

“Grandes proyectos urbanos y conflictos socioambientales en San Carlos de Bariloche. Conversatorio

“Turismo y Conflictos Territoriales en la Patagonia”.

IPEHCS-CONICET-UNCO. Lunes 13 de junio de 2022.

Argentina.

Dr. Tomás Alejandro Guevara

CIETES-UNRN / CONICET

# Objetivo

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

# Marco institucional

- Proyecto “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”. Dirigido por Dra. María Mercedes Di Virgilio
- 13 nodos en todo el país

# Contexto pre-pandemia

## Período 2002-2015

- Post-crisis 2001
- La política habitacional volvió 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.
- La política se basó en la reactivación de obras del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y sobre todo en la ejecución de **Planes Federales de Vivienda**.

**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)

• Tuvo un rol fundamental en términos de **apalancar la actividad económica** y la creación de empleo posterior a la crisis de 2001.

• **Se iniciaron más de 1,2 millones de soluciones habitacionales**, y se terminaron más de 900 mil (70 mil por año)

• 480 mil viviendas sociales nueva y 450 mil mejoramientos.

- El grueso de la inversión se destinó a la **construcción de vivienda nueva a través del subsidio a la oferta**. Esto plantea 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 delegó en las empresas constructoras la disponibilización de suelo urbano.
- Como resultado se reforzaron los patrones de segregación preexistente y las soluciones habitacionales tendieron a periferizarse, un proceso similar a otros países de AL.

- Un hito fue la creación del Programa de Créditos de la Argentina (PRO.CRE.AR), que cambió la lógica histórica vigente desde los '70 de subsidio a la oferta, por el **subsidio directo a la demanda**.
- En total se entregaron en el período 110 mil créditos.



**100.000 CRÉDITOS PARA VIVIENDAS**

- ▶ SIN TOPE MÍNIMO DE INGRESOS
- ▶ PLAZOS HASTA 30 AÑOS
- ▶ TASAS DEL 2% AL 14%
- ▶ MONTOS DE HASTA \$350.000

**CLICK  
ACÁ**

 **PRO.CRE.AR**  
**BICENTENARIO**

PROGRAMA CREDITO ARGENTINO  
DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR

## Período 2016-2019

- Se retomó la orientación de los '90 hacia la **financiarización de la política habitacional y subsidio a la demanda** 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 rol del Estado constructor se limitaría a atender la situación de los hogares más vulnerables (ingresos menores de 2 SMVM).



