

# **Estado, vivienda y políticas públicas: la construcción de la problemática habitacional desde la perspectiva del Estado Nacional Argentino**

Avance de investigación en curso

GT 10- Estudios políticos y sociojurídicos

IBÁÑEZ MESTRES, Gonzalo

## **Resumen:**

La reaparición de lo público como objeto de problematización luego de dos décadas de permanente denostación neoliberal, resulta sumamente provocador para indagar sobre la relación que establecen los diferentes actores que conforman la escena pública, y el particular modo de intervención que encuentra la estatalidad a través de la política social. En ese sentido, en el presente trabajo nos proponemos estudiar la forma en que el Estado Nacional Argentino concibe la problemática habitacional, mediante el análisis documental de instrumentos producidos por diferentes organismos nacionales. A ese fin, analizaremos pormenorizadamente los documentos “Argentina Urbana” producido por el Ministerio de Planificación Federal, la información existente sobre el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) y discursos públicos de la Presidenta vinculados a la temática habitacional.

**Palabras claves:** política, vivienda, documentos

## **1. Introducción**

Las ciudades y las políticas públicas en torno a lo urbano – especialmente aquellas referentes a la problemática habitacional - se configuran históricamente mediante procesos de concentración de excedentes económicos en un espacio específico, constituyéndose, de esta manera, en fenómenos de clase: el excedente que se concentra debe necesariamente ser extraído de algún lado y, a su vez, debe estar bajo el control de cierto sector social en detrimento de otros (Harvey, 2008).

El territorio en sentido general –y el territorio urbano en particular - debe ser entendido tanto como un producto del conjunto de relaciones que en él se generan, como un recurso organizativo de las mismas. Es decir, el territorio nunca puede dejar de ser pensado como un concepto esencialmente político (Lefebvre, 1976). Estas relaciones que convergen, se solapan, interactúan, entran en contradicción y tensión, provocan resistencias y disidencias, van modulando, significando y estratificando el territorio y las poblaciones. Las relaciones sociales que convergen en la configuración del territorio responden a tres tipos de lógicas diferencias: la lógica estatal/institucional, la lógica del mercado y la lógica de las luchas/resistencias (Ciuffolini, 2011)

Específicamente, la lógica estatal tiene como herramienta favorita de intervención las políticas públicas, entendidas como instrumentos que ordenan el campo social, concibiéndolas siempre como una condensación y cristalización de relaciones sociales de fuerza. Estas políticas públicas que intervienen sobre las problemáticas urbanas se nutren y se construyen ellas mismas como marcos interpretativos de los fenómenos sociales.

En el presente trabajo nos proponemos estudiar la forma en que el Estado Nacional Argentino concibe la problemática habitacional, mediante el análisis documental de instrumentos producidos por diferentes organismos estatales. Puntualmente, analizaremos de manera profunda los documentos

“Argentina Urbana”<sup>1</sup> producido por el Ministerio de Planificación Federal, la información existente sobre el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)<sup>2</sup> y un discurso público de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner vinculado a la temática habitacional. La intención es desentrañar las formas en que la problemática habitacional es construida y representada por el Estado argentino y las diferentes formas de intervención política que aquella habilita y legitima, resaltando las potencialidades y limitaciones de dicha construcción.

Como nos proponemos comprender de manera general la forma en que el Estado Nacional concibe la problemática habitacional en la actualidad, nos concentraremos en algunas de las líneas de acción desplegadas por este en los últimos años. La deficiencia de vivienda y la precariedad habitacional son fenómenos que han afectado históricamente a las ciudades latinoamericanas y Argentina no es la excepción. Desde comienzos del siglo XX, como contracara al proceso de industrialización y de acelerada urbanización, el Estado debió comenzar a dar respuesta a las necesidades de amplios sectores sociales (esencialmente populares) en lo atinente a su derecho a una vivienda digna. En este sentido, las formas de intervención estatal han ido fluctuando y variando a lo largo de los años, con diferentes modalidades históricas concretas.

