

Artículos

La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina

The housing policy of “Let’s change”: The return of the commercialization of social housing in Argentina

Miguel Ángel Barreto*

Resumen

En la elección presidencial de 2015 el gobierno argentino cambió la orientación política del Estado, al pasar de un modelo desarrollista proteccionista hacia uno de libre mercado. El artículo analiza los cambios en la política habitacional de forma comparativa con periodos anteriores, desde una perspectiva histórica, con el objetivo de establecer diferencias y similitudes desde el enfoque de la mercantilización de los servicios sociales. Se concluye que desde hace cuarenta años la política habitacional se encuentra atravesada por una tensión entre las concepciones de la vivienda social como derecho social y como bien de acceso por el mercado, y que el gobierno actual vuelve a este último con rasgos renovados.

Palabras clave: política de vivienda; orientación política; perspectiva histórica comparada; periodos recientes; Argentina.

Abstract

Following the 2015 presidential election, the Argentine government changed the political orientation of the state from a protectionist development to a free market model. The article analyzes the changes in housing policy through a comparison with previous periods from a historical perspective, with the aim of establishing differences and similarities from the perspective of the commercialization of social services. The authors conclude that for forty years, housing policy has been characterized by the tension between the conceptions of social housing as a social right and

* Investigador independiente del Conicet. Profesor de la Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, institución donde también funge como investigador del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de Universidades Nacionales del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección postal: Av. Las Heras 727, Resistencia, 3500, Argentina. Correo electrónico: mabarreto@arnet.com.ar

as a good that can be accessed by the market, and that the current government has taken up the latter approach with new features.

Keywords: housing policy; political orientation; comparative historical perspective; recent periods; Argentina.

1. Análisis de la política habitacional argentina desde la perspectiva de la orientación política de los gobiernos

En contextos como el de Europa existe la tradición de investigar las características de las políticas habitacionales según las orientaciones políticas de los gobiernos y de los modelos de Estado. Numerosos trabajos en la década de 1990 buscaron establecer correlaciones entre las características de las políticas de vivienda y los diferentes regímenes de estado del bienestar (Fernández Wagner, 2015, pp. 34-54). Trabajos como los de Barlow y Duncan (1994) y de Kemeny (1995 y 2005), referidos al tipo de regulación y al régimen de tenencia de la vivienda implementados por distintos países europeos en relación con los tipos de estado del bienestar, fueron paradigmáticos en este sentido. Estos estudios encontraron paralelismos entre los estados socialdemócratas y corporativos con sistemas de regulación más integrales del sistema de vivienda público y privado, así como con la promoción de regímenes de tenencia en alquiler; en cambio, los modelos de estado del bienestar liberal y rudimentario han limitado la intervención del Estado en la vivienda solamente para la población residual incapaz de acceder al mercado adecuadamente, y han promovido la propiedad como régimen de tenencia dominante (Trilla, 2001).¹

El estudio pionero que marcó el camino de este tipo de investigaciones en Argentina fue el trabajo de Yujnovsky sobre la política habitacional de ese país entre 1955 y 1981 (Yujnovsky, 1984). Este trabajo trató de describir la manera en que los diferentes gobiernos militares y democráticos de ese periodo intervinieron en el campo de la producción habitacional para favorecer o no el acceso a la vivienda a los sectores de menores ingresos. Tras esta tesis, paulatinamente aparecieron otras investigaciones en esta senda, la cual se hizo más concurrida con los trabajos que analizaron los cambios de la década de 1990, cuando predominaron las políticas neolibe-

¹ De acuerdo con las categorías de Esping Andersen (1993), los dos primeros modelos de estado del bienestar se caracterizan por la desmercantilización de los servicios sociales y la universalidad de los derechos sociales, y los dos últimos se distinguen por brindar subsidios de asistencia transitoria a los sectores de bajos recursos, contar con un sistema limitado de seguros sociales y establecer una marcada diferencia de estatus entre categorías sociales.

rales que impulsaron reformas tendientes a facilitar la participación del sector privado y promover la mayor mercantilización de la vivienda social. Surgieron en esta etapa importantes trabajos que desde distintos enfoques analizaron tal situación en Argentina (Lentini y Palero, 2001; Fernández Wagner, 2004; Cuenya, 2006; Barreto, 2008, entre otros), así como también numerosos trabajos que se dedicaron a estudiar casos de implementación de programas habitacionales en particular.²

Este tipo de estudios se incrementaron con las políticas habitacionales que se instrumentaron en Argentina y en otros países de América Latina, en el marco de los gobiernos caracterizados como postneoliberales o neodesarrollistas (García Delgado y Noretto, 2006; Aranibar y Rodríguez, 2013; Katz, 2014), que sobrevivieron a la crisis del modelo neoliberal e impulsaron la recuperación del Estado en la economía, con importantes avances en el mejoramiento de la pobreza y la distribución del ingreso (Acosta, Levin y Verbeke, 2013). En esta etapa hubo un número mayor de trabajos; el libro de la Red de Estudios de la Política Habitacional Argentina brinda un panorama al respecto (Barreto y Lentini, 2015).

Tomando en consideración lo antes descrito, este artículo analiza los cambios que han comenzado a implementarse en la política habitacional argentina en 2016, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones presidenciales de fines de 2015 por los cuales el país experimentó no sólo un cambio de gobierno, sino también de orientación política o modelo de Estado, ya que tras doce años de gobierno del Frente para la Victoria —que llevó adelante un modelo posneoliberal o neodesarrollista—, el país pasó a ser gobernado por Cambiemos, que implementó un modelo de ajuste, apertura y liberalización de la economía.³

El par de categorías conceptuales desde el que se realiza este análisis es el de la mercantilización-desmercantilización del acceso a los bienes necesarios para la reproducción social (como la vivienda), dado en el marco de los derechos sociales brindados por el Estado a los sectores de bajos ingresos, según el tipo de mediación o regulación aplicada a la relación entre el capital y el trabajo, y de acuerdo con la perspectiva dada por Esping Andersen

² La lista aquí es muy extensa, imposible de citar sin cometer omisiones.

³ El Frente para la Victoria es una coalición política liderada por una de las ramas del Partido Justicialista (PJ), el “kirchnerismo”, e integrada además por otras ramas del peronismo, Frente Grande, Partido de la Victoria, Partido Comunista, 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. Cambiemos es 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.

(1993), al caracterizar los regímenes de los distintos tipos de estado de bienestar. Según esta perspectiva analítica, cuanto más tiende un Estado a que las relaciones laborales y el acceso a los bienes estén regidos por las reglas del libre mercado capitalista, mayor mercantilización existirá de los mismos; mientras que cuantos más derechos sociales brinda un Estado para desvincularlos y garantizar a los que no pueden acceder a una calidad de vida adecuada a través del mercado, mayor desmercantilización habrá.⁴

Pero dado que el Estado incide de muchas maneras en el campo de la producción habitacional (Yujnovsky, 1984), y para precisar el objeto a ser analizado, en trabajos anteriores se había definido a la política habitacional como la intervención directa de organismos específicos del Estado en el campo de la producción habitacional para facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas por esas instituciones “dignas” o “adecuadas”, a sectores de la población que, por causa de ingresos insuficientes, no logran resolver sus necesidades de vivienda por medios propios a través del mercado formal, y que en el caso de Argentina (así como de América Latina) satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales mediante diferentes estrategias individuales o colectivas (Barreto et al., 2014, p. 28).

Es necesario aclarar entonces que la intervención desmercantilizadora del Estado en el campo habitacional abarca dos aspectos: el de producción habitacional y el del acceso de la población a la vivienda. Mientras que el primero puede desenvolverse en el marco de las relaciones mercantiles capitalistas, por ejemplo, mediante la contratación de empresas privadas para construir viviendas sociales, la acción desmercantilizadora puede darse en el acceso a estas viviendas mediante subsidios de diferentes tipos para los sectores de bajos ingresos. Es la característica adquirida por este subsidio la que le asigna orientación y sentido a una política habitacional hacia una mayor o menor desmercantilización y a tener mayor o menor correspondencia con la orientación general del Estado que lo implementa.

