

# ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA ARGENTINA

*Calidad de vida I*



CONICET



I G E H C S



En este volumen del *Atlas Histórico y Geográfico de la Argentina*, se estudian las desigualdades de la calidad de vida de la población argentina a lo largo de su extenso y complejo territorio. Este análisis comienza en 1789, es decir, antes de la etapa estadística inaugurada por el Primer Censo Nacional en 1869. Se trata de un trabajo indispensable para toda persona que desee conocer las diferencias sociales y territoriales de la Argentina a través de su historia. Para ello se brinda e interpreta una serie de mapas temáticos que se vinculan con cuestiones socioeconómicas (educación, salud, vivienda) y, para las etapas más recientes, se incorporan los aspectos ambientales (problemas ambientales y recursos recreativos). Estas dimensiones se integran en índices de calidad de vida que permiten la comparación de la situación de la población que reside en cualquier lugar del territorio nacional, con el mayor nivel de detalle posible y en cualquier momento de la historia estadística argentina. Este nivel se refiere a los departamentos, división espacial de tercer orden, por debajo de la nación y las provincias. Por otro lado, para el año 2010 se pudo analizar la calidad de vida a escala de radios censales, unidades espaciales de quinto orden, por debajo de los departamentos y las fracciones censales. En virtud de la complejidad de los mapas presentados, también se indagó sobre los factores explicativos de las diferencias entre los grupos y territorios más privilegiados y los más postergados. Se ofrecen, asimismo, análisis respecto de otras problemáticas vinculadas con la calidad de vida de la población, tales como pobreza, desarrollo humano, alimentación, morbilidad, mortalidad y políticas públicas.



ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO  
DE LA ARGENTINA



# ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA ARGENTINA

*Calidad de vida I*

---

## DIRECCIÓN

Guillermo Velázquez

## CODIRECCIÓN

Diana Lan, Hernán Otero y Marcelino Irianni

## COORDINACIÓN DE ESTE VOLUMEN

Guillermo Velázquez y Juan Pablo Celemín

## AUTORES

Laura Aballay  
Sofía Ares  
María Eugenia Arias  
Julia Becaria Coquet  
Luis Blacha  
Mariana Bruno  
Juan Pablo Celemín  
María del Pilar Díaz  
Sebastián Gómez Lende  
Matías Gordziejczuk  
Juliana Huergo  
María Lorena La Macchia  
Santiago Linares  
Fernando Manzano  
Alejandro Migueltoarena  
Claudia Mikkelsen  
Camila Niclis  
Hernán Otero  
Natasha Picone  
Sonia Pou  
María Dolores Román  
Daniel Santilli  
Adela Tisnés  
Natalia Tumas  
Guillermo Velázquez

---

Instituto de  
Geografía, Historia  
y Ciencias Sociales  
CONICET / UNCPBA  
Tandil - 2020

Velázquez, Guillermo

Atlas histórico y geográfico de la Argentina : calidad de vida I / Guillermo Velázquez ; Juan Pablo Celemin ; coordinación general de Guillermo Velázquez ; Juan Pablo Celemin ; dirigido por Guillermo Velázquez ... [et al.]. - 1a ed. - Tandil : Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-658-522-8

1. Historia. 2. Geografía. 3. Atlas. I. Celemin, Juan Pablo. II. Título.  
CDD 982

© 2020 - UNCPBA

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires  
Pinto 399, 7000 Tandil, Provincia de Buenos Aires, Argentina

1ª edición: diciembre de 2020

El contenido de esta obra fue sometido a evaluación externa.

*Coordinación académica*

Guillermo Velázquez & Juan Pablo Celemin

*Ilustración, documentación y archivo fotográfico*

María Florencia Ramón & Luciano di Salvo

*Cartografía y diseño con SIG*

María Lorena La Macchia & Adela Tisnés

*Corrección*

Ramiro Tomé & Alejandra Russo

*Edición técnica, diseño interior y maquetación*

Ramiro Tomé

*Diseño de tapa*

Carolina Katz & Fabián Di Matteo

ISBN versión impresa: 978-950-658-519-8

ISBN versión ebook: 978-950-658-522-8

ISBN obra completa, versión impresa: 978-950-658-517-4

ISBN obra completa, versión ebook: 978-950-658-518-1

## LA CALIDAD DE VIDA A TRAVÉS DE LA HISTORIA

- 9 La etapa preestadística  
*Daniel Santilli*
- 33 Calidad de vida en 1869  
*Guillermo Velázquez & Hernán Otero*
- 57 Calidad de vida en 1895  
*Guillermo Velázquez & Juan Pablo Celemín*
- 75 Calidad de vida en 1914  
*Guillermo Velázquez & Juan Pablo Celemín*
- 91 Calidad de vida en 1947  
*Guillermo Velázquez, Juan Pablo Celemín & Fernando Manzano*
- 113 Calidad de vida en 1960  
*Guillermo Velázquez & Juan Pablo Celemín*
- 129 Calidad de vida en 1970  
*Guillermo Velázquez & Juan Pablo Celemín*
- 141 Calidad de vida en 1980  
*Guillermo Velázquez & Juan Pablo Celemín*
- 155 Calidad de vida en 1991  
*Guillermo Velázquez & Juan Pablo Celemín*
- 171 Calidad de vida en 2001  
*G. Velázquez, J. P. Celemín, S. Gómez Lende, F. Manzano & Ma. E. Arias*
- 195 Calidad de vida en 2010  
*G. Velázquez, J. P. Celemín, S. Gómez Lende, F. Manzano, C. Mikkelsen & Ma. E. Arias*

## POBREZA Y DESARROLLO HUMANO

- 267 Tradiciones y pluralidad de definiciones en el pensamiento sobre la pobreza  
*Fernando Manzano*
- 285 Recorrido por la medición de la pobreza  
*Fernando Manzano*
- 325 El índice de desarrollo humano y sus variantes  
*Juan Pablo Celemín*

#### OTRAS DIMENSIONES RELEVANTES DE LA CALIDAD DE VIDA

- 353 Las desigualdades nutricionales  
*Luis Ernesto Blacha*
- 369 La distribución social de la salud de las mujeres  
*Natalia Tumas*
- 403 Sociodemografía de la obesidad  
*Sonia Alejandra Pou, Laura Aballay & Juliana Huergo*
- 461 Factores de riesgo relacionados a enfermedades crónicas  
*Camila Niclis, Laura Aballay & Julia Becaria Coquet*
- 507 Salud integral en la adolescencia  
*María Dolores Román & Camila Niclis*
- 533 Mortalidad por enfermedades crónicas de mayor prevalencia  
*Sonia Alejandra Pou, Camila Niclis & María del Pilar Díaz*
- 573 Espacio urbano y producción del hábitat  
*Alejandro Migueltoarena*

#### PROFUNDIZACIÓN SOBRE LOS MAPAS DE CALIDAD DE VIDA

- 605 Factores de diferenciación de calidad de vida  
*Guillermo Velázquez & Santiago Linares*
- 625 Análisis según radios censales  
*Guillermo Velázquez, Juan Pablo Celemín, Santiago Linares, Adela Tisnés, Fernando Manzano, Claudia Mikkelsen & María Lorena La Macchia*
- 637 El bienestar de la población rural  
*Claudia Mikkelsen, Sofía Ares, Matías Gordziejczuk, Natasha Picone & Mariana Bruno*
- 663 BIBLIOGRAFÍA



## ESPACIO URBANO Y PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT

En las ciudades contextualizadas en el ámbito capitalista, los actores que intervienen en la producción y en el consumo del hábitat pueden clasificarse de la siguiente manera: los que actúan de acuerdo a la lógica mercantil, los que se identifican con la lógica pública estatal y aquellos que recurren a las modalidades de autoconstrucción de acuerdo a la lógica de sus necesidades (Pérez, 1995; Abramo, 2011; Reese, 2014). En la Argentina, la participación relativa de cada uno de estos actores en la conformación de los espacios urbanos, a lo largo de los distintos momentos históricos, generó diversos niveles de integración o segregación en el interior de las ciudades y definió las posibilidades que las mayorías populares tuvieron para acceder al suelo, a la vivienda y a los servicios urbanos básicos. Las características que asumió cada una de estas lógicas se encuentran relacionadas con la inserción que el país tuvo, en cada momento, en la división internacional del trabajo y con el rol que el mercado y el Estado desempeñaron, de acuerdo a las sucesivas modalidades de acumulación del capital.

Carlos Alessandri (2012) sugiere que, en el proceso de urbanización capitalista, se genera una contradicción entre la producción social del espacio y su apropiación privada por parte de los actores relacionados con el mercado inmobiliario. Asumir que el espacio es producido socialmente pero que resulta apropiado de manera particular permite evidenciar la confrontación que se genera entre los intereses de la lógica de la acumulación del capital y las necesidades de la reproducción de la vida. Lo opuesto al proceso de mercantilización del espacio sería lo que Lefebvre (1969) concebía como “derecho a la ciudad”, es decir, una realidad urbana donde el valor de uso sea predominante y se impongan las necesidades de los usuarios por encima de la de los especuladores. Este tipo de urbanización también incluiría una planificación capaz de cuestionar la cotidianidad organizada por la sociedad burocrática de consumo, dando lugar a nuevos ritmos de vida, a otros empleos del tiempo y a un uso pleno de los lugares.

A su vez, Pérez (2016), analizando la construcción del territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante, RMBA), distingue tres períodos en su conformación: la ciudad liberal, que se extiende desde fines del siglo XIX hasta la década de 1930; la ciudad de la industrialización y el Estado de Bienestar, que abarca desde la década de 1940 hasta la década de 1970; y la ciudad de la reestructuración neoliberal, que comienza en la década de 1970 y continuaría hasta la actualidad. Si bien la RMBA presenta algunas singularidades que no se replican de igual forma en el resto de la red urbana argentina, se considera que la periodización resulta de utilidad para identificar algunos rasgos generales en el proceso de urbanización y producción del hábitat de todas las ciudades del país. Asimismo, se puede realizar un análisis pormenorizado del último período,

---

### INTRODUCCIÓN

Derecho a la ciudad

Construcción de la RMBA

identificando los principales lineamientos que surgieron en tres momentos diferentes: 1) desde los primeros años de implementación del modelo económico neoliberal (a mediados de la década de 1970) hasta la crisis que finalizó con el modelo de la convertibilidad; 2) entre los años 2003 y 2015, caracterizados por una intervención más activa del Estado en materia de políticas habitacionales y en infraestructura urbana; y 3) del año 2015 hasta 2019, cuando se vislumbró un retorno a los principios rectores del neoliberalismo.

En el presente capítulo, se analizará la relevancia que asumieron en cada momento histórico las diferentes lógicas de producción del hábitat en los espacios urbanos argentinos, indagando específicamente las causas que dieron lugar a los procesos de segregación intraurbana y que generaron un acceso diferencial al derecho a la ciudad por parte de los diferentes sectores de la sociedad. Para ello se realizó una amplia revisión bibliográfica relacionada con las investigaciones realizadas en el país en materia de acceso al hábitat, mercado del suelo, políticas de vivienda y planificación, informalidad urbana, etc. Asimismo, se recurrió a diferentes fuentes de información secundaria, como los censos nacionales realizados por el INDEC (Atlas-ID), el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Decreto Nacional 358/17), datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, del Consejo Nacional de la Vivienda y otros.

---

DE LA CIUDAD LIBERAL  
A LA CIUDAD DE LA  
INDUSTRIALIZACIÓN:  
LAS POSIBILIDADES DE  
ACCESO AL SUELO Y A  
LA VIVIENDA DE LOS  
SECTORES POPULARES

Concepción ideológica liberal

Desde la conformación del Estado argentino hasta los primeros años del siglo XX, se observó un escaso o nulo interés por la formulación de políticas que tuvieran por objeto facilitar a las mayorías populares el acceso al suelo urbano y a la vivienda. La concepción ideológica liberal que caracterizaba a la clase dirigente de ese entonces establecía que debía ser el mercado el que dirimiera las modalidades de producción y consumo del hábitat. En esa época, se destinaron recursos públicos para la construcción de hoteles que tenían como objetivo albergar inmigrantes, pero no se destinaron partidas presupuestarias para la generación de viviendas sociales. Pérez (2016) indica que, durante esos años, el acceso al suelo y a la vivienda dependió de la solvencia de la población, ya que los lotes urbanos se fueron adquiriendo y construyendo individualmente, sin mayores regulaciones por parte del Estado.

Antecedentes de  
política habitacional

Los primeros antecedentes en materia de política habitacional, según Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002), surgen con la intención de mitigar los problemas de hacinamiento y malas condiciones en las que vivían los inmigrantes en la ciudad de Buenos Aires, a comienzos del siglo XX. Con este objetivo, en 1921 se dictó la primera ley de congelamiento de alquileres y, unos años más tarde, se creó la Comisión Nacional de Casas Baratas, destinada a la construcción de viviendas sociales. No obstante, Pérez (2016) menciona que el alcance de esta política sería muy limitado, ya que sólo se construyeron 1.245 viviendas hasta 1943 mediante esta modalidad. Paralelamente, también surgieron algunos programas con la intención de subsidiar el crédito hipotecario, pero sus exigencias eran inalcanzables para los sectores sociales de menor solvencia.

Estado de Bienestar

En el período que se extendió desde la década de 1940 hasta la década de 1970, caracterizado por el impulso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y por el desarrollo del Estado de Bienestar, se registraron importantes modificaciones en lo que respecta a la gestión de las infraestructuras y los servicios urbanos. Esta situación, sumada a un mayor nivel de solvencia alcanzado por parte de los sectores populares, originó una mejora de las condiciones habitacionales de la población en general (Pérez, 2016). Entre estas medidas, Clichevsky (2012) destaca la aprobación de la Ley n°14.005 del año 1950, por medio de la cual se generó un mercado de suelos destinado a la población de menores ingresos, ya que permitía la venta de lotes en hasta ciento cincuenta mensualidades fijas. A esto se sumó la modificación de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional (Ley n° 12.962 del año 1947), que flexibilizó sus condiciones para que los sectores medios y bajos pudieran tener acceso al crédito,

permitiendo que se otorgasen un total de 390.000 préstamos entre 1947 y 1957. En estos años, además, aumentó la participación de los asalariados en el ingreso nacional y se tendió al pleno empleo, lo cual posibilitó que parte de los sectores trabajadores pudieran acceder a la compra de lotes comercializados por los promotores privados.

