



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

Decima Promoción

**Construcción de Viviendas Sociales  
“Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento  
del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”  
en Concepción del Uruguay - Entre Ríos**

Andrés Beltrán HERBÓN - Legajo N°10.687

Concepción del Uruguay. Entre Ríos    Noviembre de 2018

**Director: Ing. Alejandro Alberto ROJAS**

## INDICE

### RESUMEN

### INTRODUCCIÓN

#### Parte I: **EL PROBLEMA**

1. <u>Razones Personales para la Elección del Tema</u> .....	7
2. <u>Presentación del Problema</u> .....	8
3. <u>El Planteamiento</u> .....	11
4. <u>Objetivos de la Investigación</u> .....	14
5. <u>Hipótesis</u> .....	15
6. <u>Diseño Metodológico</u> .....	16

#### Parte II: **ESTRUCTURA DE LA TESIS**

1. <u>Marco Referencial</u>	
a) Acercamiento a un concepto de Pobreza.....	18
b) Acercamiento a un concepto de Vivienda Social.....	23
c) Acercamiento a un concepto de Vivienda Digna.....	25
d) El Derecho a la Vivienda.....	29
2. <u>Situación Habitacional, Breve Reseña</u>	
a) Período 1900 hasta 1946 Modelo Agroexportador.....	33
b) Período 1946 a 1955 Instauración de los Derechos Económicos y Sociales.....	39
c) Período 1955 a 1972 Interrupciones al Sistema Democrático.....	46
d) Período 1972 a 1991 FONAVI.....	48
e) Período 1991 a 2003 Políticas Públicas Neoliberales.....	52
f) Período 2003 a 2015 Aplicación de Políticas Distributivas.....	55
3. <u>Análisis somero de la Situación Habitacional en la Provincia de Entre Ríos</u>	
a) Instituto de Vivienda de Entre Ríos.....	70
b) Breve Descripción Políticas Distributivas. FONAVI-Programas Federales Habitacionales. Año 2015.....	72
c) Organismo Rector UEPE.....	74

d) Creación del Sistema de Consorcios .....	77
e) Aparición de las Cooperativas de Trabajo. Breve consideración.....	78
4. <u>Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales- Concepción del Uruguay- Entre Ríos</u>	
a) Algunos datos básicos sobre el Municipio de Concepción del Uruguay ...	81
b) Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales.....	83
c) Aplicación del Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales, en la ciudad de Concepción del Uruguay. Construcción del “Barrio Circuito Mena” y “Predio de F.F.C.C Barrio San Isidro” .....	91
d) Algunas Consideraciones al Respecto.....	105
e) Comentario Final .....	114
Parte III: <b>CONCLUSIONES</b> .....	116
Parte IV: <b>FUENTES CONSULTADAS</b>	
Bibliografía .....	125
Páginas Web .....	125
Fuentes Documentales .....	126
<i>Fotos</i>	
<i>Normas Jurídicas</i>	
Actores Entrevistados .....	132

## RESUMEN

Este trabajo reseña a manera introductoria, la situación habitacional a lo largo de los años y de los diferentes sistemas políticos gobernantes, luego presenta el proceso de implementación de una política pública determinada -los Programas Federales de Construcción de Viviendas- especialmente en el Municipio de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos.

El análisis del entramado en la implementación de una política pública tiene la posibilidad de dar cuenta cómo, tomando como punto de partida la versión oficial, se ponen en juego nuevas versiones a partir de intereses particulares y sectoriales dados.

Este trabajo, relata la singular experiencia de construcción de viviendas de carácter social en dicho Municipio, a partir, de la implementación de los Programas Federales, en particular “El Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales” enfocándose en el resultado obtenido y mencionado y las posiciones diferentes de los diversos sujetos involucrados en su ejecución.

## INTRODUCCION

La República Argentina y la Provincia de Entre Ríos en particular, presentan un déficit habitacional notorio, cercano en el primer caso a las tres millones y medio de viviendas, en donde según un estudio del Departamento de Investigaciones de la Fundación para Desarrollos Inmobiliarios, en Argentina hay doce millones doscientos mil hogares y el 16% de estos pertenecen a viviendas alquiladas, lo cual equivale a dos millones de familias, concluyendo que estarían faltando tres millones y medio de viviendas para satisfacer las necesidades habitacionales de la población, este déficit se incrementa a un ritmo de treinta y seis mil viviendas por año, aproximadamente <sup>1</sup>; en el caso de la Provincia de Entre Ríos el déficit habitacional ronda cuarenta y cinco mil viviendas <sup>2</sup>.

Esta apreciación obedece únicamente, a la cantidad de unidades habitacionales faltantes, sin contabilizar de manera precisa, la calidad de vida que ofrecen las viviendas existentes, o al menos una porción importante de ellas, en las que se debería tener en cuenta su precariedad constructiva, las carencias en los servicios e infraestructura y también la tenencia segura.

Se manifiesta así una dimensión concreta de la desigualdad en el ejercicio de derechos básicos de la población, exhibiendo la vulnerabilidad estructural que presentan las ciudades y en especial los centros urbanos más poblados.

---

<sup>1</sup> Kerr Ivan. Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Déficit habitacional. Informe. Télam 8 mar. Año 2016.

<sup>2</sup> Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda. IAPV. Regional Centro Este. Informe.

Las condiciones de desigualdad hacen visible la fractura entre las necesidades sociales y las respuestas habitacionales, mostrando la insuficiencia o ineficacia de las acciones emprendidas o desarrolladas.



Universidad de  
**San Andrés**

## PARTE I: EL PROBLEMA

### I.1 Razones Personales para la Elección del Tema

Muchas, muchas personas no pueden satisfacer sus necesidades de vida, las razones para que esto ocurra son variadas y complejas, pero esencialmente son éstas de naturaleza política, económica y social.

Existe una notoria ausencia de voluntad política y de toma de medidas adecuadas por quienes detentan el ejercicio de los poderes públicos, y especialmente en lo que respecta a la administración de los recursos provinciales y municipales.

Muchas personas se encuentran limitadas al acceso a los recursos, o a enfrentarse a desigualdades en el reparto de esos recursos, estas desigualdades convierten de manera inevitable e inmediata a estas personas, en los pobres de las ciudades.

Esta desigualdad contribuye a consolidar la pobreza, acrecentando la diferencia entre los que más y menos tienen.

Existe una marcada concentración de la riqueza en pocas manos, -situación que va creciendo en los últimos años-, y en un aumento muy importante del número de personas que viven en condiciones de necesidad y de necesidad extrema.

Persiste desde hace mucho tiempo, un notorio desplazamiento de la población hacia los centros urbanos, en donde las administraciones municipales en su mayoría, no pueden afrontar las demandas requeridas por estos actores sociales, en especial atender y solucionar los conflictos relacionados con la vivienda, los servicios de salud, la educación, el transporte, la seguridad urbana, entre otros.

Resulta imprescindible, mostrar el funcionamiento de los sistemas de atención y solución de la demanda habitacional, uno de los mayores problemas estructurales de la sociedad.

Para ello es necesario conocer las herramientas con las que se cuenta y los Mecanismos de Control existentes.

Francamente se considera -al adentrarnos en el tema- con absoluta tristeza e impotencia, que el esfuerzo por alertar de la situación imperante es, infructuoso y, en particular la labor como investigador de la problemática no deja de ser bienintencionada pero totalmente estéril.

## I.2 Presentación del Problema

Debemos observar porqué, después de tantos años de implementación de políticas gubernativas absolutamente diferentes -en especial- las económicas, ya sean estas:

- a) de ajuste estructural implementadas como consecuencia de sugerencias impuestas por organismos multilaterales de crédito, (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) que apuntan a disminuir la inflación y aumentar la producción, determinando que el Estado gaste menos y arribar así a la reducción del déficit fiscal; o
- b) de redistribución, políticas económicas asumidas por el Estado en especial entre el año 2003 y el año 2015.

No se ha arribado aun en ninguno de los casos mencionados, a los resultados esperados o por lo menos enunciados. Es necesario destacar que, en ninguna de las dos experiencias de administración de gobierno mencionadas, tanto el aumento del desempleo como el

aumento de la cantidad personas que viven en condiciones de pobreza, ni se detuvo ni se ha detenido <sup>3</sup>.

Por el contrario, los resultados obtenidos por ambas gestiones mencionadas han sido desfavorables o a lo sumo magros, para la gran mayoría de la población, situación ésta que ha llevado al desarrollo de economías alternativas y al crecimiento de actividades económicas informales, y en algunos casos ya directamente ilegales, organizadas en formas de complejas redes, y en especial, la aparición en cada pueblo de la provincia de Entre Ríos del denominado narcomenudeo.

Estas situaciones, hasta hace pocos años, eran ajenas a los pueblos y ciudades entrerrianas y en general a la mayoría de los conglomerados urbanos de la República Argentina.<sup>4</sup>

Estas actividades ilícitas o rondando la ilicitud, aparejan enormes ganancias, ganancias de las cuales, algunos dirigentes políticos, sociales, económicos, culturales, religiosos, etc. de todos los niveles y de todos los pensamientos políticos, terminan aceptando y en algunos casos compartiendo, acarreado estos ilícitos un crecimiento geométrico de los niveles de pobreza en amplios sectores de la población.<sup>5</sup>

Se manifiesta de manera clara, la ausencia de toma de medidas profundas, continuándose a través del tiempo, con beneficios a empresarios que reciben contratos fabulosos de estos propios gobiernos mencionados públicamente como corruptos, gobiernos que son electos

---

<sup>3</sup> “Tiempo de Balances: pobreza, exclusión y desigualdad en la Argentina Urbana (2010-2016)”. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

<sup>4</sup> Chofer de Gobernador de Entre Ríos con 20 Kilos de Cocaína. El Entrerios Noticias 15/08/2014.

<sup>5</sup> La Justicia sospecha que el Intendente de Paraná compró un kilo de cocaína. Clarín. 25/10/15

muchas veces, gracias al voto cautivo de quienes reciben subsidios estatales en todas sus formas, subsidios que en la mayoría de los casos solo benefician a algunos.

Por más que expresen lo contrario, se ve con claridad conforme los resultados obtenidos a lo largo de estos últimos treinta y cinco años, que ninguno de estos sectores quieren arriesgar cambios que podrían afectarlos en sus ganancias económicas.

Cada día el incremento de la pobreza y sus cientos de formas de manifestación, aparecen como una realidad absolutamente trágica, que se disimula detrás de diferentes paredes o muros que se levantaban, ya sean estos de ladrillos y cemento, o a través del atosigamiento que propician los nuevos medios masivos de comunicación, los teléfonos celulares, la televisión, las redes sociales.

La pobreza afecta a la mitad de los argentinos y también de los entrerrianos -según cifras oficiales y de estudios privados-, este aumento de la pobreza, junto con el crecimiento de las desigualdades y la expansión de las comunicaciones, que lleva a los hogares más humildes las imágenes sobre cómo viven los ricos y famosos, produce una crisis de, expectativas insatisfechas, de ansiedades, de urgencias, que se traduce cada vez más en frustraciones, en cada vez más intolerancia y en cada vez más violencia.

En los Barrios de Viviendas Sociales, Planes Habitacionales, Villas Urbanizadas y en especial en los Asentamientos (otrora villas miserias) de todas las ciudades de Entre Ríos, estas manifestaciones también se producen, también se viven, y en estos Barrios, Planes, Asentamientos, van apareciendo cada vez más, grupos de jóvenes criados en un sistema sin jerarquía de autoridad, sin estructuras familiares, que viven en esa economía informal, carentes de educación y con una mera instrucción formal obsoleta e ineficaz, que no tienen la menor esperanza de insertarse en la sociedad productiva y en donde las oportunidades de ascenso social son cada vez más reducidas.

La disminución de las oportunidades para los sectores de menor educación y por ende de menor ingreso lleva a que, más jóvenes marginados y desinhibidos por la droga, se animen a asaltar, secuestrar o matar.

Hoy, más que nunca, la estrecha relación entre “la casa”, el hogar, la pobreza, la marginalidad y la delincuencia están erosionando la calidad de vida de todos los entrerrianos y de todos los argentinos, entendiendo a “la casa” no sólo en aspectos cuantitativos de su construcción (cantidad, tipo de materiales, etc.) sino también en su dimensión social (esto es la significancia que los seres humanos desarrollan en el hogar, en el barrio y en la ciudad).

Para llevar a cabo este estudio se escogió un municipio de la Provincia de Entre Ríos donde se implementó un Programa Federal de Construcción de Viviendas, y se observó las relaciones que se desplegaron entre los funcionarios, los administradores, los constructores y los beneficiarios del mismo.

El objeto de estudio escogido ha sido “El Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”, y la problemática de la construcción de 160 viviendas, situadas en una zona considerada céntrica de la ciudad, también en la definición del listado de los futuros adjudicatarios lo que implicó que se desplegaran diversos instrumentos técnicos -censos, informes sociales- y no tan técnicos –aparición del clientelismo, de punteros políticos- y cuál fue el vínculo de estos con los actuales Supuestos Beneficiarios del Nuevo Barrio y los funcionarios municipales de turno.

### I.3 El Planteamiento

Mucho se ha escrito sobre la vivienda social y sobre el hábitat, sin olvidarnos sobre la tarea legislativa de las certificaciones de calidad ambiental traídas en su mayoría de otros

países, como así también y en especial se ha escrito ampliamente sobre déficit habitacional, sobre política pública habitacional etc., con diferentes enfoques y desde distintos posicionamientos, pero no tanto se encuentra escrito sobre el rol del Estado Provincial y en particular del Estado Municipal en la relación de sustentabilidad y hábitat de interés social.

El estudio aquí presentado trata sobre la observación de la política habitacional, en especial la política habitacional de viviendas sociales, particularmente en la Provincia de Entre Ríos en los doce años de gestión gubernativa entre el año 2003 y el año 2015 y de manera especial en una Municipalidad determinada, con el desarrollo de un Programa Nacional y su implementación y su conexión con el hábitat de interés social.

La cuestión que se analiza se relaciona con el problema habitacional e intenta recorrer comparativamente una descripción de las políticas públicas en la materia en sus diferentes etapas, deteniéndose en casos particulares en la provincia de Entre Ríos y en la localidad de Concepción del Uruguay, de manera especial en la implementación de los diferentes Programas de Construcción de Viviendas como eje principal de las acciones de la administración gubernativa.

Se considera de importancia también observar el papel del Estado, en cuanto a la planificación urbana y su abordaje, considerándola a ésta como un proceso social en el que deberían participar diferentes actores vinculados necesariamente al acceso a la vivienda.

Generalmente se entiende que los problemas ligados al déficit habitacional, son una manifestación estructural de las condiciones en que se producen las viviendas, por eso resulta que tanto para la mayoría de los administradores gubernativos como para la población en general esta problemática se reduce a la relación entre la oferta y la demanda,

lo que reduce “la vivienda” o la “problemática habitacional” a un mero objeto de mercado, poniéndose entonces –equivocamente- todo el empeño en reducir el desequilibrio entre la demanda de la habitación y la oferta de “la vivienda”.

La cuestión de la problemática habitacional y la manera de enfrentarla, no es una cuestión nueva, sino que se trata de una cuestión no resuelta en el pasado y más que nunca vigente en la actualidad.

La vivienda, en especial la referida a vivienda digna o vivienda adecuada (la cual debería ser la vivienda social), no debe dejar de lado a la sustentabilidad y especialmente contener el modo de habitar de los futuros habitantes, fomentando por todos los medios, la participación en el diseño para que así, los mismos, consigan identificarse.

Una de las causas del deterioro en el hábitat social es que, los habitantes en general no participan en la etapa de diseño por lo cual no se refleja su modo de habitar, es importante que la sustentabilidad en la vivienda social incluya al diseño participativo.

Se considera que cualquiera puede construir su casa y esto no es así, lo demuestra el alto nivel de deterioro en los barrios de interés social, donde están ausentes entre otras cosas, los modos de habitar del grupo, la relación del lote con las redes de servicios y con el equipamiento básico, y de manera desgraciada en la mayoría de los casos, la existencia de un diseño deficitario en donde no se previeron los estándares mínimos constructivos.

Si a esto le sumamos que en muchos casos la vivienda forma parte de un conjunto habitacional en donde se debe tener en cuenta el manejo de los espacios comunes, los niveles de ubicación de las casas en el terreno, la recolección de residuos, la provisión de agua y electricidad, el sistema de red cloacal, los espacios recreativos y los espacios verdes, etc., la tarea de construcción, toma dimensiones no tan simples y si muchos más complejas.

La urbanización de un sector de la ciudad o de un barrio es una tarea de gran responsabilidad, no sólo en el nivel técnico, sino también de las empresas de la construcción, entes gubernamentales, asistentes sociales y básicamente la comunidad que lo habitará.

Atendiendo a estas circunstancias es que debemos recordar que entre los principales actores que llevan a cargo esta construcción se debe dar un lugar preferencial a los organismos encargados de ejecutar el sistema estatal de provisión de vivienda social “los Institutos Provinciales de Vivienda”, ya que estos son los mayores responsables de la expansión de las ciudades a través de la construcción de barrios de viviendas, y también y de manera más actual, de la urbanización de algunas de los asentamientos (otrora villas miseria), sin dejar de lado que esta responsabilidad en la construcción de las ciudades es compartida con otros actores sociales en particular los gobiernos locales.

Es por ello necesario que se entienda, y se establezcan políticas públicas que encaren los diferentes, múltiples y complejos problemas habitacionales desde una óptica multidisciplinaria y no meramente como un producto de la obra pública.

#### I.4 Objetivo de la Investigación

Objetivo General: Observar el rol que el Estado Nacional, Provincial y Municipal ha jugado en la temática de referencia, en particular el período que transita los años 2003 hasta 2015, y observar su rol como institución garante de los derechos de la población.

Observar si el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, ha ejecutado políticas para promover un mayor acceso a la vivienda digna, para ello someramente mencionaremos:

a) el alcance del derecho a la vivienda digna, contenido en el Artículo N° 25° de la Constitución Provincial;

b) las políticas públicas provinciales diseñadas para promover el acceso a la vivienda digna.

Objetivo Particular: Analizar un caso concreto, de una política habitacional efectuada entre el año 2003 al año 2015, enfocándonos principalmente en el rol que el Estado Provincial y en particular el Estado Municipal ha jugado en este período de administración gubernativa.

### I. 5. Hipótesis

Observamos un estrecho vínculo existente entre, la implementación de débiles políticas habitacionales -en especial políticas referidas a la vivienda social- y su relación con los altos niveles de pobreza extrema y marginalidad.

Observamos también aquí que, las políticas públicas, aplicadas en los últimos 30 años desde la administración federal y consentida y aplicada en los territorios provinciales, lejos de estimular un proceso de inclusión social de sus beneficiarios, modificaron de tal modo las condiciones de acceso y disfrute de la ciudad que ha generado nuevas relaciones de desigualdad y exclusión. Se atiende lo urgente y no lo importante.

Este nuevo orden de relaciones se caracteriza en la aparición de una nueva categoría de ciudadanos que son conocidos o nombrados como “los del barrio las 305” “vecinos de las 192”, en alusión a la cantidad de viviendas construidas, careciendo de identidad, ya no solo como ciudadanos de un barrio sino como vecinos de la ciudad; y también a los procesos sociales que genera el nuevo vivir en la ciudad y en estos nuevos barrios-ciudades: desconexión con el mercado laboral y ruptura de lazos de integración y vecindad.

## I.6 Diseño Metodológico

En la tesis se utilizó un diseño de tipo exploratorio descriptivo, teniendo en cuenta que la actividad bajo estudio, es una política pública diseñada para promover el acceso a la vivienda digna y sus interrelaciones con los Estados Federal, Provincial y Municipal.

El estudio utilizó fuentes primarias y secundarias de información basadas en el origen de la misma y en la bibliografía elegida.

Datos Primarios: se recogen de modo **directo** de los actores involucrados en los procesos de implementación de la política de vivienda estudiada: entrevistas a miembros del Consorcio de Construcción, de la UEPE (Unidad Ejecutora Provincial de Proyectos Especiales); cooperativas de construcción; beneficiarios del plan habitacional. Datos Secundarios: se analizan las normas; programa; convenios; trabajo en el terreno.

Se toma como punto de partida para la recolección de información y el análisis de la misma, una muestra intencional. Esta muestra intencional seleccionada, fueron dos Convenios Específicos para la construcción de 160 viviendas, suscriptos para la implementación efectiva del “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de los Pueblos Originarios y Rurales”, la información sobre el mismo fue recopilada y luego ampliada en campo, la decisión de tomar dicho Programa para iniciar la investigación, surgió como una forma de observar el uso y destino final de los recursos económicos afectados y el efectivo ejercicio de las actividades naturales que realizan los organismos de control de todos los niveles de gobierno.

En este caso en particular cabe señalar que no se han encontrado antecedentes que aborden el tema, si bien los organismos públicos cuentan con un registro de lo producido bajo su órbita, estos responden a esquemas propios de organización de los datos, lo que caracteriza la situación de fragmentación y parcialidad de la información; por el otro, no

se percibe en el ámbito de los organismos públicos un esfuerzo por analizar de manera integral las dimensiones que intervienen en la definición y tratamiento de las políticas públicas habitacionales, y mucho menos de cuáles son los resultados reales en la implementación de las mismas.

Fuentes de información: Se revisó críticamente el material existente acerca de los Programas Federales, convenios marcos, reglamentos operativos, información publicada en los sitios web de los organismos públicos.

Por otro lado, se realizó una búsqueda de noticias publicadas por los medios de comunicación locales, acerca de la implementación del programa.

Con la información recabada, y a partir de su procesamiento y sistematización, se realizó el análisis que se presenta a continuación y que reconstruye las relaciones entre los diferentes actores; los sistemas de control existentes y los resultados obtenidos en la implementación de esta política pública

## Parte II: ESTRUCTURA DE LA TESIS

### 1. Marco Referencial

#### a) Acercamiento a un concepto de Pobreza <sup>6</sup>

El término pobreza no ha sido nunca uniforme, sino que, según los períodos históricos, teniendo en cuenta las variables económicas, sociales, políticas, morales, religiosas, ha ido variando y tomando diferentes connotaciones.

De aquí la amplitud y diversidad del concepto que, en definitiva, refleja un estado de diversos tipos de carencias de al menos, alguna clase de bienes importantes para la vida social e individual.

La pobreza es un estado de debilidad, de dependencia, de subordinación, respecto a la privación de medios para conseguir la subsistencia para desarrollar una existencia humanamente digna, estos medios pueden ser de índole económico, social, de poder o de saber, de salud, de honra, etc., aunque pueden estar todos reunidos en la misma persona. Por lo tanto, la pobreza no se puede considerar como un modelo único y absoluto, será siempre un criterio relativo, pero nunca podremos desligarlo de la noción de insuficiencia, de carencia de diferencia en la satisfacción de las necesidades básicas.

Es decir, existe una situación de debilidad, caracterizada por la privación de medios, cambiantes estos según las épocas y las sociedades, y que se refieren al poder y a la consideración social: dinero, fuerza, influencia, ciencia o calificación técnica,

---

<sup>6</sup> SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. Año 1992 Revista: Comercio Exterior, vol. 42. núm 4. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar>

honorabilidad de nacimiento, vigor físico, capacidad intelectual, libertad y dignidad personales.<sup>7</sup>

Es decir que, sin entrar en discusiones semánticas, es pobre quien tenga insatisfechas sus necesidades básicas.

