

## Artículos seleccionados

# “Primera Casa BA”: Un programa en la encrucijada<sup>1</sup>

Joaquín Benítez\*, Magdalena Felice\*\*, Agustina Márquez\*\*\*

Fecha de recepción: 17 de marzo de 2014  
Fecha de aceptación: 12 de mayo de 2014  
Correspondencia a: Joaquín Benítez  
Correo electrónico: joaquin.a.benitez@gmail.com

\*. Licenciado en Sociología. Instituto de Investigaciones Gino Germani - Universidad de Buenos Aires.

\*\* . Licenciada en Sociología. CONICET - Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires.

\*\*\*. Licenciada en Sociología. Instituto de Investigaciones Gino Germano – Universidad de Buenos Aires.

### Resumen:

El acceso a la vivienda propia se ha vuelto una meta difícil de concretar para los sectores bajos y medios en la Ciudad de Buenos Aires. En este contexto, la actual gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) lanzó a mediados de 2012 el programa “Primera Casa BA”, una política habitacional encabezada por Banco Ciudad y el Instituto de la Vivienda (IVC), que ofrece créditos subsidiados para facilitar el acceso a la primera vivienda a familias e individuos jóvenes y/o de bajos ingresos.

El presente trabajo se propone analizar críticamente este programa, evaluando su funcionamiento y estado de ejecución para el periodo de junio de 2012 a febrero de 2013. Con este objetivo, se partió de la metodología propuesta por Oszlak y O’Donnell para el análisis de políticas estatales, triangulando entre metodologías cualitativas (entrevistas a personal técnico del programa) y cuantitativas (tabulados propios de Encuesta Anual de Hogares 2011 de la D.G.E y C).

1. El presente artículo es una versión reformulada de la ponencia “El sueño de la casa propia: un análisis crítico del programa Primera Casa BA” presentada en las X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

Sostenemos que "Primera Casa BA" se propone como un programa para los sectores de mayor vulnerabilidad social, con una lógica de mercado que finalmente no amplía la posibilidad de acceso al derecho a la vivienda. Pretende asistir a un sector con políticas, que resultan inadecuadas para este destinatario, y que serían propicias para los sectores medios que a su vez, dadas las características del sistema de puntaje para la selección de los beneficiarios, terminan siendo excluidos del programa. Así, se instaura un doble juego que termina excluyendo a unos y otros aspirantes, traduciéndose en bajos niveles de adjudicación.

**Palabras claves:** Políticas habitacionales - Primera vivienda - Créditos hipotecarios.

#### Resumo

*O acesso à casa própria tornou-se uma meta difícil de perceber a classe baixa e média na Cidade de Buenos Aires. Neste contexto, a atual gestão do Governo da Cidade de Buenos Aires (GCBA), lançado em meados de 2012, a "Primeira Casa BA", uma política habitacional conduzida por o Banco Ciudad eo Instituto de la Vivienda (IVC), que oferece empréstimos subsidiados para facilitar o acesso à primeira habitação para famílias e indivíduos jovens e/ou de renda baixa.*

*Este artigo pretende analisar criticamente este programa, explorando quem é seu destinatário, quais são os requisitos para acessar os empréstimos, que a sua lógica de funcionamento e qual é o estado de implementação, considerando o período de junho de 2012 a fevereiro de 2013.*

*Afirmamos que Primeira Casa BA é proposto como um programa para os setores sociais mais vulneráveis com uma lógica de mercado que não estende significativamente a possibilidade de acesso ao direito à moradia. Destina-se a ajudar um setor, mas com políticas que são inadequadas para este destinatário, e mais conducente para satisfazer as necessidades de moradia do classes médias.*

*Palabras chave: Políticas de habitação - Primeira casa - crédito à habitação.*

## Introducción

El acceso a la vivienda propia en la Ciudad de Buenos Aires se ha vuelto una meta difícil de concretar para los sectores bajos, medio-bajos e incluso los sectores medios. Este fenómeno responde a varios factores: como la reducción de la oferta de créditos hipotecarios y las restricciones para su acceso dadas las altas tasas de interés y la relación cuota-ingreso que excluye 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 reducción de la oferta residencial para otros sectores sociales.

Teniendo en cuenta este fenómeno, el presente artículo se propone describir y analizar el progra-

ma de créditos hipotecarios Primera Casa BA, una política habitacional concreta impulsada en junio de 2012 por la actual gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), coordinado por el Banco Ciudad y el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). El objetivo del programa, al menos desde lo discursivo, es facilitar el acceso a la primera vivienda a familias e individuos jóvenes y/o de bajos ingresos. A casi un año de su lanzamiento, nos preguntamos: ¿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?

