

**CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA (CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE POLÍTICA URBANA Y VIVIENDA) Y EL INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

**Las “buenas prácticas” para la Ciudad Central-**

**El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Noviembre de 2013**

---

**Presentación**

A inicios del 2013 el Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires convocó al Centro de Investigaciones sobre Políticas Urbanas y Vivienda (CIPUV) de la Universidad Torcuato Di Tella para llevar adelante un trabajo cuyos objetivos fueron: a. elaborar lineamientos de políticas públicas de vivienda sustentadas en las problemáticas particulares del país y en la experiencia de las mejores prácticas internacionales en política de vivienda, y b. documentar y dar respaldo académico a la política de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Todo ello con el fin de facilitar la toma de decisiones con fundamentos sólidos utilizando la información estadística, modelos y/o buenas prácticas nacionales e internacionales.

El documento que se desarrolla a continuación reúne los principales resultados de esta labor, desarrollada por un equipo integrado por Ana Acevedo (politóloga), Guillermo Bermúdez (economista), Ruth Petcoff (economista), Germán Rojo (economista), coordinado por Marcela Cristini (economista) bajo la dirección general de Cynthia Goytia (Directora del CIPUV).

El trabajo se benefició de los aportes de los participantes en dos talleres organizados para la discusión del tema en la UTDT: Pablo Trivelli, Tomás Lynch, Flavio Janches, Fabiana Oliver y Damián Tabakman. A la vez, las reuniones de trabajo con el equipo del IVC permitieron reunir comentarios y contribuciones en un clima de un muy fructífero intercambio. A todos ellos nuestro muy especial agradecimiento.

Cynthia Goytia (Directora del CIPUV).

## Contenido general

- a. *Política de vivienda: buenas prácticas en regiones metropolitanas y ciudades centrales (incluyendo instrumentos y mecanismos de financiamiento).*
- b. *Crecimiento urbano e instrumentos de regulación de usos del suelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).*
- c. *Panorama habitacional la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA: identificación de problemas (capacidad de compra, de repago, demanda por vivienda nueva, ampliaciones, mantenimiento y rehabilitación y rol de la política de vivienda social).*
- d. *Análisis de las políticas habitacionales recientes y sus instrumentos en la Argentina*
- e. *Comparación de políticas implementadas vs. mejores prácticas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).*
- f. *Los escenarios de corto y mediano plazo: alternativas de políticas de vivienda para los diferentes niveles del sistema federal (nacional, provincial y municipal) de acuerdo con las mejores prácticas.*

## Síntesis

### **a. Política de vivienda: buenas prácticas en regiones metropolitanas y ciudades centrales (incluyendo instrumentos y mecanismos de financiamiento)**

Las mejores prácticas de política habitacional varían según el nivel de desarrollo y organización de los países y el grado de descentralización de la política de vivienda y hábitat a los gobiernos locales, que es muy diverso entre experiencias.

En los países de mayor desarrollo las ciudades o regiones metropolitanas administran las políticas de regulación del suelo, organizan fideicomisos para vivienda social y alquiler accesible, organizan la distribución de subsidios directos con fondos del gobierno central y convocan al sector privado para su participación directa o a través de iniciativas público-privadas.

En los países de nuestra región se han adaptado varios de estos instrumentos y en algunos casos se ha avanzado dotando a los programas de un alcance mucho mayor al de los países de referencia.

- Del caso chileno (con fuerte impacto en Santiago) cabe mencionar un conjunto de políticas que buscaron el mejoramiento barrial y la integración de la población luego de una larga etapa en que se había dado prioridad a la construcción de vivienda. Estos programas se suman al esquema general de la vivienda social en Chile, basado en programas ABC (Ahorro, Bono y Crédito)
- Del caso del Brasil, cabe mencionar la operatoria de la Ciudad de San Pablo (también Río y Curitiba) que creó una fuente muy importante de financiamiento para sus planes de urbanización y vivienda a través de los CEPAC, que son instrumentos de captación y redistribución de recursos originados en la valorización del suelo urbano debido a un cambio en la zonificación.
- En el caso de Uruguay se destacan los programas de garantía de alquiler y alquiler social. La Política Nacional de Alquileres del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay (MVOTMA) forma parte del Plan Quinquenal de vivienda 2010-2014 y supone el desarrollo de instrumentos para la reactivación del mercado de alquiler de la vivienda social, garantizando el alquiler de viviendas como opción accesible para hogares de ingresos medios y medios bajos o subsidiando hogares que requieran una solución habitacional transitoria.

La vivienda no puede separarse del territorio. Además, los mercados de vivienda son locales aún en países con flexibilidad territorial del empleo. En el caso de la Argentina, la mayoría de las personas permanecen en el lugar de su nacimiento y allí construyen su vivienda.

El alcance de la política de vivienda, dado el ordenamiento legal nacional de cualquier país y como potestad de una ciudad, depende de su tamaño e importancia económica. En los países federales se practica un mayor grado de descentralización de la política habitacional, que también ha crecido en los países unitarios con desconcentración de funciones hacia los municipios.

En los países de mayor organización institucional, las áreas metropolitanas se organizan formalmente y adquieren mayores potestades para la política de vivienda. Los gobiernos centrales, como garantes de la equidad interpersonal, tienen programas federales que se combinan con los programas habitacionales locales.

En los países en desarrollo la importancia de la política nacional (con tendencia a la descentralización) es mayor. Hay un crecimiento hacia el reconocimiento de la importancia de las ciudades y sus áreas metropolitanas

**b. Crecimiento urbano e instrumentos de regulación de usos del suelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)**

- La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se caracteriza por un crecimiento de baja densidad, con un desarrollo considerable en forma discontinua y dispersa.
- Este tipo de crecimiento ha impactado, por un lado, sobre los costos de transporte individuales, y por otro, sobre la provisión de infraestructura que percibe la población. En conjunto con una fuerte política de subsidios a la oferta, este fenómeno ha limitado las posibilidades de extensión de estos servicios.
- En la actualidad, la regulación y el ordenamiento de usos del suelo están sujetos a las normas provinciales y/o municipales. Esto significa que no existen procesos de regulación homogéneos a nivel nacional. Si bien existe un anteproyecto de ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable, elaborado por el COFEPLAN entre 2009- 2010 para establecer parámetros comunes a todas las provincias, todavía no ha tenido tratamiento legislativo en las cámaras.
- En particular, la provincia de Buenos Aires cuenta con una ley provincial (Decreto- Ley 8912/77) de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Aun así, existe una gran variabilidad de instrumentos de planificación entre municipios dentro de la provincia, desde la implementación de la delimitación de áreas y códigos de zonificación por usos, hasta planes particularizados de ordenamiento territorial.
- La interacción del mercado de suelo y su regulación determina no sólo el acceso de la población a un amplio espectro de bienes públicos, sino también las características del crecimiento urbano, e incluso el desarrollo informal de suelo, a través del efecto de la regulación del uso del suelo más restrictiva en reducir la oferta de suelo urbano y el consiguiente incremento del precio del mismo. Las buenas prácticas internacionales recomiendan reducir la complejidad de la regulación que lleva a generar escasez de suelo urbanizado (Freire et al, 2007).
- En la Ciudad de Buenos Aires, los instrumentos de planificación, gestión y seguimiento de las cuestiones urbanísticas y ambientales están comprendidos en el actual Código de Planeamiento Urbano CPU y el Plan Urbano Ambiental.
- Esta normativa cuenta con instrumentos de planeación, de gestión y de financiación. También incorpora instrumentos normativos para la regulación de la edificación y construcción.
- En los últimos años, Buenos Aires ha contado con el uso de algunos instrumentos regulatorios orientados a la renovación urbana, que han sido aplicados para resolver situaciones urbanas muy específicas en determinadas áreas centrales de la ciudad, con el fin de mantener la actividad productiva y generar valor económico y empleo en la ciudad. un ejemplo de ello ha sido el Distrito Tecnológico, y más recientemente, el de Diseño, en la zona sur de CABA.

- Esta política de recuperación del área central podría enfatizar su objetivo propiciando una mayor variedad de instrumentos -o incentivos regulatorios que estuviesen focalizados en incluir a un mayor grupo de hogares para que se localicen en estas áreas en desarrollo.

**c. *Panorama habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): identificación de problemas (capacidad de compra, de repago, demanda por vivienda nueva, ampliaciones, mantenimiento y rehabilitación y rol de la política de vivienda social)***

En este capítulo se analizan los indicadores del mercado de vivienda de la CABA y los factores del entorno que lo afectan. Se identifican factores estructurales y de la coyuntura

Entre los factores estructurales subyacentes que caracterizan al mercado se encuentran:

- La condición de edad e ingreso de la población: jefes de hogar más jóvenes o, en el otro extremo, de mayor edad promedio que en el resto del país y mayores niveles de ingreso familiar promedio comparados con el resto de las provincias.
- La alta densidad poblacional de la zona Norte y las condiciones que impone el Código de Planeamiento Urbano para las zonas mixtas al Sur y Sur-oeste con menor densidad permitida.
- La dinámica de la población, de bajo crecimiento vegetativo con crecimiento por inmigración de hogares pobres en asentamientos informales.
- Diversificación de la construcción de vivienda para usos como turismo, servicios profesionales, inversión extranjera, etc.
- Mayor sofisticación de la oferta de vivienda con crecimiento de precios del m<sup>2</sup> por servicios ofrecidos.

A su vez, los factores de la coyuntura del mercado muestran una fuerte influencia de las distorsiones macroeconómicas sobre sus señales principales de precios y costos:

- Los precios del m<sup>2</sup> de vivienda y de lotes en la CABA han aumentado significativamente en dólares.
- El poder de compra de las familias se ha reducido con respecto al precio, el hogar promedio debe dedicar 5 a 6 años de ingresos totales para acceder a una vivienda de 60m<sup>2</sup>.
- Sin embargo, el poder de compra ha aumentado con respecto al costo de la construcción entre 2003 y 2012, indicando la importancia del factor de localización y calidad de la vivienda en la formación del precio.
- La ausencia de crédito hipotecario limitó el acceso a la propiedad y determinó un aumento muy importante de la participación de familias que alquilan en la Ciudad.

#### ***d. Análisis de las políticas habitacionales recientes y sus instrumentos en la Argentina***

En la actualidad conviven en la Argentina dos programas de vivienda social: el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y los Planes Federales de Vivienda. El primero data de mediados de la década del 70 y constituye un fondo con destino específico cuya operatoria fue descentralizada a las provincias a mediados de los años 90. El segundo conjunto de programas, lanzado en 2004, ha sido el más utilizado desde entonces, bajo una modalidad centralizada donde las decisiones se toman en la órbita del gobierno nacional. Los municipios han adquirido un rol mayor bajo la última modalidad.

El dilatado funcionamiento de los programas de vivienda social en nuestro país contrasta con el persistente problema de déficit habitacional que afecta, en primer lugar, a casi el 10% de los hogares totales, para los que se requiere una vivienda nueva pues habitan en viviendas consideradas “irrecuperables” o comparten vivienda con otras familias y, en segundo, a entre un 12 y 15 % adicional, que habitan en viviendas con distintos grados de problemas (carencias de techos, pisos, servicios domiciliarios, hacinamiento por habitación etc).

Ninguno de los dos programas ha sido eficiente en atender el problema de la vivienda y el déficit habitacional. Entre sus fallas se han citado: los costos de construcción elevados, la demora en la construcción y la escrituración, las filtraciones de los beneficios a familias de más altos ingresos, la rigidez de las soluciones habitacionales provistas, su uso clientelar y el escaso repago de los créditos otorgados a tasas fuertemente subsidiadas.

La situación de la vivienda en la Argentina presenta problemas críticos para las familias de bajos recursos y para los nuevos hogares de recursos medios. Los dos aspectos más graves que explican esta situación son, por un lado, la casi desaparición del crédito hipotecario a partir de la crisis del 2001, sin que se lograra llevar adelante una política para su recuperación y, por otro, el insatisfactorio desempeño de la política de vivienda social, que ha aplicado fondos públicos a soluciones que no reflejaban, cabalmente, los problemas de los hogares.

En el marco de la organización actual hay iniciativas que podrían llevarse adelante mientras se diseña una política más operativa en línea con las buenas prácticas internacionales. Entre ellas: descentralización operativa a los institutos de vivienda, programas que combinen subsidio directo y crédito en escalas crecientes, coordinación para la regulación de suelos. En el largo plazo no habrá solución a las fallas de mercado si no se recupera el crédito hipotecario y su profundización hacia la población de ingresos medios. A medida que ello ocurra, las políticas de vivienda social podrán reformarse para convertirse en programas de subsidios directos a la demanda, ahorro previo y crédito para compra y financiamiento de mejoras. El Estado podrá entonces concentrar su rol en las familias más pobres que no pueden repagar créditos, en la urbanización de asentamientos y en la provisión de servicios públicos domiciliarios, todas ellas actividades de alto retorno social.

#### ***e. Análisis de las políticas habitacionales y sus instrumentos en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y su comparación con las mejores prácticas***

En términos generales, los problemas de la vivienda y el hábitat cuentan con numerosas experiencias internacionales con buenos resultados que proveen un catálogo para la programación de las soluciones. Sin embargo, en el caso de la Argentina y en particular, de la Región metropolitana y su ciudad central, CABA, el tema de la vivienda social ha ido adquiriendo cada vez mayor complejidad.

Entre los factores que han sumado a esta complejidad se encuentran: la persistencia en el tiempo de los problemas habitacionales; su amplia variedad (villas y asentamientos, complejos urbanos en condiciones de deterioro; hacinamiento de hogares hasta niveles medios altos de ingreso, etc.); su interacción en el territorio (se trata de un problema estructural) y el gran número de actores sociales, políticos y judiciales involucrados (que incluyen varios actores dentro del propio ejecutivo, la Legislatura, los jueces, la defensoría del pueblo, las familias afectadas).

En estos casos, las soluciones no pueden ser diseñadas en abstracto sino que requieren una mayor interacción entre todos los participantes. Además, las soluciones que se proponen no son generales, sino que respetan las particularidades de cada caso.

Un factor favorable al logro de una solución de largo plazo es el nivel de desarrollo económico de la Ciudad y su capacidad de gestión.

Dentro del conjunto de los instrumentos de política aplicables cabe mencionar los siguientes:

- La organización de consorcios y la constitución de fideicomisos para la recuperación y administración de los complejos urbanos, con limitada participación del Estado al inicio y paulatino retiro en el tiempo.
- La urbanización de asentamientos enfatizando al inicio la provisión de servicios públicos (alumbrado público y servicios domiciliarios), provisión de servicios sociales y promoviendo soluciones acordadas por los propios interesados, con planes consensuados y cuyo avance pueda ser auditado.
- La promoción de la oferta de vivienda económica en coordinación con los desarrolladores (facilitación de acceso al suelo, bonos de densificación, fideicomisos al costo) a la vez que se logra el fortalecimiento de la demanda por vía de subsidios directos al crédito. A medida que éste se vaya recuperando en el largo plazo, se pueden fortalecer las innovaciones de mercado como la promoción del crédito indexado y los bonos o cédulas hipotecarias para inversores.
- La incorporación del alquiler social y la garantía de alquiler como políticas de acceso a la vivienda de jóvenes y adultos mayores.
- La reducción de la gestión directa del Estado en la provisión de vivienda a los casos estrictamente necesarios, cuando se trate de hogares en situación persistente de pobreza.
- El establecimiento de un compromiso de inversión que supere el corto plazo, en base a los planes acordados con un presupuesto plurianual con participación de la comisión respectiva de la Legislatura.

***f. Los escenarios de corto y mediano plazo: alternativas de políticas de vivienda para los diferentes niveles del sistema federal (nacional, provincial y municipal) de acuerdo con las mejores prácticas***

En este capítulo final se presenta una síntesis del diagnóstico de la situación habitacional en la CABA, se listan los principales instrumentos que constituyen las “mejores prácticas” internacionales al nivel de las ciudades y se presenta un ejercicio de diseño de políticas. Este último tiene por objetivo mostrar una estimación de los costos fiscales de un programa amplio cuyo objetivo es eliminar el déficit

habitacional, cuantitativo y cualitativo, en la Ciudad. Se trata de un ejercicio de viabilidad para una política amplia. El diseño definitivo de la política dependerá de los criterios para definir el déficit habitacional, del trabajo en el territorio para relevar en detalle la situación habitacional actual y de la propia demanda de los beneficiarios potenciales.

Considerando un programa de corto plazo que atienda a los adultos mayores y a las familias de menores ingresos con instrumentos de aplicación inmediata (alquiler social, entrega de materiales, garantía de alquiler), el costo fiscal anual para alquileres y garantías sería de \$650 millones, mientras que la entrega de soluciones definitivas rondaría los \$ 1600 millones. En cambio, si se considerara una solución de largo plazo en la que se incluyeran los créditos para la vivienda y se adoptara como objetivo la eliminación del déficit tanto cuantitativo como cualitativo, los valores anuales se reducirían a menos de \$300 millones (concentrado en el alquiler social de adultos mayores) y las soluciones habitacionales definitivas (entregas de vivienda y materiales y/o urbanización de villas) llegarían a un costo de \$5600 millones. A esto habría que sumar los subsidios al crédito para las familias de ingresos medios que implican un costo fiscal de entre \$1100 y \$2500 millones.

Los montos involucrados indican que las soluciones de la política de vivienda deberían pautarse para un horizonte de al menos dos turnos de gobierno debido también a las exigencias que el programa impondría sobre el sector privado. En términos de construcción el programa equivale a sumar más de 3 millones de metros cuadrados, que es un tercio más de lo que se construye en promedio en la Ciudad en todo un año y movilizar unos \$ 16000 millones en crédito inmobiliario, que es más de dos tercios del magro mercado actual, que nunca pudo recuperarse de la crisis del 2001.

El problema de déficit habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene una dimensión que permite su solución en el marco de una política de vivienda donde el Estado asista a las familias con subsidio al crédito y acciones directas para los hogares de menores ingresos. Esa solución podría pautarse para llevarla adelante en un plazo de entre uno y dos turnos de gobierno.

Uno de los principales obstáculos al programa en el largo plazo es la inestabilidad macroeconómica, que deriva en tasas de interés muy altas, exagerando así el monto de los subsidios necesarios. Una mejora en el clima macroeconómico podría permitir una aceleración de las soluciones. Un programa de una dimensión abarcadora contribuiría, además, a reactivar el mercado de crédito redundando en un beneficio social que excede el nivel local.

El programa de alquiler social se puede optimizar para reducir el impacto de los subsidios, una alternativa es ampliar la garantía de alquiler.

La estimación de necesidad de entrega de viviendas a familias del primer quintil (muy probablemente en asentamientos precarios) es muy elevada y requiere la evaluación de soluciones alternativas. La urbanización de los asentamientos bajo planes diseñados para cada caso es una alternativa a evaluar.

En todos los casos el programa requiere o se beneficiaría de la incorporación de los actores privados (empresas de construcción, inversores y bancos)



## Contenido

<b>CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA (CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE POLÍTICA URBANA Y VIVIENDA) Y EL INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.....</b>	<b>1</b>
<b>Presentación .....</b>	<b>1</b>
<b>Síntesis.....</b>	<b>3</b>
a. Política de vivienda: buenas prácticas en regiones metropolitanas y ciudades centrales (incluyendo instrumentos y mecanismos de financiamiento) .....	3
b. Crecimiento urbano e instrumentos de regulación de usos del suelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).....	4
c. Panorama habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): identificación de problemas (capacidad de compra, de repago, demanda por vivienda nueva, ampliaciones, mantenimiento y rehabilitación y rol de la política de vivienda social) .....	5
d. Análisis de las políticas habitacionales recientes y sus instrumentos en la Argentina.....	6
e. Análisis de las políticas habitacionales y sus instrumentos en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y su comparación con las mejores prácticas .....	6
f. Los escenarios de corto y mediano plazo: alternativas de políticas de vivienda para los diferentes niveles del sistema federal (nacional, provincial y municipal) de acuerdo con las mejores prácticas.....	7
<b>Contenido .....</b>	<b>9</b>
<b>a. Políticas de vivienda: buenas prácticas internacionales en regiones metropolitanas y ciudades centrales (incluyendo instrumentos y mecanismos de financiamiento) .....</b>	<b>13</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>a.1. Las ciudades y sus políticas de vivienda: la experiencia internacional en países de mayor desarrollo relativo .....</b>	<b>14</b>
a.1.1. Instrumentos de planificación urbana, zonificación e incentivos para el desarrollo de vivienda .	14
a.1.2. Instrumentos de financiación de las políticas.....	15
a.1.3. Instrumentos impositivos y fiscales .....	16
<b>a.2. Experiencias de ciudades en países latinoamericanos.....</b>	<b>21</b>
a.2.1. Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC).....	22
a.2.2. Política Nacional de Alquileres (Uruguay) .....	26

a.2.3. Santiago de Chile.....	28
a.2.4. Programas habitacionales en Rosario, Santa Fe .....	31
<b>a.3. La descentralización de la política de vivienda como eje de las “mejores prácticas” .....</b>	<b>33</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>34</b>
<b>b. Crecimiento urbano e instrumentos de regulación de usos del suelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).....</b>	<b>36</b>
<b>b.1. Características del crecimiento urbano en la RMBA.....</b>	<b>36</b>
b.1.1. Desarrollo de baja densidad .....	36
<b>b.2. La regulación de usos del suelo en la región.....</b>	<b>38</b>
b.2.1. Legislación urbana de la Ciudad de Buenos Aires .....	41
b.2.2. Los Distritos y la renovación urbana en la CABA .....	43
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>45</b>
<b>c. Panorama habitacional la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): identificación de problemas (capacidad de compra, de repago, demanda por vivienda nueva, ampliaciones, mantenimiento y rehabilitación y rol de la política de vivienda social) .....</b>	<b>46</b>
Glosario de términos técnicos .....	46
<b>Introducción: el funcionamiento del mercado de vivienda .....</b>	<b>47</b>
<b>c.1. El funcionamiento del mercado de vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).....</b>	<b>51</b>
c.1.1. El mercado de los departamentos .....	53
c.1.2. La oferta de terrenos .....	61
c.1.3. Otros indicadores del mercado de la vivienda en CABA.....	67
c.1.4. Indicadores de oferta de vivienda nueva.....	69
c.1.5. Viviendas vacantes y abandonadas.....	71
<b>c.2. Capacidad de pago de los hogares y acceso a la vivienda en CABA. ....</b>	<b>73</b>
c.2.1. Ingresos de los hogares.....	73
c.2.2. Capacidad de compra.....	75
<b>c.3. Consideraciones finales .....</b>	<b>78</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>80</b>

<b>d. Análisis de las políticas habitacionales recientes y sus instrumentos en la Argentina .....</b>	<b>81</b>
Glosario de términos técnicos .....	81
<b>Introducción.....</b>	<b>81</b>
<b>d.1. Algunas definiciones sobre las buenas prácticas de políticas de vivienda. ....</b>	<b>82</b>
<b>d.2. Argentina: la situación habitacional a partir del Censo 2010 y su evolución en el tiempo .....</b>	<b>86</b>
<b>d.3. Naturaleza de las políticas habitacionales: políticas generales del mercado de vivienda y políticas focalizadas: la experiencia en la Argentina .....</b>	<b>91</b>
d.3.1. Las “buenas prácticas” en países en desarrollo.....	91
d.3.2. La experiencia en la Argentina: Balance de desempeño y situación actual del FONAVI y PLANES FEDERALES .....	92
d.3.3. Reforma de los 90: creación del Sistema Nacional de Vivienda.....	95
d.3.4. Situación actual: comparación entre FONAVI y Planes Federales.....	98
d.3.5. Persistencia del déficit habitacional: síntesis de las principales deficiencias del sistema .....	102
<b>d.4. Recomendaciones preliminares para la política nacional de vivienda .....</b>	<b>104</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>106</b>
<b>e. Análisis de las políticas e instrumentos en uso en CABA y su comparación con las mejores prácticas.</b>	<b>109</b>
<b>e.1. La situación habitacional en CABA .....</b>	<b>109</b>
e.1.1. Condición inicial del mercado.....	109
e.1.2. Déficit habitacional .....	114
e.1.3. Viviendas vacantes.....	116
<b>e.2. Los instrumentos de política: una reseña .....</b>	<b>117</b>
e.2.1. Rol del IVC.....	117
e.2.2. Otros actores de la política de vivienda en la Ciudad.....	120
<b>e.3. Principales problemas y recomendaciones.....</b>	<b>123</b>
e.3.1. El alcance de los programas y su presupuesto .....	124
e.3.2. Los actores judiciales en la política de vivienda .....	124
e.3.3. Las soluciones habitacionales de CABA y su “complejidad” .....	125

e.3.4. Políticas de viviendas vacantes y abandonadas- experiencias seleccionadas.....	126
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>128</b>
<b>f. Los escenarios de corto y mediano plazo: alternativas de políticas de vivienda para los diferentes niveles del sistema federal (nacional, provincial y municipal) de acuerdo con las mejores prácticas. .</b>	<b>130</b>
<b>f.1. Síntesis del diagnóstico .....</b>	<b>130</b>
<b>f.2.Síntesis de las mejores prácticas de políticas en ciudades .....</b>	<b>137</b>
<b>f.3. Escenarios para la Ciudad de Buenos Aires .....</b>	<b>145</b>
f.3.1. Estructura general .....	146
f.3.2. Instrumentos del Programa.....	146
f.3.3. Aplicación según nivel de ingreso y características del hogar.....	148
iv. Programa adultos mayores.....	148
v. Programa general de corto y largo plazo.....	149
f.3.4. Valorización y viabilidad de los escenarios propuestos .....	150
i. Costo fiscal .....	150
ii. Actividad de la construcción .....	152
iii. Mercado de crédito hipotecario .....	153
<b>f.4. Principales conclusiones .....</b>	<b>153</b>
<b>Referencias Bibliográficas: .....</b>	<b>154</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>155</b>
Metodología: Déficit habitacional- el enfoque de oferta .....	155
La población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el contexto de su región metropolitana .....	157
Estadísticas.....	163
Programas .....	165
Programa Joven .....	167

## a. Políticas de vivienda: buenas prácticas internacionales en regiones metropolitanas y ciudades centrales (incluyendo instrumentos y mecanismos de financiamiento)

### Introducción

El acceso a la vivienda constituye uno de los *componentes de las políticas sociales* de los gobiernos, junto con la alimentación básica y la salud. Su inclusión deriva del reconocimiento de los beneficios familiares y sociales del acceso a una vivienda que preste los servicios adecuados. Además, la vivienda es el *activo económico* más importante para la mayoría de las familias, tanto en los países en desarrollo como en los más avanzados.

Una característica muy importante de la política de vivienda es que su desarrollo *no puede separarse del territorio* y su calidad depende no sólo de sus condiciones intrínsecas sino también de las del vecindario donde se localiza y del centro urbano que la alberga. Esto determina que los mercados de vivienda sean *locales*, es decir, que estén muy ligados al desarrollo de los centros urbanos y a la evolución de sus mercados de trabajo. Aún en países caracterizados por una dinámica poblacional de migraciones internas y mercados laborales flexibles, como los Estados Unidos, las grandes ciudades presentan diferencias importantes en cuanto al desarrollo de sus mercados de vivienda.

A la vez, el mercado de vivienda en cada ciudad puede enfrentar problemas o fallas para satisfacer las necesidades habitacionales de las familias cuya magnitud puede exceder la capacidad fiscal de la ciudad para darle solución. De este modo la solución al problema habitacional puede requerir la coordinación y acción de diferentes niveles de gobierno (en particular en el caso de países de organización federal). Por otra parte, cada nivel de gobierno participará en cumplimiento de sus compromisos de garantizar la equidad, teniendo en cuenta que, en casi todos los países, el nivel superior de gobierno es el garante último de la equidad interpersonal en todo el territorio del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, las ciudades organizan sus políticas de vivienda utilizando un gran conjunto de acciones e instrumentos como los fondos o fideicomisos para desarrollo urbano; los incentivos para el desarrollo de vivienda de alquiler; la zonificación inclusiva; los impuestos prediales diferenciales por uso, etc.

En este capítulo se discuten, en primer lugar los instrumentos de política de vivienda de las ciudades en general y en la región latinoamericana, en particular; en segundo lugar se ubica ese conjunto de instrumentos dentro de la política general distinguiendo los niveles de descentralización y su conveniencia.

## **a.1. Las ciudades y sus políticas de vivienda: la experiencia internacional en países de mayor desarrollo relativo**

En esta sub-sección se listan una serie de instrumentos utilizados en la experiencia internacional en el nivel de las ciudades y se incluyen algunos ejemplos prácticos en los respectivos recuadros. Al final se presenta un cuadro que sintetiza los principales instrumentos a considerarse en el caso de CABA.

### **a.1.1. Instrumentos de planificación urbana, zonificación e incentivos para el desarrollo de vivienda**

Zonificación y estándares edilicios: Esta herramienta establece áreas de prioridad, permitidas y prohibidas para el desarrollo de viviendas, industrias y comercios y permite asegurar no sólo que los nuevos diseños cumplan con los lineamientos edilicios sino también que sean compatibles con el barrio. Asimismo, los estándares permiten definir la viabilidad a largo plazo de los desarrollos ubicados en un área determinada. No obstante, lineamientos muy estrictos puede aumentar los costos o desincentivar la inversión, más aun si los estándares son percibidos como inflexibles, costosos o burocráticos. Este instrumento permite definir objetivos concretos de producción de vivienda en determinados barrios, como viviendas accesibles en un área en particular y, a su vez, impide la dispersión urbana no deseable. Sin embargo, si sus objetivos son mal planteados pueden terminar siendo impopulares, poco realistas o financieramente imposibles.

#### Zonas o edificación de inclusión social

Esta política incentiva a los desarrolladores de viviendas a precios de mercado a incluir un porcentaje de viviendas que sean accesibles para familias de ingresos bajos o moderados. Las ordenanzas más efectivas se basan en el reconocimiento de las condiciones de mercado, incluyendo incentivos como *bonos de densidad*<sup>1</sup> u otros medios para compensar los costos de los desarrolladores.

Generalmente, la política requiere que un 10% o 20% de las unidades de un desarrollo de entre 15 a 30 unidades sean alquiladas o vendidas a tenedores que perciban ingresos menores al 80% del ingreso promedio. A cambio, las autoridades ofrecen beneficios o incentivos por el cumplimiento y o por excederse del porcentaje objetivo. Los beneficios pueden ser *bonos de densidad*, reducciones de espacios de estacionamiento reguladas, otorgamiento de permisos o reducciones de tamaño de lotes sobre las reguladas. Estas políticas buscan tener impacto en la producción de viviendas accesibles y en desconcentrar la pobreza. Sin embargo, si los incentivos no están bien pautados, la política puede desincentivar la producción de viviendas.

En la práctica, las políticas de zonas inclusivas presentan varias variantes. En primer lugar, las políticas pueden ser obligatorias bajo ordenanza o de adhesión, sólo para aquellos que aceptan los incentivos. En segundo lugar, las políticas pueden diferenciarse de acuerdo a cuáles son los incentivos o costos a intercambiar por las unidades accesibles. Entre ellos la negociación puede incluir aspectos de la definición de vivienda accesible, el número de unidades accesibles requeridas por edificación, el tamaño mínimo del desarrollo al cual aplica la ordenanza y si las viviendas inclusivas deben ser indistinguibles en apariencia del resto. Por último, también suele ofrecerse alternativas para que el desarrollador pueda pagar una tarifa en lugar construir las unidades requeridas, cumplir el pago con unidades construidas fuera de la edificación o a través de la rehabilitación de viviendas que califiquen para cubrir con la obligación.

---

<sup>1</sup> Ver más adelante las CEPAC, semejantes a bonos de densificación a gran escala utilizados en Brasil.

### ***a.1.2. Instrumentos de financiación de las políticas***

Fideicomiso o Fondo Público de Vivienda: es un fondo que provee recursos financieros dirigidos a necesidades habitacionales de individuos de bajos ingresos. Establecidos bajo una legislación, ordenanza o resolución, reciben ingresos públicos para ser invertidos únicamente en vivienda. Los ingresos, provenientes del financiamiento público a través de impuestos, tarifas o repago de préstamos, se integran de manera periódica. El Fideicomiso se encuentra generalmente administrado por la autoridad de Vivienda de la mayor jerarquía dentro del gobierno local y su Directorio se compone por desarrolladores sin fines de lucro, proveedores de servicios, industrias privadas, sindicatos y ciudadanos de bajos ingresos.

Generalmente, financian dentro de su jurisdicción la construcción o rehabilitación de viviendas, fideicomisos de tierras comunitarias y a primeros compradores.

Esta herramienta se utiliza para incentivar a los desarrolladores privados en la construcción de viviendas accesibles y actúa como una fuente de financiamiento alternativa a otros medios de financiamiento público. No obstante, el Fideicomiso puede resultar costoso en el tiempo y de una fuerte supervisión administrativa. En los Estados Unidos existen unos 150 fondos de este tipo.

Fideicomisos o banco de terrenos comunitarios: Es una organización público-privada sin fines de lucro que provee acceso a viviendas seguras y accesibles para miembros de la comunidad. La organización del Fideicomiso tiene una fuerte representación ciudadana dado que su Directorio se compone por representantes elegidos por la misma comunidad.

Mejora el acceso a la vivienda a través de la separación de la propiedad de tierras y viviendas, conservando la propiedad de las tierras para ser alquiladas por familias de ingresos medios y bajos o para desarrollar viviendas accesibles que luego serán puestas en alquiler. Las propiedades pueden ser adquiridas a través del mercado o a través de donaciones de privados o del gobierno local o nacional.

Los contratos de alquiler de las propiedades generalmente se renuevan a los 99 años y pueden ser alquiladas o vendidas a familias de ingresos bajos y medios. Si una familia que haya adquirido una propiedad quisiera vender dicho bien, lo podría vender al mismo fideicomiso o a otras familias de ingresos bajos o medios a un precio que establece el fideicomiso. Dicho precio se determina a través de una fórmula de tasación que fija el precio máximo como la suma de lo que el vendedor pagó por la vivienda más el porcentaje de cualquier aumento en el valor de mercado medido a través de la tasación y reflejando el valor de las mejoras hechas por el propietario.

Este tipo de Fideicomiso puede proveer soluciones de vivienda a largo plazo ya que es propietario de tierras y conserva la propiedad de las viviendas accesibles en el largo plazo. Sin embargo, puede tener dificultades tanto en reclutar familias y adecuarlas a las normas como en alinear fuerzas políticas, financiamiento seguro y desarrollar capacidad organizativa.

En los Estados Unidos funcionan más de 200 de estos fondos.

#### Banco de Terrenos

Los gobiernos locales pueden comprar terrenos para desarrollos multifamiliares o movilizar terrenos con problemas sucesorios o de pago de impuestos, reservándolos para la construcción de vivienda accesible.

### ***a.1.3. Instrumentos impositivos y fiscales***

#### Impuesto inmobiliario por mejoras (plusvalías):

Permite captar impuestos adicionales sobre la propiedad, generados por mejoras o renovaciones urbanas para poder sustentar los gastos de su desarrollo. La administración y el alcance de la herramienta se concentran a nivel local.

Los fondos son destinados al financiamiento de inversión pública en usos urbanos como estadios, parques y proyectos de transporte, en el desarrollo de viviendas accesibles, inversiones de infraestructura y en medidas para el cuidado del medio ambiente.

#### Estructura doble de tasa de impuesto inmobiliario

Dicha estructura implica la asignación de una mayor tasa a los terrenos que a las edificaciones. Esta medida incentiva a los propietarios a invertir en estructuras existentes y desincentiva la tenencia de tierras vacantes. A la vez estimula una asignación sustentable de los lotes.

Las ciudades que han aplicado esta herramienta defienden la aplicación de tasas impositivas menores en áreas de bajos ingresos, con el doble objetivo de incentivar la inversión en rehabilitación de viviendas existentes y el desarrollo de edificaciones verticales en las zonas de mayor costo impositivo, promoviendo desarrollos de mayor densidad. Sin embargo, la herramienta requiere un sistema de valuación catastral más complejo y sujeto a objeciones.

#### Subsidios a las familias

El programa de *vouchers* o *subsidios directos* es el mayor programa para la adquisición de viviendas de familias de bajos ingresos, adultos mayores y discapacitados a disposición de las ciudades en los Estados Unidos, financiado por el gobierno federal. Esta asistencia permite a las familias elegir libremente cualquier vivienda a alquilar que cumpla los requisitos del programa.

Los *vouchers* son administrados por las Agencias Públicas de Vivienda locales a través de fondos provenientes del Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda (HUD). Las Agencias pagan los subsidios de alquiler de vivienda directamente a los propietarios en nombre de las familias. Luego, la familia cubre la diferencia entre el alquiler y el monto subsidiado por el programa. Bajo ciertas circunstancias, algunas familias podrían utilizar los *vouchers* para adquirir viviendas modestas.

El monto máximo de asistencia otorgado a una determinada familia es calculado por las Agencias de Vivienda. Dicho monto es generalmente determinado por el mínimo valor entre el pago estándar menos el 30% del ingreso mensual ajustado de la familia o el alquiler bruto de la unidad menos el 30% del ingreso mensual ajustado.

#### Alquileres accesibles

En los grandes centros urbanos de Europa y los Estados Unidos existen distintos instrumentos orientados a facilitar el acceso al alquiler a hogares de menores ingresos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, y asociado al esfuerzo de reconstrucción, en Europa se construyeron viviendas públicas destinadas al alquiler, con rentas sociales o controladas. Con el avance del crecimiento, sobre todo a partir de los 80s y 90s, los gobiernos se fueron desprendiendo de esos stocks que en la actualidad son



administrados privadamente o por ONGs, manteniendo su objetivo social. Los gobiernos locales complementan el poder de pago de renta de las familias a través de subsidios.

### Otros instrumentos

La variedad de instrumentos es importante dado que las ciudades han buscado soluciones para sus problemas habitacionales al menor costo fiscal posible. Así por ejemplo en algunas ciudades con empleo creciente se negociaron ayudas de los empleadores para los anticipos combinados con subsidios directos del gobierno. También se llevaron adelante acuerdos de desarrollo urbano, donde cada parte (gobierno, desarrolladores, familias) toman a cargo la responsabilidad de financiamiento en línea con sus posibilidades para llevar adelante un proyecto urbano determinado. Incentivos impositivos para la rehabilitación de propiedades para alquiler, sobre el monto de la mejora edilicia. Bonos públicos y aportes de única vez cobrados como impuestos extraordinarios, para integrar un fondo de financiamiento de la vivienda.

En síntesis, la experiencia internacional en cuanto a la política habitacional de las ciudades en países de mayor desarrollo, es variada. En los años 2000 aumentó el énfasis de facilitar el acceso a la propiedad, sobre todo en los Estados Unidos y el Reino Unido, lo que incrementó la participación de los subsidios directos a las familias en los presupuestos locales conjuntamente con la administración de fondos del gobierno central.

Los instrumentos utilizados abarcan una amplia gama. En general hay una larga tradición de planificación urbana a cargo de los municipios orientada a asegurar un uso adecuado (más recientemente, sustentable) del suelo. En todos los casos los gobiernos negocian con el sector privado para asegurar la oferta de vivienda accesible. La inversión directa del gobierno local es muy limitada, aunque en el caso de Londres hay programas ambiciosos y en el caso de Rotterdam esto ocurrió hasta 1995. Canadá, los Estados Unidos y Australia tienen una acción directa en la oferta de viviendas muy limitada. En términos generales, la oferta la provee el sector privado y las ciudades operan asistiendo en forma directa a la demanda.<sup>2</sup> Existen programas tradicionales de alquiler social que han sido modernizados, limitando la propiedad de los gobiernos y confiando la tarea a la gestión privada.

#### ***Recuadro 5. San Diego-EE.UU***

El desarrollo de políticas de Vivienda y de la dirección de programas habitacionales accesibles en esta Ciudad se encuentra a cargo de la Comisión de Vivienda de San Diego.

La comisión de vivienda de San Diego es responsable del desarrollo de políticas de vivienda y de la dirección de programas de viviendas accesibles en la Ciudad. Administra varios programas, incluyendo los programas de selección de familias para *vouchers* y 1.800 unidades de alquiler de viviendas accesibles. Asimismo, la Comisión asigna el financiamiento proveniente de los subsidios para el desarrollo urbano y de vivienda, con financiamiento federal. A través de la colaboración entre agencias de reurbanización y desarrolladores de la ciudad de San Diego, la Comisión de Vivienda provee incentivos y asistencia financiera a los desarrolladores para transformar a los proyectos de viviendas accesibles en atractivos y financieramente viables.

Los programas vigentes incluyen la ordenanza de zonas de inclusión, reducciones de impuestos y programas de otorgamiento rápido de permisos de construcción. A su vez, utiliza programas de impuestos a la construcción comercial y recupero de mejoras, fideicomisos de viviendas y bonos de exención impositiva. En relación a los programas de uso de tierras, localización y subsidios, San Diego adoptó en 2013 una ordenanza de vivienda inclusiva para alquileres y ventas de vivienda. La misma es aplicada a proyectos con dos o más unidades y requiere que el 10% de las mismas sea accesible (ese es un límite muy bajo que no está generalizado, los rangos usuales van de 10 a 30 unidades). Las unidades de alquiler deben ser accesibles para hogares que ganan hasta el 65% del ingreso medio de la zona mientras que las unidades de venta deben ser accesibles para familias que ganan el 100% de ese ingreso. Alternativamente, los desarrolladores pueden pagar un sustituto en dinero. En cuanto a las políticas de uso de tierras, el programa más utilizado es el reducción de costos de permisos que, priorizando los proyectos de viviendas accesibles, ofrecen un pequeño subsidio para estos proyectos.

Fuente: *Affordable Housing Best Practices and Funding Study*, 2010, Bay Area Economics

#### **Recuadro 6. Londres**

La Autoridad de Londres es la responsable de administrar el presupuesto y dirigir los programas de desarrollo de nuevas viviendas accesibles, mejorar las viviendas sociales en alquiler y de otras iniciativas habitacionales. La Ciudad presenta varios programas para el desarrollo de viviendas. Entre ellos, se encuentran el Programa de Viviendas Accesibles y el Programa Nacional de Viviendas Accesibles que proveen de unidades y financiamiento a los desarrolladores de dichas viviendas para la adquisición o alquiler de las mismas. A su vez, la Ciudad presenta programas de asistencia a empleados de ingresos bajos y moderados, mejorando las opciones de vivienda intermedia a través de la desregularización del mercado. Con el objetivo de convertir las edificaciones en desuso en viviendas, la Ciudad destina una parte de su inversión en la rehabilitación de las mismas. Por último, a través del Plan de Refacción de Unidades la ciudad diseñó un marco estándar para el diseño de unidades accesibles con el fin de asegurar que la oferta de viviendas mantenga un estándar mínimo de bienestar y salud.

Por otro lado, el Programa Primeros Pasos (*First Steps*) asiste a ciudadanos de ingresos bajos y moderados para que puedan adquirir o alquilar su propia vivienda bajo un esquema de costos menores que los presentes en el mercado. La Ciudad otorga asistencia específica a aquellos individuos que deban movilizarse acercándolos a propietarios de viviendas sociales de otras localidades. Asimismo, hay asistencia específica a los londinenses adultos mayores y con necesidades especiales. Para ellos, la Ciudad destina una parte de sus fondos para proveer de viviendas que contengan los estándares necesarios para cumplir con las necesidades de dicho segmento de la población.

Fuente: Greater London Authority <http://www.london.gov.uk/priorities/housing-land/mayor-s-housing-covenant>

**Cuadro I : Políticas e instrumentos en la experiencia de los países más avanzados**

<b>Política</b>	<b>Características</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>Diseño de estándares</b>	Diseño de lineamientos para las viviendas sociales.	Permite asegurar compatibilidad con la zona y monitorear cumplimiento	Lineamientos muy estrictos aumentan los costos y desincentivan la inversión
<b>Localización</b>	Establece áreas de prioridad, permitidas y prohibidas para el desarrollo de viviendas, industrias o comercios Pertenece a esta política las políticas de traslado, de vivienda accesible, políticas habitacionales de ingresos mixtos	Permite definir objetivos concretos de producción en determinados barrios y controlar la densidad	Objetivos mal planteados pueden ser impopulares, poco realistas o financieramente imposibles
<b>Fideicomiso de Vivienda</b>	Fondo que provee recursos financieros dirigidos a necesidades habitacionales de individuos de bajos ingresos. Respaldada cualquier actividad habitacional destinada a la población objetivo	Incentiva a los desarrolladores en la construcción de viviendas accesibles. Actúa como una fuente de financiamiento alternativa a otros medios de financiamiento público	Requiere de nuevas fuentes de financiamiento en el tiempo y de fuerte supervisión administrativa
<b>Fideicomisos de terrenos comunitarios</b>	Provee el acceso a viviendas seguras y accesibles para miembros de la comunidad. Separa la propiedad de tierras y viviendas, conservando la propiedad de las tierras para ser alquiladas por familias o para desarrollar viviendas accesibles	Permite crear convenios atrayendo desarrolladores.	Presenta dificultades en reclutar familias y adecuarlas a las normas. Los subsidios suelen ser insuficientes para adquirir una vivienda
<b>Incremento del Financiamiento Impositivo</b>	Permite a una ciudad captar impuestos sobre la propiedad adicionales generados por nuevos desarrollos o renovaciones para poder sustentar los gastos en desarrollo	Alternativa a inversiones de fondos públicos. Pueden ser controladas a nivel local.	La herramienta requiere de impuestos a la propiedad bien establecidos La recaudación puede ser insuficiente para afrontar los programas
<b>Políticas de inclusión zonales</b>	Incentiva a las viviendas a precios de mercado a incluir un porcentaje de hogares que sean accesibles para familias de ingresos bajos o moderados a cambio de ciertos beneficios	Pueden tener impacto en la producción de viviendas accesibles y en desconcentrar la pobreza	Si los incentivos no están bien pautados, la política puede desincentivar la producción de viviendas.
<b>Asistencia Habitacional al Empleado</b>	Los empleadores proveen al empleado de fondos para que sean usados en la adquisición de una vivienda para cubrir los costos de escrituración, el pago inicial o a través de subvenciones a la tasa de interés de los préstamos	Contribuye directamente a la cantidad de viviendas accesibles en un área determinada Forma parte de la RSE de la empresa	Los empleadores pueden no tener incentivos en proveer viviendas accesibles a menos que los costos de la vivienda actúen como barrera para el reclutamiento y retención de trabajadores
<b>Estructura doble de tasa de impuesto predial</b>	Asignación de una mayor tasa al valor de los terrenos que a las edificaciones	Menores tasas impositivas en áreas de bajos ingresos Incentiva la inversión en rehabilitación de viviendas existentes y el desarrollo de edificaciones verticales, promoviendo desarrollos de mayor densidad	Requiere de un sistema de valuación complejo de las edificaciones separada de la tierra que puede no ser percibida correcta
<b>Vouchers</b>	Permite a las familias elegir cualquier vivienda en alquiler o para compra que cumpla con los requisitos del programa pero no se encuentra limitado a proyectos de vivienda subsidiados.	Libre elección de la vivienda a comprar o alquilar Genera la creación de viviendas y barrios de ingresos mixtos	Plantea el problema del costo y las filtraciones

**Fuente:** elaboración en base a Referencias Bibliográficas.

## **Recuadro 7. Nueva York**

La Autoridad de Vivienda de la Ciudad de Nueva York (NYCHA) provee viviendas accesibles en ambientes seguros a residentes de ingresos bajos y moderados. A fin de cumplir dicho objetivo, NYCHA preserva el stock de viviendas existente a través del mantenimiento y la modernización de sus desarrollos. Asimismo, NYCHA administra el Programa Sección 8 de *vouchers* para el alquiler de viviendas. Paralelamente, ofrece a los residentes la posibilidad de participar en programas recreacionales, educativos y comunitarios. Por último, NYCHA realiza asociaciones con el gobierno nacional, el sector privado y organizaciones sin fines de lucro para mejorar la calidad de sus servicios.

