

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

# **EL SUEÑO DE LA CASA PROPIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROGRAMA “PRIMERA CASA BA.**

Joaquín Benitez, Magdalena Felice y Agustina Marquez.

Cita:

Joaquín Benitez, Magdalena Felice y Agustina Marquez (2013). *EL SUEÑO DE LA CASA PROPIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROGRAMA “PRIMERA CASA BA. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/193>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

## **EL SUEÑO DE LA CASA PROPIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROGRAMA “PRIMERA CASA BA”**

Joaquín Benitez  
IIGG-FSOC-UBA  
joaquin.a.benitez@gmail.com  
Magdalena Felice  
CONICET-IIGG-UBA  
magdalenafelice@gmail.com  
Agustina Marquez  
IIGG-FSOC-UBA  
marquezagustina@hotmail.com

### **Resumen**

La reducción de la oferta de créditos hipotecarios junto con el aumento de las tasas de interés ofrecidas por bancos públicos y privados, la valorización del precio del suelo en la ciudad y la expansión de la oferta de propiedades apuntadas a sectores medio-altos han hecho de la vivienda propia, en la Ciudad de Buenos Aires, un objeto suntuoso al que sectores bajos, medios-bajos e incluso medios ya no pueden acceder fácilmente. En respuesta a esto en junio de 2012 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la acción conjunta del Banco Ciudad y del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, lanzó un programa de créditos hipotecarios titulado “Primera Casa BA” con el fin de facilitar el acceso a la primera vivienda, principalmente pero no limitado, a familias e individuos jóvenes y/o con bajos ingresos.

A casi un año de su anuncio, el presente trabajo se propone analizar críticamente el programa “Primera Casa BA”, explorando quiénes son sus destinatarios, cuáles son los requisitos para acceder a los créditos que otorga y cuál es su lógica de funcionamiento. Algunas preguntas que guían la investigación son: ¿Qué tipo de ciudad se está produciendo? ¿Para quiénes? ¿Existe una política habitacional por parte del Gobierno de la Ciudad? ¿Qué condiciones y oportunidades ofrece la gestión de la ciudad de Buenos Aires para afrontar el problema que tienen los jóvenes para asumir la autonomía residencial y para que los sectores bajos y medio-bajos accedan a una vivienda propia y adecuada a sus necesidades habitacionales?

### **Introducción**

La reducción de la oferta de créditos hipotecarios, así como las restricciones para acceder al crédito hipotecario (dadas las altas tasas de interés y de la relación cuota-ingreso que deja afuera a quienes lo necesitan); el tipo de cambio de la moneda local (que reduce el ingreso en dólares frente a una mercancía que se comercializa en esa divisa); la valorización del precio del suelo en la ciudad; el aumento del precio de los bienes inmuebles; la expansión de la oferta de propiedades apuntadas a sectores medio-altos, y la correlativa

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

reducción de la oferta residencial para otros sectores sociales, son factores que han hecho de la vivienda propia, en la Ciudad de Buenos Aires, un objeto suntuoso al que sectores bajos, medios-bajos e incluso medios ya no pueden acceder con facilidad.

En este contexto, en junio de 2012, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la acción conjunta del Banco Ciudad y del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, lanzó un programa de créditos hipotecarios titulado “Primera Casa BA” con el fin –al menos discursivo– de facilitar el acceso a la primera vivienda a familias e individuos jóvenes y/o con bajos ingresos.

A casi un año de su anuncio, el presente trabajo se propone describir y analizar el programa “Primera Casa BA”, desde su lanzamiento hasta febrero de 2013, explorando quiénes son sus destinatarios, cuáles son los requisitos para acceder a los créditos que otorga y cuál es su lógica y dinámica de funcionamiento. A partir del análisis de este caso, nos preguntamos: ¿Qué posición asume el gobierno de la Ciudad frente al problema de acceso a la vivienda que padece gran parte de la población? ¿Qué tipo de ciudad se está produciendo? ¿Para quiénes? ¿Existe una política habitacional por parte del Gobierno de la Ciudad? ¿Qué condiciones y oportunidades ofrece la gestión de la Ciudad de Buenos Aires para afrontar el problema que tienen los jóvenes para asumir la autonomía residencial y para que los sectores bajos y medio-bajos accedan a una vivienda propia y adecuada a sus necesidades habitacionales?

La investigación se enmarca en una estrategia metodológica cuantitativa-cualitativa, apuntando a una forma de análisis de los datos comprensivo-explicativa. El trabajo ha sido realizado sobre la base de diferentes fuentes de datos. En primer lugar, se recabó información a través del sitio web desarrollado por la gestión del gobierno de la Ciudad para la implementación del programa, y se analizó el sistema de puntaje, los requisitos y la documentación probatoria requerida. El análisis de estos datos se complementó con la elaboración de cruces a partir de fuentes secundarias de carácter cuantitativo, fundamentalmente la Encuesta Anual de Hogares 2012, con el objetivo de estudiar algunas características sociodemográficas de la población destinataria del programa. En segundo instancia, se trabajó sobre la base del informe elaborado por el Instituto de la Vivienda en torno a los resultados del Programa desde su lanzamiento a febrero de 2013. En tercer lugar, se han utilizado técnicas cualitativas tales como la entrevista con informantes clave. Se realizó una entrevista semiestructurada a la Coordinadora del Programa Primera Casa, a fin de conocer la perspectiva de quienes son los principales responsables de la implementación de la política en cuestión. Por último, se han obtenido datos por medio de las declaraciones que la gestión del gobierno de la Ciudad y del Programa Primera Casa, en particular, realizó en diferentes medios gráficos y audiovisuales. En este sentido, el trabajo se propuso un análisis de los elementos comunicacionales, a fin de problematizar la relación entre discursos declarados y prácticas concretas.

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

Varias preguntas guiaron el presente trabajo tales como: ¿quiénes se plantean, desde el discurso, como los destinatarios del programa? ¿Resultan ser éstos los beneficiarios a la hora de la puesta en marcha del programa? ¿Ofrece el Programa Primera Casa una solución habitacional concreta y posible para quienes pretende beneficiar? Y en ese caso, ¿garantiza el acceso a una vivienda adecuada a las necesidades habitacionales que presenta una familia en relación a su tamaño y composición? ¿Cuál es el estado de ejecución de esta política considerando el período que va de junio de 2012 a febrero de 2013?

Para responder a estas cuestiones hemos organizado el presente artículo en cuatro apartados. En el primero, abordamos la descripción del programa desde lo discursivo y los elementos comunicacionales, haciendo hincapié en la perspectiva del principal actor involucrado: el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En el segundo apartado, presentamos un análisis crítico del *scoring*, los requisitos y la documentación probatoria requerida –complementado con la descripción de algunas características sociodemográfica de los destinatarios del programa– y un análisis de los resultados del programa, todo lo cual nos permite poner en tensión las dimensiones discursivas y prácticas de la política. En el tercer apartado, nos focalizamos en las limitaciones que presenta el Programa Primera Casa, considerando su diseño y lógica de funcionamiento en relación al contexto actual del mercado de compra-venta de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. En el apartado final, nos proponemos integrar los análisis presentados en cada apartado, presentar algunas reflexiones preeliminares sobre la política habitacional en la ciudad, dejando abiertas líneas futuras de trabajo. En este sentido, vale destacar que lo que aquí se presentan son resultados parciales de una investigación en curso.

### **El programa Primera Casa BA: contexto político y funcionamiento**

Desde la perspectiva de Oszlak y O'Donnell, una política estatal es una toma de posición que intenta –o dice intentar- alguna forma de resolución de la “cuestión”, es decir, de necesidades y/o demandas socialmente problematizadas. Desde este enfoque, una política estatal (o pública) es concebida como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión” que atañe a sectores significativos de la sociedad.

