

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2043

COMISION DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO URBANO

Impreso el día 12 de abril de 2007

Término del artículo 113: 23 de abril de 2007

SUMARIO: **Auditoría** dispuesta por el artículo 9° de la ley 24.464, de sistema federal de vivienda. Ampliación. **Augsburger, Sesma, Binner y Di Pollina.** (5.714-D.-2006.)¹

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano ha considerado el proyecto de resolución de los señores diputados Augsburger, Sesma, Binner y Di Pollina por el que se solicita al Poder Ejecutivo la disposición de la ampliación de la auditoría dispuesta por el artículo 9° de la ley 24.464, de sistema federal de vivienda, incorporando evaluaciones de impacto urbano, y otras cuestiones conexas; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de declaración

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo a través del organismo que corresponda, amplíe la auditoría dispuesta por el artículo 9° de la ley 24.464 incorporando una evaluación de:

1. Impacto urbano producido por los conjuntos de vivienda ejecutados:

Localización con respecto a la trama urbana, costos adicionales en ampliación de infraestructuras, transporte y servicios urbanos. Integración urbana del asentamiento. Variaciones del costo de la tierra por inversión pública. Acceso de los sectores medios bajos y bajos al mercado de vivienda unifamiliar.

2. Precariedad habitacional:
Hacinamiento, tamaño de la vivienda con respecto a sus reales ocupantes (familias extendidas).

3. Precariedad urbana del barrio:
Equipamiento, servicios, infraestructura. Distancia a los servicios básicos (salud, educación, recreación), iluminación, recolección de residuos, acceso al transporte público, seguridad.

4. Impacto en la familia:
Grado de satisfacción. Acceso a fuentes de subsistencia. Situación de tenencia. Cambios como actor social.

5. Organización social de la comunidad:
Desarrollo de la estructura organizacional del barrio, reconstitución de redes sociales, integración física y social al resto de la ciudad, rol de los gobiernos provinciales y municipales.

6. Ampliación de oportunidades:
Ampliación de inserción laboral, acceso a capacitación laboral (discriminado por edad y sexo).

7. Análisis de impacto diferenciado por género:
Requerimientos diferenciales de varones y mujeres respecto del diseño de la vivienda (usos diferenciales), acceso de las mujeres a los servicios y equipamientos, uso del espacio público, oportunidades laborales y de capacitación, seguridad en la tenencia de la vivienda por parte de las mujeres.

Sala de la comisión, 27 de marzo de 2007.

Liliana A. Bayonzo. – Rosa E. Tulio. – Gladys B. Soto. – Daniel A. Brue. – Elda S. Agüero. – María C. Alvarez Rodríguez. – Lía F. Bianco. – Héctor R. Daza. – Ruperto E. Godoy. – Elsa S. Quiroz. – Osvaldo R. Salum. – Aníbal J. Siella. – Hugo D. Toledo.

¹ Reproducido.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano ha considerado el proyecto de resolución de los señores diputados Augsburger, Sesma, Binner y Di Pollina y cree innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hace suyos y así lo expresa.

Liliana A. Bayonzo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La ley 24.464, de creación del Sistema Federal de Vivienda, establece en su artículo 9°: “Sin perjuicio de los mecanismos de control existentes en cada jurisdicción, el Poder Ejecutivo, a través del órgano competente en materia de vivienda, auditará, al finalizar cada ejercicio fiscal, la aplicación realizada en cada jurisdicción del Fondo Nacional de la Vivienda, publicándose los resultados a través de los medios masivos de comunicación de alcance nacional. En caso de detectarse incumplimientos, deberá cursarse comunicación al Poder Legislativo de la jurisdicción respectiva y al Consejo Nacional de la Vivienda a los fines de dar cumplimiento a los términos del artículo 5°”.

La auditoría a que se refiere dicho artículo es realizada por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, componiéndose en términos generales de los siguientes capítulos.