Los programas de Vivienda Pública tienen 178.914 departamentos en la Ciudad ubicados en Bronx (44.500 departamentos), Brooklyn (58.966 departamentos), Manhattan (53.890 departamentos), Queens (17.126 departamentos) y Staten Island (4.499 departamentos). Las viviendas públicas de Nueva York se encuentran bajo programas de mejoras y modernización con el fin de preservar su disponibilidad a largo plazo. En los últimos 9 años, NYCHA invirtió más de \$ 6.100 millones en la preservación de viviendas.

NYCHA trabaja a su vez en la expansión de Viviendas Accesibles con el objetivo de alcanzar la meta de 6.000 viviendas accesibles bajo su propiedad. Asimismo, las rentas obtenidas de las nuevas viviendas son reinvertidas para preservar la oferta ya existente de vivienda.

Entre las agencias de vivienda que proveen programas de asistencia en la compra o alquiler de viviendas se encuentran SONYMA – *State of New York Mortgage Agency*- y AHC –*New York State Affordable Housing Corporation*-. SONYMA ofrece un programa tradicional financiado a través de un bono que otorga préstamos hipotecarios a bajas tasas de interés para la adquisición de primera vivienda e incluye asistencia para el pago inicial. SONYMA incluye programas de créditos para veteranos de guerra, renovación de primera vivienda, programas especiales de muy baja tasa de interés para individuos de bajos ingresos, programas de construcción o rehabilitación de primeras viviendas y programas de compra y renovación. AHC ofrece un programa que provee subsidios a organizaciones para subsidiar a individuos de ingresos bajos y moderados en el costo de compra de viviendas nuevas o usadas que necesiten rehabilitación. Una vez aprobado el financiamiento, el participante recibe una carta con el pedido de documentación necesaria. Una vez entregada y aprobada la documentación, el contrato de subsidio es ejecutado por el participante y la administración de AHC. En adelante, el proceso se divide en tres fases: Ejecución del Contrato, Desembolso de los Fondos y Cumplimiento del Período.

Asimismo, el Estado de Nueva York presenta programas destinados a la rehabilitación de viviendas. El *Programa de Estabilización de Barrios -Neighborhood Stabilization Program-* ofrece subsidios a municipalidades locales y a proveedores de vivienda sin fines de lucro para comprar y rehabilitar viviendas embargadas o abandonadas y propiedades vacantes. Una vez renovada o reconstruida, los hogares son vendidos y alquilados a familias de ingresos bajos y medios bajo la orden de que se mantengan accesibles en el largo plazo. Los fondos del NSP también se encuentran disponibles para iniciativas de bancos locales de tierra que se focalicen en propiedades residenciales embargadas y en demoliciones seleccionadas de propiedades deterioradas en barrios específicos. El Programa, financiado a través de fondos federales y del Estado de NY, selecciona a comunidades que fueron severamente afectadas por embargos y la crisis sub-prime. En abril del año 2009, el Gobernador anunció la distribución de \$ 59 millones en una primera ronda de subsidios para 29 programas locales dentro del Estado de Nueva York. Los beneficiarios locales comenzaron a tomar y rehabilitar las propiedades embargadas y tenían hasta Marzo 2013 para utilizar el total de los fondos.

Por último, el Estado de Nueva York ofrece un financiamiento para crear y preservar viviendas accesibles multifamiliares para que luego sean destinadas a alquiler. Los desarrolladores pueden beneficiarse a través de la obtención de recursos, como bonos emitidos por la Agencia de Financiamiento a la Vivienda (HFA) o préstamos subsidiados. Existen restricciones federales de ingreso para las familias elegibles se encuentran ajustados según el tamaño de la familia. Las viviendas multifamiliares pueden consistir en proyectos de hasta el 100% de unidades accesibles o proyectos de ingresos mixtos en los cuales al menos el 20% de las unidades debe reservarse para tenedores de ingresos bajos. A su vez, la preservación y rehabilitación de viviendas multifamiliares accesibles para alquiler ya existentes puede ser financiada en el caso de aquellas viviendas que hayan sido inicialmente financiadas por un programa federal o estatal.

Para calificar en el programa de financiamiento de construcción nueva, las unidades deben ser accesibles para familias con ingresos menores al 60% del Ingreso Medio del Área. La Agencia de Vivienda provee préstamos subsidiados de baja tasas de interés y, a su vez, provee de créditos impositivos para viviendas de bajos ingresos (4% del valor de la vivienda) que pueden ser vendidos para generar parte del capital de la inversión.

Fuente: New York Housing Authority <http://www.nyc.gov/html/nycha/html/home/home.shtml>

## a.2. Experiencias de ciudades en países latinoamericanos

En el caso de los países latinoamericanos y las políticas habitacionales al nivel de las ciudades, la experiencia es incipiente y muy variable. En contraste, en nuestra región, la importancia de las grandes ciudades ha sido históricamente dominante. En las 10 ciudades más grandes de América Latina y el Caribe donde vive el 18% de la población, se concentra el 20% del acervo de viviendas. La característica general de la región es el elevado porcentaje de familias que viven en casas propias pero en condiciones materiales precarias y, a veces, con falta de acceso a servicios de agua, luz o saneamiento. Las tasas de propiedad superan al 70%, pero una parte importante de las viviendas son de autoconstrucción, progresiva en el tiempo (Cristini y Moya, 2008).

En general, las políticas de vivienda en América Latina se concentraron en los niveles del gobierno central y por mucho tiempo se orientaron a otorgar viviendas en propiedad. Desde los 80, Chile como país pionero en esta área fue el primero en modificar su aproximación a las soluciones habitacionales modificando el enfoque hacia uno de asistencia a la demanda por medio de subsidios directos. Aunque el programa no estuvo exento de problemas fue evolucionando en el tiempo y logró muy buenos resultados. Su experiencia fue transferida a otros casos como el de Costa Rica, y ha inspirado muchos cambios en los casos de Colombia y Perú. Las ciudades fueron receptoras de cierta desconcentración de la política habitacional sólo muy recientemente. Al respecto, el caso de Brasil es paradigmático ya que las ciudades son reconocidas en su Constitución y sus derechos y obligaciones regulados por el “Estatuto de las Ciudades”.

En Clichevsky (2006) puede encontrarse un catálogo de los instrumentos de las ciudades en América Latina. La autora señala que esos instrumentos pueden dividirse en dos tipos. Por una parte los que se relacionan con tierra privada, y son instrumentos normativos que regulan su uso, y los que incorporan mecanismos de obtención de recursos por parte del Estado: tributarios; captación de las valorizaciones producidas en terrenos privados por acciones estatales; asociaciones público–privado para realizar loteos a la población de bajos ingresos o para llevar adelante operaciones urbanas. Por otra parte clasifica a los instrumentos para la tierra fiscal, básicamente la utilización de activos del Estado, y la constitución de banco de tierras –o reservas territoriales– a partir de compra, canje, juicios de apremio, y otros. Brasil, Colombia y México son los países con mayor grado de elaboración de estas políticas descentralizadas.

Como puede apreciarse el listado de instrumentos es un subconjunto de los instrumentos ya mencionados en la experiencia internacional con particularidades para cada caso regional. Una parte importante de esas adaptaciones surgen de la diversidad de la organización legal de los países y de la capacidad fiscal y administrativa más limitada que caracteriza a una región en vías de desarrollo. Además, los procesos de descentralización de las políticas sociales son más recientes en América Latina.

Entre los casos disponibles se eligieron el de Santiago de Chile, por ser el de mayor alcance y duración en el tiempo, varias ciudades del Brasil (instrumento de financiamiento urbano); Uruguay (alquiler social) y en la Argentina, el caso de Rosario Hábitat (urbanización de asentamiento y coordinación metropolitana).

### **a.2.1. Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC)**

#### *Definición:*

- Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) son **instrumentos de captación y redistribución de recursos originados en la valorización del suelo urbano** debido a un cambio en la zonificación.
- **Deben ser entendidos en el marco de las Operaciones Urbanas (OU)**: si bien este concepto ya se encontraba vigente, fue institucionalizado en la Ley 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) en su artículo 32º como “...un conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público Municipal, con la participación de los propietarios, residentes, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental”
- En términos financieros, los CEPACs son **compensaciones económicas que los desarrolladores le dan a la administración pública en contrapartida a nuevos derechos de construcción** (como mayores áreas de edificación y la posibilidad de cambiar los usos de suelo). Para el estado municipal **estos recursos están afectados específicamente a viabilizar las transformaciones urbanas en el área determinada de la OU** mediante la inversión en infraestructura, vivienda social y valorización ambiental que establece la ley mencionada arriba.

#### *Aplicación:*

- Si bien los CEPACs como instrumentos de captura de valor fueron creados en 1995 para ser usados en la OU Faria Lima, y para financiar la extensión de la avenida homónima, recién fueron utilizados en la práctica en 2004 en el marco de dos OU en São Paulo (Faria Lima y Agua Espraiada) tres años después de su reglamentación dentro del Estatuto da Cidade.
- Los CEPACs tienen la **estructura de un bono y son emitidos por el municipio** que lleva adelante la OU.
- La Ley 10.257/2001 prevé que los CEPACs sean **subastados en oferta pública o se utilicen directamente para el pago de las obras** necesarias para la propia OU.
- **Se venden a los desarrolladores en subastas electrónicas** en la Bolsa de Comercio de São Paulo (BOVESPA).
- Un desarrollador puede usar los CEPACs en 3 formas: i) para tener derecho a construir un área superior (hasta un límite de 4 veces el área del terreno) sobre la que tenía antes de que la OU haya sido aprobada; ii) para cambiar los usos; y iii) para cambiar el factor de ocupación del suelo.
- El gobierno municipal **relaciona cada oferta de CEPACs con la construcción de trabajos de infraestructura**, incluyendo la edificación de vivienda social<sup>3</sup>.
- La administración de la OU puede hacer **ofertas privadas** en las que los contratistas o proveedores del municipio aceptan recibir CEPACs por las obras realizadas en el perímetro de la OU. Esta modalidad de pago representa otra potencialidad interesante, puesto que no es necesario organizar ofertas públicas formales para el pago de compromisos, dando al CEPAC un carácter de cuasimoneda, agilizando la ejecución de obras.

---

<sup>3</sup> Las intervenciones incrementan los precios del suelo dentro del perímetro de las OUs. Para evitar la gentrificación, a través de un instrumento llamado ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social, o Zonas Especiales de Interés Social) se determina un área específica en la que los desarrolladores sólo pueden desarrollar vivienda social. Este instrumento es considerado en el marco de las OUs en el Artículo 4º sección V “institutos jurídicos e políticos” inciso f de la Ley 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

- **Sólo pueden ser usados en el perímetro de la OU** sobre la que fueron emitidos.
- La cantidad total de CEPACs que se puede emitir depende del área adicional total que cada OU puede soportar (definida en la ley en base a análisis técnicos).
- Para garantizar el uso de CEPACs, antes de que el sector no tenga más área disponible, el portador debe asociar los CEPACs a un lote específico. Este procedimiento es importante porque si el stock de metros cuadrados se acaba en un sector, el desarrollador no podrá usar los CEPACs ahí a pesar de que haya suelo disponible, de todas formas el desarrollador podrá usar sus CEPACs en otro sector de la misma OU donde todavía exista stock de derechos adicionales disponible.

*Casos de aplicación:*

OU Faria Lima (São Paulo):

- En la OU Faria Lima (con un área total de 450 hectáreas), casi 950.000 del total de 2,25 millones de metros cuadrados fueron vendidos antes de que los CEPACs fueran aprobados en 2004, con instrumentos como el *otorgamiento oneroso de derechos de construcción* (OODC), dejando 1,31 millones de metros cuadrados a ser vendidos con la nueva herramienta. Luego, desde 2004 hasta 2010 todos los CEPACs disponibles para la OU Faria Lima habían sido vendidos (en ofertas públicas como privadas).

OU Agua Espraiada (São Paulo):

- En la OU Agua Espraiada (con un área total de 1.450 hectáreas), todas las compensaciones económicas a los desarrolladores fueron hechas con CEPACs.
  - El stock inicial a ser vendido alcanzaba los 4,85 millones de metros cuadrados representados en 3,75 millones de unidades de CEPACs.
  - Hasta 2012 (último dato disponible) habían sido vendidos unos 2.158.636 CEPACs, un 57% del total existente (utilizando tanto ofertas públicas como privadas).

OU Linha Verde (Curitiba):

- Si bien la práctica del OODC ya existía en Curitiba desde 1991, la recaudación anual no superaba los 3 millones de reales.
- En 2011 fue aprobada la OU Linha Verde (Ley 13.909) con la finalidad de financiar la construcción y/o conclusión de la avenida homónima con una emisión potencial de 2.575.000 CEPACs a un precio inicial de 200 reales (dando una recaudación estimada de 515 millones de reales).
- La primera oferta fue realizada en junio de 2012. De 300.000 CEPACs ofertados se vendieron 141.588 proporcionando un total de 28,3 millones de reales, lo cual es razonable tratándose de un nuevo instrumento para esta ciudad.

OU Porto do Río de Janeiro (Río de Janeiro):

- La ciudad de Rio de Janeiro, al igual que São Paulo, también utilizaba los OODC desde los años 90. La captura de incremento del valor urbano ganó mayor escala con la creación y aprobación de la Operación Urbana Conjunta de la Región de Porto do Rio de Janeiro. Esta OU fue aprobada en noviembre de 2009 con el propósito de promover la reorganización y revitalización del área portuaria y central de la ciudad.
- Para esta OU se utilizaron CEPACs. Pero la forma de lanzamiento fue distinta a la de São Paulo y de Curitiba. **Se realizó una sola oferta pública por un total de 6.436.722 CEPACs, los cuales**

**fueron adquiridos por un solo comprador: un Fondo de Inversiones Inmobiliarias formado por la Caixa Econômica Federal.**

- Esta oferta fue realizada en marzo de 2011 y el Fondo pagó 545 reales por cada CEPAC dando una recaudación para el municipio de unos 3,5 billones de reales, pudiendo comenzar las obras de infraestructura para atraer a los inversores privados.
- La primera oferta realizada por el Fondo para los inversores privados ocurrió en octubre de 2012 en la Bolsa de Valores de São Paulo. De 100.000 CEPACs ofertados fueron vendidos sólo 26.086 pero a un precio un 110% superior al inicial comprado por el Fondo.
- Este mecanismo permitió al municipio cobrar por la totalidad de los CEPACs emitidos en la OU, pudiendo iniciar las obras rápidamente y transfiriéndole el riesgo financiero al Fondo de inversiones creado la Caixa Econômica Federal.

*Ventajas de los CEPACs:*

- Como se mencionó anteriormente, la herramienta de captura de valor más utilizada antes de las primeras ofertas públicas de CEPACs en 2004 era principalmente el *otorgamiento oneroso de derechos de construcción (OODC)*<sup>4</sup>: se establecía cuánto de la valorización económica generada por las intervenciones sería apropiada por la administración pública y cuánto por el propietario del terreno o el desarrollador inmobiliario (la participación del sector público variaba entre el 50% y el 60% como mínimo y podía ser mayor, pero nunca menor)<sup>5</sup>.
- En la práctica, existían dos problemas importantes en relación a la forma en la que la compensación económica era pagada por los desarrolladores a través de la OODCs: i) Las obras de infraestructura estaban asociadas al desarrollo del proyecto y podía haber demoras o interrupciones en los desarrollos, lo que afectaba a los trabajos de infraestructura, incluyendo la construcción de vivienda social; ii) La compensación económica dependía del número de proyectos presentados y aprobarlos podía tomar mucho tiempo. De este modo, **los CEPACs fueron creados básicamente para separar la compensación económica de la realización del proyecto del desarrollador y para proveer a la administración pública de fondos para hacer frente a las inversiones en infraestructura independientemente del momento en el que empiece el proyecto.**
- Una de las principales ventajas de esta nueva forma de captura de valor es que **se obtienen los recursos antes de que el desarrollador empiece a construir el proyecto.** Esto permite a la administración pública financiar la construcción de infraestructura sin generar déficit o deuda sobre los recursos públicos. En este sentido, la naturaleza de las operaciones con CEPACs son completamente mercantiles: el municipio vende a los desarrolladores derechos de construcción creados dentro del perímetro de la OU, entonces **no hay incremento de deuda pública.**

---

<sup>4</sup> Si bien este instrumento también fue regulado en el Estatuto da Cidade (Art. 28º) tiene antecedentes que datan del concepto de "suelo creado", desarrollado a partir de 1970, y muchos municipios ya venían utilizando instrumentos directa o indirectamente asociados a esta proposición (Maleronka-Furtado 2013)

<sup>5</sup> La siguiente fórmula es la que determina el valor de la compensación económica en las OU según ese criterio

$CE = K1 \times (Vt2 - Vt1) \times TA$ , donde:

- CE = Compensación económica
- Vt2 = Valor de Mercado del suelo (m2) después de las intervenciones
- Vt1 = Valor de Mercado del suelo (m2) antes de las intervenciones
- TA = Área total de la intervención
- K1 = Coeficiente de participación del sector público en la captura de valor (50% o 60%)



- Del lado del desarrollador la ventaja es que puede utilizar los derechos adicionales de construcción adquiridos vía CEPACs en el momento que éste considere que el ciclo del mercado inmobiliario es el correcto o simplemente que sea el momento adecuado de empezar el proyecto.
- En cuanto a la afectación específica de los recursos, los ingresos obtenidos por la venta de CEPACs se depositan en una cuenta especial, no en la tesorería municipal. Desde el punto de vista de los inversores privados, esta designación asocia el uso de este instrumento de recuperación de plusvalías a su propia valorización.

*Desventajas, riesgos y restricciones del instrumento:*

- Una desventaja general de las OU, y de los CEPACs en particular, es que **todo el ingreso generado por la venta de estos instrumentos u otras formas de captura de valor debe ser invertido dentro del perímetro de la OU donde han sido emitidos**. Esta restricción puede generar que en una OU en la que el mercado inmobiliario es muy dinámico (como por ejemplo en Faria Lima) el ingreso final total probablemente supere las necesidades de inversión en infraestructura en el perímetro. Parte del valor creado en una OU localizada en un área con mucha demanda podría, en cambio, ser destinado a desarrollar infraestructura en regiones periféricas, donde la necesidad de la población en los segmentos de ingresos más bajos no puede ser satisfecha a través de la generación de una OU ya que los desarrolladores no están interesados en llevar adelante proyectos en esas áreas.
- **Los CEPACs no constituyen crédito contra la administración** en la forma en la que los bonos de deuda pública lo hacen; los CEPACs constituyen solamente derechos de construcción. Si por alguna razón el desarrollador no lleva adelante el proyecto, el portador de esos CEPACs no puede recibir su dinero de regreso.
- Cada sector dentro de una OU tiene su límite de área adicional de construcción. Si otros desarrolladores demandan toda esta capacidad, el portador de CEPACs no puede reclamar ningún derecho a construir en el área agotada, pero puede utilizarlos en otra área de la misma OU. Lo mismo sucede en el caso de un cambio jurídico en el estatus del área.
- Los compradores de CEPACs que pagan precios muy elevados cuando los precios del suelo son altos pueden sufrir pérdidas si los precios caen en un período posterior. El comprador de CEPACs no puede pedir indemnización si el precio de los CEPACs o del suelo asignado cae.
- Las políticas económicas del gobierno federal también puede influenciar los precios de los CEPACs. Por ejemplo, cuando las tasas de interés suben el precio del suelo tiende a bajar (y viceversa).
- La agencia municipal responsable de la emisión de los CEPACs debe obedecer la legislación urbana del municipio. En línea con esto, la estructura legal de la OU puede cambiar, produciendo variaciones en la demanda de CEPACs y consecuentemente cambios en los valores de los CEPACs que se encuentran sin usar.
- La implementación de cualquier nuevo instrumento financiero lleva su tiempo hasta que es aceptado por los inversores. Esto significa que **la formación de un mercado secundario en el cual los bonos puedan ser comercializados, dándoles mayor liquidez, puede llevar un tiempo en desarrollarse**. Por esto los desarrolladores están atados a las emisiones primarias, que las decide la administración, y esto puede afectar al “timing” de los proyectos.
- En el mismo sentido, siempre que la administración tenga mucha cantidad de CEPACs para vender, va a ser difícil que se cree un mercado secundario que podría proveer de mayor liquidez a los portadores (vendedores) y una oferta inmediata a los compradores (a los compradores les conviene esperar una nueva subasta del municipio y comprar a un precio más bajo del que conseguirían en un mercado secundario).

- Los CEPACs pueden ser pagados en cuotas. La administración permite un máximo de 10 cuotas, de modo de que **el riesgo de default es posible**. Si esto ocurriera, el trabajo relacionado con los CEPACs no pagados por los desarrolladores podría detenerse, entonces el municipio tendría que decidir si usa recursos presupuestarios para terminar las obras o espera nuevos ingresos de futuras ofertas de CEPACs en el mercado.

#### *Institucionalidad:*

- Como todo nuevo instrumento financiero, los CEPACs necesitaron de un **fuerte respaldo institucional, un marco legal bien definido y condiciones de emisión claras** para lograr la confianza requerida logrando la aceptación de los inversores.
- En cuanto al marco legal cabe destacar la estructura procedimental, cuya columna vertebral es la **Ley federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) completándose con las leyes y normativa municipal**.
- En el caso particular de São Paulo los CEPACs son emitidos por la Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), quien está a cargo de la administración y de toda la información, incluyendo el programa de inversiones. Son subastados por el Banco do Brasil y la Caixa Economía Federal está a cargo de la fiscalización del proceso.
- Por último, dos consideraciones son importantes de tener en cuenta. Por un lado, **esta herramienta de captura de valor demanda no sólo un mercado inmobiliario dinámico si no también un mercado financiero robusto**. Por otro, **el manejo de las operatorias requiere una considerable experiencia de parte de los responsables públicos** que prepararán las condiciones para ofertas públicas favorables.

### **a.2.2. Política Nacional de Alquileres (Uruguay)<sup>6</sup>**

La Política Nacional de Alquileres del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay (MVOTMA) forma parte del Plan Quinquenal de vivienda 2010-2014 y desarrolla instrumentos para la reactivación del mercado de alquiler de la vivienda social, garantizando el alquiler de viviendas como opción accesible para hogares de ingresos medios y medios bajos o subsidiando hogares que requieran una solución habitacional transitoria.

La Promoción del Alquiler de Viviendas de Interés Social implica la intervención estatal para la reinserción de hogares en la trama formal de la ciudad y una contribución a la prevención de asentamientos precarios.

El objetivo de la política se centra, en líneas generales, en facilitar el acceso y la permanencia a la vivienda a través del alquiler. Dicho objetivo se alcanzará a través de la gestión de Fondos de Garantías y Subsidios mediante acuerdos entre organismos públicos o entre organismos públicos y privados. El plan implica la generación de 5.800 soluciones habitacionales.

#### *Programa Fondo de Garantía de Alquileres:*

El objetivo del programa es facilitar las condiciones de acceso a soluciones habitacionales a través de la garantía de alquiler otorgando a personas o familias, un certificado de garantía con respaldo del Estado.

---

<sup>6</sup> La información correspondiente al presente informe proviene de la pagina web del MVOTMA (<http://www.mvotma.gub.uy/>)

El programa se encuentra destinado a individuos con un ingreso líquido mensual entre 15 UR y 100 UR<sup>7</sup> que no sean propietarios de bienes inmuebles en el departamento (división territorial) en que soliciten la garantía. Asimismo, el valor del alquiler no podría superar 21 U.R. ni el 30% del ingreso del beneficiario.

Los beneficiarios depositan por única vez el 24% del monto de garantía de alquiler otorgado en el Banco de la República del Uruguay. Luego, mensualmente se les descuenta sobre el monto de alquiler del contrato un 3% mensual.

La Dirección Nacional de Vivienda es la encargada de atender el Programa y de analizar el cumplimiento de los requisitos y la documentación de los aspirantes. Se analiza la composición familiar, los ingresos, los egresos y la disponibilidad de la familia para asumir el pago de un alquiler mensual. De esta manera, la Dirección autoriza la garantía de alquiler y determina el monto a otorgar a la familia.

El Fondo de Garantía es de carácter rotatorio, con recursos propios asignados originalmente que se refuerzan anualmente de acuerdo a la planificación presupuestaria quinquenal y se incrementan con los depósitos de los beneficiarios.

A fines de 2011, el Programa facilitó el acceso a soluciones habitacionales a más de 4.000 familias que corresponden a más de 9.600 personas.

#### *Programa de Alquiler para Jóvenes:*

El programa facilita el acceso a soluciones habitacionales a jóvenes entre 18 y 29 años mediante la entrega de un certificado de garantía con respaldo del Estado.

Para acceder al programa, los jóvenes deben trabajar o estudiar y contar con un ingreso líquido individual o colectivo (de hasta 5 integrantes) entre 30 UR y 100 UR. Los solicitantes no pueden ser propietarios de bienes e inmuebles en el departamento (división territorial) en el que se solicita la garantía. Por último, el monto máximo para alquiler corresponde al valor mínimo de 22,5 UR o el 40% del/los ingresos.

Los jóvenes beneficiarios deben depositar el 12% del monto de garantía de alquiler y mensualmente se les descontará un 3% sobre el monto de alquiler del contrato.

#### *Convenio MVOTMA – Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE):*

El convenio tiene por objeto la creación de mejores condiciones para el retorno de los uruguayos residentes en el exterior. Su objetivo particular es incorporar al sistema de garantías y subsidios de alquiler de MVOTMA a los grupos familiares que efectivicen el retorno al país.

#### *Ley 18.795: Ley de Promoción a la Vivienda de Interés Social (V.I.S.):*

La Política Nacional de Alquileres tiene a su vez como objetivo el desarrollo de incentivos para la generación de oferta de viviendas de interés social destinada a renta, detallado en la ley 18.795 "Acceso a la vivienda de interés social" del año 2011.

Dicha ley, bajo el objetivo de facilitar el acceso a viviendas de sectores medios y medios bajos, promueve la inversión privada en viviendas de interés social a partir de exenciones

---

<sup>7</sup> Unidad Reajutable. Su valor a Septiembre 2013 corresponde a \$ 664,76 (u\$s 29,68)

tributarias. Asimismo, incluye exenciones tributarias para los inversores privados y la creación de un Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI). El propósito es promover la inversión privada en construcción, refacción o ampliación de un mínimo de dos hasta cien viviendas por padrón para destinarlas a la venta o al alquiler. Asimismo cuenta con una Oficina del Inversor para asesorar al inversionista en el proceso de presentación del proyecto.

### **a.2.3. Santiago de Chile**

Dada la larga experiencia chilena en programas de vivienda, se presenta a continuación una síntesis cronológica de las iniciativas que muestran el camino recorrido donde no todas las iniciativas fueron exitosas, pero donde la evolución de las correcciones llevó a los mejores resultados conocidos hasta el presente de una experiencia latinoamericana.

A partir de los años 80, Chile logró producir una gran cantidad de viviendas de bajo estándar en sus principales ciudades a través del programa *Subsidio Habitacional* cuyo objetivo era la reducción del déficit habitacional. Los actores del programa eran el Gobierno, como facilitador en una función subsidiaria, y constructores privados en su rol de ejecutores.

#### *Erradicación de asentamientos irregulares*

La producción de viviendas sociales con el subsidio habitacional durante la primera mitad de los años ochenta se aplicaba por medio de los programas de erradicación de asentamientos irregulares que se encontraban en barrios de buenos ingresos. El programa tenía como objeto otorgar compensaciones al desalojo forzado de familias que habitaba en asentamientos irregulares. Las compensaciones correspondían a soluciones habitacionales en propiedad y en carácter definitivo a los desalojados, con urbanización, en construcciones de 25 metros cuadrados en lotes de 100 metros cuadrados.

La reubicación no fue exitosa. Las familias erradicadas comenzaron a tener problemas, como la pérdida de empleo, el incremento de los costos, especialmente de traslado hacia y desde los lugares de trabajo y otros, dificultades de acceso a la educación, salud y subsidios de la red social y nuevas dimensiones de violencia e inseguridad que no existían en los asentamientos. En consecuencia, encuestas revelaban que más de la mitad de los pobladores quisieron volver a su asentamiento de origen.

Una de las mayores problemáticas que trajo el programa fue la segregación dentro de la ciudad. Sin embargo, las soluciones habitacionales fueron mejoraron en términos de calidad en el tiempo.

#### *Producción de viviendas sociales*

En Santiago se desarrolló un arranque de la producción masiva y sostenida de viviendas públicas en el período comprendido entre los años 1985 y 1997. El modelo financiero estaba respaldado por la Cámara de la Construcción de Chile. Las constructoras adquirieron grandes paños de terrenos agrícolas a bajo precio en la periferia de la ciudad en el momento de la gran crisis económica de 1982. La situación estaba dada para que el Estado subsidiario otorgase techo a los pobres, creando una nueva demanda por medio de una política basada en el subsidio a la demanda y orientada por el mercado. El programa fue exitoso en términos de su cobertura, pero adoleció de problemas por traslación de los subsidios a la oferta de constructoras y problemas de

integración de los nuevos barrios a la ciudad (implicó una gran concentración de proyectos homogéneos en sectores determinados de la periferia o zonas de expansión de la ciudad, donde las empresas ganadoras de licitación disponían sus reservas de suelo).

El Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), ente descentralizado perteneciente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y ejecutor de la política, llama la ejecución de proyectos a licitación pública en función de las metas cuantitativas trazadas por la ley anual de presupuesto. Las licitaciones definían la cantidad de viviendas a producir, el rango de valor de esas viviendas y las especificaciones técnicas reguladas por la ordenanza general de urbanismo y construcciones, sin especificar la localización de las mismas. Por su parte, las empresas, para entrar en la licitación, debían disponer de reservas de terrenos cuyo valor inmobiliario se ajustara a los montos de inversión definidos para la vivienda social y disponer de respaldos financieros correspondientes al valor de la obra.

Asimismo el Ministerio de Vivienda divide sus programas habitacionales en dos categorías: la *Vivienda Pública*, cuya ejecución es delegada por el SERVIU a empresas a través de licitaciones ya descritas que representan el 40% de las viviendas construidas con algún subsidio estatal y la *Vivienda con Subsidio* que lleva la gestión y ejecución a instancias privadas. La diferenciación se realizó bajo la necesidad de subsidiar más las viviendas dirigidas a los sectores de menores ingresos.

#### *Chile Barrio*

El programa se encontraba focalizado en los sectores en situación de pobreza y exclusión social. La misión del programa se centra en mejorar la calidad de vida de los asentamientos identificados en el catastro Nacional de Asentamientos precarios mediante la ejecución de proyectos participativos destinados a resolver su precariedad habitacional y a mejorar la calidad del entorno y las oportunidades de inserción socio-laboral. Por su parte, su objetivo es contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de los asentamientos precarios. Adicionalmente, el programa busca superar las condiciones de exclusión y marginación social en que se encuentran estas personas mediante la capacitación socio laboral. Para ello, el programa plantea cuatro ámbitos en intervención: desarrollo comunitario e inserción social; habilitación laboral y productiva; mejoramiento de la vivienda y el barrio; y apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza.

#### *Nueva Política Habitacional: Ministerio de Vivienda 2000-2006*

La adecuación de la política giró en torno a dos ejes principales: una mayor focalización de los recursos estatales hacia los sectores de menores ingresos y la consolidación de la gestión privada del subsidio habitacional. El Ministerio de Vivienda volvió a distinguir con mayor precisión sus ofertas a familias pobres (no sujetos de crédito) y las orientadas al mercado.

En relación a la acción hacia los asentamientos precarios del Programa Chile Barrio, el MINVU incorporó el programa *Un barrio para mi familia*, con el objetivo de asistir la entrega de soluciones habitacionales y fortalecer la integración social mediante acciones que permitan a los pobladores conocer y aprovechar la red social asistencial, fortalecer la organización comunitaria y mejorar la adaptación a su nueva realidad.

Asimismo creo dos instrumentos complementarios de las líneas de subsidios directos. Por un lado, el *Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda* se desarrolló para responder a la demanda de los más pobres, titulado dinámico ya que implicaba el crecimiento de viviendas de 28

a 50 metros cuadrados. A su vez, el valor de la inversión se duplicó a 300 UF de los cuales el 95% correspondía a un subsidio estatal y el 7% quedaba dedicado a equipamiento comunitario. En relación a su localización, se encontraban fuera de la mancha urbana de Santiago, produciendo concentraciones de pobreza de alta densidad y con una extremada fragmentación del suelo por sus lotes de 50 metros cuadrados.

Por otro lado, el *Fondo Solidario Concursable*, se sumó a las ofertas tradicionales de subsidio directo. En este caso, el MINVU llama a la presentación de proyectos elaborados desde la especificidad de cada contexto local, con la participación de municipios y con asistencia técnica de instancias no gubernamentales. Los proyectos no suelen superar las 100 unidades, posibilitando potenciar a la pequeña y mediana empresa constructora.

Por último, el MINVU presenta tres títulos de Subsidios Habitacionales. El primer programa, *Título I*, focalizado en familias de sectores medios con capacidad de ahorro que puedan pagar las cuotas correspondientes a un crédito hipotecario o un mutuo hipotecario, otorga subsidios para la compra o construcción de la vivienda según el precio de la misma. El programa *Título II* se encuentra dirigido a aquéllos que quieran adquirir una vivienda en zonas de renovación urbana o de desarrollo prioritario, accediendo a un subsidio preferencial en relación al monto. Las Zonas de Desarrollo Prioritario como forma de incentivar el desarrollo de focos de inversión buscan compensar la tendencia de segregación social y económica de las grandes ciudades. Finalmente, el programa *Título III* se incorpora a un conjunto de medidas focalizadas en la rehabilitación del patrimonio urbano, potenciando el desarrollo inmobiliario de zonas e inmuebles de carácter patrimonial.

#### *Iniciativas a partir del 2006:*

*Programa de Recuperación de Barrios, PRB (2006):* inicialmente “Programa Quiero Mi Barrio”, su objetivo fue recuperar 200 barrios a nivel nacional, y consideró intervención física y social. El programa ha tenido efectos limitados allí donde la escala de la segregación y los problemas sociales asociados es mayor.

*Protección al Patrimonio Familiar (PPF):* Consiste en un subsidio que permite tanto recuperar, mantener, ampliar las viviendas y también los equipamientos comunitarios. El subsidio máximo que se puede obtener por habitante alcanza los USD740, dependiendo de la comuna en la que se ubique la vivienda. Los postulantes por su parte deben aportar un ahorro base.

*Programa Concursable de Espacios Públicos:* El objetivo es desarrollar espacios urbanos de calidad que permitan contrarrestar el déficit de ciudad que la política habitacional generó, con el fin que los hogares más vulnerables puedan disfrutar de espacios públicos de calidad que promuevan la convivencia. El costo total de cada proyecto, tiene un máximo de no puede exceder de USD1.356.000 ni ser inferior a USD135.000.

*Programa de Movilidad Habitacional.* Programa que promueve que hogares emergentes que están en condiciones de acceder a una vivienda mejor puedan vender su vivienda –antes incluso del período establecido de no enajenar antes de 5 años de obtenida la vivienda con subsidio— para comprar otra adquiriendo una deuda hipotecaria para pagar la diferencia. Bajo la actual administración, se ha creado el programa “segunda oportunidad”, que permite otorgar un segundo Subsidio Habitacional a hogares propietarios de viviendas que se busca demoler como forma de erradicar barrios críticos

*Iniciativas que buscan aprovechar el suelo público bien localizado para vivienda social:* Consiste en la gestión de suelos públicos bien ubicados de modo de habilitarlos (cambiando el uso de suelo, la densidad máxima, etc.) para la construcción de vivienda social, o bien, hacer una venta de los terrenos sujeta a condiciones de integración social (cuotas de vivienda económica). El caso más importante en Chile es el proyecto Ribera Norte en la ciudad de Concepción, gestionado por el Servicio de Vivienda y Urbanismo regional desde los años 1990, el que permitió radicar a hogares de asentamientos irregulares que vivían en la zona.

#### **a.2.4. Programas habitacionales en Rosario, Santa Fe**

El Área Metropolitana de Rosario comprende al aglomerado de Gran Rosario, compuesta por diez ciudades, y 6 ciudades más pequeñas en la periferia.<sup>8</sup> Esta área se caracterizó hacia 1990 por un bajo crecimiento poblacional, asociado al proceso de desindustrialización, y la consecuente suba en el nivel de desempleo y una menor fertilidad, propia de los centros urbanos más grandes. La pobreza se expandió en el Gran Rosario de manera muy acentuada, pasando del 22,2% de los hogares en 1993 al 62,6% en octubre del año 2002. Según estimaciones de principio de década, el 34% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 28,6% era indigente. Un 70% de estas situaciones involucraba a jóvenes entre 20 y 29 años. En el año 2002, el Gran Rosario alcanzó la tasa de desempleo más alta conocida hasta ahora, un 24,3%. La tasa de desocupación que ya había comenzado a descender en el año 2003 a un 22,4% baja en el año 2004 a un 17,2%.

Bajo estas condiciones, la provincia de Santa Fe estableció sucesivos programas de vivienda y hábitat a través de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. El Servicio Público de Vivienda, de la Municipalidad de Rosario, sirvió como unidad ejecutora, y en muchos casos también como planificadora, de los programas a nivel local. Su autarquía le ha permitido desde los años '80 llevar adelante diversos programas de regularización de lotes y construcción de viviendas. El primer programa de magnitud fue el Plan Convivencia, y paralelamente el Programa Arraigo, en conjunto con financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, de regularización de lotes.

##### **i. Rosario Hábitat:**

Este programa fue iniciado en 2000 en conjunto con financiamiento del BID, con el fin de mejorar la infraestructura en asentamientos irregulares en la ciudad. Fue producto del Plan Estratégico Rosario de 1998, y fue reconocido por incorporar al proceso la planificación participativa, incluyendo a todos los actores relevantes.<sup>9</sup> Se trató de la primera experiencia como unidad ejecutora municipal en presentar un proyecto de desarrollo urbano ante un organismo multilateral (Arqueros, et. Al., s/d).

Según estudios de base se calculaban 91 asentamientos con 115.000 habitantes, representando el 13% de la población total de la ciudad. El 49% de las viviendas se encontraba construido de forma precaria; el 99% tenía energía eléctrica, pero sólo un 15% eran instalaciones legales; el 95% contaban con agua, de las cuales 24% dentro de la vivienda y 71% fuera de la vivienda y las conexiones en su gran mayoría también eran clandestinas; la totalidad tenía algún tipo de baño, pero en su mayoría eran del tipo letrina y sólo el 21% tenía arrastre de agua,

---

<sup>8</sup> Esta definición se basa en el plan previo, "Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario" de 2004.

<sup>9</sup> Plan Estratégico Rosario Metropolitana, web: [www.perm.org.ar](http://www.perm.org.ar)

mientras en la ciudad formal, 95% de las viviendas contaban con baños con inodoros y arrastre de agua; no existían los servicios cloacales, y los pozos ciegos eran construidos de manera inadecuada.

Se le asignó una partida de USD 71 millones, siendo un 60% proveniente del BID, y en 40% de la municipalidad de Rosario. Se implementó a través de 11 proyectos diferenciados, de manera mejorar la eficiencia en la coordinación y disminuir así el riesgo, y proveer economías de escala, gestionados por el Servicio Público de la Vivienda, dependiente del municipio. Esta organización reunió para cada caso a los actores estratégicos implicados: vecinos beneficiarios y aledaños, asociaciones vecinales, representantes del BID y del gobierno nacional. Su implementación está acompañada por un monitoreo sobre la planificación presupuestaria, de calidad y del uso del tiempo.

Las etapas del proyecto consistieron en:

- Formulación inicial: recolección y análisis de información sobre los asentamientos para establecer las estrategias posibles de intervención. Se toman distintos indicadores socio-demográficos, siendo la factibilidad de titularización el principal para definir la factibilidad de intervención. Se estima el costo del proyecto y se identifican los actores claves.
- Planificación ejecutiva: se reciben y documentan las expectativas de los beneficiarios. Con ello se delinea el draft final sobre la operativa del proceso.<sup>10</sup>
- Ejecución: implica un ciclo permanente de monitoreo y revisión de la implementación.

Hacia 2010, esta forma de intervención generó importantes resultados, no sólo desde los aspectos estrictamente habitacionales, como lo es la vivienda, infraestructura y equipamiento.<sup>11</sup> Las auditorias sociales y las técnicas de mediación han permitido a los vecindarios fortalecer las redes sociales y la futura sostenibilidad de la vida en comunidad. Los indicadores muestran que los niveles de seguridad se han incrementado sustancialmente como resultado del programa y una encuesta de satisfacción mostró que el 74% de los residentes sienten que la seguridad ha mejorado en sus vecindarios. *En cuanto a la regularización, se llevó a cabo una reforma en el código urbano, sobre los usos del suelo, para permitir así el loteo y la extensión de las vías de acceso.* Estudios posteriores han demostrado que la regularización final de los terrenos fortaleció la inclusión de los beneficiarios y alentó así a la inversión privada (Almansi, 2009). El enfoque fue integral, dado que a la provisión de servicios de infraestructura y domiciliario y a la mejora de viviendas se sumó la atención social de los hogares en aspectos de educación, salud, mejora de empleabilidad, etc.

Este programa encuentra continuidad a través del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM), el cual plantea el proyecto “Rosario + Hábitat”, vinculado al mejoramiento de asentamientos informales. Se calcula una demanda de aproximadamente 23.000 familias quienes viven en estos barrios. En línea con la propuesta inicial ante el BID, continúa con acciones similares sobre una extensión mayor del territorio.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Este tipo de metodología de planificación recibió reconocimiento internacional por dar lugar a un abordaje participativo y multisectorial. Ver Saborido, M. (2006) “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: Provisión y mejoramiento de la vivienda”. Documento de proyecto, CEPAL.

<sup>11</sup> Banco de Buenas Prácticas, web: <http://www.bancodebuenaspracticas.org/proyecto.php?idp=130>.

<sup>12</sup> Plan Estratégico Rosario Metropolitana, *op. Cit.*



La mayor parte de estos programas vigentes se abocan a la construcción de viviendas unifamiliares o complejos habitacionales con fondos federales y/o provinciales, como también a la extensión de infraestructura y provisión de equipamiento comunitario. El más significativo es el Programa Habitacional Rosario Norte, iniciado en 2011, que cuenta con una proyección de 4500 viviendas sobre un predio de 167,78 ha.

#### **ii. Programa Crédito Argentina del Bicentenario (ProCreAr)**

Este programa, financiado por fondos del AnSes, plantea la construcción de 500 viviendas sobre terrenos nacionales, los cuales suman 15 hectáreas provistas por el Banco de Tierras del municipio. Ya se encuentra funcionando en Granadero Baigorria, Venado Tuerto y Santa Fe.

#### **iii. Programa Viviendas para Sectores Medios**

Se inició a fines de 2010 con fondos provenientes del Banco Municipal y gestionado por el Servicio Público de la Vivienda. Cuenta con 3 proyectos, dos en la zona sur, y uno en el noroeste. El primer proyecto consta de 22 núcleos habitacionales. Se modela bajo la forma de construcción estatal tradicional, mediante licitación pública a constructores privados. Está dirigido para familias que cuenten con ingresos entre 3500 y 7000 pesos mensuales, y habiten en zonas aledañas sin vivienda propia.

### **a.3. La descentralización de la política de vivienda como eje de las “mejores prácticas”**

Desde los años 90, la organización fiscal tanto en países federales (donde es un hecho intrínseco a la naturaleza del sistema) como en los países unitarios ha tendido a la descentralización o desconcentración de atribuciones y responsabilidades. En el caso de la política de vivienda las experiencias son variadas. En los países más avanzados la descentralización es de larga data. En los países en desarrollo de la región latinoamericana la descentralización ha avanzado lentamente. La principal ventaja de la descentralización es la mejor adecuación de las iniciativas públicas a las demandas de la población. En el caso de la vivienda y el hábitat, la propia naturaleza local del tema sugiere, desde el inicio, la conveniencia de evaluar estos mecanismos.

La síntesis de las mejores prácticas en este aspecto reconoce lo siguiente:

- los gobiernos subnacionales tienen el potencial para enriquecer el desempeño de los programas de mejoramiento barrial y uso del suelo y participar activamente en la planificación, gestión y ejecución de los programas de acceso a la vivienda nueva y su mantenimiento.
- El gobierno central tiene, a su vez, ventajas para la solución de las fallas del mercado de crédito para la vivienda, mientras los niveles descentralizados pueden aportar soluciones para el fortalecimiento del mercado de microfinanzas.
- En un nivel más ambicioso, los gobiernos subnacionales podrían combinar los programas de vivienda con programas de desarrollo económico local para potenciarlos. La eficacia en la gestión fiscal subnacional; la existencia de un nivel adecuado de correspondencia fiscal entre

gastos y recursos y la disponibilidad de capacidad específica para la administración de estos programas son factores necesarios para el éxito de una política de vivienda descentralizada.

- Al gobierno central, como garante de la equidad interpersonal, le corresponde mantener su rol de financiador principal de los subsidios directos a la demanda y ejercer el control del desempeño de los gobiernos subnacionales en su uso.

Además, en el caso de América Latina cabe agregar que la descentralización puede mejorar los programas de vivienda bajo algunas condiciones:

- el *financiamiento* debe ser adecuado, compartido entre los niveles de gobierno bajo un diseño de incentivos con monitoreo y la *capacidad de gestión* a nivel local debe estar probada antes de descentralizar.
- Las *grandes metrópolis* latinoamericanas están en condiciones de implementar programas muy descentralizados, que deben incluir tanto el acceso a la propiedad como el alquiler de viviendas.
- En América Latina y el Caribe es importante incluir *la doble vía* de mejoramiento barrial y disponibilidad de lotes con servicios.

## Referencias bibliográficas

### Generales

Bay Area Economics (2010). Affordable Housing Best Practices and Funding Study.

City of Portland Bureau of Planning and Sustainability (2010). Housing & Community Development Symposium.

Clichevsky Nora (2006). Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. CEPAL.

Cristini, M. y R. Moya (editores, 2008). Ciudades y Calidad de Vida en América Latina y el Caribe: Evolución histórica y comparación internacional, FIEL.

Freire, Ferguson, Lima, Cira & Kessides, The World Bank's 2005 International Urban Research Symposium.

*Best Practices: Housing Tools and City Strategies* (2008). EJP Consulting Group, LLC.

Gonzales Arrieta (2005). El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos, CEPAL.

Gurran, N, V. Milligan, D. Baker, L. B. Bugg and S. Christensen (2008). New directions in planning for affordable housing: Australian and international evidence and implications, Australian Housing and Urban Research Institute, Sydney Research Centre, June 2008, AHURI Final Report No. 120.

New York State Home and Community Renewal (<http://www.nyshcr.org/>).

New York Housing Authority New York Housing Authority  
<http://www.nyc.gov/html/nycha/html/home/home.shtml>

United Nations Economic Commission for Europe (2010). Housing Finance Systems for Countries in Transition.

### **Bibliografía de Casos Latinoamericanos**

Bolsa de Valores do Estado de São Paulo - <http://www.bmfbovespa.com.br/>

Banco de Buenas Prácticas, web:

<http://www.bancodebuenaspracticas.org/proyecto.php?idp=130>

Lei Federal 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) – Disponible en:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)

Lincoln Institute of Land Policy “Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina” 2010.– Disponible en:

[http://www.lincolnst.edu/pubs/1767\\_Perspectivas-urbanas](http://www.lincolnst.edu/pubs/1767_Perspectivas-urbanas)

Maleronka, C. y F. Furtado (2013). “El Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades” en Foro Latinoamericano sobre instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador – Mayo 5 al 10, 2013

Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. “La vivienda social en la Nueva Política Habitacional, Tercer Gobierno de la Concentración (2000-2006)”

Plan Estratégico Rosario Metropolitana, web: [www.perm.org.ar](http://www.perm.org.ar)

Rodriguez, Alfredo y A., Sugranyes. “ Los Con Techo: Un desafío para la política de vivienda social”. Ediciones Sur.

