

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN
FLOREAL GORINI
ANUARIO DE INVESTIGACIONES
AÑO 2013

COMPLETAR NOMBRE DE DEPARTAMENTO

AUTOR/A: IVANA SOCOLOFF (COORD.) ANA COLOMBO BLANCO,
IVÁN KITAY, IGNACIO RULLANSKY Y LAURA STIBERMAN

TITULO DEL TRABAJO: FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y
VIVIENDA. APUNTES PARA PENSAR LAS TRANSFORMACIONES
DEL BANCO HIPOTECARIO



Publicación Anual - Nº 4

ISSN: 1853-8452

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -
www.centrocultural.coop

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Anuario de Investigaciones - Año 2013
Directores de la publicación:

Pablo Imen
Paula Aguilar
Marcelo Barrera
Ana Grondona
Natacha Koss
Gabriela Nacht
Luis Wainer
Sofía Calderón

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: Prof. Juan Carlos
Junio

Subdirector: Ing. Horacio López

Director Artístico: Juano Villafañe

Secretario de Ediciones y Biblioteca: Jorge C. Testero

Secretario de Investigaciones: Pablo Imen

Secretario de Comunicaciones: Luis Pablo Giniger

© Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -
www.centrocultural.coop

© De los autores

Todos los derechos reservados.
ISSN: 1853-8452

Financiamiento público y vivienda. Apuntes para pensar las transformaciones del Banco Hipotecario¹

La crisis económica internacional iniciada en 2007 tuvo como uno de sus detonantes a la crisis en las llamadas “hipotecas subprime”. Con ella, se puso en el centro del debate la comprensión de la vinculación entre el sector financiero y el desarrollo inmobiliario en Estados Unidos, al mismo tiempo que obligó a los políticos y académicos a retomar viejas preguntas sobre el financiamiento a la vivienda, el mercado de hipotecas, y el papel de los actores públicos y privados en la creación de las condiciones de posibilidad de dicha crisis.

Para cuando estalló la crisis internacional, Argentina venía experimentando un crecimiento sostenido de la construcción desde 2003 *vis a vis* un retroceso importante en el stock de créditos hipotecarios a partir de la crisis 2001. Como efectos del contexto internacional, se desaceleró el crecimiento de la construcción al tiempo que las acciones de las principales compañías vinculadas con el *real estate* que cotizan en Bolsa sufrieron importantes caídas.

Durante la crisis se llevó adelante una reforma en el sistema previsional, que transfirió a manos públicas los fondos antes administrados por las llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs), que tenían para ese entonces poco más de una década de vida. Dicha reforma colocó en manos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) importantes fondos provenientes de los aportes previsionales de los trabajadores formales del sistema argentino. Se constituyó así el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, con el cual se han financiado diversas actividades productivas, así como otros programas impulsados por agencias estatales.

En particular, por medio del Fondo, el Estado ha ampliado en los últimos años su aporte para créditos hipotecarios otorgados a través del Banco Hipotecario S.A. (BHSA), sociedad mixta controlada por el grupo IRSA. Producto de esa ampliación, se fortalecieron los créditos a tasa subsidiada, principalmente a través de la creación de un Fondo Fiduciario llamado Programa de Crédito Argentino Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (o PRO.CRE.AR) que transfiere al BHSA la implementación de los recursos estatales en esa materia. Dicha transferencia se dio en el marco de la transformación que ha sufrido el Banco desde la última dictadura militar a la actualidad, que lo fue asimilando progresivamente a un banco comercial tradicional, como intentaremos mostrar en este trabajo.

El artículo como parte de un trabajo mayor en curso, se concentra en describir la historia del Banco, poniendo el foco en los modos históricos de vinculación entre la entidad y el Estado en el proceso de financiación de la vivienda. Se analizan en particular las transformaciones institucionales del BHN, así como los cambios en sus roles, que permiten comprender el lugar que ocupa el financiamiento público a la vivienda a lo largo de la historia del país y constituye el marco de inteligibilidad de las estrategias promovidas recientemente.

Organizamos el trabajo en tres grandes apartados de la siguiente forma. En el primero de ellos, desarrollamos los antecedentes históricos de la conformación de un Banco Hipotecario orientado a la construcción vivienda, invención que fue posible mediante la alianza con el sector de la construcción y las clases trabajadoras. En un segundo momento, analizamos los límites de esa alianza y las bases de lo que luego será la privatización del Banco. En tercer lugar, presentamos las características fundamentales de la dinámica del financiamiento a la vivienda en la post-crisis de 2001, incluyendo en este trabajo indagaciones aún exploratorias sobre la arquitectura institucional y los efectos del reciente Plan PRO.CRE.AR; donde observamos un intento de recreación de esta alianza, enmarcada en la crisis internacional, un

¹ Una versión previa del presente trabajo fue presentada en III Encuentro Internacional de Teoría y práctica política: “Estado, política y transformaciones sociales en América Latina” Facultad de Humanidades – Universidad Nacional de Mar del Plata 11, 12 y 13 de diciembre 2013

Banco Hipotecario privatizado y un sector de la construcción que experimentaba señales de estancamiento.

1. La invención de una alianza estratégica: crédito hipotecario, sector de la construcción y vivienda obrera

1.1. *De las cédulas hipotecarias al fomento*

El actual Banco Hipotecario Sociedad Anónima es una entidad fundada en 1886 bajo el nombre de Banco Hipotecario Nacional (BHN), creada por Ley n° 1804. Su creación se enmarcó en el contexto de la expansión de tierras por la llamada Conquista al Desierto y la ampliación de la red de ferrocarriles, así como la crisis cambiaria de 1885 y la crisis económica de 1890. Entre los principales antecedentes que dieron lugar a su creación se encuentran las Sociedades Territoriales alemanas, el Crédit Foncier francés, el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires y la sección de préstamos hipotecarios del Banco Nacional (Cortés Conde, 2011: 23).

En la norma que dio lugar a su creación, se estableció que la finalidad del Banco sería la de “facilitar préstamos sobre hipotecas en toda la República, bajo la base de la emisión de cédulas de crédito” (Ley 1804). Es decir, el Banco otorgaba créditos que tenían como finalidad financiar diversas actividades económicas y cuya garantía eran las tierras de la frontera en expansión. De forma tal que el Banco de aquel entonces se encuentra lejos de la entidad que sería modelada en los años peronistas. En particular, porque en sus orígenes no se hacía mención alguna a la función de satisfacción de las necesidades de vivienda; sino que el Banco actuaba como simple intermediario entre los acreedores –generalmente de origen extranjero- y los deudores (Yujnovsky, 1984: 74).

Durante su historia, el BHN sufrió numerosas transformaciones hasta convertirse en una entidad privada bajo la forma de sociedad anónima en 1997. Entre las reformas más destacadas a su carta orgánica, encontramos las de 1911, 1919, 1946, 1957, 1980 y 1992 hasta su privatización en 1997. Como uno de los principales bancos de la Argentina, la reforma de su Carta Orgánica acompañó los principales procesos políticos del país, a la luz de los cambios en la regulación del sistema financiero en su conjunto (López, 2011).

En la segunda década del siglo pasado, y a la luz de la incipiente industrialización, el Banco incorporó operatorias “especiales” que permitieron la edificación y actividades “de fomento” a la colonización y a la propiedad agrícola (reforma de 1911 Ley 8.172 y de 1919 Ley 10.676). Se ampliaron así los créditos, aunque estos siguieron siendo exigüos y restringidos a empleados con salarios por encima del promedio (Yujnovsky, 1984: 74)². Por el contrario, la década que siguió a la reforma del '19 sorprendió por la cantidad de créditos otorgados, aumentando el pequeño porcentaje que representaban los créditos de edificación y fomento. En ese sentido, el BHN cumplió un importante rol promoviendo la pequeña propiedad rural por medio de la subdivisión y permitiendo la construcción de unidades para asalariados.