Es muy importante destacar que la situación de crisis económica priva de empleo a muchos individuos dejándolos casi sin protección alguna; por tanto, se ven obligados a la supervivencia con trabajos informales, y en muchos casos la delincuencia, estos individuos llegan a romper con los valores sociales y morales establecidos, aparejando además, en los conglomerados urbanos que el hábitat de estos sujetos sea la periferia, la que se transforma irremediamente en un área degradada social y urbanísticamente, es lo que conocemos como -la no ciudad- los barrios pobres o marginales, apareciendo de inmediato en la sociedad el natural rechazo a esa pobreza que aconseja casi de manera automática a “vivir alejados de ella”.

Tradicionalmente estos pobres pasan hambre, actualmente la mayoría de esos pobres que genera el sistema político económico vigente –capitalista- basado en el consumo, no pasan un hambre solamente físico, es decir que en su mayoría podemos decir al menos en particular en la República Argentina y en la Provincia de Entre Ríos, no mueren por la falta de alimentos; pero sí sufren un “hambre social” que se manifiesta en la desigualdad de oportunidades, la falta de prestigio; y un “hambre de justicia” es decir de satisfacer sus otras necesidades económicas .<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Comisión Independiente sobre asuntos humanitarios internacionales Año 1985 El hambre. Una tragedia evitable. Informe de la Comisión Independiente... Madrid, Alianza.

<sup>8</sup> Lewis, Oscar 1968 Antropología de la pobreza. Cinco familias. México, FCE.; 1970 La familia Sánchez. México, FCE.

Ahora y llegando a esta instancia, es muy importante destacar que además estos pobres se caracterizan por rasgos sociales y psicológicos comunes en todas las regiones del País y de la Provincia de Entre Ríos, tales como: vivir en barriadas de gran densidad de población; falta de intimidad; el espíritu de gregarismo; el consumo de drogas; el alcoholismo; el recurso a la violencia como medio para solucionar las disputas; los castigos corporales infringidos a los niños, mujeres, ancianos; la iniciación precoz en la sexualidad; frecuente abandono de la mujer y los hijos; embarazo adolescente; acentuada predisposición hacia el autoritarismo; creencia en la superioridad masculina; preferencia por el presente, etc..<sup>9</sup>.

En consecuencia, este grupo social, tiene su base en lo que podemos llamar el *círculo vicioso del empobrecimiento*<sup>10</sup>, es decir, la pobreza engendra pobreza, incluso en las condiciones óptimas; ésta se transmite y se consolida a sí misma.

Este círculo vicioso caracterizado por José María Tortosa que va desde lo primordial en la sociedad -el trabajo-ingresos- a las formas de ser y de vivir, que al mismo tiempo influyen en el primero; por ello ha de ser tomado como un círculo, un conjunto o una cadena a la que se puede entrar por cualquier momento.

Es el efecto reproductor de la pobreza, no son simplemente carencias, es algo que pasa desde “ser persona” a ser “una forma de vida”, es decir: -los padres buscan sus ingresos

---

<sup>9</sup> Tortosa, José María. La pobreza capitalista. Sociedad, empobrecimiento e intervención. Madrid, Tecnos. Año 1993.

<sup>10</sup> Ianina Tuñón es la Investigadora Responsable del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia en el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Santiago Poy es becario de investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (Universidad Católica Argentina).

familiares, al carecer de cualificación lo hacen fuera de un trabajo estandarizado, incluso en la economía informal o sumergida; -el ambiente familiar se desequilibra, lo que produce agresividad, sobre todo respecto a mujeres y niños, malos tratos; -ante estas situaciones de desequilibrio cada integrante busca salida por su cuenta (droga, abandono hogar, alcohol); -los hijos buscan liberar su tensión fuera de la casa (barra-grupo-patota, consumo drogas, abandono escolar)se conforma así una personalidad propia, casualmente igual a la heredada, reiniciando el proceso que sus padres iniciaron, por tanto, desarrollan sus capacidades –paralelamente- a lo que se considera habitual en la sociedad (desde pequeños viven de la mendicidad, cirujeo, recogida de basura, venta ambulante).

- a) Empobrecimiento/desempleo: hambre (en todas sus expresiones).
- b) Situación familiar: inestable, **falta de vivienda**, desvalorizado hábitat, hacinamiento.
- c) Subsistencia a toda costa: trabajo informal, prostitución, narcomenudeo.
- d) Inmaduración en los hijos: ausentismo escolar, embarazo infanto-adolescente, adicciones.
- e) Mínima calificación profesional: trabajos informales o marginales.
- f) Pocas posibilidades de trabajo: desempleo/empobrecimiento.

Los factores del empobrecimiento también se conforman en un círculo vicioso e introducen a los individuos en sustratos de pobreza. Son de índole económica, política, culturales. A cada uno les corresponde, respectivamente, en un enfoque estructural: la crisis económica, el desempleo y la precariedad laboral; la quiebra fiscal del estado y el neoliberalismo; el individualismo, la quiebra de la solidaridad; los conflictos violentos,

desde un *enfoque individual*: la falta de medios o previsión, el endeudamiento; la marginación política; las patologías y la falta de -capital cultural- la violencia directa.

Concepto de pobreza Multidimensional:<sup>11</sup> El impacto de la pobreza sobre el desarrollo humano y social es tremendamente negativo, pero quizás la manera en que se define pobreza no resultan tan claro. Existe un consenso cada vez más amplio en torno al carácter multidimensional de este fenómeno, visibilizado en un nuevo estudio con base en seis dimensiones básicas del derecho: **Derecho a la alimentación**: deficiente alimentación o hambre en el último año por falta de dinero para comprar los alimentos. **Derecho al saneamiento**: hogares que no acceden al agua de red, y/o que no tienen un inodoro con descarga de agua en su vivienda. **Derecho a una vivienda digna**: hogar con 4 o más personas por cuarto para dormir y calidad de la construcción de la vivienda es precaria. **Derecho a la atención de la salud**: falta de atención médica en el último año, no hay vacunación correspondiente a su edad. **Derecho a la estimulación temprana (0-3 años) / Educación (4-17 años)**: niños y niñas pequeñas que carecen de estímulos emocionales y niños, niñas y adolescentes que no van a la escuela o asisten a un establecimiento con ofertas educativas inadecuadas. **Derecho a la información**: hogares que carecen de 4 o más de las siguientes tecnologías y fuentes de información: acceso a teléfono fijo, celular, internet, libros, y/o computadora.

**La realidad argentina**, El 32,2% de las personas en Argentina viven por debajo de la línea de la pobreza y el 6,3% por debajo de la línea de la indigencia. Los niños, niñas y

---

<sup>11</sup> Documento de Investigación. La Pobreza Multidimensional en La Argentina Urbana 2010-2016. ODSA Observatorio de la Deuda Social Argentina.

adolescentes son especialmente vulnerables: entre los 0 y 14 años, el 45,8% vive en situación de pobreza y el 9,6% en situación de indigencia. En 2016, independientemente de la metodología implementada, las dimensiones que más incidieron en la intensidad de la pobreza infantil se vincularon con la vivienda y el saneamiento, seguidas por carencias en salud, recursos de información, accesos educativos y alimentación.

#### **b) Acercamiento a un concepto de Vivienda Social**

Los derechos humanos de segunda generación conocidos como “Los Derechos Sociales” han permitido elevar el nivel de protección de los ciudadanos.

Siendo estos una necesidad primordial de la población el Estado no puede permanecer indiferente ante su insatisfacción. Tanto en la República Argentina como en particular en la Provincia de Entre Ríos, han sido objeto expreso de reconocimiento, tanto en el orden interno como así también en las convenciones celebradas internacionalmente.

En este orden la actuación del Estado en el tema habitacional, ha de ser activa y dinámica, apareciendo el principio de subsidiariedad del Estado como una guía y criterio seguro para -evaluando prudencialmente la realidad social- adoptar las “medidas apropiadas” para que el derecho no se torne ilusorio o meramente declarativo.<sup>12</sup>

La administración de gobierno requerirá entonces, transitar desde la realidad a los principios y desde los principios a la realidad, para no caer en un obrar sin rumbo ni criterio ni para quedarse en formulaciones teóricas ante una situación de emergencia y carencia habitacional, procurando detectar prontamente los grupos más vulnerables en

---

<sup>12</sup> Palumbo Lucio. Ponencia presentada en el XX encuentro de Profesores de Derecho Constitucional organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos. Mendoza. Año 2011.

materia habitacional y más necesitados de la ayuda social, no sólo en atención de sus ingresos sino también de su vulnerabilidad social, resultando prioritario e insustituible para una la elaboración de una política habitacional real y ejecutable, información previa confiable y fidedigna.

La realidad social variará según cada región y cada provincia y cada ciudad, por lo tanto, la ayuda social -esto es la acción subsidiaria del Estado- debe respetar estas diferencias y ante todo la libertad y creatividad de la persona.

Esta confianza hacia el sujeto no es otra cosa que la posibilidad del acceso al crédito, acción que dignifica al beneficiario, y que, aplicado en el mismo nivel y orden de necesidad de ayuda, respetará el principio de igualdad.

El Estado no puede ni debe en forma alguna desentenderse de la suerte de los más vulnerables, pero es también de supina importancia destacar que el Estado no puede ni debe caer en un mero asistencialismo sin contrapartida, por cuanto respeta más la dignidad de la persona humana, su creatividad y autorresponsabilidad que el hombre procure por sí mismo los medios de su subsistencia y de los suyos.

Debemos recordar que es, en caso de carencia o situación de vulnerabilidad, que el Estado debe actuar y satisfacer la demanda solicitada, pero destacando que la ayuda social, es eso “ayuda social” proporcionada por el estado, pero solventada con el esfuerzo de la comunidad toda, y que es de justicia estricta, devolver de alguna forma el beneficio recibido, para que otros a su vez puedan ser objeto de ayuda.

Seria trascendente para las administraciones gubernativas recordar y poner en vigencia sistemas que procuren ante la necesidad habitacional, generar tanto crédito como sea posible y proporcionar tanta asistencia como sea necesaria, recordando que los sectores más necesitados quedan excluidos de los criterios de mercado y de la libre competencia,

y que la vivienda social no es un sector comercial o un sector sujeto a la competencia como los demás.

c) Acercamiento a un concepto de Vivienda Digna

Más allá de la amplia recepción que, a nivel normativo, recibe el derecho a la vivienda en los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, conviene detenerse a analizar la protección que otorga el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>13</sup> y, específicamente, en la labor que ha efectuado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en relación a la determinación del contenido y al alcance del derecho a la vivienda.

Vivienda digna es en la terminología del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) “una vivienda adecuada, componente imprescindible de un nivel de vida adecuado para sí y su familia”.

Entonces **vivienda adecuada** y **vivienda digna** son términos que no deben ser interpretados con un criterio estrecho, no basta un mero tinglado para considerarlo vivienda digna. Debe reunir, las condiciones de dignidad en torno a su origen, finalidad, y constitución misma.

De este modo, la Observación General N° 4 del Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fija el contenido del derecho a la vivienda adecuada al establecer que sus elementos son:

- Seguridad jurídica de la tenencia: De acuerdo a lo dispuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la tenencia puede adoptar diversas formas (alquiler,

---

<sup>13</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

arriendo, vivienda en cooperativa, ocupación, asentamientos informales, entre otros), pero sea cual fuere, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas. Por su parte, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: por otra parte, el Comité dispone que la vivienda debe contener servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, a su vez, las personas deberían tener acceso a recursos naturales y comunes, como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y aseo, entre otros aspectos. Por su lado, los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda; mientras que se debería proteger, por medios adecuados, inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.

- Habitabilidad: Una vivienda adecuada debe ser habitable, por lo tanto, debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes, protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento; y debe garantizar la seguridad física de sus ocupantes.

- Asequibilidad: La vivienda adecuada debe ser accesible. En efecto, debe concederse a los grupos en situación de desventaja (como la población con escasos recursos económicos) un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. También debe garantizarse cierto grado de prioridad a algunos grupos como las personas de edad, los niños, los enfermos, entre otros. Tanto las leyes como las decisiones políticas en materia de vivienda deben tener en cuenta las necesidades especiales de estos

grupos. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

- Lugar: La vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a los lugares de trabajo, a los servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe encontrarse en lugares contaminados ni cercanos a fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de sus habitantes.
- Adecuación cultural: La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. El desarrollo y modernización de la vivienda, deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y asegurar, entre otras cuestiones, los servicios tecnológicos modernos.

Es decir que entonces la vivienda inadecuada se caracteriza, entre otros factores, por la baja calidad de la construcción, la carencia de servicios básicos, la inseguridad de la tenencia y la precaria situación de los atributos urbanos de los barrios; lo cual, en conjunto, acarrea una alta vulnerabilidad social y económica, también frente a los riesgos naturales y ante varios tipos de enfermedades asociados a las malas condiciones habitacionales.

De lo expuesto, se concluye que el derecho a la vivienda digna deriva del derecho a la vida, primer derecho humano, reconocido por el derecho positivo vigente.

El problema actual de crecimiento de las ciudades denota la existencia de una brecha importante entre los sectores de mayor y menor poder adquisitivo, situación que genera periferias con poblaciones segregadas, esto se visibiliza tanto en la provincia de Entre

Ríos como en toda la República Argentina, en donde aparece un notorio incremento de construcción de los barrios privados (*countries, barrios cerrados, clubes de campo*) como así también un crecimiento exponencial de los barrios pobres (barrios de viviendas precarias, barrios sociales, asentamientos o villas).

Lamentablemente, se demora una respuesta seria y a tiempo del Estado, para el desarrollo de programas efectivos de infraestructura, acceso a la propiedad segura de la tierra y de acceso al desarrollo de una vivienda adecuada.

En estos primeros casi veinte años del siglo XXI, el porcentaje de personas con vivienda inadecuada está en notorio aumento.

Es de destacar que sin lugar a dudas las personas deben procurarse una vivienda digna, a través de su esfuerzo y trabajo, y conforme la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, arts. XXX, XXXVII, son los padres quienes se encuentran obligados en primer lugar a procurar la vivienda de sus hijos menores, y luego son los hijos con relación a sus padres cuándo éstos lo necesiten.<sup>14</sup>

Pero ante la imposibilidad de aquéllos, en procurarse la satisfacción de este derecho primordial, será al Estado a quien corresponderá actuar subsidiariamente, creando las condiciones para que aquéllos procuren por sí mismos la vivienda, y luego –llegado el caso- a través de distintos medios entre los que caben contarse los planes de créditos para viviendas masivas o sociales, los subsidios, los programas para personas en situación de calle, procurando en todo momento respetar la dignidad de la persona humana y su responsabilidad, la igualdad ante la ley y el bien común del todo social.

---

<sup>14</sup> OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Básicos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. arts. XXX, XXXVII.

Ante esta situación se detectan como prioritarias la atención de dos situaciones que no hay que perder de vista, los gobiernos y los particulares buscan soluciones muchas veces compelidos por la urgencia, apareciendo tanto así: planes y programas gubernativos (programas de emergencia habitacional) e incentivos o facilidades económicas (prestamos, blandos para la autoconstrucción) con escasa o nula asistencia profesional, generando a menudo soluciones deficitarias que empeoran con el correr del tiempo.

No se debe olvidar que, a su vez, el alquiler informal es una respuesta a la necesidad habitacional por la que miles de personas, que al no contar con las condiciones requeridas por el mercado de alquileres, deben vivir en lugares con condiciones inadecuadas y a un costo muy alto, hay que tener en cuenta que también la demanda del alquiler excede la oferta por lo que existe una clara preferencia de los propietarios por, inquilinos de clase media y sin hijos.

#### **d) El Derecho a la Vivienda**

En la República Argentina el derecho a la vivienda es un Derecho Humano consagrado en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, definido como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”<sup>15</sup>

Particularmente, el derecho a la vivienda es receptado expresamente en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el artículo 5 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el

---

<sup>15</sup> Op. Cit . Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

artículo 14 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en el artículo 27 de la Convención de los Derechos del Niño; en el artículo XI de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre; y en el artículo 26 a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; entre otros.<sup>16</sup>

En efecto, corresponde aclarar que todos los tratados internacionales mencionados integran el ordenamiento jurídico argentino puesto que, en razón de lo dispuesto en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, son pactos y/o tratados internacionales con jerarquía constitucional y sus consideraciones son obligatorias para el Estado Nacional como para todos los Estados Provinciales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un órgano conformado por especialistas en el tema que interpreta y supervisa la aplicación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* por sus Estados miembros.

Así, los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "Observaciones Finales". Igualmente, el Comité publica su interpretación de las disposiciones del Pacto en forma de "Observaciones Generales". En este orden se dictó la Observación General N° 4 que establece:

- Dado que muchas de las medidas para promover el derecho a la vivienda solo requieren la abstención de ciertas prácticas y un compromiso para facilitar la

---

<sup>16</sup> Infoleg. Información Legislativa y Documental. Declaración de Derechos Humanos. Adoptada por la Resolución 217 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas 10 de diciembre de 1948.

autoayuda de los grupos afectados, existen ciertas medidas que los Estados deben tomar inmediatamente, independientemente de su desarrollo.

- Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, concediéndoles una especial atención. En consecuencia, las políticas y la legislación no deben estar destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.
- Si bien los medios para lograr la realización del derecho a la vivienda varían de un Estado a otro, su implementación requiere de una estrategia nacional de vivienda que suponga la participación de los afectados. Asimismo, deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales, con el objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, etc.) con las obligaciones del artículo 11 del PIDESC.

En Argentina, el ordenamiento jurídico está conformado por leyes con distinta jerarquía, así, y más allá de la amplia protección que el derecho a la vivienda recibe en los pactos y tratados internacionales con jerarquía constitucional, el derecho a la vivienda se encuentra consagrado también en diversas normas nacionales, entre la que se destaca, principalmente y de manera específica en la Constitución Nacional.

El derecho a la vivienda fue receptado por primera vez a nivel constitucional, en la Constitución Argentina del año 1949, que entre sus principales normas, incorporó los derechos de segunda generación (laborales y sociales), reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, la norma constitucional establece en su artículo 37 (I Parte, inciso 6) que el “derecho al bienestar de los trabajadores, se

concreta en la posibilidad de disponer de vivienda (...)", mientras que el mismo artículo 37 (III Parte, inciso 2) estableció que: "el derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidad hogareñas, es inherente a la condición humana para la tercera edad".

La reforma constitucional del año 1949 fue derogada por una Proclama Militar en el año 1956, y en el año 1957 una simulada convención se limitó a incluir el artículo 67 inc. 11 de la Constitución Nacional (en el que se incluyó entre los códigos que puede dictar el Congreso al "Código del Trabajo y de la Seguridad Social), y a incluir el artículo 14 bis en el que se consagraron una serie de derechos laborales, sindicales y sociales, entre los que se incluye al derecho a la vivienda.

De este modo, el actual artículo 14 bis de la Constitución Nacional afirma que: "*El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna*".

No obstante, lo expuesto, es importante aclarar que la ley que, por mandato constitucional, debería determinar el contenido del derecho a la vivienda nunca fue dictada.

A posteriori en el año 1994, se produjo la reforma a la Constitucional que dejó vigente el artículo 14 bis, e incorporó el ya visto artículo 75 inciso 22.

Ahora bien, el derecho a la vivienda no solo está receptado y regulado en el orden nacional, sino que también encuentra expresa recepción en el ordenamiento jurídico de la Provincia de Entre Ríos. En efecto, la Constitución de la Provincia dispone:

**ARTÍCULO 25:** "*El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los habitantes a una vivienda digna, con sus servicios conexos y el espacio necesario para el desarrollo humano, en especial destinado a los sectores de*

*menores recursos. Planifica y ejecuta una política concertada con los municipios, comunas e instituciones que lo requieran, con el aporte solidario de los interesados”<sup>17</sup>*

Por otro lado, además de estar previsto a nivel constitucional, existen leyes nacionales y provinciales que protegen el derecho a la vivienda en Argentina.

## 2. Situación habitacional. Breve Reseña <sup>18</sup>

### a) Período 1900 hasta el año 1946: Modelo Agroexportador

Es importante recordar que en los primeros años del siglo XX aparece muy fuerte el fenómeno de la inmigración (especialmente la europea) y también de la propia migración interna desde el campo a la ciudad, fenómeno que ya había comenzado a desarrollarse a fines del siglo XIX pero que se profundiza en los primeros años del nuevo siglo.

Los nuevos pobladores de las ciudades encuentran, como paliativo a la problemática de la carencia de vivienda, una serie de soluciones entre las que se destacan el “conventillo” que no es otra cosa que las antiguas casonas que son alquiladas a razón de una habitación por familia, con uso compartido de baño y cocina, casi siempre ubicadas en la zona céntrica de la ciudad y también como una forma de mitigar la carencia de vivienda, la aparición de los “inquilinos” que tienen el mismo esquema de uso que los conventillos, pero se desarrollan en edificios construidos específicamente para ello y se ubican en barrios más alejados del centro de la ciudad.

---

<sup>17</sup> Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Sancionada el 3 de octubre de 2008. Imprenta Oficial de Entre Ríos.

<sup>18</sup> Kullock David-Murillo Fernando. Vivienda Social en la Argentina. Un siglo de estrategias espontaneas y respuestas institucionales 1907-2007. Universidad Católica de Salta. EUCASA. 2010

Señalamos la aparición del Estado como aportante de soluciones a esta nueva problemática, a mediados del año 1907, en donde la Municipalidad de La Ciudad de Buenos Aires construye el primer barrio, acción ésta instrumentada por la ley N° 4824 del año 1905 denominada de “casas baratas”.

Es decir, ya aparecen por ese entonces las primeras intervenciones del Estado en la construcción de pequeños conjuntos de viviendas dirigidos principalmente a la clase obrera; acciones que se sumaron a otros paliativos similares que ya venían desarrollando asociaciones de beneficencia y la iglesia católica.

En el año 1915 el Estado Nacional dicta la Ley N° 9677, que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, Comisión a la que se le asignan los fondos –provenientes de las carreras hípicas- para la construcción de viviendas obreras. Aparece así en las decisiones de gobierno la necesidad de discutir el concepto de la vivienda obrera y del rol que debe tener el Estado como sujeto responsable de dar soluciones a estos nuevos problemas urbanos.

En el año 1921 nuevamente actúa de manera directa el Estado Nacional al dictar las leyes de congelamiento de alquileres, teniendo en cuenta que la gran mayoría de la población obrera ocupaba viviendas en alquiler.

Las ideas de atender la creciente demanda de vivienda por parte del sector obrero es decir de los que trabajaban en las fábricas que se fueron instalando cerca de las grandes ciudades (Buenos Aires, Rosario, Córdoba), está vinculada a la necesidad de ayudar a que esas fábricas cuenten con una mano de obra viviendo cerca de la unidad de producción y en condiciones dignas.

Por ello se da también en este tiempo, la construcción de proyectos de viviendas obreras con aportes de las fábricas más importantes y de la participación del sector público,

articulación que ira reapareciendo a lo largo del tiempo como medidas de solución para atacar el problema del déficit habitacional.

Esta articulación público-privado vuelve a tomar vigor a fin de siglo XX como respuesta novedosa a los problemas de la vivienda.

El Estado también da un paso más, favoreciendo la construcción de viviendas con pequeños talleres para los artesanos y una incipiente clase profesional que comenzaba a desplegar su actividad en las grandes ciudades.