Sabatini, F y P. Mora (2013). Subsidio a la integración social urbana en Chile. Presentado en el Seminario Instrumentos Notables de la Intervención Urbana. Quito, Ecuador, Mayo 2013.

Saborido, M. (2006) “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: Provisión y mejoramiento de la vivienda”. Documento de proyecto, CEPAL

Sandróni, P. “Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo” en Foro Latinoamericano sobre instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador – Mayo 5 al 10, 2013

Sandróni, P. “Experiencia reciente con la recuperación de plusvalías en São Paulo, Brasil” Lincoln Institute of Land Policy, Land Lines - julio de 2011.

## **b. Crecimiento urbano e instrumentos de regulación de usos del suelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)**

### **b.1. Características del crecimiento urbano en la RMBA**

Las previsiones de Naciones Unidas indican que en los próximos veinte años la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) seguirá siendo parte de las primeras treinta megaciudades en el mundo con más de 10 millones de habitantes.<sup>13</sup> En esta sección se describe el crecimiento en las últimas décadas. Haciendo foco en la expansión urbana entre 1990 y 2010, es posible identificar algunos determinantes del crecimiento, incluyendo los aspectos regulatorios (en particular el Decreto Ley 8912), de mercado (tal como los niveles de provisión e inversión en servicios infraestructura, preferencias de mercado, acceso a crédito), y las políticas de transporte (tal como desarrollo vial, tarifas de transporte público) que han fomentado o inhibido ciertos tipos de desarrollo en la zona.

#### ***b.1.1. Desarrollo de baja densidad***

El proceso de urbanización de la Región Metropolitana de Buenos Aires se caracteriza por la baja densidad del desarrollo. Buenos Aires es una metrópoli de área extensa y de baja densidad de población. En 2010, su extensión abarca más de 2.500 kilómetros cuadrados, con una densidad poblacional de 5.118 hab/km<sup>2</sup>. Esta cifra ubica a Buenos Aires muy por debajo de áreas metropolitanas en América Latina como la de Sao Paulo (8.333 hab/km<sup>2</sup> en 2007), Bogotá (14.755 hab/km<sup>2</sup>) o Ciudad de México (6.671 hab/km<sup>2</sup> (CAF, 2007)).<sup>14</sup> El crecimiento urbano en la RMBA ha incluido áreas que no cuentan con infraestructura de servicios públicos.

#### *Crecimiento: Densificación, Extensión Urbana y Desarrollo discontinuo*

La tasa de crecimiento en el Aglomerado de Buenos Aires (GBA) en la década 1990-2000 (17 %) ha sido significativamente inferior al de otras áreas metropolitanas en Argentina y en América Latina, aun en comparación con ciudades de tamaño semejante en el mundo (mayores a 1000 km<sup>2</sup>). Sin embargo, esta tasa de crecimiento aumenta a 41 % durante la década 2000-2010, según datos obtenidos mediante el análisis de imágenes satelitales Landstat (Goytia y Pasquini, 2012).<sup>15</sup>

---

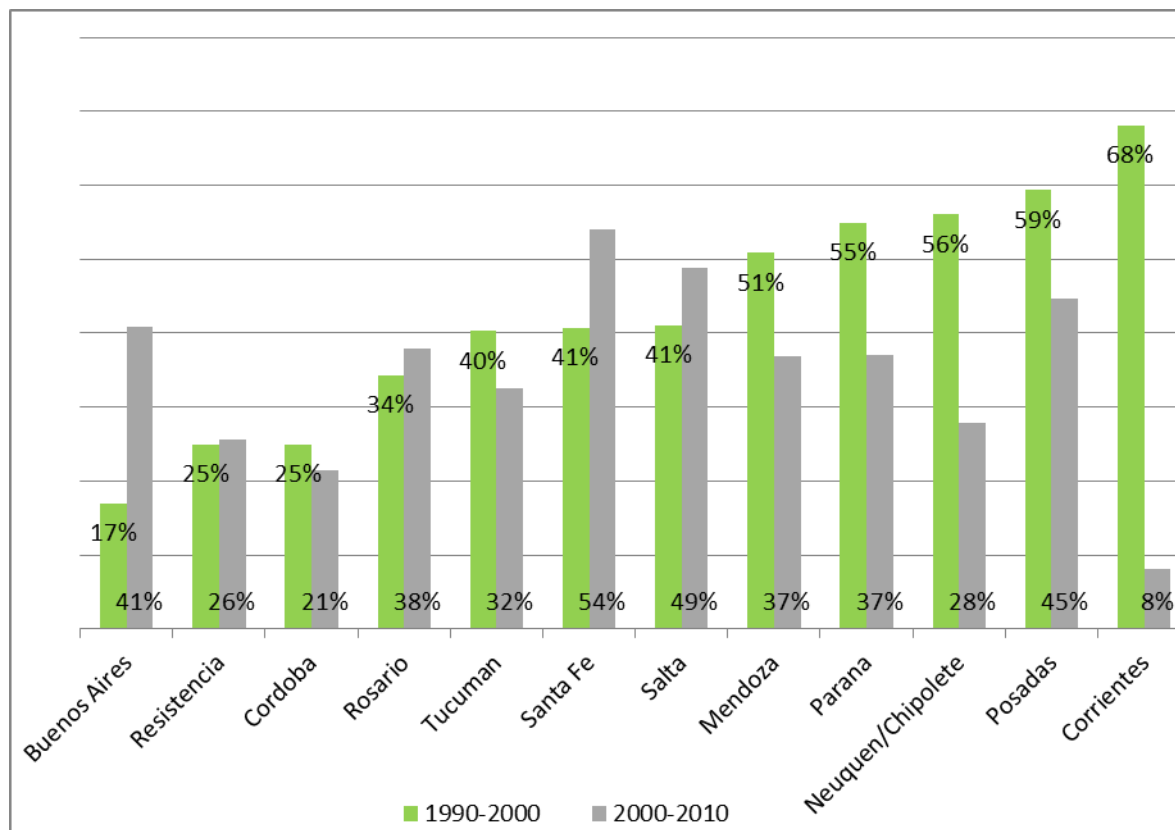
<sup>13</sup> Es en contraste con su alto grado de concentración urbana, que la Argentina no ha planteado estrategias específicas para sus ciudades o mega-ciudades y, sólo recientemente, se ha llamado la atención sobre estos fenómenos. En el caso de la Unión Europea, se reconoció explícitamente que los planes urbanos no deberían referirse a los límites dispuestos por fronteras administrativas, sino a aquellos dispuestos por regiones funcionales, que son definidas en base a la concentración de empleo y a su esfera de influencia. Una iniciativa en esa dirección han sido los *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires* (2009).

<sup>14</sup> "Observatorio de Movilidad Urbana Para América Latina (OMU)" (Banco de Desarrollo de América Latina CAF, 2007), <http://omu.caf.com/>.

<sup>15</sup> En base a la metodología desarrollada por Angel, Parent, Civco, Blei (2011)

Gráfico 1

Cambios en el porcentaje de suelo Urbano y Suburbano en los Aglomerados de Argentina. 1990-2000 y 2000-2010. (Base 100=1990)



Fuente: Goytia y Pasquini (2012)

La región creció con considerable desarrollo en extensión y en forma discontinua. Por ejemplo, sólo 20 a 25 % del total del crecimiento de Buenos Aires en las últimas dos décadas ha sido por densificación de áreas existentes. La principal característica del crecimiento ha sido el desarrollo de baja densidad en extensión (55 % y 60 % del crecimiento en los periodos 1990-2000 y 2000-2010, respectivamente) pero también discontinuo o tipo “leapfrog.” Si bien el crecimiento disperso y discontinuo del GBA no es único entre las grandes ciudades suramericanas, el patrón es más acentuado que en otras ciudades. Mientras que el 13% de la nueva área construida entre 1989 y 2000 en Sao Paulo fue en áreas discontinuas, en Buenos Aires fue el 7% en ese periodo y 19% en el periodo 2000-2010 (Goytia et al, 2013).

Este tipo de desarrollo discontinuo y de baja densidad tiene algunos efectos en el territorio. En primer lugar, se incrementan los costos de la provisión de servicios infraestructura. En cuanto a los servicios, las bajas densidades urbanas se traducen en mayores longitudes de redes de infraestructura y en el caso de agua potable. Las limitaciones de la cobertura de las redes de agua y cloaca han dificultado la renovación, regeneración y redesarrollo urbano, ya que la red no tiene la capacidad para soportar densidades mayores. Asimismo, la expansión de la red de infraestructura de servicios públicos para proveer de éstos a una población en continuo crecimiento ha estado limitada en la última década por la estructura tarifaria de los servicios

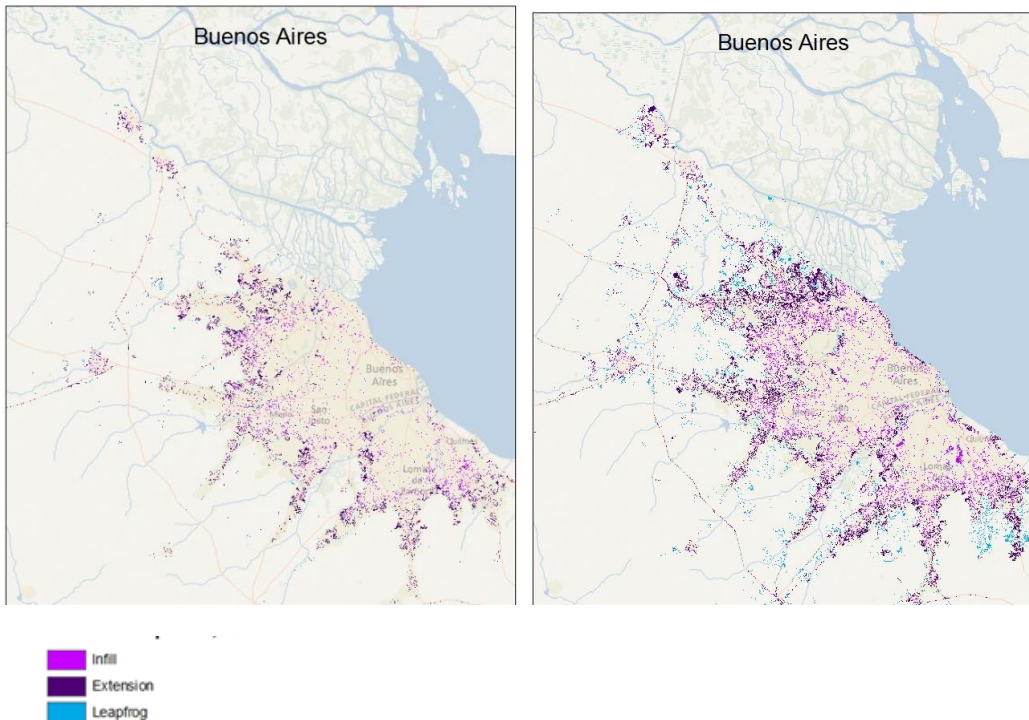
públicos que hace que la capacidad financiera para expandir la infraestructura haya sido muy limitada (CAF, 2010). Esto se traduce en la persistencia del déficit de los servicios de infraestructura –por ejemplo agua y en mayor medida los servicios de saneamiento y cloaca- en la región.

### Mapa 1

#### Expansión Urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA): 1990-2010

Crecimiento RMBA (1990-2000)

Crecimiento RMBA (2000-2010)



**Fuente:** Análisis Espacial (CIPUV, 2012)

Asimismo, a mayores distancias aumentan también los costos individuales de desplazamiento, ya sea por transporte público o privado. Pero muy especialmente, uno de los principales efectos es que la suburbanización explayada hace menos viables el transporte público ya que éste se beneficia de economías de densidad. Con la descentralización de residencias y lugares de trabajo, resulta menos eficiente conectar los puntos con transporte público. Se incrementa la dependencia de medios de transporte motorizados, lo que puede afectar los costos externos - congestión y contaminación del aire.

## b.2. La regulación de usos del suelo en la región

En Argentina, la planificación y ordenamiento territorial corresponde a las administraciones provinciales y municipales. A través de las respectivas Constituciones Provinciales y leyes, estas fijan las competencias de sus municipios. Argentina no cuenta con normas o procesos homogenizados, ni una terminología compartida en los parámetros

regulatorios del uso de suelo en los municipios. En particular, la legislación existente se halla conformada por una serie de reglas – leyes, decretos y ordenanzas – promulgadas por los gobiernos provinciales y municipales, muchas veces en forma dispersa. El anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable de COFEPLAN -elaborado en 2009-2010- se prefigura como una Ley Marco, que complementa la legislación provincial o local preexistente en competencias de las entidades públicas en relación al ordenamiento y desarrollo territorial y define Instrumentos políticos, administrativos y técnico-operativos de aplicación.

En este contexto, en la actualidad, la mayor parte de los Gobiernos provinciales delegan totalmente las atribuciones con respecto al ordenamiento y regulación del uso del suelo en los gobiernos municipales, mientras que solo unas pocas, como la Provincia de Buenos Aires, fija a través de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, Decreto Ley 8912/77, los parámetros básicos para el uso del suelo a nivel municipal.

La ley ha impactado el proceso de urbanización de la región desde su sanción hace más de tres décadas. Entre los aspectos positivos se destaca la introducción de herramientas de gestión de la planificación tal como los principios de zonificación y las etapas del proceso de planeamiento urbano –la delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, planes directores (para nuevas centralidades), y planes particularizados-. Asimismo, la ley afectó también el tipo de desarrollo ya que la fijación de ciertos parámetros para la subdivisión de suelo - lote mínimo de 300 metros cuadrados y el requerimiento de que el desarrollador provea los servicios de infraestructura- generaron mayores incentivos para impulsar desarrollos de baja densidad, donde los costos de provisión de infraestructura son menores. Asimismo, el consumo mínimo de 300 m<sup>2</sup> de suelo como unidad de lote para la construcción de vivienda, al que se suma el costo de la infraestructura, interrumpió la producción de suelo accesible para hogares de bajos ingresos, quienes no podrían afrontar los costos que la normativa implicaba. La oferta de suelo y vivienda se concentró en productos dirigidos a hogares de ingresos medios y altos, particularmente en urbanizaciones cerradas.

Es importante señalar que, con anterioridad a la promulgación del Decreto Ley 8912/77, los “loteos populares” constituyeron un factor relevante en el acceso a la vivienda de vastos sectores de la población -desde 1950 a 1977. Estos desarrollos eran producidos por desarrolladores privados, quienes financiaban en hasta 100 cuotas mensuales la oferta de lotes para hogares de bajos ingresos y sin infraestructura, donde estos hogares fueron construyendo progresivamente su vivienda (Goytia y Lanfranchi, 2009).

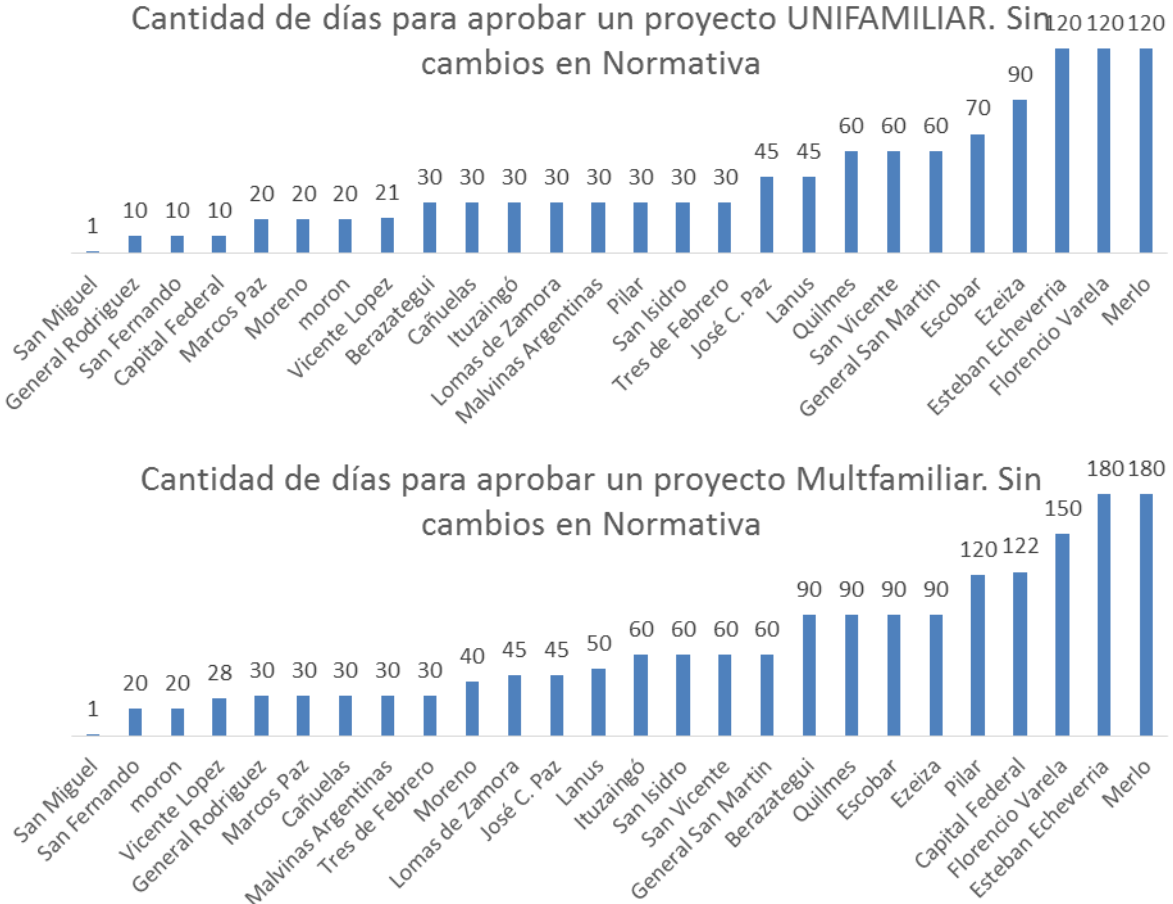
Paralelamente, el mercado informal de suelo y vivienda, mediante la densificación de las villas miseria existentes y el desarrollo de nuevos asentamientos, ha sido parte del crecimiento urbano en la RMBA satisfaciendo las necesidades de vivienda de los hogares de más bajos ingresos (PNUD, 2009).

Existen diferencias significativas en los instrumentos regulatorios que aplican los municipios en la región. Las variaciones principales se encuentran en la existencia de planes de ordenamiento municipal incorporados al marco normativo municipal y la asignación (zonificación) de los usos, los costos y tiempos de aprobación de los proyectos- tanto aquellos que requieren de un cambio en la normativa, como aquellos de carácter regular de aprobación de construcciones unifamiliares y multifamiliares, y la aplicación de instrumentos de política urbana como la contribución por mejoras en el financiamiento de infraestructura y pavimento, los instrumentos para la captación de suelo para la construcción de vivienda de interés social, o la efectiva implementación de programas de regularización dominial (Goytia et al, 2010). La experiencia de los países desarrollados como USA o UK, confirma que la regulación del uso del

suelo tiene efectos económicos. La interacción del mercado de suelo y su regulación determina no sólo el acceso de la población a un amplio espectro de bienes públicos, sino también las características del crecimiento urbano, e incluso el desarrollo informal de suelo, a través del efecto de la regulación del uso del suelo más restrictiva en reducir la oferta de suelo urbano y el consiguiente incremento del precio del mismo. Las buenas prácticas internacionales, expuestas recomiendan reducir la complejidad de la regulación que lleva a generar escasez de suelo urbanizado (Freire et al, 2007).

Estudios recientes para el GBA indican que los costos son afectados por las demoras en los procesos de aprobación, las restricciones impuestas por los estándares y parámetros de edificación, como el lote mínimo, las alturas máximas (FOT, factor de construcción total) y el ratio de ocupación del suelo (FOS, Factor de Ocupación del Suelo), (Goytia and Pasquini, 2010; Monkkonen y Ronconi , 2013), entre otros factores que también han sido señalados en la evidencia empírica internacional ( Glaeser and Gyrko, 2003; Glaeser and Ward, 2009) y de America Latina ( Biderman, 2009). Como muestra el siguiente gráfico, el tiempo requerido para la aprobación de proyectos de obra son relativamente altos, con un máximo de 120 días en los unifamiliares, y de 180 días en los multifamiliares.

**Gráfico 2**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Regulación de Usos del Suelo, 2011, CIPUV.



### ***b.2.1. Legislación urbana de la Ciudad de Buenos Aires***

En la Ciudad de Buenos Aires, los instrumentos de planificación, gestión y seguimiento de las cuestiones urbanísticas y ambientales están comprendidos en el actual **Código de Planeamiento Urbano** CPU, sancionado en 1977 (modificado en 1989 y en 2000/ Ley 449), y condicionado a su vez por leyes fundacionales de la autonomía de la ciudad (ley 71) y el **Plan Urbano Ambiental** (PUA), Ley N° 2930/2008.

El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (PUA) tiene como objetivo constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real, tal que dé respuesta acabada al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes (Art. 3, Ley 2930)

De acuerdo a lo establecido en el Título Segundo, Capítulo Cuarto de la Constitución de la Ciudad y en la Ley N° 71, el Plan Urbano Ambiental en su Art.4 postula que la Ciudad de Buenos Aires desarrolle a pleno su rasgo de Ciudad Plural, constituyendo un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales. También, se propone ser una Ciudad Saludable, en cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir de provisión adecuada de infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos.

En cuanto a vivienda y hábitat, el Art.8º del PUA establece como objetivos tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental del hábitat residencial en su conjunto, Se incluyen los lineamientos para la promoción de la función residencial, a través de acciones tales como promover la residencialización del Área Central con vistas a su revitalización y diversificación funcional; promover la densificación de zonas no consolidadas y de baja densidad próximos a servicios de transporte público de alta capacidad y promover la conformación de tejido urbano y ocupación residencial en los sectores desocupados o con usos no consolidados, comprendidos entre Villa Lugano y Villa Soldati, y entre Flores Sur y Villa Soldati.

El marco normativo establece instrumentos de planeación, de gestión, de financiamiento y fiscales, normativos e institucionales.

Entre los *instrumentos de planeación*, se definen i) **Áreas de Desarrollo Prioritario**, como espacios delimitados para objetivos de renovación urbana; ii) **Áreas de Protección Histórica** y iii) **Planes de Sector**, destinados a profundizar las propuestas del PUA en las Áreas de renovación Urbana o en cualquier otra zona de la ciudad que lo requiera.

Los *instrumentos de gestión* para la renovación son:

- El **Convenio Urbanístico** en sus distintas formas (Convenios Urbanísticos Generales, Convenios Urbanísticos Especiales y Consorcios de Desarrollo Urbano) es el instrumento para la gestión utilizado para la aplicación del Plan. Están definidos en el Código de Planeamiento Urbano (Cap. 8) y en la Ley 2.930 (2008). Los instrumentos de gestión para el gerenciamiento, tienen como objetivo general concretar eficazmente las intervenciones determinadas por el Plan, aplicar el marco y los instrumentos legales vigentes y promover la participación de la iniciativa privada en la gestión urbanística.

La propuesta de implementación de estos instrumentos procura que las operaciones de desarrollo urbano promuevan la actuación interjurisdiccional y la iniciativa privada en la transformación del territorio. Básicamente, constituyen modelos asociativos y contractuales que deben tener su correlato normativo y de procedimiento, estableciendo claramente las relaciones entre la administración y los interesados, ya sean propietarios o promotores, instituciones públicas o privadas.

Convenios Urbanísticos.

Están incluidos en el Capítulo 8.4. del Código de Planeamiento Urbano y se los redefinirá en la misma oportunidad. Conciernen a acuerdos celebrados entre el Poder Ejecutivo u organismos descentralizados de la Administración y personas físicas o jurídicas. También podrán ser objeto de contratos interjurisdiccionales.

En el Código vigente pueden ser de dos tipos: los Convenios Generales, que se refieren a cualquier sector de la Ciudad, y los Convenios Especiales, que son los relativos a la preservación del patrimonio urbano, arquitectónico y paisajístico y a las áreas de desarrollo prioritario. Son mecanismos destinados a resolver situaciones insuficientemente previstas por las normas vigentes. Se considera que su utilización deberá estar restringida a casos en los cuales resulte evidente que su objeto y las correspondientes contraprestaciones, no obstante el interés privado eventualmente involucrado, puedan considerarse de nítido interés público.

- **Banco de Tierras e Inmuebles.**

El Banco de Tierras e Inmuebles es un Instrumento de promoción del desarrollo urbano establecido por la Ley Nº 71. Tiene el objetivo de asegurar la disponibilidad de tierras e inmuebles para el desarrollo de las acciones derivadas de los lineamientos del PUA, mediante su adquisición y/o disposición anticipada. Debe funcionar logrando una operatoria ágil y transparente orientada a programas relativamente inmediatos, evitando que se convierta en una reserva general para intervenciones indeterminadas.

- La figura de la **adquisición fiduciaria de inmuebles** se aplica a las operaciones de renovación urbana, y permite asegurar los activos y su uso para acceso a la financiación.
- En el caso de las Áreas de Protección Histórica, el CPU contempla la **Transferencia del Derecho de Construcción**, proponiéndose la expansión de su aplicación para que pueda ser utilizado en todos aquellos casos en que reporte beneficios para la ciudad. El instrumento implica transferir el potencial constructivo de áreas que se pretende mantener desocupadas, destinar a usos públicos o impedir su densificación (por ser poco adecuadas), a otros terrenos que no presenten estas condiciones.

Los instrumentos de financiación e incentivos fiscales son:

- La Ley Fiscal establece el cobro en forma conjunta de la **Contribución Territorial** y de la **tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL)**.
- La Ley Tarifaria establece **alícuotas de Contribución Territorial para los terrenos baldíos**, de acuerdo a valores de reposición, que se consideran hoy muy desactualizados.
- **Tributos y tasas** : «la posibilidad de incluir conceptos de equidad y progresividad como el de captación de plusvalías urbanas generadas por **obras públicas y/o cambios normativos** en la regulación de usos y permisos de construcción»
- **Contribución por mejoras**: Ley 2930 (2008), Art 23, obliga a todo propietario de un inmueble que ha sido beneficiado por obras públicas, a pagar las contribuciones que se establezcan, como compensación parcial del plusvalor que se ha generado en su propiedad.

- El Código Fiscal contempla el cobro de la **mayor valorización provocada por inversiones**, utilizado para el cobro de la valorización debida a obra pública constituyendo el "Fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos" (PUA, 2008).

Los *instrumentos normativos* son el conjunto de disposiciones que regulan la construcción y el uso del suelo en la ciudad y se articulan en códigos. Además del propio Código de Planeamiento Urbano (CPU), el GCABA cuenta con Códigos de la Edificación (CE), de Preservación de la Contaminación (CPC) y de Habilitaciones y Verificaciones (CHV), además de normas singulares que hacen referencia a diversos aspectos del espacio público. Asimismo, se establece un proceso de estudio y sanción de normas parciales específicas -que respondan a las prioridades establecidas por el Plan Urbano Ambiental y a los propios procesos de cambio de la ciudad- reconociendo como prioridades para elaboración de esas normas, las siguientes situaciones:

- Áreas de promoción: áreas cuyo deterioro hace necesario recuperarlas mediante programas, proyectos y criterios de gestión específicos;
- Áreas vacantes: áreas para desarrollar nuevos programas y equipamientos sociales;
- Áreas a modificar: áreas que sufrirán transformaciones en su carácter y escala por implementación de nuevos programas y obras de infraestructura;
- Áreas a preservar
- Áreas consolidadas: generalmente de alta densidad, en las que se deberá establecer una codificación de detalle.

En relación a los *instrumentos institucionales*, el Artículo 25 de la Ley establece que los diversos lineamientos e instrumentos del PUA deben ser decididos e implementados en marcos participativos que aseguren el consenso y la adecuación a las expectativas de los habitantes de la ciudad mediante la intervención metódica y ordenada, sean las organizaciones sociales y comunitarias como también los ciudadanos a título particular. Estos incluyen la Audiencia pública, instituida por la Constitución como mecanismo de participación directa y la Comisión Asesora del Consejo del Plan Urbano Ambiental.

### ***b.2.2. Los Distritos y la renovación urbana en la CABA***

En los últimos años, Buenos Aires ha contado con el uso de algunos instrumentos regulatorios orientados a la renovación urbana, que han sido aplicados para resolver situaciones urbanas muy específicas en determinadas áreas centrales de la ciudad. Por ejemplo, el Art. 29. Establece que se abocará como desarrollo prioritario un Programa de Actuación sobre la temática Revitalización de la Zona Sur. Asimismo, a través de la Ley 71 (1988, GCABA) se señala como objetivo que se debe generar condiciones apropiadas para la modernización y diversificación de la actividad productiva a través del mejoramiento del desempeño de los sectores ya existentes, como también de la atracción de nuevas actividades.

Estos principios están plasmados en la política de Distritos que lleva a cabo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Mediante la promoción de distritos definidos como instrumentos de política urbana, se contribuye, a través de la transformación de los usos del suelo y renovación urbana, a mantener la actividad productiva y la generación de valor económico y empleo en la ciudad. Las áreas de desarrollo específico surgen a partir de la creación del Distrito Tecnológico (Ley 2972/09), seguido por el Distrito Audiovisual, de las Artes (Ley 4353) y más recientemente el

del Diseño. Estas intervenciones, actúan en gran parte sobre áreas de la ciudad que poseen inmuebles vacantes y subutilizados -en áreas linderas al centro de la Ciudad- las cuales han perdido actividad económica debido a los cambios en la localización de ciertos usos (por ejemplo, industria manufacturera) hoy radicados en áreas suburbanas.

El Distrito Tecnológico y del Diseño, son intervenciones que buscan crear un clúster de actividades productivas y la renovación del área sur de la ciudad, proporcionando los incentivos adecuados para que diversos actores se relocalicen en áreas de la ciudad que se encontraban subutilizadas. Estas presentan un alto potencial de constructibilidad, y están dotadas de excelente accesibilidad y una cobertura plena de servicios de infraestructura (Ministerio de Desarrollo Económico, GCABA, 2013). Con el objetivo de reestructurar, densificar y renovar el área y brindar los incentivos para la radicación de nuevas actividades, se han desarrollado estas iniciativas que tienen como eje fomentar el desarrollo de un clúster de empresas mediante una serie de incentivos fiscales destinados a las empresas y hogares que allí se localicen (Ley 2972, GCABA, 2008)<sup>16</sup> (Goytia et al., 2010).

La acción pública ha facilitado la aplicación de instrumentos para estimular la iniciativa privada. El Distrito Tecnológico ( Ley 2972, Art.20) y el del Diseño, incluyen expresamente la participación del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, para que adopte las medidas necesarias a fin de implementar líneas de crédito preferenciales tendientes a financiar la adquisición de vivienda única familiar por parte de los empleados en relación de dependencia, docentes y estudiantes, de beneficiarios inscriptos en el Registro de Empresas TIC, o de las instituciones educativas referidas en el Artículo 22 de la Ley, respectivamente, siempre que la vivienda se encuentre ubicada dentro del Distrito. Así también, los empleados de las empresas que se localizan en el DT estarán exentos de pagar tasas municipales por 10/15 años.

Sostener una política de recuperación del área central podría aún enfatizar su objetivo propiciando una mayor variedad de instrumentos -o incentivos regulatorios que estuviesen focalizados en incluir a un mayor grupo de hogares para que se localicen en estas áreas en desarrollo.

Es en la localización residencial donde existe espacio para incrementar la diversidad de operatorias que atiendan las necesidades de vivienda de un grupo mayor de hogares que al que actualmente se dirigen los programas. Mediante la inclusión de incentivos particulares e instrumentos de políticas de suelo que flexibilicen algunos estándares o premien cierto tipo de desarrollos u oferta de vivienda en ciertas áreas definidas y para ciertos grupos de hogares, tal como los enunciados en las secciones iniciales de este informe, podría mejorar la oferta de vivienda para varios segmentos del mercado, en especial los hogares de ingresos medios y medios bajos. Más allá de su contribución al acceso a la vivienda, un efecto importante es que la densificación de estas áreas contribuye a reducir los términos de tiempos de desplazamientos y congestión que afectan a quienes trabajan en el área Central y Sur de la CABA.

---

<sup>16</sup> La Ley 2972 de Creación del Distrito Tecnológico, 2008, establece la exención del pago de ingresos brutos y tasas municipales por 10/15 años a las empresas de TIC que allí se localizan. Las empresas tienen la posibilidad de diferir impuestos para ser invertidos en obras, y cuentan con incentivos fiscales en materia de derechos de alineación y construcciones. Los empleados de las empresas que se localizan en el barrio estarán exentos de pagar tasas municipales por 10 años y gozan de líneas de créditos disponibles a tasas preferenciales.

## Referencias bibliográficas

Angel, S., Parent, J., Civco, D., Blei, A. (2011). Making Room for a Planet of Cities. Lincoln Institute of Land Policy.

Biderman, C. (2008). Informality in Brazil: Does Urban Land Use and Building Regulation Matter? Working Paper, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Goytia, C. y G. Lanfranchi, (2009). Informal neighborhoods in Buenos Aires Metropolitan Region: understanding the effects of land regulation on the welfare of the poor. En Lall, S.V et al (eds), Urban Land Markets Improving Land Management for Successful Urbanization, Springer : XXXVII, pp. 163-190.

Goytia, C. y Sanguinetti, P. (2010). El Distrito Tecnológico en la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Urbano. GCABA.

Goytia, C. y R. Pasquini (2010). Land Regulation in the Urban Agglomerates of Argentina and its Relationship with Households' Residential Tenure Condition. Lincoln Institute of Land Policy.

Goytia, C. y R. Pasquini (2012). Zoning and Land Cover Metrics for Municipalities in Argentina. Lincoln Institute of Land Policy.

Goytia C. y R. Pasquini (2013). Distrito Tecnológico en la Ciudad de Buenos Aires : Estimación de Impacto en el Mercado Inmobiliario (2007-2011). Ministerio de Desarrollo Económico. GCABA.

Glaeser, E.L., y B.A. Ward (2009). 'The Causes And Consequences Of Land Use Regulation: Evidence From Greater Boston.' *Journal of Urban Economics*, 65(3): 265-278.

Glaeser, Edward y J. Gyourko. (2003). "The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability", FRBNY Economic Policy Review. Federal Reserve Bank of New York, junio.

### c. Panorama habitacional la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): identificación de problemas (capacidad de compra, de repago, demanda por vivienda nueva, ampliaciones, mantenimiento y rehabilitación y rol de la política de vivienda social)

#### ***Glosario de términos técnicos***

- **User cost:** en la demanda de vivienda valor equivalente a los costos de mantenimiento y amortización de la vivienda. La suma mensual del *user cost* durante el período de servicios de la vivienda, descontada al presente, es una aproximación al valor del “activo” vivienda en un mercado inmobiliario sin distorsiones.
- **Índice de Capacidad de Pago (*affordability*):** en términos generales representa la relación entre el precio de la vivienda y el ingreso de las familias. En países con mercados de hipotecas desarrollados mide la relación entre la cuota del crédito y el ingreso del hogar (a veces también denominado “*accessibility*”). Los índices más difundidos relacionan la mediana del ingreso con el precio de la vivienda. Un valor de 100 para el índice indica que una familia con el ingreso “mediano” de la población tiene lo suficiente para calificar para una hipoteca de una propiedad cuyo precio corresponde a la mediana de los precios (mediana: valor del 50% de la distribución del indicador elegido).
- **Filtración descendente (*filtering down*):** proceso por el cual la producción de vivienda nueva para hogares de ingresos altos libera vivienda usada generando un pasaje sucesivo hacia los hogares demandantes a lo largo de la escala de ingresos, hasta que el efecto llega al final de esa escala. El cambio de dueño va acompañado de una reducción del precio que puede tener un efecto de bienestar social si esa reducción es menor a costo económico de producir una vivienda nueva de esas características. En ese proceso pueden desaparecer unidades habitacionales que se encuentran deterioradas.
- **Gentrificación:** es el proceso por el cual la vivienda en condiciones de deterioro o los terrenos de las que se encuentran en condiciones de ser demolidas, en el centro de las ciudades, recibe una demanda de hogares de ingresos altos que eligen esa localización, promoviendo la renovación barrial y haciendo aumentar el costo de los lotes. Las políticas de rehabilitación barrial pueden disparar el proceso.

## Introducción: el funcionamiento del mercado de vivienda

El objetivo de este capítulo dentro del trabajo general del CIPUV para el IVC, es establecer el escenario del mercado de la vivienda en CABA incluyendo los aspectos clave de su funcionamiento, su situación al presente y su relación con las políticas de vivienda. Debido a la importancia de los aspectos de localización para los mercados de vivienda, cuando sea pertinente se ampliará el análisis a la Región Metropolitana de Buenos Aires o se detallará hacia el interior de CABA, teniendo en cuenta la situación de las comunas.

Para comenzar se presentan en forma muy breve los elementos que deben tenerse en cuenta en el análisis del mercado y sus particularidades para el caso argentino.

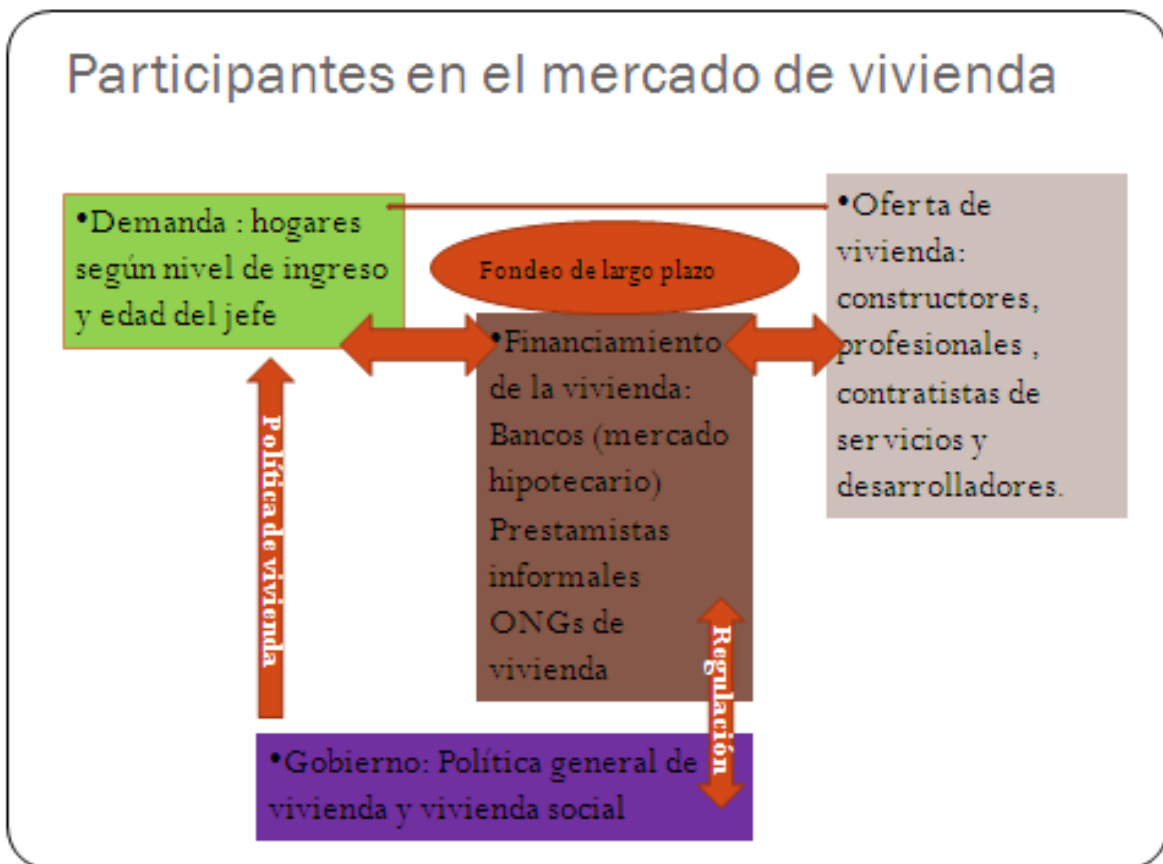
Tomando en cuenta las decisiones de las familias, la descripción económica del mercado de la vivienda es la siguiente. Por el lado de la demanda, las familias demandan “servicios de la vivienda” y enfrentan una oferta de crecimiento lento (relativamente inelástica). La señal de precios en el mercado está influida por el precio por estos servicios, medido generalmente por el *user cost* (valor equivalente a los costos de mantenimiento y amortización de la vivienda). El aumento de este valor, en un mercado libre de otros factores, se traduce en el incentivo para producir nuevas unidades de stock de vivienda- cuyo precio por metro cuadrado es el precio de la vivienda como activo. Por el lado de la oferta, la evolución de la oferta de vivienda nueva depende de los costos operativos de la construcción y del costo de oportunidad de los fondos, incluyendo un premio al inversor/desarrollador por el riesgo de la inversión específica.

Desde el punto de vista de la demanda, si los mercados de capital fueran perfectos y no existieran distorsiones impositivas, el “*user cost*” sería tal que las familias podrían elegir alquilar o ser propietarias indistintamente. Para convertirse en propietarias, en general, se requerirá un pago inicial significativo, lo que implica que la compra de una vivienda depende de decisiones previas de ahorro de las familias, introduciendo la escala intertemporal y la asociación entre la decisión de comprar una vivienda y la disponibilidad de crédito hipotecario. El desarrollo y profundidad del mercado financiero se torna, por lo tanto, en un elemento clave para el funcionamiento adecuado del mercado inmobiliario. Tanto en lo que se refiere al precio del activo vivienda como al patrón de ahorro, los períodos de inflación prolongada han mostrado efectos significativos sobre el mercado.

En el **gráfico 3** se muestra un esquema muy sencillo de los actores en este mercado. En el caso de los hogares de mayores recursos que no requieren del financiamiento para la construcción de su vivienda, la relación entre demanda y constructores es directa. En el otro extremo, los hogares que construyen progresivamente la vivienda también recurren directamente al servicio de constructores, muchas veces informales o autoconstruyen.

Es muy importante destacar que en la medida en que el entorno de negocios y las políticas macroeconómicas acompañen favorablemente el desarrollo de los mercados inmobiliarios y de financiamiento, una parte muy importante de la población ganará acceso a la vivienda por su propia iniciativa. En ese escenario, la política de vivienda se concentrará en solucionar los obstáculos del mercado de financiamiento para familias con dificultades de acceso al crédito y llevará adelante iniciativas de vivienda social para cubrir las necesidades de los hogares bajo condiciones de pobreza extrema (asentamientos informales, pobreza estructural, etc).

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia, CIPUV.

En cuanto a las características del mercado de crédito para la vivienda, éste puede desarrollarse ampliamente, según muestran otras experiencias, poniendo a disposición del público desde créditos hipotecarios de largo plazo hasta microcréditos. Un requisito para su desarrollo es la existencia de fondos de inversores de riesgo a largo plazo que permitan en fondeo adecuado de los bancos para este tipo de créditos al público.

Entre los factores que generan una mayor complejidad para el funcionamiento del mercado de viviendas, sobre todo en países en desarrollo se pueden citar:

- en el mercado inmobiliario:

-las transacciones del mercado inmobiliario son una pequeña proporción del stock total de viviendas debido a la alta proporción de hogares con propiedad de la vivienda y vivienda progresiva y la relativa inmovilidad de los hogares de ingresos bajos.

-existe gran disparidad de calidad de los servicios de la vivienda por nivel de ingreso de las familias, con escaso efecto de "filtración hacia abajo en la escala de ingreso" del crecimiento en la construcción. Los riesgos de ciclos económicos pronunciados limitan la aparición y desarrollo de oferentes de vivienda "económica".



-problemas de excesiva regulación del suelo o de normativa exigente de los códigos de construcción urbanos pueden encarecer la nueva vivienda o la densificación de la ya existente.

-por el lado de la demanda se observan problemas de capacidad de compra (*affordability*) y de capacidad de repago de los créditos (*accessibility*). Las disparidades en la distribución del ingreso crean diferencias muy importantes entre hogares demandantes. La informalidad laboral crea una barrera que, sin duda, afecta a los hogares de menores ingresos, que se ven desplazados y deben recurrir a los mercados informales de alquiler de vivienda (falta de garantías) o de crédito (escribanías, prestamistas, intermediarios de compra-venta de vivienda, etc) donde los costos y los límites al acceso al crédito son mayores. Aún en los casos donde se observa un mayor desarrollo del mercado hipotecario, en general, la información sobre condiciones de los créditos disponibles es deficiente.

En la Argentina el stock de viviendas ha crecido en el tiempo (177.000 nuevas viviendas anuales), pero lo ha hecho por debajo de la formación de hogares (210.000 hogares nuevos anualmente), acumulándose un déficit habitacional importante, sobre todo teniendo en cuenta la condición de economía de ingresos medios altos que ostenta el país en la comparación internacional. Por otra parte, la brecha de 33.000 viviendas faltantes anuales subestima la acumulación del déficit ya que hay propiedades nuevas que se construyeron como segunda vivienda, vivienda vacacional o para usos diferentes a los de vivienda -profesionales, por ejemplo. (ver más adelante el caso de las viviendas vacantes en la Ciudad)

En la **Tabla 1** se sintetizan las cifras del stock de viviendas.

**Tabla 1**

Hogares y viviendas según censos  
1991 - 2010  
En miles

	1991	2001	2010	Promedio anual de crecimiento %	% del total en 2010
Total Hogares	8,927	10,074	12,172	1.9%	
Total Viviendas	10,080	12,042	13,812	1.4%	100.0%
Viviendas ocupadas	8,515	9,713	11,318	1.5%	81.9%
Viviendas colectivas	377	609	23.6	-27.7%	0.2%
Viviendas desocupadas	1,187	1,719	2,471	3.7%	17.9%

Fuente: Elaborado en base a diferentes censos.

- en el mercado de financiamiento de la vivienda

- los riesgos de pagos de las familias, ya que parte de la demanda es de hogares informales. Los ingresos de los trabajadores en condiciones precarias o informales son más volátiles que los de los trabajadores insertados en mercados laborales formales.