Sin embargo, las consecuencias de la crisis de 1930 dificultaron las tareas del BHN, aunque su impacto fue menor al de la crisis de 1890. Al igual que en aquella crisis, la del '30 se reflejó en el banco cuando la caída de los precios de los productos agrícolas impidió a los propietarios rurales hacer frente a los pagos. Como salida a la situación planteada, el gobierno diseñó una política que procuró mediar entre acreedores y deudores (con quitas, ampliación de plazos, etc)³ Dichas medidas condujeron a una nueva ampliación de los préstamos, pero disminuyendo el monto total de préstamos escriturados en relación a otros períodos (Cortés

² Adicionalmente, la nueva normativa reguló de manera más precisa las atribuciones del BHN y los mecanismos legales de ejecuciones de los bienes hipotecados.

³ Se llevó adelante una conversión voluntaria de cédulas (“canje”) de unas de mayor interés, a unas de menor interés para acreedores y deudores. Los canjes de 1933 y 1941 implicaron también una ampliación de los plazos y quita de los costos de la comisión cobrada por el banco.

Conde, 2011). Superada la crisis, la situación del Banco se mantuvo relativamente estable hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. El sistema financiero fue reordenado con la creación del Banco Central en 1935, que reemplazó a la Caja de Conversión creada en 1890. Sin embargo, la situación bélica obligó a la realización de nuevos reordenamientos. Fue entonces que se produjo el ascenso de la figura de Perón y el desarrollo de la industria de la construcción se convirtió en una prioridad de la estrategia económica de las autoridades.

1.2 Crédito público para la vivienda obrera y la construcción

La reforma de la Carta Orgánica del BHN de 1946 se produjo en el marco de una profunda renovación del sistema crediticio y bancario en su conjunto, que colocó al BCRA en un lugar protagónico y orientó el crédito hacia las actividades productivas (López, 2011: 59)⁴, las cuales -por su naturaleza- son menos rentables para los bancos dado sus largos plazos y bajas tasas. Dicha reforma se inscribió también en una transformación radical de la política de vivienda en Argentina, que permitió la difusión de la propiedad como forma de acceso a la vivienda. En particular, y además del financiamiento público por medio del BHN, tuvieron un importante papel tanto la normativa sobre la regulación de alquileres, como la sanción de la ley de propiedad horizontal, las leyes contra los desalojos y las permisivas ampliaciones de la periferia urbana en Buenos Aires por medio de los loteos.

Se dispuso entonces que el BHN formara parte del “sistema del BCRA”, el cual mediaba entre el poder ejecutivo y el BHN (Decreto Ley 14.959/46, Arts. 1 y 54). Lo cual, quería decir concretamente que el capital destinado a las operaciones hipotecarias era aportado por el BCRA, reemplazando así a la cédula hipotecaria como principal fuente de financiamiento. También, se convertía a la Nación en responsable de resarcir con sus recursos las pérdidas generadas por las operaciones de fomento (Cf. Arts. 14, 15 y 16)⁵. Un año más tarde, se dispuso que el BHN estaría a cargo de las funciones de la Administración Nacional de la Vivienda (Decreto 24.155, BO 23/08/1947)⁶.

Como producto de esta reforma, se ampliaron las funciones y los recursos del BHN, convirtiendo a la entidad en uno de los instrumentos fundamentales de la política de vivienda del peronismo (Gaggero y Garro, 1996: 24). Entre los resultados de dicha ampliación, podemos observar un tanto un aumento de las actividades de fomento a la construcción, como una disminución de los fondos no destinados a la edificación.

Otro aspecto importante fue la centralización que sufrió el crédito destinado a la vivienda cuando, por ley 12.962/49, se le retiró la personería jurídica a todas las sociedades de crédito recíproco⁷, transfiriendo las carteras hipotecarias al BHN y las cuentas de los ahorristas a la Caja Nacional de Ahorro Postal. El objetivo era proveer créditos accesibles, otorgando prioridad en su asignación a los sectores trabajadores. Sin embargo, sus actividades además incluyeron el impulso a las iniciativas públicas y privadas mediante préstamos especiales, y la intervención en la construcción directa de barrios utilizando los recursos de la Administración Nacional de la Vivienda, que fuera convertida en 1950 en la “Gerencia de Construcciones”

⁴ En particular, se destaca la reforma de la Ley de Bancos (Decreto Ley 14.962), la Nacionalización y reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (Decreto Ley 8.503/46 y Ley 14.957/46) y la nacionalización de los depósitos (Ley 11.554/46).

⁵ Se dispuso entonces la salida de circulación de las cédulas mediante redescuentos, dado el fracaso en la conversión voluntaria por Bonos Hipotecarios. En la reforma también se especificó que el BHN sería la única institución habilitada para realizar funciones de crédito real con garantía hipotecaria (Cf. Art. 4). Aunque, como señalan Gaggero y Garro (1996), otras instituciones también fueron habilitada para otorgar créditos hipotecarios, como por ejemplo en el caso del Instituto de Previsión Social.

⁶ La Administración Nacional de la Vivienda, a su vez, incluía las funciones de la Comisión Nacional de Casas Baratas creada en 1915 por medio de la Ley n° 9.677. Se incluyeron además los procedimientos concernientes a ventas de inmuebles públicos (tasación, mensuras, etc).

⁷ Ver al respecto, ver Gómez (2012)

del BHN. Vemos entonces, como la voluntad política se expresa y transforma la institución a piacere, proceso que se repetirá en las próximas décadas.

El segundo gobierno peronista arribaría con algunas transformaciones que impactaron también en el BHN. El Segundo Plan Quinquenal, lanzado en 1952, tuvo como una de sus finalidades contener el gasto público. En ese marco, se estimuló la construcción privada de la vivienda, a la vez que se fomentó la acción de cooperativas y asociaciones civiles sin fines de lucro en su producción. Asimismo, se procuró desalentar la vivienda suntuaria y acentuar la selección crediticia, priorizando a los trabajadores, y proponiendo además mecanismos de distribución regional. También durante el período recesionario, se procuró aplicar una política expansiva de crédito hipotecario, cuyo flujo de monto escriturado alcanzó su pico máximo en 1954 (Yujnovsky, 1984:282).

Pero más allá de los ajustes realizados a los planes originales, no cabe duda del gran crecimiento que atravesó el BHN durante el peronismo, lo cual se evidencia en el hecho de que su cartera hipotecaria pasó de 101.223 préstamos por 1.667 millones de pesos, a 492.266 préstamos por un monto total de 28.153 millones a diciembre de 1957, año en que se produjo una nueva reforma de la carta orgánica del banco (Gaggero y Garro, 1996: 32). Pero sobre todo, se observa una conversión radical de la entidad, devenida pieza central de la política de vivienda que propugnaba por la difusión del régimen de propiedad como forma de acceso a la vivienda. Sin duda, todas estas actividades no habrían sido posibles sin las condiciones de financiamiento estipuladas por el BHN, con garantía y fondo nacionales.

1.3 La “desperonización” financiera

La nueva reforma a la Carta Orgánica llevada adelante por la llamada “Revolución Libertadora” durante el gobierno del presidente de facto Pedro Eugenio Aramburu se produjo en el marco de un nuevo reordenamiento del sistema bancario (mediante el Decreto-Ley 13.125/57). Dicho “ordenamiento” se propuso dismantelar las reformas realizadas durante la época de Perón, liberalizando el sistema financiero y procurando su “normalización”. En ese sentido, la reforma a la carta orgánica del BHN buscó adaptar la institución a la nueva normativa general, continuando y profundizando las restricciones presupuestarias a las actividades del Banco (Decreto-Ley 13.128/57). Asimismo, se avanzó en la conversión de la entidad en “facilitadora” de la actividad privada. Se estipulaba así, entre otras cosas, que el banco constituía una “establecimiento bancario autárquico” que tenía por finalidades principales: “apoyar la iniciativas privada...” (Art 5 inciso “a”), “fomentar el esfuerzo propio y la ayuda mutua...” (Art 5 inciso “b”) “estimular la formación, establecimiento y desarrollo de actividades de carácter privado sin fines de lucro...” (Art 5 inciso “c”).

