

## RETORNO DE LA MERCANTILIZACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL EN ARGENTINA. MIRADA COMPARADA CON PERÍODOS RECIENTES

Miguel Ángel Barreto.<sup>1</sup>

### RESUMEN

El cambio de gobierno ocurrido en Argentina el 10 de diciembre de 2015 trajo aparejado también un cambio de orientación de las políticas del Estado. El artículo analiza las modificaciones realizadas por este gobierno a la política habitacional. Es un análisis comparativo con períodos anteriores desde una perspectiva histórica reciente y en continuidad con trabajos precedentes, con el objetivo de establecer diferencias y similitudes en las últimas décadas. Luego de caracterizar tres períodos precedentes de la política habitacional, se revisan los cambios implementados por este nuevo gobierno y se concluye que desde hace cuarenta años la política de vivienda se encuentra atravesada por una tensión entre las concepciones de la vivienda social como derecho y como bien de acceso por las reglas del mercado, y que el gobierno actual vuelve a esta última visión con rasgos renovados. Mientras, el déficit habitacional que afecta a un tercio de la población con mínimas variaciones desde hace varias décadas y los problemas de fragmentación, polarización y dispersión urbana, agudizados en los años 90, siguen aguardando una solución definitiva.

### PALABRAS CLAVES

Política de Vivienda, Orientación Política, Derecho Social, Mercantilización, Argentina

## RETURN OF THE COMMERCIALIZATION OF SOCIAL HOUSING IN ARGENTINA. LOOK COMPARED WITH RECENT PERIODS

### ABSTRACT

*The change of government occurred in Argentina on December 10, 2015 also brought a change of orientation of the policies of the State. The article analyzes the modifications made by this government to the housing policy. It is a comparative analysis with previous periods from a recent historical perspective and in continuity of previous works with the aim of establishing differences and similarities in the last decades. After characterizing three previous periods of the housing policy, the changes implemented by this new government are reviewed and it is concluded that for forty years the housing policy is crossed by a tension between the conceptions of social housing as right and as good of access by the rules of the market, and that the current government returns to this last vision with renewed features. While the housing deficit that affects a third of the population with minimal variations for several decades and the problems of fragmentation, polarization and urban dispersion, intensified in the 1990s, it is still awaiting a definitive solution.*

### KEYWORDS

Housing Policy, Political Orientation, Social Right, Commodification, Argentina.

---

<sup>1</sup> Investigador independiente del CONICET. Profesor titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Categoría I del Programa de Incentivos a la Investigación. IIDTHH / UNNE, CONICET, Av. Las Heras 727, Resistencia, Argentina. mabarreto@arnet.com.ar. +54 (0362) 4 420088.

## 1. Análisis de las orientaciones de la política habitacional argentina

La caracterización de las políticas habitacionales según las orientaciones políticas de los gobiernos y los modelos de Estado tiene una tradición importante. En la década de 1990 surgieron numerosos trabajos que buscaron establecer correlaciones entre las características de las políticas de vivienda y los diferentes regímenes del Bienestar europeo (Fernández Wagner, 2015). Trabajos como los de Barlow y Duncan (1994) y de Kemeny (1995 y 2006), sobre los tipos de regulación y de régimen de tenencia de la vivienda en relación con los tipos de Estados del Bienestar europeos, fueron paradigmáticos en este sentido. Al revisar estos trabajos, Trilla encontró coincidencias entre los Estados socialdemócratas y corporativos en sus regulaciones más integrales del sistema de vivienda público y privado, y en la promoción de regímenes de tenencia en alquiler, mientras que los modelos liberal y rudimentario limitaron su intervención solamente a la población residual incapaz de acceder al mercado y promovieron la propiedad como régimen de tenencia dominante (Trilla, 2001).<sup>2</sup>

En Argentina una de las primeras investigaciones de este tipo fue la de Yujnovsky (1984). Luego, paulatinamente aparecieron otros que siguieron el mismo camino, que se hizo más concurrido en la década de 1990, al analizar las políticas neoliberales que buscaron facilitar la participación del sector privado y promover una mayor mercantilización de la vivienda social. Se destacaron en esta etapa varios trabajos, como Lentini y Palero (2001), Fernández Wagner (2004), Cuenya (2006), Barreto (2008), además de otros que se dedicaron a estudiar la implementación de programas habitacionales en particular.

Con la llegada a la región de los gobiernos posneoliberales o neodesarrollistas (García Delgado y Nosetto, 2006; Aranibar y Rodríguez, 2013; Katz, 2014), que produjeron avances en la disminución de la pobreza y en la distribución del ingreso (Acosta, M., Levin, A. y Verbeke G., 2013), estos estudios se incrementaron en Argentina y otros países de América Latina.<sup>3</sup> En continuidad, el artículo analiza los cambios que comenzaron a darse en la política habitacional argentina a partir de 2016, dado que, tras los resultados de las elecciones presidenciales de fines de 2015, el país experimentó no solo un cambio de gobierno, sino también de orientación de las políticas del Estado, y tras doce años de un gobierno posneoliberal o neodesarrollista<sup>4</sup> pasó a ser gobernado por otro que implementó un modelo de apertura y liberalización de la economía.<sup>5</sup>

El análisis sigue a otros trabajos similares sobre períodos anteriores de la política habitacional argentina (Barreto, 2008 y 2012; Barreto *et ál.*, 2014). Se propone establecer diferencias y similitudes desde una perspectiva comparativa. Las preguntas que lo guiaron fueron las siguientes: ¿qué cambios experimentó la política habitacional argentina a partir del nuevo gobierno nacional asumido a fines de 2015?; ¿qué correspondencias tienen con la orientación política de este nuevo gobierno? y ¿qué diferencias y semejanzas hay con períodos precedentes?

Para el recorte del objeto de estudio, se había definido anteriormente la política habitacional como las intervenciones específicas del Estado en el campo de la producción habitacional, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales por parte de sectores de la población que, por falta de ingresos suficientes, no logran resolver sus necesidades de vivienda a través del mercado formal, y que satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales mediante diferentes estrategias individuales o colectivas (Barreto *et ál.*, 2014).

<sup>2</sup>Mientras que los dos primeros modelos de Estados del Bienestar se caracterizan por la desmercantilización de los servicios sociales y la universalidad de los derechos sociales, los dos últimos, lo hacen por brindar subsidios de asistencia transitoria a los sectores de bajos recursos, contar con sistema limitado de seguros sociales y establecer una marcada diferencia de status entre categorías sociales. Para una profundización sobre los modelos de Estados del Bienestar, se puede consultar la obra de Esping Andersen (1993).

<sup>3</sup>El libro de la Red de Estudios de la Política Habitacional Argentina brinda un buen panorama al respecto sobre lo sucedido en el país durante este período (Barreto y Lentini, 2015).

<sup>4</sup>El gobierno del Frente Para la Victoria estuvo en mano de una coalición política liderada por una de las ramas del Partido Justicialista (PJ), el "Kirchnerismo", e integrada además por otras ramas del peronismo, el Frente Grande, el Partido de la Victoria, el Partido Comunista, el Partido Humanista, Radicales K, Nuevo Encuentro, KOLINA, Partido Intransigente, Partido Solidario, Unidad Socialista para la Victoria, Partido de la Concertación Forja y numerosas organizaciones sociales.

<sup>5</sup>El actual gobierno (Cambiamos) se compone de una coalición de partidos liderada por Propuesta Republicana (PRO) e integrada además por la rama mayoritaria de la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC), el partido FE y la Democracia Cristiana.

La metodología utilizada es la misma; fue construida para establecer comparaciones entre períodos de políticas habitacionales diferentes, mediante variables de análisis agrupadas en cuatro dimensiones: la forma de intervención del Estado en el campo habitacional, los tipos de soluciones brindadas, los destinatarios a los que se orientan y las formas de producción de las mismas (Barreto *et ál.*, 2014). Para los períodos precedentes se utilizó como fuente de información bibliografía especializada, y para la política habitacional actual se consultaron sitios *web* de organismos del Estado, leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, documentos, presentaciones oficiales, noticias y artículos periodísticos. El análisis tiene un carácter preliminar, debido a que este gobierno recién inicia su gestión.

