Federal de Viviendas que coordina el Ministerio de Infraestructura de la Nación, bajo el subprograma de Erradicación de Villas y Asentamientos.

Este plan para erradicar las villas se ubica al lado de la autopista que une La Plata con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un terreno en forma de «L», ideado para ser resuelto en diferentes etapas, de las cuales la primera fue concluida en 2006 y entregada a sus nuevos dueños. Las restantes etapas de dicho plan se encuentran prácticamente paralizadas.

Todos los destinatarios viven en villas de la zona y la estrategia consiste en levantar nuevas viviendas sobre las casillas que van dejando libres con la construcción de las mismas. Las casas son de uno, dos, tres y cuatro dormitorios, conformadas en planta baja o dúplex y dispuestas de manera apareada (CAPBA, 2006).

Un estudio que realizamos sobre estas viviendas da cuenta de la aparición prematura de patologías constructivas y la falta de estrategias que utilicen criterios

de sostenibilidad (Degano, Salinas, Pellegrino, 2010). A partir de la observación directa en el barrio y de entrevistas realizadas a los habitantes de las viviendas se pudo determinar el estado general de las unidades e identificar deficiencias y patologías constructivas evidentes, como también las deficiencias y ausencias de recursos referentes a la sostenibilidad de las mismas. A escala de ciudad, no hubo incremento considerable de la densidad en área: el conjunto ubicado en una zona suburbana se desarrolló totalmente en planta baja y con sólo un piso de alto, ocupando cada vivienda un lote propio. Tomando como dato las 798 unidades planificadas (no todas construidas/entregadas aún) y la superficie del conjunto (obtenida a través del programa Google Earth) se obtiene una densidad que ronda en los 180 hab./ha, lo cual está bastante alejado de la densidad propuesta por Edwards (2008) a la que adherimos, que plantea desarrollos de edificios de vivienda de cuatro plantas y valores de 400 hab./ha. A escala de barrio, no se pensó la diversidad de usos del suelo: sólo se propuso la realización de las viviendas (los mismos habitantes abrieron locales de venta para abastecerse de las necesidades básicas, utilizando la sala de estar de la vivienda o anexando una habitación en planta baja). No hay diferenciación de carriles, y los habitantes expresan la inseguridad reinante en las calles, las que podría decirse que actúan como límite que engloba un «conjunto de marginados».

En el ámbito local, pudo verificarse que la zona de emplazamiento es susceptible de inundaciones. A pesar de las afirmaciones que indican que «el proyecto debió contemplar el *saneamiento total del sector* de modo de recuperar el área». ⁷ Pudo corroborarse que esto no es completamente así, ya que existen sectores de aéreas comunes que se inundan, lo que afecta aproximadamente a un 15% de las viviendas.

En lo que respecta al edificio, estas viviendas están realizadas con un sistema de construcción tradicional en nuestro país: estructura portante de muros de ladrillo cerámico hueco y refuerzos de hormigón armado vertical y horizontal. Las mismas están desarrolladas en dúplex y dispuestas en forma apareada. Tienen una superficie de 50m² cada una y su envolvente está compuesta por:

- muros de ladrillo cerámico hueco de 18 cm (agujeros horizontales), revocado en ambas caras;

- cubiertas de teja mecánica tipo francesa;
- aberturas de chapa doblada N° 18 con vidrio incoloro común de 4 mm.

Con estos datos se realizaron mediciones de dos prototipos de vivienda, los cuales fueron sometidos al cálculo de su acondicionamiento térmico, según lo que establece la normativa IRAM (11601, 11603, 11604). A partir de estos datos se efectuó una comparativa entre los valores obtenidos y los establecidos por dichas normas, y el resultado fue la No Verificación de los estándares requeridos para catalogar en el nivel C, de menor exigencia, aun previsto para este tipo de intervenciones.