Ahora bien, si los primeros años posteriores al gobierno de Perón estuvieron marcados por cierta continuidad crediticia -producto entre otras cosas del nivel de conflictividad social y la necesidad de atender al sector de la construcción- los efectos de la reforma a la carta orgánica se observaron en forma efectiva a partir de 1959. Hasta entonces, el cambio fue gradual e iba en dirección a limitar el crédito, pero manteniendo algunas de las políticas desarrolladas durante el peronismo (Yujnovsky, 1984: 91).

Cabe destacar que esta nueva reforma se vinculó estrechamente con la idea de que la inflación existente en la época era generada por la expansión del crédito bancario (vía redescuento) para cubrir déficits que, entre otros orígenes, habrían sido causados por las operaciones hipotecarias (Prebisch citado en Yujnovsky, 1984: 86). En otras palabras, se diagnosticaba que el BHN era responsable, al menos en parte, de la inflación reinante. Por lo que, desde la perspectiva de las autoridades, era necesaria una transformación profunda del sistema de financiamiento a la vivienda, que dejara de depender de los fondos públicos y los redescuentos del BCRA y estuviera basado en “ahorro genuino”.

En este marco, se buscó en primer lugar recuperar el instrumento de la cédula hipotecaria; aunque esta estrategia no prosperó. También se avanzó en las limitaciones del financiamiento

público, mediante la supresión del redescuento en 1959. Así, el capital del banco va a obtener de las reservas disponibles y de la capitalización de la deuda que éste tiene por sus redescuentos con el Banco. Es decir, se decidió que banco transforme su deuda con el Banco Central en obligaciones hipotecarias con nuevas condiciones y que inicie la emisión de cédulas hipotecarias y la recepción de depósitos de ahorro.

Estas reformas tendrán efectos sobre los sucesivos mandatos. Durante el período democrático de Illia (1963-1966) se observó primero una reducción del flujo de préstamos en consonancia con una crisis del sector de la construcción durante el primer año de gobierno. Los años siguientes, en cambio, fueron testigos de una ampliación de los fondos producto del financiamiento otorgado por la Caja Nacional de Ahorro Postal y por el BCRA, a la vez que se recibieron fondos del BID destinados a la ejecución del Plan Federal de Vivienda⁸.

2. Los límites de la alianza: el camino a la privatización

2.1 *Reorganización del crédito, autarquía y ajuste*

Luego de una década de ampliación de los planes de vivienda por medio del FONAVI, se llevó adelante una de las más importantes reformas al BHN durante la última dictadura militar. La misma, dispuesta por Ley 22.232 de 1980 de reforma de su Carta Orgánica, le impuso al BHN la condición de alcanzar *autarquía financiera y autonomía administrativa*, obligando a la entidad a generar recursos propios. Es decir, que la Nación ya no respondería por los gastos incurridos por el BHN, por lo que la institución debía “ajustar” sus ingresos y egresos. Asimismo, mediante esta ley se transformó al Banco en una “entidad financiera” regida por la flamante Ley de Entidades Financieras (Ley 21.526/77, en adelante, LEF). Se sostiene que:

“el proyecto adjunto tiende a solucionar todos aquellos defectos: por una parte enuncia y delimita con precisión la función del Banco como entidad financiera y por otra coordina su acción con la política y la acción urbana y habitacional de la Secretaria de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda” (Ley 22.232/80, BO 04/06/1980:2-3). “está destinado a encuadrar a dicha Institución dentro del sistema instituido por la ley de entidades financieras y ajustar su cometido a la *índole específicamente bancaria* de su gestión en el sector de la vivienda y el desarrollo urbano” (Ley 22.232/80, BO 04/06/1980:2-3).

En una clara ruptura respecto a las concepciones imperantes en las décadas precedentes, la LEF y la reforma al BHN tuvieron como objetivo reducir la participación del Estado en el sistema financiero, dejando que los mercados locales e internacionales actuasen con la mayor libertad posible. Según los sustentos de la reforma, estos cambios generarían un “círculo virtuoso” de ahorro, inversión, crecimiento, empleo y desarrollo económico. Las reformas partían de un diagnóstico negativo respecto al período anterior, caracterizado por la “regulación financiera” que habría desembocado en tasas de interés reales negativas, insuficiencia del ahorro y, por ende, falta de crédito bancario destinado a actividades productivas, entre otras cosas. Así, el objetivo de la dictadura fue conformar un sistema financiero “eficiente, solvente y competitivo que redujera el costo de intermediación financiera y contribuyera a la movilización de recursos para el funcionamiento de la economía” (Cibils y Allami, 2010). Se propuso, principalmente, poner fin a la organización del crédito, permitir la desregulación de las tasas de interés, promover la creación de nuevas entidades financieras privadas y eliminar la nacionalización de los depósitos propuesta por la reforma de la época del presidente Cámpoca (López, 2011:54-55).

⁸ Por los límites de este trabajo, no profundizaremos las características de los planes lanzados por el FONAVI. Al respecto, véase Yujnovsky, 1984.

Bajo esta nueva concepción de la política económica, uno de los argumentos esgrimidos para modificar la dinámica del BHN, además del “excesivo gasto”, fue la supuesta existencia de “confusión de competencias” entre el Banco y la Secretaría de Vivienda⁹. Al respecto, en el texto introductorio a la Ley 22.232/80 se sostiene que:

“la creación de la Secretaría de Vivienda en 1968 vino a cubrir el vacío de la falta de un órgano rector de las políticas de vivienda del Poder Ejecutivo, y al mismo tiempo generó una estrecha relación con el Banco Hipotecario Nacional a punto tal que la Ley Nro. 17.873 (del 28 de agosto de 1968) permitió la duplicación de funciones del Secretario de Vivienda como también Presidente del Banco (...) La concurrencia de ambos organismos en la programación y ejecución de grandes núcleos habitacionales esfumaba la línea de separación de sus respectivos cometidos”. (Ley 22.232/80, BO 04/06/1980:2-3). Y continúa argumentando: “[esta situación] se hizo crítica durante los años finales del período cerrado el 24 de marzo de 1976, cuando el Banco Hipotecario Nacional debió desarrollar planes de construcción desmesurados, con el solo recurso del aporte estatal, e iba camino de convertirse en uno de los principales factores de inflación y distorsión financiera del país.” (Ley 22.232/80, BO 04/06/1980:2-3).

Como se observa, la visión de las autoridades dictatoriales era que el BHN distorsionaba la economía por sus planes “desmesurados”. Se trataba entonces de dotar de “medida” a la participación del Estado en el crédito hipotecario. Para ello, como mencionábamos, se diseñarán nuevas estrategias de financiamiento para disminuir el aporte estatal y convertir al Banco en una entidad estrictamente bancaria y separada de la estructura ministerial.

Finalmente, una última característica de importancia de esta reforma fue la incorporación de disposiciones bancarias en consonancia con la LEF que le permitía al banco “realizar todas las demás actividades y operaciones no prohibidas a los bancos comerciales” (Art. 25, inciso n.). De esta manera, y como señala López, esto implicó que ya no tendríamos una banca especializada (aconsejable para organizar el desarrollo), sino un sistema de banca universal liderada por los bancos comerciales (López, 2011:68-69). Por medio de esta nueva regulación, entonces, el crédito en general se convirtió en un bien de mercado, regulado por el accionar de los bancos comerciales (López, 2011:77-81).

