

El pasado reciente de las políticas de hábitat. Pro.Cre.Ar. como espacio sintomático de un cambio de perfil de las políticas de hábitat.

Carla Gisele Godoy y Juan José Gutiérrez.

Cita:

Carla Gisele Godoy y Juan José Gutiérrez (2017). *El pasado reciente de las políticas de hábitat. Pro.Cre.Ar. como espacio sintomático de un cambio de perfil de las políticas de hábitat. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/202>

El Pro.Cre.Ar como espacio sintomático de un cambio en las políticas de vivienda: Estado, mercado y sociedad.

Carla Godoy, Juan José Gutiérrez

Eje: Estado y políticas públicas

Mesa: 21: Sociología de las Políticas Sociales

Institución: Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas FADU, Facultad de Ciencias Sociales

Mail: carlagodoywm@gmail.com tafgor@hotmail.com

Resumen:

El siguiente texto propone un análisis conceptual desde el marco teórico de las políticas sociales del programa Pro.Cre.Ar en sus diferentes componentes. Este programa, uno de los más recientes en materia de vivienda, en la actualidad se encuentra en franco retroceso a partir de los cambios introducidos en 2016.

En su formulación de origen incluyó nociones de *justicia social* y *ampliación de ciudadanía*, y cumplimentó *requerimientos de un enfoque de derecho*. A pesar de sus limitaciones resulta indispensable remarcar el avance que tuvo esta política en materia de hábitat ampliando la definición de *política de vivienda* hacia la de *política de ciudad*.

Ciudad y vivienda han sufrido una disociación de tratamiento a lo largo de las políticas habitacionales. El concepto de *política habitacional* se centra en la provisión de un producto-derecho inserto en un ambiente con requerimientos normativos específicos. Sin embargo este escrito propone que se debe entender a la ciudad-ciudadanía como un derecho de nueva generación que excede a la provisión del producto-derecho *vivienda*. Entender a la ciudad como un derecho implicaría así ubicar la construcción de la ciudad dentro de las incumbencias del Estado.

Palabras clave: derecho, vivienda, políticas, hábitat, ciudad.

1.1.INTRODUCCIÓN

El siguiente texto constituye una aproximación teórica al reciente y pasado programa Pro.Cre.Ar. en sus diferentes componentes, buscando rescatar las definiciones iniciales del mismo a partir de la forma en que concibió dentro de sus objetivos la idea del *producto-derecho-vivienda, relación mercado-estado y justicia social*. Con sus logros y limitaciones resulta indispensable remarcar el avance que tuvo esta política en materia de vivienda, ampliando la definición de *política de vivienda* hacia *política de ciudad*.

En el año 2012 en el marco de una coyuntura política favorable, se lanzó el plan Pro.Cre.Ar. Mediante el decreto 902/2012 se creó el “*FONDO FIDUCIARIO PUBLICO denominado PROGRAMA CREDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR (Pro.Cre.Ar)*, cuyo objeto era facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social” asumiendo el acceso a la vivienda como parte de la seguridad social integral que otorga el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. El programa incluyó tres componentes, basados en la provisión de créditos con tasas subsidiadas, con la pauta de que los requerimientos de salarios mínimos sean lo menos excluyente.

Los tres componentes eran: ampliación y refacción de casa propia; construcción de casa nueva (en lote propio o a adquirir); y desarrollos urbanísticos DU. La primera meta del programa pautaba la otorgación de 100.000 créditos sorteados mediante la Lotería Nacional. Según cifras incompletas de la Anses se lograron otorgar aproximadamente 310.000 créditos hacia fines de 2013. Sumado a este dato cuantitativo merece especial atención los *metaobjetivos* del programa, avanzando en un proyecto de inclusión social que operaba sobre el carácter restrictivo del sistema de acceso al crédito en los sectores de ingresos medios y bajos, la inclusión de la vivienda como parte constitutiva de la ciudadanía y la inserción de la misma dentro de los límites de la ciudad.

El programa operaba centralmente en la problemática de déficit habitacional en los núcleos urbanos, retomando una incumbencia en la que el Estado no había participado de manera activa desde el conjunto de políticas de la década del 40.

