

LA POLÍTICA SOCIAL EN LA ARGENTINA EN LOS NOVENTA: EL LUGAR DEL HÁBITAT¹

AUTORES:

Fidel, Carlos; Fernández, Gabriel; Farias, Cristina; Leva, Germán ♦

Introducción

En la Argentina actual, altamente afectada por los experimentos del mercado, se han originado intensos cambios. Algunos están en sintonía con las transformaciones que atraviesan los flujos migratorios, materiales, financieros y de los soportes tecnológicos que moldean las relaciones entre las diversas regiones del mundo. Otras mutaciones devienen de las modificaciones de las relaciones sociales y políticas locales. Los actuales huecos que se despliegan en el formato del Estado-nación ahora no puede ser sustituido con la ficción de una vuelta a un pasado imposible de recuperar. Tampoco puede ser substituido con las iniciativas irradiadas desde una supuesta lógica racional de eficiencia que emanan desde organismos supranacionales que elaboran simplificadas recetas que desconocen las peculiaridades del caso a resolver.

Sostenemos que hay originales bordes y amplios márgenes para explorar, desde una óptica alternativa, posibilidades de diseñar y concretar una estrategia social "inclusiva", con intenso impacto en el aparato productivo y estrechamente articulada con la política social. Las búsquedas deben tomar otros caminos. Un punto de partida es reconocer que hay una buena parte de la sociedad activada para colaborar en la búsqueda de soluciones; un significativo segmento de ella ya ha iniciado esos caminos a través de la creación de distintas formas de encuentros solidarios. A partir de ese reconocimiento se podrá comenzar a construir un nuevo paradigma de confluencia entre la política social y la económica que centre su eje en la sociedad existente.

Con el objeto de abordar la problemática iniciamos el trabajo presentado un esbozo del formato y funciones del Estado actual. Posteriormente presentamos las controversias del diseño de las *políticas sociales* en relación con la dimensión que abarca la *política económica*, luego colocando el sustento en el ámbito del hábitat proponemos un conjunto de ideas que pueden originar líneas de acción generadores del desarrollo social con equidad y la participación de amplios sectores de beneficiarios reales y potenciales.

1.- Contexto histórico de la articulación entre Estado y políticas sociales

En la actualidad el diseño e instrumentación de las políticas sociales se encuentran en situación de estancamiento y se deslizan hacia la disolución operativa. Abordar las potencialidades y limitaciones de la política social conduce a la apreciación

¹ **Versión preliminar, sujeta modificaciones y ajustes.**

♦ Proyecto de Investigación "Nuevas formas de producción de la ciudad: el caso de la RMBA". (Programa Aldea XXI). Departamento de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Quilmes.

de las formas y funciones adoptadas por las instituciones estatales encargadas de protagonizarlas.

En ese sentido es oportuno reflexionar situados en el cruce de funciones estatales y su dinámica estructural, transitando distintos ámbitos disciplinarios para explorar en las posibilidades de nuevas formas de ponderar, concebir y realizar la política social.

Las diversas formas históricas adoptadas por el Estado se vinculan con las relaciones de dominación propias de cada etapa histórica. El surgimiento del Estado de Bienestar en los países más desarrollados fue una de las consecuencias política, social y económica más importante de la primera posguerra del siglo XX. Dicho Estado tenía intervención activa en la producción/reproducción de la vida de los ciudadanos, a quienes les proveía un nivel de calidad mínimo de los servicios sociales básicos. Además, el Estado intervenía profundamente en la economía con el objetivo de asegurar el pleno empleo².

Resultante de la crisis del petróleo a mediados de los años setenta y el quiebre definitivo del Estado de Bienestar, se produjo un cambio decisivo en las modalidades de intervención del Estado (aún cuando las estructuras de los aparatos estatales mantuvieran los mismos formatos).

El resurgir de las corrientes de pensamiento neoliberales, que criticaron duramente al Estado Benefactor, argumentaban que esta modalidad estatal incrementó excesivamente la burocracia estatal, dado que el Estado debió dar respuesta a cuestiones que no eran de su incumbencia y a un aumento en las expectativas de la población respecto a las funciones del Estado. En consecuencia, estas corrientes recomendaban retornar a los principios del ajuste del gasto público, a la incitación al ahorro y la inversión privada y la no intervención del Estado en la economía.

En consecuencia en los ´80, comenzó una fase histórica caracterizada por una intensa concentración económica y un acelerado proceso de transnacionalización de la economía. El Estado limitó los recursos destinados al gasto social; promovió la privatización de empresas estatales y adoptó criterios de eficiencia basados en la desregulación y descentralización operativa. En la retirada del Estado privilegió la función coercitiva, dando lugar a una mayor acumulación de capital por parte del sector privado y relegando sus tareas legitimadoras. Así, el Estado de Bienestar se transformó en "Estado Promotor/Subsidiador" de las lógicas de acumulación del capital privado más concentrado.

En los ´80 comienza el interminable ajuste estructural del Estado que conlleva a su vaciamiento y reducción de sus aparatos. Asimismo, comienza el debilitamiento sistemático de la autonomía estatal para fijar y planificar sus propias políticas económicas. Va emergiendo una reforma hacia un "Estado Promotor" de la inversión privada, que delega funciones y responsabilidades, se centra en los roles tradicionales, tales como seguridad, defensa, educación y justicia. Por otra parte, el Estado esboza el diseño de nuevas funciones que no cumple de forma eficiente, tales como: "regulador", "fiscalizador" y "evaluador".

El objetivo principal de esta Reforma fue la reducción del aparato estatal, la misma se tradujo en la transferencia a terceros (gobiernos estatales, municipales,

² En América Latina, la segunda posguerra trajo consigo la consolidación de Estados Benefactores-Populistas, que rigieron hasta mediados de los años ´70. Se impulsó el modelo de sustitución de importaciones, siendo el plano productivo el que evidenció la intervención del Estado en la economía.

locales, "tercer sector", sector privado) de la responsabilidad de producir ciertos bienes y servicios.

La estabilidad sistémica, característica del Estado Benefactor, determinaba dos tipos de efectos diferenciales a nivel de la gestión de la política social:

- a) En la dimensión propiamente dicha de la planificación proveía las bases para formular modelos explicativos y estrategias de intervención en el ámbito social que permitían absorber la complejidad del régimen de acumulación.
- b) En cuanto a la función de los actores de la sociedad civil local, éstos eran meros receptores pasivos de los efectos socioeconómicos y espaciales de las políticas sociales sin participación en la gestación, diseño y puesta en práctica de los medios instrumentales y de los fines de los programas y proyectos por parte de los beneficiarios

La matriz conceptual desde donde se concebirían las políticas públicas, particularmente las políticas sociales, experimentó una profunda mutación derivada de las transformaciones impuestas por la reestructuración del sistema económico global; por las nuevas condiciones de inserción en los flujos financieros, de servicios y reales del espacio económico nacional y por las nuevas condiciones impuestas por la reestructuración del Estado a los gobiernos a nivel estatal y subestatal.

El enfoque anterior abre la posibilidad de introducirnos en los vínculos, a veces contradictorios, que se establecieron entre política económica y la social.

2.- Articulaciones entre la política económica y la política social

La articulación entre la política económica y la social no es lineal, atraviesa cuestiones controvertidas y complejas que van desde la historia social e institucional hasta los rasgos subjetivos de los actores políticos de cada sitio.

Dicha temática se enmarcó en las polémicas iniciadas en la última década en distintos países de América Latina, derivadas de la aplicación de políticas económicas de matriz neoliberal, que impulsadas por el imperio de los organismos multinacionales, condujeron a una tendencia de evaporación de las funciones del Estado, acompañado de un proceso de ajuste estructural y apertura externa. Se registraron fuertes efectos sociales que se tradujeron en incrementos en los indicadores del desempleo y todas las circunstancias que emergen de la extensión del espacio social de la pobreza. Los enfoques que rigieron con ascendencia tuvieron considerables consecuencias en el diseño e instrumentación de las políticas sociales.