Recursos del sistema en el ejercicio: descripción de ingresos y egresos detallando transferencias, recuperos y otros recursos y la utilización de los recursos por cada jurisdicción. Ejecución de obras. Viviendas y soluciones habitacionales terminadas (discriminadas por tamaño del conjunto y cantidad de dormitorios) y en ejecución, créditos, obras de infraestructura, producción de vivienda de los programas federales de vivienda.

Aspectos tecnológicos: deficiencias y patologías.

Aspectos sociales: criterios de selección de los beneficiarios, características socioeconómicas, clasificación por provincia según montos mínimos para acceder a viviendas, recuperos de cuotas, escrituraciones.

Aspectos urbanísticos: localización, infraestructura y equipamiento, características del proyecto.

Evolución financiera del sistema.

Evolución de la producción de viviendas y soluciones habitacionales: descripción de viviendas y soluciones habitacionales terminadas y en ejecución.

Hábitat y vivienda

Garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, según lo previs-

to en los instrumentos internacionales, implica reconocer “vivienda adecuada”, significa 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. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta la perspectiva de desarrollo sostenible.

La vivienda es un componente más dentro del concepto más integral de hábitat, que incluye aspectos relacionados con la inserción social y urbana, el dominio, la infraestructura, los servicios y la calidad de la organización social de los destinatarios de la política.

La reducción del déficit habitacional es un objetivo fundamental en una política social de combate integral a la pobreza, la marginalidad y la desigualdad. Más aún, las políticas de mejoramiento del hábitat son condicionantes del éxito de las demás políticas sociales en el marco de los principios del desarrollo urbano sustentable.

Estos conceptos, que refieren al logro simultáneo de objetivos de desarrollo económico y desarrollo social, a partir de un uso apropiado de los recursos y la búsqueda de condiciones justas y equitativas en la provisión de servicios urbanos esenciales, no han sido suficientemente abordados por las políticas de vivienda y hábitat, que deben superar la visión cuantitativa en su definición como obra pública y ser incluidas en el conjunto de políticas sociales. De esta manera, complementarán las políticas de salud, integración, protección de grupos vulnerables, seguridad, mejorando la situación del hábitat de los destinatarios de esas políticas.

Impacto urbano

El informe de la auditoría 2004 dice textualmente: Los emplazamientos de los barrios construidos tienen como característica la dispersión territorial, careciendo muchas veces de una adecuada articulación con la trama urbana existente.

Este crecimiento conforma una trama física discontinua, de bordes irregulares, donde aparecen espacios vacíos entre los barrios nuevos. En muchos casos los nuevos conjuntos se asientan en zonas de terrenos de bajo costo, a veces con mala calidad de suelos, lo que dificulta la provisión de servicios ya que se generan problemas técnicos de difícil y onerosa resolución, demandando mayores inversiones.

Es por ello que los costos de urbanización se incrementan gravando en demasía los recursos disponibles tanto nacionales como de nivel local y de los entes prestatarios de los servicios. Todo el sistema urbano pierde eficiencia al tener que alcanzar zonas distantes no integradas con los sectores consolidados mejor dotados.

La generación de algunos emprendimientos urbanísticos muchas veces no depende de políticas territoriales del Estado, sino que están condicionadas por estrategias de localización espacial e inversión, a partir de actores privados como sociedades intermedias, financistas, o empresarios de la construcción que aportan terrenos ante la falta de disponibilidad de tierras por parte del Estado.

Esta modalidad de operar da como resultado espacial una yuxtaposición de conjuntos que originan problemas en la estructura del área. Es así que se verifica una dispersión de los espacios verdes, los servicios y el equipamiento, y una ocupación del suelo desarticulada y que no responde adecuadamente a los requerimientos climáticos, funcionales y espaciales.