Después de la profunda crisis que asoló a la Argentina durante los primeros años del 2000, la recuperación económica y las mudanzas parciales en el bloque hegemónico de poder (con una fuerte retracción de las facciones más neoliberales) habilitaron una recuperación del papel protagónico del Estado como regulador de las relaciones sociales y agente activo en el ámbito económico y social. Estas modificaciones del ambiente político permitieron que los gobiernos, especialmente el nacional, pudieran desplegar políticas públicas (sobre todo sociales) más activas y con mayor capacidad de intervención.

Establecimiento de lo público como objeto de problematización luego de dos décadas de permanente desatención neoliberal permitió que el Estado argentino desplegara una política activa de intervención habitacional que puede ser resumida, en términos de cifras, en el siguiente cuadro:

### **Resumen del estado del avance de las soluciones habitacionales**

---

<sup>1</sup>El Ministerio de Planificación Federal de la República Argentina viene desplegando en los últimos años actividades intensas en torno a la planificación territorial, elaborando una serie de publicaciones sobre la temática. Estas se han estructurado en torno al “Plan Estratégico Territorial” (PET). Producto de esta labor es el avance número II del PET, titulado “Argentina Urbana – Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización” (PAU) Dicho documento tiene por objeto “la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Partiendo de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se realiza un análisis de tipo casuístico centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que revela las características intrínsecas del proceso de producción urbana. Este trabajo concluye en la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia”

<sup>2</sup>El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) creado por medio del decreto presidencial 902/2012 del 12/06/2012, constituyóse en un fondo fiduciario público, cuyo objetivo es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social financiado con recursos provenientes del Tesoro Nacional y bienes inmuebles transferidos en forma directa por parte del Estado Nacional al fondo

	Cantidad		Beneficiarios
Soluciones Habitacionales Terminadas	736.685		3.315.083
Soluciones Habitacionales En Ejecución	239.987		1.079.942
Soluciones Habitacionales A Iniciar	43.963		197.834
<b>TOTAL</b>	<b>1.020.635</b>		<b>4.592.858</b>

  

Programas	Terminadas	En Ejecución	SOLUCIONES HABITACIONALES	
			A Iniciar	SUBTOTAL PROGRAMA
PFREACT I Y II	29.298	2.469	-	31.767
PFSH	36.061	7.939	-	44.000
PFCV	188.385	78.055	23.234	289.674
PFCV-Villas	9.809	23.463	2.063	35.335
PFMV	87.874	54.736	15.677	158.287
PFEH	23.556	13.397	1.135	38.088
PROPASA	6.082	-	-	6.082
PROMHIB	9.068	3.819	1.854	14.741
PROMEBA	109.081	13.104	-	122.185
PROSOFA I Y II	48.353	1.008	-	49.361
ROSARIO HABITAT *	3.683	682	-	4.365
CARITAS	3.266	447	-	3.713
PF FONAVI **	182.169	40.868	-	223.037
<b>SUBTOTAL POR ESTADO</b>	<b>736.685</b>	<b>239.987</b>	<b>43.963</b>	
<b>TOTAL SOLUCIONES HABITACIONALES</b>				
<b>1.020.635</b>				

Fuente: Pagina oficial de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Como se puede apreciar en el cuadro elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, hasta el 31/03/2013 se contaba con una cantidad de soluciones habitacionales terminadas de 736.685, en construcción de 239.987 y a iniciar 43.963, totalizando 1.020.635 soluciones habitacionales, proveídas de formas diferenciales por unas 13 programas diferenciados.

Esta primera aproximación permite apreciar que la intervención del Estado argentino ha sido intensa en los últimos años, desplegándose mediante una variedad de programas específicos. Sin embargo, poder determinar cuáles son las nociones y presupuestos ideológicos que guían dichas intervenciones se vuelve sumamente problemática debido justamente a esa dispersión, sin un eje articulador o plan integral de vivienda que le confiera un sentido de totalidad a la política habitacional del Estado argentino. Como veremos, en otras áreas de políticas el Estado ha publicado documentos que dan cuenta del estado actual de ciertas problemáticas, con un análisis pormenorizado de las cuestiones pendientes y los lineamientos estratégicos a seguir de modo de desplegar un accionar efectivo. Como este no es el caso de la cuestión habitacional, nos vimos obligados a centrar nuestra atención inicialmente en un instrumento oficial que, a pesar de no tratar exclusivamente la problemática habitacional, da cuenta de nociones generales atinentes a dicha temática y articula argumentos importantes que podrían dar sustento al diseño de programa en base a un diagnóstico profundo de la problemática urbana en la Argentina. Ese documento es “Argentina Urbana”