Una de ellas fue el reconocimiento explícito de la reducción de todo tipo de recursos gubernamentales destinados al combate de la pobreza. Desde los organismos multinacionales de crédito se establecieron básicamente las siguientes estrategias de acción:

- Descentralización y desconcentración operativa de los organismos gubernamentales encargados de llevar a cabo los programas sociales.
- Traslado de las funciones estatales a ciertos organismos relativamente autónomos, muchos de ellos manejados por instituciones asociadas a las iglesias.
- Focalización de las acciones a los grupos sociales que se encuentran en mayores riesgos, esperando que se produzca un efecto demostrativo en otras zonas sociales.

Simultáneamente, el eje de la política económica se desplazó en torno a los objetivos de la apertura económica y la generación de situaciones propicias para la radicación de capitales extranjeros. La reestructuración de las relaciones capital-trabajo mediante la "flexibilización laboral" fueron también los ejes principales de esta transformación del Estado.

El mercado se planteaba como el sendero de "salida" frente a un Estado que había dilapidado sus recursos y no respondía a las nuevas condiciones por las que transitan los flujos mundiales.³

Después de recorrer un cierto tramo de la aplicación de políticas de reformas neoliberales y que se focalizan a atender las urgencias de determinados segmentos sociales, los resultados muestran que han logrado ampliar la escasez del consumo de los pobres y no los han dotado de recursos que permitan obtener ingresos estables.

En el sentido de fundamentar nuestra interpretación se analizarán determinados datos, para la década de los noventa, que expresan la relación establecida entre la estrategia de la política económica y la social.

Posteriormente, nos introduciremos en el estudio de la incidencia y significación de la política del hábitat en el contexto de la política social. De manera tal de generar una dimensión de reflexión, donde el hábitat sea un instrumento estratégico para sustentar el diseño y aplicación de una política social alternativa.

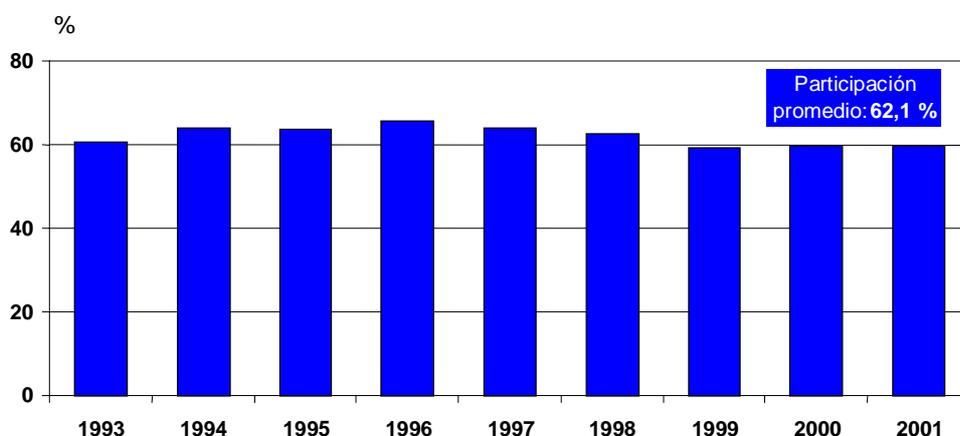
2.1.- Comportamiento del Gasto Total y del Gasto en Servicios Sociales

Es de notar que el gasto en servicios sociales (GSS) ha tenido a lo largo del período analizado una importante participación en el gasto público total (GT). (Alrededor del 62%, con una variación de +/- 3) (Ver gráfico 1).

Esto indica el peso relativo del presupuesto del GSS en relación al gasto de la Administración Pública Nacional (APN). A continuación se analizará brevemente el comportamiento del GT y en particular el GSS.

Gráfico 1. Participación del Gasto Social

En porcentajes del Gasto Público Nacional para cada año. Período 1993-2001

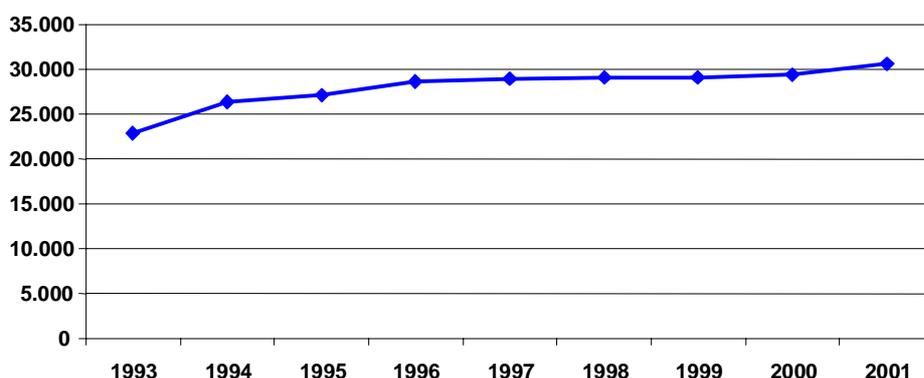


Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y del Ministerio de Economía.

³ Thwaites Rey (1999)

La evolución del GSS muestra una tendencia creciente en términos absolutos, pasando de 22.850 millones en el año 1993 a 30.548 millones presupuestados para el año 2001, (Ver gráfico 2). La tendencia creciente se mantiene en el período en estudio.

Gráfico 2. Evolución del Gasto en Servicios Sociales
1993-2001 (en miles de pesos).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y MECON.

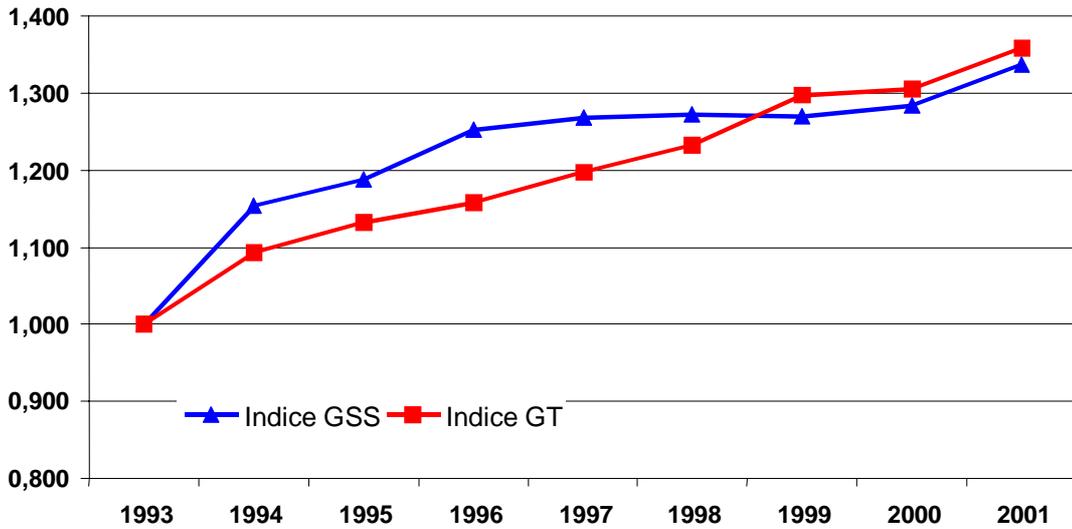
Nota: Los datos corresponden al gasto ejecutado de los distintos años; para el año 2001 se incluye la información correspondiente al presupuesto.

Para un análisis más detallado conviene diferenciar el sub-período 1993-1998, dado que existió una relación directa entre el crecimiento del nivel del gasto público nacional y el crecimiento del gasto social. Esto se debe a que el gasto público social asumió una tendencia marcadamente procíclica: se expandió cuando existieron recursos adicionales para su financiamiento y disminuyó cuando empeoró la situación financiera del sector público. De esta manera los recursos necesarios para la asistencia social fueron escasos justamente en los momentos en que crecían los indicadores de pobreza. Esto puede observarse cuando se relacionan los índices de variación del gasto total y del social respecto al año 1993. (Ver gráfico 3)

A partir de 1999, la tendencia comienza a cambiar, ampliando la relación entre los índices de variación del GT y del GSS. Así se distingue que en 1999, el gasto social disminuyó respecto del nivel alcanzado en 1998, en un contexto de crecimiento del gasto total. Mientras que para los años 2000 y 2001, la APN previó una participación presupuestaria similar a la del año 1999, en el mismo contexto de crecimiento del GT.

