



**¿Dónde está lo local?  
Un análisis de las recientes políticas nacionales  
de construcción de viviendas**

Alejandro Sehtman  
CEDeT - EPyG|UNSAM

III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno  
*Estado y Políticas Públicas en Argentina:  
Nuevos desafíos a la luz de la investigación*

Escuela de Política y Gobierno  
Universidad Nacional de San Martín  
Campus Miguelete, San Martín  
12-13 de Abril 2016



A pesar de su escasa relevancia cuantitativa sobre el total del parque residencial argentino, la construcción de viviendas con fondos públicos permanece como uno de los principales tópicos del discurso político en torno al bienestar social. Particularmente en las elecciones presidenciales es difícil encontrar candidatos que no propongan la construcción financiada por el Estado de masivas cantidades de edificación residencial. Esta centralidad de la vivienda pública encuentra su correlato en el persistente déficit habitacional que padecen los deciles de ingresos más bajos y, más recientemente, en los que experimentan sectores de ingresos medios.

A diferencia de otras políticas sociales como la previsional y la asistencial, lo que comúnmente se define como “política de vivienda” ha tenido en nuestro país una institucionalización tardía: recién para principios de la década de 1970 vieron la luz las agencias específicamente encargadas de facilitar el acceso de los hogares a la vivienda. Tan solo dos décadas después, sin embargo, “la vivienda como “problema social” perdió entidad en el nuevo esquema institucional de la Argentina” (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, & Rodríguez, 1999, p. 185), situación que fue parcialmente compensada por el mayor acceso al crédito permitido por la baja inflación y la paridad cambiaria.

Con posterioridad a la salida de la convertibilidad, la grave situación social y el alejamiento del bien casa de los ingresos de los hogares devolvieron a la vivienda un lugar preponderante dentro de las políticas sociales. Esto significó una paulatina revitalización de la política de construcción de viviendas pero con fuertes diferencias respecto a los períodos anteriores. Entre 2003 y 2015, dos programas fueron los encargados de llevar adelante la política habitacional nacional. El primero de ellos es el Plan Federal de Construcción de Viviendas, puesto en marcha en 2003. El segundo es el Programa de Créditos del Bicentenario, iniciado a mediados de 2012. Ambos dispositivos tienen características diferenciales tanto en lo que respecta a su andamiaje institucional y financiero como a los hogares destinatarios y la tipología de viviendas construidas.



Las ventajas y las desventajas de cada uno de estos programas en términos arquitectónicos, urbanísticos y sociohabitacionales ya han comenzado a ser discutidas tanto por la literatura (Cisterna & Matteucci, 2015; Cravino, 2012, Del Río, 2012; Ostuni, 2007, 2009; Sehtman, 2015; Ventura, 2015) como por los distintos actores involucrados en el área (decisores de distintos niveles, constructores, organizaciones de la sociedad civil, etc.). En este trabajo, me interesa ir más allá de estos debates sobre los efectos de la construcción de viviendas sobre la dimensión material y social del espacio para avanzar sobre lo que Neil Brenner denomina “espacialidad estatal”. En particular, me interesa indagar en qué formas de espacialidad estatal se expresan en las principales políticas nacionales de construcción de viviendas con especial atención al lugar reservado al ámbito local tanto en términos de nivel de gobierno como de escala territorial.

En la primera sección enmarcaré conceptualmente a la política de construcción de viviendas y trazaré una breve trayectoria de su legado de política pública (Esping-Andersen, 1990). En la segunda describiré las principales características de las dos políticas implementadas entre 2003 y 2015. En la tercera las analizaré a partir de los conceptos de proyecto espacial estatal y estrategia espacial estatal desarrollados por Brenner. En la cuarta sección presentaré algunas conclusiones de este análisis, sosteniendo que más allá de las diferencias entre los programas, ambos mantienen una similar espacialidad estatal que soslaya el ámbito local tanto en términos de nivel de gobierno como de escala espacial.

### **La política de construcción de viviendas: definición y trayectoria**

Antes de exponer la evolución de la política de construcción de viviendas desarrollada por la Argentina en el período post convertibilidad es preciso situarla en relación a dos áreas de política pública que se encuentran parcialmente superpuestas. Por un lado se encuentran las políticas de vivienda que son aquellas destinadas a regular que se encargan de regular la producción,



circulación y consumo de unidades residenciales por parte de los hogares. Por el otro, las políticas de suelo. Ellas tienen por objeto regular la producción, circulación y consumo de suelo urbano para diferentes usos. La definición de destinaciones de uso por medio de la zonificación (códigos de planeamiento, etc.) u otros mecanismos, la realización de obras de urbanización primaria y secundaria, la legislación de propiedad y de uso del suelo y su tasación, entre otros, forman parte de las políticas de suelo. Los códigos de construcción y las regulaciones de los alquileres residenciales, entre otros elementos, forman parte de este segundo grupo.