La investigación se enmarca en una estrategia metodológica cuantitativa-cualitativa, realizada sobre la base de diferentes fuentes de datos. En primer lugar, se recabó información a través del sitio web ([ivc.buenosaires.gov.ar/ivc/primeracasa](http://ivc.buenosaires.gov.ar/ivc/primeracasa)) desarrollado por la gestión del GCBA para la implementación del programa, y se analizaron 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 2011<sup>2</sup>, con el objetivo de estudiar algunas características socio demográficas de la población destinataria del programa. En segunda instancia, se trabajó sobre la base del informe elaborado por el IVC en torno a los resultados parciales del Programa desde su lanzamiento hasta febrero de 2013. En tercer lugar, se realizaron entrevistas a funcionarios del programa en calidad de informantes clave. Por último, se han obtenido datos por medio de las declaraciones que la gestión del GCBA y del Programa Primera Casa, en particular, realizaron en diferentes medios gráficos y audiovisuales.

## El programa Primera Casa BA

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 las necesidades y/o demandas socialmente problematizadas; así, definen una política estatal (o pública) 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” (1995: 112)

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. La propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1994, insta

a resolverlo en el artículo 31 “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 vulnerabilidad habitacional, es decir, casi un cuarto de la población porteña padecen graves problemas relacionados con el acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad (Zapata, 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 la Vivienda de la Ciudad (IVC) y el Banco Ciudad. El lanzamiento se realiza a través de una conferencia de prensa 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 interés -7% el primer año, 8,5% el segundo, 11% el tercero, y 14% en los años subsiguientes- hasta 15 y 20 años según la edad del postulante, principalmente dirigido a familias jóvenes y/o de 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 al valor promedio de un mes de alquiler. La gestión de gobierno presenta al Programa como una iniciativa inédita 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 del 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 la solicitud.

2. Optamos por la Encuesta Anual de Hogares (EAH) en lugar de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) ya que la primera posee un diseño muestral representativo a nivel de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que la segunda está diseñada para ser representativa a nivel del aglomerado Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires más 24 partidos del conurbano bonaerense).

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 Universidad 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 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>3</sup>.

Una vez seleccionados, los postulantes se presentan en el Banco Ciudad para continuar la gestión de su crédito. En esta instancia, la entidad bancaria 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 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 dispuesta por el Gobierno Nacional, los montos pasaron a ser de hasta 490 mil pesos y 665 mil pesos, respectivamente, con una financiación de hasta el 85 por ciento del valor de la propiedad.

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 (\$2.875) 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.

El problema identificado a partir del cual se diseña este programa es, en palabras de la gestión del IVC, "un problema de créditos". La coordinadora del programa dice al respecto que:

*"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 consigne la plata. En general los programas de acceso a la vivienda o financias la oferta, es decir, financias la construcción (...) o si no, financias la demanda. Este programa es a la demanda. Nosotros nos preguntamos: ¿por qué no hay crédito hipotecario? Gran problema son las tasas (...). Y además los bancos ni siquiera dan muchos cré-*

3. Fuente: <http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/tene-tu-primera-casa-ba>

*ditos hipotecarios 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 [Banco] 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". (Entrevista realizada a la coordinadora del Programa Primera Casa BA).*

En relación a las políticas habitacionales que financian la demanda en lugar de la oferta, desde la coordinación opinan que los países que han logrado políticas de vivienda más exitosas han sido aquellos que financiaron la demanda. Lo que buscan es, en palabras de la coordinadora del programa, (...) "no que el gobierno diga sí, yo te voy a dar una vivienda, pero te tenes que ir a vivir a tal barrio y tus vecinos tienen que ser éstos y tu casa va a ser así" sino brindar la posibilidad de que el beneficiario elija dónde quiere vivir, denotando una visión negativa por parte del organismo respecto a los proyectos de vivienda social.

Ahora bien, por un lado la gestión del IVC señala que la población objetivo de este programa es aquel "más necesitado", es decir, aquel definido por el *scoring* con mayor vulnerabilidad social; por otro lado, en función de los requisitos, se trataría 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. Por lo tanto, ¿cuál es en definitiva la población objetivo de esta política?

