

Reflexiones sobre Vivienda y Ciudad en América Latina. Argentina.

Dr. Tomás Alejandro Guevara

Objetivo

- Tendencias recientes en materia de Vivienda y Ciudad en Argentina. Contexto pre y post pandemia.
- Implementación de políticas públicas de hábitat en pandemia.

Contexto pre-pandemia

- La política habitacional en el período 2002-2015 había vuelto a poner en el centro de la escena el rol del Estado en la vivienda, después de un proceso de “retirada” en la década de 1990

- Tuvo un rol fundamental en términos de apalancar la actividad económica y la creación de empleo posterior a la crisis de 2001.
- Ej: Programa de Emergencia Habitacional – Techo y Trabajo
- Se iniciaron más de 1,2 millones de soluciones habitacionales, incluyendo 480 mil viviendas sociales y 450 mil mejoramientos terminados.

Cuadro 6.1. Resumen de viviendas y mejoramientos producidos por las políticas sectoriales nacionales, 2003-2015

Programa	Viviendas firmadas	Viviendas terminadas	En ejecución	A iniciar	Mejor. firmados	Mejor. terminados	En ejecución	A iniciar
Reactivación I y II	30 736	30 736	0	0	42	42	0	0
Solidaridad	27 232	27 232	0	0	16 827	16 827	0	0
PFCV	319 175	238 160	77 251	3764	0	0	0	0
PFCV Villas	35 087	16 028	12 924	6135	5536	4554	685	297
PF Mejor Vivir	0	0	0	0	205 693	149 038	55 749	866
Profeh	60 672	34 326	23 721	2625	0	0	0	0
PFCV Caritas	5307	4058	1249	0	0	0	0	0
Otros*	157 369	131 989	25 276	104	382 792	281 128	89 938	11 726
Total	635 578	482 381	140 569	12 628	610 850	450 859	147 102	12 889

Fuente: Di Virgilio y Rodríguez (2019)

- El grueso de la inversión se destinó a la construcción de vivienda nueva a través del subsidio a la oferta, pero implica un desfase con el diagnóstico existente que planteaba un mayor componente de déficit cualitativo.
- Uno de los aspectos negativos de la etapa fue la desarticulación con la producción de suelo urbano. Se privatizó en las empresas la disponibilización de suelo urbano.
- Como resultado se reforzaron los patrones de segregación preexistente y las soluciones habitacionales tendieron a periferizarse.

- Otro hito fue la la creación del Programa de Créditos de la Argentina (PRO.CRE.AR), que cambió la lógica de subsidio a la oferta histórica desde la década de 1970, por el subsidio directo a la demanda.

- El período 2016-2019 retomó la orientación hacia la financiarización de la política habitacional con la creación de la línea de créditos hipotecarios UVA, a partir de 2016.
- Se planteó pasar de un “Estado constructor” a un “Estado facilitador” de las soluciones de mercado. El Estado se limitaría a atender la situación de los hogares más vulnerables (ingresos menores de 2 SMVM).
- Entre 2016-2019 se finalizaron 390 mil soluciones habitacionales.

- En síntesis, la política de Cambiemos consolidó la vivienda como bien mercantil de acceso a través de la banca privada y producido por el sector inmobiliario privado y promovió la ayuda del Estado para subsidiar el capital faltante de los sectores medios en condiciones que se mostraron altamente volátiles.

- Previo a la pandemia la situación habitacional entonces era la siguiente:
 - 55% de los hogares en situación de déficit habitacional de algún tipo, compuesto por:
 - 76% del total déficit cualitativo
 - 23% del total déficit cuantitativo
 - 1% del total mixto
 - Entre las regiones tampoco la situación es homogénea: NOA y NEA se ubican en torno al 65% de hogares en situación de déficit, mientras que la región Pampeana y Patagonia se ubican alrededor del 45%.

