

## FONAVI - La perspectiva del cambio. Una mirada desde el destinatario

Sánchez, Lorena Cesira

Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UNNE - CONICET.  
Av. Las Heras 727 - (3500) Resistencia - Chaco - Argentina.  
E-mail: losan@ciudad.com.ar

*“Tal como lo han reconocido varios órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el pleno disfrute de derechos tales como: (...) la dignidad humana, (...) el principio de la no discriminación, (...) un nivel de vida adecuado, (...) la libertad de elegir el lugar de residencia, (...) la seguridad de la persona (en caso de desalojamientos forzados u otras formas de acoso) y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el hogar, la correspondencia, se halla indisolublemente ligado al **derecho a la vivienda**. (Declaración de la ONU)*

### ANTECEDENTES

Este concepto pone de manifiesto su estrecha vinculación con el disfrute de otros derechos y su alto valor simbólico. Lo que sumado al déficit histórico que presenta, ha hecho que constituya un baluarte de muchas políticas de gobierno. Sin embargo, quizás por su condición de bien concreto, la vivienda es presentada como una mercancía más. Se refuerza su valor de cambio en detrimento de su valor de uso<sup>i</sup>. La intervención del capital privado representado por las empresas constructoras y los propietarios de tierras (mercado inmobiliario), producen un incremento en su costo (renta urbana).<sup>ii</sup> que se traduce en procesos de acumulación diferenciados. Necesidad de muchos, negocio de unos pocos. Y es en esta coyuntura en la que el Estado puede presentarse como facilitador del capital o como regulador de sus intervenciones.

En la Argentina en 1905 con la sanción de la Ley 4824 –Ley de Casas Baratas- aparece la preocupación oficial por el tema. A partir de allí se producen numerosas transformaciones en este campo<sup>iii</sup>, pero la de mayor envergadura ha sido la creación del Fondo Nacional de la Vivienda, de alcance hasta nuestros días.

Esta Institución y la “historia de su proceder”, su mecanismo interno se halla inserta en macroprocesos que la condicionan y afectan directamente.

En el contexto de las transformaciones estructurales de las últimas décadas este trabajo se propone como una reflexión sobre las principales transformaciones de las políticas sociales en materia de vivienda y su aplicación, comparando dos momentos que conjugan los principales cambios en el modelo de desarrollo aplicado en la Argentina. Estos se resumen en: antes del 90’ y después del 90’. El punto de interés es el de rescatar la perspectiva que tienen sobre el accionar y la política de la institución quienes han sido sus destinatarios.

Desde el punto de vista metodológico este trabajo se dirige a un análisis del discurso y las prácticas de los sujetos entrevistados. Inserto en una comprensión mayor del tema, que liga: la reestructuración del Estado, la descentralización del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) y la nueva configuración de la política habitacional en un momento en que la pobreza crece y los recursos se agotan.

### METODOLOGIA

Cualitativa. Entrevistas estructuradas, incorporando una categorización en tres niveles:

1. Adjudicados durante la década del 80’.
2. Adjudicados durante la década del 90’
3. Personas no adjudicadas y no inscriptas.

En esta serie se busca construir la perspectiva de aquellos que lo han sido durante la década del 80’. Momento en el que el FONAVI - Instituto de Vivienda en Corrientes: INVICO - tiene mucho impacto.

El criterio de selección de los entrevistados se basa en:

- \* Que pertenezcan a barrios diferentes.
- \* Que hayan obtenido la vivienda en la década del 80’, pero en distintos momentos de la misma.
- \* Que lo hayan hecho por medio de una inscripción y no a través de la compra de una vivienda ya adjudicada.

Los puntos estructurantes son :

- \* El acceso – condiciones y transparencia.

- \* La vivienda en sí . Aspectos Físicos

- \* La solución: El FONAVI como una solución de ayer y de hoy.