Gráfico 3. Índice de variación del gasto total y del gasto en servicios sociales.

Período 1993-2001 (año base 1993)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y MECON.

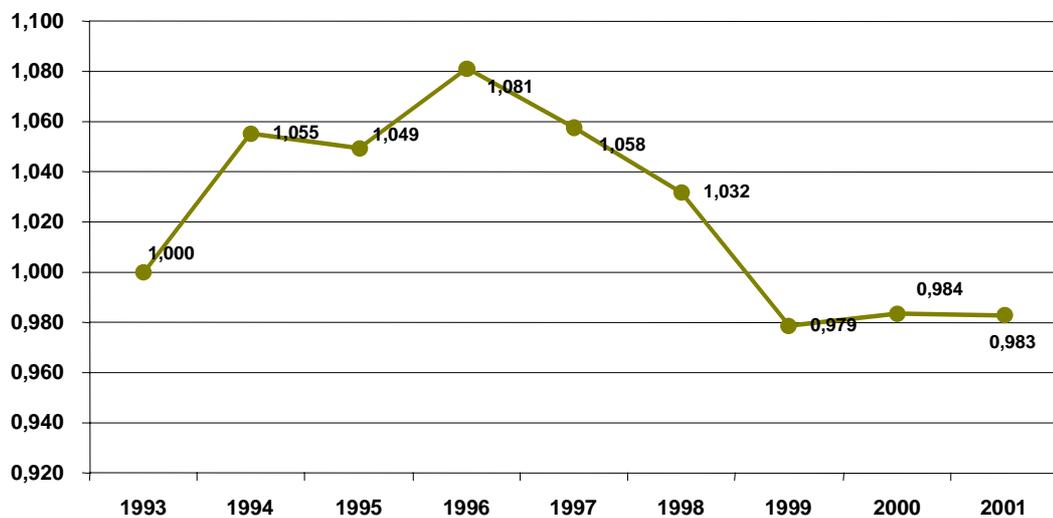
Es posible comprobar la tendencia anteriormente mencionada, y su impacto posterior sobre los recursos destinados al gasto social, si se analiza el cociente entre los índices del GSS y el GT.

Efectivamente, como es visible en el cociente de índices se muestra una tendencia decreciente del GSS en términos del GT a partir del año 1996 (Ver gráfico 4).

Examinando más particularmente las principales partidas del GT y de sus índices de variación respectivos es posible afirmar que esta caída relativa del GSS se explica por un cambio de dirección de los recursos totales del GT, que vario hacia el pago de la deuda pública (Ver Gráfico A1 y Tabla T1 en el Anexo).

Gráfico 4. Cociente de crecimiento del gasto en servicios sociales

Período 1993-2001 (año base 1993)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y MECON.

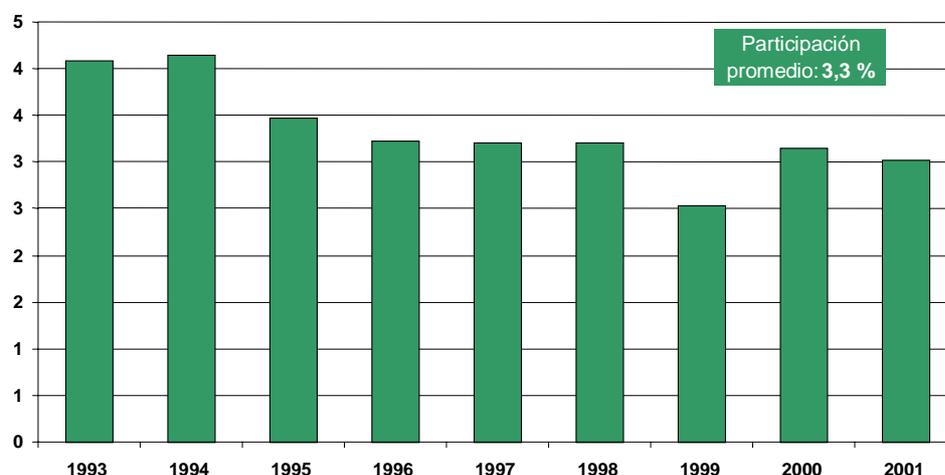
De lo anteriormente analizado es posible determinar las principales características del gasto APN en los años 90 en referencia al GSS:

- El GSS es procíclico, atado a los recursos presupuestarios.
- A partir de 1998, el crecimiento del GT no es acompañado por el GSS.
- Los recursos del GT son direccionados hacia el pago de la Deuda Pública en detrimento del GSS.

2.2 El comportamiento del ámbito del hábitat: Vivienda y Urbanismo

En este punto se analiza, para el período en consideración, el comportamiento del Gasto en Vivienda y Urbanismo en el presupuesto de la APN.

Gráfico 5. Participación del Gasto en Vivienda y Urbanismo en el Gasto en Servicios Sociales 1993-2001 (en % del GSS).



Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y del Ministerio de Economía.

Nota: El dato para el año 2001 corresponde al crédito inicial.

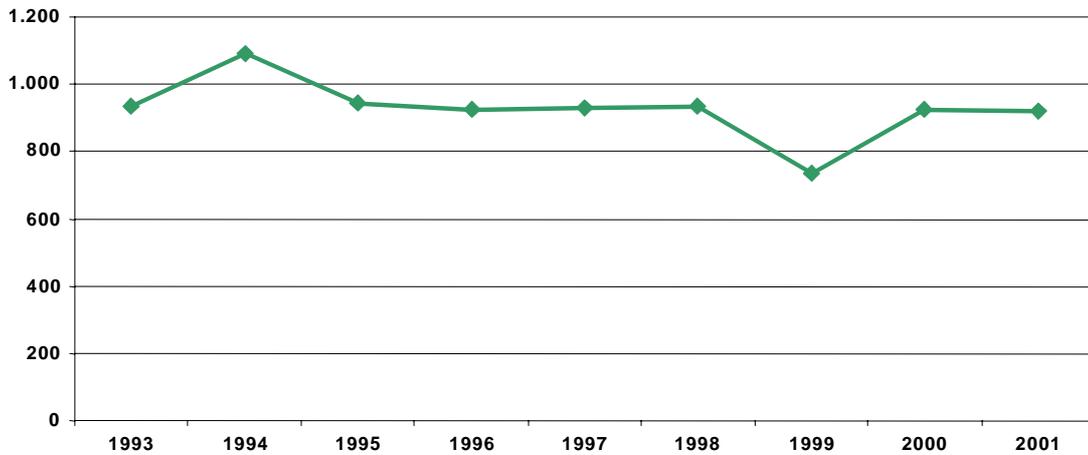
El Gasto en Vivienda y Urbanismo (GVU) es una de los componentes del GSS. Esta rubro se incluye al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, tema que será analizada en detalle más adelante).

La primera particularidad del GVU es su escasa participación en el total del GSS. Así se observa que el GVU a alcanzando a lo largo del período analizado un promedio simple de 3,3 % (con una variación de +/- 0,85). (Ver gráfico 5)

En el caso de que al GVU se le sume el gasto en agua potable y alcantarillado se mantiene un pero relativamente bajo. Resulta que la participación es, en promedio simple, de un 3,65% del GSS (El gasto en agua potable y alcantarillado es, en promedio, de 86 millones anuales).

El GVU en términos absolutos mantiene a lo largo del período aproximadamente los mismos valores (alrededor de 927 millones), con las excepciones de los años 1994 (1.092 millones) y 1999 (734.4 millones) (Ver gráfico 6). El pico del año 1994 está explicado por la buena situación presupuestaria de la APN. La caída del año 1999 está explicada por una leve caída del GSS y la reasignación interna de dicha partida a favor del gasto en salud y seguridad social.