2.2. Continuidades democráticas

Las restricciones al financiamiento del BHN, condujeron a que durante los años ‘80, se produjera al interior del Banco un problema importante de *descalce financiero*, causado principalmente por el desfasaje entre el financiamiento recibido y los préstamos otorgados. En efecto, mientras que el financiamiento recibido del BCRA se hacía por medio de créditos a corto plazo con tasas altas ajustadas por inflación, los préstamos dados por el Banco eran a largo plazo, a tasas relativamente bajas y con ajustes por inflación más bajos. Esta situación, junto con otras como el aumento de los precios de la construcción y la paralización de obras, condujeron al Banco a una crisis que fue resuelta por medio de una importante reestructuración y reforma sufrida durante el período menemista.

Dicha reforma fue finalmente dispuesta en 1992, en el marco de una serie de transformaciones más amplias en las políticas habitacionales, bajo una concepción de la vivienda como mercancía¹⁰. El Banco se convirtió así en una entidad mayorista entre 1992 y 1994¹¹. Todo lo

⁹ Si bien se colocó al BHN dentro de la órbita del Ministerio de Bienestar Social, con la reforma parcial de 1984 -que refrendó por medio de la Ley 23.090 casi la totalidad de lo dispuesto por el gobierno de facto- se le devolvió al Ministerio de Economía la potestad sobre los destinos del BHN.

¹⁰ Por un lado, se observa que el fomento a la propiedad privada de la vivienda adquirió una relevancia que carecía hasta ese entonces. También, la criminalización de la ocupación de viviendas que condujo a numerosos desalojos, bajo la concepción de la vivienda como mercancía. En ese marco también puede

cual, implicó el cierre de la mitad de las sucursales y redujo la actividad de la entidad, que dejó de dar préstamos a los individuos. Consolidada dicha reestructuración, el Banco inició actividades de titulación de hipotecas¹² que sacó al mercado entre 1995 y 1996 hasta su privatización definitiva entre 1997 y 1999. Se constituyó con dichas hipotecas un fondo de inversión inmobiliaria, calificado bajo estándares internacionales, que fue diseñado para su adquisición en el mercado de capitales norteamericano.

El segundo mandato de Carlos Menem (1995-1999) estuvo caracterizado por una serie de reformas del aparato estatal tendientes a la concreción de un nuevo plan de reducción del déficit fiscal, conocido como “Modernización del Estado” (Orlansky, 2001: 34). Durante el período, se sufrieron también los efectos de las sucesivas crisis en los llamados “mercados emergentes” (México, Sudeste asiático y Brasil), que afectaron severamente el flujo de capitales hacia la región, los cuales constituían una de las bases que sostenía el régimen de convertibilidad. Frente a este escenario de crisis, se recurrió nuevamente a las privatizaciones, que constituían otra de las patas sobre las que se sostenía el sistema económico. En ese proceso, se enmarcó la privatización definitiva del Banco Hipotecario Nacional en 1997 (por medio de la sanción de la Ley 24.865/97), aunque los cuestionamientos a dicha ley demoraron la oferta inicial de acciones hasta febrero de 1999¹³.

A través entonces de la oferta pública, se redujo la tenencia estatal del 100% al 49%, desprendiéndose el Estado de 42 millones de acciones, y de opciones para la adquisición de 27 millones de acciones adicionales. Con ello, el Estado continuó siendo (hasta el día de hoy) titular del paquete accionario mayoritario (Clase “A”), manteniendo el poder de decisión para las situaciones de fusión, escisión o disolución de la Sociedad Anónima, de copiamiento accionario, de transferencias de activos tales que dificulten la consecución del objeto social, o modificación del mismo (Estatuto del BHN S.A., Art. 6, inciso c). Sin embargo, el Estado perdió poder de decisión en las actividades regulares del banco. Ya que, según el mismo Estatuto, la mayoría de los miembros del Directorio son elegidos por las acciones Clase “D”, de propiedad privada (inciso d). Como consecuencia de esto, la empresa Inversiones y Representaciones SA (IRSA), con el 14,5% de las acciones clase “D” (tres votos por acción, según art. 35), se convirtió en el principal decisor, colocando a 6 de los 9 directores¹⁴.

Cabe recordar que, como hemos mencionado, todas las reformas a la Carta Orgánica del BHN siguieron las reformas más generales realizadas sobre todo el sistema de bancos y demás

inscribirse lo que luego fue la desestructuración del FONAVI, mediante la reducción de aportes patronales, la descentralización y la libre disponibilidad de los fondos por parte de las provincias desde 1997. Cf. Cravino, Wagner y Varela (2000)

¹¹La reforma fue vetada parcialmente y luego concretada mediante el Decreto 540 de 1993.

¹² El mecanismo utilizado fue el fondeo a Bancos mediante la transferencia que estos le hacían de sus carteras hipotecarias. Sin embargo, el procedimiento fue limitado –entre otras cosas- por los altos costos y por la liquidez existente que no hacía necesaria la operatoria (Delgobbo, 2000)

¹³ Esta Ley significó, para los comentaristas de la época, la entrega al sector privado de la última “la última joya de la abuela” (activo del Estado Nacional) en el marco de la Ley de Emergencia Económica (Ley 24.865/97). Ver por ejemplo la Nota de Claudio Scaletta en Página 12 del 01/09/2005.

¹⁴IRSA colocó a seis directores de los nueve miembros de la entidad crediticia [Eduardo Elsztain, Marcelo Mindlin y Saúl Zang ejercían el cargo de directores titulares de Banco Hipotecario S.A. y Emilio Cárdenas, Fernando Elsztain, Gabriel Reznik, Gabriel Juejati y Juan Carlos Quintana Terán, el de directores suplentes]. Esta posición predominante fue consecuencia directa de haber adquirido el 2 de febrero de 1999, a través de la subsidiaria IRSA International Limited (“IRSA International”), el 14,5% de las acciones clase D (4.313.811 acciones, cada acción de esa categoría equivale a 3 votos en la asamblea de accionistas, representativas de una participación del 2,88% en el capital de Banco Hipotecario S.A.), de un total del 28%, puestas en venta por el Estado, como parte del proceso de privatización de Banco Hipotecario. El precio total de compra, incluyendo la adquisición de 3.697.500 opciones, ascendió a aproximadamente 32 millones de pesos. (La Nación, 16/03/1999 y Memoria y Balance IRSA, 2000). En la actualidad, de un total de 13 directores, 9 los que elige la clase D.

entidades financieras. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurriera con otros bancos nacionales, el BHN fue privatizado, colocándose así en manos empresariales las decisiones sobre el destino de la entidad, que hoy se plasman en las reformas de sus estatutos. De esta manera, su funcionamiento y premisas pasaron a depender de las lógicas de acumulación económica de la entidad (según la capacidad de los accionistas), más que de medidas y disputas de orden político (como resultado de un debate parlamentario sobre reformas a la Carta Orgánica). En otras palabras, a diferencia de lo que ocurría hasta entonces, el destino del BHN lo decide IRSA y no el Parlamento Nacional¹⁵.

Para IRSA, el BHN constituía una fuente casi inagotable de financiamiento con garantía pública, así como un canal de información, de relaciones con el Estado y una base de inmuebles. Esta fueron algunas de las razones por la cual el control de estos recursos por parte de un inversor privado devino objeto de numerosas críticas¹⁶. En el marco de la nueva gestión, el banco diversificó su cartera con un estricto sentido de rentabilidad comercial, por medio del incentivo al crédito (y la titularización) de corto plazo destinado al consumo (tarjetas de crédito, personales o prendarios), que lo aleja de los objetivos de financiamiento de la vivienda.