Figura nº 1. Desalojo en un conventillo, Buenos Aires, 1910.  
Fuente: Archivo General de la Nación.



La escasa regulación ejercida por parte del Estado sobre el proceso de urbanización posibilitó la venta de lotes de pequeñas dimensiones y sin infraestructura. Al mismo tiempo, la provisión de determinados servicios gestionados de forma estatal, como el transporte ferroviario, favoreció la adquisición de suelo en lugares más alejados, donde una proporción significativa de las viviendas se realizó por medio de formas no mercantiles de producción, como la autoconstrucción. Asimismo, en la RMBA, quienes no tuvieron la solvencia suficiente para acceder a este tipo de lotes se asentaron en las primeras villas miserias, en suelos ocupados de manera ilegal (Pérez, 2016).

Catenazzi, Da Representação y Lombardo (2003) explican que, hasta la década de 1980, la expansión de la RMBA se generó a través de loteos populares que se extendieron sobre los principales ejes de transporte de la metrópoli: vías férreas y rutas. En general, los loteos de las zonas periféricas se realizaron con anterioridad al desarrollo del equipamiento básico y, posteriormente, mediante la organización vecinal y la acción del Estado, se llevaron a cabo las obras necesarias para la consolidación de los barrios, generando centralidades sobre los núcleos primigenios de los poblados que, en gran medida, correspondieron con las estaciones del ferrocarril. De esta manera, la valorización del suelo dependió, principalmente, de las políticas desarrolladas por el Estado, quien se encargaba de la urbanización de los loteos previamente realizados. Fernández Wagner y Varela (2003) agregan que el crecimiento de la periferia urbana, en este período, se caracterizó por la anexión de territorios donde se desarrollaba una trama abierta

Loteos populares



y sin servicios, predominantemente ocupada por los sectores sociales medios y bajos, que pudieron acceder a la propiedad del suelo y construir sus viviendas a través de diversas modalidades. Sin embargo, del Río (2009) menciona que este proceso de acceso al suelo urbano por medio de los loteos populares generó una enorme transferencia de recursos de los sectores asalariados a los actores privados encargados de la subdivisión de las parcelas, los cuales se adueñaron de la renta de la tierra y favorecieron el acceso a terrenos periféricos de escasa calidad urbana.

#### Políticas habitacionales

En este período, también se implementaron una serie de políticas que tuvieron un importante alcance en la cuestión habitacional. Una de las primeras medidas destinadas a intervenir en el mercado de la vivienda fue la sanción del Decreto n° 1.580 del año 1943. Éste establecía la suspensión de los desalojos, rebajaba un 20% el precio de los alquileres de las viviendas de menor categoría, prorrogaba los contratos vigentes por dieciocho meses y fijaba el valor de los inmuebles a través de la creación de la Cámara de Alquileres. Estas nuevas reglamentaciones tendrían un importante efecto sobre las condiciones de vida de la población, ya que, según el censo del año 1947, el 63% de los argentinos eran inquilinos.

#### Barrios sociales

El Estado Nacional, además, construyó barrios sociales destinados al sector obrero, como Ciudad Evita, en el marco de la implementación del Primer y Segundo Plan Quinquenal (Fernández Wagner, 2006). En los siguientes años, se sucedieron otras medidas de gran importancia en la materia: en 1955 se creó la Comisión Nacional de la Vivienda, en 1959, el Fondo Federal de la Vivienda y, en 1965, la Secretaría de Estado de la Vivienda.

*El FONAVI y el paradigma habitacional “llave en mano” como expresión de las relaciones entre el sector público y la industria de la construcción*

Sobre el final del período de industrialización por sustitución de importaciones, en el año 1972, se conformó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), mediante la aprobación de la Ley n° 19.929. Sin embargo, dicha institución comenzó a funcionar recién en 1977, por Ley n° 21.581, que derogó la normativa anterior. Este organismo se encargaría de centralizar la administración de los fondos para la generación de la vivienda social en la Secretaría de Vivienda de la Nación, mientras que los responsables de la gestión de los recursos en cada provincia serían los Institutos Provinciales de la Vivienda (IPV).

#### FONAVI

A través del FONAVI, se construyeron, hasta 1992, un promedio de 32.000 viviendas por año, mayoritariamente en el interior del país y en localidades medianas o pequeñas. Esta institución adhería al paradigma de las políticas habitacionales denominadas “llave en mano”, que se caracterizaban por la provisión de la vivienda completa a sus adjudicatarios. Dicha modalidad, además, se distinguía por la construcción de grandes conjuntos de viviendas, que eran realizados por empresas privadas y financiados con fondos específicos del Estado. En el caso argentino, esos fondos se obtenían de gravámenes a los salarios, que se cobraban a los empleadores y trabajadores autónomos.

Catenazzi y Reese (2013) remarcan que, mediante las operatorias del FONAVI, se promovió un crecimiento extensivo de las ciudades, sin atender a las necesidades de mejoramiento del parque habitacional previamente existente. Como consecuencia, se construyeron conjuntos de viviendas de densidades medias, localizados en las periferias urbanas, debido a las restricciones para acceder al suelo en lugares mejor ubicados. Por su parte, las empresas que participaban en la construcción de los parques habitacionales eran las de capital más concentrado, las cuales, agrupadas en torno a una cámara empresarial, ejercían presiones al poder ejecutivo para que se continuara aplicando este tipo de programas. Fernández Wagner (2006) menciona que el FONAVI representó la consolidación del acuerdo entre el gobierno militar y el *lobby* empresario, al mismo tiempo que constituyó un sistema altamente funcional a la relación entre el poder ejecutivo nacional y el caudillismo provincial.



Figura n° 2. Vagones cargados de bienes para los damnificados por el sismo que afectó a Salta y Jujuy, enviados por la Fundación de Ayuda Social “María Eva Duarte de Perón”, 1948. Fuente: Archivo General de la Nación.

Financiamiento del FONAVI

La forma de financiamiento que adquirió el FONAVI, basada en largos períodos de amortización, bajas tasas de interés y sin ajuste de capital, provocaría la generación de fuertes desequilibrios presupuestarios, que se agudizaron en períodos de alta inflación. Como consecuencia, paulatinamente se incrementaron los niveles del subsidio al consumo, hasta alcanzar el 90% del valor de la vivienda. Cuenya (1992) indica que estas altas tasas de subsidio representarían una importante contradicción con los enfoques neoliberales que comenzaron a imponerse a partir de mediados de la década de 1970. Sin embargo, el modelo de construcción basado en el paradigma “llave en mano” continuó vigente. Según la autora, esto se explica por el tipo de dominación política que caracterizó a la última dictadura militar, que cristalizó un sistema de alianzas entre burocracias públicas y algunos sectores empresariales de la construcción, que concebían la política de viviendas como una oportunidad para apropiarse de recursos públicos.

A partir de mediados de la década de 1970, los cambios en la estructura económica del país, tendientes a la implementación de medidas neoliberales, junto con la puesta en funcionamiento de diferentes normativas que se propusieron desmantelar los instrumentos del Estado benefactor, dieron como resultado importantes transformaciones en cuanto a la producción de la urbanización. Pérez (2016) menciona que, en la RMBA, paralelamente al proceso de concentración del capital, aparecieron nuevos actores con gran poder de decisión sobre la producción del suelo y los servicios urbanos. Estos cambios generaron el surgimiento de una clase media alta que demandó nuevos formatos residenciales, al mismo tiempo que los sectores populares vieron afectada su capacidad de solvencia y comenzaron a acudir a formas no mercantiles de producción del hábitat para satisfacer sus necesidades de vivienda. El incremento de las tasas de desempleo y la disminución de la capacidad adquisitiva de los salarios socavaron las posibilidades de ahorro

---

NEOLIBERALISMO Y CIUDAD: DESREGULACIÓN DEL MERCADO, PROLIFERACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES Y AUTOSEGREGACIÓN DE LAS ELITES

Políticas neoliberales

de los sectores trabajadores, que anteriormente accedían al suelo por medio de los loteos populares. Asimismo, la eliminación de las normativas que regulaban los alquileres urbanos, junto con la indexación de las deudas, alejaron aún más las posibilidades de acceso a la vivienda para una gran proporción de la población.

#### Fin de regulación de alquileres

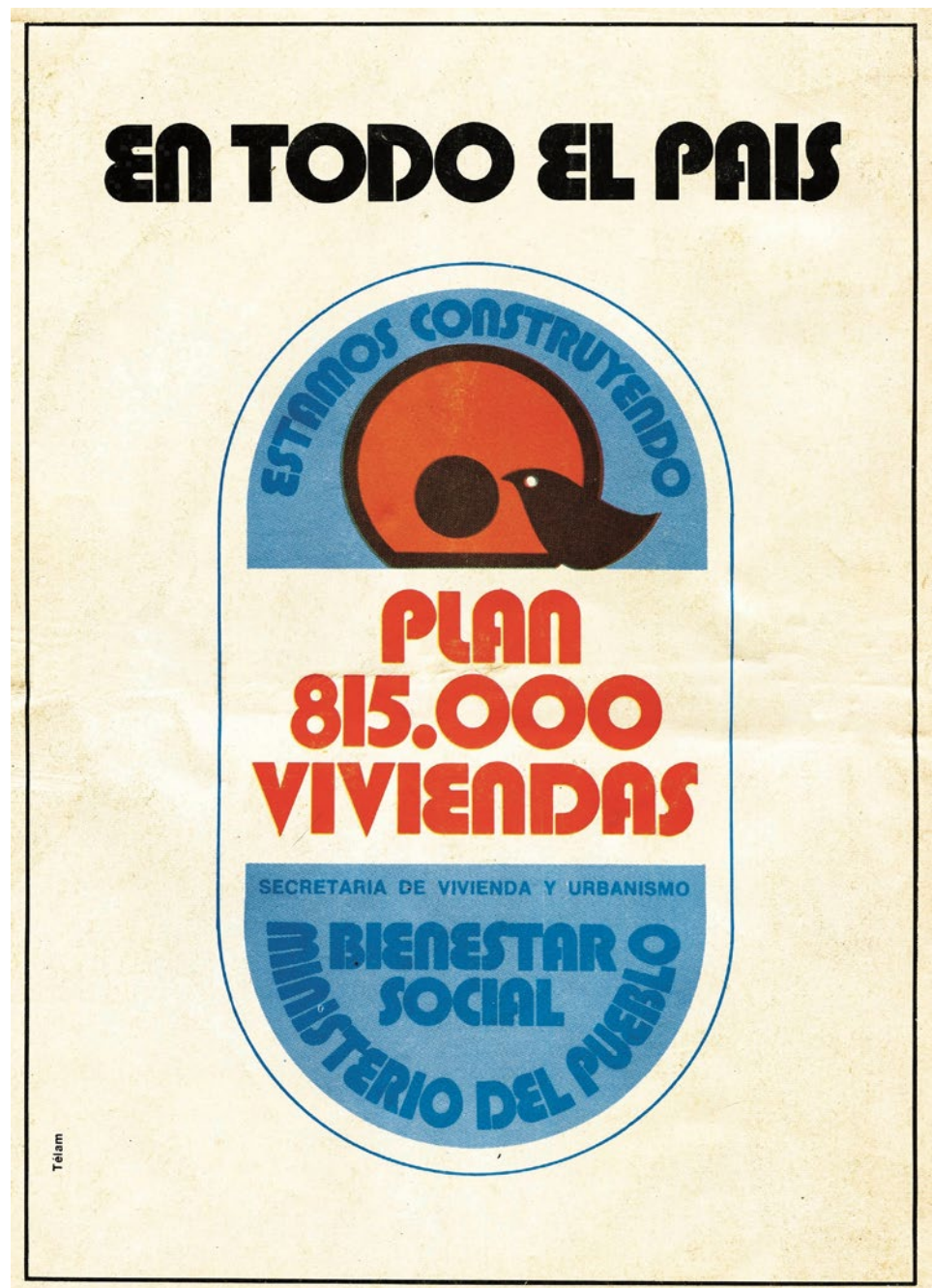
El fin de la regulación de los alquileres tuvo lugar a partir de la aplicación de la Ley n° 21.342, en junio de 1976. La reglamentación que teóricamente se proponía incentivar el crecimiento de la industria de la construcción, en la práctica generó un incremento del precio de los alquileres de entre tres y seis veces:

El drama social desencadenado por el 'sinceramiento' del mercado de alquileres hizo que las autoridades militares relativizaran las cifras de los afectados y pidieran confianza en que las reglas del libre mercado diluirían y repararían por sí mismas cualquier dificultad de acceso a los alquileres. (Fernández Wagner, 2008, p. 26).

#### Reforma financiera

En este contexto de redistribución regresiva del ingreso, el gobierno militar tomó otras decisiones que también contribuyeron a que los sectores medios disminuyeran su participación en el mercado inmobiliario formal. Concretamente, esto se vio en la desaparición del crédito hipotecario, en la pérdida de propie-

Figura n° 3. Publicidad gráfica del Ministerio de Bienestar Social, Télam, julio de 1974.  
Fuente: Biblioteca Central, UNCPBA.





dades por parte de los deudores inmobiliarios y en la disminución de viviendas construidas para sectores con cierta capacidad de ahorro. En relación a este último punto, la reforma financiera implementada por el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz, en 1977, flexibilizó la fijación de las tasas de interés, causando un importante incentivo al incremento de los depósitos a plazo fijo. Este contexto económico desalentó la inversión productiva, repercutiendo en la disminución de viviendas construidas por medio del financiamiento de pequeños y medianos ahorristas (Fernández Wagner, 2008).

En el caso de las ciudades de la Provincia de Buenos Aires, a partir de 1977, con la sanción del Decreto-Ley n° 8.912, se prohibió la urbanización de terrenos que no contasen con los servicios indispensables y se establecieron las dimensiones mínimas que debían poseer las parcelas. Según Reese (2014), este hecho implicó un mayor predominio de la lógica rentista en la generación de suelo urbano, ya que promovió que el mercado inmobiliario concentrara su oferta en inmuebles destinados a sectores de ingresos medios y altos, al mismo tiempo que provocó deficiencias en el acceso a la tierra y a la vivienda para los sectores populares.