No cabe duda de que el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires es una “cuestión” de larga data, manifestada por diversos actores políticos y de la sociedad civil a lo largo de los últimos años. Ha sido asumido por la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1994, en la cual se insta a resolverlo “dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”. Sin embargo, las políticas habitacionales implementadas en la Ciudad por las sucesivas gestiones de gobierno desde la sanción del texto constitucional fueron insuficientes para cumplir mínimamente con este objetivo: al año 2010, más de 600.000 habitantes de la ciudad se encontraban en situación de

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

vulnerabilidad habitacional, es decir casi un cuarto de la población porteña, padeciendo graves problemas relacionados con el acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad (Zapata, 2011). No es nuestro propósito en este trabajo desarrollar la política habitacional en la ciudad desde una perspectiva histórica, pero sí consideramos importante hacer una breve referencia acerca de la creación del IVC y algunas de sus acciones en los últimos años a fin de insertar el programa objeto de esta investigación en una política habitacional de nivel más macro, entendiendo que una política estatal no es una respuesta aislada sino que está constituida por un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas e implícitas, frente a lo que denominamos, siguiendo a Oszlak y O'Donnell, "cuestión". De la misma manera, al considerar que las omisiones, y no sólo las acciones, forman parte de una política estatal, puntualizar el gasto en vivienda en la Ciudad durante los últimos años para visualizar en qué medida esta cuestión es tomada en cuenta en la agenda del gobierno de la ciudad.

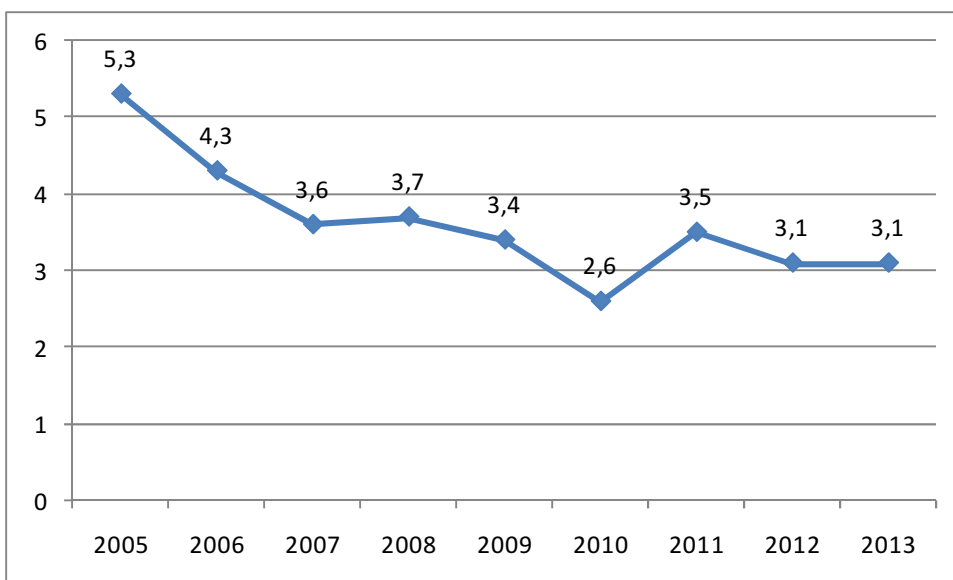
En 2003, la antigua Comisión Municipal de Vivienda se transforma jurídicamente a través de la Ley N° 1251, en el actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Esta modificación implica un marco de mayor autonomía que se impulsa con el fin de promover el ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda mencionado en la Constitución de la Ciudad. Es objetivo del IVC la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a los principios de otorgar acceso a la vivienda digna a los sectores que se ven incapacitados de hacerlo vía mercado, reducir el déficit habitacional y de equipamiento comunitario y promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda, entre otros. Las acciones que debe formular este organismo según la ley N° 1251 son las de desarrollar planes de acceso a la vivienda a través de la construcción de las mismas y la urbanización de tierras, promocionar la demanda a través de políticas de crédito, sostener y promover políticas y acciones autogestivas y cogestivas permitiendo el acceso a la vivienda de sectores organizados colectivamente, financiar la oferta a través del desarrollo de planes habitacionales o proyectos constructivos, planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios y promover el alquiler social en forma directa. Algunos de los programas más importantes que llevó a cabo fueron el de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, consistente en la integración de las villas a la ciudad mediante obras de vivienda, apertura y pavimentación de calles, dotación de servicios e infraestructura, entre otras; el de Recuperación Urbana de Edificios Existentes, que implica la construcción de viviendas aprovechando estructuras o edificaciones pre-existentes; y el programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), reglamentado por la ley N° 341, que reside en la entrega de créditos a familias unidas en organizaciones colectivas para la compra de viviendas.

Desde el comienzo de la gestión de Mauricio Macri como jefe de Gobierno de la Ciudad en 2007, la política habitacional sostenida –con aciertos y errores– hasta entonces se modifica. En relación al nivel institucional, en 2008 se firma un convenio por el cual se delegan las facultades del IVC para urbanizar las villas en la Corporación Buenos Aires Sur S.E. y la Unidad de Intervención y

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

Gestión Social (UGIS), dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano lo cual implica una fragmentación de los organismos encargados de ejecutar la política habitacional, así como una indefinición respecto de las competencias de los mismos (Herzer y Di Virgilio, 2011; Rofe, 2011; Zapata, 2010). Así mismo, la importancia otorgada a la política habitacional por parte de esta gestión puede verse reflejada en el porcentaje de presupuesto destinado a vivienda respecto del presupuesto total de la Ciudad. Mientras que en 2005 el gasto en vivienda representaba un 5,3% del presupuesto total, en 2007 esa cifra pasa a ser del 3,6%, lo cual implica una baja del 32% en la participación presupuestaria. Para los años siguientes, la cifra promedia los 3,2 puntos porcentuales.

Tabla 1:  
Participación del gasto en vivienda respecto del presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires 2005-2013. En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda GCBA.

Por otro lado, los grados de subejecución presupuestaria en el área de vivienda llegan a niveles muy altos. Según datos de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la ejecución presupuestaria del IVC fue del 44,6% en 2010 y del 49,1% en 2011<sup>1</sup>. De los programas mencionados, el PAV había ejecutado el 28% de su presupuesto en 2010 y el Programa de Reintegración y transformación en Villas 0,6% el mismo año (Herzer y Di Virgilio, 2011).

En este marco, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires lanza en junio de 2012 el Programa Primera Casa BA, a través de la acción conjunta del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y el Banco Ciudad. El lanzamiento se realiza a través de una conferencia del jefe de Gobierno de la Ciudad y con una importante campaña de publicidad en vía pública, TV, radio, Internet y medios gráficos. Se trata de un programa de créditos hipotecarios con una baja tasa de

<sup>1</sup> <http://www.defensoria.jusbaires.gov.ar/attachments/article/4386/Presupuesto%20Vivienda%20-%20Regresividad%20en%20la%20ejecuci%C3%B3n.pdf>

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

interés -7% el primer año, 8,5% el segundo, 11% el tercero, y 14% en los años restantes- hasta 15 y 20 años según la edad del postulante, principalmente dirigido a familias jóvenes y/o con bajo nivel de ingresos. Según el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, estos créditos otorgados por el IVC vía el Banco Ciudad apuntan a que la cuota mínima sea el equivalente a un alquiler. Es caracterizado por la gestión como inédito por su modalidad de inscripción: las aplicaciones se realizan por Internet, donde los postulantes se registran en el sitio y completan el formulario de aplicación. El envío de formularios y el proceso de selección se realizan de forma mensual: el IVC recibe y analiza las solicitudes desde el 1 al 25 de cada mes y comunica los resultados a los solicitantes a fin de mes a través de correo electrónico. Así, los que no fueron seleccionados pueden volver a presentarse al mes siguiente completando nuevamente sus datos.