Como resultado de la década menemista y de la privatización, durante los '90s, el crédito con destino a vivienda se mantuvo con tasas altas en dólares y a nivel comparativamente bajo en relación al PBI respecto a otros países de la región, a pesar de haberse incrementado el stock de préstamos (Banzas y Fernández, 2007). Asimismo, el aumento de la desocupación y la polarización de la distribución del ingreso que caracterizó a la segunda mitad de la década del noventa, contribuyó a que “a medida que crecía el stock de préstamos hipotecarios para algunos sectores de la población, se ampliaba el universo de sectores que quedaban postergados de la generación de ingresos y, por consiguiente, de la posibilidad de acceso al crédito y a la vivienda” (Banzas y Fernández, 2007: 52). Por otro lado, se observó también un aumento en la concentración del mercado de crédito hipotecario¹⁷ junto con su extranjerización. Todo lo cual, implicó una pérdida de participación del BHN en el otorgamiento de créditos hipotecarios del país¹⁸.

3. La difícil reconstrucción de la alianza: crisis, boom y PRO.CRE.AR

3.1 *Reactivación y boom sin crédito hipotecario*

¹⁵ Se debe tener en cuenta, además, la condición privilegiada del Banco dada por: a) la exención del impuesto a las ganancias por nuevas operaciones de préstamos que regía desde 1997; b) la posibilidad de ingresar al negocio de los seguros, prohibido para otros bancos en Argentina, c) y la potestad de organizar la subasta y elegir el martillero en casos de ejecución, lo que tiene por resultado menores tiempos y costos (Cristini y Moya, 2004). Entre las obligaciones impuestas al Banco, se encuentran: a) la de otorgar 10% de los préstamos a municipalidades pequeñas (de menos de 50.000 habitantes); b) contribuir con 2% de los intereses a un fondo para el pago de préstamos de deudores perjudicados por las condiciones económicas; c) también debe proveer financiamiento a diversos grupos socioeconómicos, atendiendo a criterios regionales y, por último, d) está muy limitado en su facultad de aceptar depósitos. (Cristini y Moya, 2004)

¹⁶ Entre otras, el “vaciamiento”, el alto endeudamiento, así como las incompatibilidades entre funciones públicas y privadas de sus directivos. Además, durante los primeros años de la gestión de IRSA, el Banco pagó dividendos superiores al 45%, para luego ser fuertemente endeudado y conducido a la renegociación de su deuda a comienzos de 2002. Algunos datos sobre las denuncias fueron publicados en el libro *La Mafía Judía en Argentina* de Fabián Spollansky, disponible en versión digital.

¹⁷ En 1995, los primeros 15 bancos controlaban el 83,5% de este mercado, en 1999, el 90,6% y en 2006, el 94,2%. (Banzas & Fernández, 2007: 52)

¹⁸ A Diciembre de 1994, el BHN ocupaba el primer lugar, con el 34,3% del mercado, seguido por el Banco de la Nación Argentina, con el 21,6%. Al mismo mes de 2001, la situación se encuentra invertida: El Banco Nación lidera el mercado, con una participación del 21,11%, mientras que el BHN pasa al segundo lugar, con un 17,35%. Para este último banco, esto significa una reducción de 17 puntos porcentuales en siete años. En 2006, su participación había caído aún más, hasta el 15,82%.

Luego de la crisis argentina de 2001, el sector de la construcción experimentó una recuperación muy rápida, con un crecimiento sostenido entre 2003 y 2013, aunque con estancamientos estacionales en 2009 y 2012. Si tomamos el Índice Sintético de Actividad de la Construcción, observamos que creció más del 85% entre 2004 y 2013 en promedio entre todos los destinos. En particular, el ISAC (Vivienda, Base 2004) se ubicaba en 195,6% puntos en Septiembre de 2013 y el ISAC (Edificación otros destinos, Base 2004) en 193,8%. En la Ciudad de Buenos Aires en particular, se produjo un boom inmobiliario producto de la expansión de la edificación residencial, con un aumento pronunciado de los metros cuadrados permitidos para construcciones nuevas, que entre 2006 y 2007 llegaron a superar los 3 millones¹⁹ (Baer, 2008; Socoloff, 2011).

En lo que respecta a los créditos hipotecarios, entre enero de 2002 y septiembre de 2005, los saldos de préstamos hipotecarios para la vivienda realizados en moneda nacional experimentaron una baja (de \$8.008.502.000 a \$5.264.739.639), para luego subir hasta la actualidad donde los saldos acumularon \$21.629.502.000 en agosto de 2013 (último dato disponible). La expansión de los saldos, sin embargo, se corresponde con un decrecimiento cantidad de cuentas de préstamos hipotecarios (para la vivienda o no, destinados al sector no financiero) que a fines de la década de los '90s promediaba el medio millón de cuentas y en la actualidad no supera los 275 mil. Lo que vemos entonces es una retracción del financiamiento bancario a la vivienda (BCRA, 2013).

Frente a la falta de crédito hipotecario accesible para los sectores populares, se amplió el financiamiento público de la vivienda social. En el período 2003-2009 se emprendieron casi tantas soluciones habitacionales como las construidas en todo el período 1976-2003 (3.986 viviendas) (Del Río y Duarte, 2012:50)²⁰. Más de la mitad de las soluciones habitacionales tomaron la forma de viviendas “llave en mano”, como producto de una estrategia de construcción masiva a través de empresas constructoras, sobre suelo de propiedad estatal adquirido en su mayor parte por mecanismos de mercado, como por ejemplo, tierras aportadas (vendidas al Estado) por las mismas empresas constructoras (del Río y Duarte, 2012). Esta modalidad de intervención a través de Programas Federales significó una re-centralización de la toma de decisiones frente a la descentralización del FONAVI en los noventa. A su vez, implicó la redefinición de la relación del Estado central con las provincias y los municipios, y con ello, la reconfiguración del Sistema Federal de la Vivienda (Varela y Fernández Wagner, 2012).

La situación de crecimiento de la construcción y ampliación del stock de vivienda social, junto con un crecimiento económico con distribución del ingreso (observable hasta 2008) se mantuvo más o menos estable hasta el estallido de la “crisis financiera mundial” en 2007, que arrastró a las economías centrales a una profunda crisis. Las primeras manifestaciones de la misma se evidenciaron en Estados Unidos, con la explosión de la “burbuja hipotecaria”, que fue resultado de años de especulación financiera por medio del desarrollo de las “hipotecas

¹⁹ Por su parte, en 2008 se evidencian los indicios de la crisis internacional con una fuerte caída en los permisos, agravada aún más en 2009 y 2010. Podemos decir entonces que entre 2003 y 2008 se produjo un verdadero “boom inmobiliario” (Baer, 2008) en el segmento residencial, siendo la categoría que más se expandió en esos años fue la vivienda suntuosa que representó el 39,7% de la superficie cubierta de viviendas nuevas entre 2004 y 2011

²⁰ Su ejecución se realizó a través de diversos programas, comenzando con el Programa Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” diseñado en 2003 pero fundamentalmente con el Programa Federal de Construcción de Vivienda (PFCV) lanzado en 2004. Éste último cuenta su vez con dos subprogramas, el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (destinado principalmente a la regulación dominial y al mejoramiento barrial) y el Subprograma para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias (destinado al mejoramiento de viviendas existentes). En 2007 fue lanzado el PFCV II.

subprime”, con baja probabilidad de retorno (Harvey, 2010: 2)²¹. La repercusión de la crisis tuvo escala global y se expresó en la contracción de los créditos.

En el contexto local, el mercado de capitales se vio severamente afectado y las AFJPs perdieron hacia agosto de 2007 todo lo recaudado ese año²². En respuesta a esta situación, a fines del año 2008 se sancionó la Ley 26.425 que creó el “Sistema Integrado Previsional Argentino”. Con ella, se revirtió el proceso de privatización del sistema previsional público, promulgando el retorno al “Régimen de Reparto” de todos los fondos jubilatorios con la consiguiente re-capitalización del ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social)²³. En este sentido, la recuperación de estos fondos y el cambio en la administración obligó a la inversión en el mercado local de esos capitales²⁴ a fin de apalancar el financiamiento de largo plazo en el “sector real”²⁵.