Para la periodización se tomó como referencia de inicio la entrada en vigor del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), en consideración con lo señalado por Rodulfo y Boselli (2015), que desde su creación estructuró un financiamiento y una organización institucional permanente para un sistema de provisión habitacional público nacional. Como tal experimentó todos los cambios de orientaciones ocurridos, que oscilaron entre la desmercantilización y la mercantilización de la vivienda social.<sup>6</sup> Dentro de este período se analiza el conjunto de acciones habitacionales implementadas por el Estado Nacional, desde sus diferentes organismos sectoriales. Bajo esta hipótesis, se consideró como período a los años en que predominó una orientación determinada. Al respecto, existe entre los autores mencionados un cierto consenso en identificar al menos tres momentos diferentes desde entonces.

## 2. Los Períodos Recientes de la Política Habitacional

### La crisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (1976-1989)

Comprendió dos etapas diferentes del régimen político, la última dictadura militar (1976-1982) y el primer gobierno de recuperación democrática (1983-1989), que se caracterizó por iniciar el desmontaje del modelo ISI implementado desde la década de 1930 (Portes y Roberts, 2008) y de las políticas del bienestar iniciadas por el peronismo a mediados de siglo. A diferencia de las reformas liberales de la dictadura militar, el gobierno democrático (Alfonsín) intentó alternativas socialdemócratas de reformas del Estado, pero sin éxito frente a la presión internacional, que impulsaba en América Latina las reformas económicas de la *Escuela de Chicago*.

Según Yujnovsky, la dictadura afectó el acceso a la vivienda de dos maneras: por las medidas habitacionales específicas y por las medidas económicas generales, tales como la eliminación de aranceles de protección de la industria nacional y de créditos subsidiados para el consumo, así como la desregulación del mercado de capitales y la reforma de la legislación laboral, que implicaron una fuerte redistribución del ingreso a favor del capital financiero (Yujnovsky, 1981). Las medidas habitacionales que más afectaron el acceso a la vivienda fueron la desregulación del mercado de alquileres (Ley 21342 de 1976), del sector financiero hipotecario y la disminución de los créditos públicos, que llevaron a un incremento de las tasas de interés de los créditos hipotecarios y provocaron un desmesurado aumento de los alquileres, desalojos y pérdidas de viviendas hipotecadas, a las que hay que sumar la implementación de un violento Plan de Erradicación de Villas, que no solucionó el problema habitacional, sino que fue utilizado para la persecución política, la desorganización de los sectores populares y la expulsión de villeros desde la Capital Federal al conurbano bonaerense (Yujnovsky, 1981; Meisegeier, 2002; Fernández Wagner, 2015).

Sin embargo, por presiones de la industria de la construcción para dinamizar la producción y crear empleos, el gobierno militar modificó y reactivó el FONAVI desde una orientación desarrollista, distinta de la orientación

---

<sup>6</sup>Para Pérez, en América Latina, las reformas (neoliberales) del Estado y de la economía impulsaron en la urbanización la mercantilización (o remercantilización) de la producción de vivienda para la población de recursos limitados y la de los servicios urbanos (Pérez, 2014, pp. 487).

general seguida.<sup>7</sup> Lo hizo a través de la Ley 21581 de 1977, que le dio al FONAVI el sentido de un seguro social solidario permanente para la provisión pública de vivienda, conformado por aportes obligatorios del salario de los trabajadores formales, más el recupero de los préstamos y créditos asignados. También definió a los trabajadores de bajos ingresos como destinatarios, estableció una distribución nacional objetiva sobre la base de una alícuota por provincia, calculada a partir del déficit habitacional, y creó un Instituto de Vivienda en cada provincia (IPV), como órganos ejecutores. La construcción de viviendas se implementó a través de operatorias de proyectos de grandes conjuntos habitacionales, licitados por el gobierno nacional para ser construidos por empresas constructoras de gran escala, con la forma de viviendas colectivas de media y alta densidad, con equipamientos sociales, ubicados en las periferias de las ciudades con fuerte impacto urbanístico al modo de pequeñas ciudades. A la inversa de la orientación general de la economía, esta reforma implantó un sistema desmercantilizado de la vivienda social, orientado a los trabajadores formales de ingresos insuficientes (Rodulfo y Boselli, 2015).

Imagen 1. Conjunto de media densidad de los años 70



Barrio Centenario (Santa Fe), conjunto FONAVI de fines de 1970, diseño por concurso de proyectos, bajo la concepción de mini-ciudad; comprendió 1289 viviendas, plaza, juegos infantiles, capilla, centro de salud, canchas para deportes y tanques de agua para abastecer al barrio. 86.000 m<sup>2</sup> cubiertos construidos con sistemas industrializados. Fuente: <http://www.diazdelboyasociados.com/proyectos.php?men1=2&men2=3>.

En la etapa democrática (1983-1989) se formuló un Plan Nacional de Vivienda (1984-1989) que reafirmó la fuente permanente de financiamiento mediante la Ley 23060 de 1984, mejoró la organización institucional con la creación de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, estabilizó el mercado de alquileres y las

<sup>7</sup> El FONAVI había sido creado en 1972 (Ley 19979), al final del gobierno militar de Lanusse, como parte del objetivo político de lograr el “Gran Acuerdo Nacional”. Fue creado en acuerdo con los sectores de la construcción, con el objetivo de constituir un fondo público de financiamiento habitacional. Sin embargo, su implementación sufrió las tensiones del cambio de gobierno, y el gobierno peronista de 1973 reactivó la construcción de viviendas sociales mediante un plan diferente, que duró hasta el nuevo golpe militar de 1976.

actividades del Banco Hipotecario Nacional (BHN), impulsó medidas no convencionales para población en villas y se dio participación a entidades intermedias; pero este plan no tuvo demasiado impacto por el avance del deterioro de los indicadores económicos y sociales. Además, la secretaría realizó una autoevaluación que arrojó un panorama crítico del sistema, en cuanto al tipo y costo de respuesta de los grandes conjuntos, la falta de transparencia en las ejecuciones y adjudicaciones, el bajo recupero de los créditos, la baja valoración social de las viviendas, etc., que concluyó con un Programa de Reforma financiado por el Banco Mundial, que anticipó la década del 90, aunque fracasó por la crisis de la hiperinflación y la entrega anticipada del gobierno (Rodulfo y Boselli, 2015).

### **La reforma neoliberal (1989-2001)**

Este período se caracterizó por las políticas del Consenso de Washington. Abarcó tres gobiernos democráticos, dos del peronismo (1989-1999) y uno de la Alianza, conducida por la UCR, que quedó inconcluso (1999-2001) por la crisis señalada. El peronismo implementó la reforma del Estado mediante la Ley 23696 de 1989, que profundizó las de la dictadura del período anterior mediante un amplio paquete de medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), de privatización de gran parte de los bienes, servicios y funciones del Estado y de apertura, ajuste y desregulación de la economía, que tuvo como consecuencia la eliminación de empleos formales y de derechos sociales vinculados con el salario (Barreto, 2011).

A pesar de que muchas reformas fueron resistidas (seguridad social, reforma laboral, sistema educativo, etc.), se agudizaron la desindustrialización, la transferencia de ingreso hacia los sectores financieros, la informalidad y la desigualdad, y si bien en los primeros años hubo estabilidad y cierto crecimiento, los desaciertos de la Alianza, al intentar continuar con el modelo agotado, culminaron en una de las crisis económica, política y social más profunda de la Argentina, que dejó una situación social muy grave, ya que la población bajo línea de la pobreza llegó al 54 % en 2003 y la tasa de desocupación al 20,4 % (Observatorio Social, 2011).