Esta política de vivienda, que fue una de las banderas de la última gestión de Cristina Fernández de Kirchner, al igual que otras políticas sociales, encontró un freno en el cambio de gestión de gobierno al asumir Mauricio Macri la presidencia. El nuevo gobierno, a dos meses de su gestión modificó los sustentos principales del Pro.Cre.Ar. vaciándolo de contenido y efectividad en sus propósitos originales. En este sentido, nos permitiremos reinterpretar la amplitud que tuvo el programa en el período 2012-2015 en sus componentes y ver cómo operó en las relaciones

específicas entre el Estado y la sociedad en cuanto a la provisión del objeto-derecho vivienda, avanzando en garantizar el derecho al hábitat/vivienda y ciudad como un solo espacio.

1.2.ANTECEDENTES

Las intervenciones en materia de vivienda/hábitat hacia finales del SXIX, consistieron en propuestas privadas, acciones de los gremios y luego tanto desde la iglesia como desde agrupaciones políticas. En este tema dan cuenta las iniciativas católicas como La Gran Colecta Nacional y las propuestas de los movimientos socialistas a través de la creación del Hogar Obrero. No será hasta la huelga de inquilinos de 1907 que el Estado comienza a tomar parte en la discusión.

Luego de algunas leyes menores la primera institucionalización toma el nombre de Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB 1915). Como se puede observar desde el nombre mismo de la comisión, la cuestión social en el hábitat acababa en la estudio de la “casa” es decir el *producto-derecho-vivienda*. La CNCB construye las primeras viviendas provistas por el Estado en carácter de *vivienda obrera*, existe allí un específico reconocimiento de ciudadanía que a su vez especifica en que ámbito se problematiza el problema de la vivienda: el asalariado formal, la familia como personería de intervención. Estas viviendas se insertan en la ciudad consolidada construyendo pequeñas manchas urbanas que permiten delimitaciones de su inserción en la ciudad, se relacionan con la ciudad más no construyen ciudad o espacio urbano. Pasará casi medio siglo para que después de diversos ensayos la cuestión social en el hábitat pase, como era necesario, a la escala urbana, mediante la creación en 1944, de la Administración Nacional de la Vivienda.

La CNCB que como el nombre mismo lo enuncia, trabaja en la escala arquitectónica, apenas construyendo porciones de trama urbana, relacionándose con la ciudad antes que generando ciudad. Pasará casi medio siglo hasta que las políticas habitacionales incluyan una mirada sobre la ciudad concretándose con la construcción de la Administración Nacional de Vivienda en 1944.

Durante el primer peronismo 1946-1955 se establecieron una serie de medidas que incrementaron notablemente la producción de tierra y loteo: la financiación a largo plazo ofrecida por los vendedores de lotes, la protección legal del Estado a los compradores, la existencia de créditos accesibles a través del Banco Hipotecario Nacional y el subsidio al transporte masivo. La década del 50' fue un momento de cambio en relación a la matriz de producción extractiva y se ha visto expresado en el modo de producción de la ciudad. En relación a la cuestión urbana, este intento se manifestó con la intención de transformar la matriz de ocupación del suelo, ya sea promoviendo la industrialización del país, la democratización del acceso a los servicios urbanos o la promulgación de leyes de ordenamiento del suelo de carácter popular (Clichevsky 1975).

La llegada de las políticas neoliberales hacia fines de los 70 permitió la indexación de las cuotas que sumadas a la baja salarial y a la desocupación destruyeron este sub mercado de tierras. En el año 1977, con la promulgación de la ley N° 8912, que se hizo con el fin de controlar el regimiento de los núcleos urbanos, cambiaron el patrón de acceso al suelo hasta ese momento. En conjunto con los procesos de desindustrialización y aumento de la desocupación, que acentuaron la pobreza y la desigualdad de los sectores populares, comenzaron a incrementarse la urbanización informal, asentamientos precarios y villas de emergencia.

En los últimos cincuenta años, el AMBA ha sido escenario de una creciente transformación territorial signada por los procesos de urbanización informal caracterizados por la configuración de asentamientos y villas. Estos han sido producto de crisis económico-sociales, crisis financieras externas, procesos hiperinflacionarios, altos niveles de pobreza e indigencia, aumento del precio del suelo, normativas urbanas excluyentes, falta de acceso al crédito a tasa fija, entre otros numerosos factores (Cravino 2009, Clichevsky 2012).