La última dictadura militar también marcaría el fin de la permisibilidad a la expansión de los asentamientos villeros. En agosto de 1976, se anunció oficialmente la prohibición de nuevas construcciones en barrios de emergencia (Fernández Wagner, 2008), y más adelante, en 1977, por medio de la ordenanza n° 33.652, se implementó una férrea medida de erradicación de villas del centro de la ciudad de Buenos Aires, expulsando a sus pobladores al segundo y tercer cordón de la RMBA (Fernández Wagner, 2006). Esta medida, además de representar la intolerancia por parte del gobierno militar hacia los asentamientos populares, también encubría la eliminación de un obstáculo para la valorización de tierras que se encontraban ubicadas en lugares estratégicos y que luego serían aprovechadas por los desarrolladores inmobiliarios para realizar diferentes inversiones (Fernández Wagner, 2008). Este complejo escenario obligaría a los sectores populares a buscar nuevas estrategias de acceso al hábitat, favoreciendo la expansión de los asentamientos informales en la RMBA (Varela y Cravino, 2008).

Expansión de los  
asentamientos informales

Con el retorno de la democracia, a partir de 1983, se generó un contexto más permisivo respecto a la ocupación de tierras. En este sentido, Fernández Wagner (2008) menciona que surgieron numerosos movimientos que comenzaron a tener como principal objetivo la demanda por el derecho a la tierra para los asentamientos informales constituidos previamente. A su vez, desde el Estado comenzó a reconocerse a las organizaciones barriales como actores importantes en la toma de decisiones y como sujetos relevantes en los procesos de construcción de las ciudades. En la provincia de Buenos Aires esto se tradujo en la creación de los Consejos Asesores de Tierras y en el Programa Pro-Tierra. Asimismo, varios municipios dieron lugar a iniciativas de escrituración gratuita.

Ocupación de la tierra

Paulatinamente, las lógicas mercantiles también comenzaron a aparecer en la ciudad autoconstruida, generando un mercado inmobiliario informal, que introdujo sus bienes inmuebles en relaciones de intercambio monetario. Esto implicó la necesidad de que los habitantes de los asentamientos debieran contar con cierta solvencia económica para cubrir el acceso a la vivienda. Como afirma Catenazzi (2011, p. 8): “No hay lugares gratuitos. Estas opciones modeladas por la lógica de la necesidad conforman los submercados residenciales de la economía informal con agentes y estrategias singulares de formación de precio, complementarias entre sí y en interacción con la economía formal”.

#### *Descentralización de la política habitacional e implementación de programas focalizados*

A partir de la década de 1990, se realizaron serios cuestionamientos a la forma centralizada de ejecución que tenían los programas de viviendas. Según Cuenya (2000), en esta década se establecería una preferencia hacia los actores privados, dejando liberada la cuestión habitacional al mercado y relegando al Estado a

la elaboración de un marco legal para regular la actividad. Simultáneamente, se propondrían nuevas formas de gestión, que articulaban a gobiernos municipales, empresas y organizaciones civiles.

Cuenya (2000) considera que los aspectos más relevantes con respecto a los cambios que se generaron en este período fueron: la reestructuración del FONAVI a partir de la creación del Sistema Federal de la Vivienda (que constituía un nuevo marco institucional y financiero), la privatización del Banco Hipotecario Nacional y el incentivo al sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo.

Hasta ese momento, el FONAVI tenía a cargo la planificación general y la distribución de los recursos, dejando las tareas operativas, la ejecución y la administración de los programas a los gobiernos provinciales. Pero con la firma del Pacto Fiscal Federal, en 1992, y con la sanción de la Ley n° 24.464, en 1995, se descentralizarían los fondos nacionales hacia las provincias. Esto supuso no sólo un cambio administrativo, sino también un traspaso de obligaciones y de facultades para el uso de ciertos recursos (Relli, 2007). A partir de estas modificaciones, los Institutos Provinciales adquirirían plena autonomía, mientras que la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Urbano de la Nación se limitaría a auditar las obras realizadas (Varela y Fernández Wagner, 2012). Además, mediante esta ley se modificaría la modalidad de financiamiento, quedando sin efecto la recaudación mediante los aportes sobre las remuneraciones, que sería reemplazada por un porcentaje de los ingresos provenientes del impuesto a los combustibles.

Con esta reestructuración del FONAVI, se abandonaría la modalidad de construcción de conjuntos masivos de viviendas como única operatoria posible. En su lugar, se generarían diversas alternativas, como los créditos individuales destinados al financiamiento de la compra. Estos cambios conllevarían, además, una reasignación de roles, distintas responsabilidades políticas y una nueva distribución de los beneficios económicos entre los actores involucrados, tanto públicos como privados (Cuenya, 2000). Los organismos internacionales, como el Banco Mundial, influirían de manera decisiva para que se produjera este viraje en la concepción de las políticas habitacionales. Según la perspectiva de estas instituciones, el Estado debía limitarse a asumir la función de subsidiar de manera focalizada aquellos sectores de la población que no podían acceder a la vivienda por la vía del mercado.

Hacia finales de la década de 1990, el FONAVI se encontraba inmerso en una crisis de financiamiento y endeudamiento, lo cual, sumado al contexto de recesión económica en la que se hallaba el país, provocaría una parálisis de la institución, que sólo se limitaría a implementar algunos programas focalizados. El hecho de que, en ese entonces, los fondos destinados al FONAVI proviniesen de un impuesto a los combustibles, ocasionó que la caída de la actividad económica desfinanciara la institución. Esta situación se agravó en los años 2000 y 2001, cuando se concedieron diversas autorizaciones a las provincias para que utilizaran libremente los recursos del programa con el fin de cubrir los desbalances fiscales (Varela y Fernández Wagner, 2003).

En este período de plena vigencia del ideario neoliberal, también surgieron otras iniciativas de políticas focalizadas en el mejoramiento de barrios y la regularización dominial, como el PROMEBA o el Programa ARRAIGO, que se propusieron un abordaje más integral de la problemática del hábitat. Dichas intervenciones no sólo destinaron fondos al mejoramiento de viviendas precarias sino también financiaron obras para equipar de infraestructura a los barrios informales. Estas políticas estaban contenidas por un programa más amplio, destinado a la reducción de la pobreza, promovido por organismos multilaterales de crédito, como el BID, el cual financiaba una parte de los recursos necesarios para su implementación. La gestión de estas acciones tendientes al mejoramiento integral del hábitat no se articularon con las operatorias del FONAVI, generando una estructura administrativa paralela e independiente (Catenazzi y Reese, 2013).



*Profundización del modelo neoliberal e incremento de las desigualdades socioespaciales en las ciudades argentinas*

Figura nº 4. Primera etapa de la construcción de Lugano 1 y 2, Buenos Aires, 1970. Fuente: Archivo General de la Nación.

Nuevos espacios residenciales

En la década de 1990, se produjo una profundización del modelo económico neoliberal que, según Fernández Wagner y Varela (2003), promovió la integración subordinada del país al sistema económico global, por medio de diversas medidas como la convertibilidad del peso con el dólar, las privatizaciones, la reducción del Estado, el incentivo a la libre circulación de capitales y la eliminación de aranceles a las importaciones. Según estos autores, dicho modelo provocó, al comienzo, la ilusión de un crecimiento económico que, en realidad, fue producto del endeudamiento externo, la venta de activos del Estado y la alta rentabilidad que obtuvieron los capitales especulativos. Como contraparte, se asistió a la destrucción del aparato productivo, el incremento del desempleo y la agudización de las desigualdades sociales. Durante estos años, se generaron importantes inversiones privadas destinadas a la construcción de nuevos espacios residenciales, con el objetivo de atender la demanda de los sectores medios-altos, los cuales comenzaban a tener un consumo cada más diferenciado con respecto a los sectores populares.

Catenazzi, Da Representação y Lombardo (2003) indican que en este período los mecanismos de valorización del suelo estuvieron ligados a las decisiones del mercado de capitales, el cual también fue el encargado de desarrollar proyectos urbanísticos, atraído por los márgenes de ganancia que producían dichas inversiones. A esto se adiciona el repliegue del Estado en la provisión de servicios y en el mantenimiento de la infraestructura, que se limitó a cumplir con las funciones de control y regulación. Los municipios, a su vez, también delegaron la planificación del territorio a los agentes privados, quienes localizaron sus emprendimientos inmobiliarios de acuerdo a los beneficios que podían obtener en cada coyuntura económica, para lo cual requirieron modificar, en muchas oportunidades, las normativas de uso del suelo.



Figura nº 5. Publicidad sobre el desarrollo urbanístico en Puerto Madero. *Revista Contextos* nº 3, Buenos Aires, 2000. Fuente: Centro de Documentación y Biblioteca "Prof. Arq. Manuel Ignacio Net" de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.

# Hidrinox conquistó Puerto Madero.

Los más importantes Estudios de Arquitectura y Empresas Constructoras, nos eligieron para sus obras de Puerto Madero. Es la confirmación que la calidad de nuestras cañerías de acero inoxidable para conducción de agua, garantizan el mejor resultado.

Además HIDRINOX ya está instalado en miles de viviendas, hoteles y edificios en todo el país: Quartier Demaria, Quartier de Oro, Quartier Sinclair, Torre Libertador, Torres Alcorta, Universidad Austral, UADE, Torres Abasto, Panamericano Plaza, Marriot Plaza Hotel, Torre Intercontinental, Estadio Boca Juniors, Coca Cola, Pepsi, La Serenisima, Sancor, Quilmes, Isenbeck, Villa del Sur, Cargill, Molinos, Arcor, Luchetti, Cadbury, Fiat, General Motors, Volkswagen, Ford, Renault, Bagó, Bayer, Glaxo, Coto, Carrefour, Jumbo, Easy, Unimarc, Norte y otros. Las marcas y nombres mencionados son propiedad de sus respectivos dueños.

**HIDRINOX**  
CAÑERÍAS 100% ACERO INOXIDABLE

HIDRINOX S.A. AV. CORRIENTES 6277 (C1427BPA) BUENOS AIRES  
Tel.: (54-11) 4857-7777 FAX: (54-11) 4857-7733 e-mail info@hidrinox.com.ar

## Profundización de las desigualdades socioespaciales

De esta manera, como explica Fernández Wagner (2008), la combinación entre apertura económica, peso sobrevaluado y privatizaciones generó un contexto propicio para que los espacios urbanos argentinos se constituyesen en escenario de múltiples negocios para el capital internacional. El resultado de este proceso fue la privatización de los servicios públicos urbanos, la construcción de nuevos equipamientos comerciales y el desarrollo de numerosos proyectos urbanísticos cerrados.

De esta manera, se generó una redistribución de los sectores sociales sobre el territorio, a causa de la valorización diferencial a la que dio lugar la iniciativa privada y las expectativas que produjeron los potenciales beneficios de las inversiones inmobiliarias. En este marco, se profundizaron las desigualdades socioespaciales previamente existentes, observándose un proceso de aislamiento de los sectores sociales más vulnerables, una degradación de los barrios tradicionalmente habitados por los sectores medios y la segregación de las elites en espacios cerrados (Catenazzi, Da Representação y Lombardo, 2003). Asimismo, comenzó a perder fuerza la expansión urbana por medio del loteo abierto y regular, evidenciando una mayor complejización de la trama urbana que la imperante en períodos anteriores.

Las ciudades del interior del país, salvo algunas excepciones, no se vieron beneficiadas por la atracción de capitales inmobiliarios. En ellas, las consecuencias de los planes de ajuste estructural y las privatizaciones tuvieron una mayor implicancia, dado el desfinanciamiento que debieron afrontar los estados provinciales y los gobiernos locales. En algunas de las grandes ciudades, como también en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se produjo una gran transferencia de rentas urbanas hacia los actores privados, por medio de la venta de tierras públicas. En Rosario se privatizó el frente de río y gran parte de los suelos pertenecientes a los ferrocarriles. En Córdoba y Mendoza ocurrieron procesos similares, que estuvieron acompañados por la flexibilización de los códigos urbanos de usos del suelo (Fernández Wagner, 2008).

Otras ciudades del interior del país, menos diversificadas y más dependientes de las economías regionales, sufrieron fuertemente las consecuencias de la implementación de las medidas neoliberales, especialmente aquellas donde la privatización de las empresas estatales provocó niveles de desempleo que constituyeron el caldo de cultivo para el surgimiento de puebladas y los primeros movimientos piqueteros. Estos sucesos tuvieron especial relevancia en las ciudades de Cutral Co y General Mosconi, que sufrieron el desmantelamiento y la venta de YPF. Fernández Wagner (2008) menciona que se generó una crisis habitacional en la mayoría de las ciudades argentinas, dando lugar a una profundización de la informalidad urbana y al incremento de las tomas de tierras y edificios, así como a la aparición de asentamientos informales en lugares de riesgo ambiental.

Pérez (2016) sostiene que, como resultado de este proceso de urbanización neoliberal, se constituyeron espacios urbanos que resultaron de la suma de las operaciones individuales privadas, mientras que la planificación del Estado para regular el desarrollo urbano quedó reducida a su mínima expresión. De esta manera, en dicho período se reforzó la polarización entre las formas de producción del hábitat mercantil y no mercantil, debilitándose considerablemente la producción estatal no mercantil, que en períodos históricos anteriores había alcanzado cierta significatividad. Asimismo, el autor indica que el incremento de las desigualdades en el interior del espacio urbano y su fragmentación, pueden explicarse por la erosión de la solvencia económica que registraron los sectores populares, junto con un disciplinamiento mercantil, que tuvo como objetivo acabar con cierta permisibilidad que existía en relación al consumo clandestino del suelo y los servicios básicos. Contrariamente, se produjo una mayor flexibilidad en la exigencia del cumplimiento de las normas para aquellas empresas beneficiadas con la privatización de los servicios y con los desarrolladores inmobiliarios, a quienes se les permitió la transgresión de ciertas reglamentaciones del ordenamiento urbano y se les garantizó los márgenes de ganancia estipulados para los capitales invertidos.

La dramática situación social, económica y política en la que se encontraba sumergido el país hacia finales del año 2001 provocó un estallido popular que terminó con el modelo de la convertibilidad, el gobierno de la Alianza y la gestión de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía. El resultado de la implementación de las más férreas medidas neoliberales a lo largo de más una década fue una crisis de dimensiones desconocidas para la sociedad argentina, con niveles de endeudamiento externo exorbitantes, que obligaron a declarar la cesación de pagos. Además, proliferaron las cuasi monedas y los clubes del trueque, las tasas de desempleo treparon por encima del 20% y los índices de pobreza e indigencia alcanzaron niveles dramáticos.