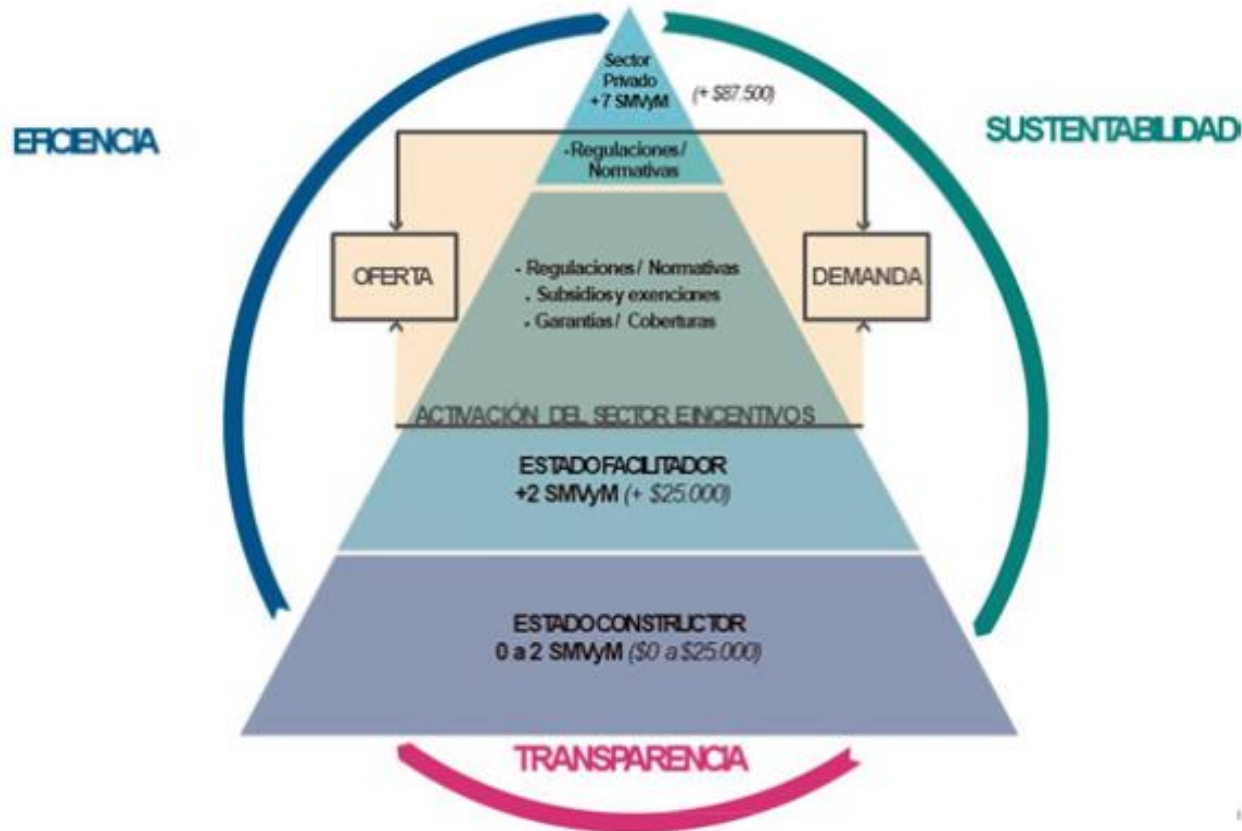
## TOTAL DE SOLUCIONES HABITACIONALES

	SOLUCIONES EN PROCESO	INVERSIÓN TOTAL	SOLUCIONES FINALIZADAS (2016-2019)	INVERSIÓN TOTAL	UNIDAD DE MEDIDA
<b>PROCREAR</b>					
DESARROLLOS URBANISTICOS	23.394	-	10.300	\$ 41.456.396.845,00	VIVIENDAS ENTREGADAS
LOTES CON SERVICIO	7.148	-	1.347	\$ 976.057.194,00	LOTES ENTREGADOS
COMPRA	0	-	29.003	\$ 8.543.900.000,00	SUBSIDIOS OTORGADOS
CONSTRUCCION	0	-	2.621	\$ 920.300.000,00	SUBSIDIOS OTORGADOS
AHORRO JOVEN	S/D	-	623	\$ 188.633.904,00	SUBSIDIOS OTORGADOS
<b>VIVIENDA SOCIAL</b>					
VIVIENDAS SOCIALES	25.519	\$ 18.388.835.940,00	79.074	\$ 27.350.691.200,64	VIVIENDAS
VIVIENDAS PUBLICO PRIVADO	1.134	\$ 836.458.296,20	2.152	\$ 1.039.505.302,18	VIVIENDAS
REGULARIZACION DOMINIAL	0	-	106.555	S/D	ESCRITURAS
<b>MEJORAMIENTOS</b>					
MEJORAMIENTOS	5.246	\$ 811.486.831,40	38.004	\$ 2.627.405.451,77	MEJORAMIENTOS
MEJOR HOGAR - MATERIALES	130.000	\$ 1.991.491.377,97	87.233	\$ 1.704.442.448,00	MICROCRÉDITOS
MEJOR HOGAR - GAS	-	-	29.819	\$ 850.034.310,00	MICROCRÉDITOS
MEJOR HOGAR - CLOACAS	-	-	256	\$ 1.837.398,00	MICROCRÉDITOS
<b>TOTAL DE SOLUCIONES</b>	<b>192.441</b>	<b>\$ 22.028.272.445,57</b>	<b>386.987</b>	<b>\$ 85.659.204.053,59</b>	

• Entre 2016-2019 se finalizaron 390 mil soluciones habitacionales (casi 100 mil por año), con una inversión total de \$85 mil millones.

• 40% fueron microcréditos y 28% fueron entrega de escrituras.

- La política habitacional consolidó **la financiarización de la política de vivienda**. La inestabilidad macroeconómica (alta inflación) hizo entrar en crisis rápidamente este modelo de Estado Facilitador.