Luego de la salida de la crisis de 2001 y el crecimiento macroeconómico enmarcado en un proceso político de reconstrucción dieron lugar a un acelerado incremento de las urbanizaciones informales, tanto en las villas de la Ciudad de Buenos Aires como en los asentamientos del AMBA. Se produjo una importante densificación y crecimiento en altura de las villas. Crecieron el número de asentamientos y de los hogares por lote que los conforman, propiciando el desarrollo difuso de la ciudad.

A partir del 2004 la respuesta al problema habitacional del gobierno nacional, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, fue la construcción de 1.000.000 de soluciones habitacionales. Esta acción emprendida por el Estado pretendía reactivar la economía y resolver la situación habitacional. El resultado fue una compleja transformación urbana donde la acción del Estado nacional encontró numerosos obstáculos. Por un lado el Estado nacional se ocupa solo del financiamiento de los Programas Federales a través del Sistema Federal de Vivienda, y por otro, no existe una ley que regule la producción de suelo urbano, especialmente en el conurbano donde el suelo urbano disponible para este fin es escaso (Jaime, 2015).

Según datos oficiales, en los últimos 10 años, hasta el 31 de Julio de 2014, la cifra de soluciones habitacionales terminadas, en ejecución y a iniciar alcanza 1.186.255. Esta cantidad de soluciones llega de manera directa a 5.338.148 beneficiarios. Este millón de soluciones habitacionales ejecutadas desde las políticas públicas, es más de lo que se produjo en los 30 años anteriores.

Sin embargo, este esfuerzo no ha logrado descender los valores del déficit. A nivel país, el 25,4% de los hogares (3.095.312 hogares), posee algún tipo de déficit de vivienda y en el Conurbano el déficit habitacional es de 1.086.362 de hogares. Del total de soluciones habitacionales necesarias el 35% se localizan en el Conurbano y representan el 22,60% de los hogares de la Provincia de Buenos Aires (4.800.000 hogares). Pese a la magnitud de la obra realizada, situada en el contexto de desigualdad territorial, el déficit se reproduce a la misma velocidad que se producen las obras públicas¹.

Lo más característico de este escenario es ir en contra de una situación estructural, las políticas habitacionales están fundamentalmente dirigidas a la ejecución de viviendas nuevas cuando el déficit es mayoritariamente de viviendas recuperables, sin considerar las viviendas ociosas.

Pro.Cre.Ar se presentó como el nuevo capítulo de una larga tradición de propuestas del Estado para atender el problema habitacional. El programa Pro.Cre.Ar se inserta en un contexto nacional de amplia necesidad de viviendas que se conjuga a su vez con una ampliación constante de la mancha urbana pero con características ciertamente deficitarias de las condiciones mínimas para el habitar humano. Más aun en términos globales nos enfrentamos en la actualidad a un panorama de aumento irrefrenable de la tasa de urbanización del mundo (65% hacia el 2050), los modelos urbanos de desarrollo aún no cambiaron y siguen generando una proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad. La urgencia de afirmar un usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social como un derecho colectivo de los habitantes, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, es un tema de debate activo en las plataformas internacionales (Jaime, 2015).

Ante esta situación algunos autores sostienen que la acción del Estado en este campo no se puede reemplazar. Jaime (2015) no sólo reclama la responsabilidad del mismo ante una situación en la que quienes sufren las consecuencias no cuentan y es muy difícil que lo hagan, con los recursos para resolver su problema habitacional, sino también sobre la necesidad de poner atención sobre la lógica en la que se organizan las urbanizaciones informales para ver qué posibilidades de acción hay. En relación a la necesidad de que el Estado intervenga dentro del mercado de tierras, comparte con Clivchevsky (2012) la falta de un mercado legal de tierras al que puedan acceder los sectores de

¹ Los datos corresponden a un Informe sobre Déficit Habitacional elaborado por la Dirección de Política Habitacional del Instituto Provincial de la Vivienda, basado en los datos finales del Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas realizado por el INDEC en el año 2010.

bajos ingresos, en donde la necesidad de amplios sectores de la población actúa fortaleciendo la demanda la cual incrementa el valor de las tierras, restringiendo aún más la oferta.