Luego del punto de inflexión que implicó la rebelión popular del 20 y 21 de diciembre de 2001, se construyó paulatinamente un nuevo esquema de gobernabilidad, basado en la aplicación de políticas económicas que se alejaron de la ortodoxia neoliberal y pusieron el foco en la recuperación del mercado interno, la reducción del desempleo, la reconstrucción del entramado industrial y el descenso de los altos niveles de pobreza e indigencia. En este sentido, el fin de la convertibilidad implicó una nueva paridad cambiaria entre el peso y el dólar que mejoró la competitividad de la producción nacional, a lo cual se sumaron una serie de políticas sociales y económicas que permitieron, junto a algunas variables externas relacionadas con la suba del precio internacional de los *commodities*, sentar las bases para generar un importante período de crecimiento económico en los siguientes años.

Según del Río (2014), este período de expansión de la actividad económica también se generó como resultado del sostenimiento, durante varios años, de una balanza comercial positiva, que estuvo acompañada por el mantenimiento del superávit fiscal, además de la reestructuración de la deuda externa y de la aplicación de las retenciones a los sectores exportadores, lo cual implicó una re-

distribución de recursos hacia otros grupos vulnerables de la población. En este contexto, desde el Poder Ejecutivo Nacional se hizo especial énfasis en fomentar el dinamismo del sector de la construcción con el objetivo de promover la creación de empleo y consolidar la recuperación del mercado interno.

#### Obra pública

Fernández Wagner (2008) asevera que la obra pública constituyó un pilar fundamental para la recuperación económica y la creación de empleo en este período, destacando su dinamismo especialmente en los espacios urbanos por medio del desarrollo de grandes obras de infraestructura y la construcción de numerosos conjuntos de viviendas sociales. Asimismo, el fortalecimiento del entramado industrial permitió que se revitalizaran antiguas regiones donde esta actividad había tenido un peso importante, como fue el caso de algunos partidos del Conurbano Bonaerense y el corredor que une a la RMBA con Rosario y Córdoba. Mientras tanto, el incremento de los precios de los *commodities*, especialmente de la soja, generó importantes cambios en las funciones de los espacios urbanos de la región pampeana. Esto último se reflejó con mayor fuerza en las ciudades portuarias de la hidrovía del río Paraná, las cuales se convirtieron en importantes enclaves logísticos para el desarrollo del complejo agroindustrial.

#### Segregación social y espacial

Sin embargo, Reese (2006) menciona que, si bien este momento de expansión de la actividad económica permitió reducir el desempleo y los niveles de pobreza, no logró modificar la tendencia a la segregación social y espacial que se venía registrando en las ciudades grandes y medianas del país durante las décadas anteriores. El autor manifiesta que el crecimiento de la actividad de la construcción y la mayor demanda de suelo urbano desencadenó una importante transferencia de rentas que benefició a los propietarios de las tierras, generando también un incremento de los precios que limitó las posibilidades de acceso al hábitat para una proporción cada vez mayor de la población. A esto se adicionó la inexistencia de una mirada negativa o condenatoria, por parte de la sociedad argentina, a la especulación rentista y a la apropiación privada de las plusvalías generadas socialmente. Este comportamiento puede explicarse por la tradición patrimonialista y del ahorro en bienes inmuebles que adquirieron las personas con cierto po-

Figura nº 6. Barrio de viviendas populares, Mar del Plata, 2009.  
Fuente: Archivo Fotográfico del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.





der adquisitivo, para intentar resguardarse de los efectos negativos ocasionados por la alta inestabilidad que históricamente presentaron los ciclos económicos nacionales. Por lo tanto, la progresiva distancia que se registró entre los ingresos de los sectores trabajadores y el precio del suelo urbano y de los inmuebles dio como resultado un incremento de la informalidad urbana.

En el marco de este debate, del Río (2014) plantea que, a lo largo de esos años, no hubo modificaciones importantes en el funcionamiento del mercado inmobiliario ni en la comercialización del suelo urbano. En cambio, se percibieron variaciones en los procesos de demercantilización del consumo urbano a partir de la intervención del Estado, lo cual abrió un incipiente debate en relación a la necesidad de adoptar medidas que permitieran controlar la especulación y la apropiación privada de la plusvalía urbana.

Demercantilización del  
consumo urbano

De esta forma, del Río (2014) entiende que, en los años posteriores a la salida de la convertibilidad, se observaron un conjunto de tendencias que dieron cuenta de la presencia de un modelo híbrido de producción y consumo de la ciudad, que incluyó elementos de lo que el autor denomina un “urbanismo neoliberal aún existente” y un “urbanismo neodesarrollista”. Éste deriva de una concepción de desarrollo urbano basada en el crecimiento de la industria de la construcción y la planificación de obra pública por parte del Estado, el que, por medio de la inversión, de la orientación del crédito y del desarrollo de inversiones en capital fijo, consigue expandir la economía y, de esta manera, generar un efecto multiplicador sobre el resto de los sectores. Además, incluye la reestatización de empresas proveedoras de servicios públicos y el fomento de subsidios a su demanda y oferta, en tanto los concibe como derechos universales a los cuales la población debe acceder. No obstante, el “urbanismo neodesarrollista” no contempla la intervención del Estado sobre el mercado del suelo, lo cual impide cualquier tipo de cuestionamiento sobre los mecanismos por los cuales un sector rentista de la sociedad se apropia de la plusvalía urbana generada por el conjunto de la ciudadanía. Otra continuidad que es posible señalar con respecto al período anterior es la escasa producción de suelo urbano formal generado para sectores medios y bajos, con lo cual, para el caso de la RMBA y muchas otras ciudades del país, la expansión urbana se produjo como consecuencia de la aparición de nuevos asentamientos informales, por la extensión de los ya existentes o bien por la oferta de barrios cerrados y demás formas residenciales para sectores medios-altos y altos.

Urbanismo neodesarrollista

Por su parte, Reese (2017) señala la importancia que adquirió en este momento la agudización del proceso de financiarización de la tierra y de los inmuebles, el que, a través de la consolidación de los vínculos entre el mercado financiero y la renta urbana, generó un desproporcionado incremento de los precios del suelo. En este sentido, el autor menciona que, a partir de la década de 1970 pero con mayor énfasis desde 1990, el suelo se convirtió en un instrumento especulativo y su precio estuvo cada vez más asociado a las operatorias del mercado financiero. Como consecuencia, el valor de cambio de la tierra se disoció cada vez más de los ingresos de los sectores asalariados, agudizando los problemas de acceso al hábitat.

Financiarización de  
tierras e inmuebles

*El Plan Federal de Construcción de Viviendas: expansión de la actividad económica con profundización de la segregación urbana*

Luego de la salida del modelo de la convertibilidad y una vez atravesado el peor momento de la crisis que vivió la Argentina entre los años 2001 y 2002, la obra pública y la política habitacional se transformaron en piezas clave del modelo político y del desarrollo urbano que surgieron en el período siguiente. Con la intención de reactivar la economía y regenerar los puestos de trabajo que habían sido destruidos en los años precedentes, a partir de 2003 el Poder Ejecutivo Nacional lanzó una serie de programas destinados al área de vivienda. El más importante, en cuanto a presupuesto e impacto territorial, fue el Programa Federal de Construcción de Viviendas (en adelante PFCV). Varela y Fernández Wagner (2012) explican que esta política se implementó a través de una serie de programas fede-

rales, proyectados sobre la estructura administrativa conformada en el período anterior. De esta manera, el PFCV recibió importantes partidas presupuestarias y funcionó de forma centralizada, coexistiendo con el Sistema Federal de la Vivienda y con una debilitada vigencia del FONAVI. A su vez, la implementación de estos programas implicó una resignificación de la relación entre el Estado nacional, los Estados provinciales y los municipios, a partir de la nueva tendencia recentralizadora de la toma de decisiones. Junto a estas modificaciones, se generó la necesidad de crear nuevos espacios que cumplieren la función de actuar de mediadores entre las demandas sociales y las decisiones del gobierno nacional.

El Consejo Federal de la Vivienda, incluido dentro del Sistema Federal de Viviendas, jugaría un rol central en este período, ya que se constituyó en el ámbito en donde se acordaría la distribución de los cupos entre las provincias. Dicho consejo se encontraba formado por los responsables de los Institutos Provinciales de la Vivienda y por representantes del Poder Ejecutivo Nacional. Esta dinámica de funcionamiento revirtió la descentralización propuesta por la Ley n° 24.464 y estableció nuevas definiciones, como la de construir diferentes tipos de vivienda que se ajustasen a la realidad de cada región del país. No obstante, si bien estos cambios generarían una centralización del control de la política habitacional, también los municipios se transformarían en uno de los actores clave de la gestión de las diferentes operatorias, debido a que la ejecución de las obras por parte de los gobiernos locales era entendida como una forma de agilizar el flujo de recursos y de acelerar el proceso de reactivación económica. Mientras tanto, las provincias serían las responsables de una serie de funciones, como aprobar las obras hidráulicas de los proyectos de urbanización, articular la provisión de infraestructuras y equipamiento social y colaborar con los municipios en la adjudicación y escrituración de las viviendas (Varela y Fernández Wagner, 2012).

Figura n° 7. Construcción de viviendas populares, La Plata, 2009.

Fuente: Archivo Fotográfico del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.



Programa Federal de Construcción de Viviendas

El PFCV se lanzó en el año 2004 y subsumía dos subprogramas. El primero de ellos, el Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios, consistió en la realización de conjuntos habitacionales por parte de los gobiernos locales que recibieron financiamiento del Poder Ejecutivo Nacional y, el segundo, el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, estaba destinado a la implementación de un conjunto de acciones tendientes a mejorar la infraestructura y los servicios de las urbanizaciones informales. Posteriormente, se pondría en marcha el denominado Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, que, de acuerdo a Varela y Fernández Wagner, (2012) representó una importante novedad en la formulación de políticas habitacionales en la Argentina, debido a que estaba destinado a mitigar el déficit cualitativo de viviendas, que históricamente fue más significativo que el déficit cuantitativo. Las viviendas cualitativamente deficientes son aquellas que presentan una

buena base estructural pero que poseen alguna de las siguientes características: estar incompletas, carecer de servicios en el interior, poseer deficiencias en las terminaciones o requerir algunas ampliaciones.

También puede mencionarse el Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, destinado a la construcción de viviendas por medio de cooperativas organizadas en los ámbitos barriales, que pretendió agrupar a los beneficiarios de planes sociales, como Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de disminuir los graves problemas de desempleo que aquejaban al país en esos años. A su vez, también se implementó el Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización de Recupero de la Cuota FONAVI y el Programa Federal de Reactivación de Obras FONAVI, con el objetivo de finalizar proyectos que se habían paralizado a causa de la crisis económica en los años previos.

Según Fernández Wagner (2014), teniendo en cuenta la totalidad de estos programas aplicados a escala nacional, entre mayo de 2003 y junio de 2014, se generaron 1.080.767 soluciones habitacionales, contabilizando la construcción de viviendas completas, ampliaciones y mejoramientos, e incluyendo aquellas obras terminadas, en ejecución y las que aún no se habían iniciado en ese momento. Rodolfo (2007) indica que el PFCV tuvo como meta, para su primera fase, lanzada en 2004, la creación de 120.000 viviendas y la generación de 360.000 empleos (directos e indirectos), mientras que en la segunda fase, que se implementó a partir del año 2006, se planificaron construir 300.000 viviendas. A su vez, del Río (2009) menciona que la inversión proyectada por la política del PFCV en la RMBA fue equivalente al crecimiento demográfico del período intercensal 1991-2001, al mismo tiempo que el monto de las inversiones realizadas en política habitacional entre los años 2004 y 2007 resultó comparable con lo realizado en los veintisiete años precedentes, entre 1976 y 2003. Esto representó un salto cuantitativo muy importante en relación a las políticas públicas de las décadas precedentes, si se considera que mediante el FONAVI, entre los años 1978 y 1992, se construyeron un promedio de 32.000 viviendas anuales (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002).

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos que implicó la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de invertir cuantiosos recursos en la cuestión habitacional, pueden destacarse también una serie de aspectos negativos que no resultan menores. En primer lugar, Ostuni (2007) menciona que, a diferencia del FONAVI –que formaba parte de una política de Estado y que contaba con una fuente de financiamiento que se estableció por una ley–, el PFCV se financió con partidas del superávit fiscal que nunca fueron institucionalizadas y, por lo tanto, su continuidad quedó ligada a los cambios en la coyuntura política. En segundo lugar, Fernández Wagner (2014) señala que el objetivo central de dichas políticas estuvo principalmente relacionado con el sostenimiento de la actividad económica y la generación de empleo, mientras que la cuestión urbana y el acceso a la vivienda aparecieron en un segundo plano. Esto provocó que, a pesar del incremento del presupuesto para el financiamiento de los programas habitacionales, los problemas de acceso a la vivienda no lograran mitigarse. Concretamente, la causa de este resultado reside en la formulación de políticas habitacionales aisladas, que no se articularon con otro tipo de medidas destinadas a fortalecer instrumentos de política fiscal y urbana, que hubiesen permitido contener la especulación inmobiliaria. De esta forma, uno de los inconvenientes más severos durante este período, en cuanto a las políticas de vivienda, fue la deficiencia en la gestión y generación de suelo urbano.