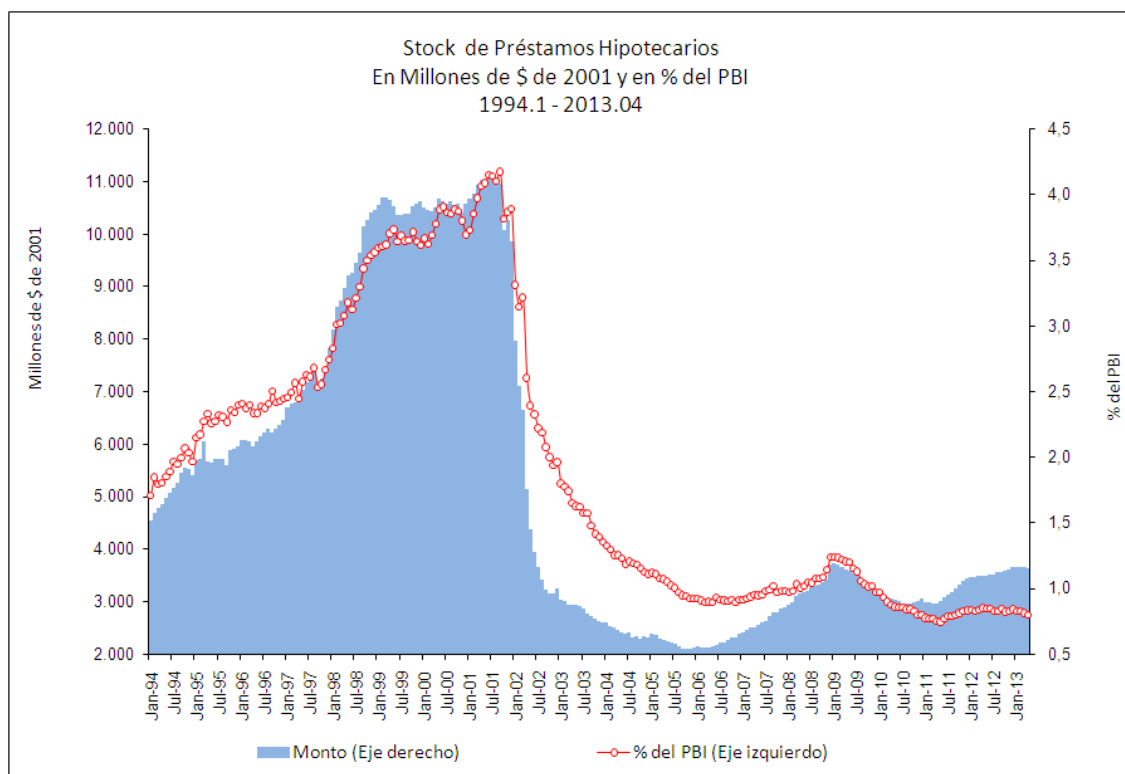
- las dificultades para ejecutar la garantía en caso de incumplimiento de la deuda. En la crisis 2001-02 de nuestro país, por ejemplo, las dificultades institucionales para el recupero del crédito redujeron la oferta de crédito y afectaron la voluntad de pago de los deudores.

- los riesgos de tasas de interés y los riesgos de descalce de plazos para las entidades financieras. Los riesgos de tasa de interés en general son elevados debido a la volatilidad macroeconómica y a la falta de indexación de los préstamos.

Nótese que esta situación del mercado laboral no sólo ayuda a explicar la falta de acceso al financiamiento hipotecario sino también la mala calidad de la construcción de las viviendas. En efecto, ante cada situación macroeconómica adversa las familias tienden a reducir los “gastos de capital” en lugar del consumo, reduciendo el mantenimiento y la inversión en su vivienda e incluso en capital humano de los hijos<sup>17</sup>.

La Argentina es un caso de fracaso en el desarrollo de su mercado de financiamiento para la vivienda en su historia reciente. En los 90 avanzó en desarrollar un esquema de créditos hipotecarios otorgados a precios de mercado que en parte se financió en el mercado de capitales durante la década del 90, pero el mercado prácticamente desapareció luego de la crisis 2001-02 (Kiguel y Podjarny,2007). Sin embargo, durante el período de los 90 cuando el mercado hipotecario despegó en la Argentina para alcanzar una profundidad equivalente al 4,5% del PIB, el incremento de la capacidad disponible para préstamos de los bancos contribuyó positivamente al aumento del tamaño del mercado hipotecario mientras que el precio de las viviendas en relación con su costo (una medida de su sobrevaluación), la tasa de desempleo y el riesgo país tuvieron un impacto negativo sobre el flujo de crédito hipotecario (Cristini y Moya,2004). En el **Gráfico 4** se presenta la evolución del mercado de financiamiento bancario para la vivienda en nuestro país.

**Gráfico 4**



Fuente: CIPUV sobre datos BCRA

<sup>17</sup> Esta vía ha sido explorada por Galiani, S. y E. Schardrosky (2007).

La restricción de crédito hipotecario es, sin duda, el problema más grave que enfrenta el país ya que explica las dificultades de los hogares jóvenes o de ingresos medios para poder acceder a una vivienda (ver más adelante el cálculo de *affordability*).

Para terminar esta referencia general al mercado inmobiliario y de crédito para la vivienda cabe mencionar que si bien la característica más importante que distingue entre la demanda de los hogares con respecto a la vivienda es su ingreso y por ende, su capacidad de pago de una cuota hipotecaria, también es importante destacar que las demandas de vivienda también reflejan la posición en el ciclo de vida de los hogares. En efecto, hogares de jóvenes sin hijos tendrán una demanda muy diferente del hogar de la familia tipo, o del hogar de personas de edad avanzada. De allí que tanto la distribución de ingreso como la de edades del jefe de hogar sean relevantes para describir a la demanda.

En las secciones siguientes se revisa con detalle la situación del mercado de la vivienda de CABA que servirá como base para la elaboración de escenarios para la política de vivienda los capítulos sucesivos.

### **c.1. El funcionamiento del mercado de vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)**

En la última década, junto con la recuperación económica después de la crisis de la salida de la convertibilidad, se evidenció un gran crecimiento de la construcción en la ciudad, que fue acompañado a su vez por un fuerte aumento de los precios de las viviendas y del suelo<sup>18</sup>.

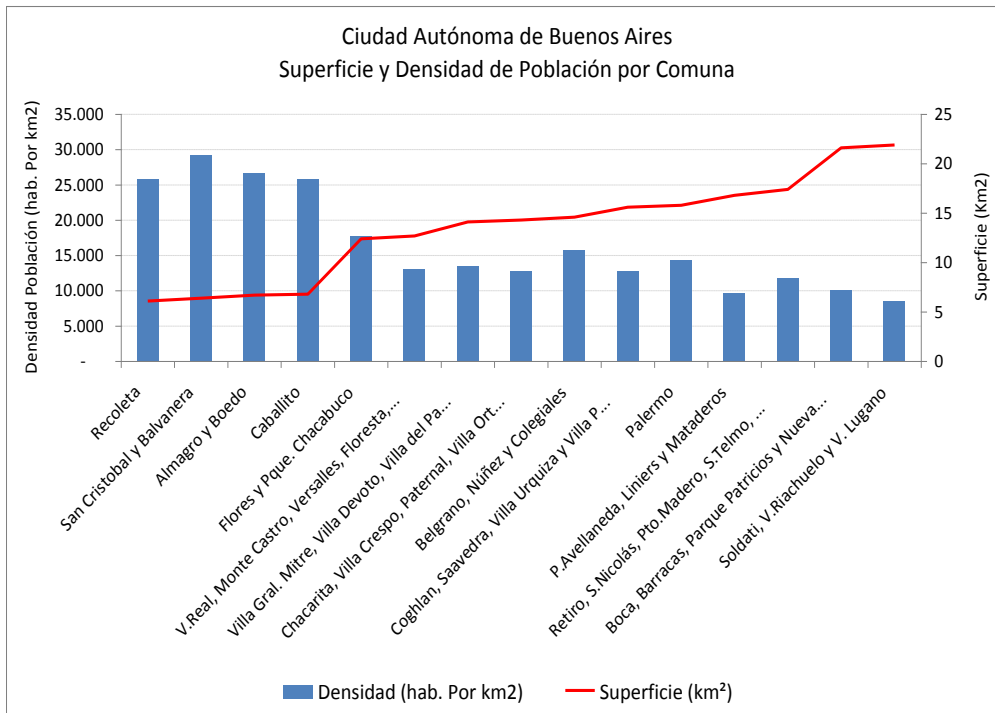
Si bien las principales conclusiones sobre el mercado de la vivienda en la ciudad son las mismas para toda su extensión (mayor oferta, aumento de precios, etc.) es conveniente hacer un análisis territorial desagregando los efectos a modo de conocer los movimientos particulares que tienen las distintas zonas de la ciudad. Por ejemplo, como se expondrá más profundamente en los apartados siguientes, entre 2001 y 2012 se ha observado un fuerte crecimiento de los precios de los departamentos en general, pero existe evidencia de que algunos barrios más rezagados en cuanto al precio promedio del m<sup>2</sup>, como es el caso de Mataderos, han tenido un mayor aumento que aquellos barrios con precios históricos superiores, como puede ser el barrio de Palermo o Recoleta.

Otro aspecto barrial relevante para el diseño de las soluciones de la política de vivienda es el hecho de la variabilidad de densidad entre comunas y las diferencias de regulación del Código de Planeamiento Urbano. En efecto, el precio de los lotes residenciales varía según el “mix” barrial entre usos para industria, equipamiento o residencial en cada comuna. Los **gráficos 5 y 6** presentan un primer panorama de estos temas de densidad y regulación de uso.

---

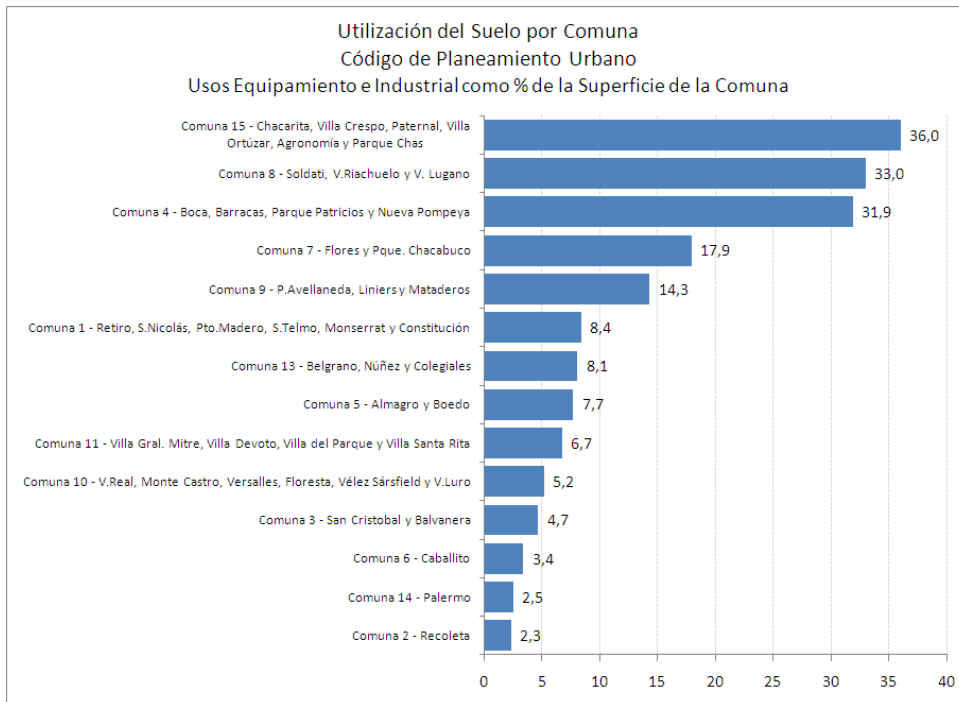
<sup>18</sup> En el Anexo: La CABA en la Región Metropolitana de Buenos Aires se presenta una evolución de la población de la ciudad en el contexto nacional y de la región.

**Gráfico 5**



**Fuente:** CIPUV sobre datos Censo 2010 y CEDEM.

**Gráfico 6**



**Fuente:** CIPUV en base a datos GCABA.

Del mismo modo, también se puede puntualizar en las distintas etapas que se fueron sucediendo a lo largo de estos últimos diez años. En términos generales es válido afirmar que, después del piso alcanzado por el mercado en 2002, se observó un fuerte crecimiento de la construcción y de la oferta llegando a un pico en 2006 y 2007, para luego reducirse esta dinámica en los años siguientes. Cabe destacar que, a pesar de esto último, los precios siguieron una tendencia alcista como se venía evidenciando en los años anteriores.

Por otro lado, a la par de la recuperación económica, en los últimos años se evidenció también un fuerte crecimiento en los salarios nominales en el país y para los habitantes de la CABA en particular. Ahora bien, cuando se compara la capacidad de compra de los ingresos totales familiares en relación a la evolución del valor del m<sup>2</sup> en la ciudad, se puede observar un empeoramiento de este indicador a lo largo de la década. Un análisis como este es fundamental para entender la potencialidad de la demanda y su posicionamiento en el mercado.

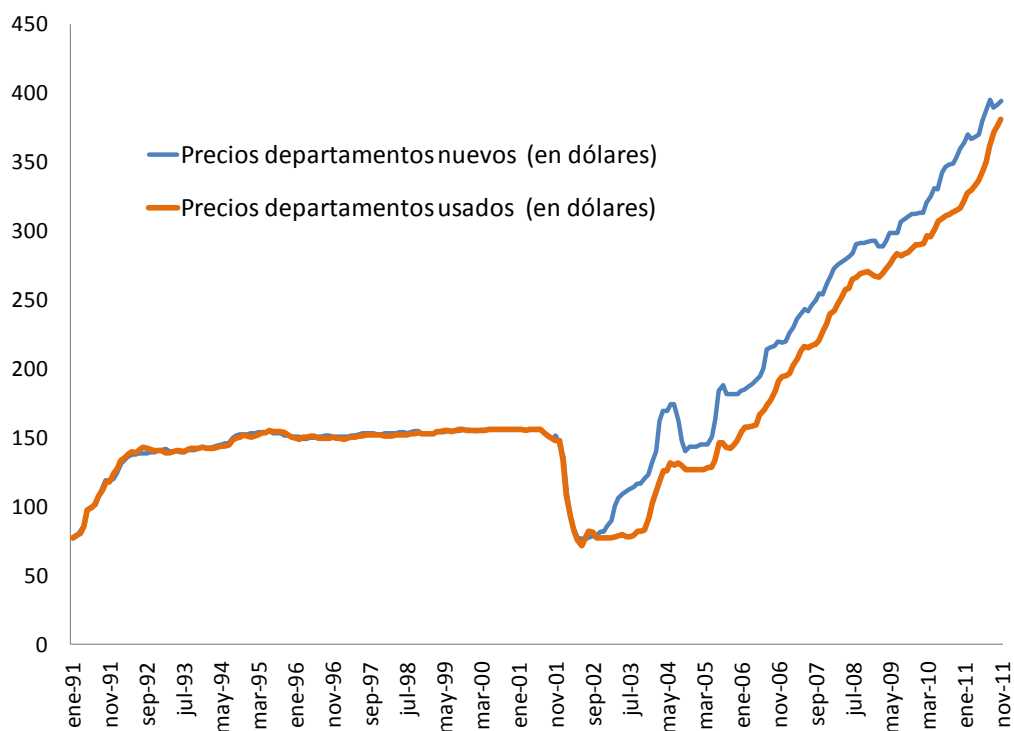
### ***c.1.1. El mercado de los departamentos***

Los **precios de los departamentos** en la Ciudad de Buenos Aires han experimentado un fuerte crecimiento en la última década relativo a la variabilidad y niveles evidenciados en la década del '90.

El **Gráfico 7** presenta un índice de precios de oferta de departamentos nuevos y usados en dólares para la Ciudad de Buenos Aires, en el mismo se puede apreciar el continuo crecimiento que experimentaron los valores después de la crisis de la salida de la convertibilidad. Puntualmente, si se toman los valores mínimos alcanzados a mediados de 2002 y se los compara con el último dato disponible para la serie de noviembre de 2011, se obtiene una variación del 419% para los precios de los departamentos nuevos y del 437% para los usados, lo que da una idea de las fuertes fluctuaciones que pueden enfrentar estos valores dependiendo del ciclo de negocios.

**Gráfico 7**

**Evolución precios departamentos nuevos y usados (1991=100)**



**Fuente:** CIPUV en base a Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Argentina de la Empresa (FACE- UADE)

Es importante notar que los precios relevados por la FACE- UADE corresponden sólo a departamentos en zona norte de la ciudad (principalmente los barrios de Belgrano, Palermo, Nuñez y Recoleta).

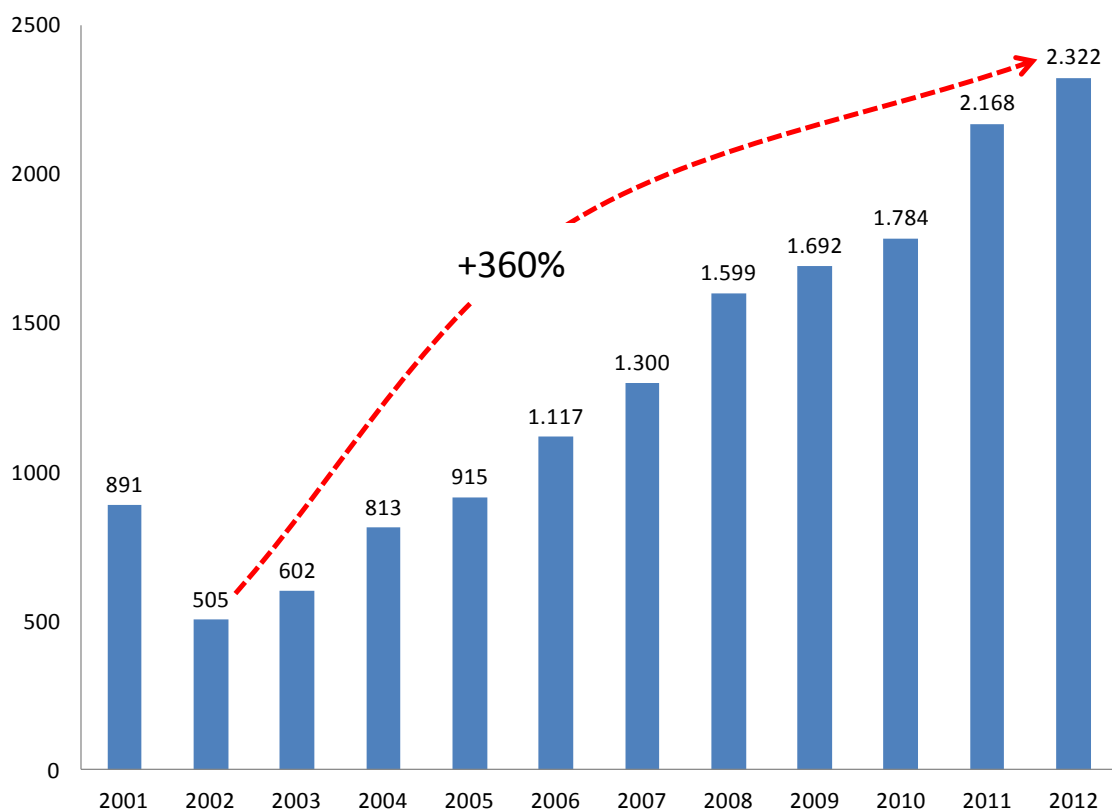
Otra fuente de la evolución de precios de los departamentos es aquella que publica la Secretaría de Planeamiento perteneciente al Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien esta serie la relevan sólo desde 2001, tiene la ventaja de que abarca la oferta de casi la totalidad de los barrios de la CABA, por lo que es un indicador más representativo del nivel de precios en este mercado en la ciudad.

Teniendo en cuenta los datos presentados en el **Gráfico 8** se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- El valor promedio del m<sup>2</sup> para la CABA entre 2001 y 2012 aumentó un 161% pasando de un valor promedio del m<sup>2</sup> de USD 891 a USD 2.322;
- Ahora bien, si se tiene en cuenta el aumento desde el piso de 505 USD/m<sup>2</sup> alcanzado en la crisis de la salida de la convertibilidad en 2002, el crecimiento de los precios hasta 2012 alcanza el 360%.

**Gráfico 8**

**Evolución del valor promedio del m<sup>2</sup> en dólares - CABA**



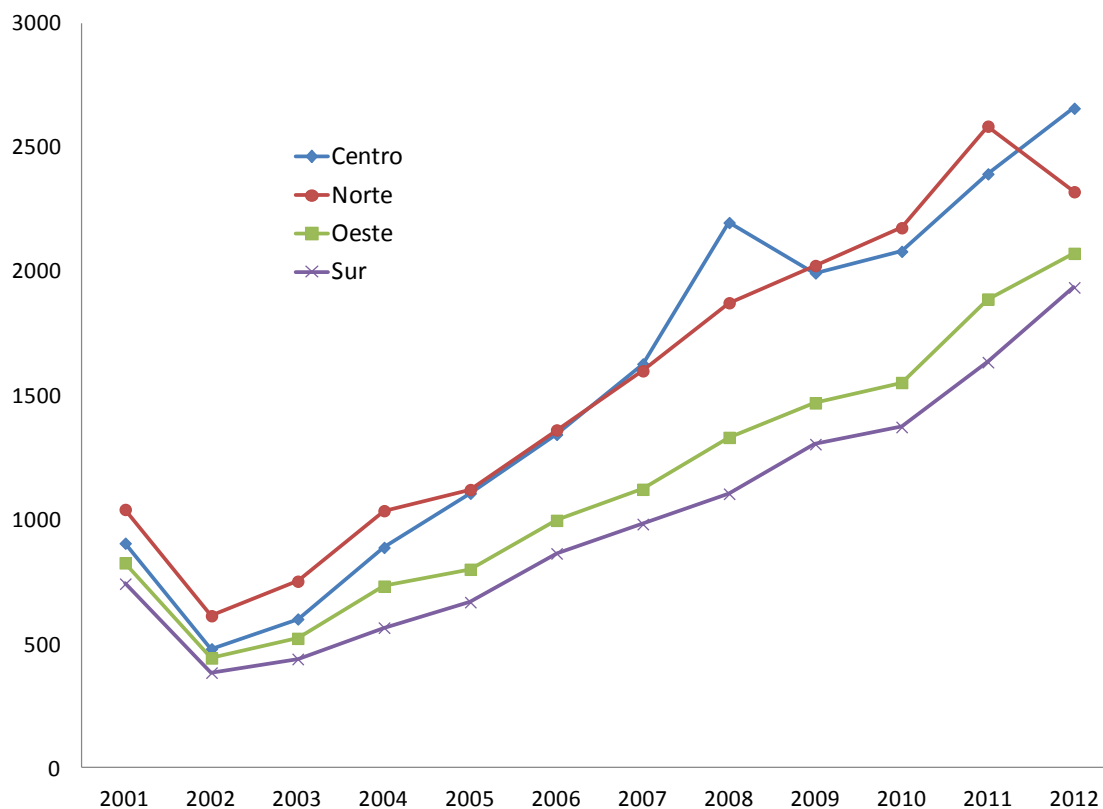
**Fuente:** CIPUV en base a Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

Por otro lado, si se observa la evolución de los precios según zonas presentadas en el **Gráfico 9**, se puede apreciar que:

- Los mayores precios relevados están en las zonas norte y centro, le sigue la zona oeste y por último la zona sur;
- Si se considera la variación de los precios en cada zona entre el piso de 2002 y el último dato disponible de 2012, se observan los mayores incrementos en las zonas centro y sur, con un crecimiento del 453% y 404% respectivamente, le sigue la zona oeste con el 368% y por último la zona norte con un aumento de los valores de las propiedades del 278%.

**Gráfico 9**

**Evolución del precio promedio del m2 en dólares de departamentos según zonas - CABA**



**Fuente:** CIPUV en base a Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA

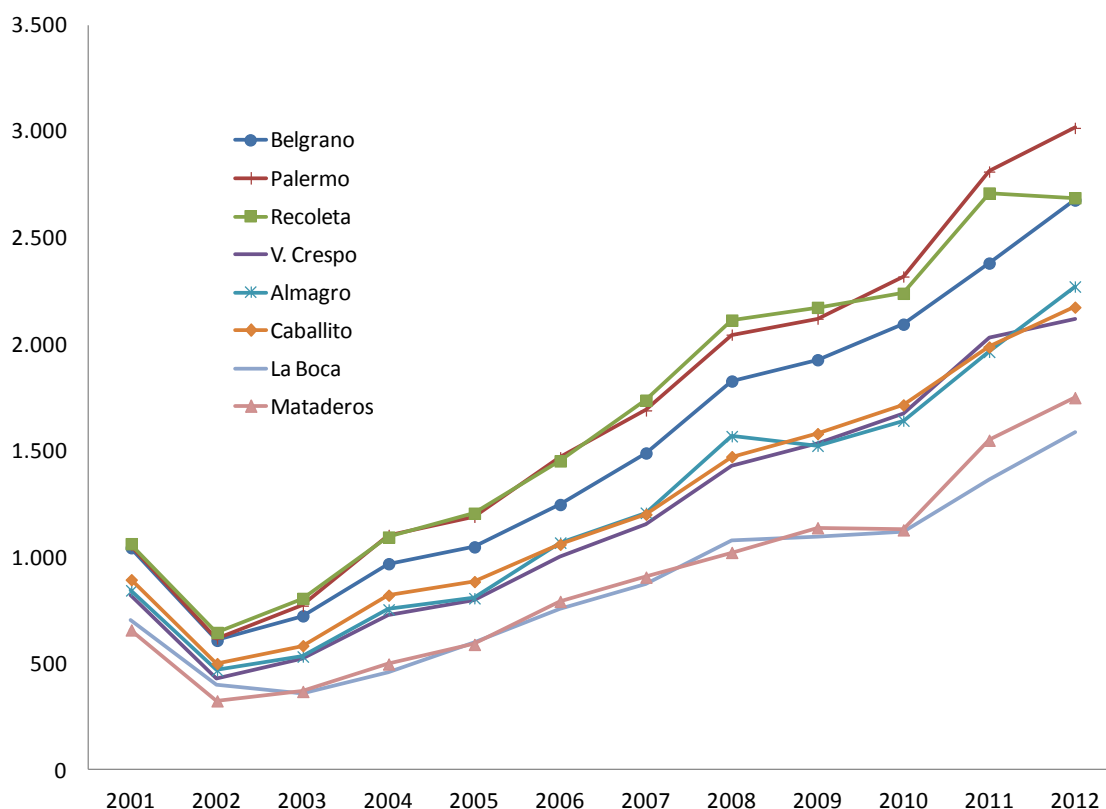
Del mismo modo, si se seleccionan algunos barrios representativos de la ciudad y se realiza el mismo análisis se observa que:

- Los barrios como Belgrano, Palermo o Recoleta muestran los mayores valores USD/m<sup>2</sup>. Por el contrario, La Boca o Mataderos se encuentran entre los barrios con menor valor de las propiedades;
- En términos de variación porcentual entre 2002 y 2012, se aprecia que aquellos barrios que presentan los mayores incrementos en los valores son Mataderos y Villa Crespo con aumentos del 438% y 395% respectivamente. En la otra punta se encuentra Recoleta con un crecimiento del 316% y más abajo La Boca con un 299%.

**Gráfico 10**

**Evolución del precio promedio del m<sup>2</sup> en dólares de departamentos según barrios seleccionados - CABA**





**Fuente:** CIPUV en base a Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

### Distribución de la oferta de departamentos por tamaño:

En la **Tabla 2** se presenta información referida a la distribución de oferta de departamentos por tamaño para los años 2001 y 2012, según los relevamientos de la Secretaría de Planeamiento perteneciente al Ministerio de Desarrollo Urbano (GCBA). De un análisis comparativo se desprende que:

- En 2001 un 61,7% de los departamentos ofertados correspondían a aquellos con metrajes entre 51 m<sup>2</sup> y 120 m<sup>2</sup>;
- Para 2012 el 62,7% de los departamentos ofertados correspondían a aquellos con metrajes entre 31 m<sup>2</sup> y 80 m<sup>2</sup>;
- Por otro lado, la cantidad de ofertas de departamentos de más de 200 m<sup>2</sup> creció un 94,3% entre 2001 y 2012;
- Es decir, el mercado de la vivienda en la última década fue posicionándose hacia una mayor oferta de departamentos de menor tamaño relativo. De todas formas, el metraje de un departamento promedio se mantuvo alrededor de los 83 m<sup>2</sup> en la última década, consecuencia del mayor crecimiento de ofertas de departamentos mayores a los 200 m<sup>2</sup>.

**Tabla 2**

**Distribución de la oferta de departamentos por tamaño. CABA 2001-2012**

Tamaño depto	2001		2012		Var. 2001-2012
	Cantidad de ofertas	%	Cantidad de ofertas	%	
<b>Menos de 30 m2</b>	192	1,5%	479	3,9%	149,5%
<b>31 a 50</b>	2.858	22,1%	3.813	30,8%	33,4%
<b>51 a 80</b>	4.771	37,0%	3.957	31,9%	-17,1%
<b>81 a 120</b>	3.201	24,8%	2.155	17,4%	-32,7%
<b>121 a 200</b>	1.573	12,2%	1.382	11,1%	-12,1%
<b>Más de 200 m2</b>	316	2,4%	614	5,0%	94,3%
<b>Total</b>	12.911	100,0%	12.400	100,0%	-4,0%

**Fuente:** CIPUV en base a Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

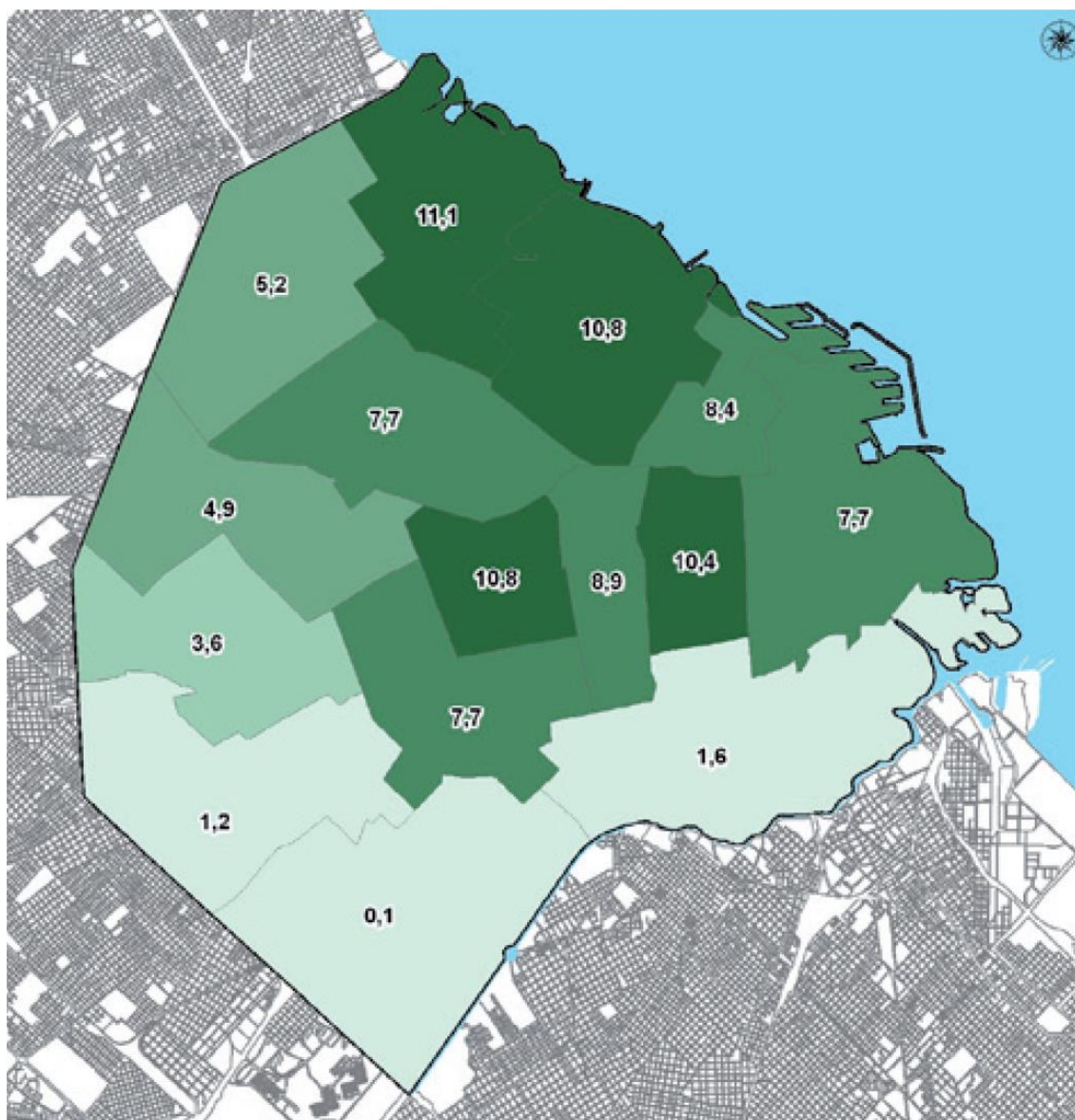
#### **Distribución de la oferta de departamentos por comuna:**

En los mapas que se exponen a continuación se presenta información referida al porcentaje de participación de cada comuna en la oferta total de propiedades para los años 2001 y 2012, las principales conclusiones son:

- Existe un predominio muy claro de la zona Norte. Tanto en 2001 como en 2012 se observa el mayor peso que detentan las comunas 14, 2 y 13;
- Por otro lado, cabe destacar la Comuna 1, coincidente con el Área Central, en 2001 representaba un 7,7% del total, en tanto que para 2012 tiene un peso relativamente mayor, alcanzando 8,5 % de la totalidad de ofertas. Este crecimiento en parte está en línea con la mayor oferta que produjo la evolución del Barrio de Puerto Madero;
- En líneas generales, se observa que tanto en 2001 como en 2012 existe una preponderancia del mercado de la vivienda en las zonas norte y centro, hecho que se ha ido acentuando cada vez más a lo largo de la última década.

Mapa 2.

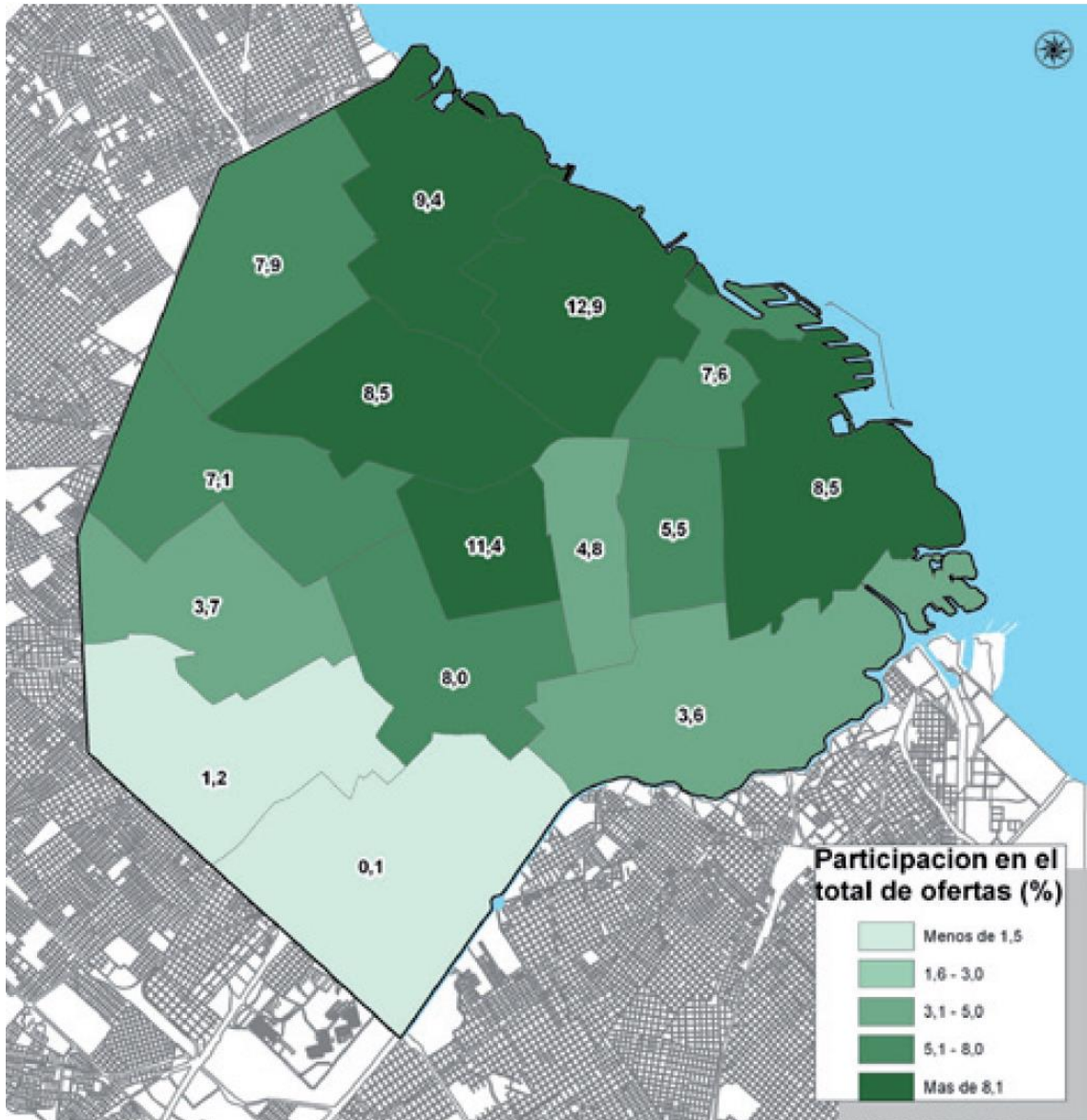
Distribución de la oferta de departamentos por comuna. Año 2001



Fuente: Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

Mapa 3.

Distribución de la oferta de departamentos por comuna. Año 2012



Fuente: Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

En **conclusión**, en los últimos años se ha observado un crecimiento sustantivo del valor de los departamentos en la Ciudad de Buenos Aires. Además, este aumento se registra de manera similar para todas las zonas y barrios de la ciudad. Ahora bien, los datos indican que en la mayoría de los casos, son los barrios de valores de USD/m<sup>2</sup> medios-bajos aquellos que han experimentado las mayores variaciones post crisis 2001-2002. Por último, al observar la información de ofertas a nivel geográfico se puede apreciar una preponderancia de la actividad inmobiliaria en la zona norte y centro, hecho que se ha visto acentuado con el correr de la última década.

### c.1.2. La oferta de terrenos

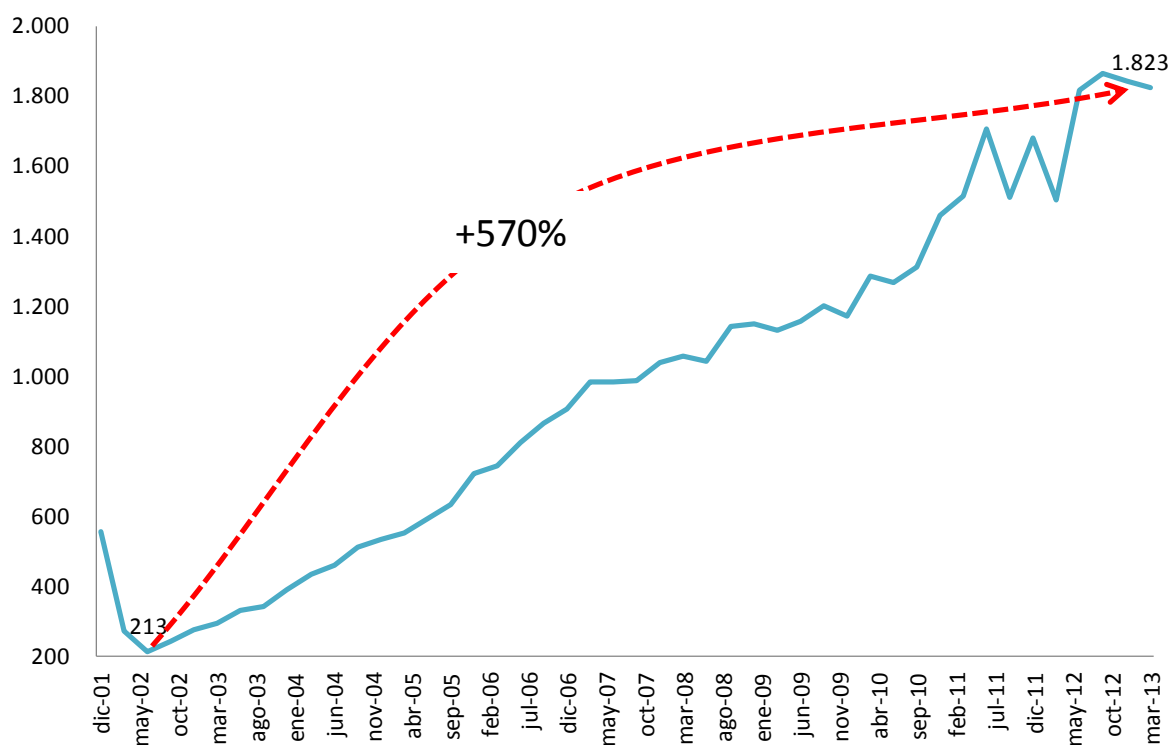
Otro componente clave en la caracterización del mercado de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires es el de los terrenos en venta para construcción. Esta oferta se relaciona tanto con la demanda para vivienda como con la demanda para otros usos (industrial, comercial, etc).

#### Precio de oferta de los terrenos en la CABA:

Al igual que con los precios de los departamentos, en el caso de los terrenos también se puede apreciar un continuo crecimiento a partir del piso alcanzado en 2002. Específicamente, en marzo de 2002 se necesitaban USD 272 en promedio para adquirir un metro cuadrado de tierra en la ciudad. A marzo de 2013 este valor se sitúa en los 1.823 USD/m<sup>2</sup>, es decir, entre 2002 y 2013 se convalidó una variación positiva del 570% (**Gráfico 11**). Si se realiza un cálculo aproximado desde un año con mejor alineación de los precios relativos generales, luego de la crisis macroeconómica, ese incremento se aproxima al 130%, un valor alto pero sustantivamente menor al anterior.

Gráfico 11

Evolución del precio del m<sup>2</sup> promedio en USD de los terrenos en la CABA



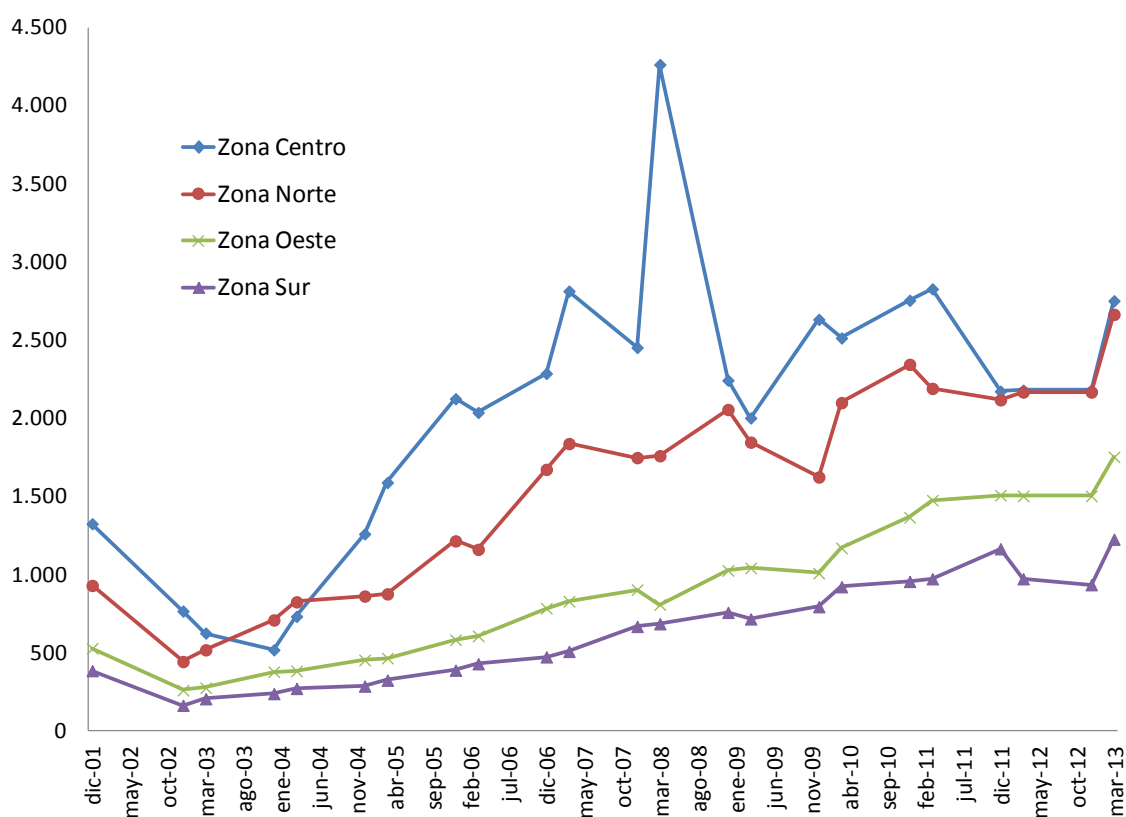
Fuente: CIPUV en base a Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA

En el **Gráfico 12** se presenta la información desagregada por zonas. Se observa que los terrenos de las zonas centro y norte muestran los valores promedio más altos, seguidos por la zona oeste y en última instancia la sur.

En términos de variación entre el piso de 2002 y los últimos datos disponibles a 2013, se llega a la conclusión de que son los precios de los terrenos de las zonas sur y oeste los que más han crecido, con variaciones del 664% y 581% respectivamente, seguidos por los de la zona norte con un 505% y por último del centro con un incremento del 260%.

**Gráfico 12**

**Evolución del precio del m2 promedio en USD de los terrenos en la CABA por zonas**



**Fuente:** CIPUV en base a Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA

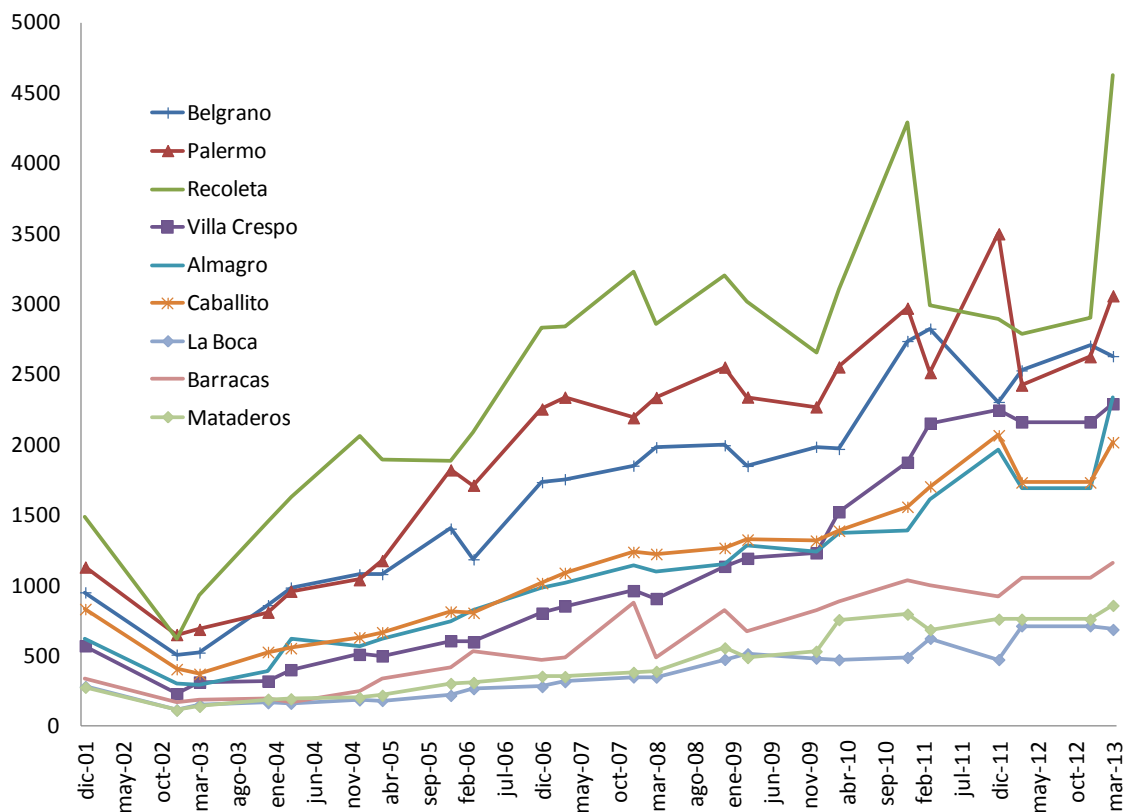
Desagregando aún más la información, tomando en cuenta algunos barrios seleccionados, las principales conclusiones de la información presentada en el **Gráfico 13** son las siguientes:

- Los barrios que muestran los mayores valores promedios de los terrenos son Belgrano, Palermo y Recoleta, alcanzando en marzo de 2013 un promedio para los tres de 3.436 USD/m2. En el otro extremo están los barrios de La Boca o Mataderos que para el mismo mes mostraban valores de 683 USD/m2 y 854 USD/m2 respectivamente.
- Por otro lado, si se consideran las variaciones de los valores entre 2002 y 2013, cabe resaltar el barrio de Villa Crespo que mostró un crecimiento del 912%, seguido por

Almagro y Mataderos con una variación en el precio del m2 de 687% y 683% respectivamente. En el otro extremo, Caballito y Palermo son los barrios que muestran los menores incrementos relativos en torno al 402% para el primero y de un 372% para el segundo.