- Entre las situaciones habitacionales deficitarias, las villas y asentamientos explican la situación de casi un millón de hogares según el Registro Nacional de Barrios Populares. Este universo se compone de 3.700 asentamientos y 700 villas, y abarcan una superficie de 440 km²
- Una de las problemáticas que se viene profundizando en los últimos años es el proceso de inquilinización creciente de la población: en la actualidad el porcentaje de hogares que alquila se ubica en torno al 20%. La situación de los inquilinos también es diversa al interior de los diferentes aglomerados, con algunos casos donde supera el 30%.

- En particular, la modificación en la estructura de los hogares, donde se observa una mayor incidencia de hogares unipersonales: entre el censo 1980 y 2010 los hogares unipersonales pasaron de 10% a 18%, y es previsible que esta proporción siga aumentando de cara al Censo 2022, lo que tiene un impacto directo en la demanda habitacional.
- Entre 2001 y 2010 la cantidad de hogares creció 21% mientras que la población lo hizo en 10,6%, lo que determinó un descenso en la cantidad promedio de personas por hogar de 3,6 a 3,3. En el mismo sentido en el período intercensal 1991-2001 se crearon a razón de 110 mil hogares por año, mientras que en el período intercensal 2001-2010 se crearon a razón de 230 mil hogares por año, lo que representan un desafío mayúsculo para el sector habitacional de cara al futuro.

Contexto pandemia

- En materia de política sectorial, dispone la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), con la finalidad de jerarquizar y rearticular las políticas del sector hacia los distintos sectores sociales, con una perspectiva de integralidad.
- De este modo, se propusieron tres áreas prioritarias institucionalmente:
 - la política de planeamiento territorial, creación y acceso al suelo –con cargo de retomar el rol planificador y la articulación multinivel en la materia, fortaleciendo los roles municipales -
 - la integración socio urbana – que debía desplegar y profundizar la política hacia los barrios populares – , y
 - el área de vivienda – heredera de los paralizados Programas Federales más asociados con la obra pública de ejecución empresarial convencional.

- Una de las primeras medidas tomadas en el marco de la nueva gestión del Frente de Todos estuvo vinculada con la situación de los adjudicatarios de créditos UVA que, si bien cuantitativamente representaban un universo acotado, tenía un peso específico al ser una expresión cabal de la orientación pro-mercado de la política habitacional de Cambiemos.
- En 2019, previo al inicio de la pandemia, se debió establecer un congelamiento de la cuota para lo cual se creó el “Fondo de Cobertura UVA-CVS” para hacer frente a la divergencia entre el índice UVA y el índice de salarios (CVS)

- A lo largo de esos primeros meses de 2020 la Ministra Bielsa, no logró desplegar sus iniciativas, y se provocaron crecientes tensiones internas y de cara a las problemáticas sociales. El gabinete, en general, y el ministerio en particular, sufrieron lo que se denominó coloquialmente “loteo”: un reparto vertical y horizontal más o menos proporcional de los cargos y funciones en la estructura política del Estado entre las diferentes fuerzas políticas que integran la coalición de gobierno.
- La falta de ejecución presupuestaria motivó el reemplazo de la Ministra Bielsa y su reemplazo por Ferraresi, Intendente de Avellaneda, en búsqueda de un perfil más de gestión.

- La profundización de la crisis pandémica, se visibilizó, por un lado, con el deterioro de la situación de los inquilinos, que condujo a la sanción de una nueva Ley 27.551 de Alquileres, que regula algunos aspectos puntuales de la dinámica mercantil del alquiler formal
- La reaparición de las tomas de tierras, que -ante la ausencia de presencia pública ministerial- condujo a que la Secretaría de Integración Sociourbana se trasladara nuevamente hacia el Ministerio de Desarrollo Social

Políticas públicas de Hábitat: 5 ejes

- **1. Limitar los efectos de los incrementos de precios.**
- **2. Reducir el déficit habitacional.**
- **3. Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo**
- **4. disminuir los riesgos de exposición al virus entre la población de barrios de origen informal y aquella que se encuentra en situación de calle**
- **Disponibilizar suelo urbano**