## 2. Argentina Urbana – Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización

Durante los últimos diez años, el Estado argentino buscó afianzar una postura de agente planificador, diseñando políticas en base a estudios pormenorizados y profundos sobre ciertas problemáticas consideradas centrales. Dentro de este esquema, el Ministerio de Planificación Federal viene desplegando actividades intensas en torno a planificación territorial. Estas actividades se han

materializado en la publicación de una serie de documentos articulados en torno al “Plan Estratégico Territorial” (PET). Producto de esta labor es el avance número II del PET, titulado “Argentina Urbana – Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización” (PAU)

Dicho documento tiene por objeto “la promoción de un sistema policéntrico de núcleos urbanos. Partiendo de una jerarquización y caracterización del sistema urbano nacional, se realiza un análisis detipo casuístico centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que revela las características intrínsecas del proceso de producción urbana. Este trabajo concluye en la propuesta de una serie de lineamientos estratégicos que deberían fundamentar una política nacional en la materia” (Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana, 2011, p.9) A pesar de que la temática central del PAU es el proceso de urbanización argentino y una caracterización de las ciudades que pueblan dicho territorio, el documento menciona y analiza numerosas veces la problemática de la vivienda como un eje central de los procesos de urbanización y da cuenta de cuáles son los marcos interpretativos en torno a los cuales es pensada la vivienda.

Una primera aproximación a la cuestión de la vivienda en el PAU considera que las formas de intervención del Estado en esta problemática se podría dividir en tres períodos diferentes: el período de las décadas de 1970-1980, el período de la década de 1990 y el período posterior al año 2003.

El primer período se habría caracterizado por una forma de respuesta padronizada y homogénea, basada en la construcción de grande bloques de vivienda de media y alta densidad. Esta forma de accionar estatal fue objeto de fuertes críticas debido a sus consecuencias negativas, tanto sociales, económicas y urbanísticas.

Un cambio de rumbo se hizo necesario pero este se desarrolló en el marco del proceso de retracción social del Estado que signó el neoliberalismo. De esta manera, en consonancia con la lógica liberal focalizadora como padrón de respuesta a las problemáticas sociales, la política habitacional se habría desplegado por medio del modelo de vivienda en lote individual. Esta forma de concebir la política se basó en nociones compensatorias, concibiendo el accionar del Estado como respuesta individualizada frente a necesidades de sujetos concretos y particular que “fracasaron” en el mercado.

Finalmente, el año 2003 se configura como un punto de inflexión en el ámbito habitacional, con el relanzamiento masivo de la vivienda social, continuando con la lógica modélica de los años 1970-1980 pero buscando adecuarlas ahora a las necesidades concretas de poblaciones específicas con la intención de evitar las consecuencias negativas del modelo anterior.

Este nuevo padrón inaugurado por la gestión presidencial de Nestor Kirchner vendría caracterizado, a su vez, por un segundo elemento diferenciador en relación a los períodos anteriores: la política habitacional es concebida no sólo como una respuestas a demandas y necesidades sociales atinentes al derecho a la vivienda digna sino que también es concebida como un instrumento de política económica capaz de reactivar el aparato productivo por medio de la generación de fuentes de trabajo y consumo de grande cantidades de insumos y capital.

Este carácter de la política habitacional como reactivador económico va a signar todo el modelo de provisión de vivienda del período 2003-2012. Surgido a la sombra de una profunda crisis económica (una de las más graves de la historia económica argentina), la dupla “provisión de vivienda-generación de empleo” se encuentra presente en todos los programas orientados a la producción habitacional y marcan la matriz actual de provisión habitacional promovida desde el Estado nacional. Esta característica se verá muy claramente cuando analicemos la creación del programa Pro.Cre.Ar.

Por otro lado, en el PAU también es posible encontrar caracterizaciones generales sobre las lógicas que condicionan y afectan la provisión de viviendas en el contexto argentino. Ellas se concentran básicamente en torno a dos fuerzas conflictivas: el Estado y el mercado. Como ya mencionamos anteriormente, el documento no trata puntualmente la cuestión de la vivienda pero en unos de sus apartados analiza uno de los factores centrales que condicionan cualquier iniciativa volcada a la provisión habitacional: el suelo urbano.