### DISCUSION DE RESULTADOS

#### **EL ACCESO: La Década del 80’: prioridad en la familia, demostrar la necesidad y poder sortear trabas.**

*...cuando nosotros accedimos a la vivienda fue una cosa muy colectiva. (...) pero realmente porque sabíamos que si no teníamos una vivienda a nuestro nombre. Y estábamos en regla INVICO respetaba y daba la vivienda. Era lo correcto.*

*Hacíamos grandes colas, pasábamos todo un proceso de preguntas . Y después venía a verificar la asistente que lo que dijimos , lo que declaramos en esa solicitud, era cierto. Si eso se constataba , entrábamos dentro del sorteo (Margarita).*

El Instituto de Vivienda, mediante aviso público notifica a los interesados el llamado a inscripción. Las condiciones básicas se establecen en:

- \* Descripción y Acreditación de grupo familiar.
- \* Ingreso estable.
- \* No tener vivienda o propiedad a su nombre.
- \* No ser hijo único (por posible herencia).
- \* Entrevista y visita de asistente social a fin de constatar lo declarado.

A partir de estar inscrita una persona ya era candidata a una vivienda. Se establecían prioridades por urgencia del caso y antigüedad en la inscripción. La construcción del perfil solicitado por el INVICO en cuanto a la precariedad habitacional y las posibilidades económicas de solución era en muchos casos real, pero la imposibilidad de cumplir con otros requisitos administrativos como el de ingreso estable, o algún otro dejaba fuera la posibilidad.

En la práctica concreta algunas cuestiones quedaban ligadas a los funcionarios del momento. Cuando el solicitante lograba tejer relaciones con algún sector de la administración y hacer presente su necesidad y su demanda, el régimen de incorporación a la lista de espera se flexibilizaba.

*Pero yo la verdad que no adquirí así, sino que yo tuve una persona amiga que me hace ingresar en ese grupo, porque yo no tenía las condiciones.(..) No cumplimentaba con ningún requisito....después el ingreso, tengo que decir que trabajo, por supuesto que tengo que mentir. Mi mamá me da un recibo también que pagaba, porque tenía que tener un recibo de alquiler. Y así...me encuentro en algo. Porque era manejado por esta asistente social,(..) entonces adquiero la vivienda con mayor facilidad por supuesto. Entra mi nombre al sorteo.(Dolores)*

Los vacíos del sistema por los que penetra la necesidad también deja intersticios para otro tipo de “ingresos”. Hay una coincidencia total entre los entrevistados en encontrar razones y casos para aludir a la entrega de viviendas o la “rapidez” en el trámite como algo muy ligado a clientelismo y favoritismo político.

*Por ejemplo tenían opción, más preferencia los políticos, la gente conocida de esa persona que estaba ahí...O siempre un recomendado, yo no tenía nadie que me pudiera recomendar.. Hasta que encontré esta persona que sin querer se presenta en mi camino. Y la verdad que fui una recomendada también yo. De esa manera adquiero la vivienda. (Dolores)*

Los casos mencionados cubren una amplia gama de adjudicados que va desde hijos estudiantes de personas del interior, militantes políticos e incluso funcionarios de gobierno.

*Porque vos fijáte que acá en mi barrio viven dos diputadas...las casas no las usan. Esas casas son como fin de semana. Entonces, si yo tengo en mi barrio dos ¿cuántos habrá?(...)Acá por ejemplo teníamos dos casas que estaban desocupadas, pero tenían dueños esas casas desocupadas. La usurparon los sacaban, la usurparon, los sacaban...Y era de una persona que era de Goya. Nunca vino a vivir, pero sigue siendo la casa de ella.(...)(Clelia)*

También se alude a que el grueso de la población beneficiada no era gente “carenciada”. E incluso que algunos barrios se ven caracterizados por el poder adquisitivo de sus usuarios.