Es en este sentido que Pírez señala que el Estado puede orientar sus políticas hacia la producción de la urbanización, ya sea hacia formas de desmercantilización o a la ampliación de las formas mercantiles capitalistas de producción (Pírez, 2014, p. 485). De acuerdo con este autor, la reestructuración neoliberal del capitalismo internacional, dada a partir de mediados

⁴ “La ampliación de los derechos sociales se ha considerado siempre la esencia de la política social; nosotros, inspirados por las contribuciones de Karl Polanyi, hemos preferido considerar los derechos sociales en términos de su capacidad para la ‘desmercantilización’. El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que éstos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido que los derechos sociales disminuyen el estatus de los ciudadanos como ‘mercancías’” (Esping Andersen, 1993, p. 4).

de los años setenta del siglo pasado, tendió a desmontar las instituciones del bienestar y a profundizar la mercantilización de los bienes y servicios sociales, entre ellos la producción de vivienda social y la urbanización (Pérez, 2014, p. 487). Es a la luz de estas definiciones que se busca analizar los cambios ocurridos.

Para entender mejor las soluciones implementadas por estas políticas es necesario también comprender el problema. Las características históricas del desarrollo periférico o subordinado de América Latina han llevado a que un sector de la población quedase al margen de las relaciones laborales formalmente reguladas por el Estado y por ende no alcanzase a ser cubierto por los servicios sociales y de producción de la urbanización asociados a ellas. Este sector informal ha resuelto siempre sus necesidades habitacionales a través del autosuministro, mediante la producción o adquisición de viviendas inadecuadas en asentamientos precarios, en el marco de relaciones de producción premercantiles o mercantiles simples (Jaramillo, 2008, p. 72). Y si bien en algunos países de América Latina (como México, Brasil, Argentina) el Estado ha alcanzado a desarrollar una intervención importante en el campo de la producción habitacional en el marco de las políticas sociales y urbanas, nunca pudo dar una cobertura integral a este sector; por esta razón los países de la región presentan un alto índice de déficit habitacional y urbano.

En Argentina, desde hace varias décadas, el déficit habitacional sólo ha mejorado en términos relativos (porcentuales) –conforme a como lo ha medido tradicionalmente la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, a partir de los indicadores de los Censos Nacionales de Hogares, Población y Vivienda–, pero en términos absolutos se ha mantenido bastante estable en torno a los tres millones de viviendas (Cuadro 1). Es decir, la intervención del Estado en el campo de la producción habitacional alcanzó para absorber, y en algunos periodos intercensales a disminuir levemente, el crecimiento

Cuadro 1

Hogares en viviendas deficitarias, 1960-2010

<i>Hogares</i>	<i>1960</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>2001</i>	<i>2010</i>	<i>Variación 60-10</i>
Total país	4 456 038	7 103 853	8 927 289	10 073 625	12 171 675	173.2%
En viviendas deficitarias	2 816 216	3 360 122	3 119 713	3 096 180	3 024 954	7.4%
	63.2%	47.3%	34.9%	30.7%	24.9%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC.

del déficit asociado al incremento de la población, pero no a reducirlo estructuralmente.

En el último censo (2010), el déficit habitacional afectaba a 3 024 954 hogares, que representaban 25% de los hogares del país, de los cuales 48% habitaba una vivienda recuperable y sólo 15% requería una vivienda nueva por habitar una vivienda precaria irrecuperable, mientras que el 38% restante habitaba una vivienda apta, pero padecía hacinamiento. Cabe aclarar que esta forma de medición, al no abarcar la situación del entorno habitacional, no ha permitido dimensionar con precisión la problemática de los asentamientos informales en los que habita una parte de estos hogares, que es una problemática de hábitat que no sólo incrementa este déficit, sino que requiere soluciones más integrales y no meramente de construcción de vivienda.

En este marco de problemas se realiza el análisis propuesto, que continúa otros trabajos similares sobre periodos anteriores de la política habitacional argentina (Barreto, 2008 y 2012; Barreto et al., 2014), con el objetivo de establecer diferencias y similitudes desde una perspectiva comparativa de cierto alcance histórico. Las principales preguntas que se buscó responder fueron: ¿Qué reformas experimentó la política habitacional argentina tras el cambio del gobierno nacional de fines de 2015? ¿Qué grado de correspondencia tienen éstas con la orientación política del nuevo gobierno? ¿Cuáles diferencias y semejanzas hay con periodos precedentes?

La metodología utilizada fue construida para establecer comparaciones entre periodos de políticas habitacionales diferentes, mediante variables cuanti-cualitativas de análisis agrupadas en cuatro grandes dimensiones, que comprenden: la forma de intervención del Estado en el campo habitacional, los tipos de soluciones brindadas al problema habitacional, los destinatarios a los que ellas se orientan, y las formas de producción de las mismas (Barreto et al., 2014, pp. 25-37).

Las fuentes de información utilizadas para los periodos precedentes fue la bibliografía especializada, y para la política habitacional actual, los sitios web de organismos del Estado: leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, documentos y presentaciones oficiales, noticias y artículos de medios de comunicación. El análisis tiene aún un carácter preliminar debido a que la nueva política habitacional apenas inicia.

Para establecer el periodo de análisis de las distintas etapas de orientación que tuvo la política habitacional argentina, se tomó como referencia la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) en 1972, dado que, como destacan Rodolfo y Boselli (2015), el mismo estructuró desde entonces un financiamiento y una organización institucional permanente para un sistema de provisión habitacional público, que abarcó a todo el territorio del país y,

por lo tanto, experimentó todos los cambios de orientación ocurridos. Dentro de este periodo de cuatro décadas y media, existe entre los investigadores cierto consenso en identificar al menos tres etapas diferentes de la política habitacional en las que predominaron orientaciones determinadas y que comprendieron a más de un gobierno, a las cuales se agregaría la etapa que Cambiemos está iniciando.

2. Las políticas habitacionales precedentes

2.1. Crisis del modelo de sustitución de importaciones, 1976-1989⁵

Esta etapa abarcó dos momentos bien diferentes del régimen político del gobierno, la última dictadura militar (1976-1982) y el primer gobierno de recuperación democrática (1983-1989); en términos de orientación política, ambos se caracterizaron por dar inicio al desmontaje del modelo de industrialización por sustitución de importaciones iniciado en la década de 1930 (Portes y Roberts, 2008) y a las políticas del bienestar iniciadas por el peronismo a mediados de siglo, con la gran diferencia de que el gobierno democrático (1983-1989) intentó alternativas socialdemócratas de reformas del Estado –diferentes a las reformas liberales de la dictadura–, aunque sin mucho éxito, dada la fuerte presión internacional que impulsaban por entonces en América Latina las reformas económicas basadas en las teorías de Milton Friedman y su Escuela de Chicago.

Como destacaron Yujnovsky (1984) y Fernández Wagner (2015), durante la dictadura el acceso a la vivienda fue afectado tanto por las medidas económicas generales, como por las medidas habitacionales específicas. Entre la primeras, la eliminación de aranceles de protección a 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, implicaron una fuerte redistribución del ingreso desde los trabajadores y sectores industriales a favor del capital financiero (Yujnovsky, 1984, pp. 219-222); y entre las segundas, la desregulación del mercado de alquileres (Ley 21 342 de 1976) del sector financiero hipotecario y la disminución de los créditos públicos llevaron a un incremento considerable de las tasas de interés de los créditos hipotecarios y provocaron un desmesurado aumento de los alquileres, que trajo como consecuencia desalojos y pérdidas de viviendas hipotecadas, a lo que hay que sumar la implementación de un violento Plan de

⁵ En un trabajo anterior se denominó a este periodo “Crisis del estado keynesiano” (Barreto, 2008).

Erradicación de Villas Miserias que no solucionó el problema habitacional de estos sectores sociales, sino que fue utilizado para la persecución política, la desorganización de los sectores populares y para traslados compulsivos de villeros desde la capital federal al conurbano bonaerense (Yujnovsky, 1984, pp. 222-228; Fernández Wagner, 2015, pp. 68-74).⁶

Pero, al contrario de estas medidas tendientes a la eliminación de derechos y a la mercantilización del acceso a la vivienda social –por presiones de la industria de la construcción y para dinamizarla y crear empleos–, la dictadura reformuló y reactivó el Fonavi desde una orientación desarrollista, a contrapelo de la orientación general seguida.⁷ Esta reforma (Ley 21 581 de 1977) le dio al Fonavi el sentido de un seguro social solidario permanente para la provisión pública de vivienda, constituido por aportes obligatorios del salario de los trabajadores formales, más la recuperación de los préstamos y créditos asignados. Además, definió el perfil de los destinatarios (trabajadores de bajos ingresos con incapacidad para comprar una vivienda en el mercado formal), una distribución nacional objetiva basada en una alícuota por provincia (calculada a partir del déficit habitacional de cada una), y la creación de un Instituto de Vivienda en cada provincia (IPV), como órgano ejecutor. La modalidad de implementación fue por medio de la ejecución de proyectos de grandes conjuntos habitacionales, licitados centralmente para ser construidos por empresas constructoras nacionales de gran escala. Los proyectos eran de vivienda colectiva de media y alta densidad, con equipamientos sociales, al modo de pequeñas urbes, ubicados generalmente en las periferias de las ciudades con fuerte impacto urbanístico (Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 251-262). Con esta reforma, y a contrapelo de lo que sucedía en la economía, mientras se liberalizaba un sector de la política habitacional, se implantó un sistema de acceso a la vivienda social orientado a los trabajadores formales de ingresos insuficientes para acceder a una vivienda por el mercado (véanse las Fotografías núm. 1).