1.3.EL PROGRAMA

El plan Pro.Cre.Ar. reconoce el acceso a la vivienda como una prioridad dentro de un proyecto nacional de inclusión social. Luego de destacar el avance en materia de provisión de soluciones habitacionales, pone el acento en lo restrictivo del acceso al crédito. Es decir que a nivel general el programa se constituía en otorgación de créditos a baja tasa de interés² subsidiada por el Estado Nacional, pero además comprendía la construcción de emprendimientos inmobiliarios propios llevados adelante por el ente fiduciario el Banco Hipotecario, constituido a tal fin en tierras fiscales. Las bajas tasas, un tercio de lo que en ese momento ofrecían el mercado de créditos bancarios sumado al hecho de que la variación del interés iba de acuerdo a los ingresos de la persona que aplicaba fueron rasgos que le imprimieron un carácter social al programa.

En relación a los Desarrollos urbanísticos se trataba de la construcción de viviendas bajo la responsabilidad del Banco hipotecario, 70 proyectos de mediana y alta densidad a lo largo y ancho de todo el país. Estos desarrollos contarían con unidades a estrenar de 1, 2 y 3 dormitorios con todos los servicios de infraestructura. Este componente del Pro.Cre.Ar tenía la particularidad de dar la solución habitacional más concreta manteniendo la tradición de producción de *metros cuadrados* más allá de las líneas crediticias, así se constituye como una acción directa de protección de hábitat que puede controlar en mayor medida las cantidades y cualidades de dichas construcciones para asegurar un producto acorde a los fines del programa. Estos proyectos, a diferencia de las tradicionales viviendas sociales representaron desde la arquitectura una ruptura en términos de calidad de vivienda. Son testigo de la alta calidad de alguno de los proyectos Pro.Cre.Ar Desarrollos Urbanísticos los premios obtenidos por los conjuntos habitacionales de Santiago del Estero y Córdoba³.

A su vez la ubicación de estos DU en la mayoría de los casos, era dentro de los límites de la ciudad, oponiéndose a la ubicación que se les suele dar a los emprendimientos de vivienda social, por fuera del trazado urbano y económico de donde se desenvuelve la vida. Casos como los DU de Rincón de Milberg, Estación Buenos Aires (Barracas), San Martín. Si bien la construcción de estos DU se llevó adelante en donde el Estado poseía bienes susceptibles de ser destinados a estos fines, se

² Las tasas eran de entre el 2 y el 11% para ampliación y terminación de vivienda, y entre 4 y 18% para refacciones.

³ http://arqa.com/comunidad/obras/procrear-barrio-liceo-de-cordoba_primer-premio/.

http://arqa.com/comunidad/obras/procrear-santiago-del-estero_primer-premio/.

dispusieron terrenos bien valorados dentro del mercado para la construcción de los emprendimientos.

2. NOCIONES TEÓRICAS

Producto-derecho-vivienda

Una primera línea de análisis es la que reúne a las ciencias sociales con la disciplina del urbanismo. Compañero cercano de la arquitectura, el urbanismo ha sido abordando en numerosas oportunidades por estudiosos de las ciencias sociales en tanto desarrollo de las ciudades o, lo que es más frecuente, las políticas habitacionales. Estas últimas se caracterizan por la provisión de un *producto-derecho* que encuentra una extensa tradición de incumbencia del Estado.

Sin embargo ciudad y vivienda encuentran una disociación de tratamiento, el concepto de *política habitacional* se centra en la provisión de un producto-derecho inserto en un ambiente con requerimientos normativos específicos. No obstante, este escrito propone que, se debe entender a la ciudad como un derecho de nueva generación que excede a la provisión del producto-derecho *vivienda*. Esto significa la vinculación real con el mercado de trabajo y los servicios urbanos. Entender así la ciudad como un derecho implicaría ubicar la construcción de la ciudad dentro de las injerencias del Estado.

Desde las ciencias sociales, la comprensión de un derecho a la ciudad en estos términos implica una ampliación de derechos que plantea un desarrollo de las capacidades del estado. En contraste con la afectiva acción del Estado en la provisión de hábitat, existe sí una amplia institucionalización de la vivienda como derecho. En este sentido pueden citarse a modo de enumeración histórica de eventos significativos, los manifiestos elaborados a partir de la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, pasando por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OEA, 1988), la Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos y Programa del Hábitat (UN-HABITAT, 1996) y los más recientes como: Objetivos de Desarrollo del Milenio (UN, 2000), la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (UN-HABITAT, 2005), y el Reto del Milenio en los Asentamientos Precarios de América Latina y Caribe del año 2006. Estos pactos firmados por los Estados suponen la intención y la voluntad de avanzar en materia de provisión de estos derechos.