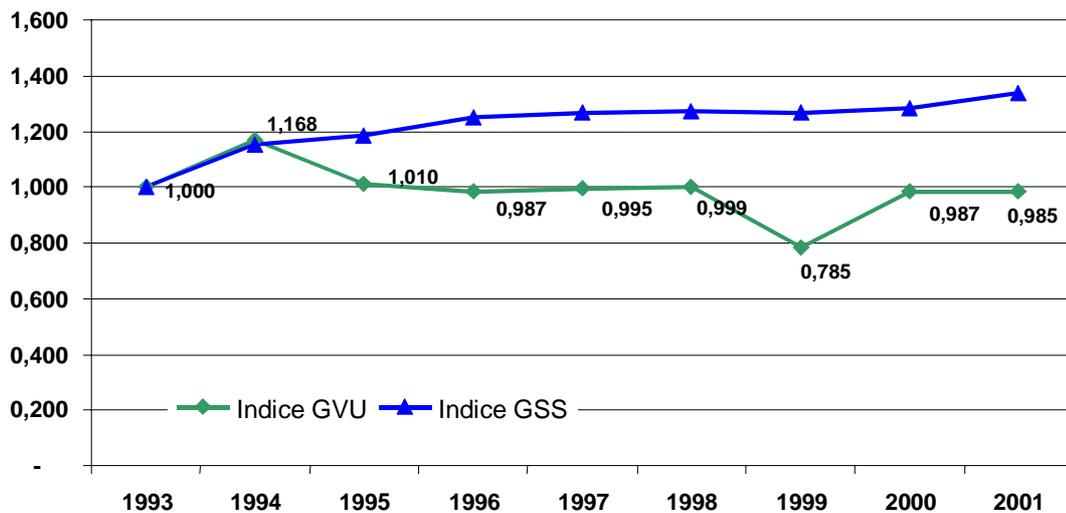
Gráfico 6. Evolución del Gasto en Vivienda y Urbanismo
1993-2001 (en miles de pesos).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y del Ministerio de Economía.

El comportamiento anteriormente presentado configura una situación particularmente desfavorable para la asignación presupuestaria destinada a GVU. Dado un contexto de crecimiento del GT, con un crecimiento a menor tasa del GSS, el GVU decrece en términos relativos (Ver gráfico 7). Se verifica que el GVU en 1994 alcanza una asignación máxima de 1.092 millones, a partir de ahí la situación que se dibuja es de un constante alejamiento de los índices de variación entre el GSS y el GVU (Ver gráfico 8). La tendencia que se marca es hacia la disminución constante del GVU en el contexto de menor crecimiento del GSS.

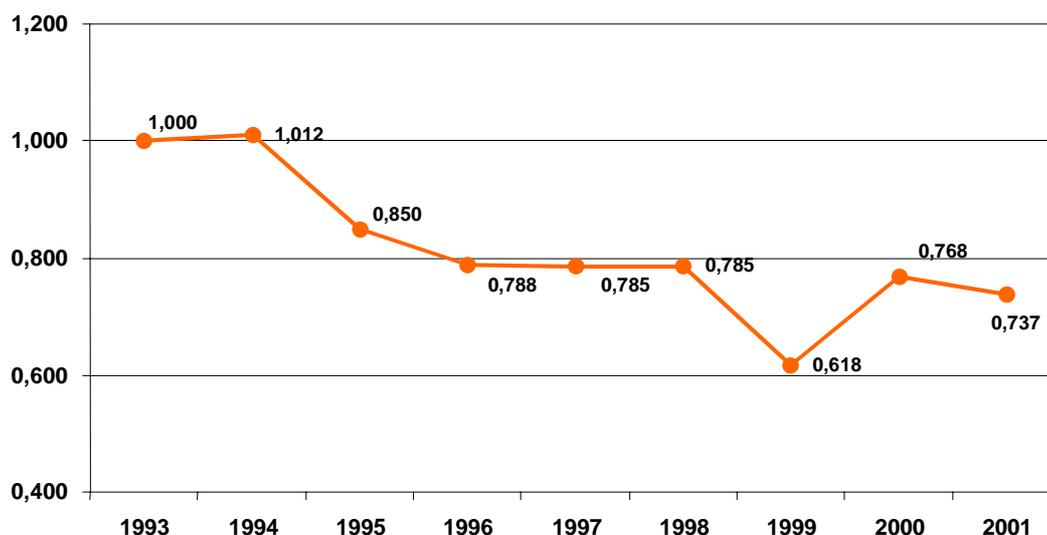
Gráfico 7. Índice de variación del gasto en Vivienda y Urbanismo y del Gasto Social
Período 1993-2001 (base 1993)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Gráfico 8. Cociente de crecimiento del gasto en vivienda y urbanismo.

Período 1993-2001 (año base 1993)



Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

2.3 Comportamiento del Gasto Social y el Producto Bruto Interno PBI

En este apartado se cruzan las tendencias que expresan los comportamientos de los gastos analizados hasta aquí con el nivel de actividad de la economía argentina.

Entre los años 1993 y 1998, en un contexto de crecimiento del PBI, el gasto total de la APN siguió la tendencia creciente. A partir del año 1999, que comienza a caer el PBI se mantiene el crecimiento del Gasto Público. (Ver gráfico 9) Este crecimiento es explicado mayormente desde el año 1997, por el rápido crecimiento de la deuda pública.

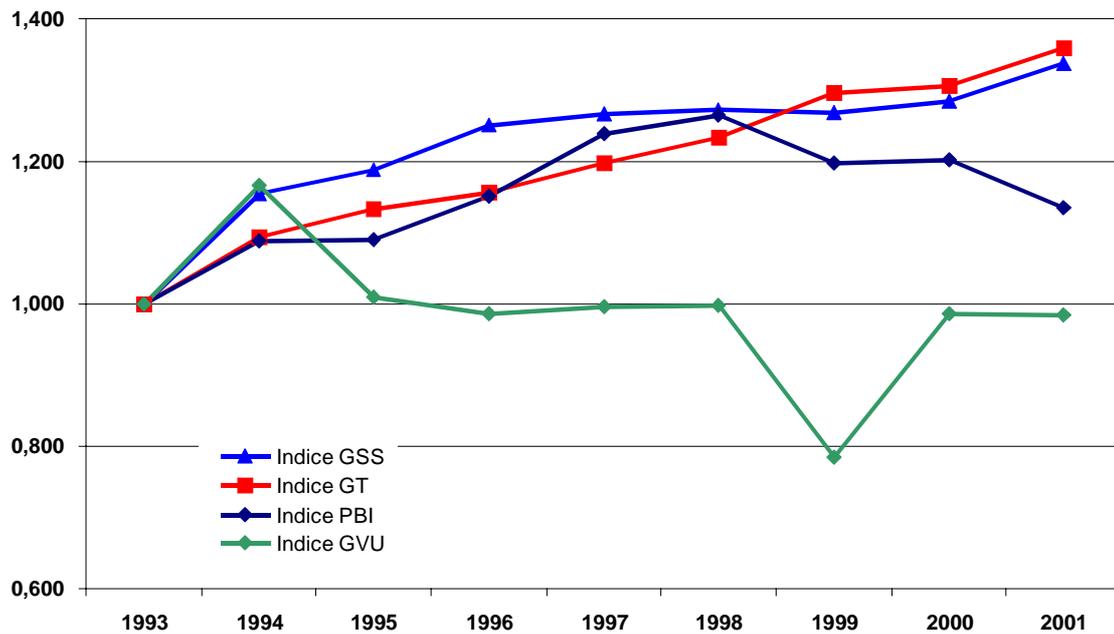
Desde el año 1998, el gasto total en relación al gasto en servicios sociales creció menos, en momentos en que el PBI comienza su fase descendente. En fase comprendida por 2000-2001, la tasa de crecimiento del GT y del GSS es similar (4,0 aproximadamente) aunque se mantiene la brecha originada en 1998 en el índice de variación.