Muchas de estas urbanizaciones no cuentan con estudios de prefactibilidad ni con una fundamentación para justificar su implantación, estando generalmente localizadas en áreas periféricas fuera del área urbana o bien dentro del área urbana pero utilizando tierras de reserva para otros usos, y con destinos específicos que no responden al uso predominantemente residencial.

Tanto estos cambios de uso como las extensiones no planificadas de la planta de las ciudades traen aparejado un alto costo urbano, dado que estos emplazamientos periféricos requieren de la ampliación de las redes de infraestructura y de los servicios urbanos, a la vez que conllevan un alto costo social para sus habitantes por la dificultad en las condiciones de accesibilidad a las fuentes de trabajo y a todos los elementos funcionales de la ciudad como comercios, escuelas, hospitales, parques, bibliotecas y museos.

A su vez, estos crecimientos periféricos van en desmedro del completamiento de las áreas urbanas consolidadas que en muchos casos tienen fracciones vacantes o áreas deterioradas y obsoletas que podrían optimizarse con su recuperación y completamiento, dando así una respuesta a la demanda de vivienda con menores costos y mejores condiciones de vida para sus ocupantes.”

Servicios básicos de infraestructura, nexos y obras complementarias

En muchos casos, las obras de infraestructura no responden a una planificación integral y coordinada entre la provincia, el municipio y las empresas de servicios.

En algunas provincias hay localidades en las cuales las obras de tendido de redes no se encuentran planificadas en forma integral, con una definición de prioridades para toda su extensión, sino que se trata de obras aisladas que han crecido mediante impulsos para llegar a servir a zonas nuevas no previstas de servicios, lo que se trasunta en la realización de grandes obras complementarias o de nexo, encareciendo así la prestación de los servicios cuyos mayores costos paga el destinatario y también toda la sociedad.

Equipamiento

Con respecto a la provisión de equipamiento es de destacar que en la actualidad son pocas las provincias que incluyen en su programación la construcción del equipamiento necesario de acuerdo con el tamaño de los conjuntos habitacionales.

No obstante, se verifican diversos tipos de situaciones en la provisión del equipamiento, que van desde la de dejar prevista la reserva de tierras para su futura ejecución a la de encarar grandes urbanizaciones que funcionan como núcleos habitacionales completos incorporando dentro del plan las obras del equipamiento necesario.

Otra forma de operar es la programación y realización del equipamiento como completamiento del núcleo urbano. En otras jurisdicciones los conjuntos realizados a través del Estado se abastecen del existente en el área de influencia produciéndose en muchos casos situaciones en donde la capacidad instalada es insuficiente para satisfacer la nueva demanda.

Es de destacar que en algunos casos si bien los proyectos preveían la reserva de tierras destinada a equipamiento, ésta resulta insuficiente debiéndose prever la incorporación de nuevas instalaciones para el área o bien la reserva de tierras para su completamiento.

Esta falta de prestación en los servicios de salud, educación y seguridad también se visualiza en las concentraciones de vivienda generadas por la yuxtaposición de conjuntos que conforman aglomerados de relativa importancia en localizaciones periféricas, lo que hace que cuenten sólo con la posibilidad de acceder a los mismos a través de grandes recorridos, como consecuencia de no haber previsto la reserva de tierras necesarias para su ejecución y la imposibilidad de realizarlos en un futuro por el alto grado de compromiso de las tierras con la ocupación de las viviendas.

En otras jurisdicciones el equipamiento no se prevé ni construye; es más, no se lo planifica en función de los nuevos asentamientos por lo que en general cubren las necesidades de manera precaria.

Uno de los principales problemas de las políticas de vivienda ha sido el divorcio o el desconocimiento de las políticas de suelo. La experiencia demues-

tra que los enfoques estrechamente “viviendistas”, que asumen la vivienda como producto terminado, llave en mano, sin participación de los actores sociales involucrados, no han logrado resolver el problema de construcción de ciudad y de integración social para la gran mayoría de los habitantes de las ciudades y, por el contrario, produce fragmentación y exclusión urbana con los costos financieros y sociales que implica tanto para las familias más desprotegidas como para los presupuestos públicos.