A esta cuestión, Ostuni (2007) agrega que dichas políticas sin articulación con el entorno, contribuyeron a profundizar la segregación socioespacial de los sectores populares, debido a que los programas se concretaron en lugares donde el suelo urbano era más económico, en localizaciones periféricas, sin las conexiones necesarias con el resto de la ciudad. También puede agregarse que las grandes beneficiadas con la implementación de estas políticas fueron las empresas constructoras, las que accedieron a la realización de cada uno de los proyectos mediante las licitaciones correspondientes. Esto refleja una continuidad con respecto a los

Soluciones habitacionales

Aspectos negativos del PFCV



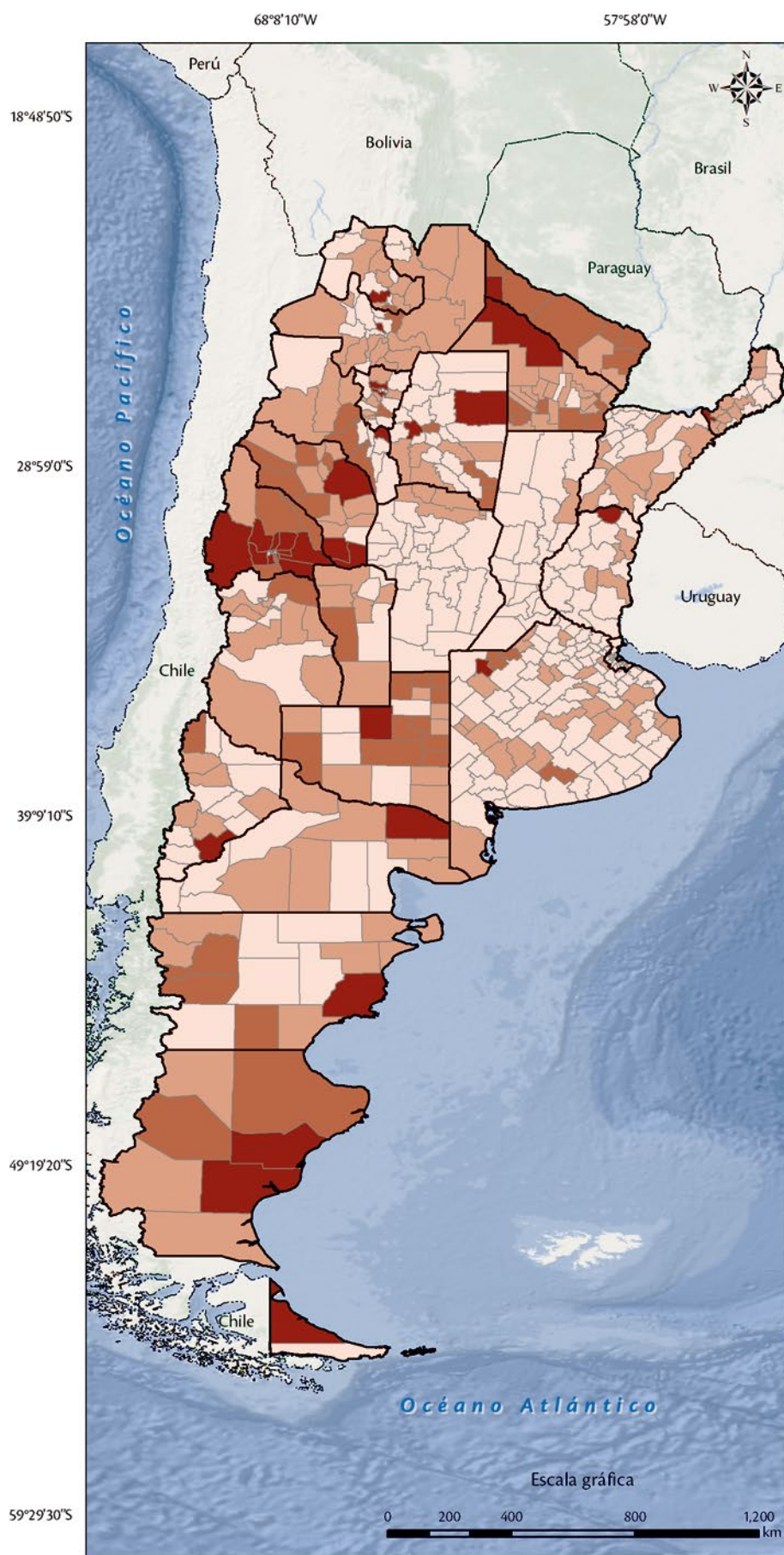
tradicionales programas habitacionales, evidenciando el sostenimiento de la histórica relación entre el Estado y los empresarios más importantes de este rubro.

Resulta interesante analizar, mediante algunos datos concretos, la incidencia de la inversión pública realizada en la primera década del siglo XXI sobre la situación habitacional a nivel nacional. En el mapa n° 1 puede verse a escala departamental el porcentaje que representaron las viviendas sociales construidas en el período 2003-2013 sobre la totalidad del parque habitacional. En este sentido, se evidencia que el PFCV adquirió una mayor importancia relativa en aquellos departamentos pertenecientes a regiones extrapampeanas, donde en algunos casos la inversión pública en vivienda social alcanzó valores superiores al 15% del total de las viviendas. Esto se percibe especialmente en las provincias del sur de la Patagonia (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), en las provincias del NOA, Chaco, Formosa, San Juan y La Pampa.

Paralelamente, en lo que respecta a otros indicadores relevados por el censo del año 2010, los datos arrojan resultados ambiguos. Por ejemplo, el Déficit Habitacional Cuantitativo Compuesto (que se define por la relación numérica entre viviendas y hogares, y por la residencia en viviendas de tipo irrecuperable) registró un leve incremento, del 9,6% al 10,8%. Pero si se desagregan los componentes de este indicador, se ve un aumento del Déficit Habitacional Simple (que constituye la relación entre el número de viviendas particulares habitadas y el número total de hogares), del 3,6 al 7%, evidenciando las dificultades que encontraron los hogares conformados durante este período para acceder a una vivienda. Al mismo tiempo, las Viviendas Irrecuperables Habitadas (que son aquellas que entran en la categoría de rancho, casillas, local no construido para habitación, viviendas móviles y también personas viviendo en las calles, en una pieza de hotel o pensión), descendieron del 6% al 3,8%, como consecuencia de la aplicación de políticas tendientes a mejorar el parque habitacional existente y al ciclo de recuperación económica, que permitió a los hogares particulares realizar inversiones en la infraestructura de sus propios inmuebles.

Si se detalla la variación intercensal del Déficit Habitacional Cuantitativo Compuesto a lo largo del país, se percibe que se produce un leve ascenso de este indicador en todas las regiones, excepto el NEA, donde se observó una reducción del 16,8% al 14,5%. No obstante, si se realiza un análisis a nivel departamental, queda en evidencia que tanto el NOA como el NEA continúan experimentando las situaciones más críticas a nivel nacional, mientras que la región pampeana presenta los índices más alentadores (mapa n° 2).

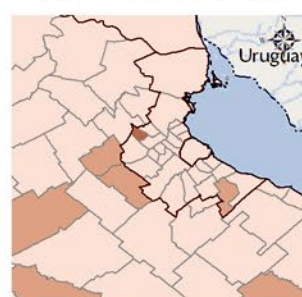
De igual manera, si se consideran los componentes del Déficit Habitacional Cualitativo (que muestra la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias, es decir, aquellas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones o se encuentran incompletas), se registra una importante disminución, del 15,6% al 12,7%, de los hogares que habitan en viviendas recuperables (que son aquellas que requieren mejoras en los materiales que las componen y que, por lo tanto, mediante intervenciones públicas o inversiones realizadas por sus propios habitantes, pueden alcanzar el rango de aceptables) y una leve reducción, del 9,4% al 8,6%, de los hogares que habitan en viviendas no deficitarias pero en medios no consolidados (es decir, aquellas viviendas con buena infraestructura pero ubicadas en lugares que no poseen los servicios básicos ni la infraestructura urbana suficiente). No obstante, los hogares con hacinamiento crítico (donde habitan un promedio de más de tres personas por cuarto) que se encuentran en viviendas no deficitarias, sufrieron un ligero incremento, del 1,2% al 1,6%. En este caso, al observar las desigualdades del interior del país, queda en evidencia que todas las regiones lograron reducir el Déficit Habitacional Cualitativo, aunque en el NEA y en el NOA las cifras continúan siendo altas (35,2% y 28%, respectivamente), mientras que la Patagonia posee los valores más bajos (13,2%) pero con importantes diferencias intrarregionales. En el mapa n° 3 puede verse el desagregado por departamentos y la comparación con los datos del censo del año 2001.



#### Situación relativa



#### Situación relativa RMBA



#### Referencias

##### Viviendas sociales nuevas (%)

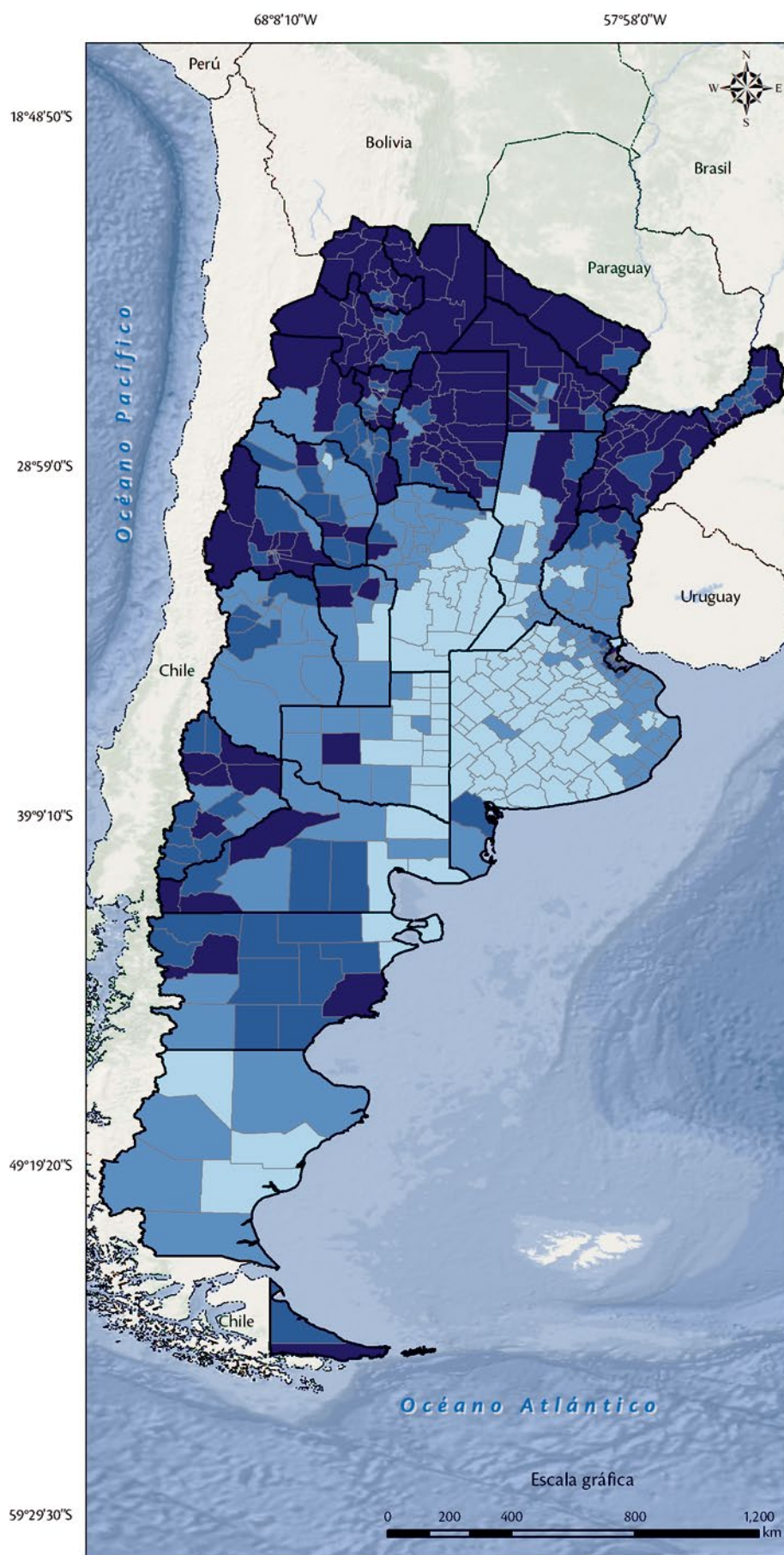
- Menos de 5%
- 5,01% - 10%
- 10,1% - 15%
- Más de 15%
- Departamentos
- Provincias
- Países limítrofes



Escala gráfica 1:250

Mapa nº 1: Porcentaje de viviendas sociales nuevas sobre el total de viviendas existentes, desagregado por departamentos. Argentina, 2003-2013.  
Fuente: ATLAS-ID.

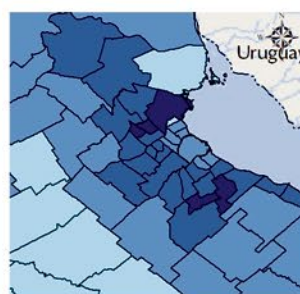




Situación relativa



Situación relativa RMBA



Referencias

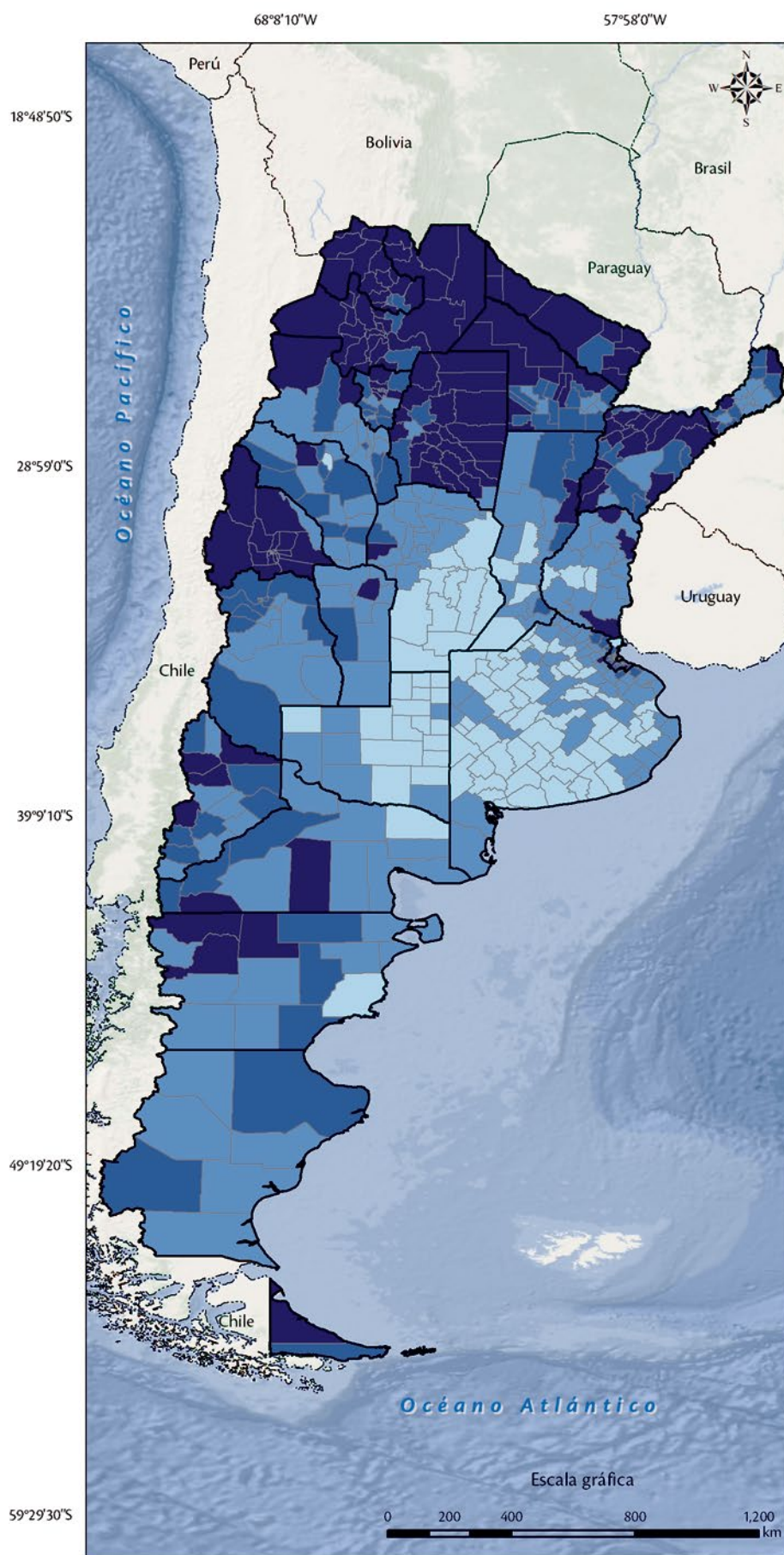
Déficit habitacional cuantitativo (%)