Aquí detallamos alguna información obtenida del relevamiento en el lugar:

- La totalidad de las viviendas no tiene medidor eléctrico y fue otorgada con la conexión a la red eléctrica.
- La mayor parte de las viviendas, aunque tiene gabinete para gas envasado de 40 kg, utiliza garrafa de 10 kg conectada directamente a la cocina.
- La mayoría de los habitantes calefacciona los locales mediante radiadores y/o estufas eléctricas y una minoría utiliza garrafas con pantalla.
- No poseen agua caliente, utilizan calefón eléctrico para la ducha.
- Se verificó la existencia de humedad en los vértices tanto en PB como en PA, incluso en las viviendas mejor orientadas con una antigüedad máxima de cinco años.
- Deterioro de los cielorrasos alrededor de algunas cajas centrales de luz debido a filtraciones de la instalación de los baños en PA.
- Filtraciones interiores por fallas en la ejecución de las cargas.
- Oxidación de las carpinterías por no contar con tratamiento antióxido.
- Roturas de vidrios por acciones climáticas (tormentas, granizo, etcétera).

LA CUESTIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD Y EL CONCEPTO DE INSULARIZACIÓN

Desde la perspectiva de la prosperidad humana, y según el Informe *Brundtland*⁸ de 1987, la sostenibilidad consiste en satisfacer las necesidades de la actual generación sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades, considerando para

ello aspectos medioambientales, económicos y sociales.

En su *Guía Básica de la Sostenibilidad*, Brian Edwards (2008) establece los «Principios de proyecto para el desarrollo Sostenible», al los que adherimos. Este listado tiende a establecer aquellos puntos de interés tendientes al logro de un hábitat sostenible. Los principios abarcan diferentes escalas de estudio atendiendo desde la ciudad hasta el edificio en particular. Se transcriben a continuación:

1. En la ciudad
 - Compactación.
 - Calles liberadas de tráfico.
 - Incremento de la densidad de las zonas suburbanas. Mayor diversidad de usos del suelo en las zonas con fácil acceso al transporte público (nodos y subnodos).
 - Edificios de viviendas de cuatro plantas.
2. En el barrio
 - Diversidad de usos del suelo.
 - Calles seguras y agradables.
 - Conservación de los edificios históricos.
 - Carriles para bicicletas.
 - Rutas/corredores para tranvías.
 - Utilización de fuentes de energía local.
3. En el ámbito local
 - Proyectar teniendo en cuenta la naturaleza (parques, calles, etc.) y la biodiversidad.
 - Utilizar primero los terrenos o edificios abandonados.
 - Reforzar los cinturones o los cordones verdes.
4. En el edificio
 - Proyectar para producir un bajo impacto ambiental (local, regional y global).
 - Proyectar para la durabilidad.
 - Proyectar para la reutilización.
 - Maximizar el consumo de energía renovable.
 - Distribuir el edificio de forma que se autoproteja de los elementos.
 - Permitir a los usuarios gestionar directamente el consumo de energía.
 - Proyectar teniendo en cuenta el clima.

8. Informe Brundtland. Informe socioeconómico elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland. Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común (*Our Common Future*, en inglés). En este informe se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable) cuya definición implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo.

- Proyectar para proteger la salud de los usuarios.
- Aprender de las prácticas vernáculas.

Podríamos afirmar, entonces, que aquellas ciudades, barrios y edificios que no atiendan a estas cuestiones conformarían comunidades *insostenibles* y contribuirían a la *insularización* de las mismas, como puede verse en el ejemplo de la ciudad de La Plata, representativo de la modalidad empleada en las diferentes provincias que conforman nuestro país.