La primera selección de los beneficiarios se realiza por el IVC a través de un sistema de puntaje social (*scoring*) desarrollado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, que considera cinco factores: la edad del postulante, la situación familiar, la presencia de discapacidad en el grupo conviviente, las condiciones de vivienda y los ingresos. De esta manera, las personas más jóvenes, las familias con hijos o con personas discapacitadas a cargo, los que habitan viviendas deficitarias y aquellos con menores ingresos tienen prioridad en la selección. El Jefe de Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri, pronunció al respecto que:

“Es un sistema absolutamente transparente y concebido con justicia y equidad y los que accedan lo harán porque cumplen con los requisitos, no porque sean amigos de un funcionario, porque si hay algo que nos parece horrible es cuando desde el poder se usan las necesidades de la gente para hacer política”<sup>2</sup>.

Una vez seleccionados, los postulantes se presentan en el Banco Ciudad para continuar la gestión de su crédito. En esta instancia, el banco realiza una nueva selección a través de la calificación de los postulantes como “crediticiamente viables” y determina el monto a otorgarles en función del nivel de ingresos y gastos. Se otorga un crédito cuya cuota mensual no supere el 40% del ingreso conjunto mensual. Sin embargo, este porcentaje es decidido por el Banco Ciudad, teniendo en cuenta una diversidad de factores, como deudas, gastos mensuales, tarjetas de crédito, entre otros. En resumen, el IVC es el organismo encargado de seleccionar a los postulantes, mientras que la entidad bancaria es la que aprueba y otorga el crédito, teniendo la potestad de ejecutar la hipoteca en caso de incumplimiento en el pago de las cuotas.

El programa está abierto a personas que puedan justificar un ingreso mensual mínimo igual a un salario mínimo vital y móvil (SMVyM). En el momento de su

---

<sup>2</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/tene-tu-primera-casa-ba>

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

lanzamiento, permitía la adquisición de una vivienda de hasta 70 mil dólares para personas que no tienen hijos y de hasta 95 mil dólares para grupos familiares. Luego de la restricción a la compra de divisas extranjeras impuesta por el Gobierno Nacional, los montos pasaron a ser de hasta \$ 490.000 y \$ 665.000, respectivamente, con una financiación de hasta el 85 por ciento del valor de la propiedad.

Las condiciones de la propiedad a adquirir, además del monto límite mencionado, son: que sea una vivienda única, familiar y de ocupación permanente; que no sea de lujo, o sea, que el precio de la misma no supere los \$ 11.900 por metro cuadrado; que esté situada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires hasta 70 km. Mauricio Macri se expresó en este sentido señalando que

“Me gusta de este plan que presentamos porque no es el gobierno que construye la casa que le parece y la gente tiene que ir a vivir adonde le toque, sino que libremente, con su crédito, compran la casa que les gusta en el barrio que les gusta.”

Los requisitos que deben cumplir los postulantes son percibir ingresos en blanco (pueden ser monotributistas o autónomos que puedan comprobar sus ingresos) mayores a un salario mínimo, vital y móvil (\$2.850) y menores a \$11.500 mensuales para aplicaciones individuales y mayores a \$2.875 y menores a \$14.375 para el caso de aplicaciones conjuntas; tener una antigüedad mínima de 1 año en el trabajo actual, para los monotributistas y autónomos por lo menos 1 año de inscripción en la AFIP; estar en situación 1 (situación en el Banco Central de la República Argentina) en los últimos 24 meses en relación a los antecedentes crediticios, deudas, tarjetas de crédito y capacidad de pago, -en caso de ser casado o de realizar una aplicación conjunta, el cónyuge debe cumplir con los mismos requisitos en cuanto a antecedentes financieros-; ni el postulante ni su cónyuge deben tener otra propiedad a su nombre dentro de la República Argentina o en el exterior; en el caso de extranjeros, tener DNI; tener entre 18 y 50 años; vivir en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en el Gran Buenos Aires, siempre y cuando resida y esté domiciliado en el país con un mínimo de 2 años de anticipación a la postulación.

Retomando a Oszlak y O'Donnell, el problema identificado a partir del cual decidieron este modo de resolución y no otro, es en palabras de la gestión del IVC, un problema de créditos. “En Argentina no hay casi operaciones inmobiliarias de compra-venta que se realicen a través de crédito hipotecario. El tipo que se compra una casa es el que tiene o mucha guita o que tiene un padre, tío, que lo puede ayudar y consigue la plata. En general los programas de acceso a la vivienda o financiás la oferta, es decir, financiás la construcción [...] o sino, financiás la demanda. Este programa es a la demanda. Nosotros nos preguntamos: ¿porqué no hay crédito hipotecario? Gran problema son las tasas [...]. Y además los bancos ni siquiera dan muchos créditos hipotecarios



**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

porque no tienen fondeo a largo plazo. Entonces dijimos bueno, busquemos una forma para que se pueda mejorar un poco la cantidad de créditos hipotecarios que se dan. [...] Tuvimos una reunión con el Ciudad y empezamos a ver cuánto podían financiar. [...] Lo que te financia el banco es acotado, no es que hay hipotecas para todo el mundo que quiere, [...] va a haber mucha más demanda de la que podemos cubrir. Entonces cómo hacemos para seleccionar a la gente. Hay muchas formas de hacerlo, [...] pero cómo hacemos para elegir al tipo que más lo necesita”.

Ahora bien, si como lo señala la gestión del IVC, la población objetivo de este programa es aquel “más necesitado”, definido por el *scoring* como el que presenta mayor vulnerabilidad social; pero a la vez, en función de los requisitos, se trata de un sector formal en términos de su situación laboral, con estabilidad en el trabajo y con capacidad de pago, que se asemejaría más a los sectores medios y medio-bajos, ¿cuál es en definitiva la población objetivo de esta política? ¿Se trata de un nuevo caso de omisión en relación con la cuestión habitacional en la Ciudad de Buenos Aires?

### **¿Quién puede tener su Primera Casa? Análisis de los requisitos y el sistema de puntaje**

El conjunto compuesto por los beneficiarios del Programa Primera Casa (es decir, aquellos que reciben el crédito) resulta de un proceso que involucra diferentes instancias. A fin de que resulte ilustrativo para el lector, definiremos a este proceso como una “carrera” en la que algunos logran llegar a la meta y otros van quedando en el camino. Como veremos, en esta carrera, no todos salen del mismo punto de partida, hay quienes tienen “ventaja” y quienes están en posiciones más “desaventajadas”.

En primer lugar, identificamos al conjunto de individuos que califican para aplicar al programa, el cual está definido por los requisitos. Este es un primer nivel de inclusión/exclusión. En segundo lugar, está el conjunto de aquellos que dada la lógica del sistema de puntaje tienen más posibilidades de ser seleccionados y que, como consecuencia, resultan “aventajados” respecto a otros. Dada esta distribución de posibilidades de acceso al crédito diferente entre los “aventajados” y los “desaventajados” (aquellos que no tienen prioridad a nivel puntaje), se produce un segundo nivel de inclusión/exclusión: algunos son seleccionados, otros son extraídos. Por último, aquellos que tienen ventaja deberán poder demostrar con la documentación probatoria pertinente el fundamento de esos “puntos extras”. Quienes no puedan hacerlo, perderán esos puntos y retrocederán “casilleros”, pudiendo incluso perder el juego.