Lo anteriormente explicado confirma las apreciaciones iniciales respecto al gasto en vivienda y urbanismo. Se profundiza la brecha entre el índice de variación del gasto total y el gasto en vivienda y urbanismo por un doble efecto:

- En primer lugar, porque el gasto social crece menos que el gasto total
- En segundo lugar, porque se ha producido una reasignación en las subpartidas del gasto social. Finalmente, el gasto en vivienda y urbanismo ofrece un comportamiento cíclico en momentos en que podría ser uno de los motores del contraciclo.

Gráfico 9. Índices de variación de GT, GSS, GVU y PBI.

Período 1993-2001 (año base 1993)



Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Hasta aquí, bosquejamos un panorama general del comportamiento de los principales parámetros que conforma la política gubernamental del hábitat. Ahora pasaremos a delimitar de forma más detallada la situación del hábitat en Argentina, enfatizando los rasgos de la política habitacional.

3.- Política habitacional en los 70

En la década del 70 se produjeron cambios muy significativos en los procesos de intercambio reales y virtuales a escala mundial, en el núcleo central se produjeron transformaciones tecnológicas y organizativas que modificaron los flujos y las organizaciones políticas y sociales, que incidieron sobre la organización urbana y las políticas de vivienda.

Como se señaló anteriormente la transformación del Estado en sus funciones de operador Benefactor a agente promotor del "desarrollo" fue un aspecto clave en la determinación de las transformaciones sociales. La Argentina fue atravesada por los cambios que se produjeron a nivel internacional, pasando de un esquema gubernamental de cierta disposición intervencionista, en materia económica y social, a una organización social en la que predominan las leyes del libre mercado, la desregulación y descentralización en las funciones estatales.

3.1 El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)

En 1977, con la sanción de la Ley n° 21.581, se creó el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), como un fondo específico destinado a la construcción y la adjudicación de viviendas a la población demandante. La Secretaría de Vivienda (SV) debía cumplir con la función normativa y de aprobación financiera de las obras, mientras los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) eran los organismos ejecutores de los programas financiados con dichos fondos.

Entre los años 1992 y 1995 con la sanción de las Leyes N°24130 y N°24464 se lleva a cabo un proceso de descentralización a la instancia provincial, que operó mediante la distribución de cupos, se transfirió a los organismos ejecutores provinciales la facultad de administrar, distribuir y aplicar los recursos que se les transfieren. La nueva Ley FONAVI (24464) propone una nueva organización del sector a partir de la creación del Sistema Federal de Vivienda integrado por:

- El Fondo Nacional de Vivienda
- Los organismos provinciales responsables de la aplicación y la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- El Consejo Nacional de la Vivienda que tiene la función de coordinación de la planificación, la elaboración del marco normativo y la evaluación de resultados de las acciones desarrolladas por el Sistema Federal de Vivienda.

Asimismo la mencionada ley dispone que el Estado comience a abandonar el papel de constructor de operatorias masivas para financiar soluciones individuales, por medio de préstamos a particulares con garantías o ingresos insuficientes para acceder a préstamos de la Banca Comercial.

3.2 El Banco Hipotecario Nacional (BHN)

El Banco Hipotecario Nacional se crea por ley N°1804 sancionada el 14 de

setiembre de 1886. Si se consideran brevemente las circunstancias económicas financieras de ese momento histórico, puede concluirse que el desarrollo de la industrias nacionales, la valorización de las tierra, el aumento de la población fueron algunas de las causas que influyeron para que el Poder Ejecutivo Nacional, presidido por el Gral. Julio A Roca, elevara al Congreso Nacional, el proyecto de creación del Banco Hipotecario.

En esos momentos, sólo el Banco de la Provincia de Buenos Aires efectuaba operaciones hipotecarias para el territorio de la provincia, en consecuencia el resto del país carecía del organismo que le facilitara los medios para el adecuado desenvolvimiento agrario.

Para tales fines, se prefirió crear un título interno , en lugar de pedir un empréstito exterior y es por ello que el Banco comienza con un capital de 50 millones de cédulas hipotecarias Argentinas.

El Banco inicia sus operaciones en 1886 y el 20 de diciembre del mismo año se firma la primer escritura por préstamo, concedido sobre una propiedad en la Capital Federal.

Durante la crisis de 1890 el Banco atravesó momentos muy difíciles. La institución tomó en esa oportunidad la primer medida de liberación para sus deudores. El devenir de la intensa depresión de 1930, requirió de los poderes públicos soluciones de urgencia para evitar la liquidación de propiedades afectadas por hipotecas.

Hacia 1945, el Banco Hipotecario entra en una nueva etapa debido a las diversas reformas estructurales del sistema bancario argentino, por decreto n° 14.961/46 ratificado por la ley 12.962 pasó a constituirse en una entidad autárquica del Estado Nacional, integrando el sistema del Banco Central, a los fines de la coordinación financiera y social del Estado, y como única institución habilitada para realizar operaciones de crédito real con garantía hipotecaria. Dos innovaciones legales en aquel momento se combinaron con la nueva política crediticia: la ley de locaciones urbanas (1943) y la ley de propiedad horizontal (1948).

Este conjunto de circunstancias reales ⁴ y de disposiciones legales, orientaron la industria de la construcción hacia la satisfacción de las necesidades de la vivienda propia, individual o colectivas. El BHN juega un papel protagónico al volcar su capacidad financiera a la edificación. El sistema de redescuento implantado y a cargo del Banco Central, multiplicó sus posibilidades operativas para sus diversos planes y operatorias. Hacia mediados de 1962, pone en vigencia el denominado Plan Federal de Vivienda, con la cooperación financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con esa operatoria comienzan a implementarse los planes masivos de vivienda en el país.

En 1973, se crea el Fondo Nacional de la Vivienda, para conceder préstamos individuales de interés social a propietarios de terrenos baldíos con infraestructura. Con el mismo criterio se elabora el Plan Eva Perón y 17 de Octubre que en 1976, cambiaron su denominación por Islas Malvinas y 25 de Mayo.

⁴ Cabe acotar que el país iba presentando algunas transformaciones. Cuando se creó el Banco, la población rural era de aproximadamente el 61% del total, mientras que para el censo de 1947, era la población urbana la que sobrepasaba el 60%.

Al sancionarse la nueva Ley de Entidades Financieras N° 21526/76, el Banco incorpora a sus actividades la financiera-comercial. Suprimido el sistema de Redescuento, el Banco quedó transformado en una institución que integró a la problemática de la vivienda, el financiamiento de la industria vinculada a la misma, para obtener recursos, quedó autorizado a emitir cédulas, bonos y otros valores mobiliarios.

Durante los años '80 el BHN, ocupa el tercer lugar en el orden de depósitos bancarios de todo el sistema financiero argentino y en la misma ubicación si se considera el espectro de los bancos oficiales. Ocupa el primer lugar en el orden de los préstamos para el conjunto del sistema bancario.

La estructura de los depósitos del BHN, releva una fuerte concentración en los depósitos a plazo fijo, con la particularidad de una concentración en pocos depositantes. En 1986, casi el 87% de los depósitos correspondían a sólo seis depositantes, pertenecientes al sector público: CASFEC, CASFPI, CASFPE, INOS, SECRETARIA DE SALUD, Y FO.NA.VI.

El Banco Hipotecario Nacional, a través de la Ley 24143 del año 1992, modifica su Carta Orgánica primacía el rol mayorista con el objetivo de otorgar a la Entidad mayor eficacia en el cumplimiento de la función social.

En 1995, con la sanción de la ley 24441, se promovió el Plan Nacional de Desregulación y Reactivación de la industria de la construcción con el objetivo de lograr la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo que sustentara el crecimiento del mercado, la baja en los costos de la construcción a nivel nacional, incrementar la actividad del sector y lograr de este modo transferir el efecto a la creación de empleo directo e indirecto. Dentro de este marco legal, el Banco Hipotecario Nacional, comienza a desarrollar la operatoria de titulización de Hipotecas.