Sobre este punto, y en consonancia con la definición de sostenibilidad anteriormente expuesta, Daniela Soldano (2005) plantea la expresión «territorios en insularización», lo que define como:

«Problemas de acceso al empleo y de consecución de ingreso, baja capacidad de consumo de bienes alimentarios y no alimentarios, graves problemas de traslado hacia sitios extra barriales (tanto para hacer uso de servicios sanitarios y educativos como para dedicar tiempo al esparcimiento) son sólo algunas de las dimensiones de las experiencias en estos territorios. (...) Los espacios en insularización se caracterizan, además, por su capacidad para condicionar territorialmente las formas de la sociabilidad. La posibilidad de resistir —individual, familiar y colectivamente— en un contexto de creciente adversidad sistémica se encuentra circunscripta al interior del barrio. La dificultad para salir en busca de recursos transforma al espacio barrial del ámbito de lo familiar y conocido al ámbito de lo posible; no obstante, la drástica reducción del espacio circundable sólo resuelve al mínimo los problemas de ingreso y de consumo».

Según explica, la conformación de este tipo de territorios implica la coincidencia de tres procesos: *explotación del contexto*, *vulnerabilidad sociolaboral* de sus habitantes y *aislamiento*.

La «explotación» alude a las restricciones y condicionamientos de la reproducción social de los sujetos derivada de la degradación del hábitat en los aglomerados urbanos. La «vulnerabilidad» es considerada como el riesgo o la probabilidad del individuo, hogar o comunidad, de ser lesionados o dañados. Y el aislamiento está vinculado a la escasa posibilidad de integración al mercado laboral y de acumulación de recursos, a la desaparición de los espacios de sociabilidad entre clases

—que posibilitaba intercambios informales y una suerte de agenda común— y a la segmentación de la calidad de los servicios públicos, en particular al deterioro de la educación y la salud en los territorios que habitan.

Los estudios de casos antes mencionados, sobre un grupo de barrios del Plan Federal de Vivienda (CRAVINO, DEL RÍO, GRAHAM VARELA, 2009; DEGANO, PELEGRINO, SALINAS, 2010) dan cuenta de estas cuestiones.

EL MARCO LEGAL DE LA SOSTENIBILIDAD EN ARGENTINA

La temática en estudio se inserta en el marco del Derecho Ambiental, conjunto de normas que regula lo relativo al ambiente. En Argentina, este Derecho está integrado por la normativa que regula los recursos naturales, las actividades y los efectos que el hombre lleva a cabo para modificarlos en el proceso de producción de los recursos culturales, como también los residuos generados a partir de esa transformación.

A partir de la reforma constitucional de 1994 puede hablarse de un nuevo paradigma, el de la sostenibilidad, en tanto se ha incorporado a nuestra legislación la noción de desarrollo sostenible que hoy en día ubica a la variable ambiental como necesaria en la toma de toda decisión que haga al desenvolvimiento de una comunidad organizada. Por un lado, el art. 41 reguló distintos aspectos vinculados con la protección ambiental y, por el otro, el art. 43 diseñó un sistema de protección ambiental al reconocerle a la acción de amparo la posibilidad de tutelar también derechos ambientales. Así, la Constitución Nacional privilegia el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, en el que las actividades productivas puedan satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

La Ley N° 25675, Ley General del Ambiente, de alcance nacional, en consonancia con los principios constitucionales referidos, tiene como objetivo generar los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Estos principios también se encuentran receptados en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la que,

en su art. 28 establece: «Los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras».

En tanto, la Ley N° 11723 de la provincia de Buenos Aires sobre Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los recursos naturales y del ambiente en general, señala la necesidad de una previa evaluación del impacto ambiental. En lo que especialmente interesa a esta investigación, su art. 7, relativo a la localización y regulación de los asentamientos humanos, prescribe la determinación de los usos y destinos del suelo urbano y rural, parámetros y normas de diseño, tecnologías de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda.

Conforme a este nuevo paradigma de sostenibilidad, podemos afirmar que en Argentina hay un incipiente aunque constante avance de normas que reafirman los principios constitucionales de desarrollo sostenible por haberse establecido nuevos requerimientos para materiales de construcción dirigidos a la economía de recursos, la reutilización de materiales, el empleo de maderas de bosques sostenibles, el racional uso de la energía eléctrica y el agua potable.⁹

1. Ley de Acceso Justo al Hábitat. Déficit y sostenibilidad

El 17 de diciembre de 2013, luego de no pocas idas y vueltas, el Ministerio de Infraestructura Provincial reglamentó la Ley N° 14449 mediante el trámite administrativo N° 2400-3854/13.