Referentes del *enfoque de derecho* como son Pautassi y Abramovich (2009) sostienen que la aplicación del mismo supone empezar a pensar la política social a partir del cumplimiento de los derechos humanos-incluidos en los pactos-, superando las visiones asistencialistas, que pueden ser

asumidas o no por los Estados como obligaciones. Dentro de esta concepción uno de los ejes centrales es que se abandona la idea de *beneficiario* para pasar a la idea de persona como *titular de derechos* en el diseño de una política social.

La formulación de las políticas focalizadas durante los ochenta y noventa fueron espejo de la hegemonía neoliberal del Consenso de Washington y a pesar de su claro fracaso, aún hoy la mayor parte de las políticas sociales aplicadas en América Latina siguen siendo definidas principalmente por organismos de asistencia crediticia, cuya esencia consiste en colocar al mercado como principal regulador de las relaciones sociales dando un lugar al Estado más residual sólo como estimulador en algunos ámbitos como ser la empleabilidad de los trabajadores y la prudencia financiera.

No obstante, en el documento del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador⁴, instrumentalización jurídica del enfoque de derechos, se definieron parámetros para la definición del alcance y del avance de los Estados en la satisfacción de los DESC, incluyeron salud, educación, medio ambiente, derechos laborales y sindicales pero no así vivienda.

Al relacionar estas institucionalizaciones con los fuertes procesos de urbanización ya mencionados, definidos en los procesos económicos actuales que generan migraciones del campo a la ciudad, entendemos como sostiene Jaime (2015) “que todas las personas tienen derecho a encontrar en la ciudad todas las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica asumiendo el deber de la solidaridad para determinar un nivel de vida adecuado”.

El derecho a la salud, a la educación y al trabajo han encontrado relativo consenso social en relación a la intervención del Estado en la provisión de los mismos dentro pero poco de derechos en relación al habitar el suelo donde se interrelacionan todas condiciones. Esto constituye el derecho a la ciudad, el derecho a habitar en las inmediaciones de donde transcurre la vida económica, cultural y de provisión general de bienes y servicios.

Es necesario pensar políticas que integren los barrios dentro del tejido urbano, en relación a los transportes, los centros de salud y demás servicios en ambientes favorables al lugar de empleo. Esto se presenta como un desafío a construir, no sólo en materia de hábitat sino construir sentido social de solidaridad, desde nuestra perspectiva disputar en materia de derecho requiere la activa intervención del Estado en el mercado de tierras y en la definición de la ciudad. Nos preguntamos ¿Se puede acaso pensar en el ejercicio de estos derechos sin la activa acción del Estado? ¿Cuál es el

⁴ GRUPO DE TRABAJO PROTOCOLO DE SAN SALVADOR (2015) Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador. Organización de Estados Americanos (OEA) Washington, 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/grupo-trabajo.asp>

lugar que este ocupó en la tradición local y cuál es el que ocupa actualmente? ¿Cómo deben ser las políticas de hábitat y de ciudad en el sigloXXI?

Relación Estado – mercado

Para entender la configuración de un derecho debemos dar cuenta de la articulación específica de un régimen de bienestar. En este sentido Esping Andersen (1998) define tres posibles articulaciones entre *Mercado*, *Familia* y *Estado*, dando como resultado los tres modelos de bienestar: liberal residual, conservador corporativo y social demócrata. Estas articulaciones suceden como acuerdos cualitativos entre los tres actores en juego y son resultado de los procesos históricos y culturales de una sociedad. De este modo en un modelo residual prima el mercado para la provisión de bienes y servicios, lo que supone una alta mercantilización de los mismos. Los modelos conservadores depositan en la familia y en las políticas salariales corporativas-gremiales para la satisfacción de las necesidades. Por lo contrario, un modelo régimen de tipo socialdemócrata consiste en una primacía del Estado en cuanto a la provisión del bienestar, avanzando en la desmercantilización de los bienes y servicios específicos. Desmercantilizar supone quitar de la órbita del mercado mediante un proceso político institucional ubicando la provisión del bien o servicio dentro de la lógica de derechos, implicando una responsabilidad ineludible del Estado, de esta manera las personas pueden satisfacer una necesidad prescindiendo del mercado. La desmercantilización es una cuestión de grado, no existe desmercantilización absoluta ni mercantilización absoluta de una necesidad, sino niveles aceptables de una sociedad para intervenir o no en la satisfacción de la misma.