Durante la etapa democrática (1983-1989) se formuló un Plan Nacional de Vivienda (1984-1989) –que no realizó grandes cambios a aquel sistema,

⁶ Según Meisegeier, durante la dictadura militar de 1976 a 1982 fueron erradicados con violencia más de 200 mil habitantes de las villas de Buenos Aires, transportados al borde del Conurbano en camiones recolectores de basura, y abandonados en terrenos sin ninguna infraestructura (Meisegeier, 2002, p. 21).

⁷ El Fonavi se creó en 1972 (Ley 19 979), al final del gobierno militar de Lanusse, como parte del objetivo político de lograr el “Gran Acuerdo Nacional” para implantar una democracia ordenada. Fue instaurado 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 la victoria del gobierno peronista de 1973, que reactivó la construcción de viviendas sociales mediante un plan diferente que duró hasta el nuevo golpe militar de 1976.

Fotografías 1

Conjunto de media densidad de los años setenta*



* Barrio Centenario, ubicado en las afueras de la ciudad de Santa Fe, conjunto Fonavi de fines de 1970. Diseño por concurso de proyectos, bajo la concepción de miniciudad. Incluye 1 289 viviendas, plaza, juegos infantiles, capilla, centro de salud, canchas para deportes y tanques de agua para abastecer al barrio. Comprende 86 000 m² cubiertos, construidos con sistemas industrializados.

Fuente: <http://www.diazdelboyasociados.com/proyectos.php?men1=2&men2=3>

pero sí reafirmó su fuente permanente de financiamiento (Ley 23 060 de 1984)–, se mejoró su organización institucional (se creó la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental), se estabilizó el mercado de alquileres y las actividades del Banco Hipotecario Nacional (BHN), se impulsaron algunas políticas no convencionales para la población en villas miseria (consolidación y vivienda progresiva) y se dio participación a algunas entidades intermedias, pero sin demasiado impacto; si bien el Plan había contemplado el déficit de vivienda rural, no se implementaron soluciones al respecto. A mediados de la década de los ochenta, a medida que se deterio-

raron los indicadores económicos y sociales, la Secretaría realizó una auto-evaluación 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, la poca recuperación de los créditos, la baja valoración social de las viviendas, etc., lo que derivó en el Programa de Reforma, financiado por el Banco Mundial, que anticipó en parte el contexto de la década de 1990, pero fracasó por la crisis de la hiperinflación y la entrega anticipada del gobierno (Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 251-262).

2.2. Reforma neoliberal del Estado, 1989-2001

Esta etapa abarcó tres mandatos democráticos: dos del peronismo (1989-1999) y uno de la Alianza—conducido por la UCR—, el cual quedó inconcluso (1999-2001) por la crisis mencionada y se caracterizó por el predominio de las políticas promovidas por el Consenso de Washington. El peronismo llevó adelante una acelerada transformación del Estado desde este paradigma, que fue profundizada por las reformas de la dictadura en el periodo anterior. La Ley marco 23 696 de 1989, de reforma del Estado, aplicó un amplio paquete de medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para privatizar gran parte de los bienes, servicios y funciones del Estado, y abrió el camino a la apertura, el ajuste y la desregulación de la economía, lo que trajo aparejada la eliminación de empleos formales y de derechos sociales vinculados al salario.⁸ Los trabajadores se resistieron a algunas reformas importantes y éstas quedaron inconclusas (seguridad social, reforma laboral, sistema educativo, etc.). Durante dicha etapa se agudizaron la desindustrialización, el desempleo, la redistribución del 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 profundas de Argentina, que dejó una situación social muy grave.⁹

En este contexto, la política habitacional cambió significativamente a partir de los lineamientos de los organismos internacionales, como los del

⁸ Es mucho lo que se ha escrito sobre estas reformas; en la tesis doctoral de este autor se dedica una sección entera al análisis de las mismas (Barreto, 2004, pp. 51-72).

⁹ La población bajo la línea de la pobreza llegó a 54% en 2003 y la tasa de desocupación a 20.4% (Observatorio Social, 2011). La devaluación de la moneda provocó una caída de 16% del PBI y una disminución de 24% del salario (Lozano, 2005). La crisis deslegitimó a la política y provocó una efervescencia social con graves conflictos de gobernabilidad, que tuvo por protagonistas a los movimientos sociales de desocupados surgidos durante los noventa (“piqueteros”) (Svampa y Pereyra, 2009) y también a los sectores medios empobrecidos.

Banco Mundial (BM), que recomendó que el Estado abandonara el papel de productor de vivienda para los trabajadores formales y adoptara el de “facilitador” de la participación del sector privado en la atención de la demanda de los diferentes estratos sociales, merced a impulsar medidas tendientes al perfeccionamiento del mercado financiero de la vivienda, como la titulación e hipotecas individuales para la constitución de un mercado de títulos negociables (Banco Mundial, 1994). Bajo esta concepción se promovió la mercantilización de la vivienda social,¹⁰ se privatizó el BHN, que hasta entonces cumplía una función importante en la fijación de precios por el importante *stock* de préstamos e hipotecas a su cargo, y se impulsó la formación de un mercado de capitales mediante la privatización parcial de los fondos de seguridad social para estimular créditos privados (Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 74-81).

El Fonavi no fue desmontado debido a la resistencia de la industria de la construcción, pero también experimentó reformas en dirección a una mayor mercantilización. La Ley 23 966 de 1991 sustituyó el origen de constitución del Fondo, que dejó de integrarse por un descuento del salario de los trabajadores, y pasó a hacerlo por un porcentaje del impuesto a los combustibles líquidos. Así, el Fonavi cambió su sentido de seguro social universal de los trabajadores formales, y a través del decreto 690 de 1992, no sólo se le dotó de recursos adicionales mediante préstamos externos para recuperar su capacidad operativa, sino que también se le amplió el abanico de líneas de soluciones focalizadas en diferentes estratos sociales, tanto para dar participación al sector privado (cofinanciamiento) en la atención de los asalariados de mayores ingresos, como para la atención subsidiada de los excluidos mediante soluciones habitacionales alternativas (lotes con servicios, casas partes, materiales de construcción, mejoramiento de villas y asentamientos –legalización dominial, completamiento de infraestructura y mejoramiento habitacional–).¹¹ A su vez, la Ley 24 130 del mismo año coparticipó de forma automática en el Fondo con las provincias y transfirió a ellas su patrimonio habitacional, sentando las bases de la descentralización del sistema y de la autonomía de las mismas para la formulación de sus políticas habitacionales. Esto dio origen a una diversificación de líneas de acción en el país. Toda esta reforma se coronó con la Ley 24 464 de 1995, de creación del Sistema Federal de la Vivienda como órgano de decisión del Fonavi, integrado por el gobierno nacional y todas las provincias, y del Consejo Nacional de la Vivienda, como órgano asesor y coordinador. También fijó los pisos y nuevos coeficien-

¹⁰ La Ley 24 441 de 1995, si bien en la práctica no tuvo mucho impacto, aprobó varios instrumentos en esta dirección (fideicomiso, *leasing*, securitización de letras hipotecarias, etcétera).