El énfasis otorgado desde hace décadas a la promoción del sector de la construcción como sector líder, sobre la base de sus potencialidades como dinamizador de la economía, condujo a que las políticas sectoriales se fueran reduciendo a los aspectos cuantitativos, constructivos y financieros de la actividad edificadora, que a principios de la década del 90 se vio acompañada del desmonte de las entidades nacionales encargadas de la construcción de vivienda social, para ser sustituidas por la descentralización a las provincias, sin una definición clara del rol que deben cumplir los gobiernos provinciales y locales.

Si bien es muy importante que el Ministerio de Infraestructura, Inversión Pública y Servicios dé cuenta de esta situación en el informe de auditoría, es necesario profundizar la evaluación en forma sistematizada, incluyendo información de detalle sobre el impacto urbano de los conjuntos que informen sobre los costos reales que implica para las localidades la implantación de los conjuntos habitacionales en ampliación de infraestructura y servicios, así como los mayores costos que implican para las familias los desplazamientos necesarios para proveerse de servicios y llegar a sus empleos.

Es necesario además evaluar la reglamentación y diseño de instrumentos de gestión urbana y de políticas fiscales con que cuentan las provincias y municipios para garantizar el acceso al mercado de vivienda unifamiliar a aquellos sectores de menores recursos que hoy no acceden por los altos costos de la construcción y del financiamiento.

Esta información sistematizada proveerá la información necesaria para tomar decisiones referidas a las condiciones de ejecución de los proyectos en el futuro y transparentar los costos totales que implican para el sistema.

Participación

El desarrollo urbano sustentable necesita la integración de todos los sectores que forman parte de la sociedad y esta integración se refleja en la participación, la cual debe ser observada en sus dos sentidos, como derecho a la inserción y como deber de implicación.

En base a este concepto, y atendiendo a lo dispuesto por la ley 24.464 en su artículo 13.4.c, es ne-

cesario evaluar la participación de los actores sociales en el proceso de ejecución de los proyectos; es decir en el diseño, gestión, control de los recursos, adjudicación de las soluciones, etcétera.

Es necesario además evaluar las fortalezas y debilidades de los municipios y provincias en cuanto a políticas de vivienda, de forma de contar con parámetros que permitan una efectiva descentralización de fondos como única manera de aplicar programas adecuados a cada demanda, que articulen los requerimientos de la comunidad con las herramientas eficientes para satisfacerlas, asumiendo los niveles nacional y provincial el rol de facilitadores y proveedores de recursos, asesoramiento, capacitación, transferencia de tecnologías, recursos y competencias a fin de que los municipios articulen los diferentes programas que se ejecutan en su territorio.

Visión de género

La incorporación en las políticas públicas, en los programas y proyectos habitacionales así como en la planificación territorial, de los derechos de las mujeres como ciudadanas es una condición necesaria de la gestión democrática y sustentable del hábitat y el territorio.

El cruce hábitat y género plantea la vinculación entre el hábitat como producto de procesos sociales y las relaciones de género como parte constitutiva de éstos. Aporta a explicar cómo las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres se expresan en el territorio, al mismo tiempo que la conformación de éste incide en la reproducción de dichas relaciones. La inserción diferenciada que varones y mujeres tienen en la sociedad según los roles asignados se traducen en necesidades y vivencias diferenciadas del territorio, del espacio rural y urbano, es decir del hábitat. Esto tiene consecuencias inmediatas para el análisis y planificación de este último ya que remite a la relación entre necesidades y localización de los satisfactores de éstas, a la relación vivienda/lugar de trabajo, acceso a servicios y equipamientos –de salud, educación, recreación– y su impacto diferencial según género. Este enfoque permite cuestionar la planificación del territorio que aún responde a la zonificación de actividades y a la división sexual del trabajo. Es decir el espacio productivo público asignado a los hombres y el espacio doméstico-privado a las mujeres (Falú, Rainero, 2003).