Previsiblemente, ambos grupos de políticas se encuentran estrechamente vinculados al punto que por momentos pueden volverse imposible definir a cuál pertenece una política determinada como por ejemplo la fiscalidad de un inmueble. A su vez, junto con otros grupos de políticas como la infraestructura, los servicios y la seguridad pública, por nombrar sólo algunos, las políticas de vivienda y de suelo forman parte de las denominadas políticas del hábitat, que engloban a todos los aspectos vinculados con la producción y uso del espacio humano. Sin embargo, a pesar de que suelo y la vivienda se hallan fuertemente entrelazados entre sí y con otras áreas de política pública, la diferenciación entre ambos conserva valor heurístico por dos motivos. En primer lugar porque efectivamente hay políticas que pertenecen a uno solo de estos dos grupos. En segundo lugar porque permite analizar el nivel de articulación entre una y otra cuestión existente en el diseño (aunque también en la implementación) de las políticas, lo cual es fundamental particularmente para conocer qué impactos tiene cada una de estas dimensiones sobre la otra.

Las políticas de construcción de viviendas son aquel conjunto de políticas que, por su diseño, se encuentran explícitamente dirigidas a aumentar la construcción de unidades residenciales. Por su implementación pueden ser directas o indirectas. Son directas aquellas en las que la construcción es definida en su calidad y cantidad por agencias estatales. Estas políticas son comunmente llamadas en la Argentina como “de vivienda social” dado que, como veremos, sus destinatarios son mayoritaria, aunque no exclusivamente, hogares de bajos ingresos. Son



indirectas las políticas que facilitan, mediante regulaciones y/o recursos económicos o financieros, la construcción de viviendas definida por actores no estatales, ya sean hogares, empresas u organizaciones de la sociedad civil. Frecuentemente estas políticas asumen la forma del crédito otorgado a los productores o a los usuarios finales de la vivienda (pueden coincidir en los casos de autonconstrucción).

Desde sus inicios, estos dos tipos de política de construcción de vivienda se han encontrado fuertemente sobredeterminadas por la búsqueda de sus efectos positivos sobre la actividad económica quedando en segundo plano su contribución al bienestar social y, aún más, sus efectos sobre el desarrollo urbano de las distintas ciudades y regiones. Volveré a esta última cuestión más abajo. Lo que aquí es necesario resaltar es que en lo referente al bienestar, la política de construcción de viviendas en la Argentina ha estado fuertemente asociada a la dimensión corporativa del Estado de Bienestar (Lo Vuolo, 1998). Esta característica se hace evidente en primer lugar en la nula existencia de un parque de vivienda de propiedad pública debido al histórico favorecimiento del acceso a la propiedad que determina en última instancia la transferencia de la titularidad de dominio a los hogares (conformados mayormente en familias). En segundo lugar en el refuerzo de la estratificación social que se manifiesta tanto entre los diferentes componentes (vivienda social y crédito) como al interior de cada uno de ellos lo que atenúa sensiblemente su capacidad redistributiva.

La política de vivienda posconvertibilidad se desarrolla sobre el agotamiento de un modelo de política pública conformada a principios de la década de 1970 y reformulada durante la segunda mitad de la de 1990. Este modelo, no casualmente desarrollado (siguiendo nuevamente a Lo Vuolo (1998)) durante un gobierno *de facto* estaba estructurado en torno al denominado Fondo Nacional de la Vivienda, creado en 1970 (Ley 19.929) y normalizado en 1977 (Ley 21.581). De acuerdo a esta ley los recursos del FoNaVi “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” (Bonari & Miceli, 2000). La composición original del FoNaVi provenía de contribuciones (patronales y de los trabajadores) impuestas al salario. Su volumen era distribuido entre los organismos ejecutores provinciales.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUyV) dictaba las “reglamentaciones, definía los programas a financiar y los criterios generales de selección de los beneficiarios, mientras que los organismos provinciales quedaban a cargo de la

ejecución” (Rodríguez et al., 2007, p. 36). Por su parte, la modalidad constructiva estaba exclusivamente ligada a la construcción masiva y serializada de viviendas unifamiliares o de conjuntos residenciales. La modalidad de asentamiento consistía en la construcción sobre terrenos no previamente urbanizados: “se eligieron localizaciones periféricas con escasa demanda a nivel urbano” (Ibíd, p. 35). Así, la construcción de grandes proyectos de torres a perímetro libre y de barrios de viviendas unifamiliares caracterizó el trabajo arquitectónico y urbanístico de la construcción financiada por el fondo.