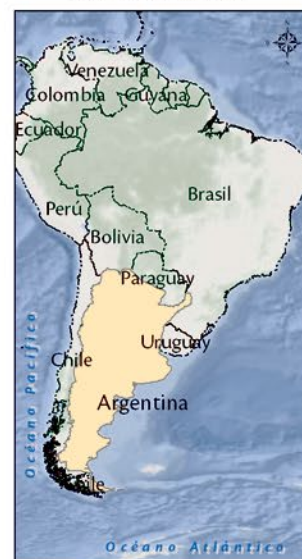
Escala gráfica 1:250

Mapa nº 2a: Déficit habitacional cuantitativo compuesto, por departamentos. Argentina, 2001.  
Fuente: ATLAS-ID.

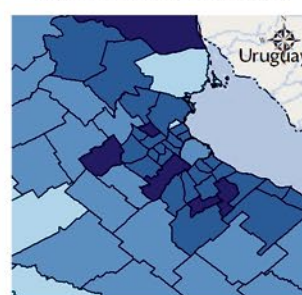




#### Situación relativa



#### Situación relativa RMBA



#### Referencias

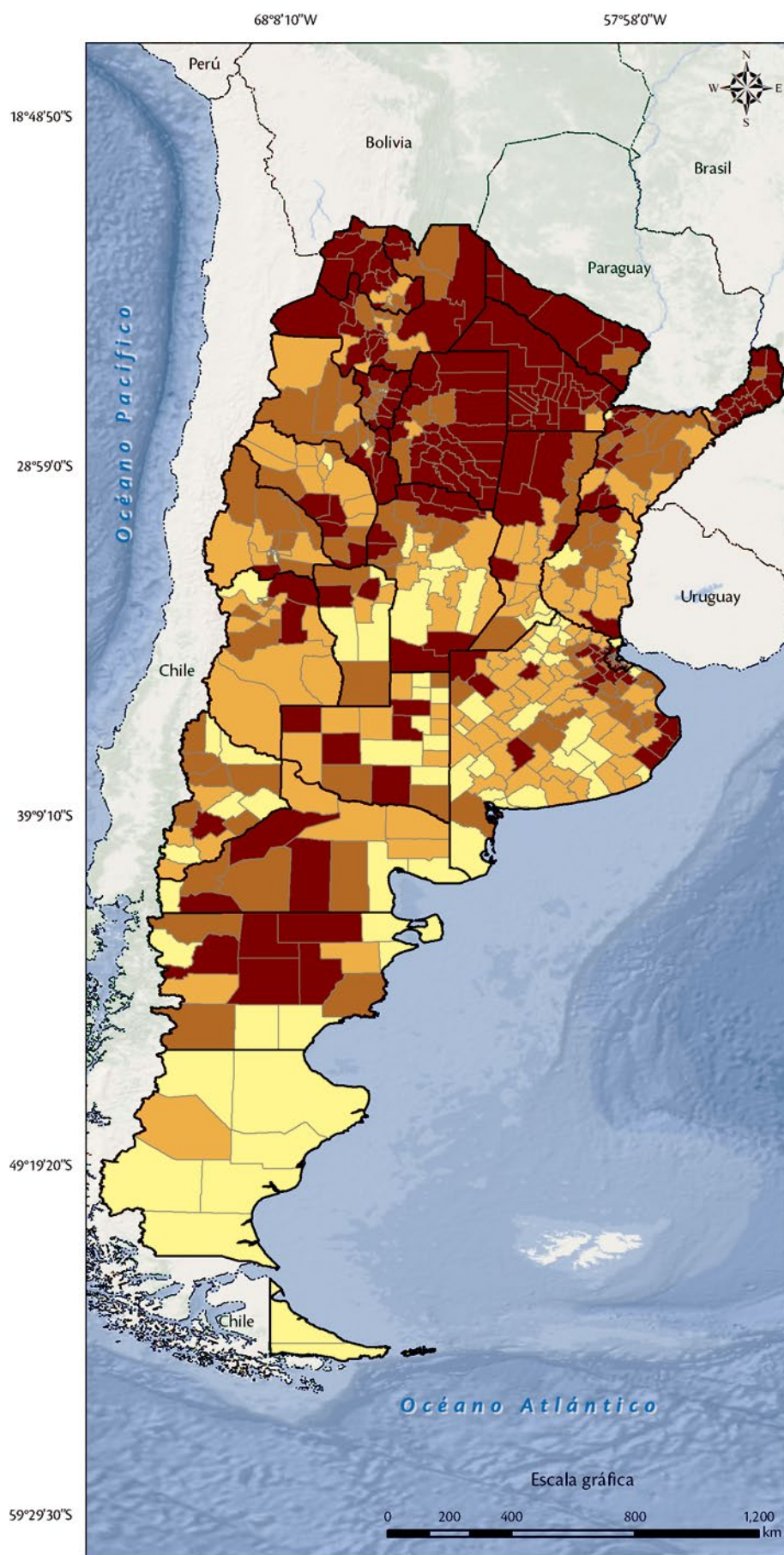
##### Déficit habitacional cuantitativo (%)



Escala gráfica 1:250

Mapa n° 2b: Déficit habitacional cuantitativo compuesto, por departamentos. Argentina, 2010.  
Fuente: ATLAS-ID.

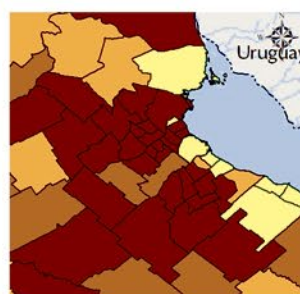




Situación relativa



Situación relativa RMBA



Referencias

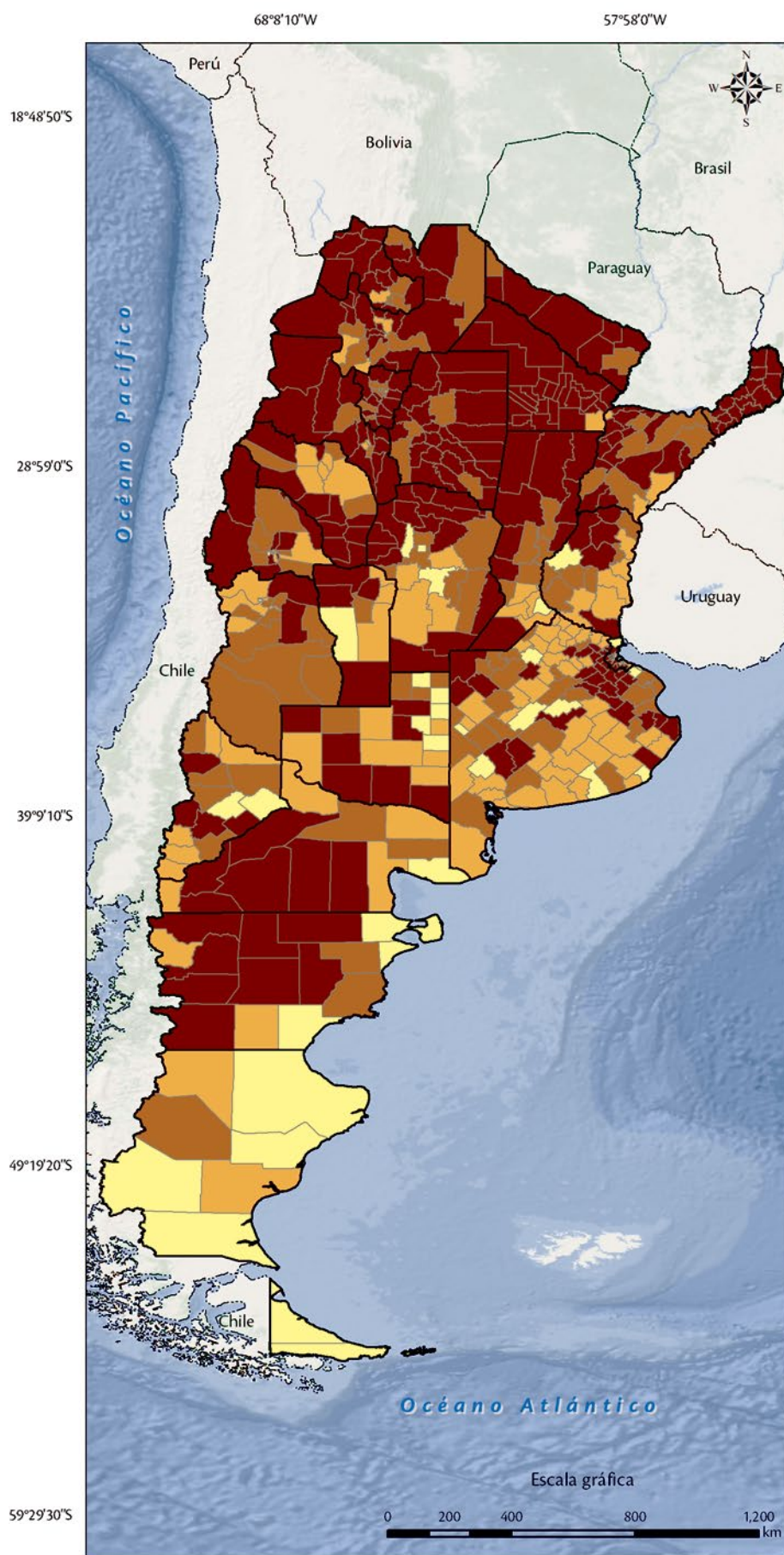
Déficit habitacional cualitativo (%)



Escala gráfica 1:250

Mapa n° 3a: Déficit habitacional cualitativo compuesto, por departamentos. Argentina, 2001.  
Fuente: ATLAS-ID.

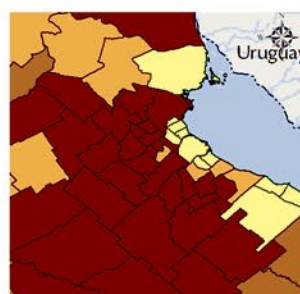




Situación relativa



Situación relativa RMBA



Referencias

Déficit habitacional cualitativo (%)



Mapa n° 3b: Déficit habitacional cualitativo compuesto, por departamentos. Argentina, 2010.  
Fuente: ATLAS-ID.

Posteriormente, en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) se lanzó otra medida de gran impacto en materia habitacional: el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.). Su finalidad consistía en reorientar los recursos que anteriormente habían sido destinados al PFCV al subsidio de la demanda por medio de un programa de créditos, que se inició en el año 2012, mediante el Decreto n° 912/12. Pero fundamentalmente la intención de esta medida era la de dinamizar al sector de la construcción y, de esta manera, contrarrestar la caída de la actividad económica, que se había producido en el país a partir del año 2012 (del Río, 2016).

Este programa preveía la asignación de 400.000 créditos en el lapso de cuatro años, con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda propia a una determinada proporción de la población con cierto grado de solvencia:

En particular, el Pro.Cre.Ar apunta a los sectores medios que en la última década sufrieron un proceso de inquilinización, dado el desfasaje de la relación entre el poder adquisitivo del salario, las condiciones hipotecarias y el alza del precio de los inmuebles (del Río, 2016, p. 137).

#### Condiciones de Pro.Cre.Ar

Las condiciones que harían posible la incorporación de este sector social al programa de créditos hipotecarios serían: 1) la posibilidad de contar con tasas de interés fijas y subsidiadas, de entre el 2 y el 14%, que resultaban menores a la inflación y al resto de las opciones de créditos disponibles hasta el momento; 2) la extensión del plazo de pago de veinte a treinta años para la línea “construcción”, en el segmento de menores ingresos; 3) la flexibilidad para la adjudicación, que permitía el acceso al crédito para trabajadores que no se encontraban en relación de dependencia; 4) la decisión política de establecer como objetivo del crédito la financiación de la vivienda familiar única y permanente; 5) la transparencia del proceso de asignación, que se realizó por sorteo; 6) la definición de otorgar los créditos de acuerdo a la ponderación de la distribución geográfica del déficit habitacional, los ingresos de los grupos familiares, las prioridades según la vulnerabilidad social de cada región, entre otras cuestiones (del Río, 2016).