Esta nueva mirada sobre el hábitat es relevante para el diseño e implementación de políticas públicas ya que implica revisar las categorías con las que los/as planificadores trabajan y que son expresión de presupuestos teóricos, implícitos o explícitos, respecto a las relaciones de género. Denominaciones como población, familia, hogares, no dan cuenta de la heterogeneidad social, étnica, etaria y de sexo; en una palabra, niegan las diferencias entre

los sujetos y las respuestas homogeneizadoras resultan discriminatorias en la práctica, excluyendo las necesidades de la población que no responde a los estereotipos. Se piensa, en general, en una familia nuclear, un varón blanco, de mediana edad, trabajador y proveedor principal de la familia y una mujer al cuidado de los hijos.

El trabajo remunerado de las mujeres significó su incorporación al mundo público, al mismo tiempo que siguen siendo las principales responsables del trabajo socialmente necesario no remunerado (doméstico); se contraponen con una ciudad que responde a la división sexual del trabajo e impacta en la necesidad de las mujeres de compatibilizar los tiempos del mundo privado y público. La definición de necesidades y la priorización de inversiones en función de éstas desde el gobierno local está estrechamente vinculada a la comprensión de quienes son los destinatarios/as de las políticas públicas y en consecuencia de cómo se garantiza su participación en la formulación de demandas y propuestas en un contexto de transformaciones económicas, políticas y culturales que afecta de forma diferenciada a la ciudadanía no sólo según sector social de pertenencia sino también según género.

En cuanto a las condiciones de acceso a una vivienda adecuada, las mismas mujeres reconocen, tal como se expresa en distintos estudios (Cardona, Suremain, Dalmazzo, 1994), que la vivienda tiene para ellas una connotación específica en su calidad de dadoras y cuidadoras de la vida. Si analizamos los atributos de la vivienda como satisfactor de necesidades humanas (Max Neef, 1993), para el logro del descanso, la salud y la higiene, la reproducción, la alimentación, el soporte afectivo, éstos se apoyan principalmente en el rol de las mujeres, que se mantiene vigente a pesar de la incorporación de éstas al trabajo laboral formal o informal. Asimismo, para los sectores más pobres, y para las mujeres en particular, la vivienda constituye un recurso económico ya que en ella se desarrolla en muchos casos el único trabajo generador de ingresos. De igual modo, el barrio constituye un recurso, al garantizar un tejido o red de servicios solidarios.

“...la falta de eliminación de desechos compromete la salud de las mujeres por ser las que más están en contacto con los mismos en la actividad doméstica. El transporte público es el medio fundamental de movilidad de los sectores pobres y de las mujeres en particular y se traduce en posibilidades u obstáculos para el acceso al mercado de trabajo, la organización de las actividades cotidianas, la cantidad de trabajo doméstico, las posibilidades de disfrute del tiempo libre, las relaciones sociales. La carencia de alumbrado público es uno de los factores de inseguridad barrial y urbana que condiciona la movilidad de las mujeres en la ciudad. Por otra parte, la falta de energía eléctrica en la vivienda constituye un obstáculo para la generación de ingresos sobre

todo de las mujeres que combinan en la vivienda actividades reproductivas no remuneradas y productivas.”²

Es necesario reforzar la aplicación de políticas afirmativas que promuevan los derechos de las mujeres a la propiedad y a la vivienda, sobre todo a la gran mayoría de mujeres pobres que hacen parte del sector informal de la economía y en muchos casos son únicas responsables económicas de sus hogares. Estas políticas afirmativas deben basarse en el fortalecimiento de sus derechos de sucesión; en el caso de las mujeres casadas, su derecho a seguir siendo propietarias de las viviendas y protegiéndolas en las uniones de hecho en casos de separación; en el caso de mujeres en comunidades indígenas, su derecho efectivo a la tierra. Es decir, deben dictarse políticas de redistribución de la propiedad a favor de la equidad de género.