El accionar del FoNaVi se complementaba con el de un organismo preexistente: el Banco Hipotecario Nacional. Esta más que centenaria institución financiera pública tuvo un importante cambio en su funcionamiento en el año 1977 mediante la circular 1050 que habilitó la indexación de los créditos, terminando con la permanente licuación del saldo deudor de los hogares por medio de la inflación y, simultáneamente, marcando el final de la principal contribución pública al acceso a la vivienda en propiedad para los sectores que quedaban fuera del alcance del FoNaVi por tener ingresos medios o altos.

A principios de la década de 1990 el FoNaVi experimentó una serie de importantes transformaciones. En primer lugar se eliminaron los aportes salariales al fondo, sustituyéndolos por recursos provenientes del Fondo de Coparticipación Federal de impuestos, principalmente impuestos a los combustibles. En segundo lugar se dispuso la transferencia automática de los recursos a los organismos ejecutores provinciales y se los encarga del recupero de los recursos erogados, tarea que antes era competencia de la administración federal. De esta manera tuvo inicio la



descentralización de la política nacional de vivienda.

La Ley 24.464 de 1995 termina de modificar el funcionamiento del FoNaVi al conformar el Sistema Nacional de la Vivienda que está compuesto por el Fondo junto con los organismos provinciales y un nuevo Consejo Federal de la Vivienda encargado de coordinar las políticas. De la mano de esta nueva configuración institucional por un lado se incorpora el financiamiento para la compra de viviendas como un nuevo destino posible de los recursos del Fondo y se establece que cada jurisdicción no podrá destinar más del 20% de los recursos recibidos anualmente a la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos. La transferencia automática a las provincias según un coeficiente preestablecido y la mayor libertad de acción en términos de la provisión de las viviendas “favoreció el desvío de fondos para otros fines fiscales” (Lo Vuolo, Barbeito, et al., 1999, p. 185)

Dos años después de la creación del SiNaVI, el gobierno nacional dispone la privatización del Banco Hipotecario Nacional, intervenido desde 1987. Con la privatización el BHN se transformará en una banca mayorista para el crédito hipotecario. Esta transformación tuvo lugar en un contexto de estabilidad monetaria que favoreció el despliegue del crédito hipotecario para el acceso a la vivienda. A partir de 1994, el monto de los créditos hipotecarios sobre el total del PBI subió desde el 2% que había rondado durante las dos décadas precedentes hasta alcanzar el 4% en el año 2000 (Cristini & Moya, 2004).

Las reformas experimentadas por la política de construcción de viviendas durante los años noventa es frecuentemente enmarcada en el proceso de neoliberalización:

el proceso de globalización, entendido como internacionalización del modelo económico neoliberal, se tradujo en el terreno de la política de vivienda en el predominio del enfoque facilitador. Dicha concepción ha significado la definición del rol del Estado como subsidiario en el terreno



habitacional y la introducción en el espacio de la política social de los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado que se tradujeron en el desmantelamiento de las políticas sociales de cobertura universal y en las nuevas pautas de focalización en los sectores de mayor pobreza (Lentini & Palero, 2006).

Ciertamente descentralización del FoNaVi y la privatización del BHN son fácilmente encuadrables dentro del proceso de ajuste estructural y reforma del Estado en términos neoliberales. Sin embargo, paradójicamente lo que desaparece con la reforma es la facilitación del acceso cuando conceptualmente el neoliberalismo presupondría el corrimiento del Estado de su rol de “constructor” (Rodulfo, 2008). A su vez, la supuesta subsidiariedad del sector público en el acceso a la vivienda no llegó a consolidarse institucionalmente. A menos de diez años de vida del nuevo conjunto de políticas, la crisis económica y posterior salida de la convertibilidad marcaron un final abrupto para la reforma efectuada durante la década de 1990. Mientras el Estado Nacional no llegaba a cubrir el aporte mínimo al FoNaVi, la salida de la convertibilidad dificultaba la oferta de créditos hipotecarios sin subsidiar.

A su vez, diferentes circunstancias, algunas vinculadas a variables económicas locales como el nivel salarial y los costos del suelo y la construcción y otras a variables globales como la valorización inmobiliaria del capital financiero global (Harvey, 2013) determinaron el alejamiento de los ingresos salariales del valor de los inmuebles. Esta brecha no fue cubierta por los mecanismos financieros locales, determinando el agotamiento de las posibilidades de acceso de los sectores trabajadores (incluso los formales) a la vivienda en propiedad. Esto redundó en un aumento de la población que accede a la vivienda a través del alquiler y de la extensión e intensificación del acceso al hábitat informal (cfr. los datos del Censo de viviendas y hogares 2010 para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).





Esta nueva situación puso al Estado Nacional de frente al desafío de reconfigurar la política de construcción de vivienda en las nuevas condiciones de mayor disponibilidad de recursos públicos (como producto del abandono de las restricciones a la emisión monetaria y de la mayor recaudación resultante del incremento de la actividad económica en general y de las exportaciones en particular). En la próxima sección me ocuparé de analizar las nuevas políticas.