Con la sanción de la Ley N°24.855 se dispuso la privatización del BHN, Debemos recordar que el Art 6 del Anexo del Decreto 924/97 Reglamentario de la ley 24.855 que dispuso la privatización del Banco determinó un capital nominal de 1.500 millones representadas por 150 millones de acciones de un valor de 10 \$/acción. Respecto del control accionario establecido en el Art 23 de la Ley que determina que cuando la tenencia accionaria de los inversores particulares representen un mínimo del 25% del capital y las que retenga el Estado sean más del 42% - como será en este caso - aquellas acciones representará tres votos en la asamblea de accionistas, ya que la posesión del 25% dará derecho al 75% de los votos, y aquellos grupos económicos que tengan el 15% de acciones tendrán el 45% de votos.

Para alentar la compra de las acciones se dispusieron por primera vez incentivos como la posibilidad de adquirir opciones a un plazo de ejercicio de no menos de un año y un máximo de cinco, a un precio mínimo de 0,50 \$/acción.

Además la inédita venta de opciones dispuesta, permite poder llegar a un control accionario con una muy reducida inversión. En efecto las opciones son operaciones que permiten al inversor optar por comprar acciones, en un plazo determinado, al precio establecido hoy, pagando por ese derecho una prima sobre el precio del papel. Se podría deducir que el proceso de privatización del Banco Hipotecario Nacional, no estuvo alejado de ciertas "desprolijidades" que caracterizó a los procesos de privatización argentinos.

3.3 La política de tierra

La política de tierras se orientó a regularizar la tenencia de los asentamientos irregulares de los centros urbanos y periféricos. En el Estado nacional se definieron los lineamientos de una política relativamente concertada entre los organismos gubernamentales y las organizaciones sociales involucradas en la problemática de las tierras, como resultado de los lineamientos mencionados anteriormente surgen durante la década del '90 las siguientes leyes sobre tierras fiscales y regularización dominial.

- Ley 23.967 en 1991 de aplicación a través de la comisión de Tierras Fiscales Nacionales " Programa Arraigo"
- Ley 24146 en 1992 sobre transferencia a título gratuito, de inmuebles innecesarios propiedad del Estado Nacional, a favor de Provincias y Municipios.
- Ley 24.374 de 1994, sanciona la creación de un régimen de excepción para la Titularización de inmuebles.

En muchos casos la estrategia de normalización de la tenencia del suelo tuvo la limitación de haber sido diseñada de manera aislada, no fue abordada como una parte significativa del hábitat.

3.4 Las necesidades habitacionales

La demanda de los usuarios se sostiene en necesidades sentidas de espacio habitacional y las condiciones concretas para obtener ese bien. Las condiciones para necesitar espacio habitacional depende de sus necesidades individuales y familiares, de sus ingresos y del precio del bien

Por el lado de la producción operan un conjunto muy heterogéneo de agentes, en ese universo actúa empresas constructoras privado, pasando por organismos gubernamentales, ONGs, hasta emprendimientos llevados a cabo por la iniciativa individual de los pobladores de menores ingresos . En este mercado actúan los agentes financieros, que proveen los fondos necesarios tanto a las unidades productivas, en la etapa de la construcción, como a los usuarios individuales, para la cancelación del precio.

Algunos sectores de la población, particularmente aquellos que manifiestan urgentes necesidades, y que casi siempre coinciden con una menor capacidad de pago, quedan marginados de resolver sus problemas habitacionales. En estos casos el sector público actúa para canalizar tales requerimientos. Cabe señalar que la demanda, tal como se ha expresado en los párrafos anteriores, presenta una gran diversificación , encontrando una respuesta solo parcial a sus requerimientos. En ese contexto se van acumulando demandas insatisfechas que en el lenguaje burocrático se denomina déficit.

3.5 El Déficit habitacional

El déficit habitacional puede ser clasificado atendiendo a dos conceptos:

- ***El déficit relativo*** que corresponde a *situaciones de subnormalidad*, es decir

hogares cuyas viviendas se encuentran por debajo de las necesidades consideradas mínimas.

- **El déficit absoluto** que se refiere a aquellos que no poseen albergue o que teniéndolo viven en condiciones de hacinamiento.

El criterio de normalidad supone una definición de necesidades habitacionales mínimas⁵. Estos niveles son en realidad, convencionales y pueden variar según el enfoque integral que se aplique al problema de la vivienda, así como a la manera de abordarlo.

El déficit relativo se manifiesta con distintos grados de subnormalidad. Dentro del nivel de subnormalidad, puede distinguirse un estado de necesidad crítica, que está constituido por una situación habitacional que es incompleta, cuyos estándares se encuentran por debajo de los de la vivienda mínima, pero puede cumplir la función de albergue o cobijo.

Además del estado en que se encuentran las vivienda o la ausencia de ella, es preciso considerar la proporción en que están cubiertas las necesidades de la población en materia de infraestructura: Agua potable, electricidad, red cloacal y pluvial, pavimento, gas en redes.

De manera similar al tratamiento que se aplica a la vivienda, también en el caso de la infraestructura pueden establecerse criterios de situación de necesidad mínima y crítica. En este último caso estarían comprendidos los servicios de agua potable, electricidad y red cloacal, mientras que en el primero se incluirían también, el pavimento y la conexión a la red de gas natural.

Las acciones en esta materia deberían llevar a que se privilegiara razonablemente la mayor intensidad de uso de la infraestructura existente, dirigiendo estas inversiones hacia la consolidación de áreas pobladas y generando las condiciones de futuros asentamientos urbanos.

El área de subnormalidad de las unidades de vivienda varía entre casos extremos de carencia habitacional y niveles atenuados de déficit. Dentro de ese rango se distinguen esquemáticamente tres niveles:

- Carencia absoluta de viviendas que requiere la provisión de unidades nuevas.
- Las viviendas que requieren reconstrucción total, dado que su grado de subnormalidad torna antieconómico rehabilitarlas⁶
- Las refacciones en viviendas recuperables.

De acuerdo con la información disponible por el Censo Nacional de Población y Vivienda y las estimaciones realizadas por la Subsecretaría de Vivienda en 1995 (ver cuadro 1) el número de hogares que padecen condiciones habitacionales deficitarias se acerca a 3.409.005 hogares distribuidos de la siguiente manera:

En primer lugar se encuentran las personas que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda, 510.743 unidades se encontraban en esta situación.

⁵ Como nivel de necesidad mínima se considera la las viviendas completas del menor estándar aceptado, de acuerdo a las normas vigentes (8m² por persona y acabados elementales)

⁶ A diferencia de la construcción nueva, en el caso de la reconstrucción existen condiciones que la hacen recomendable, algunas de estas condiciones son la subdivisión de la tierra, la tenencia del predio y la presencia de infraestructura.

En segundo lugar, se encuentran las personas que habitan viviendas, que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) son posibles de ser recuperadas mediante obras de refacción o mejoras, 1.635.014 viviendas se encontraban en esa situación.

Luego, se encuentran las personas que habitan buenas viviendas pero, que por su tamaño resultan inadecuadas para albergarlas produciéndose distintos niveles de hacinamiento, 454.482 hogares presentan una relación superior a dos personas por cuarto, sufriendo en consecuencia situaciones de hacinamiento y promiscuidad.

En cuarto lugar, se encuentran los hogares que se ven obligados a compartir su vivienda con otros hogares, en esta situación las cifras llegan a 438.779 hogares.

Finalmente las personas que habitan una vivienda construida sobre un terreno del que no son propietarios. En esta situación se encuentran 369.987 hogares.

Cuadro 1. Situación habitacional por cantidad de hogares para el total del país.

Fuente: Elaboración propia con datos de Hábitat II segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Estambul Turquía 1996

Situación habitacional	Cantidad de hogares
Vivienda irrecuperable	510.743
Vivienda recuperable	1.635.014
Hogares hacinados por cuarto	454.482
Hacinamiento de hogares	438.779
Irregularidades de dominio	369.987
Total	3.409.005

Mientras que la situación habitacional por nivel socioeconómico para el año 2005 (Ver cuadro 2), muestra que las circunstancias deficitarias se mantendrán con serias dificultades para los sectores de menores ingresos.