¹¹ Soluciones a las que Ramírez (2002) denominó “no convencionales”.

tes de distribución del Fondo entre las provincias, además habilitó y exigió a éstas otorgar créditos individuales y a entidades, y exigió la creación de los Sistemas Provinciales de la Vivienda, con la participación de los municipios. Estas exigencias fueron cumplimentadas de manera diferente por cada una de las provincias, pues mientras algunas se descentralizaron hacia los municipios, otras replicaron el esquema centralizado anterior; asimismo, la construcción de conjuntos habitacionales mediante licitaciones para empresas privadas continuó siendo la forma de producción más importante, aunque con base en las recomendaciones señaladas, se modificaron sustancialmente los tipos de proyectos habitacionales, ya que se dejaron de construir grandes conjuntos de viviendas colectivas y se impulsaron pequeños conjuntos de viviendas individuales, con estándares más bajos de calidad y sin equipamientos sociales. Hasta 1998 la producción habitacional había aumentado (respecto a los periodos anteriores) por los diferentes estímulos dados al sector privado, pero al finalizar esta etapa, el gobierno de la Alianza intentó profundizar las reformas recomendadas; sin embargo, la crisis social general impidió su implementación y llevó a la casi total paralización del sistema, al grado que la Ley 25 570 de 2002 otorgó a las provincias la libre disponibilidad de los recursos del Fondo, y éstos fueron utilizados en muchos casos para cubrir déficits y deudas (Lentini y Palero, 2001; Cuenya, 2006, pp. 61-71; Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 74-81; Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 251-262) (véanse las Fotografías núm. 2).

Durante esta etapa se implementaron varios programas nuevos –fuera de la estructura del Fonavi, y financiados por los organismos internacionales de crédito al desarrollo–, con soluciones habitacionales alternativas focalizadas en la exclusión creciente. Los más emblemáticos fueron el Programa de Mejoramiento de Barrios, Promeba (1997), de alcance nacional (aún vigente), 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 en pueblos originarios. Estos programas instauraron el “gerencialismo” (Borja y Castells, 2002) como nuevo modelo de gestión y actuaron desde unidades administrativas independientes para impulsar acciones habitacionales no convencionales (Ramírez, 2002)¹² desde el para-

¹² Como consecuencia de esto se produjo una gran dispersión y fragmentación de las acciones habitacionales durante el periodo (Barreto, 2012, p. 18). El gerencialismo fue una nueva forma de gestión estatal –inspirada en la economía privada–, en contraposición al modelo administrativo tradicional del Estado (el de la burocracia), que buscó hacer más eficiente la acción y la asignación de recursos de los niveles superiores estatales mediante asignaciones específicas (programas) para la obtención de productos mensurables en plazos preestablecidos.

Fotografías 2

Barrio de viviendas individuales de los años noventa*



* Conjuntos del sur de la ciudad de Resistencia, realizados por Fonavi a mediados de la década de 1990. Grupos pequeños de viviendas, sin equipamientos sociales e infraestructura básica incompleta, construidos con tecnología tradicional.

Fuente: Imágenes propias.

digma del desarrollo social, con una concepción multidimensional y heterogénea de la pobreza, fomentando la participación de los destinatarios y la focalización de acciones específicas. Varios de estos programas promovieron la legalización dominial individual del suelo, bajo el supuesto formulado por De Soto (1986), en cuanto a que el otorgamiento de la propiedad privada del suelo representa para los pobres una oportunidad de capitalización inicial para salir de esa situación. Los mismos sirvieron de referencia a los gobiernos provinciales, que a través de la nueva estructura descentralizada del Fonavi, replicaron programas similares de menor cuantía en distintas provincias (Cuenya, 2006, pp. 61-71; Barreto, 2008; Barreto, 2012, pp. 12-30) (véanse las Fotografías núm. 3).

En síntesis, esta etapa se caracterizó, en primer lugar, por la diversificación: *a)* de la población objetivo en diferentes sectores según estratos de ingresos y de formalidad e informalidad laboral; *b)* de los tipos de soluciones de acuerdo con los estratos a los que se dirigieron los programas, y *c)* territorial según los tipos de acciones habitacionales que priorizaron cada una de las provincias. En segundo lugar, dicha etapa se caracterizó por implementar un nuevo modelo de gestión para hacer más eficiente la asignación de recursos que se impuso en el Estado desde entonces, y por promover un sentido mercantilista a los diferentes tipos de ayuda o subsidio otorgados para lograr el acceso a las soluciones habitacionales de los diferentes estratos sociales.

Fotografías 3

Una intervención del Promeba*



* Barrio Siglo XXI, ciudad de Salta. Intervención del Programa de Mejoramiento de Barrio. Imagen de 1998 sin intervención (izquierda) e imagen post intervención de 2005 (derecha).

Fuente: <http://www.promeba.gob.ar/proyectos.php>

2.3. Postneoliberalismo / neodesarrollismo, 2003-2015

Esta etapa abarcó a los tres gobiernos del Frente para la Victoria, que se caracterizaron por realizar importantes cambios en la orientación de las políticas anteriores, en concordancia con otros países de América Latina. Desde el inicio de dicho periodo, Argentina experimentó un proceso de mayor autonomía respecto a los organismos internacionales de crédito, un progresivo desendeudamiento externo, y un importante crecimiento económico con alto superávit fiscal. Pero fundamentalmente esta etapa consistió en una mayor y diferente intervención del Estado en la economía y la sociedad, con finalidades tales como motorizar la economía real, la industria nacional y 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 la mayor inversión en obras de infraestructura y de equipamientos sociales, entre las que se incluyó una nueva política de vivienda.¹³ Sin embargo, los cambios dados en el contexto global tras la crisis de 2009, comenzaron a partir de 2012 a desacelerar este proceso virtuoso (Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 81-88).

¹³ Tras una década de continuidad, estas políticas trajeron importantes avances en la disminución de la pobreza y la distribución del ingreso, que dieron como resultado el incremento de la clase media (Ferreira, Messina, Rigolini, López Calva, Lugo y Vakis, 2013).

La Política Federal de Vivienda (PFV), una de las herramientas centrales del gobierno, fue planteada principalmente como una palanca de reactivación económica y de generación de empleos, que volvió en parte al modelo anterior –defendido por la industria de la construcción– en cuanto al financiamiento de la producción masiva de viviendas sociales para subsidiar, de modo desmercantilizado, el acceso a las mismas por parte de los sectores de menores ingresos. Sus objetivos expresaron claramente el enfoque desarrollista, distributivo y anticíclico que se propuso el gobierno para reactivar la economía.¹⁴ Si bien no modificó la estructura del Fonavi, la PFV lo incorporó y lo subsumió a sus propósitos. Para ello realizó un importante aporte adicional de fondos del Tesoro Nacional, que fueron transferidos a los gobiernos provinciales en forma de subsidios no reintegrables para financiar un conjunto de programas nuevos y para reactivar el Fonavi.¹⁵ También dio continuidad a los programas financiados por los organismos internacionales de créditos, iniciados en el periodo 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, rompiéndose en parte el esquema diversificado anterior. Esta política tuvo un importante impacto en la generación de fuentes de empleo, que resultó muy significativo para las regiones de menor desarrollo del país (IERIC, 2007); y el periodo 2004-2007 fue el de mayor producción habitacional pública de la historia argentina. A partir de entonces y hasta 2015 declinó progresivamente (Barreto, 2012, pp. 20-24; Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 275-288). Mantuvo como ámbito de acuerdos el Consejo Nacional de la Vivienda (Ley 24 464 de 1995, del Sistema Federal de la Vivienda), a la vez, por Decreto 1 283 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 bajo 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 nuevos programas federales se asignaron a las jurisdicciones por proyectos aprobados, mediante convenios que establecían las pautas sobre costos

¹⁴ Éstos fueron: generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos; contribuir a distribuir ingresos mediante el otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres y superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar (SSDUYV, 2007).

¹⁵ Entre 2003 y 2007 los recursos adicionales casi quintuplicaron la recaudación del Fonavi (SSDUYV, 2007; Consejo Nacional de la Vivienda, 2008).

y tamaños de las viviendas y de los conjuntos, y exigían a los institutos provinciales contrapartes en la provisión de terrenos y obras de nexos de infraestructura. En algunos casos esto obligó a las provincias a utilizar recursos del Fonavi para tales fines. Esta forma de implementación afectó la autonomía adquirida en el periodo anterior y abrió el camino al acuerdo político en las asignaciones (Palero y Lentini, 2015, pp. 313-388; Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 81-88; Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 275-288).