Principales intervenciones

- **Plan Nacional de Suelo.** Balance del “Estado Constructor”. Está conformado por diferentes iniciativas
 - Programa Nacional de Producción de Suelo Urbano, con el objetivo de generación de lotes con servicios y la promoción de Bancos de Tierras
 - Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo, con el objetivo de mejorar las capacidades de implementar políticas de suelo a nivel local y provincial
 - Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo, como ámbito participativo de debate intersectorial
 - Observatorio Nacional de Políticas de Suelo, que comprende la puesta en marcha del Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y la creación del Observatorio

- Congelamiento de tarifas de servicios básicos y promoción de la conectividad
 - Congelamiento de tarifas, como revisión de la política de dolarización de tarifas del gobierno de Cambiemos
 - Programa de Emergencia para garantizar el acceso a servicios TIC para habitantes de Barrios Populares en el marco de la pandemia por COVID-19
 - Decreto 690/2020 dispuso la incorporación de los servicios TIC como servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia, suspendiendo cualquier aumento de precios hasta el 31 de diciembre de 2020. Judicializado y suspendido.

- Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares, que tiene como objetivo llevar servicios a al menos a 400 barrios por año.
 - En 2021 se firmaron 173 convenios por un monto total de \$12.632 millones, en su mayor parte (\$11.280 millones) financiados por dicho FISU, de los cuales 81 corresponden a la provincia de Buenos Aires y 1 en Capital Federal.
 - A Julio 2022 se ejecutaron 553 proyectos, en 633 barrios con casi medio millón de personas alcanzadas. Se produjeron además 7.319 lotes sociales para 30 mil personas. Se actualizó el padrón de barrios populares, que asciende a 5.687. Se comprometieron \$110 mil millones y se ejecutaron \$52 mil millones:
 - \$30 mil millones Mi Pieza
 - \$18 mil millones obras de integración
 - \$1.300 millones lotes sociales
 - \$1.000 millones gastos administrativos
 - \$600 millones asistencia técnica territorial
- Subcomponente Mi Pieza. Subsidio para el mejoramiento habitacional. A junio de 2022: 156 mil beneficiarias, 55 mil obras finalizadas, más de la mitad destinada a ampliaciones para aliviar situaciones de hacinamiento.

Detalle del volumen de obras



Fuente: Secretaría de Integración Socio Urbana (2022)

- Inversión en vivienda nueva e infraestructura. Programa Argentina Construye. Se adherieron 23 provincias y durante 2020, de los \$28.990.000.000 previstos, se firmaron convenios para comenzar obras, recién durante 2021, por la ejecución de 18 equipamientos comunitarios por un monto de \$1.012.751.697.
- Siguiendo la tradición de los PFV, pensados con un clivaje macroeconómico, el AC tenía como uno de sus objetivos crear 750.000 puestos de trabajo directos e indirectos
- Programa Nacional de Reactivación y Terminación de Obras de Vivienda, Infraestructura y Hábitat”, con el objetivo de proceder a terminar las más de 55 mil viviendas que estaban paralizadas en su ejecución desde el año 2015

- Inquilinos.

- Decreto 320/2020 estableció una suspensión de los desalojos por un plazo de 180 días, así como extendió la vigencia de los contratos de locación y congeló el precio de las locaciones, estableciéndose un mecanismo de pago en cuotas para la diferencia entre los precios pactados y los que se perciban con posterioridad a esta norma. Esta medida fue posteriormente prorrogada hasta el 31 de enero de 2021.
- Ley 27.551 de “Alquileres”. Modificó la regulaciones de los contratos de locaciones urbanas (Código Civil y Comercial): amplió el plazo mínimo a 3 años y generó mecanismo de indexación anual, en base a la inflación y la evolución de los salarios. Es materia de gran controversia y se está discutiendo una modificación.