En este sentido debemos decir que algunas opiniones expresan que en los objetivos constitutivos del Fondo Nacional de la Vivienda no se hallaba contemplado proveer vivienda a sectores de escasos recursos o sin ellos, sino que se proponía centralizar y administrar fondos de aquellos que podían aportar para posibilitar una mayor eficacia del gasto con relación a los fines. Sin embargo, dada la amplia franja de población que abarcaba o atendía, se consideraba de interés social.

## **LA VIVIENDA EN SÍ**

Superando la noción de “vivienda – objeto”, esta puede ser entendida como un conjunto de servicios que amplían las condiciones de satisfacción o las reducen. Este conjunto de servicios, está representado por: acceso a los lugares de trabajo o de salud o de educación: distancia, recorrido. La existencia o no de equipamiento residencial y de las obras de infraestructura necesarias, para aumentar los niveles de comodidad. Y en una idea mayor, afecta inclusive a las condiciones ambientales de los predios en que se construyen los núcleos habitacionales.

Al introducirnos en este tema, los entrevistados coinciden en que las condiciones de la casa eran a su entender satisfactorias, pero también manifiestan que existieron algunas dificultades relacionadas a las características generales del barrio.

**La Entrega:** El valor simbólico y económico que encierra a la obtención de la vivienda está presente. Se destaca y se relata su importancia, está la mirada desde el valor económico y la constante de advertir que no sería posible su concreción material (económica) por medios propios. O a lo sumo en la visión más optimista que llevaría mucho más tiempo, y demandaría mucho más esfuerzo.

*Y para mí significó un premio, tener algo que realmente significaba algo mío, algo que podía realizar. Cosas que uno obtiene con un gran esfuerzo y una suerte también, porque por momentos significaba suerte también.(Margarita)*

La relación entre composición del núcleo familiar y tamaño de la vivienda en general no es algo objetable. Desde estudios más técnicos se ha criticado la imposición de prototipos nacionales que desconocían la particularidad climática del lugar en el que se construía. Sin embargo, las apreciaciones de los adjudicados no se internan en este campo. Probablemente en los casos analizados, la precariedad de la situación anterior, hace que se ignore este aspecto.

*Yo... cualquier lugar era hermoso para mí en ese momento. No, no era viste, ni lo lejos ni lo cerca. Yo lo que quería era tener la casa. Sea donde sea viste, pero yo tener la casa. Esa era mi meta pero no me importaba el lugar.(Clelia).*

Sin embargo el cotidiano vivir, pone al descubierto muchas cosas.

*(...)en los momentos en que realmente uno estaba ya viviendo ahí...la cosa era difícil. Salir de la vivienda era muy difícil. Porque se hacía barro, el barro era un barro así pastoso – tuyutí como dicen – un barro así blanco...(...) por ese momento no era muy fácil; estaba la casa pero faltaba...*

*Y hay muchas cosas que incluso no están todavía muy bien, porque hay terrenos más bajos y terrenos más altos. Entonces a mí me costaba porque entraba el agua en la vivienda, y había serios problemas. Sobre todo en el invierno y en épocas de lluvia.(Margarita)*

Es particularmente incidente dentro de los costos de los conjuntos habitacionales las obras de infraestructura, por lo que en general resultan deficitarias en los barrios de este tipo. Sin embargo los antecedentes dan cuenta que la década del 80' estuvo más acompañada por obras de infraestructura que la del 90'.

El momento económico propicio (a excepción de los dos últimos años de la década), la escala de los emprendimientos, entre otras cosas, favoreció para que rápidamente estos problemas fueron subsanados.

La consolidación de estos barrios producto del crecimiento de la ciudad. El resultado conjunto de políticas de inversión estatal y el accionar privado (mediante la ocupación de sectores lindantes al lugar de los barrios). Hizo que estos en menos de una década quedaran asimilados a la trama urbana, con la consecuente mejora que esto conlleva. Asfalto, equipamiento, líneas de transporte público, etc.