## Mercado y vivienda en la Ciudad de Buenos Aires

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 exis-

ten distintas instancias estatales -ya sean técnicas o gubernamentales- que pueden afectar los resultados de una política (Oszlak y O'Donnell, 1995).

A pocos meses de lanzado el programa, una serie de medidas tomadas por el Estado nacional afectaron al mercado inmobiliario, produciendo un drástico impacto en el funcionamiento del programa. A finales de 2011 para evitar la fuga de capitales, el Banco Central de la República Argentina limitó las posibilidades de obtener divisas extranjeras en el mercado cambiario, hecho que afectó al mercado inmobiliario debido a que en la Argentina las transacciones inmobiliarias se realizan en dólares. 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 para 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 una 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" como punto medio entre el dólar oficial y el "dólar blue"<sup>4</sup>. Sin embargo, el resultado final fue un alza en los precios de la vivienda junto a una caída drástica en la cantidad de operaciones de compra-venta realizadas. A pesar de esta caída en el volumen de transacciones, es difícil encontrar vendedores dispuestos a aceptar pesos para el pago de un inmueble.

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. Así, los 1.514 seleccionados que finalmente fueron elegidos por el Banco Ciudad como beneficiarios del programa se hallaron con un nuevo problema: el de encontrar una propiedad para la compra<sup>5</sup>.

4. Denominación dada al valor del dólar en el mercado paralelo.

5. 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 call center con telefonistas dedicados a contactar inmobiliarias, se contrató un servicio de SÓM y se implementó una "inmobiliaria social", libre de comisión en la transacción, dedicada a asesorar a los beneficiarios. 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 del 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 del precio máximo permitido por el programa para pagar el  $\text{m}^2$ . 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 dónde se quiere vivir y resaltó esta posibilidad como una ventaja diferencial con respecto a la vivienda social. Al mismo tiempo, el programa plantea como novedad y como ventaja que 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 postulaciones declaran ingresos de entre 1 y 1,5 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  $1 \text{ m}^2$  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  $1 \text{ m}^2$ .

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 3: Informalidad urbana para hogares del primer quintil de IPCF con jefes/as de entre 18 y 50 años. Ciudad de Buenos Aires, 2011. En porcentajes.**

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

Fuente: Elaboración propia en base a la EAH D.G.E y C, 2011.6

Podemos ver así, que para el primer quintil de ingresos, sólo 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 informal -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

6. Se consideró formal el acceso al mercado de la vivienda cuando el régimen de tenencia correspondía a la propiedad tanto de la vivienda como del terreno o 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 la categoría ocupacional.

disponer de condiciones laborales que garanticen ingresos sostenidos en el tiempo. Pero la existencia de hogares con un jefe con acceso formal al mercado de trabajo pero informal al mercado de la vivienda, da 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” (Herzer *et al.*, 2008: 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.

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

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, electricidad por medidor 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 los “más necesitados”: familias numerosas con hijos en edad escolar, familias mono parentales, individuos discapacitados o familias con algún familiar discapacitado, e 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 pro-

pia. 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 (y no sobre el total), ya que actúa luego de realizada una primera inclusión/exclusión de los participantes por medio de los requisitos que exige cumplir el programa. Así, dadas las condiciones requeridas, quedan fuera del programa 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 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, afirmando que la informalidad laboral, la reducida antigüedad en el mercado de trabajo y los antecedentes crediticios desfavorables, son los principales factores de exclusión. Concorre, 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 beneficiarios del programa. Por lo tanto, queda en evidencia que el Programa Primera Casa no está dirigido a todos aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad social y necesiten prioritariamente una vivienda adecuada, sino a una porción de ese conjunto. En este sentido, se observa una tensión entre un dis-

curso 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 estas cuestiones, observaremos algunas características socio demográficas de la población destinataria del programa.

Si observamos la modalidad de inserción en el mercado de trabajo de los jefes de hogar ocupados entre 18 y 50 años de los hogares del primer quintil de ingreso per cápita familiar, notamos que un 48,8% de los jefes de hogar tiene 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 sin posibilidades de acceder a los créditos Primera Casa.

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.

Si se analizan conjuntamente los cuadros 1 y 2, obtenemos que los hogares del primer quintil, que padecen en mayor medida situaciones de hacinamiento, sean también los hogares en los cuales el jefe de hogar se encuentra en mayor 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, excluidos del programa. Como consecuencia, el Programa Primera 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.