## **De la construcción al crédito suplementado**

1. El Estado constructor: masividad, (re)centralización, desinstitucionalización y baja articulación territorial.

En 2003, apenas empezó la presidencia Kirchner, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el ejecutivo nacional diseñó “una política integral de vivienda orientada simultáneamente al mejoramiento del hábitat y a la reactivación productiva” (SSDUV, 2008). Para ello se lanzaron una serie de programas orientados a sectores bajos y medios-bajos que tenían por objetivo mejorar (Programa de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”) y construir (Programa Federal de Construcción de Viviendas y Programa Federal de Emergencia Habitacional) viviendas y ampliar la infraestructura habitacional (Programa Mejoramiento de Barrios y Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico).

De acuerdo al planteo de este trabajo me concentraré aquí en el PFCV. Este programa es una política de construcción de viviendas directa, por cuanto la construcción es definida al interior de los organismos estatales. Tiene por objetivo “dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con más fuerte déficit de vivienda, con especial énfasis en la población con necesidades básicas insatisfechas” (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2005). Su puesta en marcha tiene lugar a partir de un convenio marco (no está constituido ni por ley ni por



decreto) firmado entre el gobierno nacional y las provincias en el cual se define una distribución inicial de las unidades a construir a partir de una transferencia de fondos no reintegrables a cada jurisdicción. Los fondos son exclusivamente para la construcción de viviendas e infraestructura, por lo que el suelo debe ser provisto por las jurisdicciones. La financiación es de proyectos específicos, no por partidas presupuestarias.

Subsecuentemente esta distribución inicial puede ser reasignada en base a criterios de eficiencia en la gestión y en el gasto y en la atención por parte de la SSDUV de requerimientos puntuales. De esta manera el PFCV aparece claramente como un instrumento centralmente controlados tanto en su diseño como en la asignación de recursos. Se revierte así la descentralización que tuvo lugar en la primera mitad de la década de 1990 con la reforma del FoNaVi que, como vimos, durante los veinte años anteriores había mantenido un esquema fuertemente centralizado, dictando sus reglamentaciones, definiendo los programas a financiar y los criterios de selección de los beneficiarios (Ostuni, 2009).

Esta recentralización de la política de vivienda está basada en la utilización de fondos del tesoro nacional como fuente de financiamiento de los programas, que se diseñan y ejecutan por fuera del FoNaVi y, por lo tanto, quedan más allá tanto de las proporciones establecidas por la ley que lo rige, como del ámbito de gobernanza del SiNaVi, el Consejo Nacional de la Vivienda. En términos institucionales, entonces, el fuerte aumento del financiamiento público para la construcción de vivienda social no sólo no estuvo acompañada de la creación de un espacio institucional que distribuyera de modo preestablecido o al menos accesible poder decisonal y recursos financieros sino que "bypasseó" al ámbito institucional existente, cuyo volumen financiero quedó relativamente disminuido por el atraso en la actualización de sus fuentes y por la magnitud de los programas implementados por la SSDUV.

Al reservarse la potestad de evaluar los proyectos constructivos a financiar, el PFCV puede penetrar las fronteras provinciales definiendo localizaciones más allá de la voluntad de sus ejecutivos. De este modo, el Programa se transforma en una



importante herramienta para la transferencia de recursos nacionales a ciertos distritos con criterio fuertemente discrecional así como también permite a la administración central incidencia informal en el proceso licitatorio.

Desde el punto de vista financiero, estos programas cuentan únicamente con recursos públicos provenientes del Tesoro. No hay utilización de fondos semipúblicos ni tampoco aportes de fondos privados como parte de la inversión. Los terrenos para la construcción cuando no son de propiedad pública son aportados por las jurisdicciones a través de su compra en el mercado de suelos. De esta manera, así como la asignación de los recursos no se encuentra preestablecida, tampoco lo está el origen de los fondos que depende del presupuesto nacional de cada año y de las modificaciones que sufre a lo largo del ejercicio fiscal.

La política implementada a partir de 2003 significó un fuerte repunte en la construcción de vivienda social. A la actualidad se han concluido más de 800 mil soluciones habitacionales, de las cuales aproximadamente la mitad son viviendas nuevas y las restantes mejoramientos de viviendas recuperables. Destaca fuertemente la participación en algunos programas de organizaciones sociales (principalmente constituidas por trabajadores anteriormente desocupados) como proveedoras del Estado en la construcción de las viviendas, aunque todavía el protagonismo de las empresas constructoras sigue siendo predominante (Cervetto, Contino, & Suárez, 2003, p. 123). La construcción serial de viviendas unifamiliares con mano de obra intensiva tal como reclama el convenio marco aparece como la tipología casi exclusiva del PFCV.