*Bueno eso se fue haciendo muy rápidamente, al existir...mejor dicho al hacerse el asfalto, las cosas empezaron a tomar otro color . Vamos a decir así. (...)Y después eso se fue agrandando por supuesto, hoy en día es una belleza. Hoy en día sí es una vivienda que tiene un lindo acceso para cualquier familia que le guste vivir en un barrio. Me parece que está muy bien. (Margarita)*

### **La Solución: El FONAVI como una solución de ayer y de hoy**

Al referirse a porqué esta fue la solución la pregunta encuentra casi una única respuesta: era la opción posible. Respecto a la posibilidad de hacer frente a la cuota de la casa. Con diferencias menores, la relación costo de cuota – ingreso familiar, hacía posible su pago.

*Nooo ,en ese momento no se daba para hacer por medios propios. No tendría acceso, por lo menos porque: si bien yo ganaba bien, no significaba que las obras eran baratas. No significaba que hacer una casa, comprar un terreno...Tendría que tener realmente un dinero bien ahorrado, y decir bueno yo compro este terreno y después este...no, no se daba.(Margarita)*

A finales de la década del 80' la coyuntura es totalmente diferente a la del momento de su creación. Entra en crisis el modelo de Estado Bienestarista, y se articulan una serie de hechos que impactan en la Institución, como modelo de gestión de un tipo de administración:

- 1.La implementación del modelo económico neoliberal, con su política de ajuste y achique presupuestario.
- 2.La caída en las tasas de empleo, el deterioro de los ingresos y la precarización laboral que aumentará el empleo informal y los trabajadores en negro. Y que provoca la aparición de “los nuevos pobres”. Impactando en la recaudación y en la demanda.
- 3.La incertidumbre presente en los montos de recupero y los de inversión producto de la hiperinflación.
- 4.Las tasas de ganancia para el capital dejan de ser importantes y seguras (producto de la no garantía de respaldo del Estado).
- 5.El proceso de privatización promueve otras áreas de interés para el capital (Servicios públicos, etc. Y la globalización que promueve procesos de acumulación muy diferentes).

Pese a advertir deficiencias o falta de transparencia en algunas gestiones. La década del 80' para los adjudicados sería mucho más benéfica que la época posterior.

*porque ...ahora te piden ya viste un sueldo básico de 700, 800 pesos. Me entendés, entonces ya no es ya...en eso yo veo el cambio. De que no todos tenemos la suerte de tener una vivienda. Hay gente que hoy ya no puede ni siquiera entrar...(Clelia).*

Se critica la conducción y el carácter de clientelismo y favoritismo político que marcara algunos momentos del INVICO. Sin embargo, se ratifica la institución como una alternativa viable.

*Claro, era más accesible porque te escuchaban...¿me entendés? Porque vos te ibas, vos hacías la cola y vos llegabas a que ellos te inscribieran. ... después ya era tu lucha.(Clelia).*

Respecto a la calidad y el confort de las viviendas también se plantean las diferencias observadas.

*Que evalúo ahora yo como está el FONAVI y nada que ver hija. Ahora le entregan sin piso las viviendas, con una ventana que no tiene el lado de afuera. Sin embargo mi casa dentro de todo fue completa(...) mi habitación es confortable, yo tengo mi cama, tengo mi placard, tengo mi tele. Tengo otro sofá dentro de la pieza, viste? Yo veo que son más grandes. (Clelia)*

## CONCLUSION

La perspectiva rescatada, la mirada desde “el centro” que hemos advertido es la de quienes pudieran ser hoy los protagonistas del último intento de un Estado Bienestarista. Garante de ciertos derechos básicos tal es el caso de la vivienda. Estas circunstancias permiten valorar la distancia que ha puesto el Estado de la dinámica de la Sociedad, a claras demuestra que las estrategias que ha impulsado no son más que nuevas formas de inclusión – exclusión, y que se transmiten a las formas en que la sociedad se reestructura.