El documento va a reconocer las tendencias recientes en los mercados del suelo al observar que:

“El cambio rotundo que suponen las nuevas pautas de consumo de suelo tiene inevitablemente un correlato en el comportamiento del mercado. Esta realidad, asociada a la relevancia que ha cobrado en el mundo el binomio suelo-vivienda como activo financiero, confirma que nos encontramos ante un nuevo escenario, cuyas coordenadas no pueden soslayarse a la hora de analizar el proceso contemporáneo de producción urbana.” (Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana, 2011, p. 114)

La identificación del proceso de financierización del suelo y la vivienda son analizados como un factor central a la hora de comprender los procesos de urbanización y provisión de vivienda en la actualidad. El mercado es entendido en su naturaleza especulativa, guiado por el imperativo de la valorización y acumulación de capital. No pudiendo escapar a esta lógica de funcionamiento, el mercado inmobiliario aparece signado por la valorización financiera y la vivienda concebida como una “reserva de valor”; tendencias todas profundizadas por los procesos actuales de aumento del valor del suelo y la vivienda. En torno de estos procesos, el espacio urbano y el mercado inmobiliario se van configurando por medio de disputas entre diferentes sectores sociales por la apropiación de valor y la riqueza.

Según el diagnóstico del PAU, este proceso de financierización del suelo y la vivienda se ve posibilitado por las debilidades de los gobiernos locales y provinciales, responsables de las normativas y leyes atinentes al control y regulación del uso del suelo. Dentro de este esquema de actores institucionales, el Estado nacional es concebido por el PAU como un agente que interviene como fuerte inversor en el área de vivienda social. Estas iniciativas en forma de obras públicas concurren junto con los demás actores privados en la demanda por suelos urbanizables. Este accionar del Estado contribuye al proceso de valorización financiera y aumento del valor del suelo, y en consecuencia, de la vivienda. Esta realidad lleva a concluir que se

“ (...) ponen de manifiesto la incidencia del precio de la tierra en la ecuación global de inversión en vivienda social y la necesidad de una política integral y sostenida en materia de regulación del mercado de suelo para garantizar el acceso a la ciudad de los sectores más postergados” (Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana, 2011, p. 117)

Concibiendo el mercado del suelo e inmobiliario como campos de conflicto y disputas, el Estado debe reservarse, según el PAU, el rol de arbitraje de intereses con el objeto de poder conjugar crecimiento económico y desarrollo humano sostenible. El Estado, para el PAU, debe funcionar como un agente capaz de dirimir los conflictos entre los distintos intereses en pugna.

El mercado entendido como un espacio de disputa y conflicto en donde la búsqueda de la ganancia y la valorización del capital son las fuerzas motrices del sistema, habilita la concepción del Estado como un agente legitimado para intervenir activamente de modo de asegurar la reproducción del sistema pero a su vez para efectivizar estándares de vida concebidos como derechos sociales, estándares que no pueden ser asegurados por el mercado. El Estado se hace necesario a la hora de garantizar los derechos ciudadanos que el mercado se empeña por mercantilizar. Es en relación a estas nociones que el PAU va a sostener que

“Resulta entonces indispensable que los gobiernos implementen políticas activas, integrales y articuladas entre las diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno, que no sólo limiten el imperativo del mercado y sus consecuencias sociales sobre el territorio, sino que conduzcan el proceso de producción urbana por el camino de la inclusión” (Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana, 2011, p.122)

Muchas de estas nociones sobre Estado y mercado se encuentran fuertemente presentes en los presupuestos que sustentaron la creación del Pro.Cre.Ar como una forma nueva de dar respuestas a las necesidades de vivienda de la población. Sin embargo, consideramos que la marca inicial que inspira a la política habitacional post-2003, sustentada sobre la dupla “provisión de vivienda-generación de empleo” obtura seriamente las posibilidades de efectivizar la vivienda en términos de derecho social.