La devaluación de la moneda provocó una caída del 16 % del PBI y una disminución del 24 % del salario (Lozano, 2005). La crisis deslegitimó a la política y provocó una efervescencia social con graves conflictos de gobernabilidad, que tuvo como protagonistas a los movimientos sociales de desocupados surgidos durante los 90 (*piqueteros*) (Svampa y Pereyra, 2009) y también a los sectores medios empobrecidos.

Los cambios de la política habitacional siguieron lineamientos como los del Banco Mundial (BM), que recomendó a los Estados cambiar el rol de productores de vivienda por el de *facilitadores* del sector privado en la atención de la demanda de los diferentes estratos sociales, sobre la base de perfeccionar el mercado financiero de la vivienda a través de la titulación y constitución de hipotecas negociables (Banco Mundial, 1994). La Ley 24441 de 1995 no tuvo mucho impacto, pero aprobó instrumentos como fideicomiso, *leasing*, securitización de letras hipotecarias, etc., con el objetivo de promover la mercantilización de la vivienda social. Con este fin también se privatizó el BHN, que hasta entonces cumplía un rol importante en la fijación de precios por el significativo *stock* de préstamos e hipotecas que tenía, y se impulsó la formación de un mercado de capitales para estimular créditos privados sobre la base de la privatización parcial de los fondos de seguridad social (Barreto, 2012; Fernández Wagner, 2015).

Por su parte, la Ley 23966 de 1991 reformó el FONAVI en la misma dirección. A partir de ella pasó a financiarse por un porcentual del impuesto a los combustibles líquidos, cambiando su sentido de seguro social universal. El decreto 690 de 1992 no solo lo dotó de recursos financieros adicionales mediante préstamo externo, sino que también amplió el abanico de líneas de soluciones a diferentes estratos sociales. Por un lado, dio participación al sector privado (cofinanciamiento) en la atención de los asalariados de mayores ingresos y, por el otro, brindó subsidios para soluciones no-convencionales para los excluidos (lotes con servicio, casas partes, materiales de construcción, mejoramiento de villas y asentamientos: legalización dominial, completamiento de infraestructura y mejoramiento habitacional).

A su vez, la Ley 24130 de 1991 coparticipó el FONAVI con las provincias y les transfirió su patrimonio habitacional para descentralizar el sistema y darles autonomía de formulación de sus políticas habitacionales.

Esto diversificó las líneas de acción en el país. Esta gran reforma se coronó con la Ley 24464 de 1995, que dio creación del Sistema Federal de la Vivienda, como órgano de decisión del FONAVI, integrado por el gobierno nacional, todas las provincias y del Consejo Nacional de la Vivienda como órgano asesor y coordinador. También fijó pisos y nuevos coeficientes de distribución del fondo entre las provincias y habilitó y exigió a estas otorgar créditos individuales y a entidades, así como la creación de los Sistemas Provinciales de la Vivienda, con la participación de los municipios. Exigencias que en los hechos fueron cumplidas de distinta manera por cada una de ellas, ya que algunas descentralizaron hacia los municipios y otras replicaron el esquema centralizado anterior.

La construcción de conjuntos habitacionales por empresas privadas continuó siendo la forma de producción más importante, aunque se dejaron de construir grandes conjuntos de viviendas colectivas a cambio de pequeños conjuntos de viviendas individuales, con estándares más bajos de calidad y sin equipamientos sociales. Durante la etapa central de la reforma, la producción habitacional había aumentado respecto de períodos anteriores, pero el crecimiento del endeudamiento externo fue reduciendo la producción, y si bien el gobierno de la Alianza creó el Ministerio de Infraestructura y lanzó un Plan Nacional de Infraestructura y Vivienda que intentó profundizar las reformas recomendadas, la crisis impidió su implementación y paralizó casi en su totalidad el sistema, más aún cuando la Ley 25570 de 2002 autorizó a las provincias la utilización de los recursos del fondo para cubrir déficit y deudas generales (Lentini y Palero, 2001; Cuenya, 2006; Barreto, 2012; Fernández Wagner, 2015; Rodulfo y Boselli, 2015).

Imagen 2. Barrio de viviendas individuales de los años 90



Conjuntos del sur de la ciudad de Resistencia, operatoria FONAVI de mediados de la década de 1990; grupos pequeños de viviendas, sin equipamientos sociales e infraestructura básica incompleta, construidos con tecnología tradicional. Imágenes propias.

También se aplicaron varios programas nuevos financiados por los organismos internacionales de créditos al desarrollo focalizados en la pobreza creciente. Los más emblemáticos fueron el Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA (1997), de alcance nacional, y el Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares de la ciudad de Rosario, ROSARIO HÁBITAT (2001), financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pero hubo otros, focalizados en áreas rurales, en fronteras o con pueblos originarios.

Estos programas instauraron como modelo de gestión el *gerencialismo* (Borja y Castells, 2002), y actuaron desde unidades administrativas independientes para impulsar acciones habitacionales no convencionales, que llevaron a una gran dispersión y fragmentación de las acciones habitacionales durante el período (Barreto, 2012). Promovieron el paradigma del desarrollo social, con una concepción multidimensional y heterogénea de la pobreza. Fomentaron la participación instrumental de los destinatarios y la focalización de acciones específicas, además de la legalización dominial individual del suelo promovida por De Soto (1986), como oportunidad de capitalización inicial de los pobres para salir de esa situación. Estos programas sirvieron de referencia a los gobiernos provinciales para replicar con la nueva estructura descentralizada programas similares de menor cuantía (Cuenya, 2006; Barreto, 2008; 2012).

Imagen 3. Intervención del PROMEBA



Barrio Siglo XXI, ciudad de Salta. Intervención del Programa de Mejoramiento de Barrios. Imagen de 1998 sin intervención (Izq.) e imagen posintervención de 2005 (der.). Fuente: <http://www.promeba.gob.ar/proyectos.php>.

### 2.1. El regreso del Estado (posneoliberalismo / neodesarrollismo) (2003-2015)

Este período abarcó los tres gobiernos del Frente para la Victoria. Se caracterizó por realizar importantes cambios en las políticas anteriores, concordantes con otros países de América Latina. Implementó un proceso de autonomía de los organismos internacionales de crédito sobre la base de un progresivo desendeudamiento externo y aplicó una mayor y diferente intervención del Estado en la economía y la sociedad, para motorizar la economía real, la industria nacional, el mercado interno, la creación de fuentes de empleos, el mejoramiento de las condiciones laborales, la ampliación de los derechos de protección social básicos (jubilaciones, infancia, etc.), la incorporación de las organizaciones de desocupados a los procesos productivos y a las estructuras del Estado, y una mayor inversión en obras de infraestructuras y de equipamientos sociales entre las que se incluyó una nueva Política de Vivienda. En la primera mitad del período se produjo un importante crecimiento económico con alto superávit fiscal e importantes avances en la disminución de la pobreza y la distribución del ingreso, que dieron como resultado el incremento de la clase media. Sin embargo, los cambios en el contexto global tras la crisis de 2009 comenzaron a partir de 2012 a desacelerar este proceso virtuoso (Banco Mundial, 2013; Barreto, 2012; Fernández Wagner, 2015).

Una de sus herramientas fue la Política Federal de Vivienda (PFV), la cual volvió al modelo de subsidiar la producción masiva de viviendas sociales para los sectores de menores ingresos y de apalancar la reactivación económica y la generación de empleos. Se propuso como objetivos generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos, contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres y superar una situación habitacional desfavorable, con una mejora sustancial en la calidad de vida familiar (SSDUYV, 2007). Estos objetivos expresaron el enfoque desarrollista, distributivo y anticíclico del gobierno.

La PFV reactivó el FONAVI y lo subsumió mediante un aporte adicional importante de fondos del Tesoro Nacional, transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables para financiar un conjunto de programas nuevos, que entre 2003-2007 casi quintuplicaron su recaudación (SSDUYV, 2007); Consejo Nacional de la Vivienda, 2008). También dio continuidad a los programas financiados por los organismos internacionales de crédito del período anterior, e intentó estimular la participación del capital privado en el financiamiento de los sectores con capacidad de ahorro a través de créditos hipotecarios, pero el sector privado fue renuente a participar.