La PFV continuó la modalidad de intervención por programas focalizados introducida en los años noventa. Al inicio 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 los planes sociales, uno a través de empresas constructoras y el otro por medio de cooperativas de trabajo. En 2004 implementó programas más masivos, destinados a viviendas nuevas y a mejoramiento habitacional, ambos a cargo de empresas; pero posteriormente el de mejoramiento dio participación a los municipios en la ejecución de las obras, y a partir de 2006 promovió una mayor diversificación mediante programas de mejoramiento de villas y asentamientos, y de infraestructura básica. Si bien los programas más importantes consistieron en soluciones convencionales, sí se profundizó la tendencia a atender el déficit cualitativo mediante el mejoramiento de viviendas y de asentamientos informales, lo que dio participación a las organizaciones sociales de desocupados bajo la forma de cooperativas de trabajo (ello tuvo un importante impacto en el Conurbano de Buenos Aires y en provincias como Tucumán, Jujuy y Chaco). Estos últimos programas compartieron el enfoque que le dio el gobierno a la política social, esto es, incorporar a sus destinatarios a programas productivos y de empleo. De este modo, las cámaras empresariales provinciales de la construcción, el gremio de trabajadores de la construcción (UOCRA) y las organizaciones sociales, fueron los principales aliados de esta política (Barreto, 2012, pp. 12-30; Fernández Wagner, 2015, pp. 81-88; Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 275-288) (véanse las Fotografías núm. 4).

Tras la crisis económica internacional de 2009, la PFV empezó a mostrar signos de debilitamiento. Por un lado empezó 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

Fotografías 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, por medio de un grupo de pequeñas empresas constructoras locales. No posee equipamientos sociales y la infraestructura básica está incompleta.

Abajo: conjunto de 6 000 viviendas construido entre 2001 y 2012 en las afueras de San Salvador de Jujuy por la organización social Túpac Amaru, con fondos de la Política Federal de Vivienda, mediante cooperativas de trabajo. Tiene escuelas, centro cultural, parque, talleres metalúrgico y textil, iglesia, bar, réplica en piedra de un templo inca y pileta social.

Fuente: http://www.eschaco.com/vernota.asp?id_noticia=9912

medios que requerían otro tipo de soluciones. Entonces el gobierno reconfiguró la política habitacional: a partir de 2010 recurrió a los fondos de la seguridad social reestatizados (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, implementado a través del Banco Hipotecario, que continuó en manos privadas (Fernández Wagner, 2015, pp. 81-88; Rodulfo y Boselli, 2015, pp. 275-288).

En resumen, la PFV cambió drásticamente el enfoque de la política habitacional, destinando una masa significativa de recursos adicionales,

especialmente en la primera parte de la etapa de gobierno, con la finalidad de subsidiar la reactivación de la industria de la construcción como dinamizadora del mercado interno y el acceso desmercantilizado a la vivienda social de los sectores de bajos ingresos. Aunque, a diferencia de la etapa de los años setenta y ochenta, esta política también destinó una porción de recursos a formas de producción desmercantilizadas, a través de subsidiar a cooperativas de trabajo integradas por organizaciones sociales para la producción del hábitat. En la segunda parte destinó dichos subsidios para atender, con fondos públicos recuperados de la seguridad social privatizada en la etapa anterior, la demanda de la creciente clase media, hasta que la crisis internacional marcó límites a tal modelo.

3. La política habitacional de Cambiemos

El gobierno que asumió el cargo en diciembre de 2015 realizó importantes cambios en la orientación de las políticas, en dirección hacia un modelo que en muchos aspectos retomó la agenda de los años noventa (de ajuste, apertura y liberalización de la economía). Bajo el supuesto de la integración a la economía global, inició una reforma estructural con base en la eliminación de aranceles industriales para la importación, eliminación o 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, elevación del endeudamiento público externo, desfinanciamiento y pretensiones de avanzar en privatizaciones de empresas públicas, desregulación o flexibilización laboral, y reformas a los sistemas de seguridad social, salud pública, educación, ciencia y tecnología, etc., que en el primer año sólo tuvieron como consecuencia el desplazamiento de la inversión de la economía real hacia la financiera, la 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 el gobierno avanzó en la misma dirección. En primer lugar, detuvo los proyectos en marcha de la PFV, a la par que cambió su organización administrativa e impulsó cambios en el marco normativo.¹⁶ Por otro lado, consiguió mayor financiamiento de los organismos

¹⁶ Esto arrastró a la baja los indicadores de la construcción en 2016. El indicador sintético de la actividad de la construcción (ISAC) del INDEC disminuyó en el año 12.7%, el consumo de cemento tuvo la mayor caída anual desde 2002, la cantidad de empleadores en actividad tuvo una baja interanual de 1.4% (332 empleadores menos), la ocupación laboral en la construcción tuvo una baja interanual de 12%, y las provincias periféricas, más dependientes de la

internacionales de desarrollo y la participación del sector financiero privado, dándole un nuevo enfoque a la política habitacional y diversificando nuevamente el abanico de destinatarios y soluciones. En los puntos siguientes se analiza esto en detalle.

3.1. Marco normativo y organización administrativa

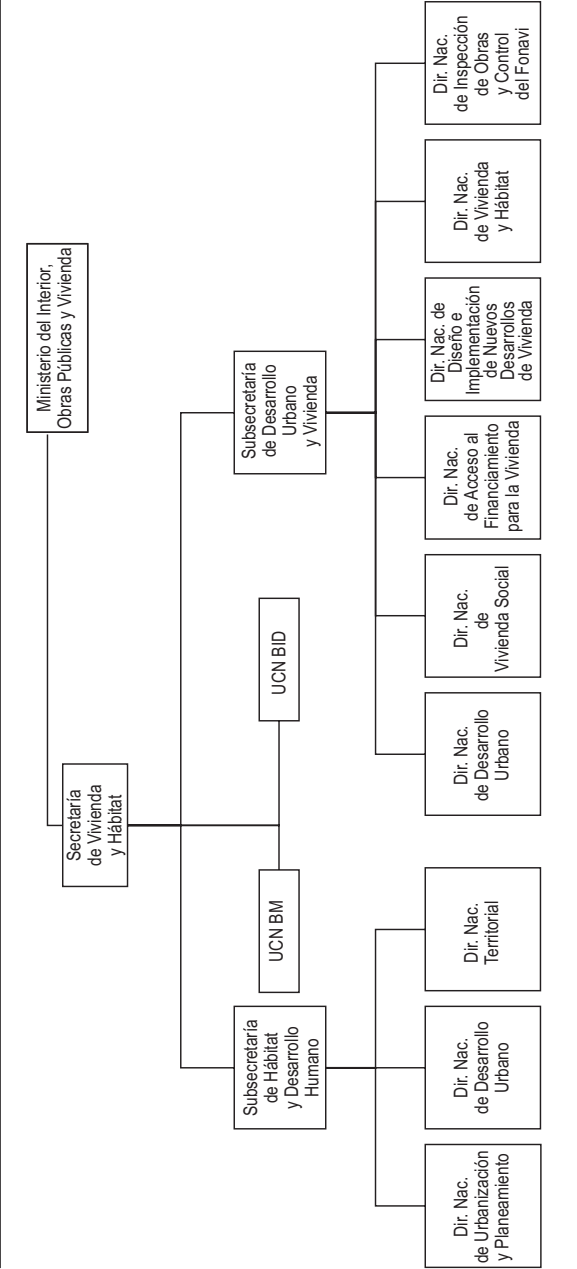
El cambio más significativo en el marco jurídico instrumentado hasta ahora fue la aprobación de la Ley 27 328, de Contratos de Participación Público-Privada, que amplió las leyes de contratación y de concesiones de obras públicas del Estado y habilitó las asociaciones con el sector privado y otros sectores públicos para desarrollar proyectos de infraestructura y vivienda, entre otros. Pero al parecer aquí no terminará esta reforma, dado que existen pedidos de una “norma específica para la construcción y prestación del servicio de vivienda” desde los sectores que asesoran al gobierno en esta materia (Diario *La Nación*, 14 de octubre de 2016).

También hubo cambios 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 del mismo se fusionó con el Ministerio del Interior, que se transformó en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. El Decreto 212 de 2015 definió seis secretarías para este ministerio, siendo una de ellas la vieja Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que por Decisión Administrativa 797 de 2016 se integró por dos subsecretarías, la SSDUYV (que ya existía) y la nueva Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (SHYDH), más las dos Unidades de Coordinación Nacional de los programas financiados por el BID y el BM (Esquema 1).

Tras esta reforma administrativa, la obra pública dejó de tener rango ministerial exclusivo, y al quedar la política de vivienda dentro de la esfera del Ministerio del Interior, no sólo perdió la importancia central dada en la gestión anterior, sino que parece reforzarse el papel tan criticado que adquirió en la etapa previa, de pieza de negociación política entre el gobierno nacional y los provinciales. La relación entre la SSDUYV y las jurisdicciones provinciales sigue siendo a través del Consejo Nacional de la Vivienda; y el Fonavi no ha sufrido cambios por ahora, continúa su tendencia de

obra pública, registraron los peores indicadores. Solamente subió el monto total de créditos hipotecarios asignados en 156% (IERIC, 2017; INDEC, 2017).