Es importante detallar, al evaluar el impacto de los proyectos de vivienda, que para mujeres de sectores empobrecidos, la vivienda constituye en muchos casos un recurso económico en cuanto en ella se desarrolla el único trabajo generador de ingresos, por lo cual la seguridad de la tenencia es un factor protector de la pobreza extrema.

Que en situaciones de violencia conyugal, la inseguridad en la tenencia constituye un factor condicionante para la ruptura del círculo de agresión y es habitual la pérdida de la vivienda por parte de las mujeres en caso de separación, y en particular en situaciones donde sufre violencia de pareja.

Que el barrio constituye un recurso al garantizar un tejido o red de servicios solidarios para las mujeres; por lo cual, en casos de reasentamientos, cuando esto no es contemplado, refuerza el aislamiento y exclusión de las mujeres.

Las políticas urbanas y habitacionales continúan en gran medida asumiendo en la práctica, no obstante las declaraciones y compromisos de los gobiernos, un concepto restrictivo de vivienda sin considerar la interdependencia de la misma con el acceso al empleo, los servicios públicos de educación, salud, las redes de infraestructura, el transporte público, lo cual impacta particularmente en la vida de las mujeres por la división sexual del trabajo.

Las privatizaciones de servicios básicos juntamente con la organización del territorio (zonificación de actividades), donde la residencia y los servicios de apoyo no son contemplados, se traducen en la práctica en la negación de derechos para las mujeres: derecho a la autonomía, a mejores oportunidades de inserción social, al descanso, a la recreación,

² *Vivienda con rostro de mujer*. María Silvia Emmanuelli. Compilación y edición: Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina (HIC-AL).

a circular por una ciudad segura sin violencia de género.

*Silvia Augsburger. – Hermes J. Binner. –
Eduardo A. Di Pollina. – Laura J.
Sesma.*

ANTECEDENTE

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Solicitar al Poder Ejecutivo amplíe la auditoría dispuesta por el artículo 9° de la ley 24.464, incorporando una evaluación de:

1. Impacto urbano producido por los conjuntos de vivienda ejecutados:

Localización con respecto a la trama urbana, costos adicionales en ampliación de infraestructuras, transporte y servicios urbanos. Integración urbana del asentamiento. Variaciones del costo de la tierra por inversión pública. Acceso de los sectores medios bajos y bajos al mercado de vivienda unifamiliar.

2. Precariedad habitacional:

Hacinamiento, tamaño de la vivienda con respecto a sus reales ocupantes (familias extendidas).

3. Precariedad urbana del barrio:

Equipamiento, servicios, infraestructura. Distancia a los servicios básicos (salud, educación, recreación), iluminación, recolección de residuos, acceso al transporte público, seguridad.

4. Impacto en la familia:

Grado de satisfacción. Acceso a fuentes de subsistencia. Situación de tenencia. Cambios como actor social.

5. Organización social de la comunidad:

Desarrollo de la estructura organizacional del barrio, reconstitución de redes sociales, integración física y social al resto de la ciudad, rol de los gobiernos provinciales y municipales.

6. Ampliación de oportunidades:

Ampliación de inserción laboral, acceso a capacitación laboral (discriminado por edad y sexo).

7. Análisis de impacto diferenciado por género:

Requerimientos diferenciales de varones y mujeres respecto del diseño de la vivienda (usos diferenciales), acceso de las mujeres a los servicios y equipamientos, uso del espacio público, oportunidades laborales y de capacitación, seguridad en la tenencia de la vivienda por parte de las mujeres.

*Silvia Augsburger. – Hermes J. Binner. –
Eduardo A. Di Pollina. – Laura J.
Sesma.*