Como podemos ver, cada una de estas instancias –los requisitos, el *scoring* y la documentación probatoria– opera bajo una lógica de puerta giratoria, dejando a unos adentro y a otros afuera; pero mientras los requisitos definen quiénes pueden jugar, el *scoring* y la documentación probatoria establecen los “ganadores” y “perdedores” del juego. A continuación analizaremos estas tres

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

instancias de inclusión/exclusión que constituyen la dinámica del proceso de conformación del conjunto de los beneficiarios del crédito.

Como hemos visto en el apartado anterior, el programa pretende, al menos desde el discurso, otorgar créditos a aquellas personas que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad social, entendiendo por esto: sectores de menores ingresos, individuos o familias que viven en situación de hacinamiento o en viviendas sin acceso a los servicios básicos (agua potable, luz por medidos propio y gas), es decir, que padecen déficit habitacional en términos cualitativos. Así también, según afirma la Coordinadora del Programa Primera Casa, otorga prioridad a quienes considera que más necesitan una vivienda propia, definiendo a los “más necesitados” como: familias numerosas con hijos en edad escolar, familias monoparentales, individuos discapacitados o familias con algún familiar discapacitado, individuos o familias jóvenes que tienen entre 18 y 35 años (y fundamentalmente, entre 25 y 35 años) y que están en proceso de independencia o conformación de la familia propia. Para ello, han diseñado un sistema de puntaje que denominan “*scoring* social” pues otorga más puntaje (y por lo tanto, prioridad) a quienes se encuentran en algunas de esas situaciones.

Ahora bien, este sistema de puntaje “social” opera sobre una porción de la población de mayor vulnerabilidad social (y no sobre el total) ya que actúa luego de realizada una primera inclusión/exclusión de los participantes del juego por medio de los requisitos que exige cumplir el programa. Así, dadas las condiciones requeridas, quedan fuera de juego: quienes se encuentren en el mercado de trabajo informal o quienes tengan ingresos declarados menores a un salario mínimo, vital y móvil aunque sus ingresos totales lo superen; quienes no tengan como mínimo un año de antigüedad en su trabajo actual, o seis meses como mínimo en su trabajo actual y un año como mínimo en su trabajo anterior, sin períodos de desempleo; quienes tengan antecedentes crediticios desfavorables, es decir, aquellos que estén, o hayan estado en un plazo de hasta dos años previos a la postulación, en situación más de 1 en alguna de las entidades financieras en la que opera y/o quienes figuren en el Veraz como deudor. Estos dos últimos puntos son requisitos para el individuo que se postula y, en caso de una postulación conjunta, también para su cónyuge.

Según la Coordinadora del Programa Primera Casa, estos factores han dejado a una gran proporción de la población que se postula fuera de las posibilidades de acceder al crédito; la encargada de la gestión del programa afirmó que la informalidad laboral, la reducida antigüedad en el mercado de trabajo y los antecedentes crediticios desfavorables son los principales factores de exclusión. Es decir que quienes tienen trabajos informales, precarios y/o inestables, así como altos niveles de endeudamiento, aun cuando se encuentren en condiciones de “mayor vulnerabilidad social” o sean “los más necesitados”, no serán destinatarios del programa. Por lo tanto, queda en evidencia que el Programa Primera Casa no está dirigido a todos aquellos que se encuentren en condiciones de mayor vulnerabilidad social y necesiten prioritariamente una vivienda adecuada, sino a una porción de ese conjunto. En

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

este sentido, se observa una tensión entre un discurso institucional que expresa la pretensión de “beneficiar a los de mayor vulnerabilidad social y a los más necesitados” y una lógica de funcionamiento del programa que excluye a gran parte de quienes se encuentran en esas condiciones. Para analizar en profundidad estas cuestiones hemos elaborado cruces a partir de la Encuesta Anual de Hogares 2012<sup>3</sup> que nos permite conocer algunas características sociodemográficas de la población destinataria del programa.

Si observamos la modalidad de inserción en el mercado de trabajo de los jefes de hogar asalariados entre 18 y 50 años de los hogares del primer quintil, notamos que un 48,8% de los jefes de hogar tienen un acceso informal al mercado de trabajo. Por el contrario, para los hogares del quinto quintil, la informalidad laboral del jefe de hogar asalariado se reduce a 6,1%. Es decir que en los hogares de menores ingresos –principales destinatarios del programa– hay una importante proporción de jefes de hogar que se encuentran en condiciones de informalidad laboral y que, como consecuencia, quedan “fuera del juego”, sin posibilidades de acceder a los créditos Primera Casa.

Cuadro 1: Jefes de hogar asalariados entre 18 y 50 años por quintil de IPCF, según informalidad laboral. Ciudad de Buenos Aires. En porcentajes.

Descuento/Aportes jubilatorios	Quintiles de IPCF					Total
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	
Aporta o le descuentan	58,4	80,4	87,1	91,0	96,1	83,1
No le descuentan ni aporta	41,6	19,6	12,9	9,0	3,9	16,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a EPH DGEyC.

Asimismo, si analizamos las condiciones habitacionales de los hogares con jefes de hogar entre 18 y 50 años del primer quintil, observamos que un tercio de esta población vive en situación de hacinamiento.

Cuadro 2: Hogares con jefes de hogar entre 18 y 50 años por quintil de IPCF, según hacinamiento. Ciudad de Buenos Aires. En porcentajes.

Hacinamiento según personas por cantidad de habitaciones	Quintiles de IPCF					Total
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	
Sin hacinamiento (menos de 2)	69,6	88,0	94,5	96,7	99,2	89,6
Con hacinamiento (2 o más)	30,4	12,0	5,5	3,3	0,8	10,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a EPH DGEyC.

Si se analizan conjuntamente los cuadros 1 y 2, obtenemos que los hogares del primer quintil, que padecen en mayor medida situaciones de hacinamiento, son también los hogares en los cuales el jefe de hogar se encuentra en mayor

<sup>3</sup> Hemos considerado a los jefes de hogar que tienen entre 18 y 50 años ya que es la población de esa franja etaria la que puede participar del Programa Primera Casa. Sin embargo, no desconocemos que este recorte deja afuera a quienes tienen esa edad y no son jefes de hogar, que son también destinatarios posibles del programa.

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

proporción inserto en el mercado de trabajo informal. Por lo tanto, es posible pensar que quienes más necesitan acceder a los créditos Primera Casa para cambiar su situación habitacional están quedando fuera del programa por encontrarse en condiciones de informalidad laboral.

En este sentido, se observa una estrecha relación entre nivel de ingresos, informalidad laboral y déficit habitacional. Quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad social (definida por la gestión del programa en función de: bajos ingresos, situación de hacinamiento, viviendas sin acceso a los servicios básicos) son quienes están en el mercado de trabajo informal y por lo tanto, excluidas del programa. Como consecuencia, el Programa Primer Casa, al desvincular la informalidad laboral del nivel de ingresos y las condiciones habitacionales, cae en la paradoja de excluir a la mayoría de quienes pretende incluir.

Asimismo, el programa otorga –al menos desde el discurso– mayor prioridad a los jóvenes entre 18 y 35. Ahora bien, esa prioridad se ve cuestionada si tenemos en cuenta que un 48,4% de jefes de hogar asalariados en esta franja etaria se encuentra inserto en el mercado de trabajo informal y, por lo tanto, queda excluido del programa. Es decir, ¿hasta qué punto podemos decir que el programa otorga prioridad a estos jóvenes si casi la mitad está “fuera del juego”?