Uno de los destinos de los fondos de ANSES, en el contexto de la crisis de 2009, y bajo el reciente decreto 902 de junio del 2012, fue la creación del “Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar” o PRO.CRE.AR²⁶. El objetivo declarado del programa tiene que ver con “dar respuesta al déficit habitacional con crédito accesible” a lo largo del país, promoviendo la construcción de vivienda. Al respecto, y dado que se trata de una de las tareas más ambiciosas emprendidas por el BHSA y por el Estado en términos de financiamiento público a la vivienda, nos detendremos más en profundidad.

3.2 *Haciendo casas, haciendo ciudad: unas palabras sobre el PRO.CRE.AR*

Como mencionábamos, hacia 2009 el sector de la construcción estaba mostrando signos de estancamiento. Y con el objetivo explícito de atender los efectos de la crisis, se diseñó el programa PRO.CRE.AR, que promueve diversas líneas de créditos hipotecarios para la construcción y desarrollo de viviendas familiares. Los créditos están dirigidos tanto a familias que posean terrenos como aquellas que no. Para abastecer la demanda de estas últimas – bajo la línea denominada “desarrollos urbanísticos” y las recientes líneas “vivienda a estrenar” y “construcción con terreno”– se han puesto a disposición del mercado inmobiliario tierras previamente controladas por la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

El principal aportante del Fondo PRO.CRE.AR es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES. Sin embargo, además de esos recursos, el Fondo PRO.CRE.AR cuenta con bienes inmuebles transferidos, la mayoría previamente controlados por la Agencia de Administración

²¹Poco tiempo después, nuevas manifestaciones de la crisis aparecieron en Europa, particularmente en España, Italia, Grecia e Irlanda. El efecto directo de esta crisis fue la caída de grandes grupos financieros como Lehman Brothers, así como la debilidad del sistema bancario en su conjunto, que demandó la inyección -por parte de los estados- de dinero para sostener el sistema y a varias entidades financieras a nivel mundial.

²² Ver por ejemplo las compañías que más perdieron ese año en información recogida por la prensa, Ramallo (Iprofesional, 11/08/2007)

²³La entidad debía administrar no sólo los aportes nuevos que realizaran los trabajadores sino también los fondos acumulados hasta el año 2008 por las AFJPs que rondaba los 97 mil millones de pesos.

²⁴ De acuerdo al texto de la ley 26.425/08, “el activo del fondo se invertirá de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social. (...) Queda prohibida la inversión de los fondos en el exterior.”

²⁵ El sistema de AFJPs había orientado sus recursos al financiamiento del sector público principalmente. Al respecto, véase Golonbek (2008: 30-31).

²⁶ El mismo fue creado el 12 de Julio de 2012 mediante el Decreto n° 902/2012 del Gobierno Nacional Según el Decreto que le dio origen, este Fondo tiene como objetivos principales “la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente” y “el otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de las viviendas (...) o para la construcción de viviendas (...) con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda de los sectores socioeconómicos bajos y medios de la población, principalmente” Decreto n° 902/2012, publicado en el Boletín Oficial el 13 de junio de 2012.

de Bienes del Estado (que reemplazó al Organismo Nacional De Administración De Bienes). Es decir, cuenta con suelo público que se dispuso gratuitamente para sus fines o cuya urbanización financiará. Junto con estos recursos, el Fondo está compuesto por aquellos obtenidos por la titulación de deudas hipotecarias ya en curso²⁷, además de lo obtenido por el recupero de los créditos.

La organización del Fondo dispone, de acuerdo con la normativa, que las decisiones sobre el mismo sean adoptadas por un Comité Ejecutivo compuesto por diferentes autoridades nacionales²⁸, entre las que ANSES tiene un rol preponderante²⁹. Sin embargo, vale recordar que el Fondo es administrado por el fiduciario, es decir, por el Banco Hipotecario S.A. En otras palabras, es gestionado por una entidad cuyo control se encuentra hasta el día de hoy en manos del Grupo Económico IRSA. De modo tal que, más allá de la voluntad de las autoridades de equiparar el PRO.CRE.AR con los Planes de vivienda “Eva Perón”, lo cierto es que el Banco Hipotecario ha cambiado radicalmente. Convertido en una rama más dentro de la estrategia de un gran grupo económico, su funcionamiento y objeto se han transformado bajo el prisma de las reformas de los '90.

Si nos detenemos ahora en el mecanismo de selección de beneficiarios del plan, el mismo se realiza por medio de sorteos de la Lotería Nacional. Este sistema, si bien se erige como una estrategia para garantizar “la transparencia” del proceso de selección, al mismo tiempo organiza una demanda “autoseleccionada” constituida por aquellos que se presentan espontáneamente al sorteo, absteniéndose así el programa de definir su intervención sobre procesos sociales concretos (grupos, regiones, etc). La inscripción a cada sorteo se realiza a través de Internet y en cada uno participan varios grupos³⁰, que son constituidos según criterios geográficos, económicos y sociodemográficos³¹.

Lo que vemos entonces es el despliegue de diversos criterios de inclusión/exclusión. Es destacable que, si bien se establecen mecanismos para la participación de sectores habitualmente ignorados (como los peones rurales, quienes realizan servicio doméstico, los becarios y los médicos residentes), se requiere acreditar la formalidad de la relación laboral y

²⁷ Además de lo producido por las operaciones, encontramos los “Valores Fiduciarios de Deuda” emitidos por el BHSA (Art. 4, Decreto 902/12) y lanzados al mercado recientemente. En otras palabras, se ha procedido a titularizar las deudas, es decir, securitizar deuda hipotecaria del PRO.CRE.AR, lo que convierte a los créditos hipotecarios en activos financieros comercializables, regidos por la lógica del mercado de capitales.

²⁸ El Comité Ejecutivo será “el encargado de fijar las condiciones, impartir instrucciones y/o autorizar en forma previa las actividades a cargo del FIDUCIARIO [BHSA] y efectuar su seguimiento.” (Art. 2 Decreto 902/12). Dicho Comité, está conformado “por el Secretario De Política Económica Y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, el Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Secretario de Obras Publicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Director Ejecutivo del Organismo Nacional De Administración de Bienes.” (Art. 2 Decreto 902/12)

²⁹ En la actualidad, se ha fijado el domicilio legal del Fondo en la dirección de una dependencia de ANSES (Avda. Córdoba N° 720, 5to. Piso) y el Director de dicha entidad (en la actualidad Diego Bossio) actúa como presidente del Comité Ejecutivo, siendo el principal interlocutor con las provincias y los municipios. Todo esto nos hace pensar que en la práctica, las autoridades de ANSES tienen una injerencia importante en la gestión del Fondo.

³⁰ En términos generales, pueden aplicar al plan las personas de entre 18 y 65 años, ocupadas, ya sea en relación de dependencia, autónomos o monotributistas, con una antigüedad de al menos un año y sin antecedentes desfavorables en el sistema financiero. Los plazos de los créditos oscilan entre 20 y 30 años y su monto máximo llega hasta los \$500.000. Las tasas de interés van del 2% al 20% según (muy por debajo de las tasas de mercado) según los ingresos del hogar, la línea y el monto del crédito. Sin embargo, el salir sorteado no garantiza el otorgamiento del crédito, sino sólo la posibilidad de iniciar el trámite de adjudicación, que estará supeditado a la veracidad de la información declarada que lo habilita como adjudicatario y su respaldo con la documentación pertinente.

³¹ En particular, se evalúa el déficit habitacional de la región, el ingreso familiar, cantidad de miembros, de hijos menores y de personas con discapacidad en la familia, y la edad del titular del crédito.

al menos un año de trabajo continuado, así como también la ausencia de antecedentes negativos en el sistema financiero. Es decir que, si bien se encuentran incluidos importantes sectores, y con criterios aún más amplios que otros programas de vivienda, se mantiene fuera del alcance del PRO.CRE.AR a los desocupados y a los trabajadores informales. También quedan por fuera otras formas de organización de los hogares, puesto que existe un requisito de que el solicitante sea parte de una “familia” con hijos (y su identificación en lo discursivo con la forma “padre y madre casados con dos hijos”, así como también el sugestivo título del programa).