Esquema 1
Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda



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

desfinanciación, así como el rol secundario o complementario que adquirió en el periodo anterior, con la diferencia que ya no insuflan recursos del tesoro nacional, como anteriormente, para subsidiar la producción habitacional.

3.2. Instrumentos operativos

La participación de los nuevos actores mencionados generó nuevamente una mayor diversificación de planes, líneas de acción y programas destinados a distintos estratos de la población. A continuación se analizan dichos instrumentos según los principales agentes u organismos que los implementan y financian.

3.2.1. Programas y acciones con el sector financiero

Uno de los programas que mejor sintetiza el cambio de enfoque de la política habitacional es el Procrear, el cual fue anunciado en 2012 en respuesta a la demanda de la creciente clase media, y estaba destinado a la construcción, ampliación, refacción y terminación de viviendas mediante créditos hipotecarios con tasas subsidiadas, financiados por los fondos públicos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Tesoro Nacional. Se implementaba a través del Banco Hipotecario bajo dos líneas: la vivienda individual con terreno y sin él; y el proyecto de la vivienda podía ser del beneficiario o de alguno de los prototipos del Programa. Estaba destinado a familias que tenían o no un terreno propio o de un familiar directo, y que deseaban acceder a un crédito hipotecario para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Se propuso la meta de financiar 400 000 créditos y desde su inicio tuvo una gran convocatoria. El acceso a los créditos se realizaba por sorteos transmitidos por la televisión pública, y el programa se volvió un emblema de la recuperación de la clase media y de uno de sus idearios centrales, el de la construcción de la casa propia.

La gran convocatoria que tuvo este programa contribuyó a dinamizar el sector de las pequeñas empresas constructoras, pero también propició la escalada de los precios del suelo en muchas partes del país, al grado de impedir la ejecución de muchos de los créditos otorgados. Por tal motivo, al poco tiempo lanzó la línea de desarrollos urbanísticos en terrenos del Estado, que financiaba la compra de una vivienda en uno de los 70 desarrollos urbanísticos que se pusieron en marcha en todo el país en tierras cedidas por el Estado nacional, las provincias y los municipios. Y para solucionar la limi-

tante de la falta de suelo a precio accesible, también puso en marcha una línea de lotes con servicios, destinada a generar suelo urbano a precios accesibles en articulación con las provincias y municipios de todo el país. Entre 2012 y 2015 este programa inició 200 468 proyectos, de los cuales 171 143 fueron por líneas individuales y los restantes por desarrollos urbanísticos. Al finalizar el gobierno anterior hubo 121 289 viviendas terminadas de la línea individual y 29 325 viviendas en desarrollos urbanísticos.

La actual gestión modificó sustancialmente el enfoque del programa y lanzó el Procrear Solución Casa Propia, que inauguró en Argentina la asociación público-privada. Este programa 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), mientras el Estado otorga un bono de ayuda a los beneficiarios. Al principio no fue para construcción de viviendas, sino sólo para compras de viviendas nuevas o usadas, para abrir paso a los desarrolladores y agentes inmobiliarios en reemplazo de las pequeñas empresas contratistas (esta medida se suspendió y ahora acepta las dos opciones). El programa también modificó el modo de asignación de los créditos para viviendas: para una mayor focalización, el proceso de adjudicación se realiza a partir del puntaje social según la vulnerabilidad de los hogares, y son los propios bancos los que realizan la selección.

La banca pública también ha comenzado a ofertar créditos hipotecarios; la línea más importante es la del Banco Nación, que financia hasta 80% del valor del inmueble. La cuota es fija durante los primeros tres años. A partir del cuarto, aumenta en relación a lo que crecen 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 a 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 su vez, también la banca privada comenzó a ofrecer diferentes tipos de créditos hipotecarios a tasas convencionales, dirigidos a sectores de mayores ingresos.

3.2.2. Programas con los organismos internacionales de desarrollo

En cuanto a la participación de organismos internacionales, destaca la continuidad del Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), el cual comenzó en 1997 y es financiado por el BID con contraparte del Estado nacional. Su fortaleza institucional se apoya en la organización administrativa

exclusiva e independiente, creada para tal fin, compuesta por una Unidad de Coordinación Nacional (UCN) y Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Municipales (UEM) (véase el Esquema 1) bajo el modelo gerencial. Este programa apunta a mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población y contribuir a la inclusión urbana y social de sus hogares –ubicados en villas y asentamientos irregulares–, por medio de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales. En 2015 comenzó su cuarta etapa (Promeba IV) con objeto de atender a 31 000 hogares entre 2015 y 2020, con un financiamiento del BID por US\$ 200 millones y del Estado nacional US\$ 22 millones. Cuenta con tres componentes principales destinados a la 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, dirigido al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las UCN, UEP y UEM (<http://www.promeba.gob.ar/>).

El que debuta con el gobierno de Cambiemos es el Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, financiado por el BM (US\$ 200 millones) con contraparte del Tesoro Nacional (US\$ 6 millones); sus objetivos son incrementar el acceso a la infraestructura y los servicios básicos en algunos asentamientos urbanos precarios seleccionados, e incrementar el acceso a la vivienda para los hogares de ingresos bajos y medios. Cuenta con dos componentes principales: *a)* el denominado Subsidio a la Vivienda, que financiará el acceso a la vivienda formal a 3 000 hogares de ingresos medios y bajos mediante 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 de 25%); *b)* el segundo componente, denominado 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), sólo en asentamientos de cinco aglomerados del país.¹⁷ Además, el Programa cuenta con dos componentes secundarios: el de Fortalecimiento Institucional, que financiará la capacitación y el fortalecimiento institucional de los IPV y los municipios para la formulación, implementación y gestión de proyectos, así como las asistencias técnicas para la generación de diagnósticos, análisis de resultados y el establecimiento de las bases para el diseño e instrumentación de un Plan

¹⁷ Gran Córdoba, San Salvador de Jujuy-Palpalá, Mar del Plata-Batán, Gran Mendoza y San Miguel de Tucumán-Tafí Viejo.

Nacional Urbano y de Hábitat; también financiará actividades para mejorar los procesos de legalización dominial. El segundo subcomponente está destinado a la Gestión del Programa, y financiará gastos de funcionamiento, equipamiento y gestión de las UCN, UEP y/o UEM. Al igual que el Promeba, contará con sus propias unidades de gerenciamiento (BIRF, 2016).

3.2.3. *Programas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*¹⁸

Desde 1995 la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUYV) coordina el Sistema Federal de Vivienda con los IPV e implementa el Fonavi. En esta nueva etapa ha organizado numerosos programas en cuatro líneas que promueven proyectos de construcción de viviendas, mejoramientos e infraestructura para atender un abanico amplio de problemas habitacionales, con la novedad de que lo hace mediante distintos esquemas de financiamiento y con la participación del sector privado. Las cuatro líneas con sus respectivos programas se presentan a continuación.

a) Acceso a la Primer 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 los 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. En esta nueva etapa cuenta con cuatro componentes: *i)* Soluciones Habitacionales, destinado a vivienda nueva, mejoramientos, refacciones o ampliaciones; *ii)* Infraestructura Integrada, dirigido a obras de accesibilidad vial, provisión de agua corriente, desagües cloacales, desagües pluviales, redes eléctricas, de protección ambiental, alumbrado, equipamiento barrial, veredas, etc.; *iii)* Titulación, enfocado a mensuras, 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; y *iv)* Promoción Sociocultural, orientado a acciones de implicación social para los beneficiarios y sus familias durante el proceso de ejecución de las obras, tales como la 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 acce-

¹⁸ Véase la información de este punto en SSDUYV, 2016.

so al mercado formal de crédito para la primera vivienda. Cuenta con cuatro componentes en diferentes esquemas de financiamiento: *i)* 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 privado, donde el sector público financia vivienda social y otorga créditos hipotecarios a través del Banco Nación o el Procrear, mientras el sector privado aporta tierra, desarrolla anteproyectos, realiza obras y comercializa; *ii)* Construcción con Sindicatos, en el que sector público financia 100% de la construcción a través de la SSDUYV, donde 30% es subsidiado y 70% es con recuperación. Los gobiernos provinciales y municipales otorgan la infraestructura, y el sector gremial aporta la tierra y los beneficiarios; *iii)* Lotes con Servicios, donde el sector público otorga permisos de rezonificación, densificación y otros permisos viables, mientras el sector privado desarrolla los anteproyectos, financia la construcción, construye y comercializa para los destinatarios de interés para el sector público; y *iv)* 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 para los destinatarios de interés para el sector público.