# Situación habitacional previa a la pandemia

- 55% de los hogares estaba en situación de déficit habitacional de algún tipo: 76% cualitativo (necesidad de mejoras y ampliaciones), 23% cuantitativo (hacinamiento y viviendas irrecuperables)

Tipo	Total país	%
<b>Sin deficit</b>	<b>5.132.998</b>	<b>44,51</b>
<b>Déficit Cuantitativo</b>	<b>1.467.679</b>	<b>22,94</b>
<i>Hogares Allegado Externo</i>	802.292	54,66
<i>Hogar con Núcleos Allegados Internos</i>	38.632	2,63
<i>Hogar en vivienda irrecuperable</i>	603.395	41,11
<i>Hogar Allegado Externo + Núcleo Allegado Interno</i>	12.380	0,84
<i>Hogar en vivienda Irrecuperable + Núcleo Allegado Interno</i>	10.980	0,75
<b>Déficit Cualitativo</b>	<b>4.852.479</b>	<b>75,83</b>
<i>Hogar en viviendas con necesidad de mejoras</i>	3.512.305	72,38
<i>Hogar en viviendas con necesidad de ampliación</i>	401.664	8,28
<i>Hogar en Viviendas con necesidad de mejoras y ampliación</i>	938.510	19,34
<b>Déficit Mixto</b>	<b>78.638</b>	<b>1,23</b>
<i>Hogares en Vivienda con Núcleo Allegado Interno + Necesidad de Mejora</i>	78.638	
<b>Con déficit</b>	<b>6.398.796</b>	<b>55,49</b>
<b>Total de hogares</b>	<b>11.531.794</b>	<b>100</b>

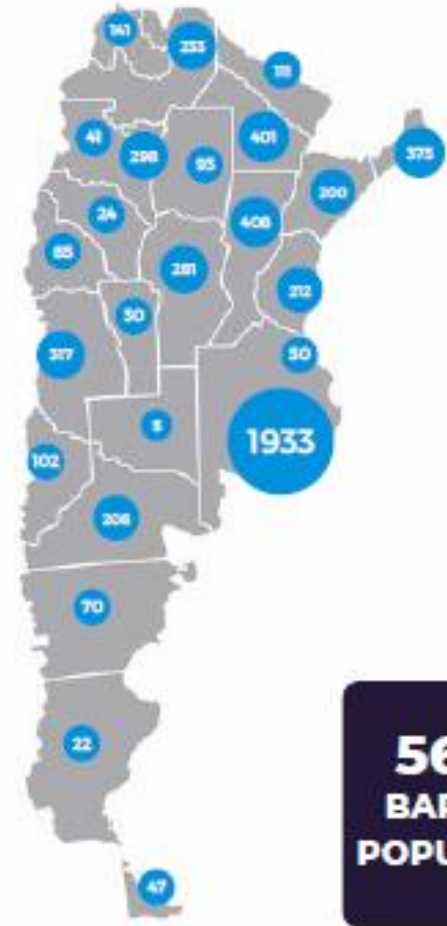
Fuente: Di Virgilio (2022)

– Entre las situaciones habitacionales deficitarias, destacan las villas y asentamientos informales incluidos en el **Registro Nacional de Barrios Populares**.

– Este universo se compone de 5.687 barrios populares, y abarcan una superficie de 590 km<sup>2</sup> a 2022, con una antigüedad promedio de 33 años.

– 1,1M de hogares y 5M personas: sin acceso a red de energía eléctrica (60%), de agua corriente (90%), cloacal (97%) y gas natural (99%)

## Barrios por provincia



- Otra 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%, se prevé que el Censo 2022 arroje un aumento sensible.