Estos planes habitacionales, de poca envergadura, incorporaban ideas vanguardistas europeas, tales como el concepto de ciudad-jardín, que han aportado un rasgo distintivo en el planeamiento de las ciudades argentinas. Aunque actuando en forma aislada y fragmentada, aportaron insumos metodológicos y conceptuales para posteriormente elaborar las políticas habitacionales. Tal es el caso del diseño innovador en los trazados urbanos, como asimismo la exploración de técnicas constructivas que permitieran la producción masiva de unidades de vivienda, logrando “costos sociales”, accesibles a las franjas poblacionales más pobres. Las tecnologías y diseños aplicados respondían a las escuelas de arquitectura vanguardistas, utilizando principios de racionalidad de materiales, espacios e imágenes modernistas, a través de tipologías que representaban las necesidades de una clase media-baja en ascenso. También existía una preocupación por insertar adecuadamente estos proyectos en la ciudad, eligiendo zonas con buena accesibilidad y en las direcciones donde se preveía que se produciría el crecimiento industrial urbano, que era el principal generador de empleo para las clases populares.

El esquema financiero aplicado respondía en la mayoría de los casos al uso de créditos subsidiados por parte de los propios industriales, interesados en disponer de una mano de obra adecuadamente alojada y próxima a sus puestos de trabajo. Como ejemplo destacado

debemos mencionar el caso de Alpargatas -en el barrio de Barracas- de la Capital Federal, es elocuente en cuanto a cómo se moldeaban articulaciones privadas adecuadas a las condicionantes y modalidades de la época, teniendo como epicentro la cuestión del desarrollo barrial.

En la ciudad de Santa Fe, ya existía una ley del año 1890 de excepción impositiva por diez años a la construcción de casas de alquiler para obreros. De esta manera, el Estado buscaba asegurar la disponibilidad de stock construido para épocas de gran demanda de mano de obra en una capital provincial que crecía en su sector industrial. Así, la ciudad se pobló de numerosos edificios específicamente destinados para tal fin, los cuales constituyeron una respuesta efectiva al creciente déficit habitacional insatisfecho.

También es importante enfatizar que, entre las iniciativas emblemáticas de producción de hábitat social, a principios de siglo XX pueden reconocerse el accionar del campo cooperativo, destacándose la Cooperativa “El Hogar Obrero” valorable por su continuidad en el tiempo, ya que perduró durante casi todo el siglo XX, con una fuerte diferenciación antes y después de 1970. Antes, con un papel destacado en los procesos de integración social, y después, con su expansión y también su crisis<sup>19</sup>. Esta construcción cooperativa representa la expresión más cabal de las ideas socialistas puestas en práctica en una organización social, iniciando un proceso de acumulación mediante el ahorro y la inversión, inicialmente en vivienda y, posteriormente, en cadenas de supermercados, lo que le permitiría sobrevivir en el mercado.

También hay que mencionar las iniciativas provenientes de la iglesia católica, que respondieron a lo establecido de manera innovadora por la encíclica “Rerum Novarum”

---

<sup>19</sup> Forni Floreal-Roldan Laura. Integración Social y Regulación del Mercado. Una experiencia de la economía social argentina. El Hogar Obrero 1905-1991. Editorial CICCUS 2004.

del año 1891, que establecería la doctrina social de la Iglesia Católica incluyendo la cuestión social; o sea, el reconocimiento del crecimiento de la marginalidad y de la pobreza como resultado del sistema capitalista, problema que debería resolverse a través de la caridad cristiana.<sup>20</sup>

A partir de la década de 1930, en coincidencia con la debacle económica internacional de 1929 que en nuestro país promovió una rudimentaria industrialización producto de la sustitución de importaciones, aparecen con fuerza las villas de emergencia o villas miseria.

Esta primaria industrialización motivó el desplazamiento desde el interior del país de más de un millón de personas hacia las grandes ciudades, en particular hacia la ciudad de Buenos Aires, en búsqueda de un trabajo como opción a la desocupación y a la indigencia en la que vivían en sus lugares de origen, especialmente en las zonas agropecuarias.

En un contexto de una muy importante migración interna y la ausencia de políticas de vivienda, salvo alguna que otra medida que casi nada aportó y menos solucionó, nacieron estas villas de emergencia, relacionadas a una supuesta transitoriedad temporal hasta el mejoramiento de las condiciones económicas y en especial habitacionales de sus moradores.

Éste, en ciernes sistema capitalista se desarrolló, absorbiendo a una mínima parte del número de migrantes esperanzados venidos del interior del país, pero la mayoría volvió a quedar prontamente como desocupado, pero ahora viviendo en una desconocida y hostil gran ciudad, así esos conglomerados, barrios, villas que eran considerados como “de

---

<sup>20</sup> Encíclica “Rerum Novarum”. Encíclica social de la Iglesia católica. Promulgada por el Papa León XIII en el año 1891.

emergencia”, pasaron a ser villas de miseria y de carácter permanentes, constituidas por míseras casillas de chapa y cartón.

Se conoce desde ese entonces a las villas miseria, como la ocupación de una fracción baldía -fiscal o privada-, realizada en forma paulatina y pacífica, pero sin permiso del propietario, por familias que erigen en ellas viviendas individuales precarias realizadas con materiales de desecho (lata, cartón), o con materiales de construcción tradicionales (ladrillos, chapas, maderas) pero con deficiencias constructivas. El conjunto termina configurando un agrupamiento confuso de trazado irregular, notoriamente desprovisto de mejoras urbanas (lo usual es la conexión clandestina a la red de electricidad y el uso colectivo de surtidores de agua). La ubicación es central (zonas portuarias o ferroviarias) lo más próximas posible al centro, en predios que se encuentran fuera de uso por presentar algún inconveniente: riesgo de anegamiento, proximidad a basurales, etc.

Culturalmente significó también la aparición de un desdichado término para esos pobladores, tal como fue el de “villeros”, lo que encarnó un estigma que caló muy hondo en la sociedad argentina, porque expresó discriminación y desprecio, siempre se tuvo y se tiene actualmente ese término como descalificación hacia los habitantes de las villas.

Este agravio a la conciencia humana, está plenamente vigente en nuestros días.

A pesar de este cuadro de situación, la cuestión habitacional no llegará a ser un problema masivo ni preocupante hasta la segunda posguerra mundial, momento sí de intensa industrialización y fuerte afluencia inmigratoria del interior y de países limítrofes. Es en éste período en que el tema de la vivienda obrera o social se posiciona fuertemente en la agenda pública.

b) Período 1946 al año 1955: Instauración los Derechos Económicos y Sociales<sup>21</sup>

Los problemas económicos y sociales surgentes, finalizada la segunda contienda bélica, instala a la problemática de la falta de vivienda como uno de los temas centrales de la discusión gubernativa, problema este que se manifiesta contundentemente como una carencia lacerante para millones de argentinos.

Deberían aparecer de manera inmediata respuestas a esas carencias que además deberían considerarse como soluciones que abarcarían tanto a una concepción arquitectónica-urbanística con nuevas ideas -relativas al poder vivir bien como así también al buen convivir, no en el sentido del lujo y de la fastuosidad, sino del confort mínimo para la vida armoniosa y saludable y desde los recursos puestos para su realización.

La política habitacional en este período trajo una nueva visión arquitectónica del espacio familiar para la vivienda y un nuevo desarrollo urbanístico comunitario puesto en ejecución en barrios y en ciudades pequeñas, se desarrolló fuertemente el concepto que en vez de crear lugares a donde alojarse el objetivo era asegurar una mejor calidad de vida, es decir de manera clara trasciende el mero alojamiento entre cuatro paredes, por más que estas fuesen mejores que los anteriores “ranchos, conventillos o departamentos inhabitables que ofendían la condición humana”.

En toda la política de vivienda, interviene directamente el ministerio de Salud fijando normas y pautas habitacionales, estableciéndose objetivos precisos para que las unidades de vivienda fuesen luminosas, con todos los servicios disponibles y con todos los espacios

---

<sup>21</sup> Kullock David-Murillo Fernando. Op. Cit.

necesarios para la recreación de las personas, se pensó una política que garantice un ciudadano con mejor medicina, mejor educación, que tuviese un lugar digno adonde vivir. Con este fundamento aparecieron los nuevos barrios, creados de cero en zonas de tierras desaprovechadas de todo uso y en los que se inauguró una arquitectura y un concepto urbanístico adonde prevalecieron conceptos transformadores (autoabastecimiento de servicios y actividades comunitarias a desarrollarse en el marco de las propios límites de esos barrios y pequeñas ciudades) además con un diseño arquitectónico pensado para la circulación racional, prevaleciendo los espacios abiertos, para la mejor calidad del ambiente y del esparcimiento.<sup>22</sup>

El análisis de la legislación referente a la política habitacional es este período y en particular a la vivienda de interés social, debe ser enmarcado en la Constitución Nacional del año 1949, que establecen los principios de Justicia Social propuestos por la Encíclica “Rerum Novarum” del año 1891, la encíclica “Quadragesimo Anno”<sup>23</sup> del año 1931 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de N.U del año 1948.

El texto constitucional en el capítulo IV, art. 38 y 39, establece la doble función de la propiedad privada (social e individual) y se subordina el capital al servicio de la economía, y ésta al servicio del bienestar social.

De esta manera quedan reducidas las posibilidades de especulación inmobiliaria, tanto en lo que hace a la construcción de viviendas, como a las locaciones urbanas. La vivienda no se entiende como mercancía sino como bien social.

---

<sup>22</sup> CARRILLO Ramón. Nota Publicada por Arquitectura y Comunidad Nacional-Nº 2 Escuela Arte, Ciencia, Técnica y Comunidad Nacional.

<sup>23</sup> Encíclica Quadragesimo Anno. Papa Pío XI sobre la Restauración del Orden Social, 15 de mayo de 1931.

En el cap. III, art. 37, inc. 9, se ubica a la capacidad productiva y al empeño de superación como las actitudes que fundamenta el derecho al mejoramiento económico: “la sociedad debe apoyar y favorecer las iniciativas tendientes a ese fin y estimular la formación y utilización de capitales, en cuanto constituyen elementos activos de la producción y contribuyen a la prosperidad general”.

Es así que, en este período se registra un importante impulso activador en la industria de la construcción (tanto privada como pública) que se constituye en uno de los más importantes factores de crecimiento económico global.

En el inc.6 del mismo artículo define el derecho de los trabajadores al bienestar “...cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas...”. Esta norma se objetiva en las facilidades que tenía el trabajador de acceder a créditos hipotecarios baratos y reintegrables en largos plazos. El crédito individual para la construcción de viviendas en lugares a elección de beneficiario y la construcción de ciudades/barrios, adonde conviven viviendas individuales y colectivas.

En la Constitución se incluyen además los derechos de la ancianidad a poseer una vivienda digna, estableciendo en el cap. III, art. 3, inc. 2 que el anciano tiene derecho a “...un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas” y que ese derecho, extensivo a todos los demás integrantes de la comunidad, es inherente a la condición humana.

Dos herramientas se dispusieron desde 1946 en adelante para llevar a cabo la política habitacional-urbanística, en primer lugar, las entidades que debían otorgar los créditos y ejecutar las construcciones fueron:

- el Banco Hipotecario Nacional

- el Ministerio de Obras Públicas
- las municipalidades

La segunda herramienta fue la puesta en marcha, de nuevas políticas públicas imbuidas en conceptos habitacionales y urbanísticos, que empezaron a mejorar la vida hogareña y comunitaria de muchos argentinos.

El Banco Hipotecario<sup>24</sup> tiene origen durante la primera presidencia de Roca, en el año 1886 se sanciona la Ley 1804 que lo crea, su objetivo fue el de "...facilitar préstamos sobre hipotecas en toda la República, bajo la base de la emisión de cédulas de crédito que se extinguirán por medio de un fondo amortizante acumulativo", es importante destacar que nada dice la ley en sus setenta artículos sobre que los fondos a prestar fuesen orientados a viviendas de carácter popular, obviamente este concepto no estaba instalado en los hombres de la generación del 80, es por eso que en esa época tan disparar florecen palacios y por el otro lado aumentaron los conventillos a donde fueron a parar miserablemente los millones de inmigrantes que vinieron a poblar el territorio argentino, (como ejemplo, tomando desde el año 1920 hasta el año 1946, el Banco Hipotecario había concedido 14.800 préstamos para la construcción de viviendas rurales y urbanas, y desde el año 1947 hasta el año 1951, el mismo banco otorgó más de 170.000 préstamos.).

Aparecía una política de gobierno en donde los humildes podían tener acceso a una vivienda, un esfuerzo impensado que permitió acceder a quienes vivían casillas de lata y cartón a una vivienda digna, destacando que no existía un regalo, dado que lo otorgado se pagaba, a través de créditos de ese -Banco Hipotecario- suficientemente blandos y accesibles para los trabajadores, se generaron modalidades crediticias

---

<sup>24</sup> Fundación del Banco Hipotecario Nacional - Efemérides Argentina.

s en donde no primó la rentabilidad y en donde el estado asistía compensando las pérdidas que pudieran acaecer en la operatoria descripta, dirimiéndose entre una política social o el lucro y la rentabilidad estrictamente capitalista.

Se cumplió con el objetivo de garantizar un derecho, el de la vivienda, la amplia canalización del crédito en todo el país posibilitó al final de ese quinquenio, con un número record de viviendas otorgadas y construidas, 350.000 unidades. En el año 1952 la inversión en vivienda era del 5,9% del P.B.I., para el mes de septiembre del año 1955 se llevaban construidas 150.000 viviendas, lo que hace para el período 1946-1955 la suma total de medio millón de casas.<sup>25</sup>

Entre el año 1952 y el año 1955:

- el Banco Hipotecario apoya a las organizaciones gremiales y/o cooperativas para planes de viviendas conjuntos y también para que otorguen prestamos individuales a sus afiliados a fin de poder construir su vivienda propia;
- el Banco de la Nación Argentina interviene fuertemente en el otorgamiento del crédito para la vivienda rural;
- el Banco Industrial canaliza créditos para todas las industrias proveedoras de la construcción de viviendas.

El gobierno otorgó créditos para la construcción de una vivienda en un lugar elegido por su beneficiario, pero también tomó fuertemente la iniciativa al crear barrios y barrios ciudades, estableciéndose además conceptos nuevos en arquitectura y urbanismo que apuntan a mejorar la calidad de vida (no solo a atacar el déficit habitacional), diseñándose

---

<sup>25</sup> Revista summa. revista argentina dedicada a la arquitectura, el diseño y el urbanismo. Fundada por el arquitecto Carlos Méndez Mosquera.

viviendas según varios criterios con diferentes variantes, con un amplio repertorio tipológico, pero en rigor todos unidos por un hilo conductor, cual fue el de permitir a los habitantes del lugar un ambiente saludable en todas las acepciones posibles de este término, en especial un ambiente que mereciese ser vivido.

Ésta definida concepción arquitectónica y urbanista, condicionó positivamente la estética de las construcciones y de las urbanizaciones, con materiales afines a la idiosincrasia de los habitantes, diseños donde prevalecen los criterios humanísticos (18), naciendo una tipología de arquitectura reconocible aun hoy, que trascendió el tiempo y los gobiernos, diseños visibles en miles de viviendas, emprendimientos comunitarios y hasta en la obra pública, esta amplia gama de modelos de viviendas que se construyeron, (como el chalet argentino), icono de todo el plan del gobierno en la materia, tenía a su vez diferencias entre sí, en diseño y dimensiones, barrios modulares de mono-blocks de baja altura (de dos y tres pisos); barrios modulares con mono-blocks (de hasta diez pisos) con distintos tipos de departamentos en los mismos, muchas unidades fueron diseñadas por los propios beneficiarios sobre prototipos suministrados por las entidades.

Es de destacar que todos los proyectos de viviendas obreras o sociales estaban inmersos de la misma concepción, por los espacios verdes y los centros comunitarios, más grandes o más pequeños, pero siempre presentes.

También y aunque por razones diferentes copiando una política pública aplicada con éxito en Inglaterra, aparecen en este período gubernativo de manera tangible, el modelo de las ciudades jardines, es decir la creación barrios alejados de la concentración urbana.

La aplicación de ésta política pública consistió en crear núcleos habitacionales con muy buenos materiales y diseños posibles y modernos para la época, para que en ellos pudiesen vivir los trabajadores, el ejemplo es la construcción de lo que se conoce como ciudad

Evita, fundada en el año 1947 a pocos kilómetros de la avenida Gral. Paz, entre las localidades de Aldo Bonzi, Isidro Casanova, Tablada y el Río Matanza, en el hoy Partido de La Matanza, construyéndose cinco mil viviendas de las quince mil previstas y no construidas por el golpe militar del año 1955 se construyeron las viviendas en un campo despoblado, no estaba lejos de la Capital Federal, pero su tamaño y la dotación de infraestructura de servicios e instituciones que contendría, la irían a convertir en una ciudad satélite, es decir, autosuficiente sin dependencia de la mega ciudad de Buenos Aires, pero cerca de un entorno industrial adonde cumplir las tareas laborales, se diseñó como lugar para vivir, no como mero alojamiento, con varios tipos de diseño para las unidades de viviendas, se previeron módulos de edificios de baja altura con “alta calidad funcional, formal y constructiva”, con las mismas premisas que las casas individuales y con espacios verdes apenas se sale de ellos, se conjuga esparcimiento, vida sana, individual y comunitaria, con baja densidad de población, polideportivos para la práctica de actividades físicas y/o deportivas, y la construcción de escuela, hospital, teatro, cine, comercio, iglesia, etc., todo ello conformando el predio de este barrio-ciudad.

La implementación de políticas públicas diseñadas y ejecutadas de manera correcta produjo en este decenio un notable avance en el reconocimiento del derecho de acceso a la vivienda digna, siendo habitantes de villas de emergencia para el año 1956, de solo el 2% del total de la población (19). En este período, la política de vivienda fue asumida por el gobierno nacional e incluida en un plan a largo plazo, cuyo objetivo era dar soluciones serias al grave problema social que la vivienda representaba. A partir del año 1995 el gobierno de facto, suprimió las políticas habitacionales que se venían desarrollando, produciéndose un notable crecimiento de villas de emergencia y villas miseria, particularmente en las ciudades de Buenos Aires y de Rosario.

c) Periodo 1955 a 1972: Interrupciones al Sistema Democrático

Para adentrarnos en las políticas habitacionales desarrolladas en la República Argentina en este período, de manera somera y a efectos meramente informativo, no podemos dejar de señalar el contexto económico-político imperante en los países de América Latina y en particular en Estados Unidos de América, señalando como elementos decisores:

- 1) la referencia global, respecto del marco de la nueva contienda bélica denominada Guerra Fría.<sup>26</sup>
- 2) el fundamento doctrinal establecido por Estados Unidos de América bajo la lógica de “la Seguridad Nacional”.

La Doctrina de Seguridad Nacional<sup>27</sup> es una macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la ocupación de las instituciones estatales por parte de los militares, sirviendo esto para legitimar el nuevo militarismo surgido en América Latina, que consta de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales (21), se tiene como momento de fundación de la misma, la aprobación del memorándum NSC-68 por el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos en el año 1950, documento que constituye la base teórica con que los ejércitos de Latinoamérica

<sup>26</sup> George Orwell. Escritor inglés usó «guerra fría» como un término general en su ensayo *You and the Atomic Bomb* (en español, *La bomba atómica y usted*), publicado el 19 de octubre de 1945 en el periódico británico *Tribune*. describir específicamente la confrontación geopolítica entre la Unión Soviética y los Estados Unidos de posguerra.

<sup>27</sup> Gustavo M. Bosio Haulet, Carlos A. Juárez Centeno. La Doctrina de la Seguridad Nacional, sus orígenes, evolución e impacto en los países del Cono Sur de América Latina durante la Guerra Fría, con especial referencia al régimen político argentino. Universidad Nacional de Córdoba. Revista del Centro de estudios Avanzados.2003.

comprendieron su función en el contexto geopolítico diseñado por la guerra, actividad desarrollada por la tristemente famosa Escuela de las Américas encargada de la educación y formación de los oficiales militares de los ejércitos latinoamericanos.

La llamada guerra fría o guerra contra el comunismo, impregnó a las sociedades de toda América de la lógica de la guerra interna que se caracteriza con la aniquilación programada de la actividad del campo político, actividad que fue desarrollada desde y por la estructura misma del Estado, paradójicamente, el mismo Estado el cual es encargado de construir el principio de legalidad que rige la vida en comunidad, así el Estado es despojado de su condición de administrador de la vida pública, y una vez que el Estado es despolitizado, de una manera violenta, brutal, en donde no se miden costos ni se contemplan situaciones particulares, el estado pierde toda su centralidad como actor principal de articular a la sociedad y a la vida pública en general, conduciendo un conjunto de reformas estructurales que lo llevan hacia su máxima minimización. El gobierno democrático derrocado en el año 1955 y la instauración de un poder autoritario, inmerso en la mencionada teoría completa y comprensiva del Estado, así como del funcionamiento de la sociedad elaborada y establecida en forma taxativa por los Estados Unidos de América, decide también y de manera especial respecto de la política de vivienda, es decir de las soluciones dadas respecto de un problema social central, reconocido como un derecho básico como un esencial derecho humano, produciendo profundos cambios que se plasman en el año 1956 cuando se crea la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV). La CNV hizo el primer censo de villas miseria y encaró junto con el Banco Hipotecario la construcción de una serie de barrios baratos (casitas cuadradas de un piso, sin terraza, con patio) para reemplazar las casillas de chapa

y cartón, se conoce este plan de viviendas como “Plan de Acción Inmediata”, y fue el primer plan de erradicación de villas, que genera como respuesta inmediata a partir del año 1958 la creación de la “Federación de Barrios y Villas de Emergencia”, este Plan de Acción Inmediata, fracaso de forma rotunda reduciéndose a la construcción de pequeñas casitas cuadradas uniformes, a partir del año 1955, fue en rigor un período de anti-urbanización, con una notoria falta de planificación, desorden arquitectónico y urbanístico, la contaminación, el hacinamiento, el ruido, la suciedad, la ausencia de paz y la falta de diseños habitacionales compatibles con la salud y la estética, son características notables de este período, producto esto de la falta de políticas públicas planificadas y del efectivo control de su ejecución. Es en este período de militarización, donde el Estado sufre una transformación sustancial dando fin a su estructura tradicional (objeto y fines) e instaurando institucionalmente la "extinción" de la idea misma de Estado, de su protagonismo ideológico, perdiendo su centralidad en las decisiones políticas y económicas, subordinando su lugar, a la estructura supranacional del capitalismo globalizado.<sup>28</sup>

d) Periodo 1972 a 1990: FONAVI <sup>29</sup>

Políticas Publicas habitacionales desarrolladas en este período de tiempo, por gobernantes de distinto extracto político aunados por un hilo conductor:

---

<sup>28</sup> Versión revisada y actualizada del Capitulo I . El oficio de la guerra. La seguridad nacional. Colombia, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

<sup>29</sup> Ministerio de Economía. Fondo Nacional de la Vivienda. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. 2000.

Diversos Gobiernos militares (1970-73): Creación del “Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)” por la Ley N° 19.929 del año 1970 con el objetivo general de contar con recursos genuinos para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna de los sectores de menores ingresos de la población. En verdad fue una acción desesperada para poder intervenir en el tema habitacional de manera populista y clientelista para evitar focos de conflictos como el denominado Cordobazo.

Durante el año 1972, bajo la presidencia del General Agustín Lanusse se dicta la Ley N° 21.581, que precisa y enmarca las actividades del Fondo, determinándose que los recursos del mismo, debían ser destinados a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura y de equipamiento comunitario complementarias y asociadas a la ejecución de los planes de viviendas predeterminados por las operatorias vigentes en cada momento.

Este sistema está integrado por el FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), los Organismos Ejecutores Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones, y el Consejo Nacional de la Vivienda, sus recursos están destinados a financiar total o parcialmente los emprendimientos destinados a cumplir con el objetivo de la Ley y se ejecutan con la intervención de los Organismos Ejecutores de vivienda a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por acción directa o con la participación de municipios, comunas o entidades intermedias.