Programa de Tratamiento de Cuencas y Legalización de Asentamientos. Se destina al saneamiento de cuencas y a la relocalización de las familias de sectores urbanos con 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 hará cargo de consolidar a la población en el sitio que habita, regularizando la propiedad de la tierra a favor de sus ocupantes, proveyendo la infraestructura básica de servicios, consolidando los espacios públicos, mitigando los problemas ambientales, e incorporando infraestructura privada de saneamiento básico.¹⁹

b) Acceso al Crédito. Cuenta con un solo programa, denominado *Mejorar Hogar*, el cual está 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 vital y móvil, y que no sea sujeto de crédito en la banca formal. El microcrédito podrá destinarse a la conexión doméstica a servicios públicos (gas y agua), al mejoramiento y ampliación de vivienda, y a la legalización dominial.

¹⁹ No se encontró información sobre el financiamiento y los actores participantes de este programa.

c) *Tenencia Formal de la Vivienda*. Cuenta con un solo programa, denominado *Legalización Dominial*, el cual financia la legalización del dominio de tierras y la escrituración masiva por intermediación de los IPV, mediante la transferencia de recursos para subsidiar tres componentes: i) articulación entre la SSDUYV, los IPV, los municipios y demás organismos involucrados en la legalización; ii) convenios con agrimensores y escribanos para el cobro de un honorario para vivienda social, y iii) regulación de complejos habitacionales públicos existentes.

d) *Desarrollo Urbano*. Esta línea cuenta con tres programas:

Rehabitar. Está destinado a la recuperación de conjuntos habitacionales multifamiliares de más de cincuenta viviendas construidas en altura, de dos plantas o más, edificados y/o financiados por el Estado a través de los programas Plan Alborada, Fonavi y Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE). Los entes ejecutores son los IPV y los municipios, y el financiamiento estará a cargo de la SSDUYV.

Lote con servicios. Está enfocado en 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 al suelo para la construcción de una vivienda adecuada. Será ejecutado en forma conjunta con los estados provinciales y municipales que se adhieran a él. Éstos 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. Está destinado a generar suelo urbano apto para proyectos integrales de vivienda. Crea un Registro Nacional de Tierras e implementará un mecanismo de evaluación y activación de tierras, articulando lo público y lo privado. Funcionará mediante una presentación de oferta irrevocable para la adquisición de terrenos aptos para el loteo por parte de desarrolladores y propietarios, y el financiamiento estará a cargo de la SSDUYV.

3.2.4. Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano

Esta nueva subsecretaría tiene como objetivo intervenir zonas vulnerables urbanas y rurales desde un abordaje integral del hábitat en las dimensiones territorial, física y social.²⁰ Cuenta con cinco líneas de acción generales.²¹ La

²⁰ Información extraída de <https://www.mininterior.gov.ar/vivienda/subsecretaria-habitat.php> (consultada en enero de 2017).

²¹ Es importante mencionar que esta nueva subsecretaría no absorbió a la Secretaría Nacional de Hábitat, creada en 2014 bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete para atender 100 asentamientos informales en el país, a partir de incorporar las sucesivas modificaciones expe-

primera es el Plan de Hábitat y Vivienda, que en los primeros cuatro años se propone realizar 505 intervenciones integrales y brindar 380 000 soluciones habitacionales de vivienda para transformar el hábitat informal de manera integral en barrios dignos. Financiará el acceso al agua potable, 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 áreas más pobres del país, ubicadas en zonas 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. Estas intervenciones estarán acompañadas por el 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 mencionados, para construir espacios públicos de calidad, con oferta de actividades del Programa de Desarrollo Humano. La tercera línea 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 los centros urbanos para que tengan acceso a las mismas oportunidades y servicios. Mediante estas oficinas, todos los ministerios estarán al servicio de la comunidad para la realización de trámites y controles de salud, y para la asistencia en cuestiones de violencia, adicciones, discapacidad y participación ciudadana. La cuarta línea es NIDO (Núcleo de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades), que propone llevar una oferta programática de oportunidades para todos, en cada equipamiento comunitario existente, y planea la construcción de nuevos equipamientos en las zonas más vulnerables del país para que los habitantes puedan formarse en talleres de innovación, tecnología, empleabilidad y emprendedurismo. Finalmente, la quinta 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 (véase el Cuadro 2).

rimentadas por la Comisión Nacional de Tierras Fiscales (Programa Arraigo), creada 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 200 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.

Cuadro 2

Instrumentos de política habitacional según los agentes que los implementan (enero de 2017)

<i>Agente que implementa</i>	<i>Programa</i>	<i>Financiamiento</i>
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 asientan 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 con base en las fuentes citadas.

3.3. Agentes extraestatales, destinatarios y formas de producción

A través de los planes, líneas de acción y programas puestos en marcha, el gobierno actual no sólo desmontó la estructura de intervención de la PFV, sino que realizó un cambio de los actores intervinientes y de la orientación de la política habitacional. Por un lado, de acuerdo 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 periodo anterior, que fueron piezas clave de la obra pública como motor de dinamización de las economías provinciales. Por otro lado, eliminó los programas desmercantilizadores de la producción, que permitían la participación de las organizaciones sociales de desocupados que habían surgido en los años noventa, y que dieron un fuerte impulso a la creación de cooperativas de trabajo por medio de diferentes programas sociales con impactos en el hábitat (Acosta, Levin y Verbeke, 2013), con importante protagonismo social en provincias como Buenos Aires, Tucumán, Jujuy, Chaco, etcétera.

Al generar nuevas condiciones jurídicas para la asociación público-privada, acordar una mayor participación de organismos financieros internacionales como el BM y reformar el 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, abandonándose el alto grado de subsidio sin recuperación que tenía la producción de la vivienda social en la etapa anterior para los sectores de bajos y medios ingresos, generalizándose así el sistema de crédito hipotecario individual en todos los niveles sociales. De este modo se avanzó en la mercantilización de la vivienda social sobre la concepción de derecho social que primaba anteriormente.

Para el caso de los destinatarios de mayores ingresos, la vivienda se consolida como bien de acceso de mercado a través de la banca privada, producido por el sector inmobiliario privado; mientras que para los estratos medio y medio bajo se promueve un esquema similar, con la ayuda del Estado para subsidiar el capital faltante. 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 mediante el mejoramiento barrial, y buscar su inserción en el mercado laboral formal mediante la capacitación laboral y el emprendedurismo, como estrategias de formalización de la informalidad laboral.

4. Conclusiones

Desde mediados de los años setenta, el Estado argentino cuenta con un sistema de provisión público de vivienda social estructurado en torno al Fonavi, el cual dispone de financiamiento y una organización institucional por ley, pero ha experimentado periódicas transformaciones y momentos de crisis relacionados con los vaivenes de los cambios de orientaciones políticas de los gobiernos, que han venido debilitando el funcionamiento del mismo, haciendo surgir nuevos programas y acciones por fuera de su organización administrativa, tendientes a orientar la política habitacional según este accionar pendular de los sucesivos gobiernos.

Este vaivén tiene como trasfondo una tensión constante entre dos concepciones en pugna sobre la vivienda social: como derecho social (de acceso desmercantilizado) o como bien mercantil (de acceso bajo las reglas del mercado). Los distintos periodos que se sucedieron desde entonces se han caracterizado por implementar políticas en uno u otro sentido y han afectado a este sistema, aunque no siempre fueron ideológicamente puras 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 etapa analizada.

En los años setenta, durante la dictadura militar, la tensión entre ambos enfoques tuvo su origen en las medidas políticas generales que apuntaron a desmontar con violencia el modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones y a instaurar una política de apertura y libre mercado que afectó en parte el campo habitacional, pero no en su totalidad, ya que los actores ligados a las instituciones del bienestar de las que aún disponía Argentina (gremios e industria nacional), lograron la consolidación del Fonavi como sistema de provisión público y desmercantilizado de la vivienda social para los trabajadores formales. Esta tensión se mantuvo en la política habitacional hasta fines de los ochenta, a la vez que progresivamente fue prevaleciendo un enfoque que impulsó el acceso más mercantil a la vivienda, impulsado por los organismos internacionales de desarrollo, que demandaban reformas en esta dirección.