Esta norma, denominada Ley de Acceso Justo al Hábitat, que fuera diseñada, debatida, construida y sancionada con amplias mayorías, a instancias de organizaciones y movimientos sociales, agrupaciones políticas, universidades, comunidades religiosas, colectivos que durante más de dos años conformaron espacios multisectoriales y multipartidarios de debate y construcción democrática, tiene por objeto promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable de acuerdo con el art. 36°, inc. 7, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Sus objetivos específicos son:

- a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.
- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.
- c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

A su vez, pretende definir los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regular las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales. Sus principios rectores son:

- El derecho a la ciudad y a la vivienda.
- La función social de la propiedad.
- La gestión democrática de la ciudad.
- El reparto equitativo de cargas y beneficios.

Entre sus puntos más polémicos y difundidos, aparece la exigencia, hacia los grandes desarrollos inmobiliarios que se creen luego de la ley, de una «contribución obligatoria» de entre el 10% y el 33% de las tierras de *countries*, clubes de campo, barrios cerrados, cementerios privados o *shoppings* que se instalen de allí en más la provincia, o bien el abono de una «compensación monetaria» para la construcción de «viviendas sociales», todo esto en pos de «erradicar villas o asentamientos precarios».¹⁰ Además, habilita la posibilidad de que la Legislatura y los municipios expropien terrenos de cualquier tamaño y categoría para desarrollar allí proyectos de viviendas sociales si los propietarios de esos lotes no los utilizan para edificar o si las obras iniciadas han estado paralizadas por más de cinco años. En esos casos, los municipios comenzarán a cobrarles a sus propietarios un «gravamen especial» fijado por ordenanza, cuyo monto aumenta progresivamente. Si, luego de cinco años, los dueños de esos terrenos no cumplen con la disposición de edificar o terminar las obras iniciadas, el proyecto habilita a que los inmuebles «sean declarados de utilidad pública o sujetos a expropiación» a través de una ley sancionada en la Legislatura. Tras la expropiación, «el municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble».

9. El presente documento ("Las bases normativas de la sostenibilidad ambiental", de Gabriela A. Paladín) forma parte del Proyecto de Investigación UNLP Programa de Incentivos 2011-2012 dirigido por el Arq. Jáuregui, Uriel. CIEC/FAU/UNLP.

10. Fuente diario El Día de La Plata, 23 de octubre de 2012: <http://www.eldia.com.ar/edis/20121023/tapa9.htm>

En concreto, la ley apunta a que los municipios puedan hacerse de terrenos cuando autoricen grandes emprendimientos urbanísticos, de modo de desarrollar planes sociales de viviendas o de disponer parcelas con el mismo destino de construcción de casas. Por eso se incluye la figura de la expropiación como una de las alternativas.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat se asienta en la premisa básica de que el Estado es el que aporta la infraestructura mínima que posibilita el uso y la urbanización de terrenos, mejoras que incrementan el valor del inmueble.

Esa misma valorización se produce, según sus autores, cuando los municipios incorporan al área urbana un inmueble que estaba ubicado en zona rural, cuando se establecen modificaciones en el régimen de uso del suelo o zonificación, si se autoriza un mayor aprovechamiento para edificar, o cuando se ejecutan obras públicas y su financiación corre exclusivamente por cuenta del Estado.

En lo que atañe puntualmente a este trabajo, la Ley de Acceso Justo al Hábitat amplía el concepto de derecho a una vivienda digna presente en el art. 14 bis de nuestra Constitución e incorpora el derecho a un hábitat digno, el cual «comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia, especialmente de quienes no logren resolverla por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales».

Define además, en su art. 4º, el concepto de déficit urbano habitacional: «A los fines de esta ley, se denomina déficit urbano habitacional a la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible», acercándose a la definición expresada por Yujnovsky (1984) y compartida en esta publicación.