A pesar del gran impulso que tuvo la construcción de viviendas en términos cuantitativos, la problemática del acceso al suelo urbano sigue vigente puesto que las jurisdicciones que implementan los programas deben proveer la tierra donde se construyen las viviendas, ya sea disponiendo de la que forma parte de su dominio o accediendo a ella a través del mercado. De esta manera la escala y el patrón de localización de los programas de vivienda parecen reforzar la segregación residencial de los sectores populares y no mejorar las condiciones de acceso a la infraestructura y el equipamiento urbano de calidad. Una de las



razones que explican la desventajosa ubicación de los barrios que conforman los planes de vivienda es el elevado costo del suelo.

2. El Estado financiador: de la centralidad de los hogares a la proyectación centralizada

En 2012 el gobierno nacional puso en marcha mediante un decreto el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda única Familiar (más conocido por su acrónimo Pro.Cre.Ar.) cuyo objetivo inicial era financiar la construcción de 400 mil viviendas a través de préstamos hipotecarios otorgados a hogares con ingresos de medios bajos a medios altos. Su objetivo explícito era procurar la reactivación económica en un momento de crisis global. El mecanismo financiero se basaba en subsidiar la cuenta de intereses de los créditos facilitando su repago proporcionalmente de acuerdo a la capacidad financiera de los hogares destinatarios. Como veremos enseguida, el fondeo de esta operatoria se apoya principalmente en los recursos que conforma el Fondo de Garantía y Sustentabilidad nacido de la estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones privados por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social. La erogación de los créditos se realiza a través del Banco Hipotecario Nacional cuyas paquete accionario ha sido recomprado por el Estado Nacional en los años 2005 y 2008 alcanzando casi un 80% de la participación.

El Pro.Cre.Ar. está estructurado como un fondo fiduciario público. El patrimonio de este fondo está compuesto tiene dos componentes: capital financiero y bienes inmuebles. En el caso del capital financiero, el aporte inicial para la conformación del patrimonio del Fideicomiso fue realizado por el Tesoro Nacional quien, como veremos, además garantiza todas las emisiones de deuda del fondo a través de su aval. Por su parte, los bienes inmuebles para la conformación inicial del fondo fueron transferidos por el Estado Nacional por medio de la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Este organismo transfirió tierras fiscales urbanas (tasadas por el Tribunal de Tasaciones de la Nación). Como veremos en



seguida, estas tierras están destinadas al desarrollo de proyectos urbanísticos para los hogares que no son titulares de terrenos propios al solicitar el crédito.

El fiduciario del fondo es el Banco Hipotecario. Esta entidad “implementa el otorgamiento y cobro de los créditos ofrecidos, garantizando la ejecución del Programa y aplicando a tal efecto su extensa experiencia en el mercado de créditos para la vivienda”. Para acrecentar el volumen del fondo más allá del aporte inicial de capital financiero del Tesoro Nacional, el fideicomiso tiene capacidad de emitir Valores Representativos de Deuda (VDR) con oferta pública y autorización para cotizar en mercados bursátiles locales. Estos títulos de deuda están garantizados por el Estado Nacional y son ofrecidos al público en general. Sin embargo, el principal suscriptor de la deuda del fondo es la ANSES, a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). De esta manera, el Pro.Cre.Ar marca, veinte años después, y por medio de un decreto y un acta, el regreso del financiamiento de la política de construcción de viviendas con fondos previsionales.

La lógica de esta inversión está vinculada con la voluntad de orientar esa masa de recursos para incentivar la actividad económica. Según la propia Administración:

La suscripción de los VDR por parte del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional (FGS) se encuadra dentro de las inversiones previstas en proyectos productivos y de infraestructura, de acuerdo con el inciso q), artículo 74, de la Ley N° 24.241. La suscripción de los valores de deuda se considera una inversión productiva, ya que permitirá generar miles de puestos de trabajo así como incrementos en la recaudación del Sistema Previsional y el desarrollo de otras actividades económicas conexas. Esta clase de inversiones estratégicas realizadas por el FGS se enmarcan en los “Principios de Seguridad y Rentabilidad de las inversiones con activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)”, establecidos en el Acta N° 1 del Comité Ejecutivo del FGS, creado por el



Decreto N° 897/07, modificado por el Decreto N° 2.103/08. (ANSES, 2013, p. 64)

La gobernanza del fondo está a cargo de un Comité Ejecutivo integrado por representantes de la ANSES, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la AABE y el Ministerio de Planificación Federal, cuya misión es la de fijar las condiciones, impartir instrucciones y/o autorizar en forma previa las actividades a cargo del fiduciario y efectuar su seguimiento (Decreto N° 902/12). En tanto el BHN tiene como función administrar el fideicomiso para su uso exclusivo en pos del cumplimiento de los objetivos del Programa, de acuerdo a las pautas establecidas en el Contrato de Fideicomiso y las instrucciones dispuestas por el Comité Ejecutivo.