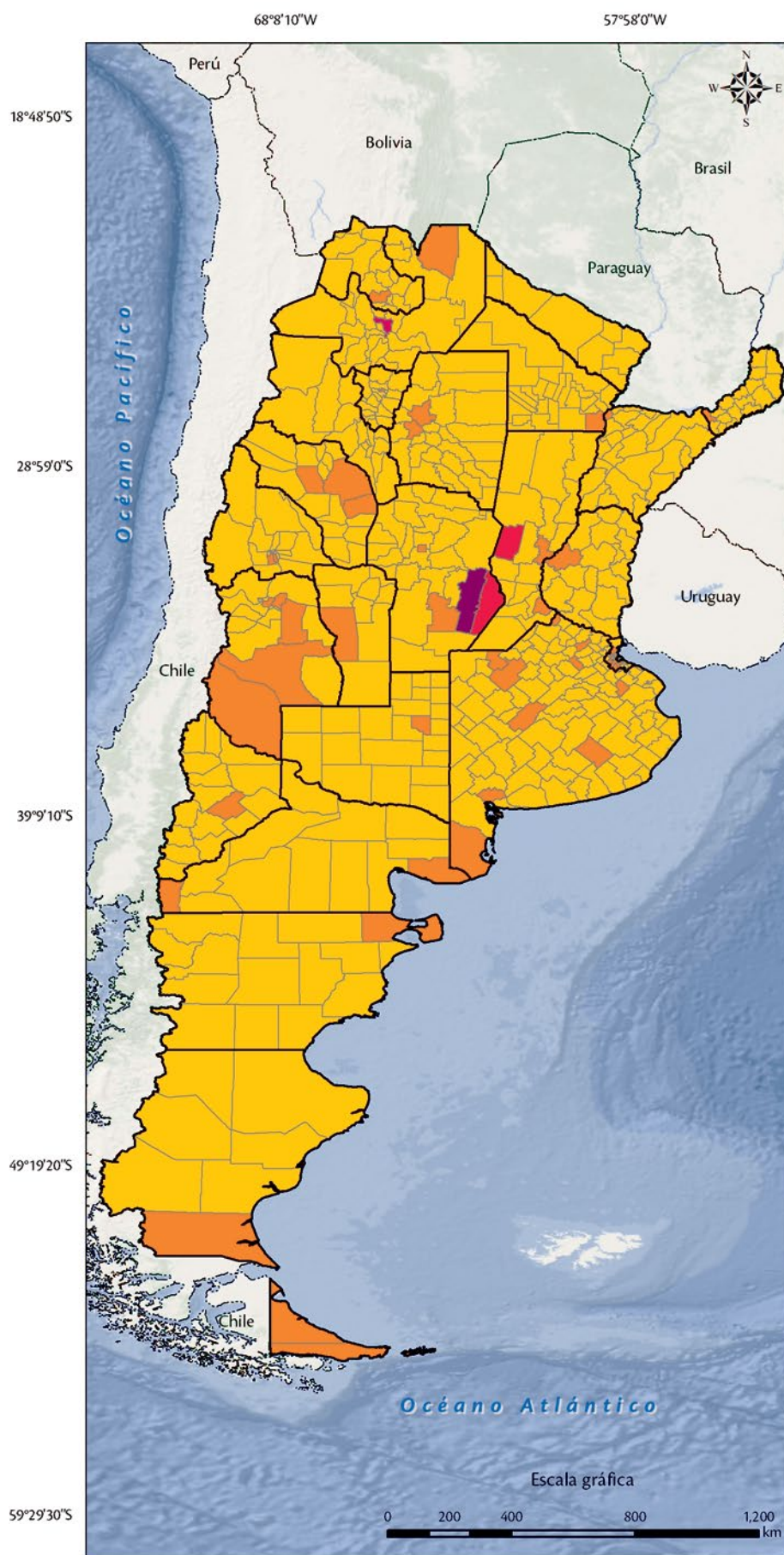
#### Cuatro líneas iniciales

En la etapa inicial, el programa incluiría cuatro líneas: el desarrollo de proyectos urbanísticos, créditos para la construcción, para la ampliación o terminación, y para la refacción de la vivienda. La iniciativa de los desarrollos urbanísticos consistía en la construcción de conjuntos habitacionales, conformados por viviendas multifamiliares o dúplex, realizados en tierras pertenecientes al Estado Nacional. Se realizarían en diferentes ciudades del país (mapa n° 4) y tendrían como destinatarios a aquellos beneficiarios del crédito que no contaban con terreno propio. La construcción estaría a cargo de empresas privadas, que accederían a la ejecución del proyecto por medio de licitaciones, mientras que los adjudicatarios debían aportar una cierta cantidad de dinero durante el período de la construcción, para poder acceder a la vivienda. Por su parte, en la línea construcción, se exigía a los beneficiarios contar previamente con un terreno urbano, con los servicios y la infraestructura necesaria, o también se brindaba la posibilidad de realizar las obras en lotes pertenecientes a personas que tuvieran alguna relación de parentesco (del Río, 2016).

#### Efectos negativos del programa

Poco tiempo después del lanzamiento de esta política, se observó una agudización de los efectos negativos de la especulación inmobiliaria, que se tradujo en una suba de los precios del suelo urbano y de los materiales de la construcción. Esto ocasionó que, en septiembre del año 2013, se pusieran en marcha dos líneas adicionales: una para la compra de terrenos y otra destinada a la adquisición de viviendas a estrenar. No obstante, del Río (2016) menciona que esta reformulación del programa no logró mitigar las consecuencias indeseadas, sino que más bien se evidenció que el incentivo a la compra de terrenos profundizó la especulación en relación al suelo urbano, mientras que la línea destinada a la adquisición de inmuebles se encontró con restricciones en la oferta. Frente a esta situación,

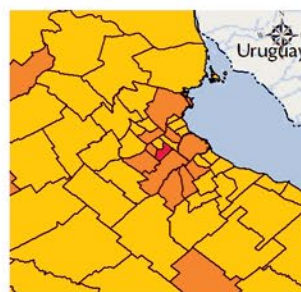




Situación relativa



Situación relativa RMBA



Referencias

Desarrollos urbanísticos Pro.Cre.Ar.



Departamentos

Provincias

Países limítrofes



Escala gráfica 1:250

Mapa nº 4: Desarrollos urbanísticos Pro.Cre.Ar. en ciudades argentinas.

Fuente: elaboración personal sobre la base de datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Figura nº 8. Desarrollo urbanístico de Pro.Cre.Ar, autor anónimo, Posadas, 2018. Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

debieron flexibilizarse los requisitos para la compra de viviendas e implementarse acciones conjuntas, entre distintos organismos del Estado, para disponer de tierras fiscales que estuvieran en condiciones de ser adquiridas por los beneficiarios. El ANSES, por ejemplo, desarrolló medidas para superar el escollo de la falta de disponibilidad de suelo urbano comprando tierras en diferentes ciudades del país.



*Barrios populares: desregulación del mercado del suelo y expansión de la informalidad urbana*

Cravino, del Río y Duarte (2008) mencionan que, durante las últimas décadas, en los veinticuatro partidos que conforman el Conurbano Bonaerense la población residente en villas y asentamientos creció más rápido que la población total. Específicamente, en el período 2001-2006 la informalidad urbana fue la forma principal de crecimiento poblacional de la RMBA, ya que de cada cien nuevos habitantes en los veinticuatro partidos del Conurbano Bonaerense, 60 se radicaron en villas y asentamientos informales y sólo 40 en la ciudad formal.

**Informalidad urbana en la RMBA**

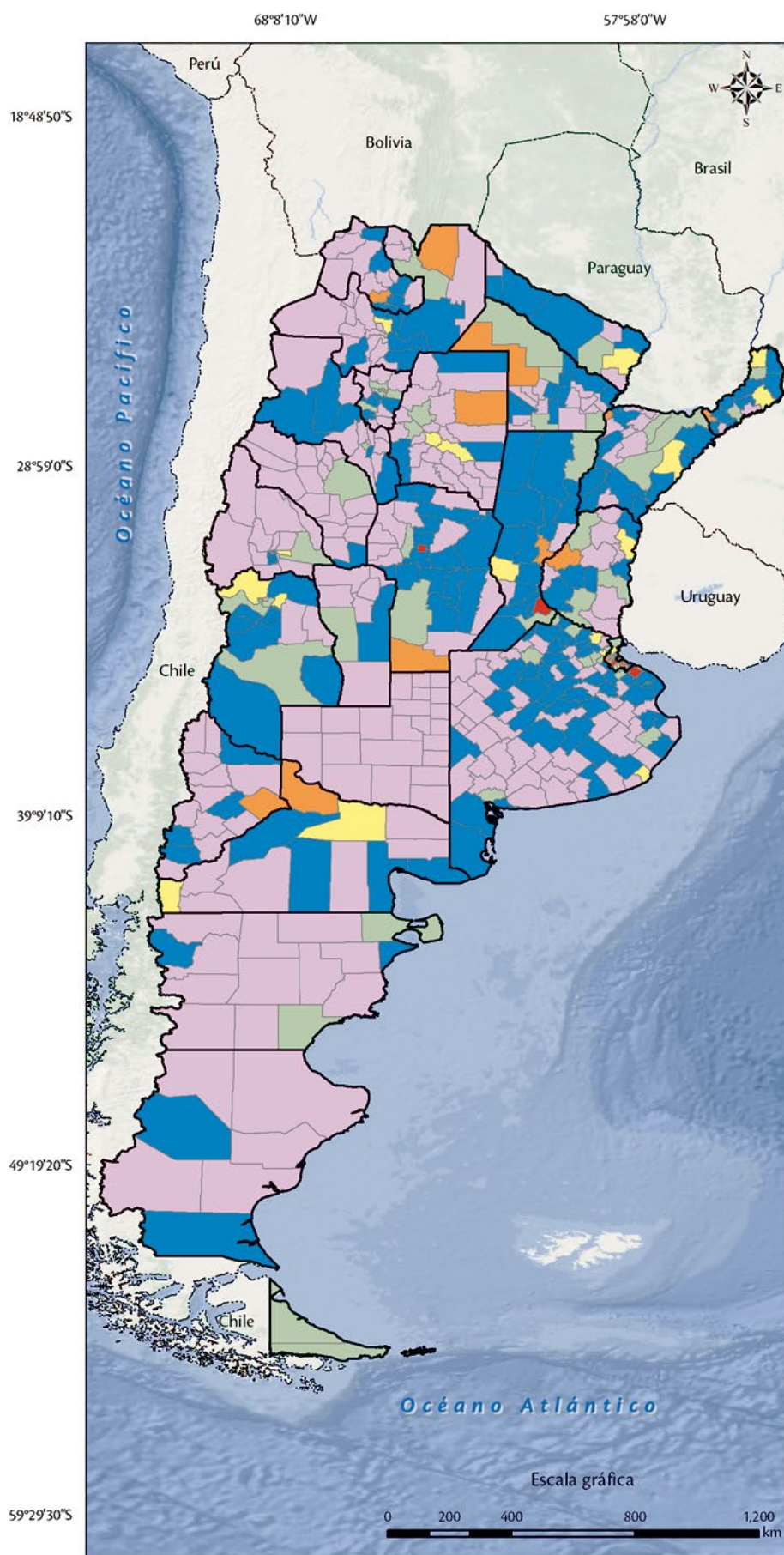
De esta manera, según Cravino (2014), en las últimas décadas se han producido algunos cambios importantes en relación a las características de la informalidad urbana en la RMBA: en primer lugar, se destaca el crecimiento sostenido de la población residente en estos barrios desde la década de 1980, que implicó también el repoblamiento de algunas villas que habían sido erradicadas por la última dictadura militar; y, en segundo lugar, se aprecia un incremento de la proporción de habitantes inquilinos, que supera el 50% en promedio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas tendencias no han logrado revertirse en períodos donde primaron gobiernos con mayor desarrollo de políticas sociales, como sucedió entre los años 2003 y 2015, debido a que no se registraron modificaciones en las orientaciones liberales que regulan el acceso al suelo y a la vivienda. De este modo, a pesar del significativo incremento de la producción de vivienda social que caracterizó a este período, no se alcanzó a cubrir el déficit habitacional presente en los sectores populares, con lo cual continuó el proceso de expansión y crecimiento de las villas y los asentamientos.



Existen diferentes relevamientos que dan cuenta de la dimensión de los asentamientos informales y de su distribución en el territorio. En primer lugar, la organización Techo realizó un relevamiento de asentamientos informales (la organización define como asentamiento informal un lugar habitado por ocho familias o más, con ausencia de servicios básicos y sin titularidad del suelo), que abarcó gran parte del territorio argentino: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias de Buenos Aires y Córdoba, el Gran Resistencia, algunos departamentos de la provincia de Misiones (Depto. Capital, Oberá, Eldorado y San Vicente), algunos departamentos de la provincia de Salta (Orán, Rosario de la Frontera, Gran Salta y Tartagal), el Área Metropolitana de Rosario, San Miguel del Tucumán, el Alto Valle de Río Negro, el Alto Valle de Neuquén, Plaza Huincul, Cutral-Co y Arroyito. En él se señala que en la provincia de Buenos Aires existen 1.352 asentamientos (entre villas y asentamientos precarios), que incluyen 397.705 hogares. En tanto, a nivel nacional se registraron 2.432 asentamientos, en donde habitan 650.685 hogares (TECHO, 2016).

A su vez, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda), realizado en 2016, identificó un total de 1.585 barrios populares, distribuidos en ochenta y tres partidos de la provincia de Buenos Aires. Se estima que habitan unos 420.000 hogares distribuidos en 854 asentamientos precarios, 415 villas y 316 barrios clasificados como “otros”. Dicho registro es un instrumento creado a raíz de la aprobación de la Ley Provincial n° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, en cuya elaboración tuvieron un importante protagonismo diversas organizaciones sociales con una amplia trayectoria en la materia. Esta ley presenta una importante novedad en lo que respecta a las políticas públicas dirigidas a la urbanización e integración de los barrios populares, creando una serie de herramientas destinadas a favorecer el acceso al suelo urbano, la vivienda, la infraestructura y los servicios básicos para todos los habitantes de la ciudad. De esta forma, la normativa establece cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Entre los instrumentos más relevantes que la ley promueve se encuentran: los programas para la generación de lotes con servicios, la creación del régimen de integración de villas y asentamientos, el fomento de los créditos para la mejora del hábitat, el establecimiento de zonas de promoción del hábitat social.