La responsabilidad de estos es la de programación, ejecución, control, adjudicación y recupero de las inversiones realizadas, sus prioridades son atender la demanda

habitacional destinada a familias de recursos insuficientes, mejorando la calidad de vida de los adjudicatarios, facilitando el acceso a una vivienda a través de obras de urbanización, de infraestructura básica y de equipamientos comunitarios, disminuir el déficit habitacional en las distintas jurisdicciones, promover el desarrollo tecnológico del sector de la construcción mediante la aplicación de técnicas y materiales que conduzcan a mejorar la calidad de los productos, con disminución de tiempos y costos, contribuir a la generación de empleos directos e indirectos, apoyando el fortalecimiento de las economías regionales y locales, construir viviendas, por acción directa o a través de entidades intermedias mediante el otorgamiento de créditos individuales o mancomunados.

Gobierno democrático 1973-1976: El gobierno democrático que asume en 1973 estableció metas de redistribución del ingreso para favorecer a los trabajadores y la recuperación de la soberanía de decisión económica, semejantes a las formuladas durante el período 1946-55, considerando la inversión pública como motor del crecimiento económico, tanto como para procurar una redistribución progresiva del ingreso, aunque esta vez se multiplicaron los conflictos internos al disputarse los cupos destinados a vivienda, se mantuvieron los planes ya existentes y se promovió al capital local de construcción, también se amplía el crédito público, especialmente hacia la construcción de conjuntos habitacionales.

Gobierno militar 1976-1983: Nueva interrupción del sistema democrático a partir del año 1976, se paralizaron todas las obras nacionales de construcción de viviendas y se suspendieron o eliminaron las líneas de créditos provenientes de los bancos públicos y privados, los programas de vivienda terminaron centralizados en la Secretaria Estado de

Vivienda y Urbanismo y los Institutos Provinciales de Vivienda que administraban los fondos del FONAVI.

En el año 1977 se comenzó a implementar las normas que rigieron la acción del FONAVI, a partir de allí, se sucedieron muchísimas resoluciones que fueron modificando las normas establecidas inicialmente.

En 1979, se creó la Comisión interregional del FONAVI que faculta a las provincias a participar activamente en las decisiones de la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Se produce nuevamente restricciones del gasto público en el sector de vivienda, produciéndose un agravamiento del déficit habitacional, la transformación del mercado de vivienda urbana restringió el acceso a los sectores de menores recursos a la ciudad, a partir del nuevo código de edificación (1977) y la ley 21.342 de locaciones urbanas (1976), que determinaron la liberalización de los precios de la vivienda. Así, esta pasó a convertirse de un bien social a un bien de mercado, sujeto a las fluctuaciones de la ley de oferta y demanda. Las dificultades derivadas de la crisis económica provocaron nuevamente la redefinición del rol estatal, teniendo que buscar soluciones alternativas a los modos tradicionales de gestión y financiamiento de la vivienda.

Gobiernos democráticos 1983-1990: La política habitacional se estable por: a) la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de La Nación que era el organismo encargado de administrar los recursos del FONAVI, que continua con una estructura burocrática e ineficiente, orientada a la atención de las empresas constructoras, los problemas de adjudicación, deficiencias y vicios constructivos, plazos de construcción extendidos, pagos de cuantiosas sumas por reclamos y el bajo nivel de recupero; y b) Banco Hipotecario Nacional, que continua con la atención diferenciada de sectores

sociales según sus niveles de ingreso y capacidad de ahorro, recuperando operatorias anteriores modificadas e implementando líneas experimentales, que por sus características estaban dirigidas a la población que debería haber sido atendida por el FONAVI.

Es muy importante destacar la existencia del crédito otorgado en el año 1988 por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento que estableció como exigencia la reformulación del sistema FONAVI, intento fracasado tras la cancelación del préstamo en el año 1992. A pesar de ello las resoluciones dictadas en su consecuencia continuaron vigentes, lo cual supuso dejar al margen los criterios universalistas del Estado Benefactor en pos de una focalización a segmentos cada vez más acotados de la población y la disminución de la calidad y del costo de las unidades.

*“De hecho implicó incorporar un criterio mercantilista donde los beneficios recibidos se corresponden de manera directa con la capacidad de pago del beneficiario”.*<sup>30</sup>

Se acentuó la pauperización de los sectores medios a través de la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la creciente desocupación, la tercerización del empleo y la elevación del costo de vida, lo cual afectó considerablemente a la producción especulativa de la vivienda de los sectores medios y repercutió fuertemente en el incremento de hogares deficitarios.

#### e) Periodo 1991 a 2003: Aplicación Políticas Públicas Neoliberales<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Fernandez Wagner, Raúl. Interrogantes sobre la Sustentabilidad de la Política Habitacional Argentina. Fundación Metropolitana. 1998.

<sup>31</sup> Kullock David-Murillo Fernando. Op. Cit.

En este periodo se establecen un conjunto de medidas económicas, que conciben lo económico como una esfera particular de la cuestión nacional, pero no podemos dejar de mencionar que se trató en realidad de un programa de carácter continental de articulación de la fuerza social, en donde la instalación regional del neoliberalismo describe un acontecimiento político más que económico, puesto que las llamadas políticas económicas (privatización, desregulación, descentralización, etc.) constituyen medidas de verdadera economía política.

Si bien estas medidas de economía política en la Argentina comenzaron con el gobierno militar en 1976, es a partir de 1990 que puede caracterizarse como el período en que se realizaron las transformaciones más importantes, es allí cuando la desregulación y las privatizaciones alcanzaron valores antes insospechados, tras las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica.

Los principales aspectos dispuestos por estas leyes fueron dotar de poderes casi ilimitados al Poder Ejecutivo y abrir la economía, dejándola en manos de las empresas privadas. En este periodo la política habitacional no pudo permanecer ajena: se reestructuro el Banco Hipotecario Nacional (BHN) transformado primeramente en Banco Mayorista y luego en Sociedad Anónima sujeta a privatización. Ésta llegó finalmente en 1998.

El FONAVI, por su parte, sufrió el cambio del origen de los recursos (se eliminó el impuesto al trabajo, reduciendo los costos laborales de las empresas), la descentralización de la administración de los recursos (objetivo ampliamente buscado por los gobiernos provinciales), la diversificación de las operatorias y el establecimiento del Sistema Federal de Vivienda.

Se anuló la concepción del problema habitacional como problemática social.

La política de vivienda impulsada por el gobierno se asentó en los siguientes principios:

- Descentralización de las acciones públicas y participación de los demandantes en la definición, localización y ejecución de sus propias soluciones habitacionales.
- Concepción de la vivienda no como cuestión de obra pública sino de obra privada, teniendo el Estado un rol facilitador de las soluciones que la población gestione.
- Soluciones habitacionales a partir de la atención a la demanda (no a la oferta).
- Concepción de la problemática habitacional no como problema de carácter técnico, sino financiero, compatible con las necesidades y con la capacidad de pago de los destinatarios.
- Cesión de la vivienda a manos del mercado, por lo que a cada uno le corresponde la vivienda que su capacidad de pago le permita.

Por su parte, la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) produjo significativas modificaciones en el manejo de los recursos:

- Aumentó la producción
- Se diversificó la oferta
- La población destinataria fue modificada, introduciendo población que ya no respondía a la categoría socio-económica de “recursos insuficientes.”
- El recupero de la inversión mejoró sensiblemente.

Las acciones ejecutadas continuaron respondiendo a las características de la obra pública mediante ejecución empresarial por licitación o adjudicación directa, contrariamente a las propuestas de privatización. Se incorporó a sectores de mayores ingresos, siendo muy baja el total de la inversión destinada a sectores de menores recursos.

Por su parte, la descentralización planteada supuso el traspaso de responsabilidades sin recursos, limitándose a una necesidad de “acordar con las provincias un nuevo esquema de distribución de impuestos, más que a una vocación claramente descentralizante por parte del Estado”<sup>32</sup>

Aparte del descentralizado FONAVI y la política del BHN se añaden dos líneas de acción directa en el marco del “gasto social”:

- Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA);
- Plan Arraigo: destinado a la regularización de tierras.

Ambos con financiamiento de la banca internacional con destinos específicos

En este período se desarrolla una política pública que sólo construye unas pocas viviendas, destinadas preferentemente a las clases medias provinciales y se privatiza la cartera del Banco Hipotecario, volviéndose el crédito prácticamente inaccesible.

f) Periodo 2003 a 2015: Aplicación de Políticas Distributivas<sup>33</sup>

Desde mediados del 2003 se inició un proceso de reactivación acelerada de las obras públicas, especialmente relacionadas a la política habitacional. La cuestión socio-urbana y habitacional fue instalada prioritariamente en la agenda pública nacional, con objetivos de reactivación económica y generación de empleo formal, dándose una fuerte inversión en materia de vivienda.

---

<sup>32</sup> Lydia Mabel Martínez de Jiménez. Directora Nacional de Políticas Habitacionales.2000.

<sup>33</sup> Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Umbrales de un Siglo. De los Conventillos al Plan Federal. 2010

A fines del 2004 el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas.

Se consolidaron así un conjunto de Programas Federales (y/o subprogramas) que actuaron en forma complementaria abarcando diferentes demandas.

La idea directriz fue transformar el hábitat a partir de la provisión de infraestructura básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial.

Esta política pública contiene un efecto multiplicador ya que la ejecución de obras esenciales de infraestructura, favorece el desarrollo de economías locales y genera empleos ligados a la construcción.

Las familias que intervienen en el Programa y los barrios conexos, acceden al agua potable, permitiendo el saneamiento de problemas de salud estructurales y la integración a la ciudad.

Los Programas Federales de vivienda están destinados a la construcción y/o mejoramiento de viviendas, financiados de manera parcial o total, con recursos provenientes del Tesoro Nacional no reintegrables. Dichas obras son ejecutadas a través de los Organismos de Vivienda de las veinticuatro jurisdicciones del país y los Municipios Bonaerenses. Los Programas desarrollaban acciones que tienden a la promoción de una gestión urbana y territorial eficiente y eficaz, con los múltiples objetivos de incrementar la actividad económica, disminuir los índices de desempleo y mejorar la infraestructura dando soluciones a la problemática del déficit habitacional. La Nación en el marco de un

modelo de descentralización operativa, delega en los diferentes organismos ejecutores la responsabilidad de identificación de la demanda, elaboración de los proyectos, llamado a licitación y control de obra de acuerdo a los cupos asignados a cada jurisdicción, en base al análisis de la situación habitacional de las distintas regiones.

En este periodo se trató de poner en vigencia lo establecido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional en su párrafo tercero: *"El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna"*.

El acceso a una vivienda digna es un derecho fundamental que, desde una visión personal, hace a la construcción de una Nación con justicia social, equitativa y con igualdad de condiciones para todos sus habitantes. Por otra parte, la adquisición de una vivienda propia a todas las familias trae aparejado una serie de externalidades positivas para la sociedad en su conjunto.

El acceder a una vivienda propia, para las personas beneficiadas genera mejores condiciones de calidad de vida, particularmente en salud, es decir, disminuye la adquisición de enfermedades, los niños tienen un lugar adecuado para educarse y jugar, un ámbito propicio para la sociabilidad familiar, y una externalidad superlativa en todo sentido, que es el tener el ambiente favorable para lograr una movilidad social ascendente, etc.

A partir de estas premisas, se diseñaron una serie de Programas Habitacionales llevados a cabo a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la cual encomendó a la Secretaría de Obras Públicas de la Nación la tarea de brindar solución a los problemas habitacionales; por consiguiente, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación desarrolló aproximadamente 1.076.000 hogares en todo el país, a partir de diferentes programas, entre lo que se destacan el FONAVI y el PROMEBA I, II y III. Otros de los programas específicos llevados a cabo por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: Programa Federal Reactivación de obras FONAVI I y II, Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Construcción de Viviendas etapa I, Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas, Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas - Mejor Vivir, Programa de Emergencia Habitacional, Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico, Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noreste y Noroeste Argentinos I y II, Programa Rosario Hábitat, Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Programa de Viviendas Cáritas Argentina, etc..

Ejemplo de los Diferentes Programas:

1). Programa Federal de Construcción de Viviendas

- Programa Federal Plurianual de Construcción de Vivienda.
- Programa Federal de Reactivación de Obras FONAVI 1° ETAPA.
- Programa Federal de Reactivación de Obras FONAVI 2° ETAPA.
- Programa Federal de Solidaridad Habitacional.
- Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas.

- 2). Programa Federal de Emergencia Habitacional.
- 3). PROSOFA (Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentinos con necesidades insatisfechas).
- 4). PROPASA (Provisión de Agua Potable, Ayuda Social).
- 5). PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios).
- 6). PROMHIB (Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica).
- 7). Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.
- 8). Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales.

#### 1. Programa Federal de Construcción de Viviendas:

Por medio de los Planes Federales de Vivienda, se incorporan todos aquellos planes de vivienda que se financian con recursos del Tesoro Nacional, destinados a la construcción y mejoramiento de viviendas, llevadas a cabo por cada uno de los 24 organismos jurisdiccionales del país. El Programa busca atender a los hogares de bajos recursos que necesitan una vivienda a través de la financiación con recursos presupuestarios nacionales de la construcción de 120.000 viviendas nuevas e infraestructura en todas las jurisdicciones del país. Las viviendas construidas por el Programa pueden ser individuales o colectivas, cuentan con todos los servicios y tienen una superficie mínima de 44 m<sup>2</sup>.

Posteriormente, se crearon diferentes Subprogramas para atender necesidades específicas en materia de construcción de viviendas e infraestructura: el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios fue el principal.

Se tuvo como Objetivos de gestión la ejecución de obras de construcción de viviendas nuevas, mejoramientos habitacionales y obras de infraestructura urbana imprescindibles

para los conjuntos habitacionales de los Programas Federales de Vivienda, a través de financiamiento a los organismos ejecutores que, mediante un sistema de gestión de obras por convenio, actúan como comitentes; promover la obtención e inversión de recursos en el campo de la vivienda y la infraestructura urbana; promover la calidad constructiva de las viviendas a través de estándares mínimos de calidad; contribuir a la generación de empleo formal productivo y a la solución de los problemas habitacionales existentes; promover asistencia técnica y capacitación a los organismos provinciales de vivienda, entidades intermedias y municipios tendientes a lograr una mayor eficacia y eficiencia de las acciones de vivienda e infraestructura urbana.

Se presenta como metas de gestión la reducción del déficit habitacional a nivel nacional; mejoramiento de la infraestructura urbana; reducción de los niveles de desempleo; reactivación de las economías locales, en particular aquellas vinculadas al sector de la construcción; generar y promover una mayor inclusión social; mejorar la calidad de vida de los hogares.

- Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas:

El Programa busca atender a los hogares de bajos recursos que necesitan una vivienda nueva, mediante la construcción de 300.000 viviendas nuevas e infraestructura en todas las jurisdicciones del país, financiadas con recursos nacionales no reintegrables. Las viviendas construidas por el Programa pueden ser individuales o colectivas, cuentan con todos los servicios y tienen una superficie mínima de 55 m<sup>2</sup> descripción de programas

Nombre del Programa “Federal de Construcción” de Viviendas. Construcción de viviendas de 60 m<sup>2</sup> según la región. Dicho programa es ejecutado a través de los organismos Provinciales de Vivienda y los Municipios de la provincia de Buenos Aires.

- Programa Federal de Reactivación de Obras FONAVI (1° y 2° etapa):

El Programa procuró la reactivación de obras paralizadas o con muy bajo ritmo de ejecución financiada con recursos del FONAVI y ejecutada a través de los diferentes organismos provinciales de vivienda. Se trata de un aporte Nacional no reintegrable. En su primera etapa, el aporte nacional fue del 30% de las certificaciones, mientras que en la segunda etapa ascendió al 50%.

- Programa Federal de Solidaridad Habitacional:

Este Programa aplica recursos nacionales para la construcción de viviendas e infraestructura en las regiones más castigadas del país, incorporando como mano de obra a los beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar y procurando su inserción como trabajadores formales de las empresas que ejecutan las obras. La primera etapa se ejecutó en las provincias con mayor porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas. Tiene como objetivo primordial satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores con mayores niveles de pobreza. Posteriormente se crearon diferentes Subprogramas para atender necesidades específicas como ser emergencias hídricas, sísmicas, sociales y/o climáticas, como así también la construcción de viviendas y destinadas a comunidades Aborígenes.

- Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas:

El Programa tiene como objetivo contribuir a la resolución del déficit habitacional originado en el parque de viviendas que, si bien está construido con materiales no precarios, carece de baño, no cuenta con instalación interna de agua y/o necesita de refacción, ampliación o complemento. El Programa es ejecutado a través de los diferentes organismos de vivienda provinciales, Municipios de Buenos Aires y ONG'S.

#### SUBPROGRAMAS:

Subprograma Federal para el mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias: Este Subprograma está destinado al financiamiento de forma parcial o total de obras de infraestructura o complementarias que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas que se construyen a través de los programas Federales, a partir de la premisa que establece que, una vez concluida la obra de vivienda, la misma debe ser habitada inmediatamente por los adjudicatarios en condiciones razonables de urbanización y con todos los servicios básicos funcionando.

Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios: Este Subprograma está dirigido a la urbanización de villas y asentamientos precarios, localizados en terrenos no inundables cuya situación de dominio permita la regularización dominial de las viviendas y abarca: la construcción de redes de infraestructura (agua, cloacas, electricidad y gas), apertura de calles internas, mejoramiento y construcción de viviendas nuevas.

Subprograma Federal de terminación de Viviendas: Este Subprograma está dirigido a completar las acciones del Programa Reactivación de Viviendas FONAVI en la Provincia

de Buenos Aires, a fin de concluir o dar inicio a proyectos FONAVI contratados y que, por falta de recursos, la provincia no está en condiciones de financiar.

## 2. PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL

Este Programa proponía:

- Generar la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Programa Jefes / Jefas de Hogar y de la población en emergencia habitacional y laboral, a través de la formación de Cooperativas de Trabajo.
- Contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con ingreso por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad.
- Concreción de proyectos sustentables, por medio de la construcción de viviendas nuevas con su correspondiente infraestructura.
- Dejar instalada la salida laboral a través del Programa.
- Movilización de mercados locales de materiales en comercialización y producción.

3. PROSOFA (Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentinos con necesidades insatisfechas)

Su objetivo es incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua, así como de la infraestructura básica y social de pequeñas localidades urbanas, aglomerados rurales y/o colonias agrícolas en nueve provincias del norte de Argentina.

Los objetivos específicos son asegurar la dotación de agua segura de calidad, y acondicionar la infraestructura pública y social de las poblaciones beneficiarias; contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de agua y servicios asociados a la infraestructura pública; mejorar las capacidades de gestión de los organismos involucrados; infraestructura y equipamiento; fortalecimiento del capital social y humano.

El contexto de las poblaciones más carenciadas de la zona norte del país plantea la necesidad de generar condiciones para contrarrestar las inequidades y favorecer la inclusión social.

El programa propone contribuir a mejorar el hábitat de estas localidades para la inclusión de estas poblaciones, a través del desarrollo de proyectos de inversión específicos que brindan soluciones integrales en temas relacionados con la provisión de agua segura, saneamiento, salud, educación, infraestructura pública y comunitaria y equipamiento, entre otros.

El proyecto se enmarca en obras de infraestructura en el área de inversión social, vinculada con algunos aspectos de carácter sanitario, ambiental y educativo. La propuesta contempla además acciones que faciliten la sostenibilidad de las inversiones a través del fortalecimiento del capital social y humano.

#### 4. PROPASA (Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico)

Es fundamentalmente su objetivo la provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales, ejecución de núcleos húmedos y provisión de equipamientos.

El Programa está rediseñando su estructura de funcionamiento sumando a los Organismos Provinciales y Entes del Agua a través de Acuerdos de Cooperación Mutua, tanto para la asistencia técnica como para la ejecución de las obras.

Destinado a resolver las demandas de comunas rurales y semirurales, escuelas y barrios periféricos de núcleos urbanos, para la ejecución de obras de Agua Potable, Desagües Cloacales, Núcleos Húmedos y Equipamientos.

Y así propender a:

- La disminución de aparición de enfermedades de origen hídrico (diarreas hepatitis etc.)
- Disminución de mortalidad infantil y adulta
- Mejora en las condiciones sanitarias y nutricionales
- Mejora en las condiciones ambientales generales
- Provocar un descenso de las necesidades Básicas Insatisfechas, mediante el suministro de un bien esencial al indicador, cual es el agua potable
- Originar un descenso de la mortalidad infantil, así como de los índices de calidad sanitaria, mediante la neutralización y/o eliminación de las enfermedades endémicas de origen hídrico
- Mejorar el nivel de empleo, por la utilización de mano de obra local en la ejecución de los trabajos.

Se satisface la demanda a través de la transferencia de recursos a Provincias, Municipios y Organizaciones no Gubernamentales.

##### 5. PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios)

Este es un programa por el cual se establecen convenios con las provincias y los municipios para construir viviendas a través de ellos. El mismo tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en asentamientos marginales e irregulares. A través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales se propone mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población.

Desde su inicio, el PROMEBA construyó más de 120.000 viviendas. Su estructura organizativa cuenta con una unidad de coordinación nacional que coordina a las unidades ejecutoras provinciales y municipales respectivamente. La Unidad Ejecutora Nacional planifica y realiza el seguimiento de la cartera de proyectos a partir de la priorización. Asimismo, apoya y supervisa a los subejecutores en las distintas fases del Ciclo de Proyectos, evalúa su capacidad de gestión y desarrolla acciones de fortalecimiento y capacitación para incrementarla.

El Programa PROMEBA tuvo sus inicios en el año 1997 con la implementación del PROMEBA I, y luego continuado por el PROMEBA II.

El PROMEBA III se financia con los recursos de una Línea de Crédito (CCLIP) aprobada por el BID que alcanza los US\$ 1.500 millones en un plazo de 25 años y tiene como meta atender un total de 250.000 hogares. Para garantizar el cumplimiento de esta meta, el Gobierno Nacional decidió transferir los recursos a las provincias y municipios en calidad de subsidio. Asimismo, y dado el rol determinante de las provincias y municipios en la ejecución de la estrategia, asignará recursos para fortalecer y reforzar sus capacidades de gestión.

Con la ejecución del primer tramo finalizado en diciembre de 2012, PROMEBA II

(Contrato de Préstamo 1842/OC-AR por US\$ 350 millones con US\$ 40 millones de contraparte nacional) se alcanzó la cifra de 132.457 familias beneficiadas residentes en villas y asentamientos irregulares desde los inicios de PROMEBA I.

El Estado Nacional suscribió un segundo Contrato de Préstamo (2662/ OC-AR) para financiar a PROMEBA III que implica un monto de US\$ 400.000.000 con un aporte nacional de US\$ 45.000.000; destinados a beneficiar a 65.000 familias.

#### 6. PROMHIB (Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica)

El Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica busca fomentar el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones del hábitat, la vivienda y la infraestructura social de los hogares con NBI y los grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad, ubicados en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes. El Programa financia, con carácter de no reintegrable, la adquisición de los materiales para la construcción, el mejoramiento o el completamiento de viviendas, y la construcción de equipamiento comunitario, como, por ejemplo: salones de usos múltiples, salas de primeros auxilios, guarderías infantiles, entre otras infraestructuras comunitarias.

#### 7. Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios

Programa que transforma el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria.