Esta política tuvo un importante impacto en la generación de fuentes de empleo, que resultó significativo en las regiones de menor desarrollo del país (IERIC, 2007), y el período 2004-2007 fue el de mayor producción habitacional pública de la historia argentina. A partir de entonces y hasta 2015, declinó progresivamente (Barreto, 2012; Rodolfo y Boselli, 2015).

Si bien mantuvo al Consejo Nacional de la Vivienda como ámbito de acuerdos, por el Decreto 1283 de 2003 creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para centralizar la planificación, ejecución y control de toda la obra pública. Todos los programas habitacionales, antes dispersos en distintas

reparticiones del Estado, fueron centralizados mediante esta nueva cartera en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUYV), y a diferencia de las transferencias automáticas del FONAVI a las provincias, los fondos de los programas nuevos federales se asignaron a las jurisdicciones por proyectos aprobados, mediante convenios que establecían pautas sobre costos y tamaños de viviendas y conjuntos, y exigían a los IPV contrapartes en la provisión de terrenos y obras de nexos de infraestructura. Esto obligó a las provincias a utilizar el FONAVI para tales fines, afectó la autonomía adquirida en el período anterior y abrió el camino al acuerdo político en las asignaciones (Palero y Lentini, 2015; Barreto, 2012; Fernández Wagner, 2015; Rodulfo y Boselli, 2015).

Esta política continuó la modalidad de intervención por programas focalizados de los años 90. Al principio reactivó los proyectos del FONAVI paralizados y lanzó dos programas para las regiones más pobres del país, con el objetivo de generar empleo para los beneficiarios de planes sociales, a través de empresas constructoras y por cooperativas de trabajo. En 2004 implementó programas más masivos, destinados a viviendas nuevas y a mejoramiento habitacional, ambos por empresas, pero luego el de mejoramiento dio participación a los municipios en la ejecución de las obras, y a partir de 2006 promovió una mayor diversificación, con programas de mejoramiento de villas y asentamientos y de infraestructura básica.

Los programas más importantes fueron de soluciones convencionales, aunque se profundizó la tendencia de atender el déficit cualitativo mediante el mejoramiento de viviendas y de asentamientos informales. Esto dio participación a organizaciones sociales de desocupados con la forma de cooperativas de trabajo, y tuvo un importante impacto en el Conurbano de Buenos Aires y en provincias como Tucumán, Jujuy y Chaco. Así, las cámaras empresariales provinciales de la construcción, el gremio de trabajadores de la construcción (UOCRA) y las organizaciones sociales fueron los principales actores de esta política (Barreto, 2012; Fernández Wagner, 2015; Rodulfo y Boselli, 2015).

Imagen 4. Barrios de la Política Federal de Vivienda



Arriba: conjunto de 172 viviendas individuales construido por el Programa Techo Digno (2013) en las afueras de la ciudad de Resistencia, a través de un grupo de pequeñas empresas constructoras locales, sin equipamientos sociales e infraestructura básica incompleta. Fuente: [http://www.eschaco.com/vernota.asp?id\\_noticia=9912](http://www.eschaco.com/vernota.asp?id_noticia=9912).

Abajo: conjunto de 6000 viviendas construido en las afueras de San Salvador de Jujuy por la organización social Túpac Amaru, con fondos de la Política Federal de Vivienda, entre 2001 y 2012, mediante de? cooperativas de trabajo. Tiene escuelas, un centro cultural, un parque, talleres metalúrgico y textil, iglesia, bar, una réplica en piedra de un templo inca y una pileta social.



La PFV empezó a mostrar signos de debilitamiento tras la crisis económica internacional de 2009. Por un lado, comenzó a decrecer el financiamiento de los programas federales, pero, por otro, el mejoramiento general de la economía, la importante inversión del Estado en obras de infraestructura y en especial el incremento de la clase media y de su poder adquisitivo, sin una adecuada regulación del mercado de suelo, de alquileres y de inmuebles vacantes, produjeron un considerable incremento del precio del suelo y de los inmuebles y el surgimiento de una nueva demanda: la de los sectores medios que requerían otro tipo de soluciones. Entonces el gobierno reconfiguró la política habitacional, y a partir de 2010 recurrió a los fondos de la seguridad social re-estatizados (ANSES) para continuar financiando los programas federales (en menor cuantía), y en 2012 anunció el PROCREAR, un programa de créditos hipotecarios a tasas subsidiadas para la construcción de viviendas para ser implementado a través del Banco Hipotecario, que continuó en manos privadas (Fernández Wagner, 2015; Rodolfo y Boselli, 2015).

### 3. El retorno de la mercantilización de la vivienda social

El gobierno de *Cambiemos*, asumido en diciembre de 2015, realizó importantes cambios en la orientación de la política en una dirección hacia un modelo que retoma, bajo otras formas, la agenda de los años 90, de ajuste, apertura y liberalización de la economía. Nuevamente, con el supuesto de la integración a la economía global, inició una reforma sobre la base de la eliminación de aranceles industriales para la importación, reducción de retenciones a las exportaciones del agro y la minería, desprotección a la industria nacional, desregulación del mercado cambiario, eliminación de subsidios a los servicios públicos, incremento de tarifas, incremento del endeudamiento público externo, desfinanciamiento y pretensiones de avanzar en privatizaciones de empresas públicas, flexibilización laboral y reformas de los sistemas de seguridad social, salud pública, educación, ciencia y tecnología, etc., que en el primer año tuvo como consecuencia un desplazamiento de la inversión en la economía real hacia la financiera, una redistribución del ingreso en perjuicio de los trabajadores y un incremento del desempleo y de la pobreza (CIFRA, 2016); (INDEC, 2017).

En la política habitacional también avanzó en la misma dirección. Primero detuvo los proyectos en marcha de la PFV y modificó su organización administrativa; esto arrastró a la baja los indicadores de la construcción en 2016.<sup>8</sup> Luego impulsó cambios en el marco normativo y consiguió mayor apoyo financiero de los organismos internacionales de desarrollo y la participación del sector financiero privado, lo que le dio un nuevo enfoque a la política habitacional y diversificó nuevamente el abanico de destinatarios y soluciones.

#### 3.1. Cambios en el marco normativo y administrativo

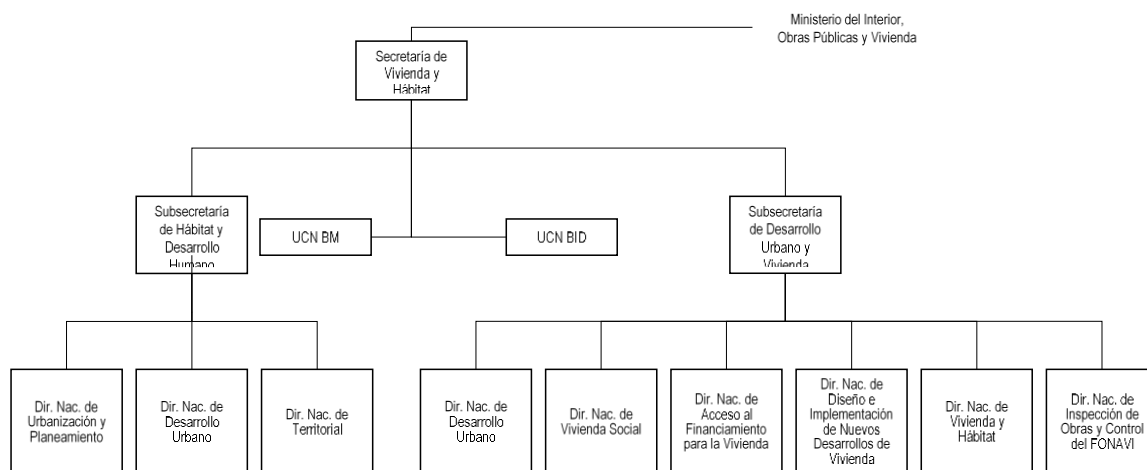
Con la aprobación de la Ley 27328 en 2016, de Contratos de Participación Público-Privada, se dio un cambio significativo del marco jurídico, que amplió las leyes de contratación y de concesiones de obras públicas del Estado y habilitó las asociaciones con el sector privado y otros sectores públicos para desarrollar proyectos de infraestructura y vivienda, entre otros. Esta reforma al parecer continuará, porque quienes asesoran al gobierno en esta materia demandan una “norma específica para la construcción y prestación de servicio de vivienda” (Diario La Nación, 14 de octubre de 2016).