Para especificar el funcionamiento de este andamiaje institucional en la implementación del Programa primero es necesario describir las distintas líneas a lo largo de las cuales se ha desarrollado desde su creación. De hecho, una de las características de Pro.Cre.Ar. ha sido la proliferación de líneas de financiamiento con distintos objetos y la consecuente adecuación del accionar del Comité Ejecutivo para lograr la más veloz implementación de cada una de ellas. En términos generales el programa tiene dos características principales. En primer lugar el subsidio a la cuenta de intereses de los créditos, que le permite prestar a tasas negativas. En segundo lugar la proporcionalidad entre el nivel de ingresos de los hogares y la tasa aplicada (la relación cuota-ingreso no puede superar el 40%). A esto que se suma la ausencia de un piso de ingresos para acceder a la primera franja del programa.

Puede decirse que el programa se ha desplazado progresivamente desde el foco en el financiamiento de las unidades residenciales (principalmente unifamiliares) a una mayor atención por los mecanismos a través de los cuales fuera posible obtener suelo urbano a costos contenidos, particularmente en vistas de la presión sobre los precios generada por el propio desempeño del programa. En primer



lugar se encuentran las líneas de créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas de aquellos hogares (la terminología oficial hace referencia de manera exclusiva a las “familias”) que son titulares del terreno en el que se realiza la actividad constructiva. En segundo lugar se encuentra la denominada “línea de desarrollos urbanísticos (sic)”, destinada a hogares que no son titulares de un terreno.

Las líneas de financiamiento para hogares “con terreno” tienen como objetivo el incremento cuantitativo y cualitativo de las unidades unifamiliares. El hecho de que la titularidad del terreno pueda pertenecer a familiares directos le da a esta línea una gran flexibilidad. En particular la línea de construcción ha tenido dos efectos sobre el espacio urbano y uno sobre el mercado. El primer efecto sobre el espacio es la dispersión, dado que promedialmente los terrenos más accesibles suelen estar penalizados por una localización desventajosa en términos del acceso a servicios. El segundo es una mayor presión sobre la densificación mediante la construcción de nuevas viviendas en lotes que ya contaban con una unidad o la ampliación de los existentes. Esto significó una tensión con las (aunque generalmente escasas) regulaciones urbanísticas y constructivas existentes. En relación al mercado, la mayor demanda de terrenos para acceder a esta línea, que fue la primera en ponerse en marcha por no necesitar de mayores gestiones por parte del fondo, generó, particularmente en las localidades más pequeñas una presión que fue transferida a los precios.

Por su parte, las líneas de financiamiento para hogares sin terreno suponen una complejidad mucho mayor. El pilar fundamental de los denominados desarrollos urbanísticos (la denominación correcta sería desarrollos urbanos por cuanto la urbanística refiere al urbanismo en tanto -definición de diccionario- “conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades”. Precisamente, como veremos, los desarrollos *urbanos* implementados en el marco del plan están orientados por un criterio urbanístico propio) es la disposición de terrenos de propiedad pública, principalmente del Estado Nacional. Buena parte



de estos terrenos, principalmente los que fueron utilizados para servicios ferroviarios cancelados, se encuentran bajo la órbita de la mencionada AABE. Este organismo, creado en 2012 concomitantemente con la puesta en marcha del Pro.Cre.Ar. ha enajenado una importante cantidad de terrenos para permitir la construcción de viviendas multifamiliares en el marco de proyectos planteados por el Comité Ejecutivo del fondo. En este sentido, el Pro.Cre.Ar. integra la política indirecta propia de la línea “con terreno propio” con una política virtualmente directa, por cuanto la localización, cantidad y calidad de unidades construidas no son definidas a partir de la demanda de los hogares sino que son directamente establecidas por el órgano de gobierno del fondo.

A partir de la puesta a disposición de terrenos, el fondo licita proyectos que son presentados por empresas constructoras y evaluados separadamente en sus términos económicos y arquitectónicos. Los proyectos frecuentemente incluyen infraestructura complementaria, principalmente espacio público de uso recreativo. Los adjudicatarios pueden empezar a pagar cuotas antes de la finalización de las viviendas asignadas lo que permite aproximar la finalización del repago. Asimismo los proyectos buscan integrar diferentes categorías de vivienda para garantizar la mixtura de hogares con diferentes niveles de ingresos.