Mejorar de manera sustentable el hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares mediante:

- la legalización de la tenencia de la tierra,
- la provisión y mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental,
- incremento de capital social y humano y
- fortalecimiento de la capacidad de gestión.

Hogares residentes en villas y asentamientos irregulares de familias con necesidades básicas insatisfechas. Esta ocupación del suelo en forma irregular genera insalubridad, hacinamiento e inseguridad. La discontinuidad en la trama urbana, entorpece la accesibilidad y la circulación, el tendido de redes de infraestructura y el acceso a los servicios.

Su Objetivo es mejorar la CALIDAD DE VIDA y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población, que residen en villas y asentamientos irregulares.

Entre las Metas se destacan: Mejorar de manera sustentable el hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares mediante la legalización de la tenencia de la tierra; la provisión y mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental; el incremento de capital social y humano y el fortalecimiento de la capacidad de gestión.

Las Acciones concretas del Programa son:

1. Legalización de la tenencia de la tierra.

Estudios legales, planos de mensura, gestión de trámites, amojonamiento, demarcación física, incorporación catastral de nuevas parcelas. Contratación de servicios legales y administrativos para resolver situaciones que garanticen la transferencia completa de los títulos de propiedad a los beneficiarios.

2. Provisión y mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y saneamiento.

Construcción de infraestructura de redes y servicios, de mitigación ambiental, nexos y equipamiento comunitario.

Formulación de proyectos, infraestructura sanitaria, energía eléctrica, infraestructura de drenajes pluviales, gas, accesibilidad vial, red peatonal, equipamiento urbano, comunitario, espacios verdes y proyectos de iniciativas comunitarias, obras de mitigación ambiental, adquisición de tierras y reubicación de familias.

## **8. El Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales**

Este es un Programa del Estado Nacional ejecutado a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUyV)<sup>34</sup>, cuyo objetivo es apoyar y mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y los hogares de bajos recursos en las zonas rurales de Argentina. La construcción de nuevos hogares, el mejoramiento de los hogares existentes, el desarrollo de obras de infraestructura rural y la creación de modos de vida estables son sus cuatro principales áreas de actividad. El financiamiento del Estado Nacional es transferido a los socios locales o a los órganos ejecutores, que trabajan directamente con los beneficiarios y las comunidades donde opera el Programa. Estos órganos pueden ser gobiernos provinciales o municipales, ONGs y/o comunidades de indígenas y están conformados generalmente por técnicos profesionales, científicos sociales y contadores. Es creado por la **Resolución 993/2010 Secretaría de Obras**

---

<sup>34</sup> Infoleg. Resolución 993 Secretaría de Obras Públicas MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS. Año 2010.

**Públicas** MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS. Y su objetivo es : *“Que el indicado programa, tiene como objetivo principal la atención, mediante la **construcción**, ampliación y/o mejoramiento de viviendas e infraestructura apropiada, a **grupos de pobladores originarios y rurales** en situación de criticidad, económicamente excluidos, con factores bio-ambientales desfavorables y en situación de riesgo, donde la pobreza y las condiciones del hábitat reducen las capacidades de la población para enfrentar o superar los efectos perjudiciales de su situación, en la reconstrucción de su hábitat y de las condiciones de vida adecuadas”.*

### **3. Análisis somero de la Situación Habitacional en la Provincia de Entre Ríos**

#### **a) Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda IAPV**

Este es el Organismo responsable de la implementación y ejecución de las políticas públicas habitacionales en esta Provincia. Tiene como antecedente más inmediato la creación en el gobierno del Dr. Héctor Domingo Maya de la “Junta Autónoma de la Vivienda” en el año 1948.

Mediante la Ley N° 4167 del año 1958 durante el gobierno del Dr. Raúl Uranga se crea el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda (IAPV), siendo su primer Presidente el Arq. Oscar Bertelotti, quien asumió a fines de ese año.

Se integra al ámbito del Poder Ejecutivo Provincial dependiendo funcional y jerárquicamente, del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios, en el marco de la Ley de Ministerios Provincial.

El Organismo, está dirigido y administrado, por un Directorio conformado por un Presidente, un Vicepresidente y dos Vocales.

Al 31/12/15, el IAPV contaba con una planta de personal de 365 agentes, considerando en dicha cantidad, su Sede Central en la Ciudad de Paraná y las Delegaciones Oeste (Paraná); Sur (Gualeguaychú); Centro (Concepción del Uruguay) y Salto Grande (Concordia).

Es este INSTITUTO AUTARQUICO PROVINCIAL de la VIVIENDA, el organismo público encargado de brindar una respuesta efectiva al notorio y gravísimo problema de la carencia de viviendas; y también la de proveer de infraestructura social básica; facilitar el acceso a la propiedad de la tierra; mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; buscando además un efecto multiplicador ya que la ejecución de obras esenciales de infraestructura favorecen el desarrollo de economías locales y genera empleos ligados a la construcción.

En el periodo gubernativo analizado, las políticas habitacionales desplegadas por el Organismo se fundó casi exclusivamente en la aplicación de los fondos provenientes de FONAVI, y a principios del año 2003 con las transferencias de partidas presupuestarias derivadas de la aplicación de los Programas Federales de Vivienda, los que estaban destinados a la construcción y/o mejoramiento de viviendas, financiados de manera parcial o total, con recursos provenientes del Tesoro Nacional no reintegrables.

Los Programas desarrollaban acciones que propendían a la promoción de una gestión urbana y territorial eficiente y eficaz, con los múltiples objetivos de incrementar la

actividad económica, disminuir los índices de desempleo y mejorar la infraestructura del país dando soluciones a la problemática del déficit habitacional.

La Nación en el marco de un modelo de descentralización operativa, delegó en los diferentes organismos ejecutores la responsabilidad de identificación de la demanda, elaboración de los proyectos, llamado a licitación y control de obra de acuerdo a los cupos asignados a cada jurisdicción, en base al análisis de la situación habitacional de las distintas regiones.

b) Breve descripción Políticas Distributivas. FONAVI-Programas Federales  
Habitacionales. Año 2015

Durante el 2015, el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda de la Provincia de Entre Ríos IAPV, prosiguió con el desarrollo de las Líneas de Acción vigentes en el anterior ejercicio <sup>35</sup>: Casa Propia Módulo I, Casa Propia Módulo VI- Casa Propia Módulo Básico Progresivo, Crédito Individuales y Mancomunados, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal Techo Digno, Programa Federal de Emergencia Habitacional. Subprograma Federal para Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Completamiento. Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”. Y Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” con Administración Municipal. Villas y Asentamientos precarios y PROMEBA. Con relación a la producción total de unidades que ejecuta el IAPV durante en el año 2015, se habían iniciado 2.183 viviendas; finalizado 1.832 viviendas y 345 soluciones habitacionales.

---

<sup>35</sup> Informe IAPV Regional Centro Este.

Respecto a las viviendas en construcción la producción alcanzó a 3.261 viviendas y 1.064 soluciones habitacionales.

El Registro de ese año de solicitantes de viviendas arrojó la cantidad de inscriptos acumulados por tramos de ingresos de 11.772 familias.

En este período fueron entregadas un total de 1.875 viviendas y 203 mejoramientos habitacionales:

Programa Federal Techo Digno (1.662 viviendas.)

Programa Federal Plurianual Reconvertido (50 viviendas.)

Programa Federal de Construcción (10 viviendas.)

Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (153 viviendas.).

Es importante destacar que la selección de los pre adjudicatarios se realiza por el sistema de Sorteo público -en aquellas localidades en la que la Demanda supere la oferta de viviendas.

También es importante mencionar que el sistema de, recupero de inversión, a través del sistema de pago en cuotas, se dispuso por Ley un Subsidio para el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios que establece “exceptúese a los adjudicatarios del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, del pago de hasta el ciento por ciento (100%) del capital, intereses y demás erogaciones efectuadas o a efectuarse en el marco de la normativa de dicho programa o el que lo sustituya en el futuro”.

También y en este caso por la Ley N° 10362 se dispuso “exceptúese a los adjudicatarios del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas -Mejor Vivir- del pago de hasta el cien por ciento (100%) del capital, intereses y demás erogaciones efectuadas o a efectuarse en el marco de la normativa de dicho programa”.

El IAPV dispone de un Programa de Cobro, Actualización de Cuotas y Regularización, Venta y Escrituración que permitieron incrementar el porcentaje de recupero sobre los montos facturados por primera vez en la historia del IAPV.

Es muy importante destacar que al año 2015 sólo el 66% del parque habitacional se encontraba escriturado.<sup>36</sup>

Las viviendas responden, de acuerdo a informe realizado por la Subsecretaria de Vivienda de La Nación, a un prototipo de Casa, que no da respuesta a las diferentes situaciones de orientación y ubicación en las manzanas, como así tampoco a un diseño que permita realizar ampliaciones futuras sin afectar las características técnicas, constructivas y funcionales de las viviendas.

Tampoco se tiene en cuenta para garantizar el confort y ahorro energético, las medidas correspondientes en el diseño, tanto del conjunto como del prototipo particular.

Y de manera muy especial y con respecto a las patologías constructivas detectadas se recomienda incrementar el control de calidad en obra.

c) Organismo Rector Unidad Ejecutora de Programas Especiales U.E.P.E

El 18 de octubre de 2012 en Entre Ríos, se formalizó, el lanzamiento del Plan de Acción de Obras "Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria"<sup>37</sup> que llevaba adelante la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

---

<sup>36</sup> Informe IAPV Regional Centro Este.

<sup>37</sup> Circular N° 2. SOP. MINPLAN. Crea el Plan de Acción denominado "Más Cerca: Más Municipio, Mejor País, Más Patria". Año 2012.

La iniciativa, se desarrolló con financiamiento nacional y se ejecutó en forma descentralizada a través de los municipios, se propuso, una acción inmediata con obras de 10 a 12 meses de plazo para generar un fuerte impacto en la economía local, tanto en materia de empleo como en la utilización de PYMES, cooperativas y proveedores locales.

En ese Plan de Obras se ejecutarían la gran cantidad de Programas vinculados a la Obra Pública en el periodo de gobierno ya analizado.

Por ello en el año 2013 precisamente el 5 de marzo, el Gobierno de Entre Ríos atendiendo a la creación del Plan de Obras mencionado, promulga la **Ley N° 10.198**,<sup>38</sup> que establece en su **Artículo 1°**“...Facúltase al Poder Ejecutivo para que a través de la Secretaría Ministerial de Obras y Servicios Públicos, dependiente del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios pueda utilizar, para las obras a realizarse en las Juntas de Gobierno de la Provincia en el marco del Programa “Más Cerca, Más Municipio, Mejor País, Más Patria”, el procedimiento de **Contratación Directa** previa **Solicitud de Cotización** previsto en el artículo 12°, inciso c) de la Ley de Obras Públicas N° 6.351, Artículo 27°, inciso c) apartado b) punto 9) de la Ley N° 5.140 de Administración Financiera, de los Bienes y las Contrataciones (T.O. Decreto N° 404/95 MEOSP) y Artículo 109° siguientes y concordantes del Decreto N° 795/96 MEOSP en razón de la necesidad de atender servicios de orden social planteados por las mismas....” ; Y seguidamente en su **Artículo 2°** “... Facúltase al Poder Ejecutivo para utilizar el procedimiento previsto en el artículo anterior para obras a ejecutarse en el marco del Programa “Más cerca, Más Municipio, Mejor País, Más Patria” en aquellos **Municipios**

---

<sup>38</sup> Ley N° 10.198. Senadoer.gob.ar

que soliciten la colaboración de la Provincia para llevar a cabo las obras del referido Programa...”. Pero además y es de muchísima importancia a los fines del Control Administrativo en su **Artículo 5°** norma “...El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría Ministerial de Obras y Servicios Públicos, dependiente del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios, deberá dentro de los treinta (30) días de formalizada cada contratación de las autorizadas por los Artículos 1° y 2° de la presente Ley, comunicar detalladamente a la Legislatura: a) Obra contratada; b) Monto y plazo de ejecución de la obra.-

En atención a la norma dictada y en especial atendiendo a la heterogeneidad y diversidad de las obras a realizar, entre ellas: agua potable y cloacas; desagües pluviales; mejoramiento de viviendas; accesos; pavimentos urbanos; bacheo; alumbrado; centros sanitarios; centros culturales; entre otras obras acordadas, en fecha 4 de abril de 2013 el Gobernador de Entre Ríos dicta el DECRETO N° 785 del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios<sup>39</sup>, fundando que “...ante la necesidad por la magnitud y heterogeneidad de las obras previstas a ejecutar en el marco del Programa “ Más cerca, Más Municipio, Mejor País, Más Patria” se requiere la creación , en el ámbito de la Secretaria Ministerial de Obras y Servicios Públicos, de una Unidad Especial a efectos de cumplimentar con todas las tramitaciones técnicas y administrativas que permitan el desarrollo en tiempo y forma de los objetivos fijados... ”.

---

<sup>39</sup> Boletín Oficial Gobierno Entre Ríos. DECRETO N° 785 del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios, Provincia de Entre Ríos. Año 2013.

De este modo se crea esta Unidad Especial, llamada Unidad Ejecutora de Programas Especiales U.E.P.E, para múltiples funciones, en el caso particular entre otras "...el mejoramiento de viviendas...".

d) Creación del Sistema de Consorcios de Gestión<sup>40</sup>

Por la Ley N° 26.005 promulgada el 10 de enero de 2005 el Gobierno Nacional establece la creación de los denominados Consorcios de Cooperación, en la mencionada norma se dispone que las personas físicas o jurídicas, domiciliadas o constituidas en la República Argentina, podrán constituir por contrato "Consorcios de Cooperación" estableciendo una organización común con la finalidad de facilitar, desarrollar, incrementar o concretar operaciones relacionadas con la actividad económica de sus miembros, definidas o no al momento de su constitución, a fin de mejorar o acrecentar sus resultados.

Deja de manera expresa establecido que "...Los "Consorcios de Cooperación" que se crean por la presente ley **no** son personas jurídicas, ni sociedades, ni sujetos de derecho. Tienen naturaleza contractual...".

Manteniendo esas premisas el Gobierno de Entre Ríos <sup>41</sup>en el año 2010 dicta el Decreto N° 242 de fecha 26 de febrero por el cual dispone "... *Autorícese la conformación de CONSORCIOS DE GESTION para la construcción de viviendas rurales, en el marco del Programa de Viviendas para Pobladores Aborígenes y Rurales, los que tendrán a su cargo la administración y ejecución de los fondos que les transfiera el Ministerio de*

---

<sup>40</sup> Infoleg. Ley N° 26.005 promulgada PEN el 10 de enero de 2005.

<sup>41</sup> Boletín Oficial. Gobierno de Entre Ríos. Decreto N° 242 de fecha 26 de febrero 2010.

*Salud y Acción Social de la Provincia, a través del Área de Programas Especiales, provenientes del Programa Federal de Integración Sociocomunitaria...”.*

Por Decreto N° 4710 de fecha 27 de diciembre de 2012 <sup>42</sup> realiza una modificación a la norma antes citada, ampliando la nómina de los integrantes que podrán conformar esos Consorcios e incluye así a los propios beneficiarios de las viviendas rurales; a la Subsecretaria de Agricultura Familiar; al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, etc., ...”.

e) Aparición de las Cooperativas de Trabajo.

Existe entonces una nueva Entidad Administrativa que es la que llevará adelante el sistema constructivo habitacional en Municipios y Juntas de Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

Esta nueva Entidad Administrativa es la UNIDAD EJECUTORA DE PROGRAMAS ESPECIALES, “U.E.P.E”, la que dispone de un Nuevo sistema contractual – contrataciones directas-, de un organismo intermedio –también nuevo- los CONSORCIOS DE GESTION y de una también nueva organización de la mano de obra, en la que no aparecen ya las empresas de construcción sino las Cooperativas de Trabajo<sup>43</sup>.

Respecto de estas últimas brevemente mencionamos que para atender la difícilísima situación social por la que atravesaba todo el País se llevaron adelante acciones gubernamentales que inicialmente tendieron a paliar los efectos inmediatos de la profunda

---

<sup>42</sup> Boletín Oficial. Gobierno de Entre Ríos. Decreto N° 4710 de fecha 27 de diciembre de 2012

<sup>43</sup> Infoleg. Ley 20.337/73. Régimen de Cooperativas.

crisis. A partir de 2003 luego de políticas sociales de corte asistencialista, se producen nuevas estrategias para atender a la población, también basadas en el otorgamiento de programas para atención al desempleo, pero con nuevas modalidades. En particular, se buscó fomentar formas asociativas de desocupados para llevar adelante emprendimientos y generar ingresos por la venta de productos y servicios en el mercado. En este marco, el gobierno nacional implementó programas y políticas de hábitat adoptando una modalidad innovadora en relación con las políticas de vivienda tradicionales (construcción por medio de empresas), a través del fomento de cooperativas de trabajo destinadas a la construcción de viviendas de interés social, con el objetivo de generar fuentes de trabajo y atender el déficit habitacional. Se estimuló así la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y Desocupados, en organizaciones en forma de cooperativas de trabajo, en especial para la construcción de viviendas. Así, las acciones resolvían simultáneamente problemas habitacionales y laborales, permitiendo aplicar fondos, en ese entonces destinado a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que "permita la reinserción social y laboral".

En esta nueva construcción intervinieron distintas instancias gubernamentales: Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública, a través del aporte de recursos monetarios; Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) del Ministerio de Desarrollo Social, para asesorar técnicamente a las cooperativas; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, porque parte de quienes participan pertenecen al Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. En relación con esto último, uno de los requisitos centrales para la conformación de cooperativas era que un porcentaje de sus integrantes fueran receptores de planes o programas sociales.

El programa se desarrolla bajo dos supuestos. El primero refiere a la superación de las modalidades asistencialistas de las políticas sociales, a través de herramientas para que los sujetos asistidos adquieran capacidades de trabajo. El segundo refiere a que la unidad organizativa de trabajo (cooperativa) se constituiría en una herramienta que les permitiría a los trabajadores desocupados agruparse, potenciar sus capacidades y fortalecerse para insertarse en el mercado para competir. Inicialmente, estas cooperativas estaban conformadas por 16 asociados, de los cuales un 75 % deberían ser beneficiarios de los Planes Jefes y Jefas de Hogar y el 25 % restante, desocupados. Posteriormente, estos porcentajes fueron variando, el objetivo era reinsertar a la producción amplios sectores sociales que habían estado marginados durante varios años, incluirlos a través de la conformación de cooperativas de trabajo. Las conformaciones de estas cooperativas fueron propiciadas por diferentes organizaciones de la sociedad; también por los gobiernos locales.

#### **4. Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos**

##### **Originarios y Rurales- Concepción del Uruguay- Entre Ríos**

###### **a) Algunos datos básicos sobre el Municipio de Concepción del Uruguay**

En la Provincia de Entre Ríos<sup>44</sup> se encuentra la ciudad de Concepción del Uruguay<sup>45</sup>, cuenta aproximadamente con 75.000 habitantes, se encuentra ubicada a orillas del río Uruguay, a 280 km. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la que se comunicada a través del complejo vial Zarate-Brazo Largo por la Autovía Nacional N° 14, dista a 270 km. de la ciudad de Rosario unida a la misma por el puente interprovincial Victoria-Rosario y a 280 km. de Santa fe vinculada por el Túnel Subfluvial “Uranga-Silvestre Begnis”.

La población total de la ciudad está compuesta por un 51,7% de mujeres y un 48,3% de varones, -incluyendo población rural- mientras que el Departamento Uruguay completo estaba habitado por aproximadamente 100.821 personas.

Dadas las características geográficas del radio urbano y sus correspondientes limitaciones originadas en ríos y arroyos, especialmente al este y sur de la ciudad, la misma ha experimentado un crecimiento irregular. La mayor concentración demográfica se da en el centro administrativo, el cual comprende los barrios circundantes y próximos a la Plaza Principal Gral. Francisco Ramírez, mientras que dicha concentración aumenta

---

<sup>44</sup> Figura N° 1 Provincia de Entre Ríos.

<sup>45</sup> Figura N° 2: Ciudad de Concepción del Uruguay

a medida que la ciudad se posiciona hacia el oeste, principal dirección de expansión actual.

La Ley Provincial N° 10.027 Promulgada en fecha 10 de mayo de 2011 dispone el Régimen Municipal Provincial, en este contexto Concepción del Uruguay es un Municipio de Primera Categoría, es dable mencionar que de acuerdo al Artículo 3° de la mencionada Ley: "...Todos los Municipios entrerrianos tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera, y ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder..."; que además su Artículo 4° manifiesta: "... Los Municipios estarán gobernados por dos órganos: uno ejecutivo y otro deliberativo, cuyas autoridades serán designadas por elección popular y directa. Sólo tendrán jurisdicción sobre sus respectivos ejidos..."; y en su Artículo 7° se establece: "... Los municipios deberán dictar normas de ordenamiento territorial, regulando los usos del suelo en pos del bien común y teniendo en cuenta la función social de la propiedad privada consagrada en el Artículo 23° de la Constitución de la Provincia. A tal efecto, procederán a zonificar el territorio de su jurisdicción, distinguiendo zonas urbanas, suburbanas y rurales. En cada una de ellas se establecerán normas de subdivisión, usos, e intensidad de la ocupación del suelo, en pos del desarrollo local sostenible y la mejora de la calidad de vida de su población ...".

b) Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales <sup>46</sup>

Este “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales” fue creado mediante Resolución 993/2010 de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, Tanto la Dirección de Programas para la Emergencia, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, como la propia Subsecretaría, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios eran los organismos gubernamentales responsables de la gestión del Programa.

En relación a los Entes Ejecutores, el Reglamento del Programa dispone que “serán los Estados Provinciales y Municipales, representados por los organismos competentes que aquellos designen. Asimismo, podrán ser Entes Ejecutores las Juntas de Gobierno, Comunas y Organizaciones No Gubernamentales – O.N.G”.

Existieron sobrados elementos para fundar el dictado de la mencionada norma, destacando – entre alguno de ellos- que, dentro de las múltiples violaciones a los derechos humanos, los pueblos originarios padecen en nuestro país condiciones habitacionales inadecuadas y sufren una discriminación sistemática en el mercado de la vivienda.

Además, resulta útil recordar que, en el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010<sup>47</sup>, se declararon descendientes de pueblos originarios un total de

---

<sup>46</sup> Figura N° 3: Cantidad de Viviendas en Entre Ríos, del Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales.

<sup>47</sup> INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Año 2010.

955.032 personas. La cantidad de hogares con al menos una persona descendiente de pueblos originarios fue de 368.893, aproximadamente un 3,03% del total de hogares de la Argentina.

No podemos dejar de mencionar que oportunamente el INDEC informó que, en relación a la calidad de las viviendas donde habita la población indígena, se observa un 29,5% de viviendas deficitarias, superando en 12 puntos a la media nacional de viviendas deficitarias. En el mismo sentido, se precisó que, el 63,34% de los hogares ha declarado ser propietario tanto de la vivienda como del terreno, pero advierte que “esto no significa que el 63,34%, que representa 233.656 hogares, ya tenga solucionado el reclamo histórico respecto de la propiedad de la tierra.

La información proporcionada es incompleta ya que en el censo no se contempló si la propiedad de esos terrenos es de tipo comunitario o se ajustan a las tierras reclamadas históricamente por los pueblos originarios.

Es importante destacar como fundamento a este programa que en el informe del Departamento de Investigación Institucional Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) en relación a la situación de las comunidades aborígenes en Argentina se grafica que “un 60% de las comunidades aborígenes estudiadas muestra una extendida situación de precariedad habitacional”.