Cuadro 3: Jefes de hogar asalariados entre 18 y 50 años según informalidad laboral. Ciudad de Buenos Aires. En porcentajes.

Edad por tramos	Descuento/aportes jubilatorios			Total
	Le descuentan o aporta	No le descuentan ni aporta	Ns/Nc	
18 a 25 años	68,3	31,2	0,5	100,0
26 a 35 años	82,7	17,2	0,2	100,0
36 a 45 años	85,4	14,4	0,2	100,0
45 a 50 años	84,9	15,1	0,0	100,0
Total	80,6	19,2	0,2	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a EAH DGEyC.

Si además consideramos que son los jóvenes de menores ingresos quienes se insertan con mayor frecuencia en el mercado de trabajo informal, resulta evidente que el programa termina excluyendo a quienes más pretende beneficiar.

Tal como hemos dicho previamente, otro factor importante de exclusión son los antecedentes crediticios desfavorables; en otras palabras, los niveles de endeudamiento. Respecto a esta cuestión, los estudios de Wilkis (2013) demuestran que para los sectores de menores ingresos –recordemos, principales beneficiarios del programa– el acceso a préstamos y a instrumentos

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

de crédito (créditos bancarios; tarjetas de crédito bancarias y no bancarias; créditos provistos por agencias financieras; créditos de comercios minoristas (retail) como grandes cadenas de electrodomésticos, indumentaria e hipermercados; créditos de mutuales y cooperativas) se interpreta como la vía al consumo y el camino hacia una vida mejor. Como consecuencia, estas herramientas suelen ser ampliamente utilizadas, y estos sectores se encuentran con frecuencia en condiciones de alto nivel de endeudamiento que, muchas veces, les cuesta afrontar. En este marco, los estudios de Wilkis nos permiten pensar en la dificultad que tienen los sectores de menores ingresos para cumplir con el requisito de antecedentes crediticios favorables. Una vez más una gran porción de la población que se encuentra en mayor vulnerabilidad social y que se pretende beneficiar estaría siendo excluida.

Concluimos que quienes tienen menores ingresos y viven en viviendas sin acceso a los servicios básicos y/o en situación de hacinamiento (déficit habitacional cualitativa) suelen ser quienes tienen con mayor frecuencia trabajos informales, precarios y/o inestables. Además, hemos visto que son éstos también quienes tienden a presentar altos niveles de endeudamiento y dificultades para afrontar esos gastos. Este conjunto de población en condiciones de vulnerabilidad social está quedando fuera del Programa Primera Casa, situación que resulta problemática si se tiene en cuenta que los programas de vivienda brindados por la actual gestión del gobierno de la ciudad están teniendo una significativa –y hasta dramática– subejecución presupuestaria –como se mostró en el apartado anterior–.

Según los resultados de la implementación del programa, de los 2879 solicitantes seleccionados que presentaron la documentación, sólo el 53% fue calificado como “viable” por el Banco Ciudad, es decir que casi la mitad de los seleccionados por el IVC quedó “fuera del juego” como consecuencia del análisis de las condiciones realizado por el Banco Ciudad. Ahora bien, ¿cuál es la postura de los encargados de la gestión del programa y del IVC frente a estas cuestiones? Desde la coordinación del Programa Primera Casa se manifiesta que es el Banco Ciudad, y no el IVC, quien pone estos límites que resultan tan restrictivos para la población, y que en tanto es el Banco quien otorga los créditos (y pone los fondos) y no el IVC –como sucede, por el contrario, con la Ley 341–, la gestión del IVC no puede incidir en las decisiones que asuma la institución financiera sobre los requisitos que deben cumplir los seleccionados para ser calificados como “viables”, o sobre el monto que se financia.

En este sentido, esta alianza entre ambas instituciones resulta bastante más importante de lo que en principio aparenta ya que, según reconoce el mismo IVC, le permite, por ejemplo, mantenerse distante en caso de que el Banco deba ejecutar el crédito de una persona que no paga y desalojarla. Ahora bien, en la medida que la gestión del IVC “divida las aguas” y se considere ajena a la dinámica de funcionamiento que desarrolla el Banco Ciudad, esta alianza entre una institución que funciona, o pretende funcionar, bajo una lógica social, y una institución que opera bajo una lógica financiera, y que tiene –como se ha visto–

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

gran poder de veto sobre los seleccionados, otorga cierta ambigüedad al programa y cuestiona su carácter de “política social”.

Hasta aquí hemos analizado el sistema de inclusión/exclusión producido por los requisitos. Una vez recortado el conjunto de la población que no cumple con las condiciones para acceder al crédito, los que continúan en carrera reciben un puntaje (en relación al “*scoring* social”) que los ubicará en una posición de ventaja o desventaja, lo cual condicionará sus posibilidades de ser seleccionado, es decir, de “ganar” el crédito. El grupo de los “aventajados” está conformado por los sectores de “mayor vulnerabilidad social” y “más necesitados” que logran cumplir con los requisitos establecidos y que, además, pueden dar cuenta de esa situación de vulnerabilidad con la documentación probatoria requerida. Vale destacar que, hasta febrero del 2013, no contar con esa documentación descontaba los puntos y, por lo tanto, podía hacer salir al individuo o familia aplicante del grupo “aventajado”. La documentación probatoria que resulta más difícil de recolectar para los solicitantes son: el certificado de discapacidad, el certificado de familia monoparental y la cantidad de metros cuadrados de la vivienda actual.

En contraposición, en una posición de desventaja se encuentran los sectores medios-bajos y medios, quienes por tender a percibir mejores niveles de ingresos, habitar en viviendas sin déficit habitacional cualitativo y conformar hogares más pequeños, reciben menos puntaje.

En este sentido, se produce a nivel del *scoring* una exclusión de, paradójicamente, aquellos que podrían estar en condiciones concretas de solucionar sus necesidades habitacionales según la lógica que propone el programa. Es decir, Primera Casa termina excluyendo a aquellos sectores que cuentan con mayores probabilidades de poder solucionar su problema de acceso a la vivienda a través del mercado con las tasas subsidiadas que ofrece el programa. Esto resulta problemático si se tiene en cuenta que estos sectores medios-bajos y medios ven hoy reducidas sus posibilidades de acceder a una propiedad, dadas las condiciones que ofrece el sistema bancario y la oferta residencial actual. Ciccollella y Vescilir (2012) afirman que Buenos Aires y su entorno metropolitano fue pionero, respecto otras metrópolis latinoamericanas, en la construcción de un espacio residencial destinado a los sectores medios de la población, pero que, sin embargo, desde la década del ‘70 este fenómeno se relentiza, siendo el habitat popular y la vivienda social sectores rezagados. Esto mismo es demostrado por Baer (2006, 2008 y 2012) en sus estudios sobre el comportamiento del mercado inmobiliario en los últimos años; el autor observa que en el último tiempo se ha reducido la oferta residencial destinada a sectores medios y medios-bajos en la Ciudad de Buenos Aires.

Entonces, el programa excluye, por un lado, a la mayoría de quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad social y, a su vez, a la mayoría de los sectores medios-bajos y medios que se postulan; por el otro, incluye a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social (en tanto y en cuanto cumplan con los requisitos) pero que, como veremos a

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

continuación, dado el monto del crédito al que pueden acceder en relación a sus niveles de ingresos, no logran adquirir en el mercado una vivienda adecuada a sus necesidades y por lo tanto, no pueden solucionar su problema habitacional.