Cuadro 2. Situación habitacional por sector socioeconómico

Fuente: Subsecretaría de Vivienda (Bases de una política integral de vivienda 1995)

NIVEL SOCIOECONÓMICO	SITUACION HABITACIONAL NO DEFICITARIA	SITUACION HABITACIONAL DEFICITARIA
ALTO Y MEDIO ALTO	1.262.628	-----
MEDIO	3.259.893	502.322
MEDIO BAJO	2.165.948	1.149.595
BAJO	223.993	1.729.889
TOTAL	6.912.462	3.381.806

3.6 La producción de vivienda pública

Los programas de construcción de vivienda con financiación pública (Fuente: INDEC año 1001-1999) expresan que en el total del país se construyeron 327.350 viviendas, representando un total del 17.109.751 m2 de superficie. (Ver cuadro 3 y 4)

Cuadro 3. Producción FONAVI 1991-1999

Fuente: elaboración propia con datos del Indec

AÑO	N° VIVIENDAS	M2 CONSTRUIDOS
1991	38,206	1,907,460
1992	22,546	1,143,295
1993	41,521	2,048,841
1994	37,637	1,880,414
1995	33,604	1,805,427
1996	33,794	1,867,145
1997	49,360	2,620,607
1998	39,935	2,160,088
1999	30,747	1,676,474
TOTAL	327,350	17,109,751

Cuadro 4. Tasas de crecimiento de la producción FONAVI.

Fuente: elaboración propia con datos del Indec

TOTAL DEL PAIS		
AÑO	TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AÑO ANTERIOR N° VIVIENDAS	TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AÑO ANTERIOR M2
1991		
1992	-41.0	-40.6
1993	84.2	79.2
1994	-9.4	-8.2
1995	-10.7	-3.9
1996	0.6	3.4
1997	46.1	40.3
1998	-19.1	-17.5
1999	-23.0	-22.3

Los resultados del comportamiento de la intervención pública en la construcción de la vivienda muestran una trayectoria errática e insuficiente para responder a la problemática que emergen de las necesidades de habitacionales. Esto

se enmarca en los marcos legales existentes, que condicionan que en las últimas dos décadas no haya existido en el país una política orientada a enfrentar de manera global y sistemática el problema de la vivienda. El sistema existente no ha logrado conformar un plan integral y se han detectado las siguientes características:

- Iniciativas parciales, fragmentarias e inorgánicas.
- Diseño de programas rígidos, orientados a soluciones por el lado de la oferta, con gran arrastre inercial y con fuerte incidencia de los intereses económicos involucrados en los procesos de toma de decisiones y con bajo nivel de participación de la población destinataria.
- Bajo nivel de productividad de la inversión.
- Marcada parcelación institucional, implicando distintos organismos a nivel nacional, provincial y municipal en la realizan acciones no coordinadas

En síntesis, no existió una estrategia global de cómo encarar el desarrollo del sector, orientada a atender a los distintos segmentos de la demanda.

Una política integral de vivienda plantea como premisa que sea elaborada en el soporte de su relación con el hábitat y que además sea el eje de una articulación entre la política económica y la social, en ese sentido se tratara de avanzar en el punto siguiente.

4.- Hacia una respuesta de política social inclusiva: uso práctico del capital simbólico

El nuevo mapa conformado por un nuevo conglomerado y segmentación social requiere del ejercicio de la reflexión en torno a las posibilidades de articulación teórica y la confluencia de líneas de pensamiento y acción, dando lugar a los conceptos de capital simbólico y las experiencias de la política social. (Pierre Bourdieu).

La elección del concepto de capital simbólico o cultural es en virtud de que representa una herramienta para la articulación del desarrollo económico y social. Es indudable que la población objetivo de los proyectos sociales cuentan con una serie de recursos no cuantificables en términos de la concepción económica divulgada en ciertos medios académicos, pero los mismos disponen en mayor o menor medida de lazos y vínculos adquiridos por su condición social; tienen un cúmulo de prestigio e influencia comprobadas por la posesión de un saber técnico y la experiencia existencial; cuenta también con la relación del capital simbólico que se multiplica con la capacidad o poder de hacer de los asociaciones de los actores.

Asimismo, la definición de capital simbólico, desde el abordaje de Bourdieu, resulta útil por la dimensión política contemplada en su delimitación como concepto y que, comparado con otros enfoques, permite incorporar el conflicto social y la dimensión política como espacio de resolución.

A modo de síntesis se presentan en el cuadro 5 la evolución del concepto de capital social y de sus principales autores e instituciones divulgadoras. (Fernández, G. y Pintabona, J.; 2001)

Cuadro 5. Evolución del concepto de capital social.

Autor/Institución	Concepto	Instrumentos	Aplicación
R.Putnam (Harvard)	Redes sociales de compromiso cívico con una intensa interacción horizontal	Cooperación Credibilidad/confianza Sinergia creativa interinstitucional Normas de reciprocidad (reconciliadoras de intereses individuales)	Creación de mecanismos formales de control social generados por las redes Generación de sistemas de créditos rotativos (sectores bajos ingresos)
D.North	Reglas de juego creadas por las instituciones	Desarrollo institucional y de su desempeño y su red de comunicación e interrelación	
J. Rifkin	Redes de la sociedad civil o tercer sector	Nuevos modos de generación de ingresos y de reparto del poder Generar mayor confianza en el tercer sector	
Banco Mundial	Abarca: institucionalidad + confianza social + capacidad concertación + normas y valores compartidos + redes sociales		Potenciar la noción de crecimiento económico Operacionalización en los programas de alivio a la pobreza del BM
Programa Naciones Unidas p/Desarrollo (PNUD)	Inherente a la estructura de relaciones entre actores	Inversión en el desarrollo de derechos y regulaciones, monitoreo institucional, destrezas y habilidades de las personas (capital humano) Mejorar la habilidad de una sociedad para tomar decisiones	Fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales

Bourdieu analiza el poder de los individuos y comunidades en el espacio social siguiendo el siguiente esquema:

Cuadro 6

CAPITAL ECONOMICO	CAPITAL SIMBOLICO (CULTURAL)
Bienes materiales	Educación/ilustración
Dinero	Redes sociales
Comercio/industria	Prestigio e influencia
	Poder hacer de los grupos sociales
	Legitimidad política

Centrando nuestro enfoque en la idea de capital simbólico (o capital cultural), nos internaremos en nuevos senderos en la búsqueda de componer los soportes de la política social. Sostenemos que el diseño de una política del hábitat (vivienda + contexto urbano) puede engarzar los distintos circuitos productivos y simbólicos que habitan los seres humanos.

Los circuitos que transitan los seres humanos están conformados por las siguientes áreas:

- UNIVERSO DEL TRABAJO
- UNIVERSO DE LA RECREACIÓN
- UNIVERSO DE LA SALUD
- UNIVERSO DE LA EDUCACIÓN
- UNIVERSO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- UNIVERSO DE LOS JÓVENES

La suma articulada de la dimensiones anteriores (trabajo + recreación + salud + seguridad social + jóvenes) se despliega en soportes materiales de basamento territorial (hábitat urbano o rural), que con los flujos de intercambios tienden a ser organizados con la matriz organización de condición urbana que comprende la producción más la distribución más la consumo de bienes y servicios generados en la ciudad.