Este Informe advierte que es común también la falta de espacio habitable en las viviendas ocupadas. Efectivamente, en la mayor parte de las comunidades relevadas (80%) la mitad o más de la mitad de las familias viven en condiciones de hacinamiento. La mayor parte

de las comunidades sufren serios problemas de saneamiento, tanto en lo que hace la disponibilidad de agua potable como de desagüe cloacal.

En efecto, en la mitad de las mismas la falta de agua potable y de retrete con descarga de agua es un problema que afecta al menos a la mitad de las familias aborígenes”. En relación a la titularidad nos dice: “La carencia de título de propiedad de la vivienda es una situación generalizada en un 40% de las comunidades aborígenes estudiadas, en donde al menos la mitad de las familias que las componen se ven afectadas por una situación de tenencia irregular. Al mismo tiempo, en un 40% de las comunidades restantes la falta de título de propiedad es un problema muy acotado, que afecta a lo sumo a unas pocas familias”.

Estos argumentos entre otros muchos más, resultaron evidentes para que el Estado asuma su deber indelegable e impostergable y garantice las condiciones de habitabilidad de los pueblos originarios y desarrolle políticas eficaces, permanentes y responsables que avancen en la reparación de la situación de vulnerabilidad en que los mismos se encuentran.

Así pues, se genera este programa del Estado Nacional ejecutado a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUyV), cuyo objetivo es apoyar y mejorar las condiciones de vida de los **pueblos indígenas** y los hogares de bajos recursos **en las zonas rurales** de Argentina.

Sus cuatro principales áreas de actividad son : 1) La construcción de nuevos hogares, 2) el mejoramiento de los hogares existentes, 3) el desarrollo de obras de infraestructura rural, 4) la creación de modos de vida estables. El financiamiento del Estado Nacional es

transferido a los socios locales o a los órganos ejecutores, que trabajan directamente con los beneficiarios y las comunidades donde opera el programa. Estos órganos pueden ser gobiernos provinciales o municipales, ONGs y/o comunidades de indígenas y están conformados generalmente por técnicos profesionales, científicos sociales y contadores.

De manera clara y taxativa la Resolución N° 993/2010 de la Secretaria de Obra Pública del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, de fecha 05/10/2010 dispuso, “...*Créase el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de **Pueblos Originarios y Rurales**, tiene como objetivo principal la atención, mediante la construcción, ampliación y/o mejoramiento de viviendas e infraestructura apropiada, a grupos de pobladores originarios y rurales en situación de criticidad, económicamente excluidos, con factores bio-ambientales desfavorables y en situación de riesgo, donde la pobreza y las condiciones del hábitat reducen las capacidades de la población para enfrentar o superar los efectos perjudiciales de su situación, en la reconstrucción de su hábitat y de las condiciones de vida adecuadas...*”.

En el Anexo de la mencionada Resolución se establece el Reglamento Particular que disponía:

Sus Objetivos : • Atender, mediante la construcción, ampliación y/o mejoramiento de viviendas e infraestructura apropiada, **a pueblos originarios y rurales** en situación de criticidad, económicamente excluidos, con factores bio-ambientales desfavorables y en situación de riesgo, donde la pobreza y las condiciones del hábitat reducen las

capacidades de la población para enfrentar o superar los efectos perjudiciales de su situación.

- Promover procesos de consolidación territorial y productiva de las comunidades.
- Impulsar niveles de autosuficiencia económica que mejore la calidad de vida de la población y garantice la sostenibilidad y la sustentabilidad de las acciones comunitarias en el tiempo.
- Potenciar las capacidades de organización y autogestión de generar capacidades decisionales y organizativas; y habilidades individuales y comunitarias para convertirse en movilizados de condiciones de cambio y desarrollo.
- Consolidar las acciones de coordinación en las variables vivienda-producción ampliándolas al campo de la educación y la salud, complementando de ese modo el desarrollo integral de la población en cuestión.
- Incorporar mano de obra de los pobladores beneficiarios conocedores de los usos y costumbres regionales con el fin de respetar sus pautas culturales, fortalecer su patrimonio familiar y evitar la migración rural.

Este reglamento hace referencia respecto de los MUNICIPIOS como Entes Ejecutores, estipulando que son estos los que deberán presentar los Proyectos de obra a la PROVINCIA, en función de los relevamientos de las necesidades habitacionales, para obtener los aptos técnicos correspondientes; asimismo deberán:

- Crear mediante el acto administrativo pertinente una Comisión Específica "Municipal" integrada por:

a) un Representante Técnico, quien podrá ser arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra.

b) un representante Contable.

c) un Representante Social.

- Realizar la entrega de tierras de su propiedad y/o de terceros cedentes con cargo, para la realización de los proyectos en tiempo y forma.

- Elaborar los proyectos correspondientes.

- Prever que el terreno, para la ejecución de los proyectos, se encuentre en condiciones de ser rellenado, compactado, nivelado y que cuente con el certificado de no inundabilidad, capacidad portante y absorción siendo todo ello necesario para el inmediato inicio de las obras.

- Garantizar que las obras al momento de ser terminadas cuenten con los servicios de agua, cloaca, gas, electricidad y obras complementarias.

- Celebrar los respectivos contratos con las empresas contratistas, subcontratistas y cooperativas de trabajo, cuando el modelo así lo requiera.

- Proveer de luz y agua a la obra antes del inicio de los trabajos preliminares.

- Facilitar la ejecución estratégica del obrador y depósito de equipos y materiales.
- Firmar los respectivos Contratos e iniciar las obras con sus correspondientes Actas de Inicio, en un plazo no mayor de TREINTA (30) días contados a partir de la fecha de recepción del primer desembolso. En caso que el MUNICIPIO no lo hiciera en el plazo estipulado, el financiamiento será cancelado, y deberá proceder a devolver de manera inmediata a la SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, las sumas desembolsadas en concepto de anticipo.
- Realizar los pagos de anticipos para materiales, mano de obra una vez firmados los contratos de obra respectivos.
- Confeccionar el certificado de avance de obra físico y financiero, según el modelo acordado con el PROGRAMA, y elevarlo a la PROVINCIA, si correspondiese, para ser refrendado.
- Proponer a la PROVINCIA, en el caso de las viviendas, el listado de los adjudicatarios.
- No hallarse incurso en incumplimiento o morosidad de ejecución y/o rendición derivados de anteriores Acuerdos celebrados en el ámbito de la SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. Por lo cual, en este sentido, no se dará curso a Proyecto alguno hasta tanto la mencionada Unidad considere superado el estado de incumplimiento y/o morosidad referidos.

Es muy importante destacar que, el reglamento antes mencionado, establece los requisitos que deben cumplimentar los beneficiarios disponiendo "...El Programa está esencialmente destinado a la población con altos niveles de necesidades básicas

insatisfechas, de pequeños productores y pobladores originarios radicados en: • Ámbitos dispersos del medio rural; • Parajes, asentamientos o localidades rurales o subrurales; • Barrios periféricos de los pueblos.

En el caso especial de la línea de acción referida a la construcción de VIVIENDAS NUEVAS PARA PUEBLOS ORIGINARIOS Y RURALES, se debe partir de las siguientes premisas: “... • *El respeto a las pautas culturales propias de cada comunidad sin imponer soluciones foráneas, sino permitiendo la evolución de las condiciones del hábitat de las comunidades como un primer paso hacia su real fortalecimiento social, y de esta forma promover el desarrollo integral de las comunidades. Estas cuestiones toman dimensión especial en la atención de las distintas etnias, las condiciones de tenencia comunitaria de sus tierras y su organización social;* • *La generación de ámbitos propicios para la salud desde el punto de vista de la prevención con acciones sanitarias relacionadas a las carencias del hábitat: la provisión de agua potable y de sistemas adecuados de evacuación. Asimismo, se procura atender las condiciones básicas de habitabilidad y de materialidad de la vivienda;* • *El desarrollo de formas de sustento estable en una localización determinada, entendiendo la unidad habitacional antes que como un paliativo temporario, como un medio para mejorar la calidad de vida rural y así contribuir a afincarse al poblador rural. Se apunta al afincamiento a través del mejoramiento de las capacidades productivas de las familias y de la vivienda...”.*

En lo que respecta a rendición de cuentas y control, será aplicable al Programa lo establecido por la Resolución del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS N° 268 de fecha 11 de mayo de 2007 y su modificatoria N° 267 de fecha 11 de abril de 2008. No obstante, y sin perjuicio de lo

antes determinado, se enuncian las siguientes pautas: - A los efectos de monitorear la evolución de la obra y verificar el cumplimiento del Programa, los ENTES EJECUTORES deberán presentar mensualmente ante la UNIDAD DE GESTION las rendiciones de avance físico y financiero, correspondientes a los desembolsos recibidos y las erogaciones efectuadas; - Además, cada ENTE EJECUTOR deberá realizar la Rendición Final de cuentas de cada obra, en un plazo no mayor a TREINTA (30) días hábiles de finalizadas las mismas, entregando el Certificado correspondiente; - El personal técnico del Programa será el encargado de verificar dicho certificado en base a los siguientes datos: fecha de inicio de la obra, montos desembolsados al ENTE EJECUTOR, avance físico y financiero mensual y acumulado y promedio de avance físico del Proyecto; - Si surge la evidencia de un desarrollo irregular de la obra, el ENTE EJECUTOR deberá subsanar las irregularidades detectadas. Hasta tanto se aclare la situación, la Subsecretaría no hará lugar al pago del desembolso siguiente como así también a la firma de nuevos Acuerdos.

- c) Aplicación del “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”, en la ciudad de Concepción del Uruguay. Construcción de los Barrios “Circuito Mena” y “Predio de F.F.C.C - Barrio San Isidro.”

Las autoridades Municipales de Concepción el Uruguay , para la implementación efectiva de este Programa, suscriben dos convenios Específicos<sup>48</sup> los días 3 de Junio de 2013

---

<sup>48</sup> Secretaria de Obras Públicas. MCU. Convenio. Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales. ACU S - 01 - 743/13. 3 de junio del Año 2013.

que se identifica como ACU S - 01 - 743/13 y otro el día 21 de Agosto de 2013 que se identifica como ACU S -01 -1415/13,<sup>49</sup> participan de la firma, el Arquitecto Germán Ariel NIVELLO, por entonces Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, el Sr. José Daniel IRIGOYEN por entonces Coordinador de La Unidad Ejecutora de Programas Especiales del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos, y Carlos Guillermo SCHEPENS por entonces Presidente Municipal de la Municipalidad de Concepción del Uruguay, en donde cada uno de dichos Convenios definen la construcción de ochenta (80) unidades habitacionales, esto es, un total conjunto de ciento sesenta (160) viviendas.

Cada Convenio estipula como objeto del mismo, la ejecución de ochenta (80) viviendas con infraestructura para Pobladores de Pueblos Originarios y Rurales definiendo que la Subsecretaría financiará en el primer caso un monto de veintitrés millones cuatrocientos ochenta y dos mil ochenta pesos (\$23.482.080); y en el segundo caso veinticinco millones setecientos sesenta y cinco mil sesenta pesos (\$ 25.765.060), con un plazo ó término de obra de seis (6) meses, comprometiendo el financiamiento del costo de los materiales, mano de obra y gastos de ejecución de la obra.

Se dispone, además un cronograma de cuatro desembolsos: para el 1° ACU de pesos cinco millones ochocientos setenta mil quinientos veinte (\$ 5.870.520) y para el 2° ACU de pesos seis millones cuatrocientos cuarenta y un mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$ 6.441.265), los desembolsos se harán efectivos el primero de ellos, una vez ratificados los presentes Convenios Específicos mediante Resoluciones de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación; el segundo desembolso, una vez certificado un veinte por ciento

---

<sup>49</sup> Secretaria de Obras Públicas. MCU. Convenio Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales. ACU - S -01 -1415/13. 21 de agosto del Año 2013.

(20 %) de avance físico de obra; el tercer desembolso, verificado un avance físico y financiero de la obra de un cuarenta por ciento (40 %) y un cuarto y último desembolso con la certificación de un avance de obra correspondiente a un sesenta por ciento (60 %).-

Breve Informe Cronológico:

- El 25 de marzo de 2013 los representantes de La Municipalidad de Concepción del Uruguay, formalizan por ante la Escribana Publica Nacional Teresita Rivera Alzamora el respectivo “Convenio de Conformación de un Consorcio de Gestión”,<sup>50</sup> siendo sus miembros: Ingenieros Mario Jorge ACUÑA, y Rodrigo Romero Oliva, Carlos Davico y Romina González, en sus caracteres de Presidente, Secretario, Tesorero y Vocal y por la Sra. Ligia Tamara Cáceres, en su condición de Presidente de la Cooperativa de Trabajo. Se funda su creación en el Decreto 242/2010 y en el artículo 4° de la Ley 10.197 del año 2013 que dispone “... *La ejecución de las obras podrán realizarse mediante consorcios de gestión integrados por entes públicos, en los que podrán participar los destinatarios de las obras y las cooperativas de trabajo y sus organizaciones representativas, dando preferencia a la utilización de fuerza de trabajo de la localidad de la que se trate...*”.

El objetivo del Consorcio de Gestión era de manera principal la construcción de viviendas, la contratación de la mano de obra, la compra de materiales y la dirección hasta la culminación y entrega de viviendas conjuntamente con la Unidad Ejecutora de Programas Especiales.

---

<sup>50</sup> Secretaria de Obras Públicas. MCU Convenio de Conformación de un Consorcio de Gestión. Año 2013

- El día 05 de abril de 2013 el Sr. Coordinador de la UEPE, Irigoyen certifica el Libro de Actas del Consorcio de Gestión para la Construcción de Viviendas Concepción del Uruguay.
- El día 3 de junio de 2013 se suscribe Convenio Específico que se identifica como ACU S - 01 - 743/13.
- El día 11 de Julio de 2013 por la Resolución 045/13 de la UEPE, el Coordinador, señor José Daniel Irigoyen aprueba el Convenio de Conformación de un Consorcio de Gestión para la construcción de viviendas en Concepción del Uruguay.
- El día 14 de agosto de 2013, Según el Acta N° 2 -del libro de Actas del Consorcio de Gestión- se designan nuevas autoridades del mismo, siendo investido como Presidente del Consorcio al Sr. Mario Jorge Acuña, a la sazón Secretario de Obras Publicas de la Municipalidad.
- El día 21 de Agosto de 2013 se suscribe el Convenio Específico que se identifica como ACU S -01 -1415/13.
- El día 9 de enero de 2014 se formaliza el Contrato de Ejecución de Obra entre el mencionado Consorcio de Gestión, representado por su Presidente y, a su vez por entonces, Secretario de Obras Públicas de éste Municipio, Ingeniero Mario Jorge ACUÑA y la Cooperativa de Trabajo "La Unión Ltda.", a quien representara su titular, Don Maximiliano Daniel SAAVEDRA.
- El día 9 de enero de 2014, se suscribe un segundo Contrato de Ejecución de Obra el que tiene como partes al "Consorcio de Gestión para la Construcción de Viviendas Concepción del Uruguay" y a la Cooperativa de Trabajo "San Jorge C. del Uruguay Ltda.", el que es firmado en nombre y representación del Consorcio

por los Sres. Mario Jorge ACUÑA, y la Cooperativa de Trabajo "San Jorge C. del Uruguay Ltda." lo refrenda su titular Ligia Tamara Cáceres.

- El 18 de febrero de 2014 por el Decreto N° 23.693 el Sr. Presidente Municipal Carlos Schepens **recién** designa como representante del Municipio en el Consorcio al Sr. Carlos Acuña.
- El día 7 de mayo de 2014, El Gobierno Municipal a los fines concretos de la ejecución del Programa referido dicta la Ordenanza Municipal N° 9406 - Promulgada el 7 de mayo de 2014-, norma esta que adhiere a la antes mencionada Ley Provincial N° 10.198 -Promulgada el 5 de marzo de 2013- y al también ya mencionado Decreto N° 785 MPIYS de fecha 04/4/13. Recordemos que estas normas Facultan a la Contratación Directa, previa cotización de ofertas y el deber de informar a la legislatura.

En sus diferentes cláusulas, ambos contratos establecen que la cantidad de viviendas a construir será de cuarenta (40), y la cantidad de dormitorios será: (29) viviendas de 3 dormitorios, (7) siete de 4 dormitorios y (4) cuatro unidades de (5) dormitorios, también establece el plazo de ejecución en (180 días corridos) y dispone que el sistema de contratación adoptado será el de ajuste alzado.

- El día 1° de junio de 2014 se suscribe con -la Cooperativa "San Jorge C. del Uruguay Ltda."-, un tercer Contrato de Ejecución de Obra, el que tiene como objeto la construcción de otras cuarenta (40) unidades habitacionales, de las cuales 31 viviendas serán de 3 dormitorios 5 viviendas de 4 dormitorios y las restantes 4 unidades habitacionales de 5 dormitorios. Se tiene presente que el Contrato fue refrendado por los Ingenieros Mario Jorge ACUÑA, y Rodrigo Romero Oliva, Carlos Davico y Romina González, en sus caracteres de Presidente, Secretario,

Tesorero y Vocal del Consorcio y por la Sra. Ligia Tamara Cáceres, en su condición de Presidente de la Cooperativa de Trabajo.

- El día 2 de junio de 2014 se formaliza el último de los Contratos de Ejecución de Obra. El instrumento contractual fue suscripto por los Ingenieros Mario Jorge ACUÑA, Alberto Romero, Carlos Davico y Romina González en sus condiciones de Presidente, Secretario, Tesorero y Vocal del "Consortio de Gestión para la Construcción de Viviendas — Concepción del Uruguay" y por el Sr. Maximiliano David Saavedra en representación de la Cooperativa de Trabajo "La Unión Ltda.". El objeto contractual es la construcción de cuarenta (40) viviendas, de las que 31 unidades se conforman con 3 dormitorios, 4 viviendas con 4 dormitorios y 5 viviendas que incluyen en su construcción 5 dormitorios.
- El día 10 de diciembre de 2015, producido el cambio de autoridades, la nueva Administración Municipal procura tomar conocimiento y acceder a información que se vincule con la construcción de viviendas en el marco del "Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales".
- El día 26 de enero de 2016 la Nueva Administración del Gobierno de la Nación, remitió a la Municipalidad de Concepción del Uruguay la suma de seis millones cuatrocientos cuarenta y unos mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$ 6.441.265).
- El día 4 de febrero de 2016, se dictó el **Decreto Municipal N° 24.487**, que dispone, en su artículo 1°, la transferencia de la suma de seis millones cuatrocientos cuarenta y unos mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$ 6.441.265) a la cuenta corriente N° 661560-9 correspondiente al Nuevo BERSA S.A.,

Sucursal 005- Uruguay Centro -, con el exclusivo propósito de posibilitar la continuidad de las obras.<sup>51</sup>

Consecutivamente, el artículo 3° del indicado Decreto ordena la realización de una **AUDITORÍA INTERNA**; para su realización se designó al Contador Fernando Picart, determinándose que en su labor sea asistido por la Unidad Ejecutora Municipal y las áreas técnicas municipales cuyo asesoramiento sea necesario y pertinente.

- El día 26 de Febrero de 2016 se realizó una segunda transferencia efectuada por el Gobierno de la Nación a éste Municipio, ascendiendo a un monto de seis millones cuatrocientos cuarenta y un mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$ 6.441.265); la suma transferida fue depositada en la Cuenta Corriente Especial N° 211 – 1.143.977 de pertenencia del Banco de la Nación Argentina, Sucursal Concepción del Uruguay; a través del dictado del pertinente Decreto se dispuso la transferencia del monto depositado a la cuenta corriente de titularidad del Consorcio de Gestión para la Construcción de Viviendas Concepción del Uruguay.
- El día 29 de marzo de 2016, conforme lo dispusiera en su artículo 3° el precitado Decreto N° 24.487, el C.P.N. Fernando Picart – designado a tal fin – eleva al Departamento Ejecutivo Municipal las conclusiones de la **Auditoría Interna** ordenada, las que – en lo esencial – refiere:

---

<sup>51</sup> Secretaria de Gobierno. Departamento Digesto. M.C.U. Decreto Municipal N° 24.487/2016

a) Análisis de situación de avance de obra, y b) Estado financiero a dicha fecha de la obra de construcción de 160 Viviendas en el marco del “Programa Federal de Viviendas y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”.

El señalado profesional indica que la tarea estuvo orientada a establecer el avance de la obra físico real y dictaminar si los fondos depositados y disponibles en favor del “Consortio de Gestión para la Construcción de Viviendas Concepción del Uruguay”, son suficientes para hacer frente a los trabajos pendientes para su finalización.

Se computa que la labor del C.P.N. Fernando Picart, estuvo acompañada y asesorada por el Ingeniero Guillermo Benítez - quien presta funciones en la Coordinación General de Infraestructura de éste Municipio -, el Maestro Mayor de Obras Germán Stegemann - Representante Técnico del Consortio de Gestión - y por el Maestro Mayor de Obras Claudio Mazzarello, quien - a dicha fecha - era Auxiliar Inspector de la Unidad Ejecutora de Programas Especiales del Ministerio de Desarrollo Social de Entre Ríos.

Específicamente, la labor encomendada y realizada tuvo como respuesta las siguientes conclusiones:

1.- Informe Técnico de Avance de Obra al 29 de marzo de 2016. El avance de obra es dividido en dos partes o etapas; **la primera** - compuesta por 80 viviendas - se encontraba al día 29 de marzo de 2016 con un avance certificado de un 73,62 % (Setenta y tres con sesenta y dos por ciento). **La segunda** etapa correspondiente al ACU-S-01- 1415/13 -conformada por otras 80 viviendas- registraba al 29 de marzo de 2016 un grado de avance de un 45,65 % (Cuarenta y cinco con sesenta y cinco por ciento), tomándose como base para el cómputo expresado, las 63

(sesenta y tres) viviendas que se encontraban efectivamente ejecutándose al momento de la auditoría. Es decir que, para dicha medición, el cuerpo de auditores no computó el total de las 80 (ochenta) viviendas planificadas, sino las que efectivamente se encontraban construyéndose al 29 de marzo de 2016.

2.- Saldos bancarios del Consorcio de Gestión al día 29 de marzo de 2016, el informe de Auditoría Interna refirió que de acuerdo a la información que les fuera aportada, existían en “Nuevo Banco de Entre Ríos S.A.” saldos de cuentas de titularidad del “Consorcio de Gestión para la Construcción de Viviendas Concepción del Uruguay”, los que se encontraban depositados en las Cuentas Corrientes números 661560/9 y 661561/6. En la Cuenta Corriente N° 661560/9, el monto depositado ascendía a la suma de \$ 4.892.025,36 (Cuatro millones ochocientos noventa y dos mil veinticinco con 36/100), en tanto en la Cuenta Corriente N° 661.561/6, la suma existente era de \$ 208,42 (Doscientos ocho con 42/100),

A su vez, en la Caja de Ahorro en Pesos N° 211114399/7 correspondiente al Banco de la Nación Argentina y abierta en la Sucursal Concepción del Uruguay, de titularidad de la Municipalidad de Concepción del Uruguay, existía depositado un monto de \$ 6.441.265 (Seis millones cuatrocientos cuarenta y unos mil doscientos sesenta y cinco pesos).

Si se sumaban los precitados importes, al día 29 de marzo de 2016 existía una disponibilidad de fondos que ascendía a la suma de \$ 11.333.498,78 (Once millones trescientos treinta y tres mil cuatrocientos noventa y ocho pesos con 78/100).