### **3. Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)**

Una de las iniciativas más recientes por parte del Estado argentino en relación a programas de vivienda fue la creación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar). Por medio del decreto presidencial 902/2012 del 12/06/2012 se creó un fondo fiduciario público, cuyo objetivo es “facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social” (Decreto 902/2012, art. 1) financiado con recursos provenientes del Tesoro Nacional y bienes inmuebles transferidos en forma directa por parte del Estado Nacional al fondo. Estos recursos administrados por el fondo fiduciario serán destinados a la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para “el acceso a la vivienda familiar, única y permanente”, al otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de dichas viviendas y a otros destinos relacionados al acceso a la vivienda, con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda de sectores socioeconómicos bajos y medios de la población, principalmente (art.5)

Resulta interesante analizar los considerandos del decreto, que funcionan siempre como argumentos justificadores de la decisión administrativa tomada. En este sentido, el decreto repasa brevemente lo mencionado anteriormente en este trabajo sobre la fuerte política de vivienda desplegada por el estado nacional en los últimos 10 años y resalta la centralidad de la vivienda como un derecho fundamental de todo ciudadano. Sin embargo, lo que llama poderosamente la atención en el caso del presente decreto son dos considerandos específicos: uno que resalta el rol de la construcción como un instrumento dinamizador de la economía; y el otro que sostiene que “Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”<sup>3</sup>, sin mayores aclaraciones que esa.

A nuestro entender, estos elementos que podrían parecer anecdóticos o hasta irrelevantes dan cuenta de la matriz argumentativa que justifica las decisiones políticas en materia habitacional: una matriz argumentativa de tipo reactiva que responde a la justificativa anteriormente descrita de “provisión de vivienda-generación de empleo” como una dupla inseparable y que vertebra todo el sistema habitacional construido en los últimos 10 años.

Este punto queda por demás claro si analizamos el discurso pronunciado por la Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner el día 12/06/2012 en el acto de firma del decreto que creó el Pro.Cre.Ar. En él, la presidenta argumenta que el momento en que se toma la decisión de implementar esta nueva política de financiamiento reviste un carácter excepcional debido a la crisis económica internacional que se desenvolvía (y aún se despliega en la actualidad) y que estaba empezando a afectar el desempeño de la economía argentina. Es decir, no sólo el decreto defiende el carácter de emergencia y de excepcionalidad de la problemática habitacional como un argumento jurídico para evitar el largo proceso que implica la sanción de una ley sino que también el discurso presidencial resalta el contexto político particular que enmarca la creación del programa. De esta manera, vemos como por medio de

---

<sup>3</sup> Los decretos presidenciales en general, y los de Necesidad y Urgencia en particular, han funcionado históricamente como instrumentos semi-legislativos de los que el Poder Ejecutivo se vale al considerar que la temática en cuestión reviste grados de excepcionalidad y emergencia importantes, por lo que los tiempos necesarios para su tratamiento deben ser acortados, imposibilitando la vía normal de elaboración de una ley por medio del Congreso.

dos instrumentos específicos se resalta el argumento de “emergencialidad” que caracterizaría a las políticas de vivienda.

Consideramos que esta lógica de emergencia “emergencial” en que la política habitacional es pensada como un medio excepcional para la reactivación del sistema económico y a su vez es diseñada bajo esta lógica de excepcionalidad (Decreto) podría atentar contra la posibilidad de que los programas de vivienda se constituyan y afiancen como verdaderas políticas de Estado que garantizan un derecho social consagrado constitucionalmente.

En su discurso, la Presidenta también refuerza la noción de Estado como un actor fundamental a la hora de intervenir en la arena económica, sobre todo en un sentido keynesiano de estimular la demanda agregada y el consumo como formas de reactivación económica. Esta idea general del Estado como actor económico evidencia una concepción heterodoxa que se contrapone al fundamentalismo neoliberal de los años 90. Esto ha significado un gran avance en la conceptualización y nociones que se manejan sobre rol del Estado y la responsabilidad de este en el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, sobre todo en lo que refiere al cumplimiento de los derechos sociales. Sin embargo, que tales argumentos se desplieguen a la hora de fundamentar la legitimidad de una nueva política habitacional da muestra de las limitaciones que esto impone a la construcción de la vivienda como un derecho. En ciertos fragmentos del discurso, parecería que el objetivo que se persigue es más bien alcanzar un mayor nivel de consumo y crecimiento económico que combatir el déficit habitacional crónico. No es que ambos objetivos sean contradictorios (más bien lo contrario) pero la definición de prioridades parecería estar poco clara.