Entiende el derecho a la ciudad y a la vivienda para todos los habitantes de la provincia (art. 11) como: un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena de la vida urbana; el acceso a los equipamientos sociales, a la infraestructura y a los servicios; el desarrollo apropiado de las actividades sociales y económicas, y el usufructo de un hábitat culturalmente rico y diversificado.

Por otra parte, incluye entre sus artículos la creación del Régimen de Integración Socio Urbana de Villas y Asentamientos Precarios, los que, como asegura, son de interés prioritario para la provincia de Buenos Aires. A tal fin crea la figura del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, que será encargado de, entre otras medidas, relevar y elaborar proyectos integrales para asegurar el establecimiento permanente de los ocupantes.

Una cuestión importante dentro de las directrices generales de las políticas de hábitat que plantea son los Parámetros de Calidad de la vivienda y del hábitat digno, que define según:

- La *localización* de los proyectos habitacionales que tendrá en cuenta criterios de densificación, consolidación y completamiento de las aéreas urbanas, favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana. De tal forma, para su emplazamiento se priorizarán las siguientes condiciones:
 - la cercanía a las aéreas de centralidad;
 - las facilidades de accesibilidad y conectividad;
 - el nivel de consolidación urbana; y
 - la cobertura de servicios urbanos básicos.
- Los *niveles de habitabilidad* de la vivienda en función de su calidad constructiva, de sus parámetros de ventilación e iluminación y de sus posibilidades de crecimiento progresivo y adaptabilidad al desarrollo futuro.
- La *calidad* en el tratamiento del *espacio público* y la *integración* a las áreas circundantes.
- Los *niveles básicos* de cobertura de la *infraestructura*, de los *servicios*, del *equipamiento social* y de *accesibilidad del transporte público*.
- El *diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético* conforme a los parámetros de la Ley N° 13059 con sus modificatorias y reglamentaciones o las normas legales que en el futuro las modifiquen a reemplacen.
- El respeto de *las normas de diseño sobre accesibilidad* para personas con necesidades especiales.

No obstante, sólo menciona muy escuetamente el uso de tecnologías adecuadas: «incorporación y revalorización de las experiencias organizativas y las practicas de los sectores populares, estimulando los procesos de autogestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas, apoyando la investigación, experimentación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos» (art. 16, inc. g.)

REFLEXIONES FINALES

En el afán por solucionar el déficit habitacional cuantitativo de nuestro país, no debemos olvidar la sostenibilidad en el tiempo de la producción habitacional y, con esto, atender no solamente a la vivienda como objeto en sí mismo sino a sus características cualitativas tanto a nivel constructivo como de su localización y en la creación de ciudad.

La vivienda es el tipo de edificio que más influye en la calidad de vida del hombre. Y es el Estado el que debe actuar como el principal promotor de políticas que garanticen la sostenibilidad de las mismas. Muchas de las viviendas realizadas mediante planes estatales son desarrolladas con materiales de baja calidad para garantizar una reducción inicial de los costos. El problema es más grave que en otras construcciones similares puesto que las personas a quienes están destinadas no disponen de los recursos necesarios para costear los gastos que demanda hacerlas habitables (energéticos y de mantenimiento); además del derroche que supone a nivel local y regional.

Sin embargo, como define Brian Edwards (2008):

«La vivienda sostenible puede presentarse como un mero ejercicio de diseño de bajo consumo energético, eludiendo su otra vertiente, tan importante como la primera, que se orienta hacia la creación de comunidades sostenibles. La lucha contra la exclusión social y la eficiencia energética están estrechamente más relacionadas en el ámbito de la vivienda que en cualquier otro tipo de edificio. El uso eficiente de los recursos, especialmente de la energía, debería asociarse a las dimensiones espaciales y sociales en la creación de comunidades sólidas. La combinación de innovación tecnológica, pensamiento utópico y bajo coste ha dado lugar a viviendas que, con demasiada frecuencia, resultan poco eficaces en conseguir cohesión social y desarrollo sostenible».