---

<sup>8</sup>El Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC) del INDEC disminuyó en el año el 12,7 %, el consumo de cemento tuvo la mayor caída anual desde el 2002, la cantidad de empleadores en actividad tuvo una baja interanual del 1,4 % (332 empleadores menos), la ocupación laboral en la construcción tuvo una baja interanual del 12 %, y las provincias periféricas, más dependientes de la obra pública, registraron los peores indicadores. Solamente subió el monto total de créditos hipotecarios asignados en 156 % (IERIC, 2017; INDEC, 2017).

En la organización administrativa, el Decreto de Necesidad y Urgencia 13 de 2015 del Poder Ejecutivo desmembró el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en tres ministerios, el de Energía y Minería, el de Transporte, y lo que quedó se fusionó con el Ministerio del Interior, que pasó a ser Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, el cual, por el Decreto 212 de 2015, tiene seis secretarías. Una de ellas es la vieja Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que por Decisión Administrativa 797 de 2016 pasó a contar con dos subsecretarías, la vieja SSDUYV y la nueva Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (SHYDH), y con las dos Unidades de Coordinación Nacional de los programas financiados por el BID y el BM (figura 1). De este modo, la obra pública dejó de tener rango ministerial, y al quedar dentro de la esfera del Ministerio del Interior, parece reforzarse el rol tan criticado que adquirió en la etapa anterior, de pieza de negociación política entre el gobierno nacional y los provinciales. La relación entre la SSDUYV y las jurisdicciones provinciales continúa a través del Consejo Nacional de la Vivienda. El FONAVI no sufrió cambios por ahora, pero continúa su tendencia de desfinanciación y de rol secundario o complementario que adquirió en el período anterior.

Figura 1. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda



Fuente: Decreto 212/2015 y Decisión Administrativa 797/2016.

### 3.2. Instrumentos operativos

La apertura de espacios a la participación de estos nuevos actores generó nuevamente una mayor diversificación de planes, líneas de acción y programas, destinados a distintos estratos de la población. Aquí se los analiza según con quiénes se implementan y financian.

#### 3.2.1. Programas y acciones con el sector financiero

Los cambios en el programa de créditos hipotecarios PROCREAR son los que mejor sintetizan el nuevo enfoque de esta política. Este programa se implementó en 2012 para atender la demanda de la creciente clase media, destinado a la construcción, ampliación, refacción y terminación de viviendas mediante créditos hipotecarios de tasas subsidiadas, financiado con los fondos públicos de la Seguridad Social (ANSES) y del Tesoro Nacional e implementado a través del Banco Hipotecario mediante dos líneas: vivienda individual con y sin terrenos, en la cual el proyecto de la vivienda podía ser del beneficiario o del programa. Estaba destinado a familias que tenían un terreno propio o de un familiar directo o que no lo tenían, y que deseaban acceder a un crédito hipotecario para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Se propuso una meta de financiar 400.000 créditos.

Tuvo una gran convocatoria. Se adjudicaba por sorteos transmitidos por la televisión pública y se había vuelto un emblema de la recuperación de la clase media y de uno de sus idearios centrales, el de la construcción de la casa propia. Contribuyó a dinamizar el sector de las pequeñas empresas constructoras y también a la escalada de los precios del suelo, al grado de impedir la ejecución de muchos créditos otorgados. Por este motivo, se lanzó luego la línea de desarrollos urbanísticos en terrenos del Estado, que financiaba la compra de una vivienda en uno de los setenta desarrollos urbanísticos puestos en marcha en todo el país, en tierras cedidas por el Estado Nacional, las provincias y los municipios. Para solucionar la limitante de la falta de suelo a precio accesible, también puso en marcha una línea de lotes con servicio, destinada a generar suelo urbano a precios accesibles en articulación con provincias y municipios de todo el país.<sup>9</sup>

El nuevo gobierno realizó cambios en el programa y lo denominó *PROCREAR Solución Casa Propia*. Inició la asociación público-privada en el país. Eliminó el subsidio a las tasas de interés bajas y combinó el crédito hipotecario de la banca privada (a tasa de mercado) con el ahorro de las familias y una bonificación del Estado Nacional, en un esquema de cooperación entre el Estado, los bancos y los desarrolladores inmobiliarios. A partir de esta reforma es la banca privada la que realiza los préstamos (a tasa de mercado) y el Estado otorga un bono de ayuda a los beneficiarios. Ya no es solo para construcción de viviendas, sino también para compra de viviendas nuevas o usadas, para dar cabida a los desarrolladores y agentes inmobiliarios. El programa también modificó el modo de asignación de los créditos. Para mayor focalización, se adjudica por puntaje social según vulnerabilidad de los hogares, y son los propios bancos los que realizan la selección.

El gobierno quiere imponer los créditos hipotecarios como principal herramienta; por eso, la banca pública también comenzó a ofertarlos. La línea más importante es la del Banco Nación, que financia hasta el 80 % del valor del inmueble. La cuota es fija durante los primeros tres años. A partir del cuarto, aumentará en relación con lo que aumenten las paritarias a fin de agosto de cada año. Según se señala, nunca van a poder exceder el aumento de sueldo ni tener un valor mayor al 30 % de los ingresos de los beneficiarios. Hasta enero de 2017 también anunciaban esta línea de créditos los bancos Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires. A la vez, también la banca privada comenzó a ofrecer créditos hipotecarios a tasas convencionales dirigidos a sectores de mayores ingresos.

### 3.2.2. Programas con los organismos internacionales de desarrollo

El *Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)*, financiado por el BID con contraparte del Estado nacional, que comenzó en 1997, continúa. Su fortaleza institucional se apoya en una organización administrativa exclusiva e independiente, compuesta por una Unidad de Coordinación Nacional (UCN) y Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Municipales (UEM) (figura 1). En 2015 comenzó su cuarta etapa (PROMEBA IV), que apunta a 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 villas y asentamientos, a través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales. El BID presta US\$ 200.000.000, y el Estado Nacional aporta US\$ 22.000.000 para atender a 31.000 hogares entre 2015 y 2020. Cuenta con tres componentes principales destinados a legalización de la tenencia de la tierra, a la provisión de infraestructura para saneamiento ambiental y equipamiento social y al desarrollo comunitario, y uno secundario, destinado al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las UCN, UEP y UEM (<http://www.promeba.gob.ar/>).