En este marco, nos preguntamos: ¿quiénes son los destinatarios del Programa Primera Casa? Este interrogante es la que buscaremos responder en el siguiente apartado.

### **Un programa en la encrucijada**

Sin embargo, a pocos meses de lanzado el programa, una serie de hechos que afectaron al mercado inmobiliario tuvieron un profundo impacto en sus resultados. Una serie de medidas tomadas por el gobierno nacional limitó las posibilidades de obtener divisas extranjeras en el mercado cambiario, hecho que afectó al mercado inmobiliario porque, en la Argentina, éste siempre operó en dólares. Hasta ese momento, las operaciones inmobiliarias eran tasadas y abonadas con ésta divisa como forma de pago y valor. La conformación de un mercado de cambio paralelo, con una tasa de cambio diferencial y considerablemente más alta afectó las posibilidades de los beneficiarios de obtener divisas extranjeras con las que abonar los inmuebles.

Precisamente, estas restricciones se proponían y apuntaban a pesificar la compraventa de inmuebles. Pero en los hechos, los propietarios temerosos por la devaluación de sus inmuebles, tomaron la tasa de cambio paralela como referencia para reconvertir su valor a pesos. Las negociaciones entre compradores y vendedores y la puja en el mercado por el precio de la vivienda terminó por conformar un “dólar celeste”, justo como punto medio entre el dólar oficial y el “dólar *blue*”. Sin embargo, y a pesar de las concesiones que los vendedores podrían haber realizado, el resultado final fue un alza en los precio de la vivienda junto una caída drástica en la cantidad de operaciones de compra-venta realizadas. A pesar de la caída en el volumen de transacción también es difícil encontrar vendedores dispuestos a aceptar pesos como pago de un inmueble.

Como toda política pública, sus resultados no son solamente una función de la planificación y la ejecución por parte del Estado: existen otros agentes con intereses propios, así como también existen distintas instancias estatales –ya sean técnicas o gubernamentales- que pueden afectar los resultados de una política (Oszlak y O’Donnell, 1995). Para este caso, el mercado inmobiliario y la política macroeconómica resultaron las principales resistencias a la plena implementación del programa. El propio personal técnico del programa hace referencia a la dificultad que encontraron para trabajar con las inmobiliarias, aun cuando la venta de inmuebles redundaba en su propio interés.

“Hicimos reuniones con inmobiliarios, hicimos todo un listado de inmobiliarias interesadas, porque también Lo que pasaba es que el IVC tiene muy mala fama y las inmobiliarias no querían

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

trabajar con el IVC [...] No se bien que paso con el IVC antes pero sí, no sé. Como que los inmobiliarios no se querían complicar. ‘No no trabajamos con créditos del IVC’” – Coordinadora del programa.

Así, aquellos que finalmente fueron elegidos como beneficiarios del programa se encontraron con un nuevo problema: el de encontrar una propiedad para la compra. Frente a los cambios ejercidos en el mercado, el programa reaccionó ampliando la línea de crédito dos veces desde su lanzamiento. También implementó un serie de medidas para asistir a los beneficiarios en la búsqueda de viviendas: se creó un *callcenter* con telefonistas dedicados a contactar inmobiliarias, se contrató un servicio de SOM<sup>4</sup> y se implemento una “inmobiliaria social” dedicada a asesorar a los beneficiarios y libre de comisión en la transacción. A pesar del balance positivo que realizan las autoridades del programa sobre estas medidas, a febrero de 2013 sólo 231 beneficiarios pudieron presentar una propiedad para su escritura.

En el contexto que hemos descrito más arriba caracterizado por márgenes estrechos de acción y un limitado poder de compra, los beneficiarios ven reducidas sus opciones al elegir su lugar de residencia. Los propios datos publicados por el IVC dan cuenta de esto: el precio promedio de metro cuadrado para la zona norte de la Ciudad de Buenos Aires (definida como las comunas 2, 13 y 14) ya se encuentra por encima de le precio máximo permitido por el programa para pagar el mt<sup>2</sup>. Esto no es un dato menor porque tanto la comunicación oficial del programa como el personal del IVC durante las entrevistas insistió en remarcar que el programa provee la oportunidad de elegir donde se quiere vivir y esta posibilidad como una ventaja diferencial con respecto a la vivienda social.

Cuadro 4: Precio promedio de mt<sup>2</sup> para la Ciudad de Buenos Aires.

Comunas por zonas	Promedio M2 en US\$	Promedio M2 en AR\$
Norte (Comunas 2, 13 y 14)	2.427	12.597
Centro (Comunas 1, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 15)	1.844	9.571
Sur (Comunas 4, 8, 9, y 10)	1.508	7.825

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IVC. Se utilizó una tasa de cambio de \$5,20.

Si realizamos los cálculos correspondientes a un salario mínimo vital y móvil, que a febrero de 2013 corresponden a \$2875, el programa otorga un crédito máximo de \$143.134 y estipula un valor máximo de la propiedad a adquirir de \$168.393 y una cuota mensual de \$1.150. Si tomamos el precio promedio de mt<sup>2</sup> de una propiedad en el sur de la Ciudad podemos estimar que el precio de una vivienda de 30 mt<sup>2</sup> es de \$234.750. Muy por encima del límite para dicha

<sup>4</sup> SOM (Servicio de Ofertas Múltiples) es un sistema privado de interconexión de inmobiliarias que permite a estas intercambiar información sobre las propiedades que se encuentran ofertando y actualizar el estado de las mismas en tiempo real.



**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

categoría de ingreso y solo capaz de brindar habitabilidad confortable a un hogar unipersonal. El programa plantea como novedad y como ventaja que éste otorga créditos hipotecarios a hogares con ingresos mínimos, pero lo cierto es que aun si se aprueba un crédito hipotecario es dudoso que encuentren en el mercado una propiedad acorde a sus ingresos. Las estadísticas propias del programa señalan que el 9% de las de las postulaciones declaran ingresos de entre 1 y 1,5 veces un SMVyM y que de todos los casos que son pre-seleccionados por el IVC el 22% corresponde a esta franja de ingresos. Así se priorizan a los sectores más desfavorecidos en las instancias de selección de aspirantes a beneficiarios, pero una vez que han superado dicha etapa y una vez otorgado el crédito es difícil que éstos logren satisfacer sus aspiraciones de primera vivienda.

En última instancia, el programa no puede solucionar las necesidades habitacionales de quienes se propone beneficiar porque la falta de acceso a la vivienda de estos sectores no se reduce a una falta de acceso al crédito. Aquello que el programa no problematiza y termina siendo el obstáculo más grande es el mercado mismo y los precios actuales del suelo. Sin importar cuánto se subsidie la tasa de interés, un hogar con ingresos cercanos a un salario mínimo vital y móvil encontrará muy difícil satisfacer sus necesidades habitacionales en el mercado de vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Como ya señaló Cosacov (2012a), la evolución de los precios de las viviendas se desarrolló en los últimos años de forma proporcional al ingreso del 5to quintil de ingresos. Dicho quintil puede adquirir en el mercado 1 mt<sup>2</sup> con un mes de salario promedio. Pero los sectores de la población correspondientes al primer quintil de ingresos necesitarán entre 8 y 11 salarios promedio para adquirir 1 mt<sup>2</sup>.

Retomando la tipología que proponen Herzer *et al.* (2008) podemos reconstruir la inserción urbana de los hogares a partir de un análisis de la estructura de oportunidades definida por la articulación entre la inserción en el mercado de trabajo y la forma en la cual se resuelve el acceso al mercado de la tierra y la vivienda. La idea es dar cuenta de la informalidad urbana y cómo ésta afecta a las estrategias del hogar para acceder y permanecer en la ciudad.