## BUENOS AIRES EN ALQUILER

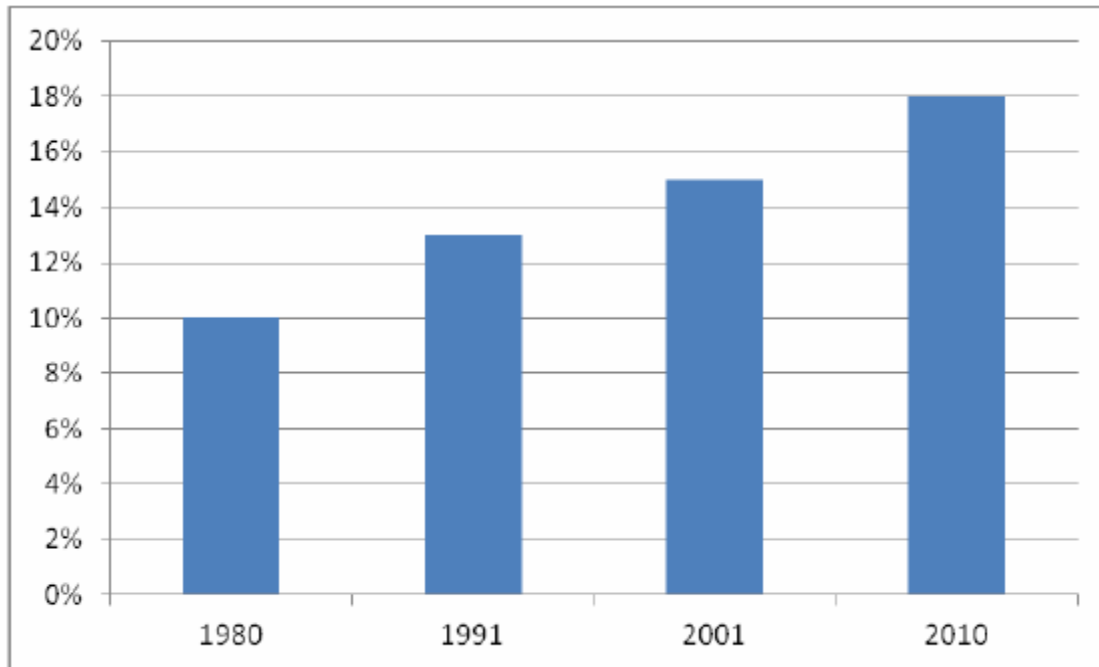


Fuente: Censos Nacionales y E

- en algunas localidades los inquilinos superan el 35% de los hogares (CABA)
- 50% de los inquilinos convive con situaciones deficitarias

• 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 siga aumentando en el Censo 2022. Impacto directo en la demanda habitacional.

**Gráfico 4: Porcentaje de hogares unipersonales en Argentina en 1980, 1991, 2001 y 2010.**



Entre 2001 y 2010 la cantidad de hogares creció 21% mientras que la población lo hizo en 10,6.

Fuente: Filgueira (2014)

# 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, que dieron origen a tres secretarías:
  - **Secretaría de Desarrollo Territorial:** política de planeamiento territorial, creación y acceso al suelo urbano
  - **Secretaría de Integración Sociourbana:** encargada de desplegar y profundizar la política hacia los barrios populares. Primera vez que hay una política integral de nivel nacional.
  - **Secretaría de Hábitat:** retoma el rol del Estado Constructor de los PFV, con una orientación macroeconómica vinculada a la creación de empleo y actividad económica.



- Una de las primeras medidas tomadas en el marco de la nueva gestión del Frente de Todos fue abocarse a la crisis de los créditos hipotecarios UVA.

- Cuantitativamente minoritario (107 mil) pero simbólico por el giro pro mercado y su identificación con la gestión de Cambiemos.

- Se creó el “Fondo de Cobertura UVA-CVS” para subsidiar el costo creciente



- A lo largo de esos primeros meses de 2020 la Ministra Bielsa, no logró desplegar sus iniciativas, y se provocaron crecientes tensiones. Efectivos negativos del “loteo” del gabinete.
- 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 de gestión más dinámico.



- La pandemia marcó una profundización de la crisis del mercado de alquiler de vivienda permanente. Esta situación condujo a la sanción de la **Ley 27.551 de “Alquileres”**, que regula las locaciones urbanas con destino vivienda permanente