Con el *Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda*, regresa el financiamiento del BM (US\$ 200 millones) con contraparte del Tesoro Nacional (US\$ 6 millones), que tiene por objetivos extender el acceso a infraestructura y servicios básicos en algunos asentamientos urbanos precarios seleccionados e incrementar el

---

<sup>9</sup> Entre 2012 y 2015, este programa inició 200.468 proyectos, de los cuales 171.143 fueron por líneas individuales y los restantes por desarrollo urbanístico. Al finalizar el gobierno anterior, hubo 121.289 viviendas terminadas de la línea individual y 29.325 viviendas en desarrollos urbanísticos.

acceso a la vivienda para hogares de ingresos bajos y medios. Este programa cuenta con dos componentes principales: *Subsidio a la Vivienda*, que financiará el acceso a la vivienda formal a 3000 hogares de ingresos medios y bajos a través de créditos hipotecarios con subsidios al capital (bono otorgado por el organismo ejecutor) en el marco del Subprograma *PROCREAR Solución Casa Propia*. Financiará la compra de la primera vivienda nueva o existente para familias con relación cuota-ingreso de máximo del 25 %. El otro componente se denomina *Mejoramiento Integral del Hábitat*. Financiará procesos de mejoramiento integral del hábitat para 19.000 hogares de barrios precarios (infraestructura y servicios básicos, espacio público y equipamiento comunitario, fortalecimiento del desarrollo humano y reducción del déficit de títulos de propiedad y de la seguridad de tenencia de la tierra), solo en asentamientos de cinco aglomerados del país: Gran Córdoba, Palpalá en San Salvador de Jujuy, Batán en Mar del Plata, Gran Mendoza y Tañí Viejo en San Miguel de Tucumán (BIRF, 2016).<sup>10</sup>

### 3.2.3. Programas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda<sup>11</sup>

Esta subsecretaría desde 1995 coordina el Sistema Federal de Vivienda con los IPV y es la responsable de la implementación del FONAVI. Con este nuevo gobierno ha organizado numerosos programas en cuatro líneas de proyectos de construcción de viviendas, mejoramientos e infraestructura, mediante distintos esquemas de financiamiento y con la participación del sector privado, para atender un abanico amplio de problemas habitacionales. Las cuatro líneas con sus respectivos programas se describen a continuación.

La línea Acceso a la Primera Vivienda cuenta con tres programas:

- *Programa Construcción de Vivienda Nueva*. Es el más tradicional y da continuidad a los PFV de la gestión anterior, denominados en la última etapa *Techo Digno*. Está destinado a la construcción de viviendas nuevas para hogares de escasos recursos económicos. Tiene financiamiento público, compartido entre la Nación (Fondo de Sustentabilidad Social del ANSES) y las provincias a través de los recursos de los IPV, entre ellos el FONAVI. Aunque en esta nueva etapa cuenta con cuatro componentes: *Soluciones Habitacionales*, destinado a vivienda nueva, mejoramientos, refacciones o ampliaciones; *Infraestructura Integrada*, propuesto para obras de accesibilidad vial, provisión de agua corriente, desagües cloacales, desagües pluviales, redes eléctricas, de protección ambiental, alumbrado, equipamiento barrial, veredas, etc.; *Titulación*, destinado a mensuras y gestión y aprobación de la subdivisión del suelo, confección e inscripción de títulos y asistencia legal a los beneficiarios para la formalización de la tenencia de terrenos y la futura escrituración de nuevos lotes y unidades funcionales; *Promoción Socio Cultural*, orientado a acciones de implicación social de los beneficiarios y sus familias durante el proceso de ejecución de obra, acciones de capacitación en el uso de las viviendas y en la sustentabilidad de su hábitat.
- *Programa de Asociaciones Público-Privadas*. Está destinado a brindar soluciones habitacionales a personas con capacidad de pago, pero sin acceso al mercado formal de crédito para primera vivienda. Cuenta con cuatro componentes en diferentes esquemas de financiamiento: *Desarrollo urbano integral*, que financia proyectos de viviendas que priorizan la mixtura social de los quintiles 1 al 4 de la población, realizados por esfuerzo compartido público y el privado, en el cual el sector público financia vivienda social y otorga créditos hipotecarios a través del Banco Nación o el PROCREAR y el sector privado aporta tierra, desarrolla ante-proyectos, realiza obras y comercializa; *Construcción con sindicatos*, en el que sector público financia el 100 % de la construcción a través de la SSDUYV, el 30 % es subsidiado y el 70 % es con recupero —los

<sup>10</sup>Además, tiene dos componentes secundarios: uno que financiará capacitación y fortalecimiento institucional de los IPV y municipios para la formulación, implementación y gestión de proyectos, así como asistencias técnicas para la generación de diagnósticos y análisis de resultados y el establecimiento de las bases para el diseño e implementación de un Plan Nacional Urbano y de Hábitat y el mejoramiento de procesos de legalización dominial y otro destinado a la gestión del programa, que financiará gastos de funcionamiento, equipamiento y gestión de las UCN, UEP y/o UEM. Este programa también contará con sus propias unidades de gerenciamiento.

<sup>11</sup>La información de este punto en SSDUYV (2016).

gobiernos provinciales y municipales aportan la infraestructura y el sector gremial aporta la tierra y los beneficiarios—; *Lotes con servicio*, en el cual el sector público otorga permisos de re zonificación, densificación y otros permisos viables y el sector privado desarrolla los anteproyectos, financia la construcción, construye y comercializa a sectores de interés para el sector público y *Canje de viviendas terminadas por lote*, en el cual el sector público otorga tierra disponible en otra zona y el sector privado desarrolla los anteproyectos, financia la construcción, construye y comercializa a sectores de interés para el sector público.

- *Programa de tratamiento de cuencas y legalización de asentamientos*. Destinado al saneamiento de cuencas y relocalización de familias de sectores urbanos de alto riesgo ambiental. Se ocupará de realizar las acciones necesarias para mejorar las condiciones habitacionales de la población, haciendo un trabajo interdisciplinario para abordar la temática desde la óptica social. También se encargará de consolidar a la población en el sitio donde habitan regularizando el dominio de la tierra a favor de sus ocupantes, proveyendo infraestructura básica de servicios, consolidando los espacios públicos, mitigando los problemas ambientales e incorporando infraestructura privada de saneamiento básico.<sup>12</sup>

La línea *Acceso al Crédito* cuenta con un solo programa, denominado *Mejorar hogar*, destinado a otorgar microcréditos para mejorar la calidad de las viviendas existentes. Apunta al sector de más bajos ingresos, del sector formal o informal, que perciba menos de tres salarios mínimos vitales y móviles, que no sea sujeto de crédito en la banca formal. El microcrédito podrá orientarse a la conexión doméstica a servicios públicos (gas y agua), al mejoramiento y ampliación de viviendas y a la legalización dominial.

La línea *Tenencia Formal de la Vivienda* también cuenta con un solo programa, denominado *Legalización dominial*, que financia la legalización dominial de tierras y la escrituración masiva por intermedio de los IPV mediante la transferencia de recursos para subsidiar tres componentes: *a)* articulación entre la SSDUYV, los IPV, los municipios y demás organismos involucrados en la legalización; *b)* convenios con agrimensores y escribanos para el cobro de un honorario para Vivienda Social y *c)* regulación de complejos habitacionales públicos existentes.

Finalmente, la línea *Desarrollo Urbano* cuenta con otros tres programas:

- *Rehabitar*, orientado a la recuperación de conjuntos habitacionales multifamiliares de más de cincuenta viviendas edificadas en altura, de dos plantas o más, construidos y/o financiados por el Estado a través de las operatorias Plan Alborada, FONAVI y PEVE. Los entes ejecutores serán los IPV y municipios, y el financiamiento estará a cargo de la SSDUYV.
- *Lote con servicios*; está destinado a la captación, activación y desarrollo de suelo urbano apto, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de hábitat de las poblaciones de menores recursos mediante el acceso a suelo para construcción de una vivienda adecuada. Será ejecutado en forma conjunta con los estados provinciales y municipales que adhieran a él. Estos serán los receptores de los fondos y responsables de la ejecución de las obras. El financiamiento estará a cargo de la SSDUYV.
- *Acceso al suelo*, destinado a generar suelo urbano apto para proyectos integrales de vivienda. Creará un Registro Nacional de Tierras e implementará un mecanismo de evaluación y activación de tierras, que articule entre lo público y lo privado. Funcionará mediante una presentación de oferta irrevocable para la adquisición de terrenos aptos para loteo por parte de desarrolladores y propietarios, y el financiamiento estará a cargo de la SSDUYV.