En la Argentina la salud y la educación alcanzaron grados altos de desmercantilización mientras que la provisión de vivienda quedo marginada dentro del campo de la política social, primando así su provisión dentro de la lógica del mercado. Esto da cuenta de las definiciones liberales residuales que priman en la noción de justicia social vigente en nuestra sociedad con respecto a políticas de vivienda.

3. LOGROS DEL PROGRAMA:

En relación al primer objetivo el programa se insertó como una política de vivienda que operó con una lógica de derecho a la ciudad en tanto su emplazamiento se dio en su mayoría dentro de los centros urbanos. Esta condición generó la producción de hábitat en relación a los beneficios de salud, educación, empleo, y culturales.

Además se basaba en préstamos asumiendo el Estado los gastos de la financiación al brindar tasas 10 veces menores a la inflación. Se puede así hablar de una política que en términos económicos

tuvo un carácter redistributivo en la provisión de medios para la satisfacción del hábitat. Carácter llamativo en contraste con un modelo liberal residual.

A modo de análisis de esta política habitacional, hay diferentes ejes desde los cuales abordar el grado de avance que el Procrear representó dentro de las históricas políticas de vivienda. Como hipótesis sostenemos que este programa incluyó definiciones en un marco de derecho a la vivienda, lo que significa ampliar la definición de justicia social y ciudadanía, en un contexto de disputa entre diseños de carácter más integrales y progresistas versus las históricas definiciones liberales residuales y asistencialistas.

Se trata de interferir en uno de los grandes problemas de las sociedades capitalistas modernas, que es la definición del bien común o al bienestar general, cómo se define políticamente que es lo justo, que corresponde a cada uno y cuánto. En lo que vivienda se refiere, más allá de considerarse un derecho incluido en la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, pasando por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OEA, 1988) y finalmente adoptada por la Constitución Nacional en su artículo 14, la vivienda a diferencia de la educación y la salud, ha quedado marginada en cuanto a provisión del estado por medio de políticas sociales. Y esto se vincula a la forma en que en la Argentina ha estado definido el acceso a la tierra, que ha dejado sólo dos opciones, la ocupación ilegal o la legal mediante el mercado, el cual ha sido históricamente restrictivo. La forma en la que nuestra sociedad ha abandonado el derecho a la vivienda, a la resolución dentro de los límites de mercado con escasa intervención del Estado ha contribuido a profundizar el problema habitacional descrito. Es así que hablar de una ampliación de ciudadanía implica entender que el contenido de los derechos que componen un modelo de ciudadanía en un momento histórico determinado genera en el desarrollo de las prácticas políticas y sociales un avance de la comprensión de la construcción mutua de ciudadanía y Estado. Esta complejización implica a la vez un avance en las incumbencias y responsabilidades de los estados nacionales, en el caso de estudio el tradicional derecho a la vivienda se ve afectado por un abandono del límite del producto-derecho-vivienda hacia un comprensión más cabal del concepto de hábitat, requiriendo abordar la escala urbana llevando así a un *derecho a la ciudad, políticas sociales urbanas*.

4. CAMBIOS DEL ORIGINAL AL ACTUAL:

Con el cambio de gestión de gobierno en diciembre de 2015, el gobierno de Mauricio Macri introdujo serías y definitivas modificaciones a los fundamentos del programa lo cual significó no sólo su agonía durante el 2016, sino que se introdujo cambios desde 2017 convirtiéndolo en un negocio inmobiliario. El cambio fino de parámetros de focalización nos permiten hablar de un

cambio de definición del programa, en su lanzamiento no existía un valor mínimo para aplicar (de hecho el 80% de los que aplicaron en el llamado 2012 percibían ingresos menores a \$10.000) si se pasaba la validación como *sujeto de préstamo* pero en el actual periodo las familias beneficiarias necesitan ingresos mínimos de \$16.120⁵. Si bien en ambos casos el programa pone el foco en el trabajador asalariado formal existe una profundización de la focalización, no es ya un derecho dentro de un conjunto ciudadano en relación al trabajo sino que puede ser mejor entendido como una *ayuda* para alcanzar un producto. Además se redefinió la tasa de interés quitándole el subsidio que le daba su razón de ser, ahora la tasa se rige por el denominado UVA que es la unidad de valor adquisitivo, un coeficiente que ajusta las cuotas de acuerdo a la inflación.