Con respecto a sus efectos, este programa ha dado lugar a diversos conflictos en torno a la gestión del suelo, pues más allá de la transferencia, no se previeron otros mecanismos de obtención de tierras en el caso de los desarrollos urbanísticos³². Tampoco se establecieron mecanismos de evaluación o regulación del impacto sobre los precios de las parcelas para aquellos que quisieran comprar terrenos para la construcción, generando una importante disputa por la apropiación de plusvalía urbana a nivel local entre los propietarios de suelo urbanizado y los tomadores de crédito.

Asimismo, en tanto se pusieron a disposición tierras “disponibles” en diferentes localidades, podemos decir que no hubo una planificación geográfica a nivel nacional, vinculando por ejemplo la construcción de viviendas a una política de organización del territorio (¿qué zonas conviene promover y qué zonas no?). O mejor dicho, el tipo de organización del territorio que promueve este plan, atendiendo “el déficit habitacional” y la “crisis” en el sector de la construcción, desvincula la construcción residencial de otros procesos sociales y/o actividades económicas, procurando atender “la demanda” de quienes se presentan espontáneamente al sorteo.

De igual manera, si analizamos el PRO.CRE.AR en el nivel urbano, vemos que la puesta a disposición de suelo público tampoco responde a dinámicas internas en cada una de las ciudades. Nuevamente, el objetivo de la construcción y de la atención de demandas espontáneas coloca en un lugar secundario la organización de las dinámicas urbanas, como por ejemplo, en lo atinente a qué zonas deben ser densificadas y con qué finalidad.

Así, estas cuestiones instalan la pregunta por la calidad del suelo puesto a disposición en su relación con la trama urbana. En otras palabras, abren una vía de interrogación acerca de si el suelo resulta apto para la vivienda, para el trazado de calles, para la construcción de cloacas, para el tendido eléctrico, y si cuenta con acceso a centros de salud, escuelas y transporte público de calidad.

Tal como nosotros lo comprendemos, estos procesos resultan inescindibles de las racionalidades políticas en las que se inscribe el PRO.CRE.AR. Estas se vinculan con una larga tradición que define al “problema de la vivienda” en términos de “stock”, como ya lo señalara acertadamente Yujnovsky (1984), lo cual implica una escisión entre la necesidad de “construir casas” y la de “construir ciudad”. Lo cual resulta una continuidad con distintos programas de viviendas que establecieron históricamente una divisoria entre la política de vivienda, a cargo de la esfera nacional y la política de suelo, a cargo de las dinámicas locales.

En línea también de continuidad con la alianza estratégica entre crédito, vivienda y construcción que mencionábamos, el PRO.CRE.AR refuerza el rol asignado al sector de la construcción y la propiedad de vivienda nueva como forma legítima de acceso a la vivienda, excluyendo otras formas. Así, los planes de producción masiva de vivienda, favoreciendo la multiplicación de obras, impactan fuertemente sobre la actividad del sector, sobre el empleo y

³² Sólo recientemente se ha procurado atender este problema mediante el financiamiento de futuras urbanizaciones de suelo periférico. Los anuncios fueron hechos el día 28/11/2013 por el titular de ANSES Diego Bossio.

sobre la rentabilidad del sector concentrado (materiales y grandes constructoras), pero de manera desvinculada a la organización del territorio.

En consecuencia, observando una continuidad de estas lógicas en el PRO.CRE.AR, nos preguntamos si existe en este caso una vinculación entre la exclusión financiera - como una forma, tal como la entiende Aalbers (2011), de exclusión social - y el derecho a la ciudad. En otros términos, nos preguntamos si este programa de crédito *para* la vivienda, no inauguraría al mismo tiempo formas de exclusión *por medio de* la vivienda cuya adquisición está posibilitando³³.

4. Reflexiones de cierre

Nos proponíamos al comienzo de este trabajo analizar los modos históricos de vinculación entre el BHN y el Estado en el proceso de financiación de la vivienda; procurando dar cuenta de las transformaciones institucionales del BHN y los cambios en sus roles, para comprender el lugar del financiamiento público a la vivienda a lo largo de la historia del país, como marco de inteligibilidad de las estrategias promovidas recientemente.

En este desarrollo, mostramos que a fines del siglo XIX y en momentos de su creación, el BHN tenía como objetivo principal el otorgamiento de créditos cuya garantía eran las tierras de la frontera en expansión; objetivo que nada tenía que ver con facilitar el acceso a la vivienda. En las décadas subsiguientes, el BHN amplió sus funciones para acompañar el proceso de incipiente industrialización, incorporando operatorias para la edificación y el “fomento” de la colonización agropecuaria y de la pequeña propiedad rural por medio de la subdivisión. Fue en el marco de la situación económica de segunda postguerra y bajo el peronismo, que el BHN adoptó la forma de entidad –de rango prácticamente ministerial- orientada al crédito hipotecario destinado a vivienda para sectores medios y trabajadores. El Estado pasó a subsidiar con fondos públicos el acceso a la vivienda obrera, en vinculación con el sector de la construcción y en detrimento del sector rentista, mediante la promoción de construcción de vivienda nueva y –luego- “llave en mano”. Los préstamos se ampliaron al ritmo de la economía, sufriendo importantes ajustes durante los gobiernos militares.

La última dictadura militar, en particular, dispuso que el BHN debía alcanzar autarquía financiera y autonomía administrativa, lo que significó convertir a la entidad en un “banco” desvinculado de la política de vivienda y obligarlo a generar recursos propios además de ajustarse a los principios de la Ley de Entidades Financieras. Se transformó así la relación entre el Estado/sistema financiero/vivienda, con el objetivo de garantizar la libertad de mercado, convirtiendo al crédito en general -y al crédito hipotecario en particular- en bienes de mercado. Se ajustaron de este modo los planes impulsados por el FONAVI, desvinculando al Estado Nacional de la atención con recursos públicos nuevos la finalización de los programas.

Mediante esta radical transformación, se sentaron las bases de lo que durante los 90s sería la ruptura del sistema de financiamiento público del crédito hipotecario, que tuvo un impacto en el comportamiento del sector de la construcción residencial y en las crecientes dificultades del acceso a la vivienda. Por el contrario, los bancos comerciales asumieron un mayor papel en el financiamiento a la vivienda (aunque sin reemplazar a los bancos públicos), bajo la premisa del otorgamiento de créditos a altas tasas de interés en dólares. Por su parte, la privatización del BHN -devenido primero banco de segundo rango y luego sociedad anónima- cerró una década de ampliación de crédito hipotecario caro, en el marco de un sistema financiero más concentrado, privatizado y extranjerizado.

³³ Como afirma el autor “La reestructuración de la industria de servicios financieros abrió nuevas posibilidades para gente que antes se encontraba excluida de los mercados de crédito, pero al mismo tiempo la hizo dependiente de estos mercados de manera tal que su subsecuente exclusión de los mismos tiene graves consecuencias” (Aalbers, 2011: 34, traducción propia)

En este contexto general, la gestión de IRSA al frente de la entidad mostró rápidamente el efecto del endeudamiento extraordinario del Banco, junto con la diversificación de su cartera con un estricto sentido de rentabilidad comercial. Se priorizó así el crédito a corto plazo para el consumo (tarjetas de crédito, etc.) por sobre el financiamiento de la vivienda (que implica mayor riesgo y menor velocidad de rotación del capital).