Esta falta de claridad se hace patente también en la forma en son construidos en el discurso presidencial los actores intervinientes en la implementación o el despliegue de la política habitacional. Por un lado, se rescata, valoriza y refuerza el rol preponderante y central del Estado como un contrapeso al mercado, entendido en forma similar a la del PAU, en su fase especulativa, financiera y lucrativa. A pesar de ello, haciendo uso de un realismo político sano, el discurso reconoce la inserción económica del país en un contexto capitalista y la necesidad de articular con sectores del mercado como un paso fundamental para poder desplegar la política en cuestión. Sin embargo, a la hora de reconocer este hecho el discurso presidencial incurre en una operación de distinción entre lo que sería “el mercado”, entendido en el sentido anteriormente mencionado, y lo que serían “las empresas” del sector de la construcción, actores con los cuales el Estado se vería legitimado a negociar y entablar relaciones. Consideramos que esta operación podría incurrir en una mistificación de la relación Estado-mercado, relación necesaria pero no por ello dotada legitimidad por el solo hecho de su necesidad.

Finalmente, el decreto del Pro.Cre.Ar y sobre todo el discurso de la Presidenta construye discursivamente un tipo específico de sujeto o actor social partícipe de la política: “el beneficiario”. En este sentido, la enunciación de beneficiario de la política habitacional viene marcada por la idea de que este no es un sujeto pasivo que recibe prestaciones del Estado sin ningún tipo de participación sino que este se ve obligado a asegurar una contrapartida, en este caso monetaria, por medio de la contratación de un préstamo y el pago de los intereses correspondientes. Desde un tipo de lectura, se podría decir que este tipo de discurso reforzaría la idea del ciudadano no sólo como un sujeto de derechos sino también como un individuo con obligaciones para la comunidad, robusteciendo la noción de ciudadanía. Sin embargo consideramos que la forma en que esta construida la idea está marcada por la noción de que el beneficio que se otorga “noes gratis para nadie”, usando palabras literales del discurso. A pesar de que tanto en el decreto de creación del Pro.Cre.Ar como en el discurso presidencial muchas veces se resalta la noción de la vivienda como un derecho fundamental constitucionalmente reconocido, también se hacen presentes ideas más de corte neoliberal que imponen serias limitaciones a la consolidación de la ciudadanía, introduciendo lógicas mercantilizadoras.

#### **4. Consideraciones finales**

La política social genera modos de interpelación específicos orientados a conformar y disponer sujetos ciudadanos en torno a particulares formas de relacionamiento con el Estado. En esta tarea, si la política social se ha presentado como ese instrumento para asegurar condiciones materiales de vida y permitir el ejercicio de los derechos se vuelve necesario delimitar y especificar cuáles son esas condiciones materiales de vida (De la Vega, 2010, p.3) En el presente trabajo decidimos centrarnos en la vivienda como un elemento central de esa definición.

Una vez que la vivienda ha sido identificada como un asunto de intervención estatal, se desata lo que Fraser (1991) describe como la lucha por la interpretación de las necesidades. Se trata de la tensión por definir qué significa una necesidad, qué extensión tiene, cuáles son sus límites y, por ende, cuáles son las formas adecuadas para satisfacerla. En la práctica, emerge una profusión de discursos y lenguajes más o menos institucionalizados o dominantes que se ven involucrados en la regulación, financiamiento y/o satisfacción de las necesidades en cuestión.

Desde el 2003 el gobierno nacional emprendió una política activa de vivienda en contraposición al paradigma de política social desplegado durante la década de los 90. Sin embargo, esta nueva iniciativa estuvo fuertemente marcada por un doble objetivo: por un lado efectivamente combatir la problemática habitacional; y por otro, generar crecimiento económico a través del empleo y la reactivación por medio del impulso en la actividad de la construcción. Ese discurso legitimador sigue fuertemente presente en la actualidad, sobre todo en los enunciados ideológicos y los justificativos de la creación del Pro.Cre.Ar. En este sentido, las políticas habitacionales están respondiendo a imperativos del sistema económico, tanto en términos de canalizaciones de excedentes de capital producto de la sobreacumulación, como también como forma de reactivación económica frente a las crisis cíclicas que caracterizan al capitalismo contemporáneo, especialmente desde la explosión de la burbuja financiera del 2008 (Harvey, 2008).