3.- Últimos pagos y análisis de deuda del Consorcio al 29 de marzo de 2016. La Auditoría Interna relevó las certificaciones y pagos efectuados a partir del día 18 de enero de 2016, habiendo tenido presente y computado como último pago el del día 7 de marzo de 2016; los pagos efectuados habían ascendido a un monto de \$ 819.886,67 (Ochocientos diecinueve mil ochocientos ochenta y seis pesos con 67/100).

El precitado Informe, a su vez, dictaminó "... que no existiría deuda alguna en concepto de mano de obra. Asimismo, no se han detectado deudas en concepto de materiales...". El Auditor expresa que dicha opinión es formulada sin que haya podido acceder a los remitos de los materiales recibidos.

4.- Conclusión del Informe Técnico de fecha 29 de marzo de 2016. El C.P.N. Fernando Picart concluyó en que, del análisis financiero realizado, se desprendía "... que los recursos actuales del Consorcio **no cubren** las necesidades financieras para culminar las dos etapas de la obra...".

Así es que, la nuevas Autoridades Municipales asumidas el 10 de diciembre de 2015, tomando en consideración lo reseñado y señalado precedentemente, entienden pertinente adoptar las decisiones necesarias que posibiliten la continuidad de las obras con base y límite en los fondos remitidos por el Gobierno de la Nación y, consecutivamente, dejar sentada en forma expresa la opinión y postura de la gestión comunal en relación con la defensa del interés municipal, concluyendo primeramente: que la presente gestión **no** es signataria de los Convenios Específicos suscriptos los días 3 de junio y 21 de agosto de 2013, ni de los actos que en su consecuencia se hubieren dictado, celebrado y/o ejecutado. También señalan las mismas que, es de importancia extrema destacar que manifiesta su preocupación, como así también advierte sobre los términos estipulados en los Convenios

Específicos suscriptos los días 3 de junio y 21 de agosto de 2013, la realidad que exhibe el curso de ejecución de la obra y la decisión de preservar y asegurar la defensa del interés municipal.<sup>52</sup>

Al afirmar ello, se tienen especialmente en consideración las conclusiones de la Auditoría Interna elevadas el pasado 29 de marzo — ya referenciadas — en cuanto hacer saber que "... los recursos actuales del Consorcio no cubren las necesidades financieras para culminar las dos etapas de la obra", sin incluir además las obras complementarias "... y que también, se computa que el Informe Técnico resultante de la Auditoría Interna incluyendo solo las unidades habitacionales en construcción (143) y no el total previsto (160).

La Nueva Administración Municipal puntualmente discrepó en cuanto a que Convenios suscriptos en los meses de junio y agosto de 2013 continúen estipulando, tres años después, que el sistema de contratación sea el de ajuste alzado; basta tener presente que, entre los meses de septiembre de 2015 y febrero de 2016, transcurrieron casi seis meses sin que una de las partes — Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación — transfiriera los recursos comprometidos.

La discrepancia apuntada — específicamente — consulta los valores de materiales de construcción y mano de obra que el Gobierno de la Nación asumiera como compromiso obligacional los días 3 de junio y 21 de agosto de 2013 (Cláusulas primera y segunda de los precitados Convenios Específicos) y las variaciones que exhiben dichos costos — por

---

<sup>52</sup> Secretaría de Gobierno. Departamento Digesto. M.C.U. Decreto Municipal N° 24.568/2016.

ejemplo — a la fecha de producirse los últimos desembolsos, esto es, los días 26 de enero y 26 de febrero de 2016.<sup>53</sup>

#### Breve Apunte respecto del Programa

El comienzo de la implementación de este “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”, en esta localidad de Entre Ríos, es con una Nota dirigida por el entonces Intendente Carlos Schepens a la Directora de Programas para Emergencia de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Arquitecta María Laura REY.

En la mencionada Nota que tiene fecha del día 10 de abril de 2013 y en el informe que se adjunta a la misma, el entonces Intendente SCHEPENS pide financiamiento para la construcción de 160 nuevas viviendas y obras complementarias.

Hace hincapié que serán las mismas “...*para pobladores que conviven en asentamientos precarios con carencia de infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial...*”.

Se agrega a la misma, entre otras cosas: el informe de obras complementarias; presupuesto para la construcción de las viviendas; la justificación de la demanda; las características del terreno; de la infraestructura domiciliaria; el equipamiento y la accesibilidad; el diseño de las viviendas; un informe socioeconómico de LOS ASENTAMIENTOS.

También el Departamento Ejecutivo Municipal elaboró un Proyecto de Ordenanza con el fin de modificar el destino de un terreno conocido como “Circuito Mena” que tiene la característica de formar parte del “DISTRITO URBANO RESERVA VERDE”, para ser

---

<sup>53</sup> Secretaria de Gobierno. Departamento Digesto. M.C.U Decreto Municipal N° 25.488. Año 2018

incluido en la ampliación del área verde Parque de la Ciudad y destinárselo a partir de esta propuesta, como Zona para uso Residencial de Viviendas. Cosa que se concreta con la promulgación de la Ordenanza N° 9233, de fecha 1° de marzo de 2013.

Respecto del segundo terreno, se afectó a los fines del Programa un Lote ubicado en el cuadro de estación, perteneciente a la ex empresa del Estado Nacional, Ferrocarriles Argentinos, terreno que fue adquirido en el año 2001 al Estado Nacional, través de gestiones realizadas ante el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado ONABE Se adquirió la propiedad, pero no se transfirió la titularidad dominial hasta el día de la fecha.

Se realiza también la apertura de la cuenta especial CAJA DE AHORRO del Banco Nación, en la cual el Gobierno Nacional le depositará los fondos correspondientes a la ejecución de los Convenios Específicos rubricados.

#### Breve Apunte en cuanto a los Pagos Realizados

Respecto del Primer Convenio: identificado como ACU 743/13 del 03 de junio del Año 2013 se transfirieron las cuatro cuotas por un monto cada una de ellas de cinco millones ochocientos setenta mil veinte pesos, (\$ 5.870.520) haciendo un total de veintitrés millones cuatrocientos ochenta y dos mil ochenta pesos (\$ 23.482.080). El pago de las cuatro cuotas se realizó:

El gobierno Nacional depositó a la Municipalidad el día 10/9/13, y a su vez la Municipalidad depositó al Consorcio de Gestión el día 12/10/13;

El gobierno Nacional depositó a la Municipalidad el día 17/6/14, y a su vez la Municipalidad depositó al Consorcio de Gestión el día 15/9/14;

El gobierno Nacional depositó a la Municipalidad el día 15/9/14, y a su vez la Municipalidad depositó al Consorcio de Gestión el día 05/11/14;

El gobierno Nacional depositó a la Municipalidad el día 20/01/15, y a su vez la Municipalidad depositó al Consorcio de Gestión el día el 07/4/15.

Respecto del Segundo Convenio: identificado como ACU 1415/13 del 21 de agosto del Año 2013, se transfirieron las cuatro cuotas por un monto cada una de ellas de seis millones cuatrocientos cuarenta y unos mil doscientos sesenta y cinco pesos (\$ 6.441.265), haciendo un total de veinticinco millones setecientos sesenta y cinco mil pesos (\$ 25.765.060). El pago de las cuotas se realizó:

El gobierno Nacional depositó a la Municipalidad el día 27/11/13, y a su vez la Municipalidad depositó al Consorcio de Gestión el día 08/4/14;

El gobierno Nacional depositó a la Municipalidad el día 31/3/15, a su vez la Municipalidad depositó al Consorcio de Gestión el día 19/ 6/ 15;

El gobierno Nacional depositó a la Municipalidad el día 26/01/16, a su vez la Municipalidad depositó al Consorcio de Gestión el día 04/02/16;

El gobierno Nacional depositó a la Municipalidad el día 26/02/16, y a su vez la Municipalidad depositó al Consorcio de Gestión el día 13/04/16.;

**d) Algunas Breves Consideraciones al respecto**

Sobre la implementación del “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”, en Concepción del Uruguay

Debemos mantener presente siempre, al analizar la implementación de este Programa en particular, su objetivo, surge de manera taxativa en la norma misma de creación, la Resolución 993/2010 de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, “...*tiene como objetivo principal la atención, mediante la construcción, ampliación y/o mejoramiento de viviendas e infraestructura apropiada, a **grupos de pobladores originarios y rurales** en situación de criticidad, económicamente excluidos, con factores bio-ambientales desfavorables y en situación de riesgo, donde la pobreza y las condiciones del hábitat reducen las capacidades de la población para enfrentar o superar los efectos perjudiciales de su situación, en la reconstrucción de su hábitat y de las condiciones de vida adecuadas...*”.

A primera vista, atendiendo a este requisito previo, determinante para la implementación del Programa, nos parece que en la ciudad de Concepción del Uruguay no están dados esos extremos, es decir no nos encontramos con **grupos de pobladores originarios y rurales**. Por el contrario surge de la documentación obrante en los legajos existentes, de manera clara y meridiana que las autoridades se refieren en todas las oportunidades a “...*pobladores que conviven en asentamientos precarios con carencia de infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial...*”. Es decir que debería haberse implementado otro sistema de construcción de viviendas sociales y que debería haber sido bajo el “Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”.

La misma apreciación cabría para toda la Provincia de Entre Ríos, es bueno recordar en este punto también que, según el informe final del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 Censo del Bicentenario Pueblos Originarios en la Provincia de Entre

Ríos, el 1,1% de la población se reconoce indígena o descendiente, se trata de 13.153 personas sobre un total de 1.235.994 habitantes, ese porcentaje es inferior a la media nacional de 2,4%. El Censo brinda también una serie de variables que permiten dar cuenta de las características habitacionales de los hogares donde vive la población indígena descendiente, y se determina que se observan el 87,1% de los hogares con descendientes de indígenas de la provincia de Entre Ríos habita en viviendas no deficitarias y el 12,9% en viviendas deficitarias.

Del mismo modo es importante señalar también que el ejido municipal de las ciudades está compuesto por: el casco urbano y suburbano y su delimitación se efectúa mediante una ley especial dictada al efecto, señalamos así que al referirnos a población rural hacemos expresa mención a personas que habitan en la zona rural es decir fuera del ejido de las ciudades.

#### Sobre la Unidad Ejecutora de Programas Especiales UEPE

Recordamos que es el INSTITUTO AUTARQUICO PROVINCIAL de la VIVIENDA, IAPV , el organismo público provincial encargado de brindar una respuesta al problema de la carencia de viviendas; y también la de proveer de infraestructura social básica; facilitar el acceso a la propiedad de la tierra; mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; buscando además un

efecto multiplicador ya que la ejecución de obras esenciales de infraestructura favorecen el desarrollo de economías locales y genera empleos ligados a la construcción.

Al crearse por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial la Unidad Especial, llamada Unidad Ejecutora de Programas Especiales UEPE, para múltiples funciones, y para el caso particular "...el mejoramiento de viviendas...", se deja de lado por primera vez, se soslaya la participación y EL CONTROL efectivo desde su creación por LEY en el año 1958 al Instituto Autárquico Provincial de la Vivienda IAPV, quedando de manera novedosa e insólita, fuera del sistema de creación de viviendas en Entre Ríos.

#### Sobre los Consorcios de Gestión

Se observa que, el Gobierno de Entre Ríos, ante la aparición de un Programa financiado con fondos provenientes del Gobierno Federal, necesita crear instrumentos que permitan el manejo de los mismos, y fundándose en la norma nacional -la Ley N° 26.005 de 2005- que crea los denominados Consorcios de Cooperación y que estipula expresamente "...Los "Consorcios de Cooperación" que se crean por la presente ley **no** son personas jurídicas, ni sociedades, ni sujetos de derecho. Tienen naturaleza contractual...", dicta el 26 de febrero del año 2010 el Decreto N° 242 de por el cual dispone "... *Autorícese la conformación de CONSORCIOS DE GESTION para la construcción de viviendas rurales, en el marco del "Programa de Viviendas para Pobladores Aborígenes y Rurales", los que tendrán a su cargo la administración y ejecución de los fondos que les transfiera el Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia, a través del Área de*

*Programas Especiales, provenientes del Programa Federal de Integración Sociocomunitaria...”.*

Se observa que estos Consorcios, de acuerdo a los miembros que lo componen, trasladan la responsabilidad de la Ejecución y del Control de las obras a la órbita municipal en este caso.

### Sobre las Cooperativas de Trabajo

Las Cooperativas de Trabajo, contratadas por El Consorcio de Gestión, debían llevar adelante la construcción de las viviendas, la distribución y conexión domiciliaria de las redes de agua potable, las redes de cloaca y conexión domiciliaria que pueden sustituirse con pozo absorbente o digestor, la construcción de vereda y la instalación de los pilares de electricidad, gabinetes de gas y el cordón cuneta.

Se contrataron dos cooperativas: Cooperativa de Trabajo "La Unión Ltda.", Matricula N° 47.671, su titular es Maximiliano Daniel SAAVEDRA; y la Cooperativa de Trabajo "San Jorge C. del Uruguay Ltda.", Matricula N° 47.658, siendo su titular Ligia Tamara Cáceres.

En Concepción del Uruguay fue el gobierno local el que motorizó y constituyó las cooperativas de Trabajo.

Se entrevistó -a supuestos asociados-, los que coincidieron en señalar que las cooperativas de trabajo las organizaba el presidente del Consorcio y mencionaron a dos funcionarios del gobierno Municipal, hablaron de cupos para trabajar y que esos cupos se distribuían

entre los funcionarios, es decir que los funcionarios municipales participaron directamente en la constitución de las cooperativas.

Todos los entrevistados expresaron que el trabajo era precario y que no era un "trabajo digno".

Cada cooperativa organizaba el trabajo diario de forma independiente, de manera un poco anárquica, muchas veces se tomaron decisiones que no respetaban estrictamente lo estipulado por el Programa, pero que ellos creían necesarias para poder concluir las viviendas.

Muchos de los entrevistados tenían mayor conocimiento respecto de otros que tenían menos, esto complicaba bastante el tema de los horarios y las tareas realizar, también lo referido a quien era el encargado o el jefe.

Hubo muchas situaciones de fracaso, las que llevaron a procesos de deterioro organizativo y también personal, no dejaron de ser considerados planeros (es decir un beneficiario de subsidios o llamados planes sociales) y no se los considero un trabajador temporal.

La mayoría de los entrevistados (ninguno de ellos los cabecillas o supuestas autoridades de las Cooperativas) opinaron que "bajar dinero desde Nación sin organización ni control NO SIRVE.

Deberíamos apuntar aquí que, en términos generales, aparecería como una contradicción estructural en las políticas de vivienda el buscar la reactivación económica por dos formas organizativas, al mismo tiempo, diametralmente distintas: 1. cooperativas y 2. empresas constructoras privadas, teniendo en cuenta las condiciones totalmente desiguales y desventajosas para las primeras.

En el caso particular las dos denominadas Cooperativas de Trabajo dejaron ver: carencia absoluta de organización contable; financiera; económica; jurídica; son deudores de Afip

de Rentas de la Provincia; no tienen la Matrícula vigente; baja calidad de mano de obra para afrontar la tarea asumida. <sup>54</sup>

### Sobre los Convenios en Concepción del Uruguay

Habiendo estudiado detenidamente la documentación recopilada; como también analizado las entrevistas (a Miembros del Consorcio de Gestión-miembros de las Cooperativas-vecinos de la ciudad) realizadas; detectamos en cuanto a la implementación de los Convenios referenciados oportunamente y observamos:

Los Objetivos Generales del Programa no se cumplen, ya que no se trata de pueblos originarios – no existe esa población en Entre Ríos- ni de sus descendientes, ni de población rural ubicada en la ciudad. Si se trata de conformidad a lo expresado por el entonces Intendente municipal de “...*pobladores que conviven en asentamientos precarios con carencia de infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial...*”.

Que refuerza lo expresado, la existencia de una Nota dirigida a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación de fecha 12/3/2013 con la firma del Sr. Coordinador Irigoyen y del Sr. Gdor. Urribarri por la cual se solicita la transferencia de los terrenos para implementar el “**Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios**”, no se refiere al Programa que se viene analizando.

---

<sup>54</sup> El Cronista. Utilización de las Cooperativas de trabajo para cometer fraude laboral. Agosto de 2016.

El terreno utilizado para la construcción de las viviendas NO es del dominio Municipal y esto conlleva que, NO va a poderse transferir la propiedad de los lotes a los beneficiarios de las viviendas.<sup>55</sup>

En el predio utilizado para la construcción de las viviendas, no se informó correctamente y existe una zona inundable.

En los informes remitidos oportunamente con la firma del Intendente Municipal, existen datos que carecen de veracidad, ya que no existe -entre otras cosas- el Centro de Integración Comunitaria en la zona descrita.

Como aparece claramente en los informes presentados, las viviendas se ubican en zona urbana, siendo falso el dato que hace referencia a que se trata de zona de quintas, chacras y rurales.

De manera unilateral y sin comunicación previa se cambia la localización de un grupo de 80 viviendas, se sigue denominando “Circuito Mena” pero la documentación en el Expediente no coincide con el terreno propuesto, a pesar de la modificación no se actualiza la pertinente documentación.

Con respecto a los pagos realizados en el ACU 743/13: la transferencia de los fondos de la Municipalidad al Consorcio es el día 12/10/13, pero el Decreto N° 23.626 MCU que autoriza esa transferencia es de fecha 03/12/13 o sea es posterior. Al 15/9/14 día del ingreso del 3er anticipo de los fondos nacionales debía estar el 60% de la obra de 80

---

<sup>55</sup> Figura 4: Terrenos donde se contruyeron las viviendas

viviendas, de acuerdo a la información proporcionada en la Auditoría Interna realizada que se hizo pública en fecha 29 de marzo de 2016, ese avance físico no está y los certificados de obra N° 23, N°24, N°25 y N°26 no reflejan el avance real. Se observa también que los Decretos de transferencia son rubricados por el Intendente y el Secretario de Obra Pública, que es a la vez el Presidente del Consorcio de Gestión, lo que trasunta una autoriza asimismo para realizar el gasto.

Respecto de los Pagos realizados en el ACU 1415/13: La transferencia de fondos de la Municipalidad al Consorcio es el 19/6/15, pero el Decreto N°24.135 MCU que autoriza esa transferencia es de fecha 24/10/15 o sea es posterior. Pero además el 24/10/15 es día sábado inhábil administrativo. Al 31/3/15 día del ingreso del 2do anticipo de los fondos nacionales DEBIA estar el 40% del total de la obra de 80 viviendas, de acuerdo a la información proporcionada en la Auditoría Interna realizada que se hizo pública en fecha 29 de marzo de 2016, ese avance físico no está y los certificados de obra N° 01 al 16 no reflejan el avance real. Se observa también que los Decretos de transferencia son rubricados por el Intendente y el Secretario de Obra Pública, que es a la vez el Presidente del Consorcio de Gestión, lo que trasunta una autoriza asimismo para realizar el gasto.

La Ordenanza Municipal N° 9406 del 7 de mayo de 2014, adhiere a la Ley Provincial N° 10.198 del 5 de marzo de 2013, y al Decreto N° 785 del 04/4/13, los que Facultan a la Contratación Directa Previa Cotización y el Deber de informar a la legislatura.

En la ciudad de Concepción del Uruguay el Intendente Municipal firmó antes de la sanción de la Ordenanza dos Convenios: el 03/6/2013, ACU S - 01 - 743/13; y el 21/8/2013, ACU S -01 -1415/13.

El Intendente también firmo los contratos antes de la Ordenanza.

Pero también: Firmó el Acta de inicio de obras, ANTES de la firma de los Contratos respectivos: 1) Acta Inicio Obras el día 05/12/13 y el Contrato el día 09/01/14 con la Cooperativa La Unión; 2) Acta Inicio Obras el día 05/12/13 y el Contrato el día 09/01/14 con la Cooperativa San Jorge.

PERO TAMBIEN: Según Acta N° 2 de fecha 14 de agosto de 2013 Acuña asume como Pte. del Consorcio, pero el ex Intendente designa a Acuña recién por Decreto N° 23.693 el 18 de febrero 2014 como representante del Municipio en el Consorcio.

Intendente y Acuña en su caso, firman los Convenios, las Actas de Inicio de Obras y los Contratos sin ordenanza respetiva que se lo permita.

Además, se observa que en las planillas de rendiciones mensuales la fecha de inicio de obra no es correcta.

En las planillas de rendiciones mensuales, los gastos mensuales no coinciden con las facturas existentes.

En las planillas de rendiciones mensuales la fecha de percepción de los fondos no es correcta.

En las planillas de rendiciones mensuales, aparecen como compras realizadas y están las correspondientes facturas, los techos para 160 viviendas, no se encuentran en realidad y no coincide con informe del inventario.

En las planillas de rendiciones mensuales, el avance de las obras complementarias es irreal, porque la obra de cordón cuneta, veredas, calles, badenes, etc. no existe.

Para concluir este brevísimo análisis, transcribimos lo expresado por la Auditoría Interna, dispuesta por el Decreto N° 24.487 de fecha 04/ 02/2016 determina que:

-En el ACU 743/13 el avance real de obra es de: 73,62 %

-En el ACU 1415/13 el avance real de obra es de: 46,65 % -PERO- sobre 63\_viviendas construidas. Es decir que sobre el plan de 80 viviendas el avance real es del 35,74 %.

-FALTAN construir diecisiete (17) viviendas.

e) Comentario Final

Como primera observación se destaca que, una supuesta descentralización de la política de vivienda hacia los niveles de gobierno particularmente locales aparece como extremadamente débil y confusa. No aparece como necesario, en ninguno de los diferentes niveles de gestión, la temática de la capacitación.

Haciendo una breve descripción de las acciones desarrolladas en Concepción del Uruguay, se manifiesta que:

- 1- Desde la Creación del I.A.P.V (año 1959) hasta el año 2007, en Concepción del Uruguay se construyeron y entregaron 2.499 viviendas.
- 2- Desde el año 2007 a la fecha, se aprobaron 1640 viviendas.
- 3- En la gestión 2007 – 2015, se entregaron 1.087 viviendas de las 1.640 aprobadas para construir.
- 4- En la gestión actual, se entregaron 120 viviendas.
- 5- Están en construcción 433 viviendas actualmente.

La problemática de la vivienda integra la agenda de las cuestiones socialmente relevantes, y no debe concebírsela como una política social compensatoria, sino integrada con la política económica y las estrategias de desarrollo, cuestión que no se visualiza en esta oportunidad.

El desarrollo de una política habitacional para los sectores más pobres de la población debería enmarcarse en una política sostenida y sostenible en el tiempo, con los marcos legales necesarios a fin de asegurar la disponibilidad continuada y el correcto uso de recursos presupuestarios asignados.

Culmino expresando que, de las ciento sesenta viviendas (160) del “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”, en Concepción del Uruguay, al día 27 de noviembre de 2018, es decir cinco (5) años después de haberse recibido el primer desembolso para su construcción el día 27/11/13:

No están terminadas sesenta y tres (63) viviendas.<sup>56</sup>

No existen diecisiete (17) viviendas.

No están habilitadas las obras para poder habitar Ochenta (80) viviendas.<sup>57</sup>

Las viviendas terminadas carecen aún de habilitación de obra privada de la MCU.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Figura 5. Casas sin terminar.

<sup>57</sup> Figura 6. Casas terminadas.

<sup>58</sup> Figura 7. Interior de las casas.

### Parte III : CONCLUSIONES

#### 1. Respecto de la política pública en particular:

Atendiendo a las diferentes etapas para la formulación de una política pública, y destacando:

Establecimiento de la agenda. A pesar, de la persistente demanda de viviendas en la ciudad de Concepción el Uruguay -que identifica claramente la magnitud del problema-, fue la decisión del Gobierno Federal, en concordancia con la Unidad Ejecutora del Gobierno Provincial, la que habilito una acción directa al Intendente de la ciudad para que dé respuesta a esa demanda, y atienda colateralmente el problema de la desocupación.