**Cuadro 1: Jefes de hogar ocupados entre 18 y 50 años por quintil de IPCF, según informalidad laboral. Ciudad de Buenos Aires, 2011. En porcentajes.**

Descuento/Aportes jubilatorios	Quintiles de IPCF					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Aporta o le descuentan	51,2	75,1	84,0	89,4	93,9	78,9
No aportan ni le descuentan	48,8	24,9	16,0	10,6	6,1	21,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a EAH D.G.E y C, 2011<sup>7</sup>

**Cuadro 2: Hogares con jefes de hogar entre 18 y 50 años por quintil de IPCF, según hacinamiento. Ciudad de Buenos Aires, 2011. 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 EAH D.G.E y C, 2011.

7. Optamos por la Encuesta Anual de Hogares (EAH) en lugar de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) ya que la primera posee un diseño muestral representativo a nivel de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que la segunda está diseñada para ser representativa a nivel del aglomerado Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires más 24 partidos del conurbano bonaerense).



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 el 34,4% de los jóvenes de entre 18 y 25 años ocupados, y el 20,5 % de los jóvenes y adultos de entre 26 y 35 años de la población ocupada se encuentran insertos 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 una proporción importante de los mismos no puede comprobar sus ingresos? Si además consideramos que son los jóvenes de menores ingresos se insertan con mayor frecuencia en el mercado de trabajo informal, resulta evidente que el programa termina excluyendo nuevamente a quienes más pretende beneficiar.

Los resultados de la implementación del programa, indican que al mes de febrero de 2013 el IVC recibió un total de 196.245 solicitudes de las cuales se preseleccionaron 9.661 por el sistema de *scoring*. De ese total, 2.478 se dieron de baja por antecedentes crediticios desfavorables y sólo 2.879 solicitudes de las 7.183 restantes presentaron la documentación requerida. Finalmente, sólo el 53% de las 2.879 derivadas fue calificado como “viable” por el Banco Ciudad, es decir, aproximadamente la mitad de los seleccionados por el IVC quedó fuera del programa como consecuencia del análisis de las condiciones realizado por el Banco Ciudad. 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 destinataria. Además, sostienen que la entidad bancaria es quien otorga los créditos, y por lo tanto quien aporta los fondos, y no el IVC -como sucede, por el contrario, con la Ley 341-, de modo que 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 la hipoteca de una persona que no paga las cuotas y desalojarla. Ahora bien, en la medida que la gestión del IVC 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- gran poder de veto sobre los seleccionados, otorga cierta ambigüedad al programa y cuestiona su carácter de política social.

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 seleccionados para acceder al 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, puedan dar cuenta de esa situación de vulnerabilidad con la documentación probatoria requerida. Por el contrario, 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. Cicollella y Vecslir (2012) afirman que Buenos Aires y su entorno metropolitano fue pionero, respecto a otras metrópolis latinoamericanas, en la cons-

trucción de un espacio residencial destinado a los sectores medios de la población, pero que, sin embargo, desde la década del '70 este fenómeno se ralentiza, siendo el hábitat popular y la vivienda social sectores rezagados. Esto mismo es demostrado por Baer (2012) en sus estudios sobre el comportamiento del mercado inmobiliario en los últimos años, quien 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.

Por lo tanto, 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 otro lado, incluye a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social (en tanto y en cuanto cumplan con los requisitos) pero que, como veremos a 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.

## Reflexiones finales

Retomando las preguntas que hemos formulado en la introducción, podemos sostener que el programa presenta serias dificultades para asignar ayuda a quienes define como beneficiarios, porque se asienta sobre un diagnóstico ambiguo. El diseño y la implementación del scoring social prioriza a aquellos sectores sociales 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 permiten 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 propia 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 para acceder a la vivienda, pone en evidencia que todo el programa está atravesado por una ambigüedad respecto a quién asistir y a quién se está asistiendo. La mecánica de selección de beneficiarios y la comunicación institucional del programa, reflejan esta ambigüedad. 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. 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 efectivamente otorgados en los primeros 9 meses de funcionamiento. En última instancia, el programa se revela, hasta febrero de 2013, como incapaz de solucionar aquello que se propone remediar.

Asimismo, 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. En un contexto de sub-ejecución 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.

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 sin cuestionar el valor que los inmue-

bles 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

- 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.
- 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.
- 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, O. y O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.* *Redes*, 4, Vol. 2, pp. 99-128.
- Zapata, M. C. (2012). "Respuesta local a un déficit habitacional local" en Revista *Astrolabio* N° 8, Ed. Universidad Nacional de Córdoba.