**Gráfico 13**

**Evolución del precio del m2 promedio en USD de los terrenos en la CABA por barrios seleccionados**



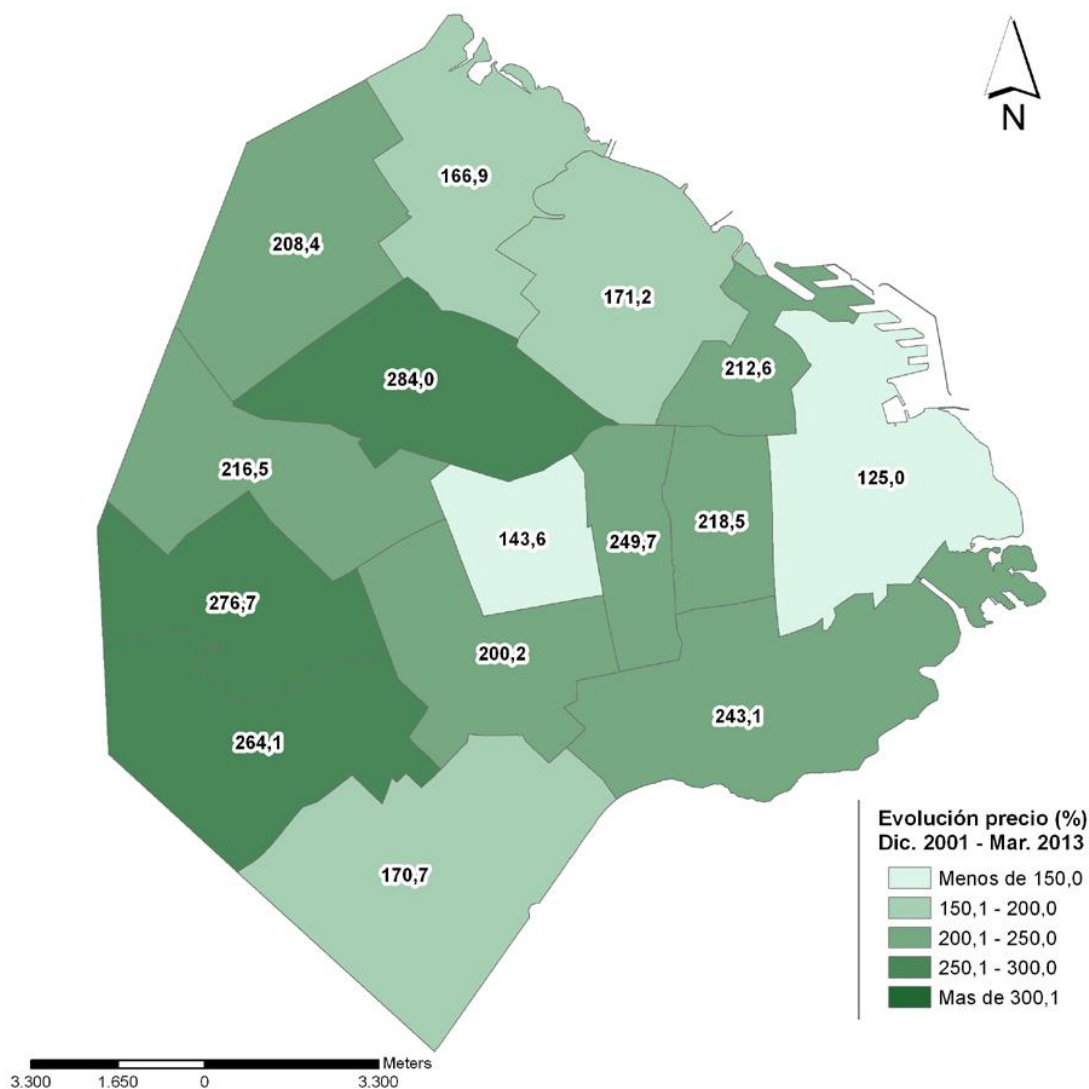
**Fuente:** CIPUV en base a Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA

En el **Mapa 4** se presenta información de la evolución del precio de oferta de terrenos por comuna. Cabe destacar lo siguiente:

- La mayor variación se registró en la Comuna 15, integrada por los barrios de Agronomía, Chacarita, Parque Chas, Paternal, Villa Crespo y Villa Ortuzar, la que aumentó su precio un 284,0%. Luego se encuentra la Comuna 11, cuyos barrios son Villa Devoto, Villa del Parque, Villa Gral. Mitre y Villa Santa Rita y presenta un porcentaje de evolución de 276,7%;
- En líneas generales se observa que los mayores incrementos de precios están sobre los terrenos de menor valor relativo, esto es principalmente en eje oeste/sur.

#### Mapa 4

Evolución del precio de venta de terrenos por comuna, en porcentaje, Diciembre 2001 – Marzo 2013



Fuente: Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

#### Distribución de la oferta de terrenos

Por último, se presenta información de la distribución porcentual de los m<sup>2</sup> de terrenos ofrecidos por barrio para los años 2001 y 2012. Fundamentalmente se observa que:

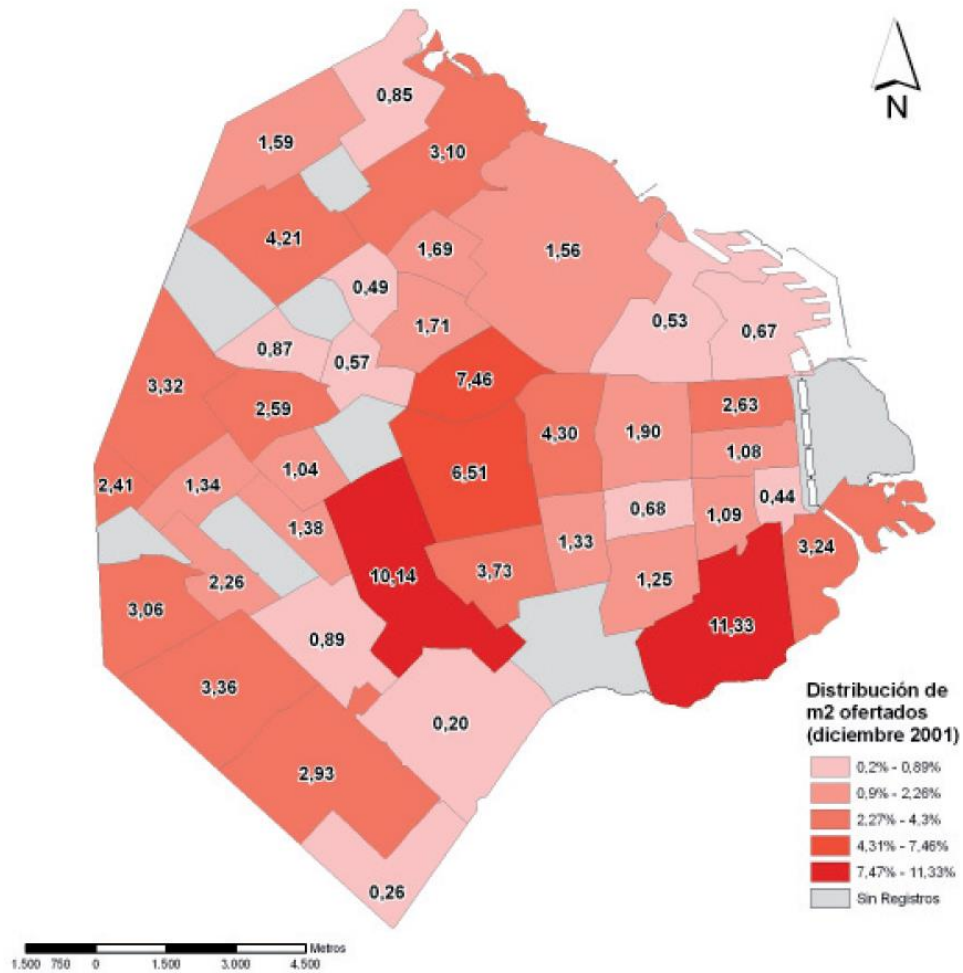
- El principal eje de ofertas en 2001 se encuentra en la zona centro/sur de la ciudad. Cabe destacar la mayor oferta en los barrios de Barracas (11,33% del total) y en Flores (10,14%);



- Para el año 2012 se repite la misma dinámica pero con un crecimiento relativo en ofertas para el barrio de Palermo, llegando a alcanzar el 6,3% de participación sobre la totalidad de m2 ofrecidos.

**Mapa 5**

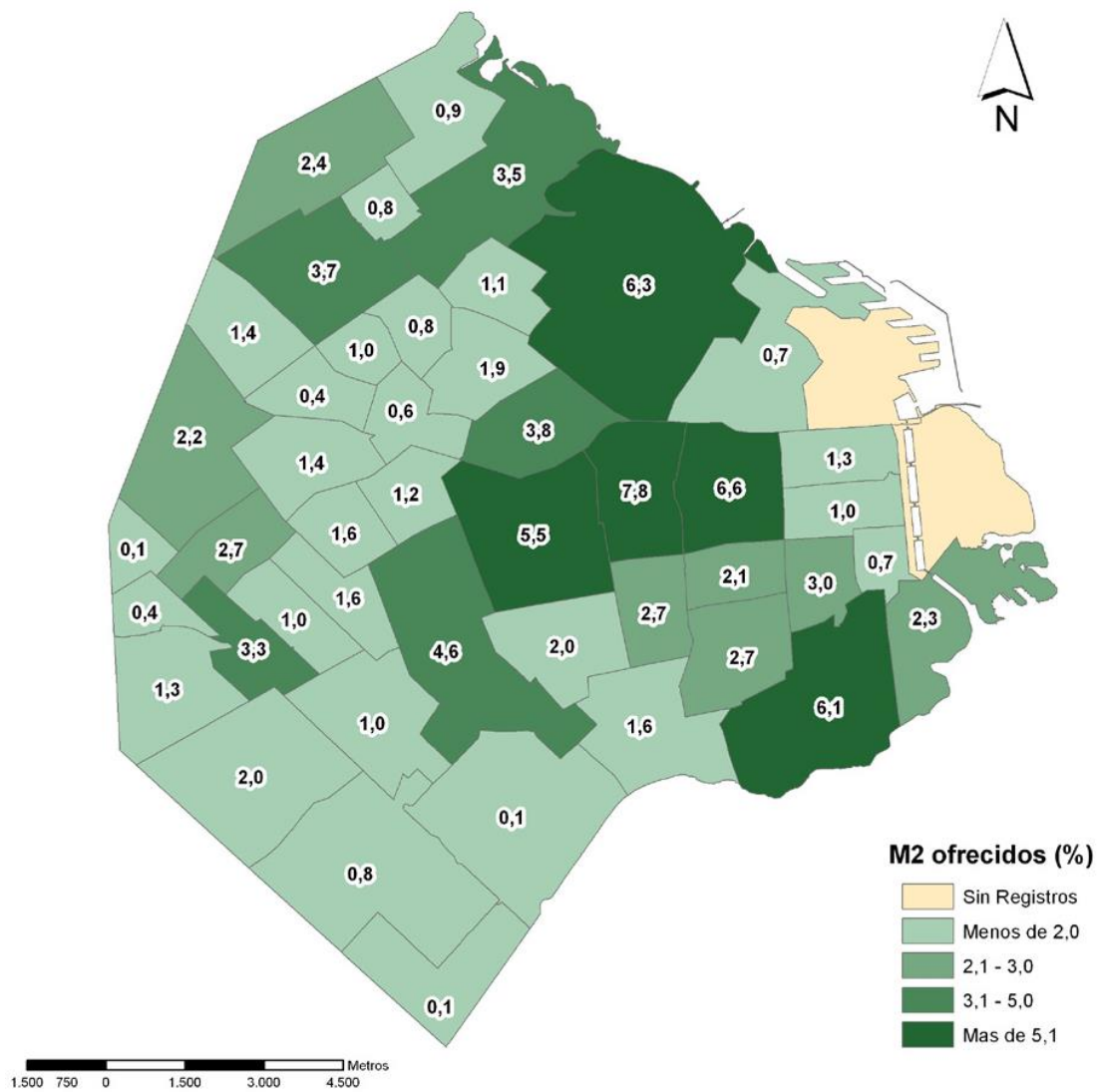
**Distribución porcentual de los m2 de terrenos ofertados por barrio. Año 2001**



**Fuente:** Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

**Mapa 6**

**Distribución porcentual de los m2 de terrenos ofertados por barrio. Año 2012**



Fuente: Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

## **Conclusiones sobre la oferta de terrenos**

Al igual que con los precios de los departamentos, en la última década se ha evidenciado un fuerte crecimiento en el precio de los terrenos de la CABA, principalmente en aquéllos de menor valor relativo, esto es en el eje oeste/sur. En cuanto a la oferta, se observan un peso relativo mayor de algunos barrios como Barracas y la zona centro.

### ***c.1.3. Otros indicadores del mercado de la vivienda en CABA.***

El funcionamiento del mercado de la vivienda incluye también la rotación del stock de viviendas, es decir, la compraventa de viviendas usadas y el alquiler de viviendas. En cuanto a la primera, se asocia a esta rotación un efecto económico de “filtración hacia abajo” de la vivienda que hace referencia a las situaciones en las que cambios de hábitos, tecnológicos de construcción o períodos de alto crecimiento económico lleva a que las familias de altos ingresos se muevan a nuevas viviendas y pongan a la venta sus propiedades anteriores por valores que son menores a los de su costo de reposición. Cuando esto ocurre generalizadamente, hay un beneficio social en cuanto a que familias de menores ingresos van accediendo sucesivamente a propiedades cuyo valor es inferior a su costo de reposición. En algunos casos internacionales como el de Canadá se ha discutido si este efecto de “filtering down” es suficientemente importante como para acotar la necesidad de las políticas públicas de vivienda durante esos episodios.

Con respecto al mercado de alquileres, éste ha crecido muy significativamente en la Ciudad sobre todo en el caso de población joven y de hogares de menores ingresos (ver más adelante). Este fenómeno es nuevo en el país y se vincula a la muy fuerte restricción del crédito hipotecario (Ver Cuadro A-3 en ANEXO).

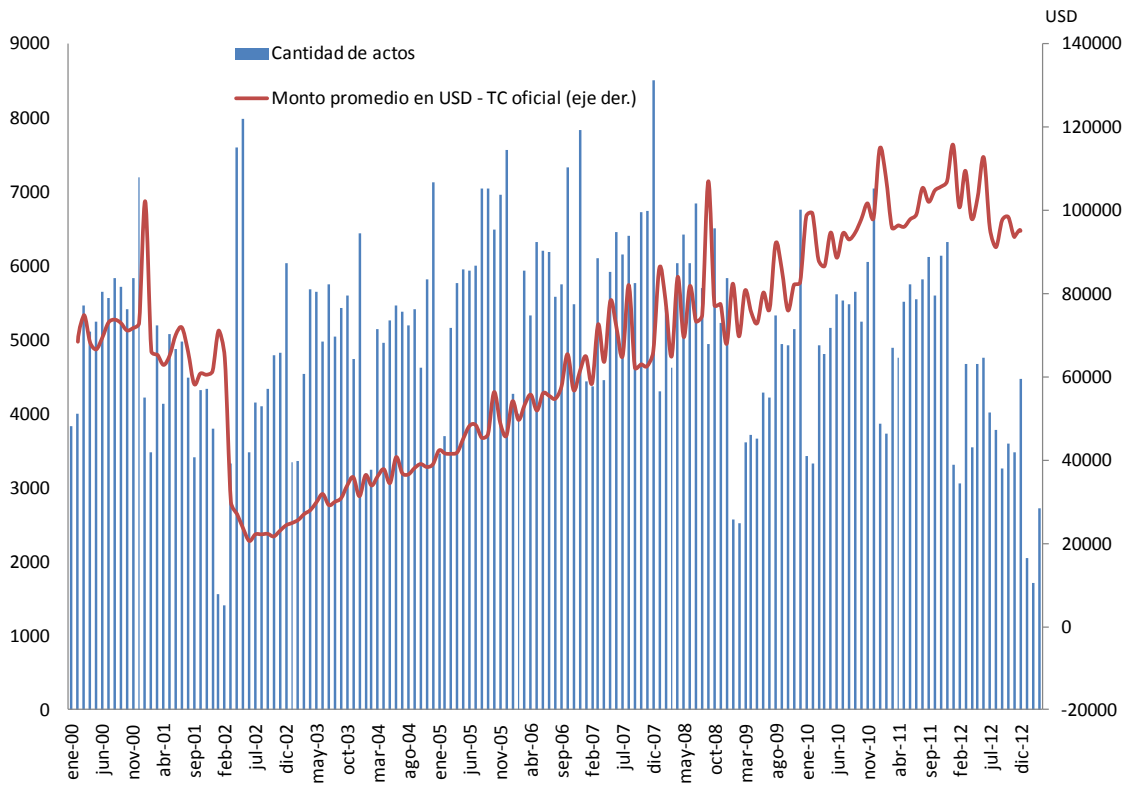
### **Evolución de las escrituras**

El indicador de evolución de las escrituras da una idea de la rotación del stock de vivienda en la Ciudad. En el **Gráfico 14** se presentan datos en relación a la cantidad de escrituras de compraventa y el monto promedio en dólares de cada acto. Las principales observaciones sobre los mismos son:

- Después de una caída en la actividad de compraventa entre 2001 y 2002, promediando los 4.415 actos mensuales, se reactivó el mercado principalmente entre 2005 y 2007, con un promedio de 5.920 actos mensuales, para volver a niveles inferiores entre 2009 y 2012 con una media de 4.680 escrituras cada mes;
- Por otro lado, si se tiene en cuenta el monto promedio de esos actos en dólares se observa un fuerte crecimiento entre el piso de 2002 y los valores promedio de 2012. Puntualmente, se puede apreciar un crecimiento del 225% en este indicador entre esos años. En este sentido, esta información ratifica lo mencionado anteriormente en relación a los fuertes aumentos en los precios de oferta de los departamentos y terrenos en la CABA en la última década.

### **Gráfico 14**

**Evolución de la cantidad de escrituras de compraventa y monto promedio en USD.  
CABA. 2000-2013**



**Fuente:** CIPUV en base al Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires

**Precios de los alquileres en la CABA**

En relación a los precios de alquiler de departamentos en la ciudad, se observa que si bien ha existido un aumento generalizado para todos los barrios, estas variaciones son significativamente menores al crecimiento del valor de compra de esas propiedades.

Como se observa en la **Tabla 3** el crecimiento de un alquiler promedio en la CABA para un departamento de 70m<sup>2</sup> en los barrios seleccionados entre 2006 y 2011 fue del 49%. En el mismo período, el valor del m<sup>2</sup> para la compra en la ciudad pasó de USD 1.117 a 2.168, es decir, aumentó un 94%.

**Tabla 3**

**Precio promedio de alquiler de un departamento de 70m<sup>2</sup> por barrio. CABA 2006-2011**

Departamentos en alquiler de 1 a 5 ambientes según barrio. Precio promedio de una unidad de 70 m2.							
Año	Almagro	Balvanera	Belgrano	Caballito	Colegiales	Flores	Nuñez
2.006	1.668	1.700	2.891	1.626	2.160	1.601	2.830
2.007	1.554	1.457	2.296	1.426	2.079	1.186	2.078
2.008	2.014	1.924	2.708	1.739	2.333	1.587	2.418
2.009	2.304	2.086	3.184	2.007	2.521	1.795	3.016
2.010	2.630	2.407	3.483	2.380	2.970	2.106	3.485
2.011	2.857	2.626	4.086	2.633	3.479	2.532	4.809
Var 2006-2011	71%	55%	41%	62%	61%	58%	70%
Año	Palermo	Puerto Madero	Recoleta	Retiro	San Nicolás	Villa Crespo	Villa Urquiza
2.006	3.370	5.288	3.065	3.262	2.394	1.738	1.759
2.007	2.595	4.032	2.431	2.749	2.078	1.533	1.480
2.008	3.111	4.677	2.917	2.982	2.514	1.954	1.927
2.009	3.576	5.464	3.107	3.528	2.583	2.351	2.042
2.010	3.980	5.716	3.382	3.507	2.800	2.370	2.427
2.011	4.694	6.359	3.750	4.098	3.097	2.893	2.915
Var 2006-2011	39%	20%	22%	26%	29%	66%	66%

**Fuente:** CIPUV en base a Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

#### ***c.1.4. Indicadores de oferta de vivienda nueva***

##### **Superficie permisada de construcciones:**

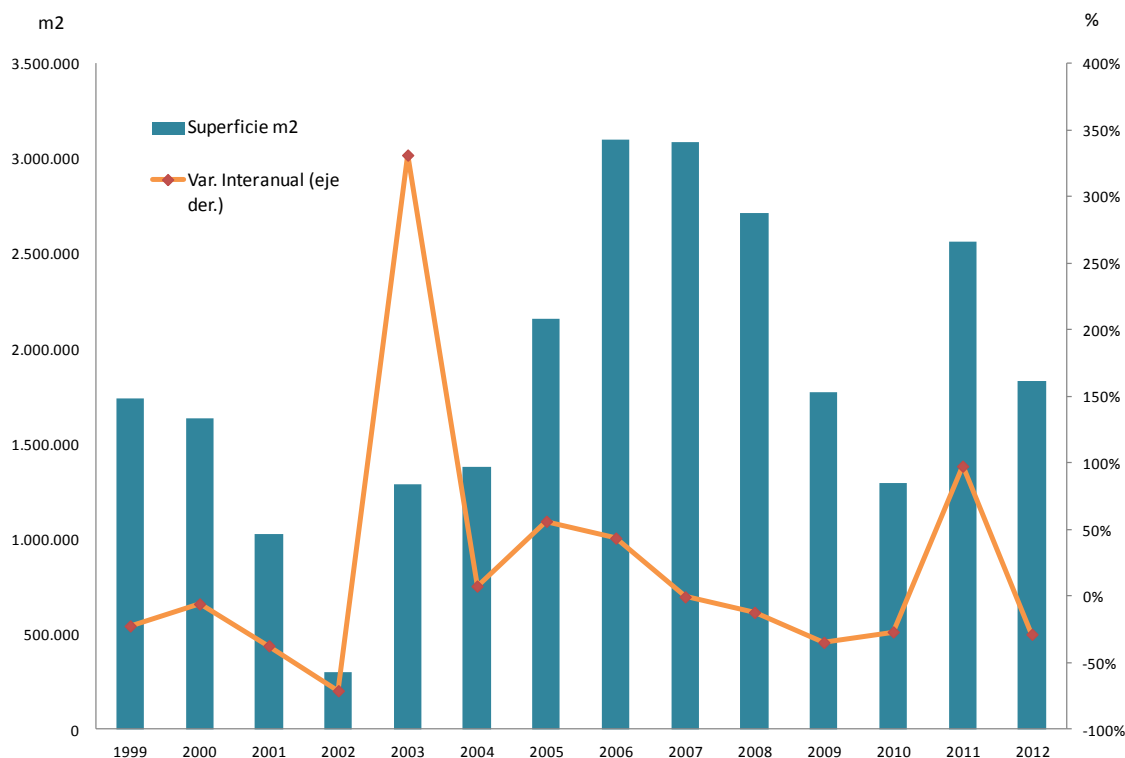
La superficie permisada para construcciones, o permisos de edificación, refleja la intención de obra. Si bien este dato no es preciso para captar el ritmo de la construcción, ya que no toda la obra declarada en los permisos necesariamente se inicia, es un muy buen indicador de las fases del mercado de la vivienda.

En el **Gráfico 15** se presenta información relacionada a la superficie solicitada de construcciones nuevas y ampliaciones para la CABA en el período de 1999 y 2012. Las principales conclusiones son:

- Después de la crisis de 2001-2002, se observa un crecimiento constante de la superficie solicitada hasta alcanzar el récord de la década en los años 2006 y 2007 superando los 3.000.000 de m<sup>2</sup>;
- A partir de 2008 se aprecia una caída constante con una leve recuperación en 2011, pero claramente con menores niveles promedio y mayor volatilidad;
- En los años observados, en promedio un 80% de la superficie de los permisos de construcción corresponden a viviendas y el 20% a otros destinos.

#### **Gráfico 15**

Superficie solicitada de construcciones nuevas y ampliaciones CABA. 1999-2012



**Fuente:** CIPUV en base a Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

### Costo de la construcción

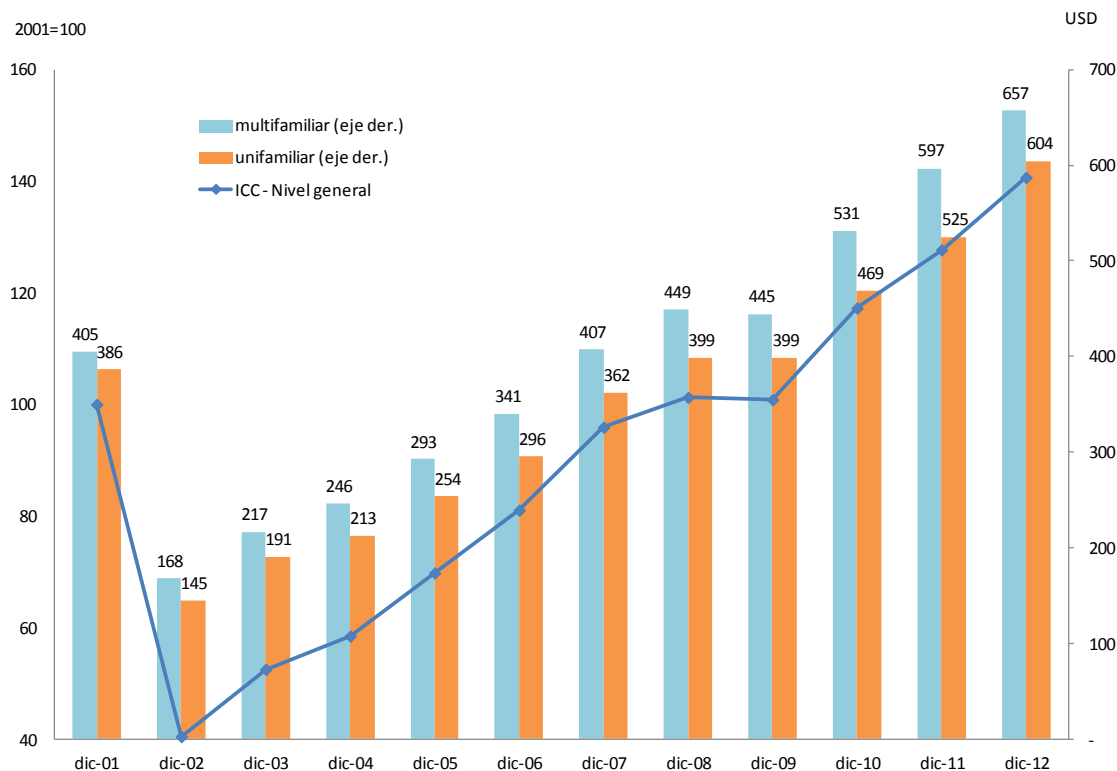
La evolución del costo de la construcción, junto con la variación de precio de oferta de las viviendas, son indicadores clave para analizar el comportamiento del mercado inmobiliario.

La información sobre costos del sector presentada en el **Gráfico 16** refleja las condiciones macroeconómicas y del mercado de la vivienda en particular. Puntualmente se observa que:

- Entre 2002 y 2012 el nivel general del Índice del Costo de la Construcción, medido en dólares, aumentó un 248%;
- En el mismo sentido, el costo de construcción por m2 entre 2002 y 2012 para viviendas multifamiliares (edificio multifamiliar, en torre) y unifamiliares (desarrollada en una planta entre medianeras), pasó de 168 USD/m2 a 657 USD/m2 y de 145 USD/m2 a 604 USD/m2 respectivamente.

**Gráfico 16**

**Índice del Costo de la Construcción y costo por m2 de una vivienda multifamiliar y unifamiliar (niveles y valores en USD)**



Fuente: CIPUV en base a INDEC

### c.1.5. Viviendas vacantes y abandonadas

En el último Censo de población en la CABA las viviendas desocupadas alcanzaban a un 24%, una cifra superior al promedio nacional del 18%.

El análisis de las categorías (ver **Cuadro 4**) indica que un 4,7% se encuentra desocupado por “razones no especificadas”, que muy probablemente incluyen a casas cerradas o abandonadas. Según la información del Censo de 2001, la situación se presenta similar. En efecto, la estimación censal 2001 para esa categoría no especificada (en 2001 no se censaron viviendas, se hizo una estimación posteriormente) sumaba 60.908 unidades, de las cuales 48.552 estaban cerradas por razones desconocidas (es probable que una parte se encuentre bajo algún proceso sucesorio) y 12.396 se informaban como abandonadas.

Adicionalmente, la composición de viviendas no ocupadas muestra un 11% para el que se indica que las personas están “temporalmente ausentes”, de modo que el censista accedió a información para esa codificación. Este porcentaje es semejante en 2001. Estos casos incluyen un gran número de motivos (ausencia por viajes, uso temporario entre dos localizaciones de vivienda familiar, tenencia de extranjeros, entre otros).

Pero además, es muy probable que también se incluyan en esta categoría un porcentaje no menor de departamentos “apto profesional” donde se realizan actividades profesionales independientes (contadores, abogados, psicólogos), con distinto grado de formalidad en los negocios. Al respecto, cabe notar que los “usos de comercio, oficina o consultorio” del Censo de

vivienda 2010 indican 51.060 casos mientras que la información del Ministerio de Trabajo de la Nación- Observatorio de Dinámica Empresarial, arroja un número de 87.993 establecimientos de servicios (mayormente profesionales independientes y estudios jurídicos y contables) para CABA en 2011. La brecha de mayor número de empresas en la última fuente, muy probablemente, explica parte de las viviendas con personas “temporalmente ausentes”. La ubicación de las viviendas desocupadas por Comuna da cuenta de su concentración en las Comunas de 1, 2, 3, 13 y 14, que corresponden al corredor Norte de la Ciudad (**Tabla 4**).

El resto de las categorías de la **Tabla 4** también están alineadas con los datos de 2001.

En síntesis, las viviendas abandonadas en CABA rondarían entre 10000 y 12000, según las estimaciones censales, es decir, en torno del 1% del stock, mientras que subsistiría otro 3-4% para el que habría que determinar la razón de su falta de respuesta censal.

**Tabla 4**

Vivienda	Ciudad Autónoma de Buenos Aires		
	Casos	%	Acumulado %
Con personas presentes	1.082.998	76,1	76,1
Con todas las personas temporalmente ausentes	155.740	10,9	87,0
En alquiler o venta	52.387	3,7	90,7
En construcción	6.433	0,5	91,1
Se usa como comercio, oficina o consultorio	51.060	3,6	94,7
Se usa para vacaciones, fin de semana u otro uso temporal	8.508	0,6	95,3
Por otra razón	66.847	4,7	100,0
<b>Total</b>	<b>1.423.973</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>INDEC - CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2010</b>			
Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE			

**Tabla 5**

Departamento / Partido	% de viviendas particulares ocupadas
Comuna 01	59,8
Comuna 02	65,6
Comuna 03	74,7
Comuna 04	84,0
Comuna 05	78,9
Comuna 06	78,1
Comuna 07	81,5
Comuna 08	87,8
Comuna 09	82,7
Comuna 10	81,5
Comuna 11	81,1
Comuna 12	80,3
Comuna 13	75,4
Comuna 14	70,5
Comuna 15	79,9



## c.2. Capacidad de pago de los hogares y acceso a la vivienda en CABA.

### *c.2.1. Ingresos de los hogares*

Para tener una correcta apreciación del mercado de la vivienda en la CABA se hace necesario complementar el análisis con un estudio de los ingresos de las familias para ver como se encuadran en relación al constante crecimiento de precios de las propiedades mencionados anteriormente (Ver Cuadro A-5 en Anexo).

En el **Gráfico 17** se puede apreciar la evolución nominal del ingreso total familiar por decil para la CABA entre 2003 y 2012. Las principales conclusiones son:

- Existió un fuerte aumento de los ingresos en pesos entre 2003 y 2012. En promedio, aumentaron un 404%;
- Observando la evolución por decil, se puede apreciar que las familias de menores ingresos tuvieron los mayores aumentos nominales. Específicamente el primer y segundo decil tuvieron variaciones positivas del 713% y 633% respectivamente, lo que supera ampliamente aquellas observadas en los deciles noveno y décimo, de 437% y 226% para este último.

#### **Gráfico 17**

**Evolución Ingreso medio total familiar por deciles. 2003 – 2012 (en pesos corrientes y variación porcentual)**

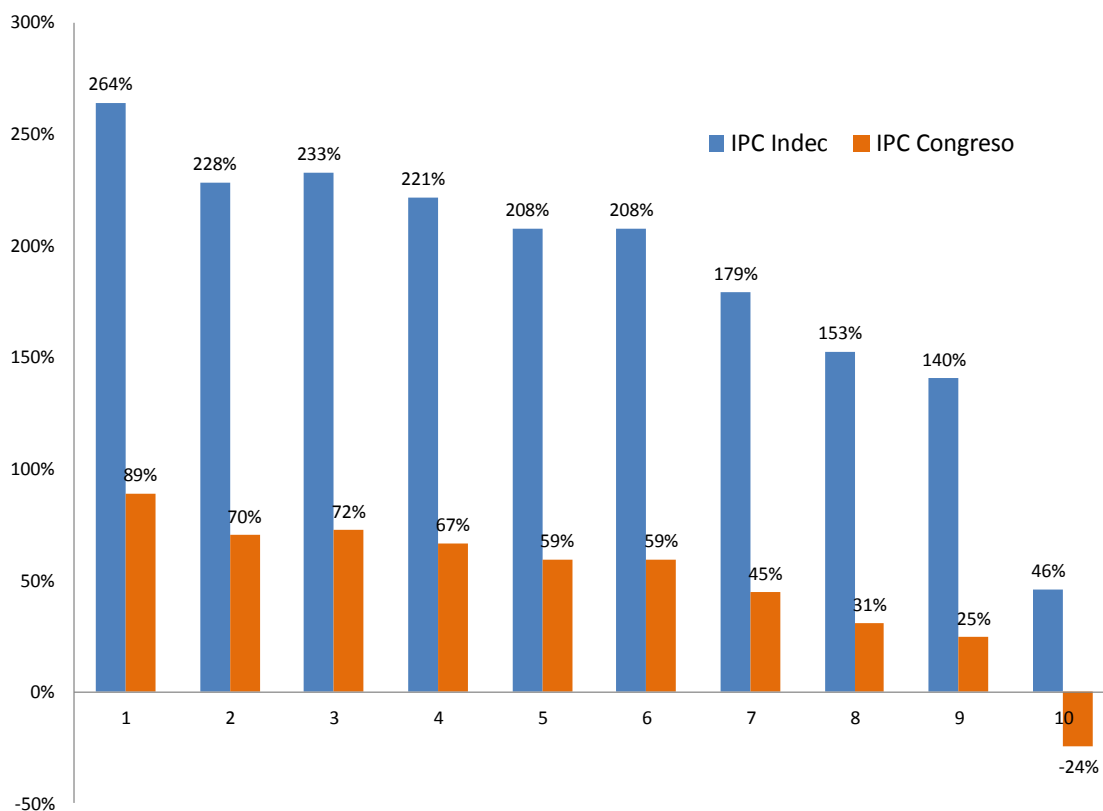


Fuente: CIPUV en base a INDEC - Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

Ahora bien, durante el período 2003-2012 se observó un fuerte crecimiento de los precios en la economía argentina. El Índice de Precios al Consumidor (IPC) que publica el INDEC mostró un aumento del 123% durante ese período. Otro indicador, el IPC que publica el Congreso Nacional, mostró una variación positiva del 330%. Esto genera que la capacidad de compra de los ingresos de las familias sea menor en términos reales. En el **Gráfico 18** se expone este análisis para cada uno de los deciles y teniendo en cuenta las distintas mediciones de precios.

**Gráfico 18**

**Variaciones reales ingreso total familiar por decil (IV trim. 2003 - IV trim. 2012)**



**Fuente:** CIPUV en base a INDEC – Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Congreso de la Nación

### ***c.2.2. Capacidad de compra***

A continuación se expone un análisis comparativo de la capacidad de compra de los ingresos familiares en relación al valor de las propiedades en la Ciudad de Buenos Aires.

En la **Tabla 6** se presenta información de la evolución de los ingresos en dólares y la capacidad de compra de los mismos. Las principales conclusiones son las siguientes:

- En 2003 un ingreso total familiar promedio para la CABA (USD 588) alcanzaba a cubrir un 98% del costo de un m2 promedio (USD 602). En términos de un departamento de 60m2, una familia necesitaba unos 61 salarios (entre 4 y 5 años completos de sus ingresos totales familiares) para llegar al valor de la propiedad;
- Para 2012 un ingreso total familiar promedio (USD 1.790) sólo alcanzaba a cubrir un 77% del valor de un m2 (USD 2.322). En términos de un departamento de 60m2, una familia ahora necesitaba unos 78 salarios para llegar al valor de la propiedad;

Tabla 6

Capacidad de compra de los ingresos totales familiares en relación al precio del m2 en la CABA. Años 2003 y 2012

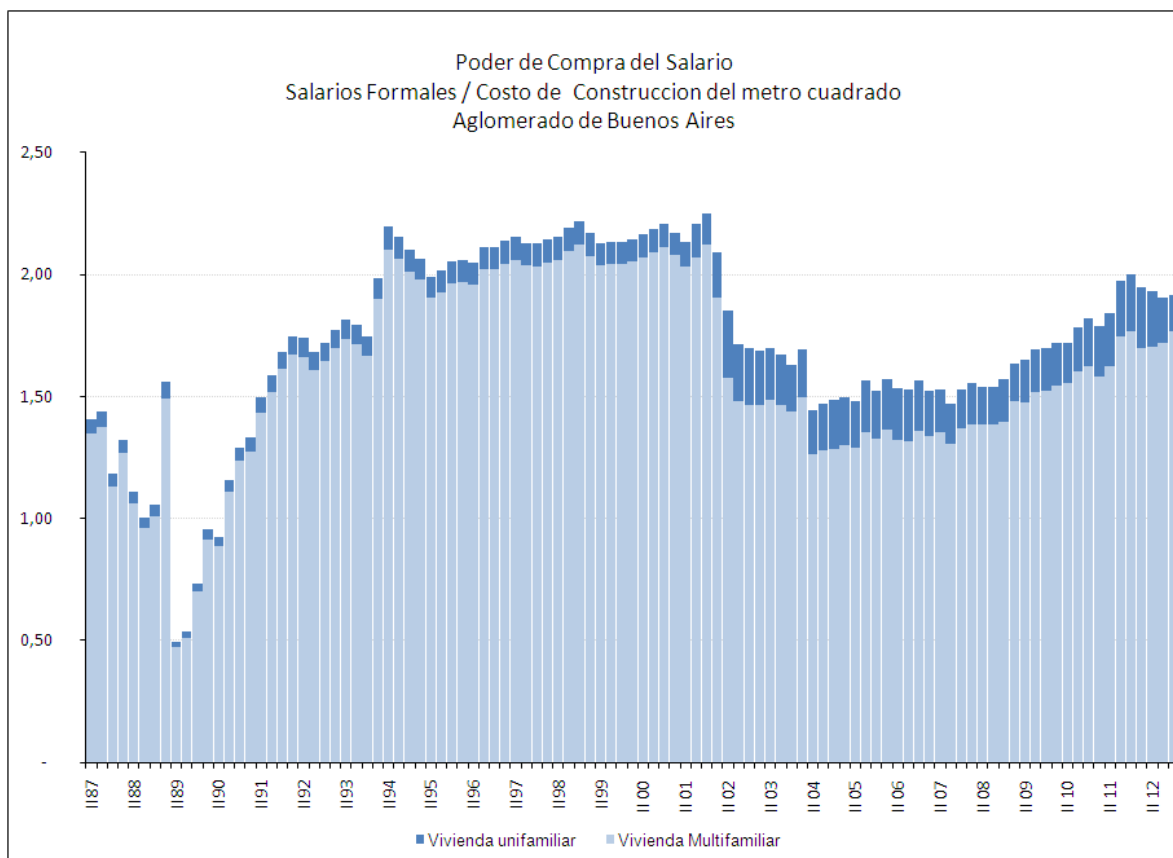
Fecha	Decil	Media del Ingreso total familiar mensual (pesos)	TC nominal \$/USD	Media del Ingreso total familiar mensual (USD)	Valor m2 Promedio CABA (USD)	Ratio Ingreso/ Valor m2	Valor promedio depto 60m2 (USD)	Valor depto 60m2 /Ingreso mensual
IV trimestre 2003	1	221	2,9	76	602	0,13	36.120	474
	2	421	2,9	145	602	0,24	36.120	249
	3	583	2,9	201	602	0,33	36.120	180
	4	768	2,9	265	602	0,44	36.120	136
	5	945	2,9	326	602	0,54	36.120	111
	6	1.155	2,9	398	602	0,66	36.120	91
	7	1.498	2,9	517	602	0,86	36.120	70
	8	1.955	2,9	674	602	1,12	36.120	54
	9	2.627	2,9	906	602	1,50	36.120	40
	10	6.869	2,9	2.369	602	3,93	36.120	15
	<b>Promedio</b>	<b>1.706</b>	<b>2,9</b>	<b>588</b>	<b>602</b>	<b>0,98</b>	<b>36.120</b>	<b>61</b>
IV trimestre 2012	1	1.797	4,8	374	2.322	0,16	139.344	372
	2	3.085	4,8	642	2.322	0,28	139.344	217
	3	4.330	4,8	902	2.322	0,39	139.344	155
	4	5.509	4,8	1.147	2.322	0,49	139.344	121
	5	6.488	4,8	1.351	2.322	0,58	139.344	103
	6	7.928	4,8	1.651	2.322	0,71	139.344	84
	7	9.331	4,8	1.943	2.322	0,84	139.344	72
	8	11.021	4,8	2.295	2.322	0,99	139.344	61
	9	14.098	4,8	2.936	2.322	1,26	139.344	47
	10	22.390	4,8	4.662	2.322	2,01	139.344	30
	<b>Promedio</b>	<b>8.599</b>	<b>4,8</b>	<b>1.790</b>	<b>2.322</b>	<b>0,77</b>	<b>139.344</b>	<b>78</b>

Fuente: CIPUV en base a INDEC, BCRA y SSPLAN-GCBA

Es muy importante notar que la tabla anterior se refiere al costo total de la vivienda, incluyendo el valor de la localización, el tipo de servicios (amenities) del edificio y del barrio, cercanía a plazas, servicios de transporte, comercio, salud y educación, etc. En esta última década los barrios de la CABA se distinguieron cada vez más en términos de estos servicios sobre todo en la zona Norte y con la difusión de edificios con amenities. Esto significa que la evolución del precio del m2 incluye no sólo el valor de construir la vivienda, sino el conjunto de servicios que provienen de su localización.

Para entender la importancia de este factor, en el **Gráfico 19** se presenta la evolución del poder de compra del salario promedio con respecto al costo de la construcción. Notablemente, el promedio arroja una situación de mayor capacidad de compra en el presente en comparación con el año 2003.

Gráfico 19



Fuente: CIPUV en base a datos EPH y IERIC.

### Alquileres como porcentajes del ingreso

En relación a los ingresos familiares y su capacidad de afrontar el pago de un alquiler en la CABA, se presenta la **Tabla 7** que resume esta situación desagregada por deciles y tamaño de los departamentos para el año 2011.

De los datos se desprende que los deciles más bajos deben resignar una proporción muy alta de sus ingresos para poder pagar un alquiler en la ciudad.

Por ejemplo, en relación a un departamento de 2 ambientes un 20% de la población no podría pagar el alquiler promedio y sólo para los deciles 6 a 10 el alquiler representaría menos del 50% del ingreso total familiar.

**Tabla 7.**

**Ingreso total familiar y precio de los alquileres promedio por ambientes en la CABA. Año 2011. En pesos.**

Decil	Ingreso total familiar	Precio promedio 1 ambiente	Alquiler como % del ingreso	Precio promedio 2 ambientes	Alquiler como % del ingreso	Precio promedio 3 ambientes	Alquiler como % del ingreso
1	1.286	1.659	129%	2.697	210%	3.957	308%
2	2.494	1.659	67%	2.697	108%	3.957	159%
3	3.298	1.659	50%	2.697	82%	3.957	120%
4	4.289	1.659	39%	2.697	63%	3.957	92%
5	5.215	1.659	32%	2.697	52%	3.957	76%
6	6.388	1.659	26%	2.697	42%	3.957	62%
7	7.903	1.659	21%	2.697	34%	3.957	50%
8	9.738	1.659	17%	2.697	28%	3.957	41%
9	12.259	1.659	14%	2.697	22%	3.957	32%
10	20.817	1.659	8%	2.697	13%	3.957	19%
<b>Promedio CABA</b>	<b>7.372</b>	<b>1.659</b>	<b>23%</b>	<b>2.697</b>	<b>37%</b>	<b>3.957</b>	<b>54%</b>

**Fuente:** CIPUV en base a INDEC y Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

### c.3. Consideraciones finales

Para finalizar la caracterización del mercado de vivienda en CABA vale la pena hacer una referencia a la evolución reciente del mercado general de vivienda en la Argentina en el marco de la política macroeconómica que, como se comentara en la Introducción es un entorno de gran influencia en la evolución de precios y costos de la vivienda, poder de compra de las familias y disponibilidad de oferta. La **Tabla 8** refleja tres episodios de funcionamiento del mercado de la construcción residencial que ilustran los factores mencionados.

**Tabla 8**

Actividad de la Construcción Indicadores Seleccionados Crecimiento (%) 1994 - 2012				
Variables seleccionadas	Fase expansiva de convertibilidad	Fase de flotación administrada	Fase reciente con tipo de cambio cuasi fijo y cepo cambiario desde 2011.	
	1994.I - 1998.II	2004.I - 2007.IV	2008.I - 2012.IV	
PBI pm (en \$ Corrientes)	32,8	130,7	162,0	
Deflactor del PBI	2,7	54,7	89,4	
Tipo de Cambio Nominal	0,1	8,1	51,9	
Precio M2 a estrenar (en \$ corrientes)	7,4	88,7	165,7	
Precio M2 usado (en \$ corrientes)	6,8	102,2	162,6	
Precio M2 a estrenar (en USD corrientes - USD Libre)	7,3	73,5	7,9	
Precio M2 usado (en USD corrientes - USD Libre)	6,7	86,0	6,6	
Costo de la construcción (en \$ corrientes)	(0,7)	85,2	122,7	
Crédito Hipotecario para la vivienda (en \$ corrientes)	109,5	4,5	8,2	
<i>Memo:</i>				
Tasa de Interés Local (Plazo Fijo en \$ 30 días - %)	8,3	5,2	11,1	
Tasa de Interés Estados Unidos (Tasa de Política Monetaria - %)	5,2	3,6	0,6	

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CEDEM, BCRA, FED.