### 3.2.4. Acciones de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano

Esta nueva subsecretaría tiene como objetivo intervenir en zonas vulnerables urbanas y rurales desde un abordaje integral del hábitat en las dimensiones territorial, física y social. Es importante destacar que no absorbió a la Secretaría Nacional de Hábitat, creada en 2014 bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete para atender cien

<sup>12</sup> No se encontró información sobre el financiamiento y los actores participantes de este programa.

asentamientos informales en el país, a partir de incorporar las sucesivas modificaciones experimentadas por la Comisión Nacional de Tierras Fiscales (Programa Arraigo) establecida con rango de Secretaría de Estado en 1990, y que a partir de 2006 había trabajado intensamente en la regularización de asentamientos informales en aproximadamente doscientos predios del Estado Nacional en todo el país, desde la óptica del derecho al suelo. De acuerdo con informantes clave, estos procesos de regularización estarían hoy desactivados y los equipos técnicos desmembrados.

Cuenta con cinco líneas de acción generales.<sup>13</sup> Una de las líneas de esta nueva subsecretaría es el *Plan de Hábitat y Vivienda*, que se propone realizar en los primeros cuatro años 505 intervenciones integrales y brindar 380.000 soluciones habitacionales de vivienda, para transformar el hábitat informal de manera integral en barrios dignos. Financiará acceso a agua potable y cloacas, calles y veredas iluminadas, espacios públicos y comunitarios de calidad, legalización dominial y desarrollo comunitario. De las 505 intervenciones, 225 se realizarán en las zonas más pobres del país, ubicadas en regiones fronterizas, rurales y de pueblos originarios, con poblaciones menores a los 10.000 habitantes. Las 280 intervenciones restantes se realizarán en las principales provincias con aglomerados urbanos con mayor déficit. Serán intervenciones acompañadas con Gabinete Social, e incluyen los proyectos en las cuencas Matanza-Riachuelo, Reconquista y Mercedes-Luján.

La segunda línea se denomina *Acercar Espacios Públicos de calidad a cada comunidad*, y llevará a cabo intervenciones planificadas, enmarcadas dentro de los planes integrales de mejoramiento y urbanización señalados, para construir espacios públicos de calidad, con oferta de actividades del Programa de Desarrollo Humano. La tercera se denomina *El Estado en tu barrio*, y tiene por objetivo que, a través de las Oficinas de Presidencia, el Estado se acerque a las localidades más vulnerables y alejadas de centros urbanos, para que tengan acceso a las mismas oportunidades y servicios. A través de estas oficinas, todos los ministerios estarán al servicio de la comunidad para la realización de trámites, controles de salud, asistencia en cuestiones de violencia, adicciones y discapacidad, participación ciudadana. La tercera línea es *NIDO (Núcleo de inclusión y Desarrollo de Oportunidades)*, que propone llevar a cada equipamiento comunitario existente una oferta programática de oportunidades para todos, y planea la construcción de nuevos equipamientos en las zonas más vulnerables del país, para que todos puedan formarse en talleres de innovación, tecnología, empleabilidad y emprendimiento. Finalmente, la última línea de esta subsecretaría es el *Programa de Desarrollo Humano*, que propone módulos para acercar a los vecinos variadas ofertas de deporte, cultura, género, hábitat y educación general.

---

<sup>13</sup> Información extraída de <https://www.mininterior.gov.ar/vivienda/subsecretaria-habitat.php>, consultada en enero de 2017.

Tabla 1. Instrumentos de la política habitacional según agentes que los implementan (enero de 2017)

AGENTE QUE IMPLEMENTA	PROGRAMA	FINANCIAMIENTO
Banca pública y privada	Crédito hipotecario PROCREAR	Banca privada (a tasa de mercado) + ahorro de las familias + bonificación del Estado Nacional a través de un préstamo del BM.
	Créditos hipotecarios	Banca pública (Bancos Nación, Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires )
		Banca privada
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	PROMEBA IV	Banco Interamericano de Desarrollo + Tesoro Nacional
	Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda	Banco Mundial + Tesoro Nacional
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda *	Construcción de vivienda nueva	Cofinanciado entre la Nación y las Provincias (ANSES + recursos propios de los IPV, entre ellos el FONAVI)
	Asociaciones público-privadas	Distintos esquemas entre los sectores público, privado, gremial, gobiernos provinciales y municipales
	Tratamiento de cuencas y legalización de asentamientos	No se encontró información
	Mejor hogar	No se encontró información
	Legalización dominial	SSDUYV + IPV + municipios + agrimensores y escribanos
	Rehabitar	SSDUYV + IPV + municipios
	Lote con servicios	SSDUYV + IPV + municipios
	Acceso al suelo	SSDUYV + IPV + municipios
Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano	Plan de Hábitat y Vivienda	No se encontró información
	Acercar espacios públicos de calidad a cada comunidad	
	El Estado en tu barrio	
	NIDO (Núcleo de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades)	
	Programa de Desarrollo Humano	

(\*) En el sitio oficial de la SSDUYV se anuncian como líneas de acción el programa PROCREAR que cuenta con bonificación del Estado Nacional y los créditos hipotecarios de la banca pública (bancos Nación, Ciudad y Provincia de Buenos Aires). Fuente: elaboración propia sobre la base de fuentes citadas.

### **Agentes extra-estatales, destinatarios y formas de producción**

Mediante estos instrumentos, el gobierno actual desmontó la estructura de intervención de la PFV y realizó un cambio importante de los actores intervinientes y de la orientación de la política habitacional. En primer lugar, con el discurso de la lucha contra la corrupción, llevó a la mínima expresión la implementación de los programas

en los que participaban las numerosas empresas constructoras contratistas del Estado del período anterior, que fueron piezas clave de la obra pública como motor de dinamización de las economías provinciales.

En segundo lugar, eliminó los programas que permitían la participación de las organizaciones sociales y que dieron un fuerte impulso a la creación de cooperativas de trabajo a través de diferentes programas sociales con consecuencias en el hábitat, con importante impacto en provincias como Buenos Aires, Tucumán, Jujuy, Chaco, etc. (Acosta, M. C., Levin, A. y Verbeke G. E., 2013). En tercer lugar, con las nuevas condiciones jurídicas para la asociación pública-privada, la apertura de mayor participación de organismos financieros internacionales como el BM y la reforma al programa emblema de la clase media (PROCREAR), se dio un gran paso para ampliar la participación del capital financiero e inmobiliario en la solución del problema habitacional de la mayor parte de los estratos sociales, y se abandonó el alto grado de subsidio que tenía la producción de la vivienda social en la etapa anterior para los sectores de bajos y medios ingresos. Se generalizó el sistema de crédito hipotecario individual en todos los niveles sociales.

De este modo, se ha vuelto nuevamente a un enfoque de mercantilización de la vivienda social en desmedro de la concepción de derecho social que primaba anteriormente. Para el caso de los destinatarios de mayores ingresos, la vivienda se consolidó como bien de acceso de mercado a través de la banca privada, producido por el sector inmobiliario privado. Para los estratos medio y medio bajo, se promueve un esquema similar, con la ayuda del Estado para subsidiar el capital faltante, y para el estrato más bajo, que habita villas y asentamientos, el Estado destinará mayores subsidios para capitalizarlos mediante la legalización dominial, mejorar sus condiciones de vida a través del mejoramiento barrial y buscar su inserción en el mercado laboral formal con capacitación.

#### 4. Conclusiones

El Estado argentino tiene un sistema de provisión público de vivienda social desde mediados de los años 70 que cuenta con un financiamiento relativamente estable y una organización institucional federal que abarca a todo el país. Sin embargo, experimentó periódicas transformaciones y momentos de crisis, relacionados con los vaivenes de los cambios de orientaciones políticas de los gobiernos. Estos vaivenes tienen como trasfondo una tensión constante entre dos concepciones en pugna de la vivienda social que la entienden como derecho social o como bien mercantil de acceso por el mercado alternativamente. Los distintos períodos que se sucedieron desde entonces se caracterizaron por implementar políticas en uno u otro sentido que afectaron a este sistema, aunque no siempre fueron puras ideológicamente y siempre primaron mixturas importantes, condicionadas por las distintas fuentes de financiamiento y las disputas internas entre los diferentes actores que predominaron en cada gobierno y durante cada período de características similares.