Fue durante los años noventa, con el auge de las reformas neoliberales del Estado, que este sistema, sin ser desmontado, fue afectado fuertemente por esta última concepción. Bajo este enfoque, la política habitacional impulsó la descentralización y la diversificación de la atención de los destinatarios en correspondencia con la creciente desigualdad, exclusión e informalidad, mediante un abanico amplio de soluciones habitacionales para las distintas situaciones deficitarias de los hogares; se pretendió que el Estado

adopte un papel de facilitador del mercado, tanto para dar cabida a los actores financieros e inmobiliarios en la producción habitacional para los distintos estratos de la población identificados, como para fomentar la titulación y el crédito hipotecario como medidas para mercantilizar el acceso a la vivienda social; todo ello bajo un nuevo modelo de gestión que se impuso en el Estado desde entonces.

En el cambio de siglo la profunda crisis del modelo neoliberal dio paso al neodesarrollismo, que volvió a impulsar con fuerza una concepción desmercantilizadora del acceso a la vivienda social (la vivienda como derecho social) para los sectores excluidos y de bajos ingresos, destinando una masa significativa de recursos adicionales al Fonavi, especialmente en la primera parte de la etapa de gobierno, para subsidiar la reactivación de la industria de la construcción y también para financiar formas de producción desmercantilizadas, mediante subsidios a cooperativas de trabajo integradas por organizaciones sociales para la producción del hábitat; y luego, en la segunda parte, a través de subsidios para atender con fondos públicos de la seguridad social, con igual sentido desmercantilizador, la demanda de la creciente clase media, hasta que la crisis internacional marcó límites a este modelo.

Cambiamos dio un giro completo nuevamente y marcó el inicio de otro periodo, que en parte volvió a los pasos de las reformas iniciadas en los noventa, aunque la participación privada es entendida en esta nueva reforma no contra el Estado, sino en una alianza estratégica público-privada para impulsar un Estado empresario. Esta concepción ha teñido a toda la política habitacional, que ha dejado de financiar formas de producción desmercantilizadas de la vivienda social y nuevamente busca crear las condiciones para dar cabida a los actores financieros e inmobiliarios en la producción habitacional de todos los estratos de la población e imponer, a través del crédito, formas mercantilizadas de acceso a la vivienda social en todos los estratos sociales.

De este modo, la mercantilización de la producción y del acceso a la vivienda social es reafirmada nuevamente en esta nueva etapa; mientras tanto, el déficit habitacional en términos absolutos, que afecta a cerca de un tercio de la población en la actualidad, según como se le mida, continúa con mínimas variaciones desde hace varias décadas y sigue aguardando una solución definitiva.

Bibliografía

- Acosta, M., Levin, A. y Verbeke G. (2013). El sector cooperativo en Argentina en la última década. *Cooperativismo y Desarrollo*, 21(102), 27-39. Recuperado de <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/co/article/view/657/635>
- Aranibar, A. y Rodríguez, B. (coords.). (2013). América Latina: ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo? *Cuadernos de Prospectiva Política*, 3, 21-81. Recuperado de <http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/documents/view/es/2001/153>
- Banco Mundial (1994). *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*. Documento de Política del Banco Mundial. Washington, DC: BIRF / Banco Mundial.
- BIRF (2016). *Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/pdf/MarcodePoliticaReasentamiento.pdf>
- Barlow, J. y Duncan, S. (1994). *Success and failure in housing provision: European systems compared*. Oxford: Pergamon.
- Barreto, M. A. (2004). *Transformaciones de la vida urbana de Rosadas y Resistencia a fines de los años noventa. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público*. Tesis doctoral. Programa de postgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.
- 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(9) (página digital). Resistencia, Argentina: Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Recuperado de: <http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/areadigital/area9/documentos/barreto.htm>
- Barreto, M. A. (2012). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5(9), pp. 12-30. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/viewFile/5387/4422>
- 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, Argentina: Diseño Editorial.
- Barreto, M. A. y Lentini, M. (comps.). (2015). *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: 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, Argentina: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=100>

- Consejo Nacional de la Vivienda (2008). *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda*, 24. Buenos Aires, Argentina.
- Cuenya, B. (2006). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. *Área. Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo* 12, 61-71. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html>
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Lima, Perú: El Barranco.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Valencia, España: Alfons El Magnanim.
- Fernández Wagner, R. (2004). La construcción y desconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat. *INVI*, 19(50), 11-20. Recuperado de <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/355/326>
- Fernández Wagner, R. (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En M. A. Barreto y M. Lentini (comps.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (pp. 29-96). Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.
- Ferreira, F. H. G., Messina J., Rigolini, J., López Calva, L. F., Lugo, M. A. y Vakis, R. (2013). *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*. Buenos Aires: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción. Recuperado de <https://www.ieric.org.ar/files/informes/2017-01.pdf>
- INDEC (2017). Indicador sintético de la actividad. de la construcción. *Informes Técnicos Construcción, 1*(29). Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/isac_02_17.pdf
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 18-19, 11-53. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826/746>
- Katz, C. (2014). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Teoría y política. *Revista de Ciencias Sociales* (Quito). Disponible en <https://katz.lahaine.org/que-es-el-neo-desarrollismo-iii-una-vision-critica-teoria-y-politica/>
- Kemeny J. (1995). Theories of power in the three worlds of welfare capitalism. *Journal of European Social Policy*, 5(22), 87-96. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/095892879500500201?journalCode=espa>

- Kemeny, J. (2005). The really big trade-off between homeownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980 thesis and a reformulation 25 years on. *Housing, Theory and Society*, 22(2), 59-75. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14036090510032727?needAccess=true>
- Lentini, M. y Palero, D. (2001). Descentralización de la política habitacional y gestión territorial. *Revista INVI*, 42, 61-71. Recuperado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/415/795>
- Lozano, C. (2005). Comportamiento de los sectores dominantes. Pobreza, distribución del ingreso y crecimiento en Argentina. Trabajo presentado en el Encuentro Plan Fénix en Vispera del Segundo Centenario, Buenos Aires, septiembre. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/iefcta/fenix.rtf>
- Meisegeier, J. (2002). Eike: indignación ética y coherencia. En E. Ortiz Flores y M. Zárate (comps.), *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*. Buenos Aires, Argentina: Observatorio Social. Recuperado de <http://www.observatoriosocial.com.ar/investigacion/mapa-de-indicadores/cuadros?start=5>
- Palero, D. y Lentini, M. (2015). Política habitacional argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes. En M. A. Barreto y M. Lentini (comps.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (pp. 313-388). Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.
- Pérez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29(3), pp. 481-512. Recuperado de <http://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1469/1462>
- Portes, A. y Roberts, B. (2008). La ciudad bajo el libre mercado: la urbanización en América Latina durante el experimento neoliberal. En A. Portes, B. Roberts, y A. Grimson (coords.), *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 13-59). México: Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, R. (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 17(45), 9-57. Recuperado de <http://revista.invi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/380/823>
- Rodulfo M. B. y Boselli, T. (2015). ¿Quo vadis Fonavi? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En M. A. Barreto y M. Lentini (eds.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina* (pp. 247-314). Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.
- SSDUYV (2007). *Política Federal de Vivienda. Balance de cuatro años de gestión* (documento). Buenos Aires, Argentina: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Recuperado de <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php>

- SSDUYV (2016). Presentación [página web]. Buenos Aires, Argentina: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Recuperado de: <http://www.mininterior.gob.ar/viviendayhabitat/vivienda-habitat.php>
- 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, España: Fundación La Caixa.
- Yujnovsky O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Acerca del autor

Miguel Ángel Barreto es arquitecto por la Universidad Nacional del Nordeste, maestro y doctor en Antropología Social por la Universidad Nacional de Misiones, y posee formación especializada de posgrado en Ordenamiento Territorial para el Desarrollo e Historiografía Argentina. Es profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, institución donde también funge como investigador del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de Universidades Nacionales del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; es investigador científico del Conicet en la categoría Independiente. Fue director del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la FAU-UNNE, y actualmente dirige el Instituto de Investigación para el Desarrollo del Territorio y Hábitat Humano Conicet-UNNE. Es director de la publicación científica *Cuaderno Urbano*. Desde 2003 dirige proyectos de investigación de la UNNE, el Conicet y la Agencia-Foncyt.

Fecha de recepción: 5 de marzo de 2017.

Fecha de aceptación: 16 de noviembre de 2017.