**SE ALQUILA DEPARTAMENTO** Ley de Alquileres **El Tribuno**

Rige desde el primero de julio para **contratos a futuro**

**Principales características:**

- 🏠 Establece que la actualización del valor de los alquileres será de **manera anual y no semestral**.
- 🏠 El ajuste se realizará según una combinación entre el **índice de inflación (IPC)** y el **de evolución salarial (Ripte)**.
- 🏠 Amplía el plazo de alquiler de dos a **tres años el plazo mínimo** de los contratos.
- 🏠 **Las expensas extraordinarias** debe pagarlas el locador y el inquilino podrá proponer al menos dos alternativas de garantía.
- 🏠 Regula que el pago del **mes anticipado y del depósito de garantía** no podrán ser mayores al equivalente a un mes de alquiler.
- 🏠 El **reintegro del mes de garantía** debe realizarse en efectivo al momento de la restitución del inmueble, al valor del último mes.
- 🏠 El locador **no podrá requerir una garantía** que supere el equivalente a cinco veces el valor mensual de la locación.
- 🏠 Establece la obligatoriedad de declarar los **contratos de locación ante la Afip**.

Fuente: [www.eltribuno.com](http://www.eltribuno.com)

• La “**explosión**” de tomas de tierras, que -ante la ausencia de presencia pública ministerial- condujo a que la Secretaría de Integración Sociourbana se trasladara hacia el Ministerio de Desarrollo Social



La toma de Guernica (conurbano bonaerense) implicó a cerca de 2.500 familias en 100 hectáreas, organizadas en 4 barrios. Posteriormente desalojada.

# Ejes Política de Hábitat en pandemia

Con el objetivo común de reducir el déficit habitacional, cada eje hizo hincapié en algún aspecto específico del hábitat en pandemia:

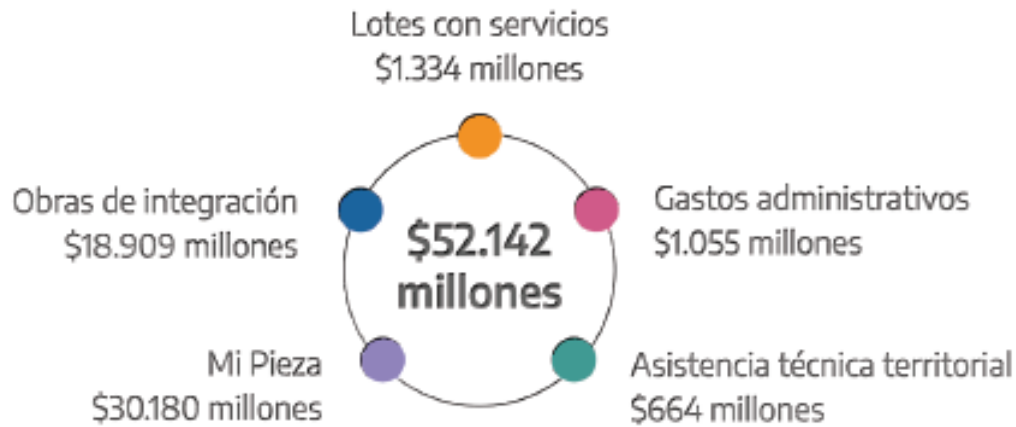
1. Disminuir los riesgos de exposición al virus entre la población de barrios populares y población en situación de calle
2. Limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes del hábitat: de alquileres, de tarifas de servicios básicos, de conectividad, etc.
3. Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo a través de la construcción.
4. Disponibilizar suelo urbano.

# Principales intervenciones

**. Eje 1: Disminuir los riesgos de exposición al virus entre la población de barrios populares y población en situación de calle**

**. Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares**, que tiene como objetivo llevar servicios básicos a 400 barrios por año. Se buscaba paliar los efectos negativos del #QuedateEnCasa, mejorando las condiciones habitacionales y promoviendo actividad económica.

- 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 comprometieron \$110 mil millones y se ejecutaron \$52 mil millones.



El subcomponente Mi Pieza se creó después de un año de no poder aumentar los niveles de ejecución del FISU.

Es una transferencia directa en calidad de subsidio para mejoramientos y ampliaciones de viviendas en Barrios Populares, con perspectiva de género.

Se llevó casi el 60% de lo ejecutado: 156 mil beneficiarias, 55 mil obras finalizadas.

## **Eje 2: Limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes del hábitat**

### **. Congelamiento de tarifas de servicios básicos y promoción de la conectividad**

- Congelamiento de tarifas de servicios básicos, como revisión de la política de dolarización de tarifas del gobierno de Cambiemos. Regreso de la política de subsidios (en crisis en 2022 por restricción externa).
- Programa de Emergencia para garantizar el acceso a servicios TIC para habitantes de Barrios Populares
- 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.