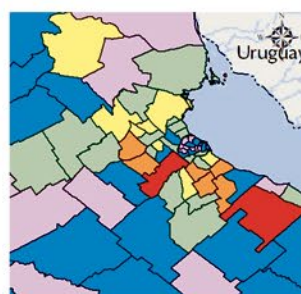
Por su parte, el Decreto Nacional n° 358 del año 2017, que creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (ReNaBaP), reconoce la existencia de más de 4.300 asentamientos informales en todo el país. En el mapa n° 5 puede verse la cantidad de barrios populares relevados por el ReNaBaP en cada departamento del país. Cabe mencionar que el registro estuvo a cargo de numerosas organizaciones sociales que, a pesar de tener una importante cobertura del territorio nacional, no están presentes en todas las ciudades, con lo cual los barrios populares que figuran en el mencionado decreto no constituyen la totalidad de los existentes en el país. De hecho, hay numerosos departamentos en los que no se registró ningún asentamiento, e incluso tampoco aparecen datos de la provincia de La Pampa y, en otras provincias, como Santa Cruz y La Rioja, sólo se cuenta con información de un departamento. Del listado de estos barrios populares se observa que la provincia de Buenos Aires cuenta con la mayor cantidad, destacándose los partidos de La Plata (158), La Matanza (119), Moreno (83) y Florencio Varela (70). Luego, en Córdoba sobresale el departamento Capital, con 114 barrios populares; en la Provincia de Santa Fe, se relevaron 175 barrios populares en Rosario y 76 en el departamento Capital. En la Provincia de Chaco, en el departamento de San Fernando aparecen 166 barrios populares y, en el departamento Capital de Misiones, 92.



#### Situación relativa



#### Situación relativa RMBA



#### Referencias

##### Barrios Populares ReNaBaP

- 1 - 10
- 11 - 28
- 29 - 51
- 52 - 92
- 93 - 175
- Departamentos
- Provincias
- Países limítrofes



Escala gráfica 1:250

Mapa n° 5: Cantidad de barrios populares por departamento, según ReNaBaP, 2017.  
Fuente: elaboración personal sobre la base de datos del Decreto Nacional n° 358/17.





Figura nº 9. Entrega de certificados de vivienda familiar, Buenos Aires, 2017.  
Fuente: Registro Nacional de Barrios Populares.

La llegada de la alianza Cambiemos al gobierno, en diciembre de 2015, provocó un alteración de rumbo en la política económica, implementando, en un breve lapso de tiempo, un conjunto de medidas que beneficiaron a los sectores más concentrados de la economía y, al mismo tiempo, tuvieron un fuerte impacto sobre las condiciones de vida de la mayor parte de la población, especialmente los sectores asalariados, los trabajadores informales y los grupos sociales vulnerables. Entre esas políticas, se destacan la devaluación del peso, el aumento tarifario de los servicios básicos, la eliminación de las retenciones a la exportación de los *commodities*, la suba de la tasa de interés, la liberación a los movimientos de capitales y la apertura del mercado. Este contexto actuó favoreciendo el desarrollo de la especulación financiera en detrimento de la inversión productiva y, como resultado, se generó una acelerada fuga de capitales, un fuerte déficit comercial y de cuenta corriente, que se cubrió con un permanente endeudamiento externo.

En materia de política habitacional y de urbanismo, la gestión de Cambiemos no implementó ningún programa que tuviese como objetivo la construcción de viviendas sociales, ni tampoco impulsó medidas destinadas a la reducción del déficit habitacional cualitativo. El eje central de este modelo consistió en la reformulación del Pro.Cre.Ar, el cual se relanzaría a partir del año 2016. En el primer año de la nueva gestión, los créditos se limitarían únicamente a la financiación de la compra de viviendas nuevas o usadas, eliminando las líneas que tenían por objetivo la construcción, la refacción y la ampliación de los inmuebles. Otro cambio significativo, fue la decisión de subsidiar el capital inicial en lugar de la tasa de interés. El mismo sería indexado por el índice UVI, más una tasa de interés del 5%. La Unidad de Vivienda (UVI) comenzó a implementarse por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en abril de 2016, con el objetivo de calcular la actualización de la cuota de los créditos hipotecarios. Dicha variable se obtenía a través de la estimación del promedio ponderado del valor del metro cuadrado de construcción, en seis ciudades del país tomadas como referencia: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Salta, Paraná y Santa Fe. La UVI se definió, en ese entonces, como la milésima parte de ese valor (Dellatore, 11/07/2016). No obstante, a los pocos meses, el BCRA decidió reemplazar la UVI por la UVA (Unidad de Valor Adquisitivo), un índice de similares características que tomaría el mismo valor inicial que la UVI, pero que se actualizaría por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), elaborado por esta misma institución, por medio del Índice de Precios al Consumidor (IPC) (Donovan, 16/09/2016).

---

EL RETORNO A LOS  
LINEAMIENTOS  
NEOLIBERALES  
EN MATERIA DE  
URBANISMO Y POLÍTICAS  
HABITACIONALES: LOS  
CRÉDITOS HIPOTECARIOS  
AJUSTADOS POR  
INFLACIÓN.

Política habitacional  
de Cambiemos



*Página siguiente:*  
Figura n° 10. Asentamiento  
Barrio Santo Tomás de  
Aquino, Villa Cabecera  
de Las Heras, 2016.  
Fuente: Registro Nacional  
de Barrios Populares.

El nuevo mecanismo de créditos hipotecarios que se ajustan por inflación transfiere el riesgo crediticio a los deudores y asegura a los bancos una rentabilidad al ofrecer préstamos a muy largo plazo, en los que las cuotas se actualizan mes a mes y el capital es ajustado de acuerdo a la evolución de la UVA. Con lo cual, si en el lapso de tiempo en el cual se produce el pago del crédito la inflación supera al incremento de los salarios, los deudores experimentan una extensión del plazo del pago de la deuda y también un incremento del capital adeudado. Además, a diferencia de la etapa anterior, donde sólo los bancos públicos estaban habilitados para gestionar los créditos, desde el relanzamiento del programa también se autorizó a los beneficiarios a optar por bancos privados. Asimismo, se modificó la modalidad de asignación, abandonando el mecanismo del sorteo e implementando un sistema de puntaje (Dellatore, 11/07/2016).

Paralelamente, desde 2016, el gobierno de la alianza Cambiemos también fomentó el acceso a los créditos hipotecarios bajo la modalidad de ajuste por inflación, por fuera del programa Pro.Cre.Ar., con el objetivo de dinamizar el mercado inmobiliario y, de esta manera, reactivar la actividad económica. La diferencia entre los créditos tomados bajo el programa Pro.Cre.Ar. y aquellos que se adquirirían de manera particular es que estos últimos no contaban con el subsidio al capital inicial otorgado por el Estado Nacional.

A raíz de esta política, durante el año 2017, los créditos hipotecarios otorgados por el sistema financiero crecieron significativamente desde la implementación de la modalidad de ajuste por inflación. A poco más de un año de haberse lanzado esta política, los bancos habían destinado un total de 5.000 millones de pesos a los créditos hipotecarios en UVAs (Banco Central de la República Argentina, 24/04/2017). No obstante, el auge del crédito hipotecario implicó modificaciones en el destino de los recursos y en las tasas de interés, que generaron un menor impacto en la actividad económica y situaciones más riesgosas para los deudores.

#### Créditos ajustados por inflación

En contraposición a los créditos hipotecarios tradicionales (aquellos que poseen una tasa de interés semifija, variable o combinada), los créditos ajustados por inflación tienen la ventaja de contar con menores requisitos para la adjudicación, con cuotas iniciales accesibles, muy similares a las del pago de un alquiler. Esto puede generar la ilusión de constituir una opción válida para los sectores trabajadores que encuentran restringida la posibilidad de acceder a los créditos hipotecarios convencionales. Sin embargo, en contextos de inestabilidad económica y altos índices de inflación, como suelen predominar en la Argentina, existe un alto riesgo de que los préstamos se vuelvan impagables si los incrementos en los ingresos de los trabajadores quedan muy por debajo de los niveles de inflación. A partir de 2018, con la brusca devaluación del dólar y la consecuente disparada de los precios, las debilidades de esta modalidad de créditos hipotecarios quedarían en evidencia. Como resultado, se registró una importante disminución de la cantidad de créditos otorgados y, a la vez, surgieron numerosos inconvenientes con los beneficiarios que percibieron aumentos exorbitantes en las cuotas y en la actualización del capital.

Otro aspecto a destacar en materia de hábitat en estos años fue la sanción del ya mencionado Decreto Nacional n° 358/17, que reconoció la existencia de más 4.300 asentamientos informales por medio de la creación del ReNaBaP. Esta medida resultó de fundamental importancia, ya que permitió otorgar certificados de tenencia a todos los hogares que habitaban en dichos barrios populares, constituyendo un antecedente para futuros procesos de regularización dominial. Asimismo, este reconocimiento también permitió iniciar un abordaje de las situaciones de informalidad que, además de brindar a sus habitantes mayor seguridad en la tenencia de las viviendas, generó oportunidades de proyectar otro tipo de políticas, tendientes a urbanizar los asentamientos e integrarlos con el resto de la ciudad.



Al analizar la producción del hábitat por medio de sus diferentes lógicas en los espacios urbanos argentinos, es posible percibir que, a pesar de las discontinuidades que se observan en la implementación de las políticas habitacionales, existen algunos denominadores comunes que han atravesado los distintos momentos considerados. En primer lugar, se destaca la hegemonía que la lógica mercantil ha mantenido en la producción del suelo urbano y de las viviendas, siendo la obtención de rentas y de ganancias el principal incentivo que ha guiado las inversiones desarrolladas por los propietarios de la tierra y los promotores inmobiliarios. En este sentido, se evidencia que la posibilidad de establecer mecanismos que intervengan en las reglas que rigen el mercado de los inmuebles y del suelo urbano no estuvo presente en ninguna de las gestiones estatales que se han sucedido hasta la actualidad, ni siquiera en aquellas que han desarrollado importantes políticas de corte keynesiano o de bienestar. En segundo lugar, esta desregulación del mercado inmobiliario constituye la causa principal de las desigualdades que se han generado en el acceso a los servicios básicos y a la infraestructura urbana por parte de los diferentes sectores sociales, dando lugar a procesos de segregación, que se intensificaron a medida que los bienes inmuebles adquirieron lazos más estrechos con la actividad financiera.

De esta manera, la implementación de la doctrina económica neoliberal en la Argentina, desde mediados de la década de 1970, dio lugar a la progresiva constitución de modelos urbanos caracterizados por la desintegración de los espacios comunes y la proliferación de diversas formas residenciales de carácter privado. Asimismo, las medidas que restringieron las posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda para los sectores populares (Ley n° 21.342 de desregulación de alquileres, reforma financiera de 1977, Decreto-Ley n° 8.912 en la provincia de Buenos Aires, etc.), junto a la caída del salario real y las políticas represivas, generaron las bases para la expansión de la informalidad urbana. Estos procesos se agudizaron a partir de la década de 1990, con la profundización de las políticas que contribuyeron a la redistribución regresiva del ingreso, la desindustrialización, la privatización de los servicios urbanos, el incremento del desempleo, etc.

Luego de la salida del modelo de la convertibilidad, pero más específicamente desde el año 2003, se fueron gestando las bases para la consolidación de un

---

#### CONSIDERACIONES FINALES

nuevo ciclo político y económico, que se caracterizó por su alejamiento de los dogmas neoliberales y por una mayor presencia del Estado en algunos sectores estratégicos de la economía. En este sentido, si bien se incrementó notablemente la inversión pública destinada a la generación de infraestructura urbana y a programas de vivienda social (PFCV), los resultados fueron ambiguos en cuanto a su incidencia en la reducción de déficit habitacional. Dicha situación se debió a que estas políticas priorizaron los objetivos de recuperar los empleos perdidos en los años anteriores y reconstruir el mercado interno, pero relegaron a un segundo plano la necesidad de pensar en la integración urbana y en la posibilidad de que los sectores populares pudiesen acceder al derecho a la ciudad. Si a esto se adiciona el incremento exponencial de los precios del suelo urbano y de las viviendas, a causa de su valorización como bienes financieros, se comprende la razón por la cual los espacios urbanos argentinos continuaron con importantes niveles de segregación residencial a pesar de la recuperación del poder adquisitivo de los sectores populares. Asimismo, en relación a la política habitacional, se observó cierta continuidad con respecto a las décadas anteriores, ya que la construcción de los barrios de vivienda sociales estuvieron a cargo de las grandes empresas contratistas, lo cual no contribuyó a la implementación de medidas de planificación urbana que permitieran pensar las ciudades de manera integral.

Posteriormente, a través del lanzamiento del programa de créditos hipotecarios Pro.Cre.Ar., nuevamente se vieron los límites que la desregulación del mercado inmobiliario impuso a las políticas habitacionales. Los movimientos especulativos desatados a partir de la implementación de la medida provocaron el aumento exponencial de los precios del suelo urbano y de los materiales de la construcción, obligando a los distintos organismos del Estado a desplegar una serie de acciones *ad hoc* para contrarrestar los efectos negativos. En este sentido, si bien el PFCV y el Pro.Cre.Ar. representaron un avance muy importante en materia de política habitacional, hubiese sido importante proyectar un salto cualitativo, mediante un conjunto de nuevas medidas que aborden el derecho a la ciudad desde una perspectiva integral e impongan regulaciones al mercado inmobiliario. El retorno a las directrices neoliberales que se produjo con el cambio de gobierno, en diciembre de 2015, truncó esa posibilidad y redujo la intervención pública a una reformulación del programa de créditos hipotecarios, que perjudicó notablemente a sus beneficiarios. Por esta razón, se prevé que, frente a un retroceso de la lógica pública y una profundización de la hegemonía de la lógica mercantil en la producción del hábitat, se acentuarán los procesos de segregación y exclusión que venían experimentando los espacios urbanos de todo el país.

Frente a esta situación, vale rescatar los procesos vinculados a los actores pertenecientes a la lógica de las necesidades, que, en los últimos años, lograron materializar sus avances por medio del Re.Na.Ba.P. y, en la Provincia de Buenos Aires, mediante la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Estos marcos legislativos habilitan la posibilidad de desarrollar iniciativas que contemplen la realidad de los miles de barrios informales que existen en la Argentina y brindan herramientas para planificar espacios urbanos donde la mayoría de la población pueda disfrutar de los beneficios que implica la vida en la ciudad.