En la fase expansiva de convertibilidad de los 90, los precios de las viviendas aumentan por encima del nivel general de precios y del costo de la construcción, impulsados por el aumento del ingreso (aumento del PBI real) y por la introducción del crédito hipotecario que crece por encima del crecimiento del Producto, ganando participación. La construcción se expande. La tasa de interés real es positiva, generando opciones para los inversores que se suman a la de la construcción. En el período siguiente referenciado en la tabla, luego de la crisis 2001-02, la tasa de inflación aumenta paulatinamente y los costos de la construcción se aceleran aún más. El crecimiento del crédito hipotecario es ínfimo y el aumento de la vivienda en pesos corrientes se mueve por encima del aumento del costo de construcción, empujado por el aumento del ingreso real. Las tasas de interés se vuelven negativas y limitan las opciones de inversión y este efecto se suma al del ingreso para expandir el sector de construcción. El estancamiento del tipo de cambio nominal parte de una posición real ventajosa que se va erosionando, lo que se refleja en el aumento relativo del metro cuadrado en su calidad de "bien no transable". Los dos episodios son distintos en naturaleza pero ambos son expansivos. Por último, en el período más reciente, el precio del metro cuadrado se dispara por encima del costo, a la vez que el dólar paralelo casi equipara su aumento en un marco de una inflación anual creciente y de la aceleración del ritmo devaluatorio del dólar oficial. En medio de las distorsiones causadas por los controles, la oferta medida por los permisos cayó significativamente. La vivienda como refugio de valor predomina en este período.

La descripción reunida en este capítulo sobre lo que ocurre en el mercado de vivienda de CABA se ve reflejada en los párrafos anteriores al ser la Ciudad de Buenos Aires la principal plaza inmobiliaria del país.

En síntesis, los factores estructurales subyacentes que afectan al mercado se refieren a:

- La condición de edad e ingreso de la población: jefes de hogar más jóvenes o, en el otro extremo, de mayor edad promedio que en el resto del país y mayores niveles de ingreso familiar promedio comparados con el resto de las provincias.

- La alta densidad poblacional de la zona Norte y las condiciones que impone el Código de Planeamiento Urbano para las zonas mixtas al Sur y Sur-oeste con menor densidad permitida.
- La dinámica de la población, de bajo crecimiento vegetativo con crecimiento por inmigración de hogares pobres en asentamientos informales.
- Diversificación de la construcción de vivienda para usos como turismo, servicios profesionales, inversión extranjera, etc.
- Mayor sofisticación de la oferta de vivienda con crecimiento de precios del m2 por servicios ofrecidos.

A su vez, los factores de la coyuntura del mercado muestran una fuerte influencia de las distorsiones macroeconómicas sobre sus señales principales de precios y costos:

- Los precios del m2 de vivienda y de lotes en la CABA han aumentado significativamente en dólares.
- El poder de compra de las familias se ha reducido con respecto al precio pero ha aumentado con respecto al costo de la construcción entre 2003 y 2012.
- La ausencia de crédito hipotecario limitó el acceso a la propiedad y determinó un aumento muy importante de la participación de familias que alquilan en la Ciudad.

## Referencias bibliográficas

Bouillon, C.P. (2012, ed.) "Room for Development", Cap 7 y 8. IDB-Palgrave Mc Millan.

Cristini y Moya (2004) "Las instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina". FIEL – BID.

Cristini, M. and R. Moya (2008a, Ed.). Ciudades y Calidad de Vida en América Latina y el Caribe: Evolución histórica y comparación internacional. Background paper for the flagship publication of the Inter American Development Bank (IDB), Beyond facts: Understanding Quality of Life, 2008. Washington D.C..

Sebastian Galiani & Ernesto Schargrotsky, (2004). "Effects of Land Titling on Child Health," Research Department Publications 3184, Inter-American Development Bank, Research Department.

Kiguel, M A y E.Podjarny (2007) "Impacto de Factores Macro y Microeconómicos en el desarrollo del mercado de hipotecas: Reflexiones basadas en Argentina, Chile y Uruguay".

Ministerio del Interior. Informe sobre Población,

[http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/poblacion\\_07.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/poblacion_07.pdf)



## d. Análisis de las políticas habitacionales recientes y sus instrumentos en la Argentina

### ***Glosario de términos técnicos***

- **Déficit habitacional:** brecha entre demanda y oferta de viviendas en un momento y espacio determinado. Tradicionalmente se ha distinguido dos fuentes o tipos de requerimiento habitacional: uno de tipo cualitativo, relacionado con mejorar la calidad del parque, y otro, déficit cuantitativo, relacionado con la expansión del número de viviendas (o cantidad del parque).
- **Déficit cuantitativo:** éste tipo de déficit se refiere a: 1. viviendas inadecuadas, en condiciones irreversibles y que deben ser repuestas y , 2. al número de hogares (como mínimo) o al número de hogares y núcleos familiares (como máximo) que cohabitan en una misma vivienda.
- **Déficit cualitativo:** El déficit cualitativo se refiere a las viviendas particulares que deben ser mejoradas en sus atributos de materialidad, servicios y/o espacio y su cómputo se refiere a viviendas con problemas recuperables, diagnosticados con información sobre la tipología, materialidad, dotación de servicios y densidad de los recintos habitables.
- **Índice de Capacidad de Pago (affordability):** en términos generales representa la relación entre el precio de la vivienda y el ingreso de las familias. En países con mercados de hipotecas desarrollados mide la relación entre la cuota del crédito y el ingreso del hogar (a veces también denominado “accessibility”). Los índices más difundidos relacionan la mediana del ingreso con el precio de la vivienda. Un valor de 100 para el índice indica que una familia con el ingreso “mediano” de la población tiene lo suficiente para calificar para una hipoteca de una propiedad cuyo precio corresponde a la mediana de los precios (mediana: valor del 50% de la distribución del indicador elegido).
- **Necesidades de mérito:** Los bienes meritorios o demeritorios son aquellos que la sociedad considera deben estar disponibles o deben restringirse para el consumo con independencia de la capacidad de pago de los individuos y que debido a la existencia de externalidades en su consumo, es decir beneficios o perjuicios para la sociedad que no constituyen una satisfacción o disgusto para aquel que los consume, resultan ser consumidos en cantidades menores o mayores de los que la sociedad requeriría en el óptimo social. Ejemplos de los primeros son los servicios de salud y la vivienda y de los segundos, las drogas o el alcohol.

## Introducción

Desde el punto de vista de los hogares el acceso a la vivienda (en alquiler o en propiedad) es una demanda básica que contribuye crucialmente a su calidad de vida. Además, en los países en desarrollo, donde la seguridad del ahorro y la previsión social muestran serias deficiencias, la

propiedad de la vivienda constituye un seguro a lo largo del ciclo de vida. En general, para todos los países, con independencia de su grado de desarrollo, la vivienda es la forma más importante de ahorro de las familias de todo nivel de ingreso.

A la vez, diversos estudios muestran que los servicios de la vivienda son esenciales para el desarrollo de las personas, sea a través del cuidado de la salud, la educación de los hijos así como para el progreso laboral. Desde ese punto de vista, prevalece la idea de la vivienda como una *necesidad de mérito*, es decir, que la provisión y uso de los servicios de la vivienda generan beneficios sociales (menos enfermedades, mayor productividad, por ejemplo) que justifican la intervención del Estado para asegurarlos.

En la Argentina, al igual que en otros países de la región de América Latina, históricamente este acceso ha adoptado la forma de construcción progresiva y propiedad de la vivienda para un conjunto amplio de la población. Como resultado, una parte sustancial de las falencias habitacionales corresponden a condiciones de precariedad constructiva o deficiencia en el acceso a los servicios domiciliarios.

Las dificultades de acceso a servicios de calidad satisfactoria de la vivienda en la región de América Latina fueron persistentes y las políticas aplicadas mostraron baja efectividad. En el caso de la Argentina, las condiciones fueron relativamente mejores debido a su desarrollo como país de ingreso medios altos posterior a los años 50. Sin embargo, y precisamente teniendo en cuenta esa condición de desarrollo, el país muestra una insatisfactoria persistencia de su déficit habitacional.

Algunos países de la región han mejorado su diseño de políticas y registran avances en sus resultados. En contraste, el balance para la Argentina no ha sido favorable. El país ha mantenido políticas centralizadas, de alto costo y baja respuesta a las demandas de la población.

En el trabajo general que el CIPUV está desarrollando para el IVC, el foco se concentra en las políticas de vivienda de las ciudades, estudiando el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Adicionalmente, se da un marco general de las políticas nacionales. La aproximación elegida es la de identificar las buenas prácticas internacionales para compararlas con las prácticas en uso en el país.

Este capítulo presenta los resultados del análisis de la política nacional de vivienda.

#### **d.1. Algunas definiciones sobre las buenas prácticas de políticas de vivienda.**

Para analizar la práctica de la política de vivienda en los países en desarrollo conviene definir un conjunto de *dimensiones útiles* para el abordaje del tema, que se hacen extensivas al problema de la descentralización que se tratará más adelante cuando se aborde el tema de la política de vivienda en las ciudades y su aplicación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (ver **Tabla 9**).

Tabla 9

	Dimensión de la política de vivienda	Alcance (ejemplos)
	La población a atender y su capacidad de pago	<p>Fallas en el mercado de crédito, regulaciones excesivas</p> <p>Acceso de la población pobre sin capacidad de pago</p>
	La naturaleza del problema de vivienda	<p>Problemas con el estado insatisfactorio de un porcentaje del stock de viviendas. Viviendas faltantes para los nuevos hogares en formación</p>
	El alcance de los programas	<p>Provisión de acceso a todos los niveles con carencias</p> <p>Provisión de vivienda básica-Programas integrales de reducción de pobreza que incluyen a la vivienda.</p>
	La vivienda insatisfactoria en las metrópolis	<p>Problemas de coordinación metropolitana- Agencias</p>

**Fuente:** elaboración propia en base a referencias bibliográficas.

En primer lugar, se encuentra la dimensión de *la población a atender y su capacidad de pago*. En esta dimensión se pueden distinguir dos casos extremos: el de la población cuyo problema principal es acceder al crédito para la vivienda debido a fallas en el mercado financiero o a regulaciones excesivas que impiden que sean elegibles como sujetos del crédito y, en el otro extremo, población pobre que carece de capacidad de pago en el mediano plazo para acceder a cualquier oferta de vivienda.

En segundo lugar, se encuentra la dimensión de *la naturaleza del problema de vivienda* que se desea resolver en el tiempo. En esta dimensión aparece en un extremo el stock de viviendas insatisfactorias (*backlog*), muchas veces concentradas en barrios precarios y en el otro,

el flujo de nuevos demandantes que corresponden a la formación de nuevos hogares o a familias migrantes a nuevos destinos (urbanización).

En tercer lugar, se encuentra la dimensión del *alcance de los programas de reducción de la pobreza*, en un extremo se puede tratar de programas aislados que se preocupen sólo por proveer vivienda y algunos servicios domiciliarios asociados, y en el otro extremo se puede tratar de programas integrales dentro de los cuales la vivienda es uno de los componentes importantes.

La solución de los problemas de la vivienda en países en desarrollo ha evolucionado en el tiempo. Desde los 90, se fue abandonando paulatinamente la visión de la provisión directa por parte del Estado que, en la práctica, sólo podía atender un número muy limitado de demandantes prolongando, o inclusive, aumentando el problema en el tiempo. En nuestra región latinoamericana, en ese momento, varios países, siguiendo el caso chileno, fueron adoptando instrumentos que partían de aprovechar las ventajas de poner a trabajar a los mercados para la vivienda.<sup>19</sup> A la vez, se implementó cada vez con mayor énfasis un conjunto de acciones de rehabilitación de los espacios ocupados por viviendas deficientes. Actualmente, la política ha evolucionado hacia un conjunto de programas más integrales y complejos que contienen varios tipos de soluciones y que reconocen la diversidad de los problemas.

Con el objetivo de dar un marco a la discusión de políticas públicas de vivienda se sintetizan a continuación los instrumentos más usuales de la experiencia internacional. Más adelante se discutirán sus ventajas y desventajas (Ver **Tabla 10**).

En la **Tabla 10** se presentan los instrumentos y las acciones de un conjunto de políticas relevantes orientadas a:

- a. el fortalecimiento de los mercados vinculados a la provisión de vivienda;
- b. el mejoramiento de los asentamientos precarios;
- c. la provisión de lotes con servicios como política complementaria;
- d. políticas tributarias relacionadas.

Cada una de ellas presenta una variedad de instrumentos. Así, por ejemplo, en la política de fortalecimiento de los mercados de vivienda se incluyen como componentes: el afianzamiento del derecho de propiedad; el fortalecimiento de los mercados financieros para la vivienda; el diseño de subsidios directos a las familias (por el lado de la demanda); la provisión de infraestructura domiciliaria complementaria; la regulación del mercado de tierras; el funcionamiento del mercado de la construcción y la regulación urbana.

El mejoramiento de asentamientos precarios contiene como componente a la modalidad de mejoras en la localización del asentamiento, sin desplazamiento de la población beneficiaria complementada por la provisión de servicios domiciliarios.

---

<sup>19</sup> El documento del Banco Mundial de 1993, "*Housing: enabling the markets to work*" fue uno de los más influyentes en el diseño de una estrategia que se enfocara en resolver las fallas de los mercados vinculados a la vivienda social y en atender la necesidad de subsidios asignados por personas y no por viviendas. La organización de la estrategia no incluyó, con todo, una discusión sobre las atribuciones por nivel de gobierno y conservó más la idea de la importancia de las agencias especializadas y de la coordinación entre los actores. Más recientemente, otros aportes fueron completando la discusión del diseño de políticas de vivienda.

La política de provisión de lotes con servicios, que fue abandonada por mucho tiempo y que ha sido revalorizada recientemente, se incluye como complementaria de la de mejoramiento barrial, con el objeto de superar los problemas de falta de terrenos y su encarecimiento en zonas suburbanas. Una alternativa adicional es la organización de bancos de tierras a nivel sub-nacional.

**Tabla 10**

**Políticas de vivienda. Principales instrumentos de *buenas prácticas internacionales***

<b>Instrumentos</b>	<b>Acciones</b>	<b>Obstáculos y situaciones a evitar</b>
Derechos de propiedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Regularizar tenencia</li> <li>•Organizar registros</li> <li>•Establecer impuestos a la propiedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Desalojos masivos</li> <li>•Sistemas costosos de titulación</li> <li>•Nacionalización de tierras</li> <li>•Barrera a transacciones de terrenos.</li> </ul>
Desarrollo de mercado hipotecario	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fomentar préstamos privados a tasas de mercado</li> <li>•Cumplimiento de normas del crédito hipotecario</li> <li>•Regulaciones prudenciales para el crédito de largo plazo</li> <li>•Desarrollo de nuevos instrumentos hipotecarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Subsidio de tasa</li> <li>•Discriminación contra inversión en propiedad de alquiler</li> <li>•Permitir altas tasas de incumplimiento crediticio</li> </ul>
Subsidios	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Subsidios directos a las familias (transparentes)</li> <li>•Focalizados en los pobres</li> <li>•Dar subsidio a las familias, no a las propiedades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Construcción de vivienda pública subsidiada.</li> <li>•Subsidios cruzados u ocultos</li> <li>•Distorsiones de precios por efectos de la política.</li> <li>•Control d alquileres.</li> </ul>
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Desarrollo urbano coordinado</li> <li>•Recuperación de costos de inversión</li> <li>•Mejora barrial y de asentamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Erradicación por razones ambientales o de infraestructura</li> </ul>

(ver continuación)

**Tabla 10 -continuación**

**Políticas de vivienda. Principales instrumentos de *buenas prácticas internacionales***

Instrumentos	Acciones	Obstáculos y situaciones a evitar
Regulación de desarrollo de terrenos y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Reducir complejidad de regulación</li> <li>•Evaluar los costos de la regulación</li> <li>•Remover las distorsiones de precios</li> <li>•Remover la escasez artificial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Estándares demasiado altos</li> <li>•Regulaciones incumplibles</li> <li>•Diseño de proyectos que no responden al ambiente regulatorio/institucional</li> </ul>
Monitoreo de la industria de la construcción	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Eliminar las prácticas monopólicas</li> <li>•Alentar el ingreso de oferentes de vivienda accesible</li> <li>•Reducir las barreras a importar</li> <li>•Apoyar la investigación en técnicas de construcción y su difusión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Demoras en los permisos</li> <li>•Reglas que limitan la competencia</li> <li>•Monopolios públicos</li> </ul>
Desarrollo de programas e instituciones de política	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Balancear la participación público-privada</li> <li>•Crear un Consejo para la Vivienda</li> <li>•Desarrollar estrategias para fortalecer al mercado</li> <li>•Monitorear el funcionamiento sectorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Provisión directa de vivienda a través del Estado</li> <li>•Negar participación al gobierno local</li> <li>•Mantener instituciones no sostenibles financieramente</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia en base Freire, M., B.W. Ferguson, R. Lima, D. Cira and Ch. Kessides, The world Bank's 2005 International Urban Research Symposium, Global Urban Development Vol. 3 Issue 1 Nov. 2007.

Teniendo en cuenta este marco de referencia, a continuación se elabora el análisis de las políticas de vivienda en uso en la Argentina, partiendo del diagnóstico de la situación habitacional.

## d.2. Argentina: la situación habitacional a partir del Censo 2010 y su evolución en el tiempo

**Evolución de la población urbana:** En la Argentina, actualmente, un 38% de la población se localiza en seis grandes ciudades (Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>20</sup>, Rosario, Santa Fe, Córdoba, La Plata y Tucumán con sus conurbaciones). Las densidades de población superan en estas ciudades los 2000 hab/km<sup>2</sup> (más de 10 000 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), aunque para el conjunto de sus adyacencias la densidad poblacional cae rápidamente a un entorno de los 500 hab/km<sup>2</sup>.

En cuanto al asentamiento poblacional, el Censo del 2010 aporta una de las novedades más importantes.

<sup>20</sup> Cabe aclarar que no existe una definición única del espacio geográfico que abarca la Región Metropolitana de Buenos Aires. Por el contrario, a partir de los años 60 esa definición ha variado y aún en casos de los pocos entes de servicios públicos metropolitanos que se organizaron (CEAMSE y ETOSS, por ejemplo), los alcances territoriales de sus accionar, difieren. Por su parte, para la compilación de datos socio-económicos, el INDEC utiliza una definición más restringida que distingue entre Gran Buenos Aires (CABA+24 partidos) y Aglomerado de GBA (CABA más 32 partidos).

Por una parte, entre 1990 y 2001 se había registrado una tendencia a la desconcentración de la población hacia centros urbanos de tamaño intermedio ubicados en provincias no pampeanas. En ese período, del conjunto de 23 provincias, diecinueve tuvieron crecimientos poblacionales por encima de la media. En la RMBA se observó una reducción neta de la población de su ciudad central y un fuerte incremento de la población suburbana (ver Cuadro A-1 en el Anexo Estadístico).

En contraste, entre 2001 y 2010, se retomó la tendencia hacia la concentración poblacional en el litoral centro-este del país, con eje en la RMBA. El gran centro de atracción de esta última década fue el Conurbano Bonaerense, que atrajo a los migrantes nacionales e regionales. En este período sólo nueve provincias (todas extra-pampeanas) aumentaron su población más que el promedio, con preeminencia de las provincias patagónicas, San Luis y La Rioja, que mantuvieron su comportamiento durante los veinte años de referencia. Por otro lado, las provincias del NOA y NEA tendieron a revertir su comportamiento de la década anterior y sufrieron una reducción relativa de su peso poblacional, salvo por los casos de Misiones y Salta (dos décadas de crecimiento poblacional).

En cuanto a la RMBA, es interesante notar que si bien la región ganó participación como localización poblacional, al interior de la misma también ha habido cambios importantes con un menor crecimiento relativo de la primera corona que rodea a la ciudad central (CABA) y un aumento de la localización en las dos siguientes coronas urbanas.

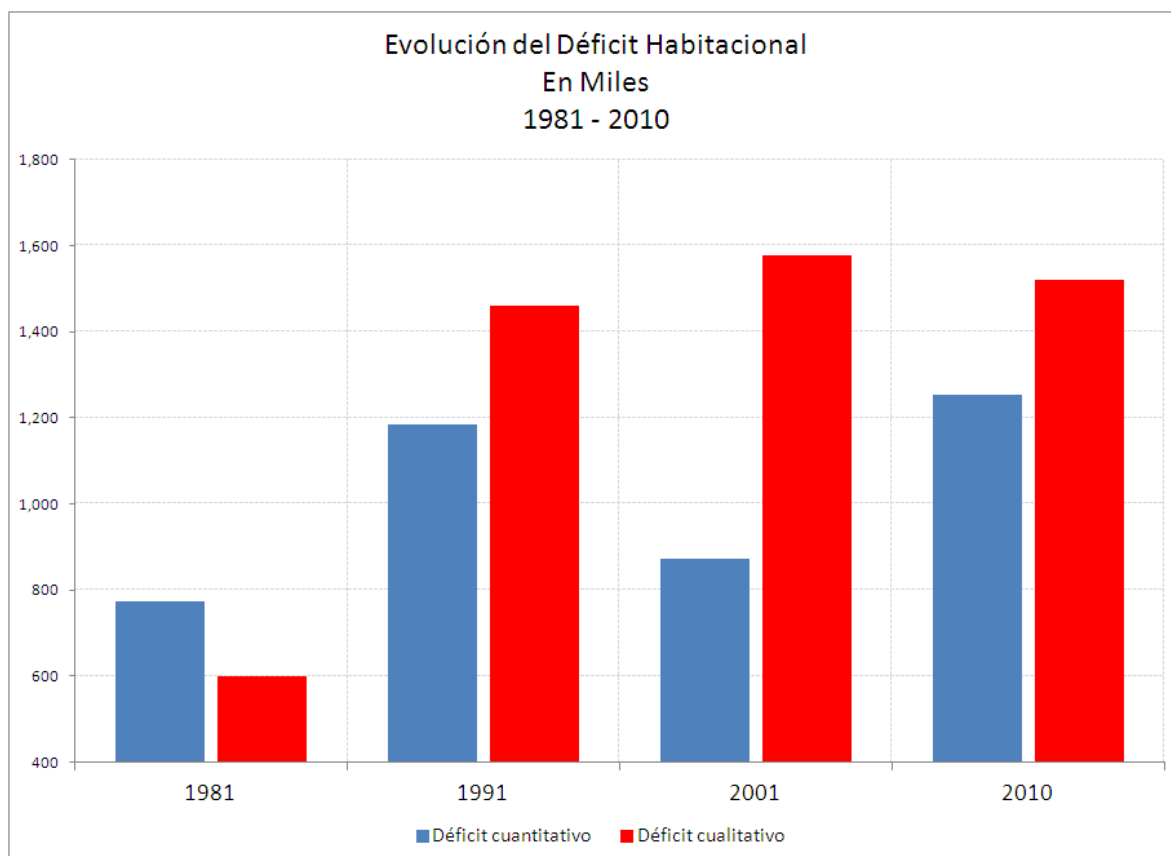
**Evolución de la vivienda y déficit habitacional:** De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2010, el acervo de viviendas total es de 13,8 millones, de las cuales sólo 11,3 millones (el 81,8%) se encuentran ocupadas<sup>21</sup>. En la RMBA las unidades disponibles son de 4,4 millones, también con una elevada tasa de vacancia con destino para usos que no son vivienda (profesional, recreativo, recepción de turismo), dado que sólo el 84,4% se encontraban habitadas. En la CABA el 76% de las viviendas estaban ocupadas.

Definiendo el déficit habitacional cuantitativo por el stock de viviendas que se consideran irrecuperables y que deben ser reemplazadas más el número de hogares que comparten vivienda, el crecimiento intercensal de ese déficit ha sido del 44%, pasando de 871 mil hogares afectados a 1,254 millones. De ellos, 513 mil se ubican en la Provincia de Buenos Aires y se concentran en el Conurbano bonaerense, que en los diez últimos años intercensales ha acumulado en los 24 partidos de GBA más cercanos a la ciudad central de Buenos Aires, unos 171 mil hogares afectados. En el **Gráfico 20** se puede ver en perspectiva la importancia del aumento del déficit, que en la última década censal es mayor al acumulado durante la “década perdida” de los 80. (ver comparación censo 2001-2010 en Cuadro A-2 del Anexo Estadístico)

## Gráfico 20

---

<sup>21</sup> Las viviendas desocupadas están compuestas por unidades de fin de semana o vacaciones, disponibles para la venta o alquiler, en construcción, para uso profesional, para alquiler de turismo u otras.



1/Viviendas recuperables: incluye Casas tipo B, inquilinatos y hoteles. Casas tipo B se refieren a todas las que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material y/o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda y/o no disponen de inodoro con descarga de agua.

**Fuente:** elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda del Indec

En síntesis, el problema habitacional ha sido creciente en la Argentina. Además, recientemente, su evolución ha empeorado. El déficit predominante hasta los 90 era de carácter “cualitativo”, relacionado con la calidad de la vivienda y sus servicios domiciliarios. En los 2000, luego de la crisis y a pesar del alto crecimiento económico y del boom inmobiliario, el “déficit cuantitativo” se volvió muy importante, revelando las fallas regulatorias y de mercado para el financiamiento de la vivienda y los graves problemas de la política de vivienda social.

Algunos aportes recientes ayudan a precisar estos datos a través de una descripción de los asentamientos de vivienda informal de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)<sup>22</sup>, en ellos se distingue entre *villas de emergencia*, que se encuentran en general sobre terrenos fiscales y tienen una trama urbana muy irregular, donde la población se va asentando paulatinamente y, en principio, con intención transitoria y *asentamientos informales*, que ocupan tierras privadas sujetas a riesgos, como inundaciones o sanitarios pero que presentan algún grado de intencionalidad más permanente con pobladores que se organizan para la ocupación ordenada en manzanas. Bajo esta clasificación, se estima la existencia de un total de 819 asentamientos y villas

<sup>22</sup> Ver Cravino (2008) y PNUD (2009).



(363 villas y 429 asentamientos, según estimación de 2006). De ellos, 23 están en la ciudad central, 473 en la primera corona de la RMBA y 323 en la segunda corona. Territorialmente son poco significativos, en torno del 2,3% de la geografía de los partidos en los que se asientan. Poblacionalmente, albergarían un poco más de un millón de personas, entre el 10 y 12% de la población de los partidos afectados, con una alta densidad. Aunque muchos de estos asentamientos y villas existen desde hace más de cincuenta años, su poblamiento masivo data de los últimos entre 18 y 32 años.

En términos generales los datos censales permiten indicar que en los últimos 10 años se agregaron al mercado 160 mil viviendas por año<sup>23</sup>, de las cuales 45 mil se localizaron en la RMBA. En comparación, en el mismo período la formación de hogares se estima en 210 mil hogares anualmente, 68 mil en la región metropolitana. En consecuencia, en todas las regiones el número de hogares que comparten vivienda creció significativamente, pero en la RMBA se notó un empeoramiento de la situación en un ámbito geográfico densamente poblado y que ya aparecía muy comprometido en el Censo del 2001.

**Diagnóstico breve de la situación actual:** Entre los diversos estudios realizados referentes al mercado de vivienda en la Argentina, surgen diagnósticos más o menos comunes, aunque con distintos énfasis, acerca de las dificultades para el acceso a la vivienda de las familias<sup>24</sup>. Entre los principales elementos mencionados, cabe destacar:

-La *escasez extrema de crédito hipotecario*, que se mantuvo en niveles mínimos históricos (por debajo del 1% del PBI), redujo las posibilidades de acceso de los hogares de ingresos medios, que se fueron sumando al déficit.

Históricamente, gran parte de esos hogares solucionaba su problema de acceso a la vivienda propia mediante la construcción progresiva. Algunos, de mayor poder adquisitivo, combinaban su ahorro con el crédito disponible. La modalidad de vivienda progresiva explicaba la alta tasa de propiedad que registra el país que, por primera vez, en mucho tiempo ha disminuido en esta medición censal (1960, 60,2%; 1991, 71,7%; 2001, 76,8% y 2010, 72,1%).

En la década del noventa se alcanzó el récord de los últimos 30 años con una penetración de hipotecas para la vivienda apenas por encima del 4% del PBI, que fue severamente afectado por la resolución de la crisis del 2001-02, que se llevó adelante vulnerando este tipo de contratos.

Factores que podrían limitar la recuperación del mercado de hipotecas son: debilidad de la seguridad jurídica, elevada inflación, desconfianza al sistema financiero y dificultades por el lado de la demanda. Particularmente, la imposibilidad de ajustar el capital de los préstamos<sup>25</sup> (lo que permitiría reducir los intereses) y la elevada relación de precio de la vivienda a ingresos, restringen la posibilidad de los hogares para tomar una hipoteca.

---

<sup>23</sup> Considerando sólo las viviendas ocupadas.

<sup>24</sup> Por ejemplo, Angel (2001), World Bank (2006), Cristini y Moya (2004), Cristini et. al. (2011) y Moya et.al. (2011), entre otros.

<sup>25</sup> Prohibido por Ley 23.928 de marzo de 1991, conocida como Ley de Convertibilidad, Artículo 7°: "El deudor de una obligación de dar una suma determinada de pesos cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada. En ningún caso se admitirá actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuere su causa, haya o no mora del deudor, con las salvedades previstas en la presente ley. Quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias y serán inaplicables las disposiciones contractuales o convencionales que contravinieren lo aquí dispuesto."

- *La presión poblacional urbana.* Una de las novedades importantes de los datos censales 2010 es *el aumento de los movimientos migratorios internos y regionales* hacia la Argentina. En efecto, tanto las migraciones internas desde las zonas rurales y los pequeños centros urbanos hacia los centros urbanos más grandes (en particular a la RMBA) y la inmigración de los países limítrofes a esos mismos centros<sup>26</sup>, aceleraron la formación de hogares y crearon demandas locales de vivienda que quedaron insatisfechas (Ver Tabla A-1 en Anexo Estadístico).

Parte de este fenómeno se traduce en hogares más pequeños en promedio, entre los que también se destaca el crecimiento de los hogares unipersonales. La formación de hogares es la más alta desde los 80. La principal dirección de la migración fue desde las provincias del NEA y NOA hacia un grupo identificable de partidos del oeste del Conurbano bonaerense. En los hechos y como ya se mencionara, el 44% del aumento del déficit habitacional se ubica en la Provincia de Buenos Aires.

-*Elevados precios de las propiedades (en relación con los ingresos del hogar).* La ausencia de activos financieros de bajo riesgo combinada con la percepción tradicional de que la inversión en vivienda es segura, libre de potenciales expropiaciones, así como su valor en cuanto a cobertura contra la inflación, provocaron en los últimos años una elevada demanda hacia propiedades aumentando su precio aún por encima de la década pasada en los mayores centros urbanos, superando al crecimiento de los ingresos, y deteriorando la relación precio-a-ingresos.

La nueva construcción sólo se aplicó parcialmente a cubrir el problema habitacional: 166.000 unidades del aumento intercensal del stock de viviendas permanecen sin ocupación, por ser viviendas de fin de semana, vacacionales, de uso profesional, de inversores, para turismo de extranjeros o de familias que se han trasladado a otros centros urbanos y que mantienen su vivienda sin disponer de ellas, al menos en la etapa de transición de su migración.

-*Fallas en el diseño de la política de vivienda.* Elevados costos, filtraciones hacia hogares de más altos ingresos, falta de apalancamiento para generar una oferta privada, etc. son factores que inhiben el desarrollo de una política consistente con el objetivo de alcanzar a los hogares más pobres (ver detalles más adelante).

-*Problemas por el lado de la oferta.* La regulación excesiva en algunas jurisdicciones que limitan la oferta de tierra y, por lo tanto, aumenta su costo. (Ver Goytía et. al. (2010)). Un ejemplo es el Decreto 8.912 del año 1977, Ley de ordenamiento territorial y uso de la tierra, de la Provincia de Buenos Aires. Este decreto exige, entre otros requerimientos, lotes mínimos de 300 metros cuadrados con infraestructura provista completa. El resultado ha sido un incremento de la informalidad entre familias de bajos ingresos así como la sustitución hacia otros mercados (de alquiler y de ocupación). Si bien este es un factor que en el futuro deberá ser revisado junto con una planificación urbana más completa, debe tenerse presente que lo que aún cuando se provea una oferta de lotes adecuada, seguirá operando como limitante la deficiencia de ingresos, o la pobreza generalizada en algunas áreas, que impiden acceder a una vivienda formal. Finalmente, en situaciones normales de mercado, el abastecimiento de materiales y servicios para la construcción de viviendas no registra limitaciones importantes.

---

<sup>26</sup> Por primera vez desde 1914, la participación de la población extranjera sobre la población total creció en el país, y aunque el aumento es muy pequeño (participación de 4,2% en 2001 a 4,5% en 2010, desde un máximo del 30% en 1914).

### **d.3. Naturaleza de las políticas habitacionales: políticas generales del mercado de vivienda y políticas focalizadas: la experiencia en la Argentina**

#### ***d.3.1. Las “buenas prácticas” en países en desarrollo***

Como ya se describió en la sección b.1, las *buenas prácticas de la política de vivienda* para países en desarrollo suelen describirse como un conjunto de iniciativas donde predominan los subsidios por el lado de la demanda (programas ABC, de ahorro previo, bono de subsidio y crédito bancario); se solucionan los problemas de asentamientos precarios por la vía de su mejoramiento evitando obligar a la población a una relocalización -cuando esto es posible dadas las condiciones de insalubridad de algunos terrenos-; y los programas tienden a ser integrales y participativos. Por su parte, en la experiencia de los países más avanzados, las políticas están más descentralizadas y, en consecuencia, los resultados presentan mayor cobertura y calidad de las soluciones.

La importancia de la difusión de estas prácticas de políticas de vivienda social basadas en el mercado es su capacidad de coordinar y movilizar al sector financiero de la vivienda para aumentar la cobertura de créditos hipotecarios a los hogares y potenciando el uso de los fondos públicos.

Por otra parte, la descentralización de la política de vivienda a niveles sub-nacionales puede mejorar los programas de vivienda bajo algunas condiciones, por ejemplo, el financiamiento público de los programas debe ser adecuado, compartido entre los niveles de gobierno bajo un diseño de incentivos con monitoreo y la capacidad de gestión a nivel local debe estar probada antes de descentralizar. Por su parte, las grandes metrópolis latinoamericanas estarían en condiciones de implementar programas muy descentralizados, que incluyan tanto el acceso a la propiedad como el alquiler de viviendas (Cristini et al, 2008).

Un aspecto relevante para la Argentina es el de las *buenas prácticas en los mercados de crédito hipotecario*, debido a la notable retracción de este mercado en los 2000. Estas prácticas incluyen entre otros aspectos, la adecuación de las reglas prudenciales, el fortalecimiento de la seguridad jurídica de los contratos vinculados al mercado financiero de la vivienda, el aumento de información a acreedores (sobre capacidad de pago de sus demandantes) y deudores (sobre costos del crédito) el abandono de la orientación del crédito, la coordinación con las políticas sociales a través del uso de los subsidios a la demanda combinados con las hipotecas y la evaluación periódica de la efectividad de las políticas.

En los hechos, los componentes descriptos de la política de vivienda se traducen en variantes que responden a condiciones históricas, institucionales y sociales de cada país. En los países de América Latina la experiencia es variada, pero en las últimas dos décadas los países de mejores resultados en cuanto a la reducción del déficit habitacional y el aumento de su calidad de vida, se inscribieron en esta línea de la práctica internacional aunque con modalidades propias (Chile, Colombia, Perú, Costa Rica).

### ***d.3.2. La experiencia en la Argentina: Balance de desempeño y situación actual del FONAVI y PLANES FEDERALES***

En nuestro país, la intervención del sector público en la provisión de vivienda ha sido muy importante, con una producción récord de 50.000 unidades completas en 1998 y un promedio anual de 39.100 entre el 2003 y 2009. A las mismas, hay que sumarles otras intervenciones de menor escala, denominadas soluciones habitacionales, que promediaron las 25.800 por año en el último período mencionado<sup>27</sup>. Las unidades completas introducidas en el mercado implican que entre un tercio y un cuarto del flujo anual de viviendas producidas fueron provistas por el sector público. En términos de desembolsos, el gasto público en vivienda y urbanismo incluyendo todos los programas estatales, promediaron el equivalente al 0,6% del PBI en los últimos 5 años, aproximadamente US\$ 1.850 millones anuales.

*Esta intervención se lleva adelante con una política de vivienda concentrada en la vivienda social y gestionada a través de la provisión de oferta pública de vivienda en propiedad para las familias beneficiarias o de la implementación de mejoras en las unidades habitacionales. Las familias beneficiarias de esas acciones no tienen, en la mayoría de los planes, ningún rol activo hasta la recepción de la vivienda y del crédito que la acompaña.*

La política de vivienda social en el país se encuentra provista, en mayor medida por el nivel federal de gobierno. Históricamente, sus dos pilares han sido el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y los programas de créditos hipotecarios, financiados a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN). Más recientemente, desde 2004 se implementaron los Planes Federales de Vivienda y desde 2012, el Plan Procrear de créditos de la ANSES.

#### **Recuadro 9. Breves antecedentes históricos de la política de vivienda**

Durante la mayor parte del siglo XX la política habitacional se organizó fundamentalmente bajo la perspectiva de la intervención sobre la oferta de viviendas: el sector público construye complejos localizados de vivienda social, contratando su ejecución con el sector privado y adjudica las viviendas a familias que no tienen acceso al crédito, otorgándoles un crédito y un subsidio de tasa.

La primera institución surgida desde el Estado Nacional, fue el Banco Hipotecario Nacional (BHN), creado en 1886. A mediados del siglo XX, la ampliación de la órbita del Estado a través de distintos organismos, impulsa la política de vivienda, entendida como un conjunto sistemático de medidas gubernamentales. En particular se fundaron los institutos provinciales de vivienda con el objetivo de incrementar el alcance territorial de la política (Ballent, 2005).

<sup>27</sup> Incluye obras tales como provisión de núcleos húmedos (baños y cocina), construcción de habitaciones adicionales, reemplazo de materiales, etc.

### **Continuación**

La primera política de vivienda social con alcance federal fue el Fondo Nacional de la Vivienda, creado por ley en 1972 (Ley 19 929), y diseñado inicialmente como un programa de transferencias federales a las provincias para financiar la construcción de viviendas e infraestructura para el desarrollo comunitario. A partir de 1977 el programa comienza a ser efectivamente implementado (Ley 21 581).

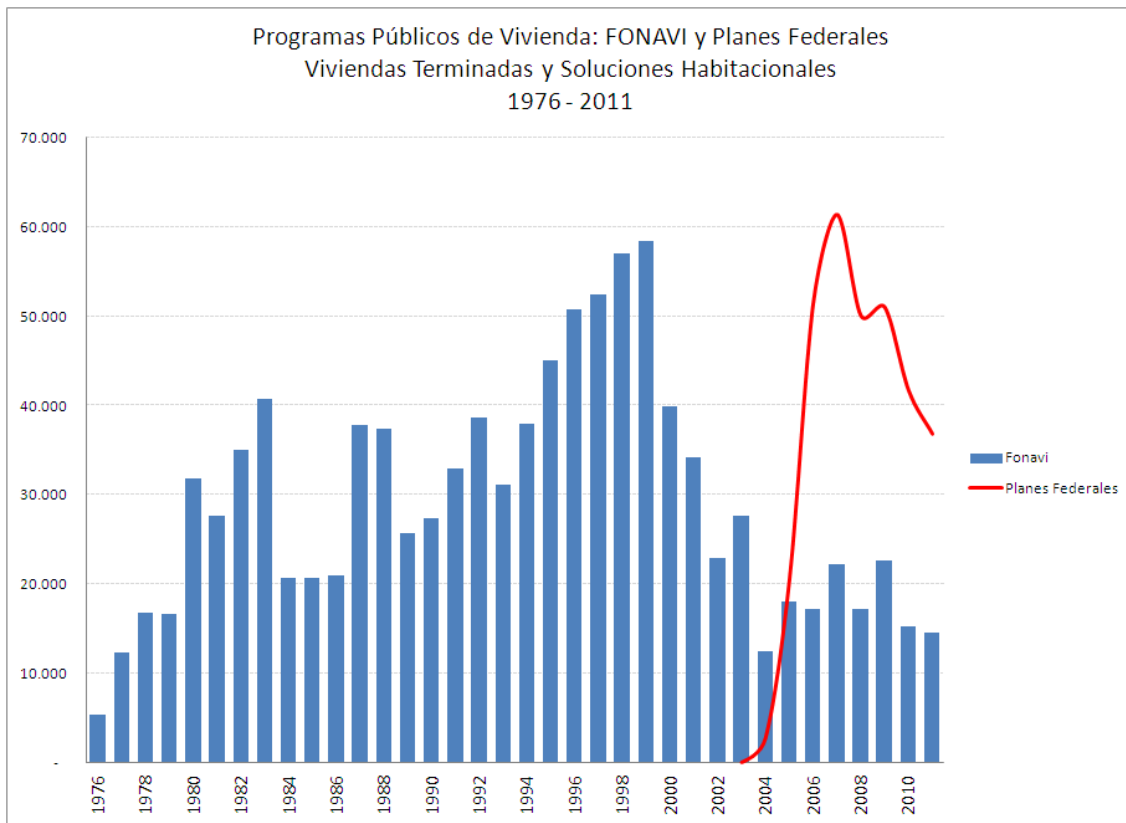
Su proceso consistió en el otorgamiento de créditos subsidiados sobre viviendas construidas por empresas privadas bajo licitación pública. Se orientó sobre todo a aquellos hogares de bajos ingresos sin capacidad de pago para cubrir el costo de amortización en un plazo de 30 años (FIEL, 1997). Bajo este esquema de implementación, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA), en el nivel de gobierno federal, concentró la mayor parte de las tareas. Particularmente, determinó la reglamentación del proceso y las prioridades de inversión subnacional mediante la fijación de cupos, la evaluación de proyectos habitacionales presentados por los IPV's, la forma de selección de adjudicatarios, y las auditorías a los IPV's. Por su parte, los IPV's se limitaron a elaborar los proyectos, las licitaciones, el seguimiento de obras, la selección de adjudicatarios, y el cobro de recuperos (FIEL, 1997).

Fuente: ver referencias bibliográficas

En su trayectoria, el FONAVI ha sufrido numerosas modificaciones que alteraron su funcionamiento. Como veremos a continuación, los actores involucrados, del mismo modo que sus recursos y procedimientos, han cambiado en varias oportunidades, impactando sobre los resultados generales. De manera similar, la introducción de los Programas Federales de Vivienda (PFVs) también tuvo consecuencias sobre la política habitacional federal a nivel global, ya que relegó el papel que el FONAVI que mantenía hasta ese momento, acaparando de manera incremental la mayor porción de recursos federales destinados a vivienda social.

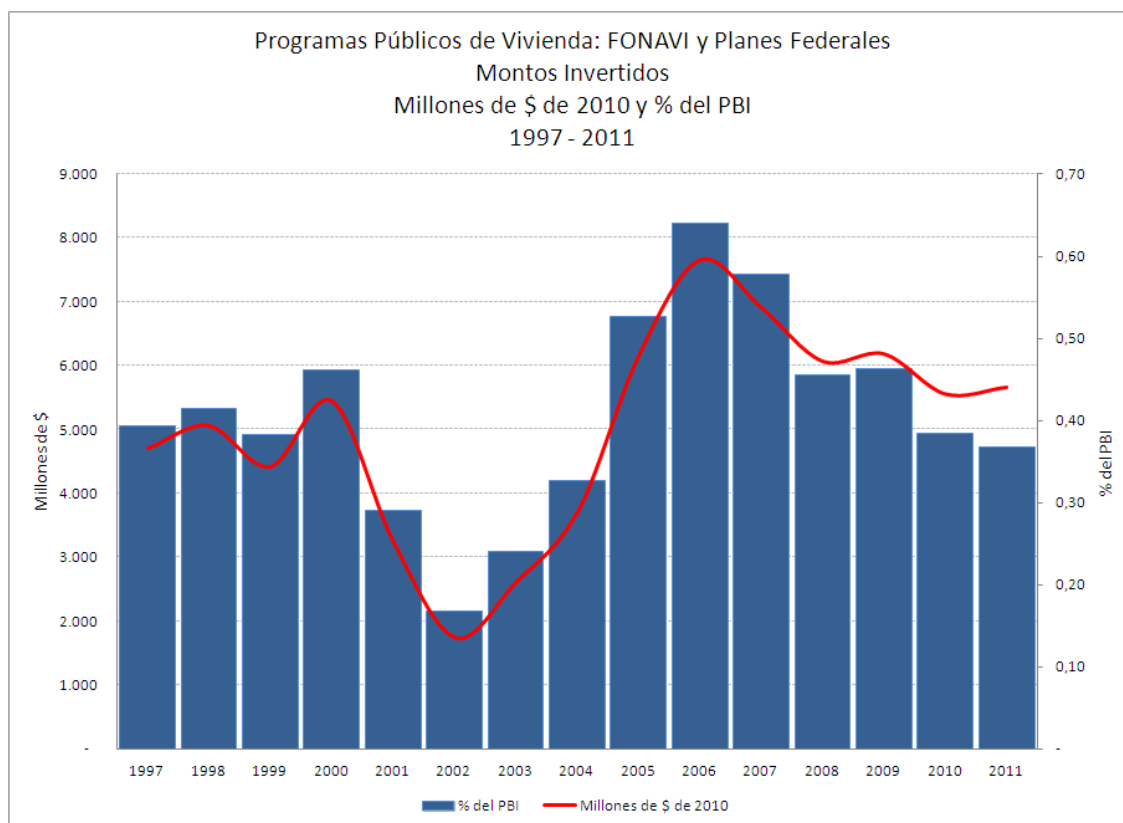
En los dos gráficos siguientes se muestra la evolución de ambos programas en términos físicos y de valor.

### **Gráfico 21**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos SSDUV

**Gráfico 22**



Fuente: elaboración propia en base a datos SSDUV

### ***d.3.3. Reforma de los 90: creación del Sistema Nacional de Vivienda***

En 1991 se sanciona una nueva ley tributaria que altera la fuente de financiamiento del FONAVI (Ley 23.966, 1991). Junto al “Acuerdo Fiscal entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, o Pacto Fiscal I, promulgado en 1992, se promueve un nuevo esquema del FONAVI (Ley 24.130, 1992). Esta normativa estableció nuevos criterios de financiamiento, diseño e implementación, lo cual apuntó conjuntamente a la *descentralización del programa*.

Por un lado, se modificó el origen de la fuente de financiamiento incorporándose una proporción de lo recaudado del impuesto a los combustibles líquidos (Ley 23.966). La nueva legislación incluyó las proporciones del impuesto que serían distribuidas al FONAVI desde 1992 en adelante. Asimismo se incorpora el *carácter automático de las transferencias* a los organismos provinciales, al tiempo que se impone un mínimo mensual de U\$S 75 millones a ser transferido a cada una de las provincias. Además, la función de cobro de recuperos queda totalmente a cargo de los IPV (Ley 24.130, inc. 5). Las transferencias se realizarían de manera automática y sin autorización previa de la SDUV.

En 1995 se conforma el nuevo Sistema Federal de Vivienda, que incorpora como principales actores a la Secretaría de Vivienda, los IPV y el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), integrado por el Poder Ejecutivo y los organismos provinciales. El CONAVI se instituye como órgano de coordinación entre la Secretaría de Vivienda y las provincias, y como instancia de evaluación de los objetivos de mejoramiento habitacional. Se integra según la norma por un integrante de cada IPV, aunque en la práctica se forma a partir de un representante de cada

región geográfica. En un principio sirvió como órgano de debate sobre la situación particular de cada provincia, y para el intercambio de propuestas y alternativas antes las problemáticas de cada región.