De esta manera, a pesar de que la política habitacional se consolida como uno de los aspectos sólidos del Estado argentino durante la última década, esta continúa signada por una lógica "emergencial": la política habitacional se refuerza cuando el sistema económica necesita del impulso económico que esta puede brindarle. Esta característica de las políticas de vivienda en la Argentina atenta contra la posibilidad de estas se constituyan y afiancen como políticas de Estado que garantizan un derecho social consagrado constitucionalmente.

A pesar de que la vivienda se enuncia y concibe como un derecho, claramente esta no se está efectivizando como tal. Existe un amplio consenso entre diferentes sectores sociales y políticos en un número importante de países en torno al hecho de que la educación y la salud, concebidas como derechos sociales, deberían de ser gratuitas, de calidad y garantizadas por el Estado y también existe un consenso similar en torno a que la vivienda también es un derecho social. Entonces, ¿por qué su oferta debe depender del mercado, que la concibe como una mercancía?

Esping-Andersen (1991) sostenía, al introducir la noción de desmercantilización como un factor para pensar los regímenes de protección social, que las políticas desplegadas por el Estado pueden funcionar como facilitadoras para que los ciudadanos puedan desenvolver sus vidas independientemente de las relaciones de tipo capitalista que se rigen bajo la lógica del mercado, entendidas éstas como formas de relación social de tipo excluyente. Bajo esta perspectiva, de los derechos sociales reconocidos en la mayoría de las constituciones del mundo, la vivienda es uno de los que se encuentra actualmente sometido a una mayor fuerza mercantilizadora. Una política de vivienda que busque consagrar el derecho humano fundamental a poseer un espacio vital digno debería orientar sus esfuerzos a lograr una mayor desmercantilización de la vivienda.

## **Bibliografía**



CIUFFOLINI, M.A. (2011) “Control del espacio y los recursos sociales: lógicas, relaciones y resistencias en la constitución de lo urbano”. En Ciuffolini, M.A. y Núñez, A. (Comp.), *Política y territorialidad en 3 ciudades argentinas*. (pp.21-36) Bs As, Buenos Aires, Argentina: Ediciones El colectivo.

DE LA VEGA, C. (2010) “Ciudades de excepción, ciudadanos en suspenso. El Programa “Mi Casa, Mi vida” en la ciudad de Córdoba”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional “Profundizando la democracia como forma de vida”. Rosario. Disponible en: <http://goo.gl/69hI00> (Consultado el 23/07/2013)

ESPING-ANDERSEN, G. (1991) As três economias políticas do WelfareState. *Revista Lua Nova*, 24, 85-116.

FRASER, N. (1991) “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. En *Debate feminista*. México: marzo.

HARVEY, D. (2008) “El derecho a la ciudad” *New Left Review*, 53,23-39. Madrid: Ediciones Akal. Disponible en: <http://goo.gl/J2tgRM> (Consultado el 17/07/2013)

LEFEBVRE, H. (1976) *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona, España: Península.

NUÑEZ, A. (2011) “Las moradas del olvido...como tragedia” En Ciuffolini, M.A. y Núñez, A. (Comp.), *Política y territorialidad en 3 ciudades argentinas*. (pp.37-59) Bs As, Buenos Aires, Argentina: Ediciones El colectivo.

### **Documentos oficiales consultados**

Decreto Presidencial 902/2012 (12/06/2012) “Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar” Disponible en: <http://goo.gl/WKQfam> (Consultado el 23/07/2013)

Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández en el acto de firma del decreto número 902, que crea el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única, Familiar - Pro.Cre.Ar Bicentenario. Disponible en: <http://goo.gl/pCTbH2> (Consultado el 23/07/2013)

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2011) “Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana”.(1a ed.) Buenos Aires. Disponible en: <http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=384> (Consultado el 23/07/2013)