Cuadro 5: Informalidad urbana para hogares del primer quintil de IPCF con jefes/as de entre 18 y 50 años.

Inserción en el mercado de la tierra y la vivienda	Inserción en el mercado de trabajo		
	Acceso formal	Acceso Informal	Total
Acceso formal	36,4	32,8	69,2
Acceso Informal	14,7	16,1	30,8
Total	51,2	48,8	100,0

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

Fuente: Elaboración propia en base a la EAH DGEyC<sup>5</sup>.

Podemos ver así que para el primer quintil de ingresos, solo un 36,4% de los hogares con jefes de entre 18 y 50 años económicamente activos logra una inserción urbana plena. El resto de este segmento de ingresos tiene una inserción informalizante -ya sea por el mercado de trabajo o por el mercado de la vivienda- o directamente una inserción informal en la ciudad. Naturalmente, todos aquellos hogares con un acceso informal al mercado de trabajo tienen vedado el acceso al programa Primera Casa BA en virtud de no disponer de condiciones laborales que garanticen ingresos sostenidos en el tiempo. Pero aquellos hogares con un jefe con acceso formal al mercado de trabajo pero informal al mercado de la vivienda dan cuenta que “el mercado como mecanismo de integración social no asegura la generación de recursos suficientes de manera tal que sea posible facilitar la inserción plena en el mercado de la tierra y la vivienda” (Ibíd.: 183).

La estrategia para garantizar el derecho a la ciudad a los sectores con menores ingresos no puede ser el mercado y la subvención de las tasas de interés, pues no es el acceso al crédito lo que dificulta el pleno ejercicio del derecho a la ciudad entendido como un derecho a la centralidad. El mercado del suelo, libre de intervenciones y regulaciones estatales, tiende a una valorización de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires que hace cada vez más difícil su acceso a los sectores populares (Cosacov, 2012b). En este contexto, subvencionar y facilitar el acceso al crédito, termina convalidando los precios del mercado inmobiliario más que abrir nuevas oportunidades de acceso.

Finalmente, no hay ningún tipo de evaluación por parte del IVC de la vivienda que el beneficiario compra con el préstamo. Si bien el Banco Ciudad realiza controles, éstos son observaciones realizadas con una lógica de entidad bancaria otorgando un préstamo hipotecario: habilitación y permiso de obra de la vivienda, precio dentro de los márgenes del mercado, etc. Pero no realiza controles que verifiquen que la vivienda comprada realmente satisfaga las necesidades habitacionales del hogar: que el tamaño en mt<sup>2</sup> y en cantidad de habitaciones corresponda al tamaño del hogar, que se encuentre en un área capaz de brindar acceso servicios educativos, de salud o equipamientos urbanos de calidad.

Esto no es un aspecto menor a monitorear por parte del programa. Aquellos sectores con menores ingresos son también los que tienen mayores necesidades habitacionales en dos sentidos. Por un lado, tienden a conformar hogares más grandes que requieren viviendas más amplias para acomodar a todos sus miembros –como se observa en la tabla 2- y por el otro, la

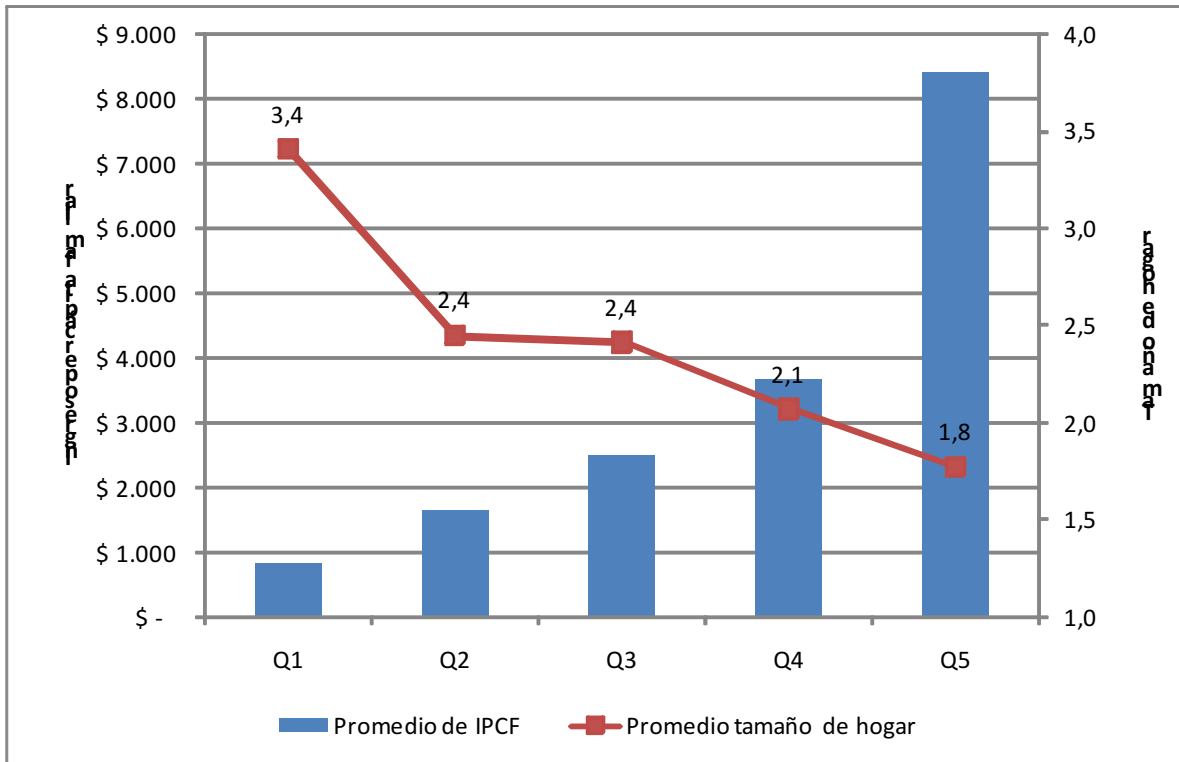
---

<sup>5</sup> Se consideró formal el acceso al Mercado de la vivienda cuando el régimen de tenencia correspondía a la propiedad tanto de la vivienda como el terreno y de alquiler con contrato. Todo otro régimen de tenencia fue considerado informal. Por otro lado, se definió informal el acceso al mercado de trabajo cuando el jefe de hogar declaró no aportar ni recibir descuentos para aportes jubilatorios, independientemente de si la categoría ocupacional.

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

centralidad urbana tiene para estos un valor especial en la medida que facilita el acceso a equipamientos, servicios e infraestructura estratégicos.

Tabla 2:  
Promedio de IPCF y tamaño de hogar según quintiles de IPCF.



Fuente: Elaboración propia en base EAH DGEyC.

De aquellos 123 beneficiarios que escrituraron a febrero de 2013 no tenemos la certeza de que las viviendas a las que hayan accedido cumplan con las condiciones adecuadas porque el IVC no controla que la misma sea cualitativamente adecuada a las características del hogar. Una vez más completado el proceso de adjudicación del préstamo y de escrituración de la propiedad, el IVC se desentiende de garantizar las condiciones habitacionales de los beneficiarios del programa. Esto debería ser un elemento importante a monitorear porque, como sostiene Arriagada (2003), ofrecer viviendas con problemas de calidad no soluciona el problema del déficit habitacional cualitativo.