Por otro lado, los IPV's obtuvieron una mayor capacidad para intervenir en el proceso de selección de adjudicatarios. En especial se les brindó la posibilidad de elegir cuál sería el método de selección según las características propias de la población en la región, como también se les otorgó la capacidad de sancionar a aquellos que no cumplieran con los requisitos preestablecidos. Además, obtuvieron una mayor autonomía para intervenir sobre las licitaciones públicas en donde se seleccionan a las constructoras. Al adquirir la capacidad para presentar proyectos habitacionales sin necesidad de aprobación de la SDUV, esto les dio una mayor autonomía para proponer nuevas alternativas más acordes según las necesidades poblacionales. En efecto, los actores provinciales, mediante la intervención de los IPV's, adquirieron una mayor autonomía de acción sobre gran parte del proceso de diseño e implementación de esta política.

En relación a la etapa final de evaluación, el gobierno federal, mediante la SDUV, se arrogó la facultad de auditar el proceso en su conjunto, de manera de controlar la correcta asignación de transferencias al FOPROVI<sup>28</sup>, la composición efectiva de este fondo, y su utilización para obras y gastos corrientes. Al mismo tiempo, los organismos de auditoría dependientes del Poder Ejecutivo Nacional (la SIGEN o Sindicatura General de la Nación), y del Congreso Nacional (la AGN o Auditoría General de la Nación) son encargados de realizar aleatoriamente controles sobre la gestión de ciertos IPV's elegidos al azar (Ley 24.156, 1992).

---

<sup>28</sup> Representa la sigla de Fondo Provincial de Vivienda. Ver CONGRESO NACIONAL, Ley 24.464, art. 13, 1995.



### **Recuadro 8. Los cambios de norma de la política pública y sus incentivos económicos.**

Las normas que fijan los procedimientos en torno a una política pública delimitan las responsabilidades y, por lo tanto, el comportamiento de los actores involucrados. Esto significa que la estructura institucional de una política es dinámica, esto es, los cambios que se producen en el tiempo alteran los comportamientos y con ello, los resultados de política. En la política habitacional, esta perspectiva de análisis permite comprender de qué forma los cambios de normas “moldean” el ciclo de la política habitacional, entendido como el proceso de diseño, implementación y evaluación. El FONAVI y los PFVs resultan así dos tipos de programas enmarcados bajo un conjunto de medidas más general, la *política habitacional federal*. Particularmente, las normas que establecen el modo de financiamiento de los programas son especialmente útiles para comprender este proceso, en tanto reflejan los distintos acuerdos que se dan entre el gobierno federal, las provincias, y crecientemente con los municipios.

Originariamente, el FONAVI se financió con de aportes de los trabajadores, suponiendo que en el largo plazo se tornaría una política autosustentable a partir de los repagos de cuotas de los propios créditos. Esto no fue posible, y las deudas por mora, junto a la presión por mayores transferencias por parte de las provincias, se incrementaron de manera sustancial con la crisis inflacionaria en los años '80. Los costos de la construcción se incrementaban, mientras que ni los ingresos, y aún menos las cuotas, se indexaban con el mismo ritmo (Buckley, 1988). Esta erosión en la tasa de repago impuso a las provincias una presión cada vez mayor por un aumento en las transferencias federales. Dada la escasa capacidad del gobierno federal, y en particular de la SVOA, para evaluar los resultados, en combinación con el incentivo del gobierno federal a generar mayor disciplinamiento partidario a través de transferencias de recursos, el FONAVI representaba así un importante instrumento político para generar apoyos (Gordin, 2004).

El nuevo acuerdo fiscal de 1991 modificó en cierta medida esta lógica, en tanto impuso parámetros fijos de distribución de recursos entre provincias. Sin embargo, el mínimo mensual de transferencias le confirió a la SDUV un poder mayor para distribuir los faltantes a través de Aportes del Tesoro Nacional. Por su parte, el decreto de libre disponibilidad de una parte de las transferencias del FONAVI (en el marco de la crisis de las finanzas provinciales de fines de los 90) les permitió a las provincias disponer de estos fondos de manera más discrecional para saldar deudas públicas y posteriormente, utilizarlos en proyectos de los PFVs.

Los PFVs, que aportaron fondos del gobierno central a la construcción de vivienda, con el objetivo de movilizar el empleo, surgieron así como convenios entre la SDUV y distintas provincias, generados *ad hoc* sin intervención alguna del Congreso. Las provincias perdieron así poder para presionar en conjunto por una distribución de recursos más favorable a sus propios intereses. Se retornó, en efecto, a la dinámica centralizada propia del *viejo FONAVI*.

**Fuente:** Acevedo Suárez, Ana B. Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda - Actores e instituciones en la política habitacional federal, 1993-2010 .Noviembre de 2012, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales , Universidad Torcuato Di Tella

### ***d.3.4. Situación actual: comparación entre FONAVI y Planes Federales***

Desde 2004, se introduce una batería de programas habitacionales financiados por fondos federales, con un doble objetivo: combatir los altos déficits habitacionales que se habían alcanzado como resultado de la crisis, y disminuir las tasas de desempleo, sobre todo de mano de obra no calificada. Como ya se mencionara estos programas conviven con el FONAVI, aunque aumentando su participación en el tiempo. Hasta ese momento, la principal forma de intervención del FONAVI era la construcción de viviendas “llave en mano”, esto es, la empresa contratada era la encargada de la construcción total hasta el momento del otorgamiento. Dadas las dificultades que esto conllevaba en la práctica, tanto por factores económicos como organizacionales, y en combinación con una fuerte restricción presupuestaria, se amplió la operatoria de las “soluciones habitacionales” como una forma de intervención sistematizada sobre aquellas familias que ya poseían una vivienda, pero contaban con alguna condición de precariedad habitacional o exhibían un nivel de hacinamiento relativamente alto.

A continuación se describen algunos de los programas principales.

El Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (**PROMHIB**), se introduce en 1996. Se inicia con un presupuesto bajo (hacia 1998 representaba sólo un 2% de lo transferido por FONAVI) y con escaso alcance territorial. Con créditos de organismos multilaterales se organiza el Programa de Mejoramiento de Barrios (**PROMEBA**) para el acceso a la propiedad del suelo y a infraestructura básica, y el **Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico**, con objetivos similares al anterior pero enfocado a poblaciones rurales y periféricas.

En 2003 se inicia la primera etapa del **Programa de Emergencia Habitacional (PEH)** y casi simultáneamente el de **Solidaridad Habitacional (PSH)**. En el primero de ellos se prevé un monto fijo de transferencias totales en pesos, como también de viviendas y provisión de materiales de construcción. Esto elimina la forma de distribución de transferencias por coeficientes fijos para todas las jurisdicciones provinciales. Asimismo, se introduce el pago de transferencias por proyecto, es decir, se sujeta la transferencia de fondos a la presentación y aprobación de proyectos por parte de SSDUV. Por otro lado se incorporan reformas sobre la fijación y reajuste de precios, esto es, de los costos de obras.

Al mismo tiempo *los municipios adquieren progresivamente mayores facultades* de intervención sobre algunas de las instancias posteriores de implementación: llamado a licitaciones públicas, administración de fondos, selección de adjudicatarios, el cobro de recuperos de cuotas a los IPV, de elaboración de proyectos, y contratación y pago a la mano de obra por cooperativas. Esto no se da de manera explícita en los distintos programas, como sí es el caso del PSH.

A partir de 2004 se establecen nuevos parámetros de ajuste de la distribución, con el **Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV)**, el de **Reactivación de Viviendas del FONAVI** y el **Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV)**. Si bien no se establecen sus criterios específicos, los montos por jurisdicción se ajustarían, en principio, luego de los seis meses, según variables como la eficiencia en el gasto, el déficit habitacional, el desempleo por jurisdicción, y el grado de alcance de las metas fijadas por el Programa de Reactivación del FONAVI.<sup>29</sup> Asimismo, la

---

<sup>29</sup> Establecido por los Convenios Marco de los PFVs. El Programa de Reactivación también se denomina como Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FONAVI. Este programa iniciado en 2004 tiene como objetivo fortalecer la gestión de recuperos de inversiones (cobro de cuotas), y reactivar aquellas obras impulsadas con recursos del FONAVI y que por

SSDUV fijaría concretamente los criterios que deberían cumplir los proyectos presentados. No obstante, como se observa frecuentemente en las auditorías, principalmente de AGN, estos criterios no se cumplen en general para el conjunto de las provincias (AGN 2003 a 2008). En relación a la etapa de implementación, en los convenios no se enumeran las atribuciones específicas de los actores subnacionales y de la SSDUV, como sí ocurre en el PEH.

En 2005, el **Programa Plurianual de Construcción de Viviendas**, en línea con el anterior PFCV, fija un *target* de beneficiarios que apunta a aquella población bajo NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). No obstante, la ausencia de indicadores puntuales, al igual que en la aplicación de los programas anteriores, no genera modificaciones importantes sobre *el nivel de discrecionalidad de los organismos competentes* a nivel subnacional en la distribución territorial de la política. Nuevamente, en las fases de implementación se enumeran las posibles atribuciones de los organismos estatales subnacionales, pero no se delimitan claramente las atribuciones que corresponden a cada uno. Sólo se atribuye específicamente como responsabilidad de los municipios la elaboración de demandas a través de proyectos; los requisitos para la presentación de estos proyectos se especifican a través de estándares fijados por la SSDUV. Es por ello que también se les da lugar a entidades intermedias para intervenir en estas distintas etapas. Sólo se arroja en particular a los IPVs la coordinación de las etapas de adjudicación.

Los programas establecidos posteriormente, como la segunda etapa del Programa de Emergencia habitacional (PEH), el **Programa Mejor Vivir con Cooperativas**, y los subprogramas **Techo Digno y de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios**, continúan el modo de operación de los programas hasta ese momento.

En la **Tabla 11** se presenta una síntesis de los programas recientes.

Como vimos, los PFVs introducen a las soluciones habitacionales como una nueva forma de intervención generalizada. Se generan además nuevos programas focalizados de infraestructura y equipamiento comunitario, financiados tanto por fondos federales como conjuntamente por créditos de organismos multilaterales. Es el caso del ya mencionado Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), sustentado en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y en menor medida con fondos federales, el cual propone un mejoramiento habitacional de manera integral. De manera similar, el **Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico** (PROPASA) apunta a población rural y a aquella alejada de los centros urbanos que no encuentran satisfechas sus necesidades de equipamiento básico, como lo es el agua potable, el saneamiento, la educación o la salud. El **Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NOA y NEA** (PROSOFA) también plantea objetivos similares, pero se orienta a la población ubicada en el noroeste y nordeste argentino, donde se ubican los mayores índices de NBI.

---

motivos vinculados a la crisis económica y social fueron paralizadas. Véase SSDUV, Convenios Marco de los PFVs, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública, Servicios y Transporte, 2003 y 2004.

**Tabla 11**

ño	Programa	Fuente de financiamiento	Tipo de provisión	Demanda potencial
996	Mejoramiento Habitacional (PROMHIB)	Fondos federales	Infraestructura básica, construcción de viviendas y mejoramientos, y regularización dominial.	Poblaciones vulnerables y/o en riesgo de epidemias.
997	Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)	BID y fondos federales	Acceso a la tierra, provisión de infraestructura básica	Población con más de 75% de NBI, y bajo la línea de pobreza, con al menos 2 años de antigüedad en el barrio y factibilidad ambiental del terreno.
999	Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)	FONPLA TA	Agua potable, desagües cloacales, erradicación de letrinas. Provisión de centros comunitarios.	Poblaciones rurales y alejadas de los centros urbanos.
003	Emergencia Habitacional (PEH)	Fondos federales	Infraestructura básica, construcción de viviendas y empleo por cooperativas.	Población desocupada que reciba o no el Prog. Jefas y Jefes.
	Solidaridad Habitacional (PSH)	Fondos federales	Infraestructura básica y viviendas.	Poblaciones en provincias con mayor NBI.
004	Mejoramiento de Viviendas (PMV)	Fondos federales	Refacciones y ampliaciones de viviendas.	Poblaciones que habiten terrenos no inundables, que no cumplan con: baño instalado, terminaciones adecuadas, cañerías o habitaciones suficientes para los miembros del hogar.
	Construcción de Viviendas	Fondos federales	Construcción de viviendas.	Poblaciones sin vivienda.

	(PCV)				
	<i>Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NOA Y NEA II (PROSOFA II)</i>	TA	FONPLA	Agua potable, desagües cloacales, salud, educación y centros comunitarios.	Poblaciones fronterizas con más de 40% de NBI.
	<i>Centros Integradores Comunitarios</i>		Fondos federales	Construcción de centros comunitarios.	Ídem PEH.
	<i>Reactivación de las viviendas FONAVI</i>		Fondos federales	Cobros de recuperos y terminación de viviendas iniciadas con fondos del FONAVI.	Antiguos beneficiarios del FONAVI.
	<i>Cáritas</i>		Fondos federales	Autoconstrucción de viviendas con grupos de familias carenciadas.	Grupos de familias carenciadas con una misma situación habitacional y laboral, ubicadas en las distintas Diócesis en el país.
005	<i>Plurianual de Construcción de Viviendas (PCV)</i>		Fondos federales	Construcción de viviendas nuevas.	Sin datos.
006	<i>Mejorar Vivir con Cooperativas</i>		Fondos federales	Mejoramientos.	Ídem PMV.
	<i>Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias</i>		Fondos federales	Infraestructura básica y obras complementarias.	Ídem PCV.
	<i>Centros Integradores Comunitarios II</i>		Por fondos federales	Construcción de centros comunitarios.	Ídem PCV.
007	<i>Mejoramiento de Barrios II (PROMEBA II)</i>		BID y fondos federales	Ídem PROMEBA I.	Ídem PROMEBA I.

008	: <i>Digno</i>	Techo fondos federales	Por	Mejoramientos, nuevas viviendas e infraestructura.	Familias no propietarias de viviendas, y que no hayan sido anteriormente beneficiarias de planes de vivienda.
009	: <i>Urbanización de Villas y Asentamientos</i>	Urbaniza fondos federales	Por	Ídem Digno.	Techo Residentes de villas y asentamientos censados por los IPV.
012	: <i>Mejoramiento de Barrios III (PROMEBA III)</i>	Mejorami PROMEBA I	Ídem	Ídem PROMEBA I	Ídem PROMEBA I

**Fuente:** elaboración propia en base a información SSDUV

### ***d.3.5. Persistencia del déficit habitacional: síntesis de las principales deficiencias del sistema***

La Argentina es uno de los países dentro de América Latina y el Caribe con mayor cantidad de recursos invertidos en vivienda social a lo largo del tiempo (Cuenin y Moya, 2010). Sin embargo, el déficit habitacional se mantiene en valores considerables que contrastan con la condición de altos ingresos que exhibe el país en el concierto mundial.

Desde su inicio, el FONAVI dio lugar a importantes rigideces burocráticas que tornaron altamente costoso al programa. Su propio diseño, apuntado a intervenir, con oferta de vivienda y crédito, sobre el mercado informal de vivienda generado por fallas en el mercado de crédito, inestabilidad de ingresos reales e inadecuada regulación del suelo, dio lugar a esta dinámica costosa y sujeta a capturas clientelares. Al mismo tiempo, existieron recurrentes dificultades en los cobros de recuperos por las dificultades impuestas por la inestabilidad macroeconómica y los inadecuados mecanismos para asegurar el repago. Por otra parte, no se impuso una restricción máxima al ingreso familiar de los beneficiarios potenciales, aunque sí se requiere de un mínimo ingreso para enfrentar las obligaciones de repago. Este hecho generó importantes filtraciones a hogares con mayores recursos para afrontar las cuotas de los créditos. En suma, se trató de un programa de crédito subsidiado con oferta pública de vivienda, con dificultades considerables para adaptarse a las necesidades habitacionales de las familias con menores ingresos. Aunque la descentralización de funciones hacia los Institutos Provinciales de Vivienda a mediados de los 90, tendieron a mejorar algunos aspectos tangenciales, el diseño del FONAVI limitaba su funcionamiento a la disponibilidad de fondos fiscales y perdía la posibilidad de apalancamiento en el mercado de crédito hipotecario, que se desarrolló muy brevemente entre 1993 y 1999.

La irrupción de los Planes Federales de vivienda no cambió el panorama de resultados aunque sí modificó la operatoria retornando a una mayor centralización en el nivel federal de gobierno. En efecto, la política de vivienda social generó un flujo de nuevas unidades habitacionales anual de 35 000 a 50 000, de condiciones más modestas que las correspondientes al FONAVI y, como mejora introdujo la modalidad de soluciones habitacionales para la contención

del déficit cualitativo. No obstante, su distribución sugiere no ser equitativa, favoreciendo a las provincias más ricas en términos de Producto Bruto Geográfico, sobre todo en el norte y sur del país. (Cuenin y Moya, 2010).

Los programas tienen deficiencias que han sido señalados en varios estudios<sup>30</sup>. Entre otras, elevados costos de producción, ausencia de otras fuentes de financiamiento, elevados subsidios y filtraciones de la asistencia hacia hogares de más altos ingresos. En efecto, las filtraciones hacia las familias de altos ingresos son importantes (40% de las viviendas en el Gran Buenos Aires fueron históricamente al 60% más rico, 10% al quintil más rico). Para programas de mantenimiento, aunque sin información precisa, las filtraciones parecen ser menos relevantes. El problema de las filtraciones hacia los ingresos más altos es que las viviendas provistas a través de FONAVI así como de los Programas Federales contienen un importante componente de subsidio<sup>31</sup>. Entre las razones que explican las filtraciones, se encuentran factores institucionales (p.e. diseño de controles en los programas estatales), fallas en la focalización (p.e. criterios poco claros e inestables) así como problemas para el acceso a través del mercado.

Como ha sido señalado anteriormente, la ausencia de crédito hipotecario para la vivienda así como los elevados precios de las viviendas en relación a los ingresos, son factores que explican en gran medida las dificultades de acceso para las familias de ingresos medio y medio-alto. No resulta sorprendente, de este modo, que familias de ingresos medio se vean compelidas a buscar la ayuda estatal.

En contraste con la tendencia a la centralización que mostraron los Planes Federales, las buenas prácticas de la política de vivienda de la experiencia internacional indican que éstas operan descentralizadamente, tanto en los países más avanzados como en países en desarrollo, entre ellos en varias experiencias de la región latinoamericana. Las lecciones de esas experiencias y los principios teóricos de la descentralización sugieren que los gobiernos centrales tienen ventajas para administrar los componentes de la política de vivienda vinculados al financiamiento bancario pero que el resto de los componentes de los programas de vivienda nueva y, en particular los programas de mejoramiento barrial, pueden ser administrados con beneficios a niveles descentralizados. En efecto, son los gobiernos locales los que están más cerca de la demanda, administran la provisión de servicios domiciliarios, se ven afectados por la evolución demográfica de su localidad, y por la variación de los precios y disponibilidad de terrenos, etc. En la práctica, la eficiencia en la provisión de solución al problema de la vivienda depende, con todo, de la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas y escrutinio ciudadano. Además, la descentralización requiere de suficiente capacidad en las agencias locales para la implementación de los programas.

Por último, en relación al mercado de la vivienda con actores privados, cabe señalar que el mismo funciona determinado por la oferta y la demanda. El mercado de alquileres, que ha adquirido mayor relevancia en los últimos años, está normado por la Ley 23.091 (sancionada en 1984). Se trata de un mercado altamente descentralizado, con inversores privados que compran propiedades para ponerlas en alquiler. También se encuentra desregulado en términos de valores monetarios. Otras normativas relevantes son la Ley 24.441 de financiamiento de la vivienda y la construcción, que introdujo significativas mejoras en el funcionamiento del mercado de hipotecas

---

<sup>30</sup> Ver por ejemplo, Cristini y Iaryczower (1997), World Bank (2006) y Moya et. al. (2011).

<sup>31</sup> Estimaciones realizadas previamente con datos de los programas estatales de vivienda correspondientes al 2007 indican que el nivel promedio de subsidio en el total del país es cercano al 50% del valor de mercado de una vivienda.

y otros cambios en el mercado de la construcción. Esta regulación constituye parte del andamiaje legal actual del mercado hipotecario.

#### **d.4. Recomendaciones preliminares para la política nacional de vivienda**

La situación de la vivienda en la Argentina presenta problemas críticos para las familias de bajos recursos y para los nuevos hogares de recursos medios. Los dos aspectos más graves que explican esta situación son, por un lado, la casi desaparición del crédito hipotecario a partir de la crisis del 2001, sin que se lograra llevar adelante una política para su recuperación y, por otro, el insatisfactorio desempeño de la política de vivienda social, que ha aplicado fondos públicos a soluciones que no reflejaban, cabalmente, los problemas de los hogares.

La Argentina es un país de grandes ciudades y el problema de la vivienda se agrava con la concentración del empleo en tan sólo un puñado de ellas. También se agrava el problema de la calidad de vida, pues la vivienda cumple su función sólo cuando la acompaña la infraestructura social necesaria. En la actualidad el déficit habitacional medido ampliamente alcanza a 2,5 millones de hogares. Teniendo en cuenta además la brecha entre las viviendas construidas anualmente y los hogares que se suman por año (en torno a 200.000 según la estimación intercensal), el problema seguirá en crecimiento. Para atender esa situación, los actuales programas de vivienda deben reformularse.

En el marco de la organización actual hay iniciativas que podrían llevarse adelante mientras se diseña una política más operativa en línea con las buenas prácticas internacionales.

##### **Propuestas dentro del marco existente:**

Una lista tentativa de algunos de los capítulos en los que se puede plantear una mejora de las instituciones de política de vivienda actuales es la siguiente.

Los programas actuales exhiben un alto grado de discrecionalidad y centralización de las decisiones. En contraste, el principal beneficio de lograr una *descentralización de la política de vivienda* es la adaptación de la oferta de asistencia estatal a las necesidades de la población local. Existe en el país un conjunto de agencias especializadas, los institutos provinciales de vivienda, que podrían recibir mayores responsabilidades bajo un programa de fortalecimiento y acompañando la distribución de potestades con un sistema eficiente de control y penalidades. En particular, este aspecto adquiere relevancia a la luz de las distintas necesidades locales manifiestas en el último censo, adonde surge que en las provincias del Norte, por ejemplo, es primordial solucionar el déficit cualitativo y que en la RMBA el cuantitativo adquiere importancia sustancial.

La mayor *focalización de los programas* públicos hacia las familias con graves dificultades de acceso a la vivienda ampliando el conjunto de soluciones para hacerlas más flexibles permitirá potenciar los fondos públicos disponibles.

Un obstáculo para la construcción de viviendas a través de los programas públicos es la *existencia de suelos aptos* en localizaciones donde hay un efectivo interés de la población (cerca de los centros de producción y consumo) y, especialmente, en las áreas densamente pobladas de



la RMBA. La revisión, consenso y coordinación de la regulación del suelo urbano fijando principios de cumplimiento por parte de todas las jurisdicciones es una opción para mejorar este aspecto.

### **Propuestas de largo plazo:**

Las propuestas anteriores, y otras que puedan diseñarse para mejorar los programas en funcionamiento, prepararían el camino hacia una reforma de fondo del sistema que necesariamente debe combinarse con una recuperación del mercado de crédito hipotecario. En nuestro país la participación del crédito hipotecario es dramáticamente baja. Las hipotecas para la vivienda no alcanzaban al 1% del PBI en 2011 mientras que en Brasil y Colombia esas participaciones eran del 4,5% y en Chile, del 18%.

Un avance importante en el ámbito de la política habitacional sería la implementación paulatina de un sistema de asistencia que combine el ahorro previo de los hogares con un subsidio directo y el crédito hipotecario. Aunque se escapa al ámbito de la política de vivienda, subyace al desarrollo del mercado financiero una política macroeconómica que induzca una reducción de la tasa de inflación. En varias experiencias se ha introducido también la creación de una moneda ajustable para los activos y pasivos financieros<sup>32</sup>.

La reforma traerá beneficios concretos a todo el sistema. En particular, cabe señalar: aumento de los recursos disponibles para la vivienda social dado que se incrementa el apalancamiento (ahorro particular, préstamos bancarios y subsidio); mayor soberanía del beneficiario, ya que la asistencia no estará vinculada a un proyecto de viviendas en particular; aumento de la valoración de la vivienda por parte de los beneficiarios, dado que son partícipes tanto de la elección como del financiamiento, se estimula de esta manera el cuidado y mantenimiento de las viviendas y del barrio; mejora del entorno urbano de la vivienda puesto que se trata de una demanda de menor escala, susceptible de insertarse en la trama de las ciudades; fomento la industria privada de viviendas de bajo costo.

Los programas habitacionales con asistencia por el lado de la demanda no están dirigidos en forma excluyente a los trabajadores formales de ingresos medios. Por ejemplo, en Colombia está en funcionamiento desde el año 2007 un sistema de ahorro previo para los informales que les permite, después de un período establecido, acceder a un préstamo para la compra de la vivienda. El ahorro previo en una entidad financiera permite monitorear la disponibilidad de ingresos para el pago de una cuota de un crédito hipotecario. Este programa, denominado Ahorro Voluntario Contractual del FNA (Fondo Nacional de Ahorro), ha sido exitoso al incluir a casi medio millón de trabajadores independientes informales, en su gran mayoría de bajos ingresos<sup>33</sup>.

La política de vivienda local, como también ocurre en el resto de América Latina, ha estado sesgada a procurar la propiedad de los hogares de menores ingresos. Aún cuando la propiedad es una aspiración manifiesta de la mayoría de las familias, la política habitacional debería proveer la oportunidad a aquellas que por diversas razones prefieran alquilar una vivienda, la posibilidad de hacerlo. De este modo, por ejemplo, familias con jefes de hogar jóvenes pueden preferir alquilar una vivienda a adquirir una. En este sentido, una política habitacional conveniente debería tender a ser más neutral en las oportunidades que ofrece entre la tenencia en propiedad y en alquiler.

---

<sup>32</sup> Ver por ejemplo Kiguel y Podjarny (2007) para una comparación del mercado argentino de hipotecas con los de Chile y Uruguay.

<sup>33</sup> Ver Silva, J.M. et al (2010).

Por último, en relación al mercado de alquileres, uno de los problemas potenciales es la ausencia de las garantías en bienes inmuebles requerido por los propietarios para la celebración de un contrato de alquiler. La ausencia de estas garantías, común en hogares jóvenes y migrantes, provoca la celebración de contratos informales y, potencialmente, se encuentran sujetos a cláusulas abusivas o a la ocupación de unidades de baja calidad. La creación de un fondo de garantía de alquileres para hogares de ingresos medios y bajos, con un aporte inicial del Estado, sostenible financieramente, constituye un paso inicial en la dirección de formalizar los contratos de alquiler en beneficio de los inquilinos. Un ejemplo de este tipo de garantías ha sido implementado en la República Oriental del Uruguay<sup>34</sup>.

## Referencias bibliográficas

Acevedo Suárez, Ana B. (2012). Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda - Actores e instituciones en la política habitacional federal, 1993-2010 . Tesis de grado, Noviembre de 2012, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

Angel, S. (2001) "Housing policy in Argentina: Preliminary Diagnosis and Guidelines for Action". The Inter-American Development Bank (IDB). Washington D.C.

Arriagada Luco, C. "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional" Proyecto Regional de Población CELADE-UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (CELADE) – División de Población. Serie Población y Desarrollo nro. 45 .Santiago de Chile, octubre de 2003.

Auguste S., R. Bebczuk y R. Moya (2011). "Housing Finance in LAC: What is Holding it Back? A proposal for Argentina". Research Department del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C.

Bouillon, C. P. (2012, ed.). *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y Caribe. BID*, Washington, EE UU.

Buckley, R. (1988) "The Measurement, Control and Targeting of Housing Finance Subsidies: The Case of Argentina", Discussion paper, junio, *Banco Mundial*, EE UU.

Cravino, M.C. (2008). "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años". XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad de Buenos Aires. Octubre de 2008.

Cristini, M. y M. Iaryczower (1997). "Un análisis económico de las políticas de vivienda en Argentina: el FONAVI". Trabajo presentado en la reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Bahía Blanca.

---

<sup>34</sup> Cabe señalar que existen garantías privadas que funcionan como seguros, principalmente de entidades financieras. El fondo estatal debería tener como objetivo los hogares de ingresos bajos y medios no cubiertos por estas aseguradoras privadas.

Cristini, M. y R. Moya (2004), Las instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina. Research Department at the Inter American Development Bank (IADB). Washington, D.C..

Cristini, M., R. Moya and G. Bermúdez (2011). "The Housing Market of Argentina in the 2000s". Working Paper. Research Department at the Inter American Development Bank (IADB). Washington, D.C..

Cuenin, F. y R. Moya (2010) "Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976-2007): ¿Cambiaron también los resultados habitacionales?". Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Número IDB-TN-190.

Dobman, D. y D. Satterthwaite (2009). "Are cities really to blame", Urban World.

Feres, J. C. y Mancero, X (2001) "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina". Febrero, CEPAL, Santiago de Chile, sitio web: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/6564/lcl1491e.pdf>

FIEL (2006). El desorden urbano. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoaméricas. Buenos Aires, Argentina.

Gordin, J. (2004) "Testing Riker's Party- Based Theory of Federalism: The Argentine Case", *Publius*

Goytia, C., C. de Mendoza and R. Pasquini (2010). "Land Regulation in the Urban Agglomerates of Argentina and its relationship with Households' residential tenure condition". Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.

Kiguel, Miguel A. and Edgardo Podjarny (2007) "Impacto de Factores Macro y Microeconómicos en el Desarrollo del Mercado de Hipotecas: Reflexiones Basadas en Argentina, Chile y Uruguay", BID, Serie de Estudios Económicos y Sociales CSC 07-010.

Moya R., Bermúdez, G. y A. Sparacino (2010). "Programas de estatales de vivienda: ¿Están llegando a los pobres?: El caso argentino". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C.. Mimeo.

PNUD (2009). Aportes para el Desarrollo Humano. Segregación Residencial en Argentina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009. Buenos Aires, Argentina.

Ruprah, I.J. (2005) "Does owning your home make you happier? Impact evidence from Latin America". Office of Evaluation and Oversight, OVE. Inter-American Development Bank (IADB), Washington D.C..

Silva, J.M., M.G. Bonilla y M.I. Galvis (2010) "¿Están las políticas de vivienda beneficiando a los pobres en Colombia?". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C.. Mimeo.

SSDUV (2011) "Evolución de la situación habitacional 2001-2010". Informe preliminar. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Elaborado por Hancevic, M; Steinbrun, N. y Martínez de Jiménez, L.M..

World Bank (2006) Review of Argentina's Housing sector: Options for affordable housing policy. Policy Research Working Paper. World Bank, Washington D.C.. November 2006.

Zanetta, C. (2007). Seeking Better Policies or Just Giving Up Responsibility: the Decentralization of Argentina's National Housing Fund, Global Urban Development. Volume 3, Issue 1

**e. Análisis de las políticas e instrumentos en uso en CABA y su comparación con las mejores prácticas.**

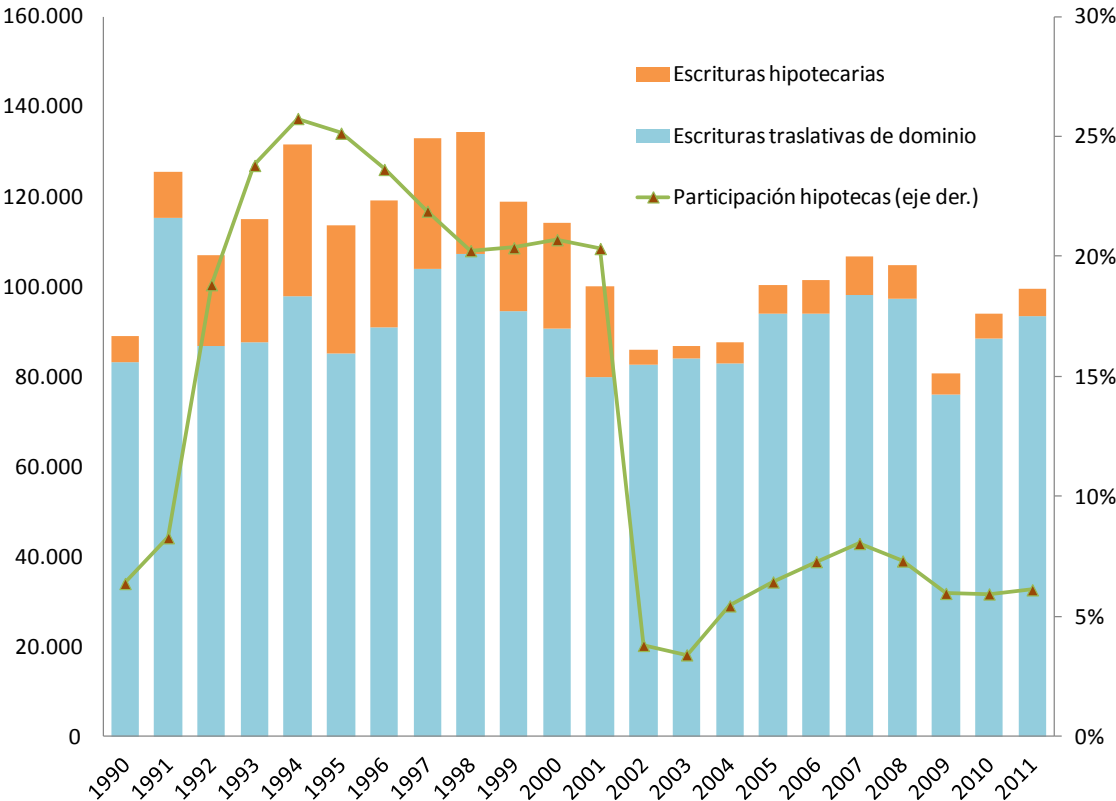
**e.1. La situación habitacional en CABA**

**e.1.1. Condición inicial del mercado**

En el capítulo C. se reseñaron las condiciones del mercado de vivienda en la región metropolitana de Buenos Aires y en particular, en la Ciudad Autónoma. Entre los principales problemas hay que diferenciar entre aquéllos que obedecen al corto plazo y los que corresponden a situaciones de mayor permanencia en el tiempo. Los primeros derivan de condiciones macroeconómicas distorsionadas que no han permitido la recuperación del mercado de crédito hipotecario y de las limitaciones de las operaciones inmobiliarias (cepo cambiario). En el gráfico 23 se muestra la evolución de las escrituras de compraventa y la participación exigua de las hipotecas.

**Gráfico 23**

**Escrituras traslativas de dominio y escrituras hipotecarias. CABA**

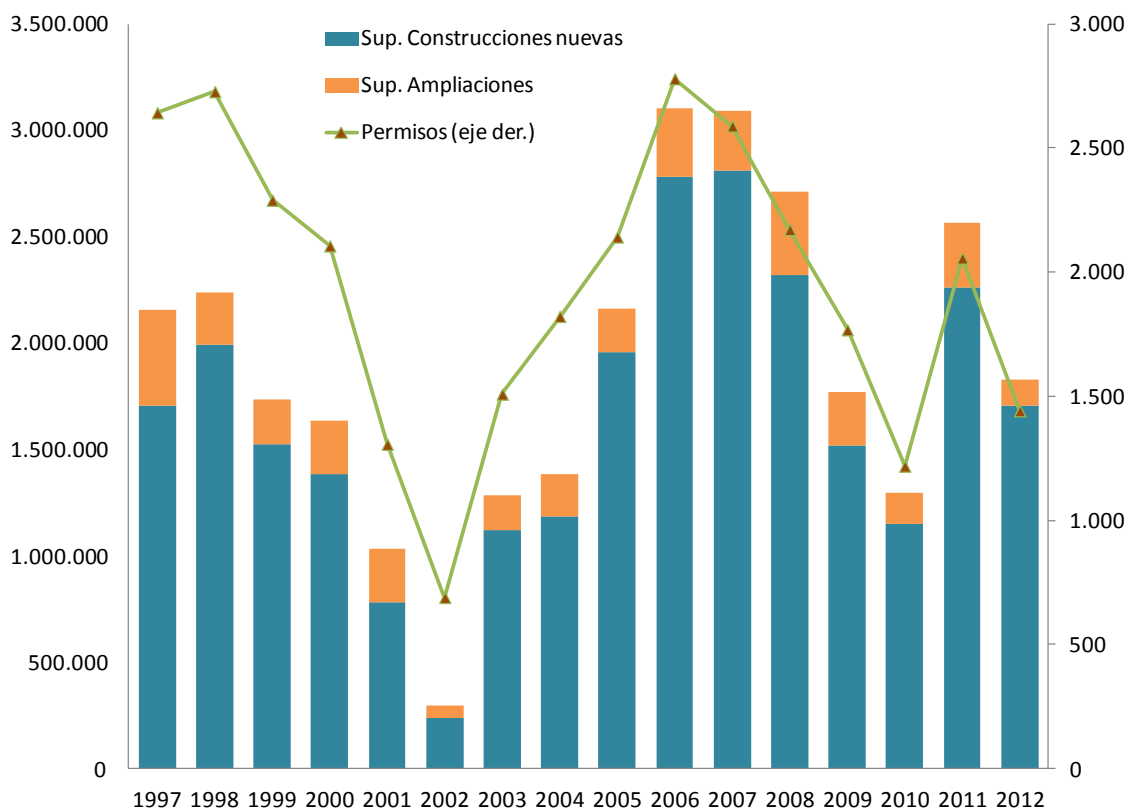


**Fuente:** CIPUV en Base al Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) - Registro de la Propiedad Inmueble

El gráfico 24 muestra los ciclos en el mercado de la construcción en la Ciudad.

**Gráfico 24**

**Permisos de Construcción Solicitados. Total, Construcciones nuevas y Ampliaciones (en cantidad de permisos y m2). CABA**



**Fuente:** CIPUV en base al Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) - Registro de la Propiedad Inmueble.

En el largo plazo aparecen en cambio los temas de valorización del suelo por encima del crecimiento de los ingresos de los hogares, el deterioro del parque de viviendas, en especial en el caso de los conjuntos habitacionales de vivienda social históricos y el crecimiento de asentamientos y villas de emergencia dentro de los límites de la ciudad.

Lamentablemente no se cuenta con un detalle de los movimientos poblacionales detallado por ingresantes y salientes con su caracterización socio-demográfica por localidad. Pero este es un problema importante debido al regreso de la Argentina a patrones de concentración de la población en el litoral urbano. A continuación se sintetizan algunos datos de interés:

Mientras que entre 1991 y 2001, de cada 100 habitantes de GBA nuevos, 25 iban a habitar en villas, entre 2001 y 2006, de cada 100 nuevos habitantes, 59 engrosaban las villas y asentamientos. La afluencia de inmigrantes nacionales y de países limítrofes fue muy elevada en

algunos partidos bonaerenses como La Matanza, que aumentó el 40% su población en los diez años intercensales (el total país aumentó 9,6% en promedio). La evolución de la población en RMBA en los últimos censos es la siguiente (**Tabla 12 y Gráfico 25**).

**Tabla 12**

<i>Población de la Región Metropolitana de Buenos Aires</i>						
<i>Departamentos</i>	<i>Población</i>		<i>Crecimiento intercensal (%)</i>			
	<i>2001</i>	<i>2010</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1991</i>	<i>1991-2001</i>	<i>2001-2010</i>
RMBA	11.460.575	12.801.364	16,9	12,0	4,8	11,7
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	2.891.082	(1,7)	1,5	(6,4)	4,1
Partidos del Conurbano	8.684.437	9.910.282	27,2	16,5	9,0	14,1
La Matanza	1.255.288	1.772.130	43,3	18,7	11,9	41,2
Ezeiza (2)	118.807	160.219	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	34,9
Tigre	301.223	380.709	31,5	28,4	16,8	26,4
Esteban Echeverría (1)	243.974	298.814	65,8	49,3	(11,5)	22,5
Florencio Varela (3)	348.970	423.992	69,5	53,0	36,9	21,5
Moreno	380.503	462.242	65,7	52,2	32,2	21,5
José C. Paz (7)	230.208	263.094	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	14,3
Quilmes	518.788	580.829	25,7	14,5	1,5	12,0
Merlo	469.985	524.207	54,8	33,9	20,2	11,5
Berazategui	287.913	320.224	54,6	23,6	17,5	11,2
San Miguel	253.086	281.120	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	11,1
Malvinas Argentinas (8)	290.691	321.833	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	10,7
San Fernando	151.131	163.462	7,6	12,8	4,4	8,2
Almirante Brown	515.556	555.731	33,3	38,1	14,4	7,8
Ituzaingó (6)	158.121	168.419	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	6,5
General San Martín	403.107	422.830	6,9	5,5	(0,9)	4,9
Lomas de Zamora	591.345	613.192	24,2	12,6	3,0	3,7
Avellaneda	328.980	340.985	(1,1)	3,2	(4,6)	3,6
Morón (9)	309.380	319.934	23,1	7,5	(51,9)	3,4
Hurlingham (5)	172.245	176.505	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	2,5
Tres de Febrero	336.467	343.774	10,3	1,1	(3,7)	2,2
Lanús	453.082	453.500	3,7	0,3	(3,3)	0,1
San Isidro	291.505	291.608	15,6	3,4	(2,5)	0,0
Vicente López	274.082	270.929	2,1	(0,5)	(5,3)	(1,2)
General Sarmiento (4)	(s.d.)	(s.d.)	59,2	29,8	(s.d.)	(s.d.)

(1) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras a los partidos de Cañuelas y San Vicente y para la creación de los partidos de Ezeiza y Presidente Perón. Leyes provinciales 11.550 del 20/10/1994 y 11.480 del 25/11/1993.

(2) Se crea con tierras del partido de Esteban Echeverría. Ley provincial 11.550 del 20/10/1994.

(3) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación del partido de Presidente Perón. Ley provincial 11.480 del 25/11/1993.

(4) Se crea con tierras del partido de Morón. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(5) Se crea con tierras del partido de Morón. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(6) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

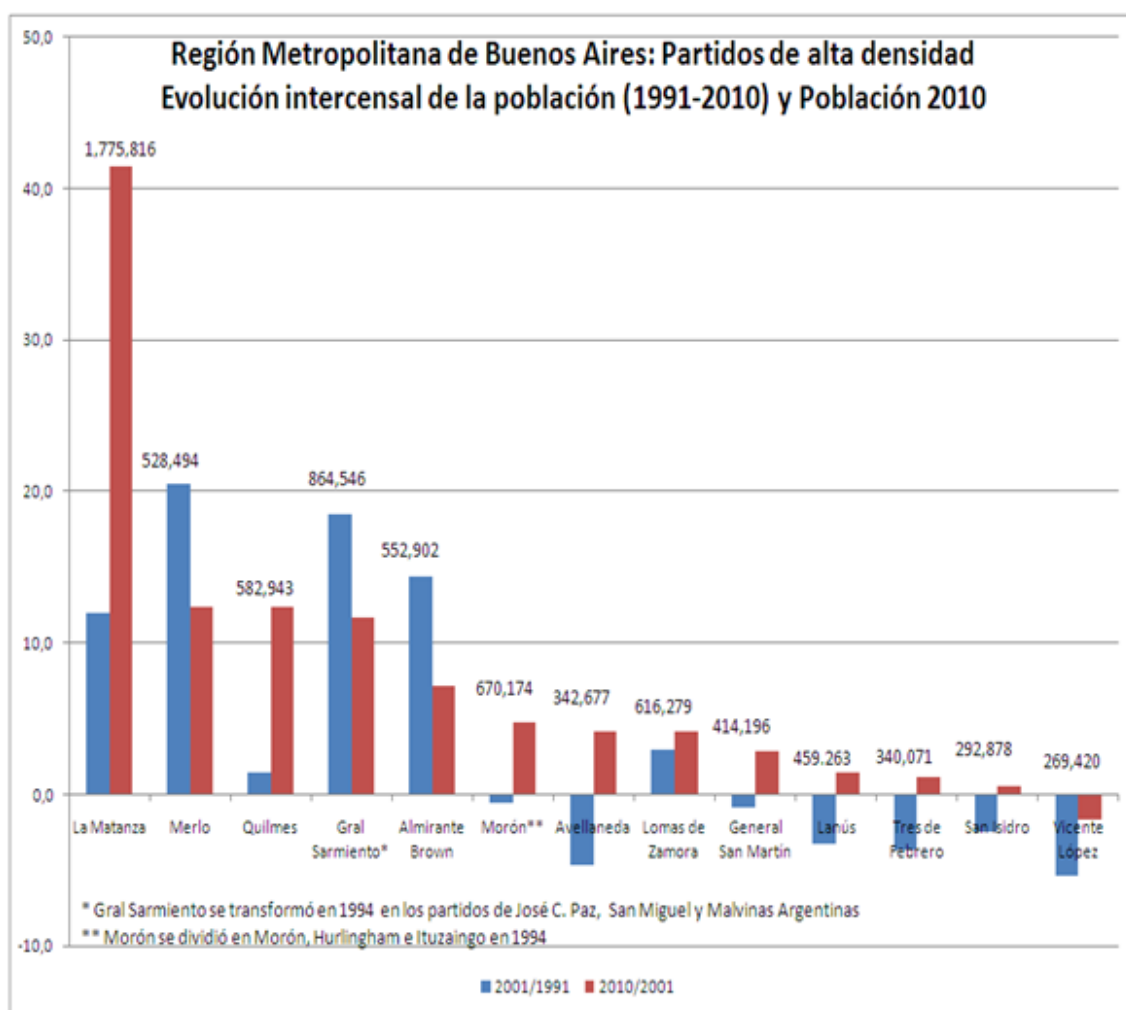
(7) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento e incorpora un sector del partido de Pilar. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

(8) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación de los partidos de Hurlingham e Ituzaingó. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(9) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

**Fuente:** CIPUV en base a Censos de Población y Vivienda.

Gráfico 25

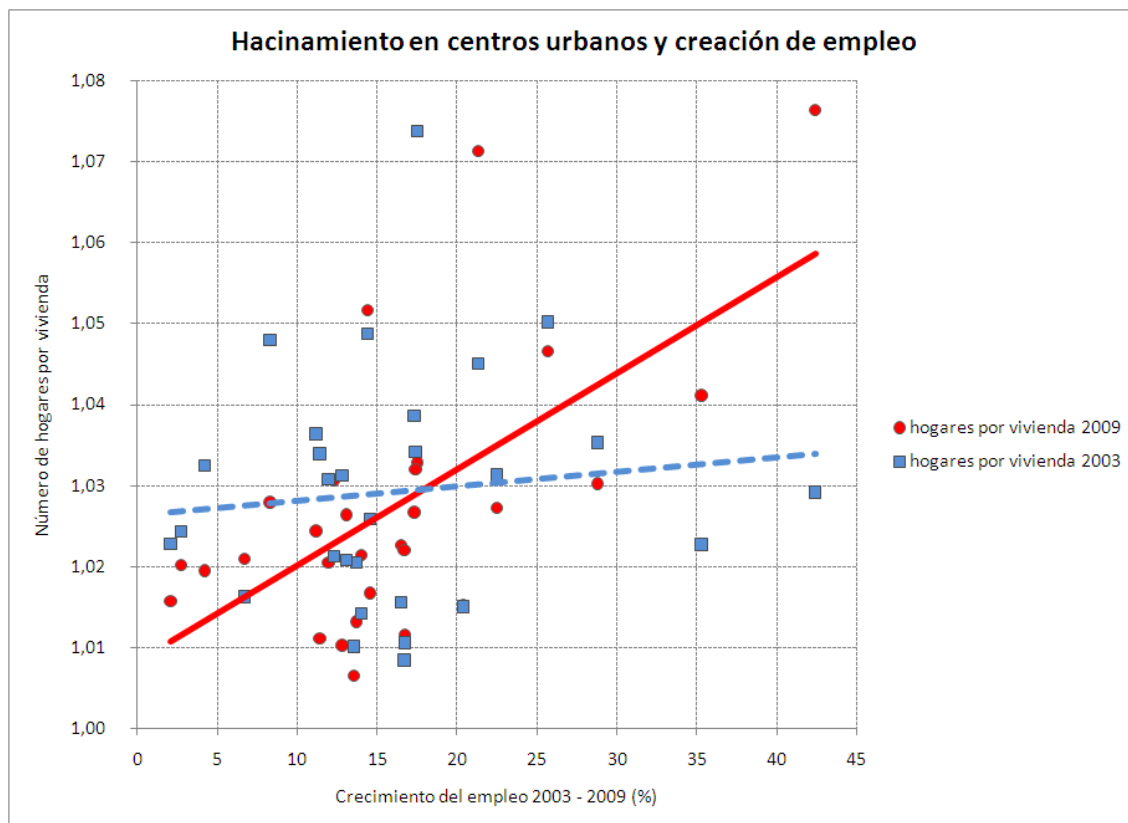


Fuente: CIPUV en base a Censos de Población y Vivienda.