Desde está perspectiva analítica la política de hábitat puede ser la clave para el diseño de una política social participativa e inclusiva, que sea el puente entre el desarrollo simbólico y económico, en esta particular fase del proceso de mundialización marcado por la variada y fuerte segmentación de la distribución de la riqueza y los bienes culturales. En la búsqueda de avanzar en la configuración de una plataforma de acumulación de capital simbólico que se traduzcan en propuestas de expansión del capital económico, enmarcadas en el principio de universalidad selectiva colaboramos en la consideración de los siguientes temas:

1. *Orientar la financiación y la acción gubernamental hacia desarrollo del hábitat (entendido en su acepción ampliada), como eje de articulación entre la expansión del capital económico y el simbólico.*
 - Centrado en las áreas más propensas a los fracasos del funcionamiento del mercado.
 - Ubicar los núcleos asociativos de población más propensos para crear los cimientos de una política de solidaridad social.
2. *Necesidad de introducir una amplia variación de elección en consideración de la propia "población objetivo".*
 - Operar con esquemas versátiles y abiertos que capten las iniciativas y demandas de la población.
 - Actuar sobre las particularidad subjetivas de las trayectorias de vida de la población sin aplicar recetas generales.
3. *Transparencia y seguimiento operativo de los proyectos (autoevaluación de calidad)*
 - Diseñar mecanismos ágiles y apropiados de autoevaluación continua de los proyectos que regulen la calidad y eficacia de las soluciones originadas.
4. *Poner a disposición de la población información, recursos materiales y apoyo organizativo para dirigir la acción hacia la conformación des redes asociativas con inserción en los circuitos claves para la expansión del acervo material y social.*
 - Determinar los circuitos por donde transitan los eslabonamientos productivos de la producción y mantenimiento de la reproducción del hábitat relacionados con: trabajo/recreación/salud/seguridad social/ actividad de los jóvenes.
 - Apoyar el armado y establecimiento de sólidas Redes Sociales asentadas en actividades sustentables en funciones articuladas al mercado.
 - Configurar redes con legitimidad política, dotadas de prestigio e influencia local, que sean focos de difusión cultural y del saber adquirido por los miembros.

Estas últimas son líneas generales que pueden orientar la organización de la acción. Sin duda hay que profundizar, ampliar y enriquecer con la experiencia practica de los proyectos, sin olvidar que siempre vale: "No lamentar, no reír, no detestar, sino comprender" Pierre Bourdieu.

BIBLIOGRAFIA

- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998): "Local y Global. La gestión de la Ciudades en la Era de la Información". Ed. Taurus
- Bourdieu, P. (1983): Sociología. Ed. Atica. Sao Paulo.
- Bourdieu, P. (1993): "Cosas dichas". Ed. Gedisa. Barcelona.
- Bourdieu, P.(1991): "El sentido práctico". Ed. Taurus. Madrid.
- Coraggio, José Luis (1998):"Economía Urbana La perspectiva popular". Editorial: Propuestas. Ecuador.
- Coriat, Benjamin (1992): "El Taller y el Robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica". Editorial Siglo veintiuno editores
- Federico Sabaté Alberto M. (2002): "*La economía del trabajo y las empresas sociales como base de una estrategia de política social alternativa para la RMBA*". Sin Publicar.
- Fernández, G, Pintabona,J (2001): "*Espacios del hacer. Una intervención planificada en búsqueda de la articulación de capital simbólico e innovación productiva*". Papel de investigación UNQ.
- Fidel. C. (1991): "Ladrillos Mas Ladrillos Menos. El comportamiento y las Políticas de Construcción en la Argentina", Colección Lecturas de Globalización y Economía Urbana Ed. UNQ. Argentina
- Martínez de Jiménez L. Mabel (2001): "*La política de vivienda en la argentina.del estado bienestar al estado post-ajuste*". Sin Publicar
- Morán, Edgar (1980): *El desarrollo de la crisis de desarrollo* en El mito del desarrollo, J Attali, C. Castoriadis, JM. Domenach, P. Masé, E Morín. Editorial Kairós. Barcelona.
- SIEMPRO, (2000): *Informes de políticas y programas sociales, N° 1, Análisis del gasto social de la Administración Pública Nacional*. Bs.As.
- Thwaites Rey, Mabel (1999), El estado: notas sobre su(s) significado(s), mimeo.
- ZICARDI, A. (comp.), Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía, CLACSO, Bs.As., 2001.

Periódicos:

Fidel, C., Abril 2002, "Estrategias alternativas frente a la crisis: ¿Hay lugar para la política social?", Página 12, Suplemento Cash, Argentina.-

Bases de datos:

INDEC: <http://www.indec.mecon.gov.ar/>

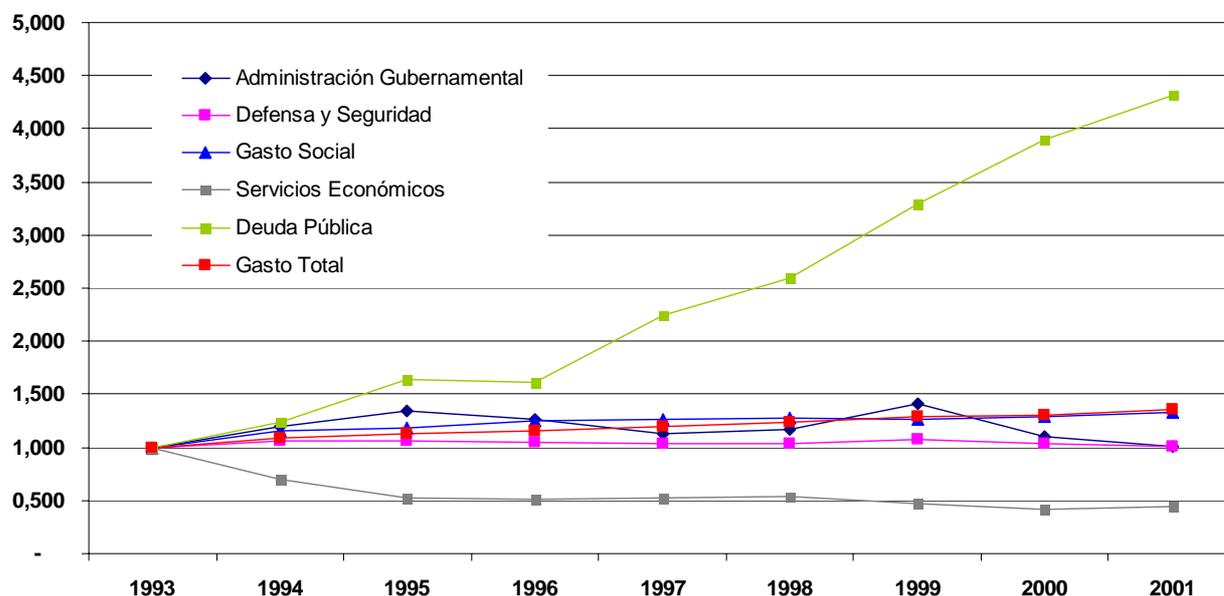
Centro de Documentación e Información (CDI): <http://cdi.mecon.gov.ar/>

Ministerio de Economía de la Nación (MECON): <http://www.mecon.gov.ar/>

ANEXO

Gráfico A1. Índices de variación de las principales partidas del presupuesto de la Administración Pública Nacional.

Período 1993-2001 (base 1993)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y MECON.

Tabla T1. Principales partidas del presupuesto de la Administración Pública Nacional.

En miles de pesos. Período 1993-2001.

AÑO	Administración Gubernamental (AG)	Servicios de Defensa y Seguridad (SDS)	Gasto en Servicios Sociales (GSS)	Servicios Económicos (SE)	Deuda Pública (DP)	Gasto Total (GT)
1993	3.763,4	3.249,3	22.855,0	5.209,7	2.605,7	37.683,1
1994	4.522,9	3.442,9	26.377,5	3.658,3	3.218,6	41.220,2
1995	5.047,0	3.451,6	27.157,1	2.762,9	4.258,4	42.677,0
1996	4.732,2	3.398,6	28.605,4	2.693,2	4.187,3	43.616,7
1997	4.242,7	3.354,3	28.965,9	2.746,9	5.845,7	45.155,5
1998	4.421,0	3.368,2	29.079,6	2.822,8	6.770,9	46.462,5
1999	5.287,4	3.498,8	29.016,1	2.484,2	8.587,7	48.874,2
2000	4.153,7	3.378,5	29.365,9	2.188,2	10.141,4	49.227,7
2001	3.809,7	3.295,4	30.548,7	2.332,6	11.246,0	51.232,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y MECON.