La implementación de esta línea el Pro.Cre.Ar. tiene fuertes efectos sobre el espacio urbano dado que la disponibilidad de terrenos propiedad del Estado Nacional no siempre se corresponde con la planificación urbanística (de existir) o con la dinámica urbana de los territorios. Si bien el equipo de arquitectos del programa trata de consensuar las intervenciones con los gobiernos municipales, la operatoria no requiere de su autorización siempre que se encuentren dentro de la normativa vigente. Por otra parte, los terrenos públicos nacionales no están distribuidos uniformemente en todo el territorio nacional. Esto, sumado al alza de los precios de los terrenos en el mercado, llevó a algunas provincias y municipios a conveniar con el fondo la puesta a disposición de terrenos para la construcción tanto de desarrollos urbanísticos como de vivienda unifamiliar mediante el loteo y





la urbanización primaria, lo que en los hechos significa una hibridación entre ambas líneas de crédito.

### **La reciente política de construcción de viviendas y los procesos espaciales estatales**

En su obra sobre el reescalamiento del Estado Nación en la era post-industrial, Neil Brenner parte de considerar que la espacialidad estatal no está dada sino que es “activamente producida y transformada” por lo que debe ser considerada como un proceso (Brenner, 2004, p. 80). Es así que el aparato del Estado debe ser analizado a partir de dos dimensiones: sus proyectos y sus estrategias espaciales. Los proyectos espaciales tienen como objetivo la diferenciación o integración espacial de las instituciones estatales a través de las escalas geográficas y a través de diferentes localizaciones dentro del territorio del Estado. Las estrategias espaciales, por su parte, son los intentos de moldear las geografías de la acumulación.

Para Brenner, estos proyectos y estrategias espaciales del Estado pueden ser clasificados de acuerdo a dos dimensiones. La primera de ellas es la escalar, es decir, la que ubica a las instituciones estatales en diferentes niveles de organización en un territorio determinado. Así los proyectos espaciales pueden tender a una mayor centralización, esto es, concentración de la autoridad política en una única escala de administración, o descentralización, que significa la transferencia de tareas hacia niveles inferiores. Las estrategias espaciales, en tanto, pueden ubicarse en la dimensión escalar en uno de dos polos: la singularidad o la multiplicidad. La singularidad privilegia una única escala para las actividades socioeconómicas y la multiplicidad su distribución en distintas escalas.

En lo que refiere a la dimensión territorial, los proyectos espaciales pueden promover la uniformidad de la cobertura administrativa o su “personalización” (customization), es decir, la promoción de geografías diferenciales en las cuales



arreglos institucionales específicos y niveles de provisión de servicios son establecidos al interior del territorio. En cuanto a las estrategias espaciales, estas se van de la ecualización y la concentración, esto es, entre la distribución pareja de los recursos económicos y su aglomeración en localizaciones específicas.

Si bien la conceptualización de Brenner apunta a la regulación estatal de la acumulación capitalista, es posible aplicarla a la política de construcción de viviendas (la cual, vale recordar, está históricamente y recientemente formulada mayormente en términos de actividad económica). La gobernanza de la política se enmarcaría dentro de los proyectos espaciales estatales y la construcción en sí dentro de las estrategias. En el pasaje de lo que denomina keynesianismo espacial a la competición interlocalidades, Brenner ve una transformación articulada de las dimensiones escalar y territorial tendiente a una mayor fragmentación. Ocurre lo mismo con la reciente política de construcción de viviendas en la Argentina?

En primer lugar es necesario afirmar que ambas políticas analizadas son similares desde el punto de vista espacial. En la dimensión escalar de los proyectos espaciales ambas se ubican del lado de la centralización. Esto está claramente indicado por la exclusividad que tiene el gobierno nacional en la gestión de ambas políticas. Sin embargo, la dimensión escalar de la estrategia espacial no se ubica del lado de la singularidad. Por el contrario, en lo que respecta a la construcción de viviendas se configuran múltiples escalas, con particular preeminencia de la provincial (es a ese nivel al que se distribuyen los recursos del PFCV y se contabilizan los créditos asignados por el Pro.Cre.Ar).

En la dimensión territorial, encontramos que el proyecto espacial se ubica del lado de la personalización. La geografía administrativa se vuelve diferenciada territorialmente debido a la forma de implementación particular para cada caso. En lo que refiere a las estrategias espaciales, predomina la concentración por sobre la ecualización, aglomerándose los recursos en algunas áreas. Particularmente en lo



referente a los proyectos estatales espaciales, es decir, a la espacialidad de la institucionalidad estatal, nos encontramos con una tensión entre lo que ocurre en la dimensión escalar y la dimensión territorial. La centralización administrativa se condice con una gran particularización del funcionamiento institucional en los diferentes territorios.

El correlato de esta tensión espacial en términos institucionales es la dispersión escalar y territorial en términos de la actividad de construcción. En la próxima sección abordaré a modo de conclusión las que me resultan las principales implicancias de esta situación.