Atender el déficit habitacional implica tener en cuenta el tipo de hábitat que queremos construir pensando cuál será la repercusión a futuro.

Como vimos, existen a nivel nacional y provincial normativas que regulan o deberían regular las cuestiones concernientes a la sostenibilidad, desde sus aspectos ambientales, sociales y económicos, pero según estudios realizados desde distintos campos analíticos, como la sociología y la arquitectura, no se ve reflejado en los conjuntos habitacionales producidos por quienes nos gobiernan, y como resultado de esta falta de atención a los aspectos planteados se vislumbran porciones de ciudad donde priman la insostenibilidad y la tendencia a la insularización.

El problema de la producción masiva de vivienda y equipamiento debe ser planteado como un desafío que sólo puede ser resuelto mediante profundos replanteos de los aspectos tecnológicos, productivos y sociales.

Consideramos que la construcción de ciudad que generen estas políticas de vivienda, tal como están planteadas hoy en día, nos conduce a acrecentar el déficit, que no es menor.

Los países europeos, salidos de la última posguerra con déficits similares o aún mayores que los nuestros, supieron plantear el problema, desarrollar las técnicas y los programas productivos, y resolver las demandas insatisfechas. Nuestro país, como toda Latinoamérica, debe enfrentar la situación pero con diferencias fundamentales: no cuenta con los recursos que tuvieron aquellos países europeos pero sí con la experiencia acumulada de las diversas políticas y tecnologías desarrolladas desde la posguerra a la actualidad.

Por lo tanto, para ajustarse a esos condicionantes, la tendencia debe ser capitalizar todo tipo de experiencias, en particular aquellas desarrolladas en circunstancias análogas a las nuestras, y hacer uso óptimo de los recursos, que seguramente serán escasos.

Finalmente, la nueva Ley de Acceso Justo al Hábitat pareciera ser un buen comienzo para integrar estas cuestiones en la agenda pública; esperemos que así sea... ✪



BIBLIOGRAFÍA

- ARAVENA, A.:** *Proyecto Elemental*. Chile, 2002–2003.
- BANZAS, A. y FERNÁNDEZ, L.:** «El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos». Documento de Trabajo N° 8, septiembre. CEFIDAR.
- CRAVINO, DEL RÍO, GRAHAM y VARELA:** «Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana». En *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004–2009)*. Buenos Aires: CICCUS–UNGS, 2012.
- DEGANO, D.; PELLEGRINO, M.; SALINAS, J.:** «La vivienda social y las legislaciones vigentes. Análisis y verificación energético–ambiental y de sostenibilidad de una vivienda del Plan Federal en la localidad de La Plata». En *III Seminario Internacional de Medio Ambiente, Ahorro Energético e Innovación Tecnológica en la Arquitectura*. Buenos Aires: SCA, 2010.
- EDWARDS, B.:** *Guía Básica de la Sostenibilidad*. Barcelona: GG, 2008.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R.:** «La producción social del hábitat en la ciudad injusta». En *El Camino Posible. Producción Social del Hábitat en América Latina. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Centro Cooperativo Sueco San José, Costa Rica*. Montevideo: Trilce, 2011.
- NAREDO, J. M.:** *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. Madrid: 1996.
- PUTERO, L.:** *Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales*. Buenos Aires: CIGES, 2009.
- REGOLINI, C. A.:** «El conocimiento generador de del proyecto urbano sostenible». En *Cuadernos de Investigación Urbanística N° 61*. Instituto Juan de Herrera, 2008. Disponible en: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/ciu/num/num.html>
- RODRÍGUEZ, A. y otros:** *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2005.
- SOLDANO, D.:** «Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socioespacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990–2005)». En ZICCARDI, A. (comp.): *Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Bogotá: Siglo del Hombre editores/ Clacso–Crop, 2008.
- YUJNOVSKY, O.:** *Claves Políticas del problema habitacional argentino 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano SRL, 1984.