Durante la dictadura militar de los años 70, la tensión entre ambos enfoques fue entre las medidas políticas generales que apuntaron a desmontar con violencia el modelo ISI y a instaurar una política de apertura y libre mercado que afectó el campo habitacional y la visión de los actores ligados a las instituciones del bienestar que aún disponía Argentina (gremios e industria nacional), que lograron la consolidación del FONAVI como sistema de provisión público de vivienda social para los trabajadores formales. Hasta fines de los 80, esta tensión se mantuvo, a la vez que progresivamente fue prevaleciendo el enfoque mercantil impulsado por los organismos internacionales de desarrollo que demandaban reformas en la otra dirección.

En los años 90, con el auge de las reformas neoliberales del Estado, este sistema —sin ser desmontado— fue afectado fuertemente por la concepción mercantilista de la vivienda. La política habitacional impulsó la descentralización y la diversificación de la atención de los destinatarios en correspondencia con la creciente desigualdad, exclusión e informalidad, y pretendió que el Estado adoptara un rol de facilitador del mercado para dar cabida a los actores financieros e inmobiliarios en la producción habitacional de todos los estratos de la población.

La etapa neodesarrollista distributiva, iniciada en 2003, tras la profunda crisis del modelo neoliberal, volvió a impulsar con fuerza la concepción de la vivienda como derecho social, primero para los sectores excluidos y de bajos ingresos recuperando la industria de la construcción como motor de la economía interna, apoyada en esta



etapa en pequeñas y medianas empresas y en organizaciones sociales cooperativizadas, y posteriormente para atender, con fondos públicos recuperados, la demanda de la creciente clase media, hasta que la crisis internacional marcó límites a este modelo.

*Cambiamos* dio un giro nuevamente e inició un nuevo período, que en parte volvió a los pasos de las reformas comenzadas en los 90, aunque la facilitación es entendida ahora no en contra del Estado, sino como alianza estratégica pública-privada, para impulsar un Estado empresario. Esta concepción ha teñido a la política habitacional, que nuevamente impulsa una diferenciación de la atención de los destinatarios y está creando las condiciones para dar cabida a los actores financieros e inmobiliarios en la producción habitacional de todos los estratos de la población. La mercantilización de la vivienda social es reafirmada nuevamente en este período; mientras tanto, el déficit habitacional que afecta a un tercio de la población con mínimas variaciones desde hace varias décadas y los problemas de fragmentación, polarización y dispersión urbana, agudizados en los años 90, siguen aguardando una solución definitiva.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, M., Levin, A. y Verbeke G. (2013). El sector cooperativo en Argentina en la última década. *Cooperativismo & Desarrollo*, 21 (102), 27-39.
- Aranibar, A. y Rodríguez, B (2013). Latinoamérica, ¿Del neoliberalismo al Neodesarrollismo? *Cuadernos de prospectiva política* 3, 21-81.
- Banco Mundial (1994). Vivienda, Un entorno propicio para el mercado habitacional. *Documento de política del Banco Mundial*, EE. UU.: BIRF/Banco Mundial.
- BIRF (2016). *Programa integral de hábitat y subsidio a la vivienda*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.ar/vivienda/biblioteca-virtual.php>.
- Barlow, J. y Duncan, S. (1994). *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared*. Oxford: Pergamon.
- Barreto, M. A. (2008). Análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del estado destinada a los afectados por la pobreza. *Área Digital* 8. Recuperado de: <http://arq.unne.edu.ar/institucional/publicaciones/areadigital/area11/principal/conjuntomarcos11.htm>.
- Barreto, M. A. (2011). *Transformaciones de la vida urbana de Rosadas y Resistencia a fines de los años 90. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Saarbrücken (Alemania): Académica Española.
- Barreto, M. A. (2012). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 5 (9), 12-30.
- Barreto, M. A., Alcalá, L. I., Benítez, M. A.; Fernández, M. E., Giró, M. G., Pelli, M. B. y Romagnoli, V. (2014). *La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Buenos Aires: Diseño Editorial.
- Barreto, M. A. y Lentini, M. (2015). *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Borja, J. y Castells, M. (2002). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- CIFRA (2016). *Informe de coyuntura* 21, Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/publicaciones.php>.
- Consejo Nacional de la Vivienda (2008). *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda* 24.
- Cuenya, B. (2006). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. *AREA. Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo* 12, 61-71.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Lima: Ediciones El Barranco.
- Esping Andersen, Gösta (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. València: Edicions Alfons El Magnànim.
- Fernández Wagner, R. (2004). La construcción y desconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. *Revista INVI* 50 (19), 11-20.
- Fernández Wagner, R. (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En Barreto, Lentini, M. (Ed.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (29-96). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Ferreira, F. H. G., Messina J., Rigolini, J., López Calva, L. F., Lugo, M. A. y Vakis, R. (2013). *Panorámica General: La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf>.
- García Delgado, D. y Nosetto, L. (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: CICUS-FLACSO.

- IERIC (2007). *Crecimiento de Actividad de la Construcción y disponibilidad de mano de obra. Estudio en base a la Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción.
- IERIC (2017). *Informe de Coyuntura de la Construcción 135*, noviembre–diciembre 2016, Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.ieric.org.ar/coyuntura.asp>.
- INDEC (2017). *Informes Técnicos Construcción 1* (1). Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción, diciembre de 2016, INDEC, Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/isac\\_02\\_17.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/isac_02_17.pdf).
- Katz, C. (2014), ¿Qué es el neo-desarrollismo? Una visión crítica. Teoría y política. *Revista de Ciencias Sociales*.
- Kemeny J. (1995). Theories of Power in “The Three Worlds of Welfare Capitalism. En revised form in *Journal of European Social Policy* 5 (22), 87-96.
- Kemeny, J. (2005). The really big trade-off between homeownership and welfare: Castells’ evaluation of the 1980 thesis and a reformulation 25 years on. *Housing, Theory and Society*. 22, 59-75.
- Lentini, M. y Palero, D. (2001). Descentralización de la política habitacional y gestión territorial. *Revista INVI* 42 (16), 61-71.
- Lozano, C. (2005). Comportamiento de los sectores dominantes. Pobreza, distribución del ingreso y crecimiento en Argentina. Ponencia en el *Encuentro Plan Fénix en Víspera del Segundo Centenario*, Buenos Aires, septiembre. Disponible en: [bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/iefcta/fenix.rtf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/iefcta/fenix.rtf).
- Meisegeier, J. (2002). Eike: indignación ética y coherencia. En Ortiz Flores, E. y Zárate, M. (Comp.). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Observatorio Social (2011). *Mapa de indicadores económico-sociales*. Recuperado de: [http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub\\_indicadores.html](http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub_indicadores.html).
- Palero, D. y Lentini, M. (2015). Política Habitacional Argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes. En Barreto y Lentini, M. (Ed.) *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (313-388). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Pérez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México. En *Estudios demográficos y urbanos*. 29 (3), 481-512.
- Portes, A. y Roberts, B. (2008). La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante el experimento neoliberal. En Portes, A. Roberts, B. y Grimson, A. (Coord.) *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (13-59). México: Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa.
- Rodolfo, M. y Boselli, T. (2015). ¿Quo vadis FONAVI? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En Barreto y Lentini, M. (Ed.) *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (247-314). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- SSDUYV (2007). *Política Federal de Vivienda. Balance de cuatro años de Gestión*. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Recuperado de: <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>.
- SSDUYV (2016). *Presentación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Recuperado de: [https://www.mininterior.gov.ar/vivienda/pdf/presentacion\\_%20subse%20vivienda.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/vivienda/pdf/presentacion_%20subse%20vivienda.pdf).
- Svampa, M. y Pereyra S. (2009). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Trilla, C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Yujnovsky O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.