Otra seria modificación que se ha introducido es el uso y la regulación sobre las tierras fiscales destinadas para los DU. Hasta fines de 2015 el Banco Hipotecario construía sobre tierras fiscales que poseía el Estado y que eran controladas por la ONABE, esto garantizaba el bajo costo de los lotes donde se desarrollaban los emprendimientos ya que las tierras eran fiscales. Con el cambio de definición del programa, estas tierras pasarían a manos de empresas constructoras privadas desde un primer momento definiendo ellas los costos finales del loteo. De esta forma, el Pro.Cre.Ar. pasó de ser una política que avanzaba en acciones de redistribución del suelo fiscal a convertirse en un potencial y rentable negocio de tierras para algunas empresas. Una vez más, el Estado se retira de la intervención directa en el mercado de tierras y vuelve a favorecer la concentración histórica del suelo en manos de privados, que como hemos mostrado solo ha favorecido a unos pocos y ha generado la imposibilidad de acceso al derecho de habitar en la ciudad.

5. COMENTARIOS FINALES

Lejos de haber agotado la discusión entre los ejes planteados y la potencialidad de los programas que intervienen en la distribución de suelo y de créditos a baja tasa, entendemos que es importante destacar los humildes logros que la definición del Pro.Cre.Ar tuvo.

La formulación de políticas sociales, en este caso de vivienda, encuentran su campo de posibilidad dentro de las definiciones vigentes en un momento histórico determinado, y lo que la historia nos muestra, es que solamente existieron dos momentos en los que se intervino de manera directa en este problema: durante el peronismo de 1946 a 1955 y durante el período kirchnerista 2003 a 2015.

⁵ <https://www.pagina12.com.ar/25163-una-version-mas-cara-del-procrear>

A grandes rasgos, la trayectoria que las intervenciones del Estado en materia de vivienda ha tenido, ha estado determinada por la lógica de mercado lo cual supuso que el aumento creciente de la demanda de suelo urbano, haya generado en la misma proporción el aumento del precio del mismo haciéndolo inaccesible para la mayor parte de la población.

Entendemos también, que el problema del crecimiento urbano no es un fenómeno local sino global, y que constituye uno de los grandes desafíos de las sociedades modernas sobre cómo definimos las formas de acceso a la vivienda y a la ciudad en un contexto en que el capitalismo se sostiene expulsando grandes porciones de la población. Nuestra apuesta va dirigida a construir políticas sociales que conciban a los destinatarios como sujetos de derecho, que ese derecho sea el derecho a tener una vivienda digna y dentro de los márgenes de la ciudad donde se produce la riqueza social, y que dado lo restrictivo y expulsivo del funcionamiento del mercado en la provisión de este derecho, se interpele de manera urgente e irremplazable la acción del Estado.

6. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V y PAUTASSI, L. (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” En ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L (comp.) “La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos” Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009, págs. 279-340.

CLICHEVSKY, N.(1975) El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973) en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol.IX n°33, pp98-131. Colombia: Sociedad Interamericana de Planificación.

CLICHEVSKY, N. (2012) *Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión*. En Revista Iberoamericana de Urbanismo, núm. 08.

CRAVINO, M C (2009) *Los mil barrios (in)formales*. Buenos Aires. Editorial UNGS.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Edicions Alfons El Magnànim. Generalitat Valenciana. Valencia (Parte I- Capítulos 1, 2 y 3). pp 25 a 107.

JAIME, E. (2015). *Hábitat y vivienda en el Conurbano: Entre los derechos y los hechos*. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=2145>

Fuentes:

-Programa Pro.Cre.Ar disponible en: <http://www.procrear.anses.gob.ar/>

-Decreto 279/2010 disponible en: http://www.iscgp.gov.ar/programa_detalle.asp?id=58

-Informe PRO.CRE.AR de Desarrollos Urbanísticos Marzo 2016. Gerencia de Asministración/PMO-
Gerencia de Área de Desarrollos Urbanísticos del Banco Hipotecario.