Mientras algunas reflexiones – como la de nuestros entrevistados - apuntan al rescate de instituciones sociales que consideren la redistribución como objetivo principal, otras hacen primar la racionalidad económica para justificar la existencia de un modelo que agudiza las diferencias de acumulación entre ciudadanos, transformando en premio o regalo algunos derechos básicos. Analizando el monto de las inversiones realizadas en el ciclo 1980/1999 se ha verificado una tendencia general negativa.<sup>iv</sup> Esta serie de hechos analizados, dan una idea acabada de que la Institución ha sufrido un proceso de conversión que afecta a las prestaciones que brinda.

A lo largo de este informe hemos tratado de presentar la práctica y el impacto del FONAVI. Desde lo cotidiano esto ha sido presentado por los adjudicados.

**Queremos cerrar esta presentación con una frase que describe de la mejor manera, el resultado de un sistema de acumulación claramente diferenciado. Que incluye a la vivienda.**

*“Entonces yo digo, no sé, hay cosas que no entiendo. Eso sí me molesta y me duele. Porque yo digo ¿ cómo puede ser? Una persona que tenga cinco casas y otra no tenga una casa”.(Clelia).*

## BIBLIOGRAFIA

- CLICHEVSKY, Nora (1996). Política Social Urbana. Espacio – Editorial Buenos Aires
- CUENYA, Beatriz – FALÚ, Ana (1997) Reestructuración del Estado y Política de Vivienda en Argentina. Oficina de Publicaciones del CBC – UBA.
- CORAGGIO JOSE LUIS – Descentralización el Día Después... (Págs 19 - 77) Cuadernos de Postgrado Serie Cursos y Conferencias 1997 Dpto de Impresiones del Ciclo Básico Común
- GRILLO, Oscar – LACARRIEU, Mónica – RAGGIO, Liliana (1995) Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales. Espacio – Editorial Buenos Aires
- LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura; RODRIGUEZ, Corina . (1999) La pobreza...de la política contra la pobreza. Bs As. Miño y Dávila Editores – Ciepp. Pp.103-202
- LO VUOLO, Ruben y BARBEITO, Alberto. (1993) Las políticas sociales en la Argentina Contemporánea. (En: LO VUOLO, Ruben y BARBEITO, Alberto. La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Bs As. Ciepp-Miño y Dávila edit. 15-138).
- ONU – Folleto Informativo N°11- El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada. [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2fs21\\_sphm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2fs21_sphm)
- PELLI, VICTOR SAUL (1995) El mejoramiento habitacional de los asentamientos espontáneos. En: Cuaderno N°2, Cátedra de Sociología Urbana, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE.
- REPETTO, Fabián (2000) Políticas sociales y descentralización: algunas enseñanzas del caso argentino. <http://www.clad.org.ve/docume.html>
- TECCO, Claudio(1999). Las políticas sociales y los cambios de las responsabilidades jurisdiccionales en la prestación de servicios. El caso argentino

<sup>i</sup> Según Adam Smith. Valor de Uso: utilidad de ese objeto. Valor de Cambio : valor de compra que ese objeto tiene respecto a otros.

<sup>ii</sup> Esto es particularmente incidente en la ciudad, a diferencia del hábitat rural. Ya que el mercado de tierras, con infraestructura y servicios es si no restringido, inexistente. Ver Topalov 1984

<sup>iii</sup> Ver - CUENYA, Beatriz – FALÚ, Ana (1997) Reestructuración del Estado y Política de Vivienda en Argentina. Oficina de Publicaciones del CBC – UBA.

<sup>iv</sup> Mientras que el promedio de los montos de inversión del período 80/91 (gestión centralizada) se encuentran un 10% encima del promedio de todo el ciclo 80/99.El del 92/99 cae en un 15% .

Refuerza esta idea el hecho de que la participación de los fondos FO.NA.VI en el PBG, disminuye considerablemente. Mientras que en 1986 participaba en un 1,6 ; en 1997 sólo lo hace en un 1,0.