Sin embargo, la crisis argentina de 2001 vino a poner fin al esquema de los años 90s, pues el crecimiento del desempleo junto con la pesificación de los créditos hipotecarios, alejaron a los bancos comerciales del financiamiento a la vivienda. Por ello, el sector de la construcción y el inmobiliario debieron recurrir a otras fuentes de financiamiento en la postcrisis. Todo lo cual, no impidió durante los años 2000 la emergencia de un boom residencial apropiado por los sectores más concentrados, que veló parcialmente la creciente dificultad del acceso a la vivienda propia.

Cabe decir, a la vez, que la última década fue testigo también de una ampliación de planes habitacionales, que no alcanzaron sin embargo para atender el creciente déficit habitacional acumulado en los '90s. El resultado, que se encuentra a la vista en el último Censo Nacional, muestra por ello el aumento de la tasa de inquilinos, que se ha ampliado aún dentro de asentamientos y villas.

En respuesta a esta situación crítica, se dispuso el lanzamiento del PRO.CRE.AR en 2012, aunque sus condiciones de emergencia se vinculan también a la crisis económica internacional y de los indicadores del sector de la construcción que se propone resolver. Definido por las autoridades *a la vez* como un programa “económico” y “social”, PRO.CRE.AR reproduce modos históricos de hacer política de vivienda en Argentina, vinculados a la recreación de la alianza entre el crédito hipotecario, la vivienda y el sector de la construcción.

En pocas palabras y de maneja exploratoria, podemos decir que el PRO.CRE.AR se convirtió en un plan ambicioso que atiende con recursos públicos el problema de la exclusión financiera crediticia, a contramano de muchas tendencias internacionales. En este sentido, cabe destacar que significó una sustancial ampliación del acceso al crédito para la vivienda, aunque enmarcado en trayectorias de políticas urbanas persistentes en lo que respecta a la regulación del suelo y al sector de la construcción. Nos referimos en particular al modo mercantil de regulación del suelo, la lógica de distribución geográfica de la población a partir de la disponibilidad de suelo público, la privatización del BHSa y la financiarización del crédito hipotecario. Asimismo, como dijimos, el énfasis estuvo puesto en la producción de soluciones habitacionales (en términos cuantitativos), lo que relegó a un segundo término la cuestión de la inserción en la trama urbana existente (generando como efecto segregación espacial), e incluso la racionalidad económica del propio Estado respecto de la valorización que su intervención produce sobre el suelo urbano.

Se crearon así, desde nuestra perspectiva, nuevas formas de clasificación y exclusión de la población (a la hora de seleccionar a sus beneficiarios, territoriales, económicas, etc) *por medio* de la vivienda, cuyos efectos están en curso y no pueden ser analizados de manera desvinculada de otros programas de gobierno, otras luchas y otras resistencias.

Bibliografía:

- Aalbers, M. B. 2011. *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. Chichester, Wiley-Blackwell an imprint of John Wiley & Sons.
- Baer, L. 2008. “Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000”, en *Proyección*, 2008, N° 5.
- Banzas, A. y L. Fernández 2009. *Titulización hipotecaria el instrumento. Reseña de experiencias. Enseñanzas y desafíos post-crisis para su uso en la Argentina*. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 27 - Agosto 2009.
- Banzas, A. y L. Fernández 2007. *El Financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos*. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 18 - Septiembre 2007.
- Cibils, Alan y Allami, Cecilia 2010. “El sistema financiero argentino desde la reforma de 1977 hasta la actualidad: rupturas y continuidades” en *Revista Realidad Económica* N° 249, IADE, Buenos Aires

- Cortés Conde, Roberto 2011. *La cédula hipotecaria argentina: el Banco Hipotecario Nacional 1886-1946*. Buenos Aires: Banco Hipotecario.
- Cravino, M. C., R. Fernández Wagner y O. Varela 2000. “Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años noventa”, *Jornadas preparatorias del Seminario Internacional Las Regiones Metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad*, UNGS, Los Polvorines.
- Cristini, Marcela y Ramiro Moya 2004. *Las Instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina*, Documento de trabajo Nro. 498, Banco Interamericano de Desarrollo, Dpto de Investigación, Enero de 2004.
- Delgobbo, Alberto 2000. Balance Sobre La Conformación De Un Mercado De Hipotecas Titulizadas En Argentina. Documento de trabajo, Secretaria de Defensa de la Competencia y del Consumidor. Ministerio de Economía. Disponible online <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/aaep/00/delgobbo.pdf>.
- Del Río, J.P y Duarte, J.I. 2012. “La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense” en Cravino, M. C. 2012. *Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires 2004-2009*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Gaggero, Alejandro y Pablo Nemiña 2013. “Ladrillos...”, Diario Página 12, Suplemento Cash, 23 de junio de 2013. Disponible online: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-6901-2013-06-23.html>
- Gaggero, Horacio y Alicia Garro 1996. *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista, 1946-1955*, Buenos Aires, Editorial Biblos-Fundación Simón Rodríguez.
- Golonbek, C. 2008. *Banca De Desarrollo en Argentina. Breve historia y agenda para el debate*. CEFID-AR, Documento de Trabajo N° 21, Septiembre 2008.
- Goméz, J. L. 2012. “Un acercamiento al financiamiento habitacional: Las Compañías de Crédito Recíproco ante las políticas del Banco Hipotecario Nacional, 1936-1955” Ponencia presentada en las 2° Jornadas de Investigadores en Formación GIFF-IDES. Disponible online: <https://giff.ides.org.ar/files/2012/11/Estado-Juan-Lucas-Gomez.pdf>
- Harvey, D. 2010. *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. Oxford University Press, Nueva York.
- Lozano y Raffo coord.. 2012. “EL PRO.CRE.AR: De la eutanasia del rentista a la eutanasia del jubilado.” Documento de Trabajo. Disponible online.
- López, R. 2011. *La regulación de la banca en Argentina 1810-2010*. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 37 – Junio 2011.
- Orlansky, D. 2001. *Política y burocracia*. IIGG, Documentos de Trabajo N° 26 - Noviembre de 2001. Disponible online en <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt26.pdf>
- Socoloff, Ivana. 2013. *Reflexiones en torno a las relaciones entre empresa, estado y ciudad: Un estudio a partir del caso IRSA en Buenos Aires 1991-2012*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires. Bajo la dirección de Pedro Pérez. 2013.
- Socoloff, Ivana coord., Ana Colombo Blanco, Iván Kitay, Ignacio Rullansky y Laura Stiberman 2013. “Notas sobre libertad y acceso a la vivienda en Argentina. El Plan PRO.CRE.AR y el financiamiento de la “casa propia” Ponencia presentada en el III Seminario Interno Transdisciplinario SIT. del Centro Cultural de la Cooperación “Libertad y Emancipación”. Ciudad de Buenos Aires, 30 de octubre de 2013.
- Topalov, C. 1979. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Edicol, México D. F.
- Varela, O. y Fernández Wagner, R. 2012. El retorno del estado : los programas federales de vivienda en el AMBA en Cravino, M. C. 2012. *Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires 2004-2009*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Yujnovsky, O. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Documentos:

BCRA Series Estadísticas

Decreto Nacional 902/12.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198531/norma.htm>

Discursos presidenciales varios.

Ley 24.855/97 de “Desarrollo Regional Y Generacion De Empleo” sobre Fondo Fiduciario Federal de

Infraestructura Regional y Privatización del Banco Hipotecario Nacional. Banco de la Nación Argentina.

Memorias y Balances anuales BHSA 1998-2012.

Memorias y Balances anuales IRSA 1989-2012

Reformas a la Carta Orgánica del BHN: Decreto Ley 14.959/46, Decreto-Ley 13.125/57, Ley 22.232/80 (BO 04/06/1980), Ley 23.090/84.

Reformas al Estatuto BHSA 2001-2012.

Sitios de Internet:

<http://PRO.CRE.AR.anses.gob.ar>

<http://presidencia.gov.ar>

<http://fgs.anses.gob.ar>

<http://cnv.gov.ar>