- **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. Esta medida fue sucesivamente prorrogada.



# Variación interanual en la oferta de alquiler y venta en CABA

2013 al 2021 - variación en la cantidad de avisos de departamentos publicados en Alquiler y Venta en CABA en Zonaprop



Si bien la caída abrupta de la oferta de viviendas en alquiler permanente es previa al decreto de congelamiento y a la Ley de Alquileres, se profundiza con estos.

Aumenta la oferta en venta como reflejo.

- **Eje 3: Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo a través de la construcción.**
- **Inversión en vivienda nueva e infraestructura.** Programa Argentina Construye, tenía como objetivo una inversión de casi \$30 mil millones, 5.500 viviendas nuevas, 43.000 refacciones y 200 mil microcréditos.
- 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
- Se relanzó el PRO.CRE.AR con una inversión de \$25 mil millones y la previsión de otorgar 300 mil créditos.



Programas	Inversión 2020	Modalidad	¿A quién está dirigido?	¿A través de quién se ejecuta?	Total
Mejoras en Organizaciones Comunitarias	\$ 800 M	Subsidio	Sectores populares	Municipios; Org. de la comunidad	\$ 800 M
Línea Ampliación	\$ 396 M	Crédito o Transferencia	Sectores medios; Sectores populares	Municipios	\$ 24.864 M
Línea Refacción	\$11.018 M				
Lotes con Servicios	\$ 1.000 M				
Mejoramientos Microcréditos	\$ 6.000 M				
Mejoramientos Gas	\$ 850 M				
Línea Construcción	\$ 5.600 M	Transferencia	Sectores populares	Municipios; Org. de la comunidad	\$ 3.328 M
Conexiones Domiciliarias	\$ 347 M				
Núcleos Sanitarios	\$375 M				
Equipamientos Comunitarios	\$ 640 M				
Completamientos Barriales	\$ 1.966 M				

**\$ 28.992 M**

Argentina **unida**

## • Eje 4: Disponibilizar suelo urbano

### • Plan Nacional de Suelo. Balance y aprendizaje del “Estado Constructor”.



#### Programa Nacional de Producción de Suelo

- ✓ Generación de lotes con servicios para ampliar el acceso a suelo urbanizado.
- ✓ Promoción de la creación de bancos de tierra a nivel municipal y provincial.



#### Prog. Nac. de Capacitación y Asistencia Técnica

- ✓ Capacitación y asistencia técnica en Políticas de Suelo para mejorar las capacidades de los gobiernos locales y provinciales.



#### Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo

- ✓ Creación de un ámbito participativo de debate compuesto por el sector público, privado, organizaciones gremiales, universidades y organizaciones civiles.



#### Observatorio Nacional de Acceso al Suelo

- ✓ Creación del Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos.
- ✓ Creación del Observatorio Nacional de Precios del Suelo.

# Conclusiones

- El Gobierno del Frente de Todos en el contexto de la pandemia planteó el **regreso del Estado Constructor** como orientación de la política de hábitat, descontinuando la perspectiva del Estado Facilitador de la gestión Cambiemos.
- Se combinó un abordaje clásico de subsidio a la oferta con programas de subsidio a la demanda, como PRO.CRE.AR y Mi Pieza.
- Tanto el Plan Nacional de Suelo, como los componente de Lotes con Servicios de la SISU y el AC buscaron dar cuenta, aún con escaso éxito, del balance negativo del ciclo 2002-2015 en términos de desarticulación de la política habitacional de la producción y acceso al suelo urbano.

# Conclusiones

- La Ley de Alquileres parece “herida de muerte”, perdió mucha legitimidad y se debate en el congreso su derogación o modificación, sin que haya alternativa más que volver a liberalizar el mercado.
- La intervención en materia habitacional sigue completamente **desfasada e insuficiente** en relación a la magnitud del déficit habitacional. Las restricciones presupuestarias de la etapa post-pandemia son muy profundas (supervisión FMI).
- La **dinámica demográfica** es particularmente desafiante, al aumentar aceleradamente la cantidad de hogares con respecto a la población total. Se necesitan no menos de 200 mil soluciones habitacionales anuales.