**Conclusión: neokeynesianismo económico y un particular poskeynesianismo espacial?**

Ha sido un sentido común de estos últimos años calificar como “neokeynesiana” la política de incentivo de la demanda agregada. Tanto en su formulación como en su implementación, la política de construcción de viviendas ha sido un pilar de esta aproximación a la política económica. Sin embargo, cuando se la mira desde el punto de vista espacial, esta política no asume las características propias de lo que Brenner calificó como keynesianismo espacial, esto es, una configuración homogeneizante en términos escalares y territoriales.

Por el contrario, como acabamos de ver tenemos una centralización escalar y una particularización territorial. Esto nos muestra que en términos espaciales, la institucionalidad del estado asume una forma diferente tanto a la propia de la matriz estadocéntrica como a la de la matriz mercadocéntrica (Cavarozzi, 1997)c. Estamos ante una novedosa configuración espacial de la institucionalidad del Estado en la que conviven dos movimientos en sentido opuesto.

En lo que respecta a la espacialidad de la construcción de viviendas en sí lo que muestra la configuración de múltiples escalas y la concentración territorial es que



no existe una capacidad de definir una escala ni un criterio únicos para la distribución de la vivienda a pesar de la centralización administrativa. No hay ni una concentración en algunos territorios ni una homogeneización: simplemente una distribución territorial aleatoria en términos geográficos. Esto ha determinado que el ámbito local haya sido prácticamente eliminado de la reciente política de vivienda: no existe como escala y no existe como territorio. No existe como institución (proyecto) ni como espacio de acumulación (estrategia).

Más allá de su deseabilidad en términos políticos, la subordinación del gobierno local en términos institucionales y su fragmentaria y frecuentemente insuficiente consideración en términos territoriales determinan el desaprovechamiento de los recursos invertidos en el largo plazo más allá de los importantes beneficios obtenidos en el corto plazo con la asignación de viviendas. Lo local aparece entonces desdibujado en el plano institucional y territorial precisamente en términos de una política cuyos efectos espaciales lo impactan particularmente.



## Bibliografía

ANSES. (2013). Pro.Cre.Ar. Un año construyendo Sueños.

Bonari, D., & Miceli, F. (2000). Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). *Dirección de Gastos Sociales Consolidados Del Ministerio de Economía de La República Argentina. Documento No Editado.*

Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.

Cavarozzi, M. (1997). *El agotamiento de la matriz estado-céntrica y la emergencia de la sociedad de mercado 1983-1996*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

Cervetto, C., Contino, R., & Suárez, L. (2003). Hacia un nuevo rol del Estado. *La Política de Vivienda, 2007.*

Cisterna, C., & Matteucci, L. G. (2015). La urbanización en Argentina durante el neodesarrollismo. Una lectura desde las rupturas y continuidades con el período neoliberal. *Revista de Direito Da Cidade, 7(4)*, 1573–1599.

Cravino, M. C. (2012). *Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Ediciones CICCUS.

Cristini, M., & Moya, R. (2004). *Las instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina*. Inter-American Development Bank.

Del Río, J. P. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. Universidad Nacional de La



Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Edición: New.). Princeton, N.J: Princeton University Press.

Harvey, D. (2013). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution* (1 edition). Verso.

Lentini, M., & Palero, D. (2006). Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización. *Revista INVI*, 21(56).

Lo Vuolo, R. (1998). ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia. R. Lo Vuolo Y A. Barbeito (1998) *La Nueva Oscuridad de La Política Social. Del Estado Populista Al Neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp-Miño Y Dávila Editores.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., & Rodríguez, C. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2005). Convenio marco Programa Federal de Construcción de Viviendas.

Ostuni, F. (2007). Del FONAVI al "Federal": Transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional. *Documentos de Políticas Sociales*, (38).

Ostuni, F. (2009). Reflexiones en torno a un proceso de implementación en curso. El Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. Retrieved from <http://www.academica.com/000-089/302.pdf>

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Procupez, V., Vio, M., Gauthier, F. Á. O., Mendoza, M., & Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas



en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros.

*Documentos de Trabajo (Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales), (49), 1.*

Rodulfo, M. B. (2008). Políticas habitacionales en Argentina estrategias y desafíos.

*Material Bibliográfico Del Programa de Actualización Profesional En Hábitat Y Pobreza En América Latina de La Facultad de Arquitectura, Urbanismo Y Diseño de La Universidad de Buenos Aires.[Links].*

Sehtman, A. (2015). Las evoluciones posneoliberales de la política de vivienda en la

Argentina y Brasil. In E. Zenteno Torres & A. Sehtman (Eds.),

*Continuidades, rupturas y emergencias Las desigualdades urbanas en la América Latina.* PUEC UNAM.

Ventura, V. (2015). *La implementación del Pro. Cre. Ar en La Plata: El caso de la*

*ordenanza 11094/13.* Universidad Nacional de La Plata. Facultad de

Humanidades y Ciencias de la Educación.