### Algunas reflexiones finales

Retomando las preguntas que hemos formulado en la introducción podemos sostener que:

1. El programa presenta serias dificultades para asignar ayuda a quienes define como beneficiarios porque se asienta sobre un diagnóstico confuso. El diseño y la implementación del *scoring* social prioriza a aquellos sectores sociales

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

definidos por la gestión como de “mayor vulnerabilidad social y más necesitados”. Sin embargo, dada sus condiciones de vida y su estructura de oportunidades, la solución habitacional a través del mercado, ofrecida por el programa, no resulta una forma adecuada (e incluso realista) de brindarles ayuda para acceder a una vivienda acorde a sus necesidades. Signados por altos niveles de empleo informal, precario e inestable, con ingresos bajos y requerimientos habitacionales más altos –en virtud de conformar hogares más grandes-, tienen, por un lado, serias dificultades para cumplir con los requisitos del Banco Ciudad y, por el otro, aun cuando logren adquirir el crédito, los magros montos que reciben del Banco Ciudad en relación a los precios de las viviendas en el mercado, no logran satisfacer plenamente sus necesidades, o los obligan a buscar áreas cada vez más apartadas de las zonas estratégicas de la ciudad y hasta, incluso, de la ciudad.

Al mismo tiempo, dicho *scoring* descarta del programa a aquellos sectores medios que tradicionalmente accedían a la vivienda a través del mercado inmobiliario con la ayuda del sistema crediticio y que en los últimos años han visto mermar su capacidad de compra. En el actual contexto de valorización del suelo urbano y luego de un considerable período en el que los desarrolladores inmobiliarios priorizaron la oferta residencial para sectores de altos ingresos, la vivienda en la ciudad se ha descubierto como un objeto preciado de difícil acceso y conservación para algunos sectores medios. Creemos que diseñar e implementar un programa que financie intereses y flexibilice requisitos para acceder al crédito es un instrumento interesante para asistir a estos nuevos expulsados.

El análisis de los beneficiarios del programa en relación a las posibilidades concretas que tienen luego de acceder a la vivienda pone en evidencia que todo el programa está atravesado por una indecisión sobre a quién asistir y una confusión sobre a quién se está asistiendo. La mecánica de selección de beneficiarios y la comunicación institucional del programa reflejan esta indecisión y confusión. Se propone como un programa para los sectores de mayor vulnerabilidad social pero con una lógica de mercado que finalmente no amplía significativamente la posibilidad de acceso al derecho a la vivienda. En otras palabras, se pretende asistir a un sector pero con políticas que resultan inadecuadas para este destinatario y que serían propicias para los sectores medios y medios-bajos, instaurando un doble juego que termina excluyendo a uno y otro sector. De un presupuesto para el primer año del programa acordado con el Banco Ciudad por \$1000 millones para unos 3500 préstamos, sólo alrededor de 200 fueron otorgados en los primeros 6 meses de funcionamiento. En última instancia, el programa se revela, hasta febrero de 2013, como incapaz de solucionar aquello que se propone remediar.

2. La alianza entre el IVC y Banco Ciudad, que en un primer momento puede presentarse como una sinergia evidente y una oportunidad de potenciar las funciones de una y otra institución, se revela luego como una forma de desresponsabilización política sobre los resultados negativos del programa y, en este sentido, deviene más estratégica de lo que aparenta.

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

En un contexto de subejecución presupuestaria y fragmentación de la política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, la lógica de funcionamiento del programa Primera Casa pone en evidencia que el IVC terceriza en manos del mercado su función social de asegurar el bienestar y el acceso a la vivienda a la población, sin asegurar que de esa forma la población beneficiaria logre solucionar su problema habitacional.

3. Finalmente, entendemos que el Programa Primera Casa reduce a una cuestión de falta de acceso al crédito el problema del acceso a la vivienda en la ciudad y de incremento de los inquilinos en relación a los propietarios, sin cuestionar el valor que los inmuebles adquieren en el mercado inmobiliario ni el rol de los agentes de este mercado. Insiste en un discurso de opciones y oportunidades, omitiendo tendencias recientes de valorización del suelo y de empeoramiento de las condiciones de acceso a la vivienda tanto para los sectores de menores ingresos como para sectores medios-bajos y medios.

En este marco, resulta cada vez más evidente la necesidad de una política habitacional integrada que, si se propone subsidiar la demanda, no renuncie al control y la regulación del mercado del suelo y de la oferta residencial. Concordamos entonces con Baer en que “si simultáneamente no se implementan medidas preventivas que tiendan a regular el precio del suelo, la expansión de la vivienda de interés social o de cualquier otra medida curativa difícilmente pueda contrarrestar los efectos negativos que genera un mercado de suelo desprovisto de una política que lo regule” (2012: 56).

## **Bibliografía**

Arriagada, C. (2003) "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional" en CELADE, Serie Población y Desarrollo.

Baer, L. (2006) "Se expande la oferta, se restringe el ingreso pero aumentan los precios. Lineamientos empíricos y conceptuales para comprender las paradojas del mercado inmobiliario porteño". Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/bibliobaer.pdf>

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 *Revista Proyección*, Nro. 5, Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT).

Baer, L. (2012), "Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad". *riURB*. 8, 43-58.

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

Ciccollela, P. y Vecslir, C. (2012) "Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires", en *Revista Iberoamericana de Urbanos*, número 8, Barcelona.

Cosacov, N. (2012a), "A más M<sup>2</sup>, mayor déficit habitacional. Paradojas del mercado inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires". Documento de trabajo, Laboratorio de políticas públicas. Julio de 2012. Disponible en: [http://www.lpp-buenosaires.net/web/content/uploads/LPP\\_Cosacov\\_A\\_ms\\_m2\\_mayor\\_dficit\\_habitacional.pdf](http://www.lpp-buenosaires.net/web/content/uploads/LPP_Cosacov_A_ms_m2_mayor_dficit_habitacional.pdf). Accedido en abril de 2013.

Cosacov, N. (2012b), "La política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación institucional, desfinanciamiento y subejecución presupuestaria". Documentos de trabajos, Laboratorio de Políticas Públicas. Julio de 2012. Disponible en: [http://www.lpp-buenosaires.net/web/content/uploads/LPP\\_Cosacov\\_La\\_politica\\_habitacional\\_en\\_la\\_Ciudad\\_de\\_Buenos\\_Aires.pdf](http://www.lpp-buenosaires.net/web/content/uploads/LPP_Cosacov_La_politica_habitacional_en_la_Ciudad_de_Buenos_Aires.pdf). Accedido en abril de 2013.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2010, 21 de septiembre). *La política de subsidio a la demanda para adquisición de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. La ley 341 y los créditos individuales.* (Resolución 2860/10). Buenos Aires.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2009) *El derecho a la vivienda. La vigencia de los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del derecho supranacional.* Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/publicaciones/pdf/diag03.pdf>

Di Filippo, G. (2009). *Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.* Buenos Aires: Ed. Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Herzer, H. *et al.* (2008), "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas" en Hilda Herzer (org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires.* Espacio Editorial, Buenos Aires.

OSZLAK Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano.* Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas.

Oszlak, O. y Guillermo O'Donnell. (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes*, 4, Vol. 2, pp. 99-128.

ROFE, JULIA (2011): "El derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires y las políticas habitacionales" en: *La problemática habitacional en la Ciudad de*

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013.

*Buenos Aires*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Wilkis, A. (2013, 21 de abril). Endeudamiento popular. La propuesta de la Super Card y el consumo masivo. *Página 12, Cash*. Disponible en:  
<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-6767-2013-04-21.html>

ZAPATA, MARÍA CECILIA (2012). "Respuesta local a un déficit habitacional local" en *Revista Astrolabio* N° 8, Ed. Universidad Nacional de Córdoba.