Formulación: Teniendo presente las dos etapas del proceso de formulación de políticas: determinar las opciones de la política; y seleccionar la opción preferida, se nota que:

1) las variedades de programas de vivienda ya estaban creados y analizados por la autoridad nacional; y 2) la implementación del “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”, en la ciudad de Concepción del Uruguay no fue analizada correctamente, por ello no se tomaron decisiones fundadas acerca de qué política adoptar e implementar, especialmente el vínculo instrumental entre la actividad a desarrollar y su resultado, y muchos menos el costo esperado y el impacto producido.

Implementación. No se tubo presente el desarrollo de actividades prácticas reales, es decir en la evidencia operativa para mejorar la efectividad de las iniciativas. No existió un trabajo analítico, tampoco un trabajo sistematizado sobre las capacidades técnicas a desarrollar.

Evaluación No existió un monitoreo ni tampoco evaluación del proceso y del impacto de la intervención. No se llevó a cabo un procedimiento de evaluación completo para determinar la efectividad de la política implementada que serviría para proporcionar la base para las futuras tomas de decisiones.

Es importante reconocer que, en cada etapa del ciclo de la política pública, diferentes factores la afectan: esto ocurre tanto a nivel individual, por ejemplo, en términos de la propia la experiencia, la pericia y el juicio del político; y a nivel institucional, por ejemplo, los incentivos, los intereses y la capacidad. También hay un número de limitaciones que restringen la incidencia de la evidencia en las políticas públicas, por ejemplo, la presión para procesar la información rápidamente. La formulación de políticas no es ni objetiva ni neutral: es un proceso intrínsecamente político.

Durante la etapa de formulación de políticas públicas, quienes toman las decisiones aplican el conocimiento que le es transmitido por distintos actores: investigadores y analistas en el caso de los datos; intermediarios para la difusión (asesores, periodistas, etc.) en el caso de las ideas; y los grupos de interés en el caso de los argumentos. Es muy importante tener en cuenta el peso de cada uno de esos actores y los ámbitos donde ejercen su poder (sindicatos, gobierno, centros de investigación, universidades, etc.).

En la investigación como datos: se encuentra una visión tecnocrática donde los funcionarios se muestran deseosos de hacer un trabajo competente.

En la investigación como ideas: responde a una visión humanista en la cual existen múltiples problemas que compiten por llamar la atención de los decisores y que las formulaciones en relación a los problemas que hacen los investigadores no siempre coinciden con las necesidades inmediatas de quienes toman las decisiones.

En la investigación como argumento: se observa el proceso de formulación de políticas como un proceso donde distintos valores e intereses se encuentran en conflicto y los partidarios de ciertas ideas utilizan el conocimiento siempre que promuevan su visión en la controversia.

El conocimiento en forma de datos o descubrimientos influye más cuando hay consenso de valores y metas, pocas opciones y cuando se cuenta con un alto grado de conocimiento analítico, el conocimiento como ideas es influyente en las primeras etapas de la discusión política y al combinarse con desorden en la situación política, el conocimiento basado en argumentos tendrá mayor influencia en presencia de conflictos políticos.

Analizando puntualmente la relación entre conocimiento y políticas públicas mencionamos: primero como una clara manera de no utilización del conocimiento la aplicación de la Resolución 993/2010 de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”, en la Provincia de Entre Ríos, ya que obviamente contó con una baja comprensión de la realidad, y del contexto sociopolítico en el que iba a implementar lo programado. Esta medida en principio de muy bajo impacto se convirtió en un elemento que puso en severa discusión una forma de construcción política extremadamente personalista, hecho que contribuyó a la formación de un nuevo mapa político en la provincia. -

Las decisiones políticas deberían estar mejor informadas a partir de la evidencia disponible, debiendo para ello incluirse un amplio análisis racional, destacándose que las políticas y prácticas basadas en la evidencia sistemática pueden producir mejores resultados, es decir, basada en investigaciones, evaluaciones críticas, recolección de datos, investigación por acción, etc., y no solo la evidencia de los datos empíricos.

Resultaría de suma importancia la generación y aplicación de políticas públicas basadas en la evidencia teniendo en cuenta entre otras cosas entornos políticos complejos, libertades políticas limitadas, sistemas de rendición de cuentas públicas débiles, conflictos sociales de variada intensidad, falta de responsabilidades.

Sin dudas podemos afirmar que tampoco se tubo presente en ninguno de las instancias gubernativas actuantes, municipal, provincia o federal un análisis prospectivo, (entendiendo a la prospectiva, como ese proceso de anticipación y exploración de la opinión experta, proveniente de redes de personas e instituciones del gobierno, universidades, etc., en forma interactiva y participativa, coordinada, para construir una visión estratégica de la ciencia y la tecnología y su papel en la competitividad y el desarrollo de un territorio), es decir no se conoció la situación presente, ni se identificaron tendencias futuras por ello no se facilitó el encuentro entre la oferta científica y tecnológica con las necesidades presentes y futuras de la sociedad de Concepción del Uruguay ni de Entre Ríos en general.

Sin dudar el propósito de la prospectiva de, promover un gran cambio cultural, una mejor comunicación, una interacción más fuerte y una más grande comprensión mutua entre los actores sociales para pensar su futuro y tomar decisiones desde el presente, **no** se tuvo en cuenta en la aplicación de esta política pública, nos cuesta pensar el amateurismo del decisor que basado en un planeamiento estratégico clásico, fundado en una única visión y bajo determinadas condiciones del entorno, no tuvo en cuenta que éstas cambian, y su nivel de éxito comienza a disminuir y llevaron a la organización al fracaso.

Si se hubieran realizado los estudios de prospectiva correspondientes, aunados a una labor de seguimiento permanente del desarrollo tecnológico, se hubiera permitido racionalizar

los esfuerzos realizados, orientándolos hacia aquellos campos donde se podrán obtener los mayores impactos sociales y económicos.

Ni el Estado Municipal ni el Estado Provincial atendieron a una de sus funciones esenciales: la función de previsión y planificación, tampoco consideraron los métodos y las herramientas disponibles para la construcción de proyectos políticos viables, y además los mejores proyectos de muy poco servirán si no cuentan con las personas adecuadas para ejecutarlos.

Destaco que no existió ninguna evaluación oficial ex-post, del “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales- Concepción del Uruguay- Entre Ríos”, y que este trabajo de investigación ha evidenciado la arbitrariedad con que se localizó y el total desinterés sobre su seguimiento, consecuencias sobre su entorno inmediato y mediato y sobre sus propios usuarios.

## 2. Balance de las acciones desarrolladas.

Coherentemente con lo expuesto al comienzo de este trabajo, que proponía la necesidad de conocer la situación a analizar, antes de procurar emitir juicios acerca de la política habitacional llevada a cabo en la ciudad de Concepción del Uruguay de la Aplicación del “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales”, estamos en condiciones de realizar un balance de las acciones desarrolladas:

En primer término, las distintas políticas de vivienda mencionadas manifiestan la complejidad de los contenidos que puede representar la política de vivienda, la que varía según sean los sectores involucrados y los objetivos específicos buscados;

En segundo lugar, bajo este marco y luego del análisis efectuado, podemos inferir la debilidad que manifiesta la administración municipal de Concepción del Uruguay,

particularmente la política de vivienda analizada “Programa” ha presentado algunas características relevantes:

-Desconocimiento o marcada indiferencia política en consideración de la situación real de la ciudad de Concepción el Uruguay y de la Provincia de Entre Ríos;

-Ausencia de diagnósticos actualizados que permitan concebir la integralidad del problema;

-Desconocimiento de la concepción de la vivienda como derecho de toda persona;

-Reducción de la concepción de vivienda a la mera obra física unidad habitacional o casa;

-La política observada adhirió a la concepción de la vivienda como mero objeto físico;

-Carencia notoria de planeamiento urbano, territorial y ambiental;

-Dependencia absoluta a los niveles superiores de gobierno, sin considerar que los procesos socio-habitacionales –especialmente los pertenecientes a los sectores de menores recursos- son eminentemente locales;

-Empecinamiento del esquema de construcción de viviendas “llave en mano”, sin considerar alternativas progresivas adecuadas a las realidades socio- económicas locales;

-Inexistente sistema de recupero, y notoria carencia de procedimientos administrativos adecuados;

-Continuidad en los sectores populares de sus condiciones de habitabilidad tras el aumento de situaciones de carencia, especialmente cualitativa;

-Existe un conjunto desordenado de programas de vivienda, que no son en realidad otra cosa que las respuestas coyunturales del Estado a presiones sociales, políticas, o empresariales.

- Finalmente, queda evidenciado el incumplimiento de las normas no solo jurídicas, sino sobre todo las morales y éticas en especial por funcionarios –que son quienes deben

fomentar el respeto a las normas y las leyes ya que las mismas representan un orden social basado en lo más importante y justo- por ello este incumplimiento deliberado no solo es un problema legal que debe preocupar a toda la sociedad, sino por sobre todas las cosas es una cuestión de un hondo y profundo sentido ético y moral que evidencia la crisis de esos valores.

- En definitiva, tanto el Gobierno Municipal, Provincial como el Gobierno Federal, carecieron de una política habitacional seria, como política de Estado, para dar respuesta a las necesidades de las personas tanto en la gestión financiera e institucional, como en ayudar a construir ciudad, en aportar a la superación de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de vida, con soluciones ambientalmente sustentables.

Este intento de solución intentada ha sido insuficiente, ha mostrado reiteradas deficiencias tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

Cuantitativamente, porque el número de viviendas construidas no alcanza a cubrir el crecimiento vegetativo de la población (nuevos hogares), sin tener en cuenta el mejoramiento (completamiento o ampliación) que sería necesario para aquellas viviendas recuperables o que actualmente padecen hacinamiento por cuarto.

Cualitativamente, porque no existe un manejo acorde a las necesidades habitacionales reales existentes, dado esto en, la escasa eficiencia y eficacia del programa mencionado, la inadecuada distribución geográfica del mismo, la falta de control del uso de los fondos nacionales, la escasa recuperación de las inversiones, la falta de transparencia en el manejo de la cosa pública.

Este hecho puntual, implementación del “Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales, en la ciudad de Concepción del Uruguay” ha producido -tanto en la ciudad de Concepción del Uruguay como en la Provincia de

Entre Ríos- la puesta en crisis del modelo de la construcción de viviendas de interés social, desnudando la relación existente entre la burocracia estatal y los intereses meramente personales, dejando expuesta la escasa o nula participación de la población en la decisión sobre su hábitat, y particularmente la ausencia manifiesta de la observancia de la Ética Pública, ésta no sólo se refiere exclusivamente a la conducta de los empleados públicos, en virtud de que algunos comportamientos que deben manifestar, sino que va más allá, comprende también a los mismos gobernantes, es decir a los políticos.

Merece un acápite especial, el manifiesto incumplimiento de las normas: no solo las jurídicas, sino sobre todo las morales y éticas, por parte de los funcionarios políticos que implementaron el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales- Concepción del Uruguay- Entre Ríos.

Hablamos claramente de conductas que contravienen los principios jurídicos, morales y éticos, es decir violentan las normas jurídicas que los individuos –de manera especial las autoridades- están obligados a cumplir, destacando en el caso particular analizado, que el análisis del mismo desnuda a primera vista una conducta corrupta, no solo analizada ésta como un problema legal, sino por sobre todas las cosas, como una cuestión de un hondo y profundo sentido ético y moral que evidencia la carencia absoluta de valores.

Si bien desde el punto de vista etimológico, ética y moral tienen un parecido significado (costumbre y hábito) no son sinónimos, la ética no solo es un conjunto de normas, sino que por sobre todas las cosas es un pensamiento y reflexión sobre las mismas, mientras la moral si constituye un conjunto de norma que se consideran justas y que generalmente regulan las conductas individuales de acuerdo a la cultura de la época: así la ética trata de explicar la conducta moral. Trata de definir qué es lo bueno; se interesa por buscar criterios para decidir si una conducta es buena o mala. La ética no solo abarca la

descripción de las conductas de las personas, sino que intenta dar razones de cómo deberían ser. Es decir que finalmente, queda evidenciado que el incumplimiento de las normas morales y éticas atenta contra el pacto de la justicia, ya que, en él la comunidad compartía lo que consideraba bueno y adecuado de lo inadecuado y transgresor, por ende, todos los miembros de una sociedad, deben preocuparse en fomentar el respeto a las normas y las leyes ya que las mismas representan un orden social basado en lo más importante y justo.

La lucha contra la corrupción es fundamental para salvar el sistema democrático, el objetivo esencial consiste en restaurar el buen funcionamiento del sistema político de la democracia. Hay que ser prudentes para que esta lucha contra la corrupción no sea manipulada y posteriormente convertida en una lucha contra la democracia.

La corrupción es un mal moral, pero también político y económico, paulatinamente deteriora la democracia y constituye el más peligroso enemigo de cualquier sistema socioeconómico basado sobre la competencia y la igualdad de posibilidades.

El problema tiene facetas culturales, que resultan imposibles modificar por medio de una ley, en el caso analizado se observan prima facie claramente estas conductas, es por eso que el Estado deberá trabajar intensamente en las aristas institucionales y legales, en el corto y mediano plazo, valiéndose de una clara y decidida acción coordinada de los órganos de control del Estado y fundamentalmente del Poder Judicial.

Superar el mero voluntarismo político, requiere una mayor eficiencia del sistema público y una actividad convocante y participativa del cuerpo social, junto a la transparencia y equidad de los mecanismos distributivos de los recursos públicos y de los beneficios sociales producidos y del imprescindible control de las resultantes.

## Parte IV: FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

Bagnera Paola (compiladora) Vivienda Social y Arquitectura Moderna. Argentina-Cataluña. 1930-1970 Universidad Nacional del Litoral.

Rodríguez Garay Rubén y otros. Cooperativismo y Emprendedorismo. Delta Editora. Entre Ríos. 2011

Guariglia Osvaldo-Videilla Graciela. Breviario de Ética. Edhasa 2011

Kullock David-Murillo Fernando. Vivienda Social en Argentina. Un siglo de estrategias espontaneas y respuestas institucionales 1907-2007 EUCASA 2010

Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Umbrales de un Siglo. De los Conventillos al Plan Federal. 2010

### Páginas Web

[www.iapv.entrierios.gov.ar](http://www.iapv.entrierios.gov.ar)

[www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar)

[www.ssduyv.gov.ar](http://www.ssduyv.gov.ar)

[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

[www.hcdentrierios.gov.ar](http://www.hcdentrierios.gov.ar)

[www.fahce.unlp.edu.ar](http://www.fahce.unlp.edu.ar)

[www.entrierios.gov.ar](http://www.entrierios.gov.ar)

[www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

Fuentes DocumentalesFotos y Figuras:

Figura N° 1: Provincia de Entre Ríos



Figura N° 2: Ciudad de Concepción del Uruguay

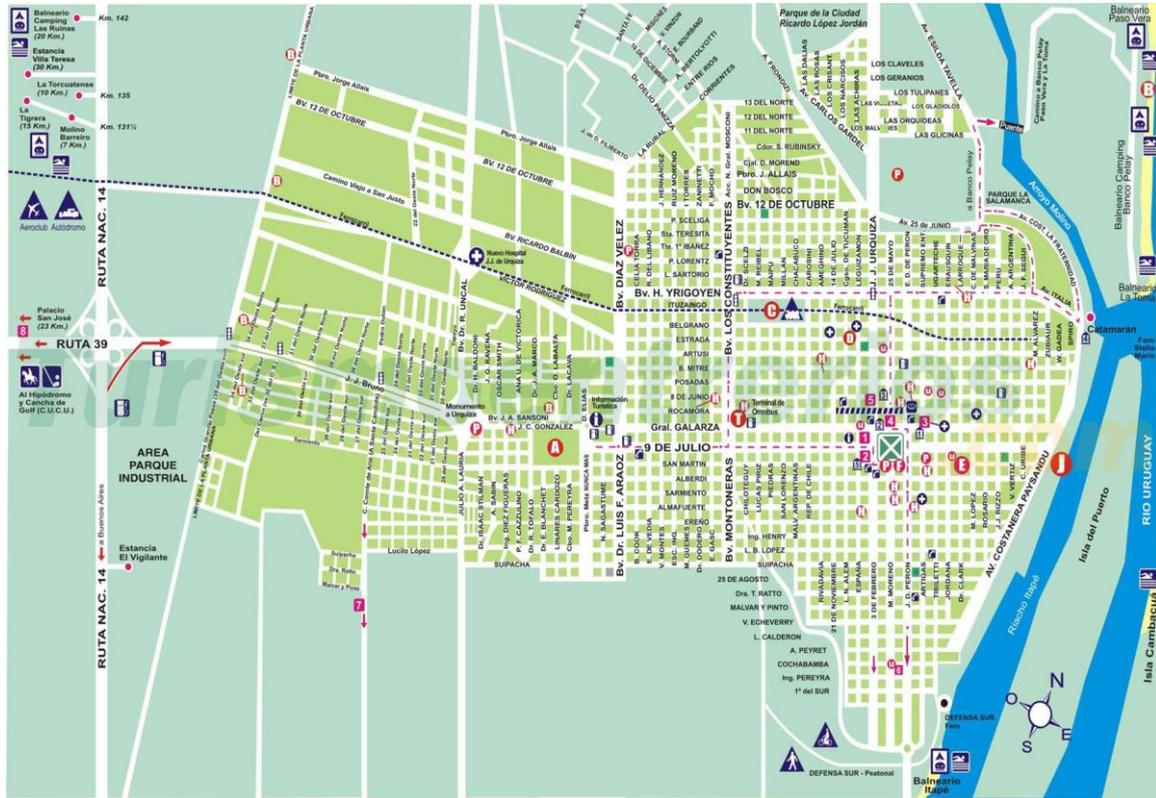




Figura 4: Terrenos donde se contruyeron las viviendas



Figura 5: Casas sin terminar



Figura 6: casas Terminadas





Figura 7: Interior de las casas.



### Normas Jurídicas:

Resolución 2200 A (XXI). N.U Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Año 1966.  
 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. OEA. Año 1948.  
 Resolución 217 (III). N.U. Declaración de Derechos Humanos. Año 1948  
 Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Año 2008.  
 Constitución de la Nación Argentina. Año 1994  
 Encíclica “Rerum Novarum”. Año 1891.  
 Encíclica Quadragesimo Anno. Año 1931.  
 Resolución 993. SOP. MINPLAN. Año 2010.  
 Circular N° 2. SOP. MINPLAN. Año 2012.  
 Ley N° 10.198. E.R. Año 2013.  
 Decreto N° 785. E.R. Año 2013.  
 Ley N° 26.005. PEN. Año 2005.  
 Decreto N° 242. E.R. Año 2010.  
 Decreto N° 4710. E.R. Año 2012.  
 Ley 20.337/73. PEN. Año 1973. Régimen de Cooperativas.  
 Decreto N° 24.487/2016. MCU.  
 Decreto N° 24.568/2016.MCU.  
 Decreto N° 24.659. MCU. Año 2016.  
 Decreto N° 25.488. MCU. Año 2018.  
 Convenio Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales. ACU - S -01 -1415/13. 21 de agosto del Año 2013  
 Convenio. Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales. ACU S - 01 - 743/13. 3 de junio del Año 2013.

### Actores Entrevistados:

#### Miembros del Consorcio de Gestión

Presidente Interino del Consorcio de Gestión: Dn. Mario Eduardo Giorgetti *“Desde que fui designado por Decreto N° 24.659 del DEM de fecha 5 de julio de 2016, desarrollé mis actividades de acuerdo al plan de obras elaborado por el responsable técnico. Nos encontramos con muchos inconvenientes, especialmente la variación de los precios y la falta de especialización de la mano de obra. Y un avance de obra denunciado que no era el real.*

*Nos encontramos con la ausencia del Presidente del Consorcio Ing. Acuña y con una gran carga de prejuicios por parte de los proveedores y en general de la comunidad toda.*

*Con gran esfuerzo hemos culminado 80 viviendas y avanzado en la construcción de otras 63 casas.*

*Le recuerdo que existe una denuncia por el manejo de los fondos por parte del consorcio de gestión, que alcanza al mismo en el período 2013/2015, ya se han contestado los oficios pertinentes y elevado a la fiscalía interviniente la documental requerida.”*

### Miembros de la UEPE (Unidad Ejecutora Provincial).

Presidente de la Unidad Ejecutora de Programas Especiales del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios de la Provincia de Entre Ríos: Dn. Luis E. Méndez Casariego, *“Fui designado a mediados del año 2016, funcionamos en la ciudad de Paraná, coordino la construcción de casi 7mil viviendas, por el sistema de Consorcios, que se encuentran ubicadas en toda la provincia, es una experiencia muy positiva y alentadora. Llevamos casas a donde antes no las había y a vecinos que las necesitaban. Es un logro de la gestión de Cristina Kirchner y que lamentablemente ahora con este Gobierno de la Alianza y Macri el Programa ha dejado de existir. Se le dio trabajo a la gente a través de las cooperativas de trabajo y no he recibido ninguna queja por este programa. Todo lo que sale son declaraciones en los medios y todo es una cuestión política.*

*Se trabajó bien y la gente está conforme. Sí es verdad hay problemas, pero como en toda acción los problemas aparecen lo importante es resolverlos.*

*Hoy si la gente se queja, pero es porque se suprimió el programa y no hay nada. “*

### Miembros de las Cooperativas de Trabajo

Dos (2) obreros (sin especialización alguna), supuestos asociados a la cooperativa. Constructores del complejo de 160 viviendas:

*“Y fue un día T.R y me dijo que si quería trabajar por mil doscientos pesos (...) Y me dice, le digo yo “Sí”, bueno, me dice “Usted va a hacer lo que quiera, no es obligación que estén todas las horas”, me dijo así, “Va a trabajar en el horario que usted ponga”.*

*“Al empezar digo, la gente estaba perdida, no sabíamos qué hacer, nos peleábamos con el referente, no con M.S , pero sí con T.R. Nos peleábamos por todo, porque no sabíamos cuánto era nuestro trabajo, y ellos no sabían cuál era el trabajo nuestro, dijeron una cosa y vinieron con otra.”*

*“Acá no hay trabajo, ...acá no hay trabajo para nadie. La única forma que están haciendo ahora es terminar algunas casitas. Una vez que termine eso la gente queda desocupada, si no les dan un trabajo en otro lado queda desocupada (...) eso sí tiene el barrio este, que no hay trabajo, no hay ningún trabajo para hacer, como ser...algo que vayan los chicos o los grandes a trabajar no hay...es lo único que no hay.”*

*“no se ... seguro no se...dicen tenemos mutual pero no se la verdad, tal vez M.S si sepa, hay que hablar con él”.*

*“ Nooo casco no... para que, así tamos bien , siempre se hizo así, si si alguno usa guante , pero son poquitos, se hace más difícil”.*

#### **Miembros de los Supuestos Beneficiarios:**

Dos (2) Futuras beneficiarias de las viviendas:

*“No sabemos qué hacer con eso, no, no... es más cómodo allá es campo abierto. cada uno agarra la tierra que quiere y puede hacer las piezas, las casas, lo que podía, acá no, acá hay un patiecito ahí y nada más.”*

*“Va ser difícil porque el cirujeo porque va a ser difícil tener los caballos y los carros en el barrio.”*

*“No se.... va ser muy difícil ...porque de un día para el otro sos dueña de algo y todos se creen que son amos del mundo y se empiezan a pelear entre ellos por boludeces “.*