- Este desarrollo subraya el hecho de que la población migra buscando mejorar su probabilidad de empleo, mayoritariamente en los mercados informales de las ciudades más grandes. En los 90, por el contrario, la mejora en las economías regionales había favorecido la desconcentración hacia ciudades grandes del interior. Entre los migrantes a los grandes centros se encuentran familias que son propietarias de terrenos o vivienda en sus provincias o países de origen. El **gráfico 26** muestra que el hacinamiento por vivienda aumenta en los centros urbanos que crean más puestos de trabajo.

Gráfico 26





**Fuente:** Cristini et al (2010)

- En la Argentina la migración rural-urbana es un fenómeno agotado, las nuevas migraciones responden a la mejora relativa en la calidad de vida en los centros urbanos grandes respecto de los más pequeños, con concentración del empleo (en la Argentina, por ejemplo, la elaboración en origen de las materias primas regionales es muy deficiente, salvo por el caso del vino en Mendoza). Además la RMBA ejerce una primacía de excepción ya que es la región metropolitana nro. 15 del mundo, lo que la convierte también en un centro de atracción de los países limítrofes.
- Sin crédito y casi sin producción de lotes, en los últimos 15 años, las migraciones dieron crecimiento a las villas y asentamientos informales. Parte de esa dinámica se reducirá sólo con la recuperación del mercado de vivienda combinado con los planes sociales.
- Para mejorar los asentamientos remanentes, en el mundo se aplican políticas de urbanización. La política es de caso por caso porque hay alternativas: en algunos casos se puede mejorar la planta urbana y completar los servicios domiciliarios a costos razonables; se puede reducir el asentamiento si los terrenos tienen valor de mercado y hay desarrolladores interesados (caso de países asiáticos); en todos los casos hay que desestimular el “negocio inmobiliario” del alquiler de habitaciones por rentistas con escala que aprovechan las condiciones de pobreza extrema de parte de la población (el caso paradigmático de la Villa 31).

### ***e.1.2. Déficit habitacional***

En los cuadros siguientes se presenta el cálculo del déficit habitacional a partir de datos censales. Para la estimación se aplica una metodología compatible con la de los cálculos en otros países de la región de América Latina, con adaptaciones para los datos disponibles en el caso argentino. La metodología se presenta en el ANEXO METODOLÓGICO.

En cuanto a la evolución y localización del déficit habitacional (**Tabla 13**) debe destacarse lo siguiente:

- El déficit cuantitativo (viviendas que deben construirse para hogares que cohabitan o que habitan en viviendas irrecuperables) ha aumentado tanto con respecto a 1991 como a 2001. En el período 1991-2001 el déficit cuantitativo se había reducido significativamente aunque debe advertirse que la magnitud del cambio es una estimación dado que en el Censo de 2001 no se incluyó la medición de vivienda en el operativo y luego se la reconstruyó en base a cálculos accesorios<sup>35</sup>.
- El déficit cualitativo I, que mide las viviendas que tienen condiciones para ser recuperadas, ha ido en aumento desde 1991 hasta el presente en la CABA y en el Conurbano Bonaerense (24 partidos), pero descendió levemente entre 2001 y 2010 en el resto del país.
- El déficit cualitativo II, que agrega al anterior a los hogares en situación de hacinamiento crítico por cuarto (3 o más personas por cuarto), tiene el mismo comportamiento que en el caso anterior, con aumentos constantes para GBA y una leve reducción para el resto del país.

Otro aspecto a tener en cuenta es el carácter aproximado de las estimaciones del déficit a partir de los Censos, dada la naturaleza de algunas categorías censales. Por ejemplo, en los inquilinatos y hoteles, el Censo cuenta cada habitación como una vivienda habitable. En la estimación que se presenta de déficit esas dos categorías integran el déficit cuantitativo por la parte del hacinamiento de hogares en esos cuartos y, el déficit cualitativo al asumirse que son viviendas precarias recuperables.

El Censo también indica que el 37% de los hogares de CABA y 25% del total país habitan viviendas que tienen 50 años de antigüedad o más, lo que muestra una vulnerabilidad del parque de viviendas en cuanto a la lentitud de su renovación, aunque muchas de esas viviendas revisten aún en las categorías de Casas A o Departamentos.

Estas limitaciones se tornan críticas al momento de medir la condición de las viviendas en asentamientos informales y villas de emergencia. En la **Tabla 14** se muestra la apertura del déficit cuantitativo por categoría censal. Las categorías de rancho o casilla suman 3.016 viviendas. Este número es apenas un 7,5% del total estimado de viviendas en villas/ asentamientos para la Ciudad que suman un total de 40.063 viviendas para el año 2010<sup>36</sup>. Para los cálculos censales una parte importante de esas viviendas localizadas en villas/asentamientos, se encuentran en condiciones de perfecta habitabilidad.

---

<sup>35</sup> INDEC DNEsyP/DEP/P5/PID Serie Hábitat y Vivienda DT N° 14, METODOLOGIA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS, Mayo de 2004

<sup>36</sup> “Indicadores Sociales de la Vivienda 2012”, Área Información Monitoreo y Evaluación Subsecretaría de Administración, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

**Tabla 14**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Déficit Habitacional Cuantitativo y Cualitativo  
Según Censos de Población y Vivienda

Indicadores	Censos								
	1991			2001			2010		
	CABA	19 Partidos del Conurbano Bonaerense	Total País	CABA	24 Partidos del Conurbano Bonaerense	Total País	CABA	24 Partidos del Conurbano Bonaerense	Total País
Hogares	1.023.464	2.172.716	8.927.289	1.024.540	2.384.948	10.075.814	1.150.134	2.934.373	12.171.675
Viviendas ocupadas en condiciones de habitabilidad 1/ Casas A 2/ y Precarias recuperables 3/ Departamentos	953.598 219.979 733.619	1.860.609 1.547.426 313.183	7.743.545 6.188.903 1.554.642	999.110 279.959 719.151	2.140.751 1.859.676 281.075	9.204.711 7.625.142 1.579.569	1.078.215 289.424 788.791	2.556.233 2.226.502 329.731	10.917.225 9.021.101 1.896.124
<b><i>Hogares con Déficit Cuantitativo</i></b>									
Número de hogares	69.866	312.107	1.183.744	25.430	244.197	871.103	71.919	378.140	1.254.450
Como % de los hogares	6,8	14,4	13,3	2,5	10,2	8,6	6,3	12,9	10,3
<b><i>Hogares con Déficit Cualitativo I (viviendas precarias recuperables)</i></b>									
Número de hogares	17.693	308.707	1.461.624	47.837	368.408	1.576.471	51.645	389.982	1.518.915
Como % de los hogares	1,7	14,2	16,4	4,7	15,4	15,6	4,5	13,3	12,5
Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas no precarias 4/	19.210	48.871	223.983	6.623	27.351	125.238	9.006	42.226	179.496
<b><i>Hogares con Déficit Cualitativo II</i></b>									
Número de hogares	36.903	357.578	1.685.607	54.460	395.759	1.701.709	60.651	432.208	1.698.411
Como % de los hogares	3,6	16,5	18,9	5,3	16,6	16,9	5,3	14,7	14,0
<b><i>Hogares con Déficit Cuantitativo más Cualitativo I</i></b>									
Número de hogares	87.559	620.814	2.645.368	73.267	612.605	2.447.574	123.564	768.122	2.773.365
Como % de los hogares	8,6	28,6	29,6	7,2	25,7	24,3	10,7	26,2	22,8
<b><i>Hogares con Déficit Cuantitativo más Cualitativo II</i></b>									
Número de hogares	106.769	669.685	2.869.351	79.890	639.956	2.572.812	132.570	810.348	2.952.861
Como % de los hogares	10,4	30,8	32,1	7,8	26,8	25,5	11,5	27,6	24,3

Notas:

1/ En el CNPV de 2001, las viviendas ocupadas fueron estimadas mediante la aplicación de una metodología. Para detalles de su elaboración ver INDEC (2004) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Censo 2001) Metodología de reconstrucción de las viviendas. DNES

2/ Corresponde a las viviendas que no poseen las características descriptas para las casas de tipo B.

3/ Incluye Casas tipo B, inquilinatos y hoteles. Casas tipo B se refieren a todas las que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material y/o no tienen provisión de agua

4/ Se estimó a partir de la distribución de hogares por tipo de vivienda en el caso de los hogares que comparten vivienda. Hacinamiento Crítico: 3 ó más personas por cuarto.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

**Tabla 15**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires Déficit Habitacional Cuantitativo Según Censos de Población y Vivienda			
Indicadores	Censo		
	2010		
	CABA	24 Partidos del Conurbano Bonaerense	Total País
Hogares	1.150.134	2.934.373	12.171.675
Viviendas ocupadas en condiciones de habitabilidad 1/ Casas A 2/ y Precarias recuperables 3/ Departamentos	1.078.215 289.424 788.791	2.556.233 2.226.502 329.731	10.917.225 9.021.101 1.896.124
<b><i>Hogares con Déficit Cuantitativo</i></b>			
Número de hogares	<b>71.919</b>	378.140	1.254.450
Como % de los hogares	<b>6,3</b>	12,9	10,3
<b>Apertura del Deficit Cuantitativo</b>			
Hogares viviendo en.....	<b>5.573,0</b>	<b>114.845,0</b>	<b>447.448,0</b>
Rancho	708,0	21.904,0	194.453,0
Casilla	2.308,0	86.897,0	227.916,0
Local no construido para habitación	2.458,0	5.601,0	19.999,0
Vivienda móvil	99,0	443,0	5.080,0
<b>Exceso de hogares viviendo en.....</b>	<b>66.346,0</b>	<b>263.295,0</b>	<b>807.002,0</b>
Casas A 2/ y Precarias recuperables 3/ Departamentos	36.796,0 29.550,0	240.770,0 22.525,0	718.180,0 88.822,0

**Notas:**

1/ En el CNPV de 2001, las viviendas ocupadas fueron estimadas mediante la aplicación de una metodología. Para detalles de su elaboración ver INDEC (2004) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Censo 2001) Metodología de reconstrucción de

2/ Corresponde a las viviendas que no poseen las características descriptas para las casas de tipo B.

3/ Incluye Casas tipo B, inquilinatos y hoteles. Casas tipo B se refieren a todas las que cumplen por lo menos con una de las siguientes

4/ Se estimó a partir de la distribución de hogares por tipo de vivienda en el caso de los hogares que comparten vivienda. Hacinamiento

**Fuente:** elaboración propia en base a datos INDEC

Por último, las estimaciones del déficit total presentadas tienen la ventaja de proponer una metodología que permite la comparación en el tiempo. Las limitaciones de la medición se concentran en un probable sesgo a la subestimación teniendo en cuenta las observaciones anteriores sobre las características de los datos censales referidos a villas y asentamientos y sobre el tratamiento de inquilinatos y hoteles. También se consideró la categoría más alta de hacinamiento, el hacinamiento crítico de tres personas o más por cuarto, lo que podría subestimar el déficit cualitativo.

### ***e.1.3. Viviendas vacantes***

En el capítulo anterior se estimaron las viviendas abandonadas en CABA a partir de los datos censales 2010. Éstas rondarían entre 10000 y 12000, es decir, en torno del 1% del stock, mientras que subsistiría otro 3-4% para el que habría que determinar la razón de su falta de respuesta censal, aunque probablemente se trate de propiedades dedicadas a algún tipo de actividad económica.

En comparación con el stock de vivienda y la rotación de mercado (viviendas en venta o en proceso de alquiler) este número es muy acotado y por lo tanto no figurará entre las prioridades de la política dentro de nuestras recomendaciones. No obstante, el aprovechamiento del capital habitacional de la Ciudad, sugiere la necesidad de inventariar las causas del aparente abandono para tratar de removerlas (por ejemplo, los problemas sucesorios). En la sección b.3 se comenta la experiencia internacional al respecto.

## **e.2. Los instrumentos de política: una reseña**

La presente sección se organiza de la siguiente manera: primero se hace una introducción en relación a las funciones generales del IVC y se detalla cuales fueron algunos de los hitos importantes de los últimos años en relación la modificación a sus facultades; a continuación se presenta un detalle de cada uno de los programas del IVC teniendo como referencia aquellos que se mencionan en el presupuesto; por último se expone un detalle de algunos programas que se encuentran fuera de la órbita del IVC, pero que están relacionados con la operatoria de vivienda.

La enumeración de los programas se basa en aquella presentada en el Presupuesto 2013 (sancionado). Las descripciones y operatorias de los programas son extraídas a partir de 4 fuentes principalmente: los informes de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), la Defensoría del Pueblo de la CABA, trabajos académicos y la normativa correspondiente a cada uno de los programas; en todos los casos que fue posible se actualizó la información de montos y operatorias haciendo un seguimiento de las modificaciones a la normativa (Leyes complementarias, resoluciones, decretos, etc.).

### ***e.2.1. Rol del IVC***

La Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) fue creada el 17 de febrero de 1967 a través de la ley 17.174. El objeto de su creación fue la promoción de vivienda de interés social destinada a sectores de bajos ingresos residentes en la Ciudad de Buenos Aires y en los partidos de la provincia que integran el Gran Buenos Aires.

La CMV tuvo por objetivo llevar adelante una política habitacional planificada desde el municipio, incluso para el área metropolitana, pero respetando los lineamientos de política formulados por el gobierno nacional.

La ley 17.174 estableció que la CMV funcionara como organismo descentralizado y actuara como entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado para extender su acción fuera del ámbito de la Jurisdicción de Capital Federal a efectos de cumplir con su objetivo.

El 4 de diciembre de 2003, a través de la ley 1.251 se modifica la normativa de la CMV, que pasa a denominarse “Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (IVC), a fin de adecuarla a la Constitución y Leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De este modo, el organismo se constituye en el órgano de aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabe destacar, que el IVC es continuador jurídico de la Comisión Municipal de la Vivienda y que mantiene la autarquía administrativa y financiera.

Los objetivos específicos del IVC se encuadran en los lineamientos constitucionales para el hábitat que son los siguientes:

ARTICULO 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

- Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.
- Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.
- Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones

La organización, misión y funciones del IVC se desprenden de la Ley 1.251:

*Artículo 4º.- Principios Generales. Son principios de la presente Ley:*

- a. Contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inciso 1 del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*
- b. Propender a reducir, mediante políticas activas, el déficit habitacional, de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, que se registran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; juntamente con las secretarías correspondientes del Poder Ejecutivo.*
- c. Promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estimular la participación ciudadana a través de instituciones públicas o sociales.*
- d. Promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda.*
- e. Integrar a las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la gestión de políticas de hábitat y vivienda.*
- f. Garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias, sean éstas: a. personas físicas; y/o b. cooperativas enmarcadas en el Programa de Autogestión para la Vivienda-PAV que regulan la Ley 341, la Ley 964 y su reglamentación. En este último caso, previa decisión de sus órganos competentes. (Conforme texto Art. 1º de la Ley Nº 3.979, BOCBA Nº 3890 del 12/04/2012)*
- g. Contribuir al fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda, promoviendo la activa participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la definición e implementación de acciones conjuntas con otras jurisdicciones, que integran las correspondientes al Área Metropolitana Buenos Aires.*

- h. Fortalecer las estrategias tendientes a la optimización de la administración de la cartera crediticia, con el objetivo de generar los recursos necesarios para el mejor cumplimiento de las tareas del IVC.*

*Artículo 5°.- Los programas y acciones que formule deben:*

- a. Planificar y desarrollar los planes de acceso a la vivienda comprendiendo la construcción de las mismas, la urbanización de las tierras en que se levanten y la promoción de la vida comunitaria de sus habitantes.*
- b. Promocionar la demanda a través de acciones tendientes a facilitar el acceso a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante políticas de crédito instrumentadas con recursos propios o de operatorias de cofinanciamiento con entidades financieras oficiales.*
- c. Sustener y promover políticas y acciones autogestivas y cogestivas, a través de operatorias que permitan el acceso a la vivienda de sectores organizados colectivamente que reúnan las condiciones fijadas en las leyes locales, nacionales que rigen en la materia.*
- d. Financiar la oferta estructurando operatorias que permitan el desarrollo de planes habitacionales o proyectos constructivos, a través de mecanismos de financiamiento o cofinanciamiento con entidades financieras oficiales.*
- e. Planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, implementando acciones tendientes al cumplimiento del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*
- f. Ejecutar políticas dentro de la planificación integral, en materia de vivienda y hábitat, en coordinación con los organismos que tengan competencia en el área Metropolitana Buenos Aires.*
- g. Promover el alquiler social en forma directa a aquellos grupos familiares vulnerables en situación de riesgo o a través de seguros de caución de acuerdo a lo fijado en la Ley N° 23.091 de locaciones urbanas.*
- h. En la adjudicación de inmuebles construidos a raíz de los programas de urbanización de Villas, N.H.T., y asentamientos en general, deberá otorgarse preferencia a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes y a las personas con necesidades especiales de escasos recursos, a cuyo efecto se les otorgará un puntaje adicional contra la presentación del Certificado Único de Discapacidad establecido por el artículo 3° de la Ley Nacional N° 22.431.*
- i. Implementar programas de otorgamiento de créditos hipotecarios, a tasa de interés preferencial y a un plazo mínimo de quince (15) años, destinados a personas con necesidades especiales cuyos ingresos familiares no superen dos (2) salarios mínimos vitales y móviles, que requieran refaccionar su vivienda para adecuarla a sus respectivas problemáticas. (Incorporado por Art. 1° de la Ley N° 2.469, BOCBA N° 2820 del 28/11/2007)*

*(Conforme texto Art. 1° de la Ley 2.237, BOCBA N° 2609 del 22/01/2007)*

*(Conforme texto Art. 2° de la Ley N° 4.042, BOCBA N° 3863 del 01/03/2012).*

## ***e.2.2. Otros actores de la política de vivienda en la Ciudad***

En línea con el mandato de integrar a otras áreas a las políticas de vivienda y hábitat, desde el 2007 se fueron creando programas en otras áreas del gobierno de la Ciudad que se suman a la gestión de las soluciones necesarias. Entre ellas:

- 2007: Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) – Ministerio de Desarrollo Económico
- 2008: Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR) - Corporación Buenos Aires Sur S.E. - Ministerio de Desarrollo Económico
- 2011: Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) – Ministerio de Desarrollo Económico
- 2010/2012: Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis - (En 2010 se crea el programa y en 2012 se pasa a la órbita SECHI)

Cada una de ellas tiene intervenciones específicas que se detallan muy brevemente a continuación:

### *i. Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) – 2007*

El 10 de Diciembre de 2007<sup>37</sup> se creó la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS). La función de la UGIS consiste en formular e implementar programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos reconocidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Depende del Ministerio de Desarrollo Económico y se le asigna como función la coordinación de las tareas de mantenimiento, atención de emergencias y mejoramiento del hábitat de las villas.

### *ii. Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR) -2008*

Durante el mismo año (2008), el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Corporación Buenos Aires Sur S.E.<sup>38</sup>, decidió abordar la problemática de los asentamientos irregulares existentes en la zona sur de la ciudad. Para ello ha desarrollado el programa PROSUR Hábitat (Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano)<sup>39</sup>. El mismo

---

<sup>37</sup> Publicado en el Boletín Oficial N° 2829 el 11 de diciembre de 2007

<sup>38</sup> El 5 de agosto de 2000 fue creada la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) como sociedad del Estado, con la misión específica de promover el desarrollo social y económico de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 470/2000). Dicha Ley define el Área de Desarrollo Sur que será objeto de aplicación y crea la Corporación “a los fines de desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona...”. A través de un posterior convenio se le asignó la realización de tareas de urbanización y construcción de viviendas e infraestructura en las villas del polígono sur de la Ciudad. La CBAS actúa por un sistema de mandas (convenios) que debe ser acompañado por el presupuesto con el que se realizarán las tareas encomendadas. Es importante destacar que ésta sólo puede realizar las actividades asignadas por estos convenios, siendo el Poder Ejecutivo local el que le asigna las prioridades.

<sup>39</sup> Descripción de acciones:

- Apertura de calles y reordenamiento de los loteos para garantizar a todos los vecinos la infraestructura básica (red de agua, cloacas, electricidad, desagües pluviales, gas, veredas y equipamiento comunitario).



se formuló con el objetivo de articular las acciones necesarias para el mejoramiento del hábitat, impulsando la transformación de los actuales asentamientos informales localizados dentro del territorio denominado como “Área de desarrollo Sur” por la ley Nº 470/2000, en barrios formales de la Ciudad.

El Programa Prosur Hábitat (en ejecución y con un horizonte de planeación de 8 años) tiene un modelo de gestión que está basado en dos objetivos fundamentales: la urbanización integral de los asentamientos, y la participación activa de los beneficiarios en los proyectos. Mediante este programa se aplican políticas urbanísticas y sociales con el fin de promover la inclusión física y social de los habitantes residentes en dichos asentamientos.

Según el texto del Presupuesto 2013, son objetivos del programa el mejoramiento en la claridad del hábitat en Villas y Complejos habitacionales de la CABA, promover la inclusión en villas y complejos habitacionales, por ello se prevé continuar con la ejecución de las obras iniciadas en años anteriores y poner en marcha obras referidas a la apertura y pavimentación de calles y pasajes, construcción de infraestructuras, conexión de servicios domiciliarios, readecuación de unidades habitacionales y equipamiento urbano y comunitario en el Barrio Inta y las Villas Los Piletones, 1-11-14, 21-24, 3, 6, 17, 20, Calaza y Calacita. Complementariamente se llevan a cabo acciones vinculada a las tareas de mensura y titulización de tierras, censo de hogares, relevamientos y proyectos de infraestructura.

### *iii. Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) - 2011*

Posteriormente, en el año 2011, se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico. La SECHI fue creada con el fin de coordinar las acciones de las diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para una intervención integral en las villas y barrios vulnerables, mediante proyectos de urbanización (ordenamiento del suelo y servicios básicos), urbanismo social (intervenciones físicas de mejoramiento de los barrios), proyectos sociales, culturales, deportivos, educativos, de productividad, de medioambiente, salud y género, para lograr el acceso de la población a las políticas y programas del Estado. De esta manera, promueve la construcción de ciudadanía y encara el proceso de transformación de villa a barrio.

### *iv. Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis – 2010/2012*

La Ley N 3343<sup>40</sup> dispuso la urbanización de las Villas 31 y 31 Bis. En el año 2010, a través del Dec. N 495/10 se creó el “Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis”, en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, con el objeto de recuperar y poner en

- 
- Construcción de equipamiento urbano (plazas, veredas, iluminación pública y arbolado) y comunitario (guarderías, centros de salud, polideportivos y salones de uso comunitario).
  - Construcción de viviendas, únicamente en los casos que sean necesarios para la apertura trazas de calles, para subsanar situaciones de habitabilidad crítica o para la generación de espacios públicos.
  - Capacitación, educación e inserción laboral para jóvenes, mediante el dictado de cursos y talleres de oficios y pasantías en empresas que brindan una mínima experiencia laboral en la especificidad elegida.
  - Durante todo el proyecto, se mantiene una comunicación permanente con la comunidad a través de distintas herramientas (entre ellas boletines, periódicos y folletos), en las cuales los vecinos tienen activa participación.
  - La intervención finaliza con la regularización dominial de los asentamientos, otorgando seguridad jurídica a favor de los beneficiarios del Programa Prosur Hábitat y permitiendo su incorporación al padrón de contribuyentes y de servicios públicos.

<sup>40</sup> Publicada en el BOCBA N 3358 el 9 de febrero de 2010

valor los espacios públicos de las denominadas Villas 31 y 31 Bis, a través de los Convenios celebrados con las Cooperativas de Trabajo.

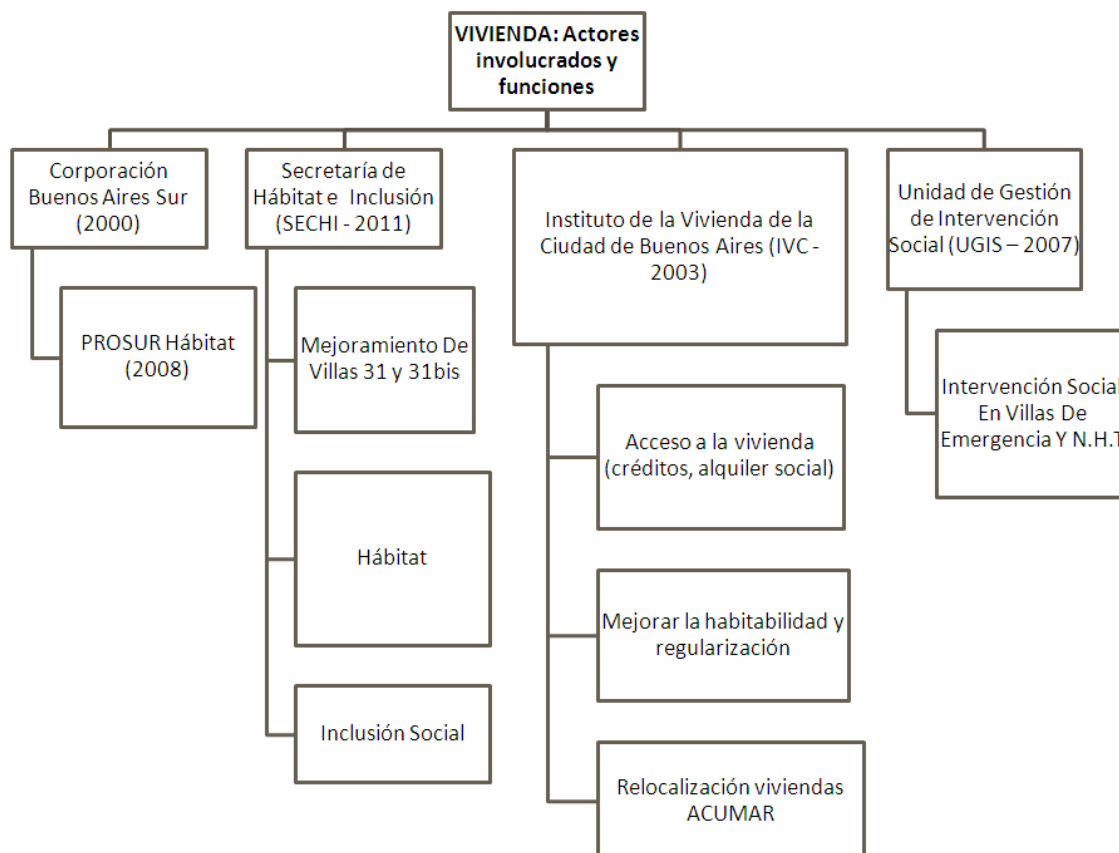
En mayo de 2012, como surge del Dec. 231/12, se transfiere el “Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis” del ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público a la órbita de la Secretaría de Hábitat e Inclusión, del Ministerio de Desarrollo Económico, de conformidad con las competencias establecidas en el Dec.660/11.

El Programa comprende la mejora de calles, iluminación, trabajos de infraestructuras tales como instalación de cañerías pluvial-cloacales y red de agua potable, instalación de cestos de basura y ordenamiento del espacio público.

Por último, cabe mencionar un programa específico que corresponde al desarrollo urbanístico del Barrio Parque Donado-Holmberg. En ese caso, en cumplimiento lo indica la Ley 3396 y la Ley 4089 se ha desarrollado una solución integral a los asentamientos de la traza de la EX AU3. Se proveen soluciones habitacionales definitivas. No solo se intervino en la dinámica habitacional, sino que también se encuentra en proceso de construcción un Polideportivo que promueva la actividad social y deportiva del área, junto con cruces bajo nivel que facilitan la comunicación urbana.

En el **gráfico 27** se sintetizan los actores y sus acciones dentro de la función Vivienda de la finalidad de Servicios Sociales del GCABA.

**Gráfico 27**



**Fuente:** CIPUV en base a información presupuestaria

En líneas generales, como se desprende de los objetivos del Presupuesto 2013, el IVC ha venido trabajando en 3 ejes de gestión, destacados en el Recuadro 1, y, se encuentra al momento de este informe elaborando un nuevo plan estratégico.

#### **Recuadro 1. Objetivos del IVC**

##### 1) Promover el acceso a la vivienda:

Para ello el IVC trabajará con diferentes programas: (i) Primera Casa BA, créditos hipotecarios para los sectores medios y medios bajos, realizado en conjunto con el Banco Ciudad de Buenos Aires, (ii) Créditos Hipotecarios Ley 341, para casos de mayor vulnerabilidad social y evidente necesidad habitacional, y (iii) programa de alquiler social, como alternativa de menor carga presupuestaria para el Organismo, planteada como alternativa a la compra / créditos hipotecarios. El programa de Créditos Ley 341, incluye también el Programa Autogestión de Vivienda, para la construcción de viviendas por parte de Cooperativas.

##### 2) Mejorar la habitabilidad y regularización:

En esta línea, el Organismo continuará con el (i) Programa de regularización dominial, Mi Propiedad, y con el programa de (ii) Mejoras y Mantenimiento en Barrios y Complejos del Organismo, que en conjunto con la regularización dominial se complementan para permitir una solución definitiva para las unidades con situación irregular en los complejos del Organismo. El programa de mejoras prevé un "Plan de Emergencia Cero" buscando la prevención de seguridad, mejoramiento de los servicios básicos, soporte eléctrico, reparaciones, y otros.

##### 3) ACUMAR, La Boca y Villa Cartón:

El Instituto prevé continuar trabajando con ACUMAR para la construcción de viviendas que permitan la relocalización de las familias actualmente ubicadas en el camino de sirga. A tal fin se prevé la construcción de 448 unidades durante 2013. Asimismo se continuara el trabajo en La Boca, con el plan de contingencias en Conventillos.

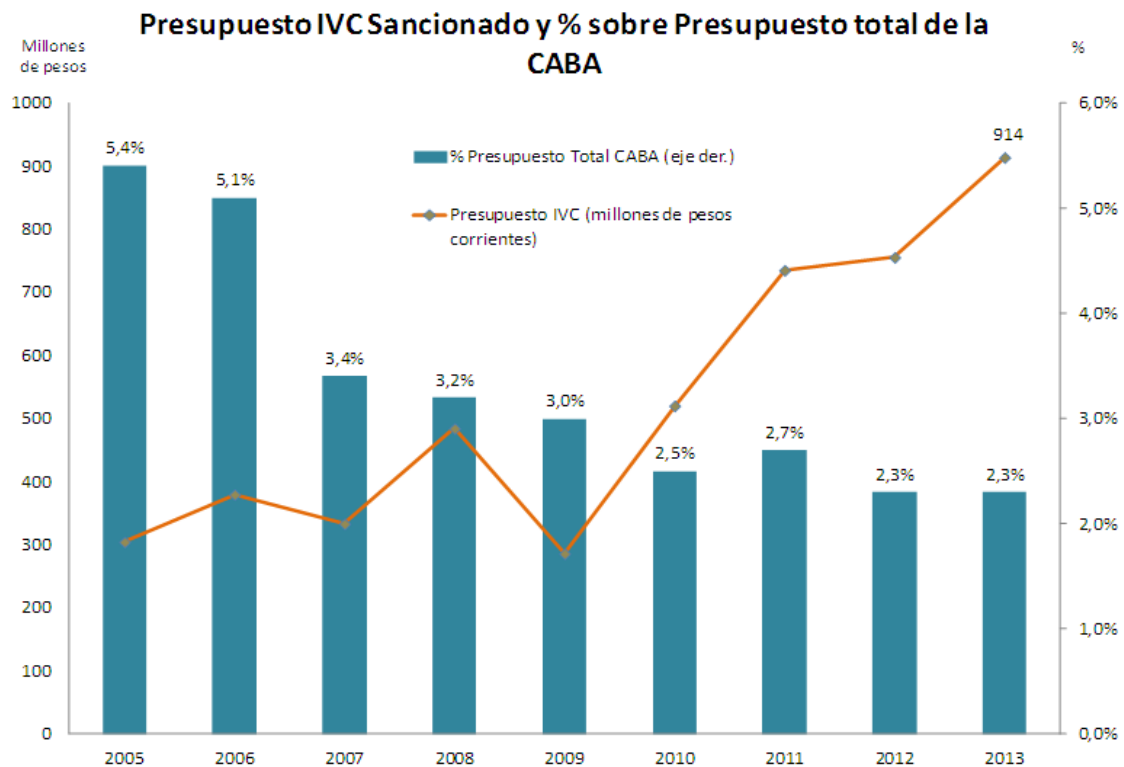
**Fuente:** Ley de Presupuesto 2013

### **e.3. Principales problemas y recomendaciones**

### ***e.3.1. El alcance de los programas y su presupuesto***

El presupuesto del IVC ha ido en aumento en términos corrientes pero su participación sobre el Gasto Público Total de la Ciudad ha disminuido significativamente (**Gráfico 28**).

**Gráfico 28**



**Fuente:** CIPUV en base a datos Presupuestos GCABA

Esta evolución abre un interrogante sobre la cobertura de la política que se analizará en los apartados dedicados al estudio de los Escenarios, en la parte tercera.

### ***e.3.2. Los actores judiciales en la política de vivienda***

Las variaciones a lo largo del tiempo que mostraron los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires, desde la creación de la Comisión Municipal de Vivienda en 1967 (Ley 17.174), dieron lugar a una intervención creciente de diversos actores institucionales, generando distintos impactos sobre la forma de implementar los programas habitacionales. En particular, la legislación local en torno al subsidio por emergencia habitacional, en tanto política de vivienda transitoria ha motivado algunos amparos judiciales por parte de los beneficiarios para reclamar por el acceso a una vivienda definitiva.<sup>41</sup> Al mismo tiempo, casos

<sup>41</sup> Este programa fue iniciado en 1985 con el Decreto 91, "Atención a casos de emergencia individual o familiar".

de especial resonancia plantearon al organismo la obligación de intervenir de inmediato para la relocalización de numerosas familias. Uno de ellos fue el de las familias localizadas sobre la ribera del río Matanza- Riachuelo, en la Villa 21-24, donde intervino la Corte Suprema obligando al GCABA a su relocalización a nuevas viviendas (Fallo Mendoza B. c/ Estado Nacional, M. 1569. XL). En conjunto con el caso por el mejoramiento de los conventillos ubicados en La Boca, generaron una batería de casos en los que el IVC fue llamado a intervenir en el corto plazo para la provisión de soluciones definitivas a familias bajo condiciones habitacionales precarias.

Una extensa jurisprudencia, basada en el derecho al acceso a una vivienda digna, reconoce este derecho como uno de carácter programático, aunque en casos paradigmáticos se ha impuesto, como se viera, sobre los organismos competentes en el tema, y especialmente sobre el IVC, la obligación en el corto plazo de proveer soluciones habitacionales a familias particulares en situación de precariedad.<sup>42</sup>

### ***e.3.3. Las soluciones habitacionales de CABA y su “complejidad”***

En el campo de la planificación social se han definido los “problemas complejos” como aquéllos que resisten una solución directa de política, debido a que presentan un conjunto de interacciones que crean incertidumbre sobre el impacto de los instrumentos a la vez que hay una dinámica de cambio importante que elude las soluciones sencillas. En términos generales, los problemas de la vivienda y el hábitat cuentan con numerosas experiencias internacionales con buenos resultados que proveen un catálogo para la programación de las soluciones. Sin embargo, en el caso de la Argentina y en particular, de la Región metropolitana, el tema de la vivienda social ha ido adquiriendo cada vez mayor complejidad. Entre los factores que han sumado a esta complejidad se encuentran: la persistencia en el tiempo de los problemas habitacionales; su amplia variedad (villas y asentamientos, complejos urbanos en condiciones de deterioro; hacinamiento de hogares hasta niveles medios altos de ingreso, etc.); su interacción en el territorio y en el tiempo (se trata de un problema estructural) y el gran número de actores sociales, políticos y judiciales involucrados (que incluyen también a los inmigrantes de países limítrofes). Aunque la lista no es exhaustiva, da una idea de las dificultades que se enfrentan. En estos casos, las soluciones no pueden ser diseñadas en abstracto sino que requieren una mayor interacción entre todos los participantes. Además, las soluciones que se proponen no son generales, sino que respetan las particularidades del caso.

Por otro lado, un factor favorable al logro de una solución de largo plazo es el nivel de desarrollo económico de la Ciudad y su capacidad de gestión.

Dentro del conjunto de los instrumentos de política aplicables cabe mencionar los siguientes:

---

<sup>42</sup> Esta jurisprudencia se sienta sobre la legislación internacional vinculada al derecho al acceso a una vivienda digna, y particularmente sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como también en la Constitución Nacional y local de CABA (art. 14 bis y 31 respectivamente). Un precedente importante sobre la cuestión ha sido el fallo “Quizberth Castro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre amparo”, en donde el máximo tribunal instó al IVC a la localización de una familia con un hijo discapacitado en situación de calle (Sentencia n° Q. 64, XLVI).

g. La organización de consorcios y la constitución de fideicomisos para la recuperación y administración de los complejos urbanos, con limitada participación del Estado al inicio y paulatino retiro en el tiempo.

h. La urbanización de asentamientos enfatizando al inicio la provisión de servicios públicos (alumbrado público y servicios domiciliarios), provisión de servicios sociales y promoviendo soluciones acordadas por los propios interesados, con planes consensuados y cuyo avance pueda ser auditado.

i. La promoción de la oferta de vivienda económica en coordinación con los desarrolladores (facilitación de acceso al suelo, bonos de densificación, fideicomisos al costo) a la vez que se logra el fortalecimiento de la demanda por vía de subsidios directos al crédito. A medida que éste se vaya recuperando en el largo plazo, se pueden fortalecer las innovaciones de mercado como la promoción del crédito indexado y los bonos o cédulas hipotecarias para inversores.

j. La incorporación del alquiler social y la garantía de alquiler como políticas de acceso a la vivienda de jóvenes y adultos mayores.

k. La reducción de la gestión directa del Estado en la provisión de vivienda a los casos estrictamente necesarios, cuando se trate de hogares en situación persistente de pobreza.

l. El establecimiento de un compromiso de inversión que supere el corto plazo, en base a los planes acordados con un presupuesto plurianual con participación de la comisión respectiva de la Legislatura

#### ***e.3.4. Políticas de viviendas vacantes y abandonadas- experiencias seleccionadas.***

Para terminar esta parte del trabajo se reseña la experiencia internacional sobre vivienda vacante y abandonada. Aunque, como se ha visto, no es un tema central en la discusión de la política de CABA, algunas fuentes hacen referencia al tema para la Argentina en general y para CABA, en particular, por lo que vale la pena su inclusión.

La discusión sobre el abordaje de la política de vivienda con respecto a las viviendas vacantes y abandonadas tiene orígenes y motivaciones diferentes entre países. Simplificando el tema se puede distinguir entre los países desarrollados de la Unión Europea, América del Norte y Oceanía (Australia), los países de Europa Central y los países en desarrollo, en particular, el caso de los latinoamericanos.

En el caso de los países desarrollados seleccionados, las tasas de vacancia de propiedades es muy variable entre ellos. Medida con anterioridad al gran boom de la construcción, estas tasas iban desde un 3-4% para los países Nórdicos a más de un 30% para países como España o Italia, donde el turismo proveniente de los países de la región ha desarrollado un amplio mercado de propiedad “extranjera”, de ocupación temporaria.

Además la tasa de vacancia evoluciona con el desarrollo económico y sus impactos urbanos. Así, desde fines de los 80 en los Estados Unidos y el Reino Unido y luego en varios

países europeos como Alemania, se produjo un proceso de suburbanización de la población. En ese proceso la población de mayores recursos se alejó de los centros urbanos, la renovación urbana se detuvo y crecieron las propiedades cerradas que se fueron deteriorando, fueron ocupadas y, en algunos casos, generaron un aumento de la inseguridad barrial.

En algunos casos extremos, con los cambios en las cadenas industriales desde fines de los 80, algunas ciudades perdieron más de un tercio de su población (Detroit es el caso emblemático con la industria del automóvil). Esto también ocurrió en algunas ciudades europeas. Hacia fines de los 90, por ejemplo, en el Reino Unido se discutía como atraer nuevamente a la población a los centros de las ciudades, promoviendo la “gentrificación”. En los Estados Unidos aparece el movimiento de la “smart city”, teniendo en cuenta el ejemplo de la suburbanización en Los Ángeles.

Desde el punto de vista de los propietarios de las viviendas vacantes, era difícil su administración debido a la caída de su precio en el mercado, el deterioro de las vecindades y al aumento del precio de los seguros que, en algunos casos, llegaron directamente a no estar disponibles en el mercado asegurador.

En los casos documentados de estos países, las soluciones fueron consensuadas e incluidas en algún programa específico de rehabilitación barrial dentro de los planes urbanos. Los instrumentos más usados fueron los subsidios para rehabilitación, los créditos y el fomento de la intervención de desarrolladores de la construcción.

En el caso del Reino Unido, un “White Paper” desarrollado por el gobierno en esos años rechazó explícitamente el uso de impuestos y otros “castigos” como políticas de rehabilitación de la vivienda desocupada.

Los países de Europa del Este, incluyendo el caso de Alemania Oriental, presentan una realidad muy diferente debido a la presencia de grandes complejos de vivienda de la época socialista que debieron ser demolidos o, en el mejor de los casos, rehabilitados, pues fueron abandonados por la migración masiva de la población. En Alemania del Este se demolieron 270000 viviendas entre 2002 y 2007 (Restructuring East Program). También en este caso se operó con subsidios y créditos y los Estados subnacionales tuvieron una mayor intervención en las decisiones de demolición.

Según Accordino y Johnson (2002), como parte de la solución a las viviendas vacantes, las ciudades estadounidenses se han focalizado en aplicar agresivamente el código urbano, que exige a los propietarios un cierto nivel de cumplimiento con el mantenimiento de su propiedad. Un instrumento recientemente fortalecido en el caso de algunos Estados de EE.UU. es el de la *ejecución de viviendas abandonadas por deudas de impuestos territoriales*. En algunas ciudades, una vez al año se realiza una venta general de estos activos y aquellos que no son vendidos se integran al patrimonio de la ciudad para ser aplicados al programa de rehabilitación urbana.

Como primer paso, los planes de rehabilitación urbana de varias ciudades grandes de los EE.UU. se han iniciado con un inventario detallado de las propiedades abandonadas, vacantes y de la condición barrial de su entorno.

También se ha discutido la preferencia del público por la tenencia de una segunda vivienda localizada en alguna zona sub-urbana en algunos países europeos (Irlanda durante el boom de la construcción es un ejemplo). En esos casos algunos autores recomendaron aplicar

un impuesto creciente sobre la segunda propiedad para poder pagar por la expansión de la infraestructura, opción que fue rechazada por el público.

Ninguno de estos ejemplos se asemeja al caso de CABA, debido a la escala mayor del problema en esos países y, en el caso de los países ex socialistas, a la presencia de complejos prácticamente inhabitables.

En cuanto a América Latina, un caso de tratamiento explícito de la vacancia de vivienda se da en algunas ciudades del Brasil, donde el Estatuto de las Ciudades (2010) declara la “función social de la vivienda”. También en este caso el primer modo de intervención ha sido el de facilitar la rehabilitación urbana aunque se ha aplicado el impuesto inmobiliario diferencialmente sobre todo a lotes vacantes. En el caso de Uruguay, donde la vacancia alcanza al 18% del stock de viviendas (influenciada por la tenencia del turismo extranjero), se registra una proporción pequeña pero persistente de viviendas vacantes que no salen a alquilarse. Especialistas de ese país lo adjudican a problemas en la seguridad de los contratos de alquiler. Otro problema generalizado en América Latina es la vacancia de propiedades debido a dilatados procesos sucesorios. En México el porcentaje de vivienda vacante en 2010 fue de 14% del stock, con mayor incidencia en el norte del país, donde se financió vivienda en zonas donde no estaba asegurada la demanda y donde se han registrado problemas sociales que determinaron la migración. En Ecuador el indicador es del 19% (2010).

Finalmente, cabe señalar que en el caso de CABA, en el año 2013 se incluyó en el Código tarifario las siguientes modificaciones:

- los terrenos que permanezcan más de dos años sin edificar aumentarán anualmente el 100% de su gravamen de impuesto inmobiliario y tasa por prestación de servicios anual en forma progresiva y hasta alcanzar el 1% de su valor de mercado.
- se establece que cuando un contribuyente tuviera la titularidad dominial y/o usufructo de cuatro o más inmuebles, a partir del cuarto inmueble se presume un valor locativo computable sobre el cual debe tributar el impuesto, independientemente de la situación de ocupación o uso del mismo. En este sentido, la base imponible será el valor locativo de mercado, el cual nunca podrá ser inferior al 20% de la valuación fiscal.

## Referencias bibliográficas

Arriagada, Camilo (2003) “América Latina: información y herramientas socio-demográficas para analizar y atender el déficit habitacional” Santiago, Serie Población y Desarrollo N° 45, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población, CEPAL, 2003,. [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Cristini y Moya (2004): “Las instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina”. FIEL – BID.

Cristini, M. and R. Moya (2008a, Ed.). Ciudades y Calidad de Vida en América Latina y el Caribe: Evolución histórica y comparación internacional. Background paper for the flagship publication of the Inter American Development Bank (IDB), Beyond facts: Understanding Quality of Life, 2008. Washington D.C.



Cristini, M., R. Moya and G. Bermúdez (2011). "The Housing Market of Argentina in the 2000s". Working Paper. Research Department at the Inter American Development Bank (IADB). Washington, D.C..

**Viviendas vacantes:**

Accordino, J y G.T. Johnson (2002). Addressing the Vacant and Abandoned Property Problem, Journal of urban affairs. Diciembre.

Casacubierta, Carlos y Néstor Gandelman (2006). Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay. Montevideo. Mayo.

City of Indianapolis (2009) "Abandoned Properties: Our Action Plan".

Federal Institute for Research on Building and Urban Affairs, (2012). "Housing and property markets in Germany 2011 at a Glance".

Kromer, J. (2002). Vacant property policy and practice. Baltimore and Philadelphia- The Brookings Institution.

Scarassatti, Daniella Farias, Brasil y Edgardo Javier Ramírez (2012). Tributación inmobiliaria: experiencias en la provincia de Buenos Aires, Argentina- Impacto a nivel local, y en el municipio de Campiñas, Estado de San Pablo, Brasil. 8th FIG Regional Conference 2012 Surveying towards Sustainable Development Montevideo, Uruguay, 26 – 29 November 2012.

**f. Los escenarios de corto y mediano plazo: alternativas de políticas de vivienda para los diferentes niveles del sistema federal (nacional, provincial y municipal) de acuerdo con las mejores prácticas.**

**f.1. Síntesis del diagnóstico**

El diagnóstico de situación de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires se construyó sobre tres pilares: estructura demográfica; déficit habitacional y condiciones de corto plazo del mercado de la vivienda.

El análisis de la estructura demográfica condiciona el diseño de la política de vivienda ya que caracteriza a la población que, en general, será objeto de la política. Entre los aspectos más destacables se encontraron los siguientes:

- La condición de edad e ingreso de la población: jefes de hogar más jóvenes o, en el otro extremo, de mayor edad promedio que en el resto del país y mayores niveles de ingreso familiar promedio comparados con el resto de las provincias.

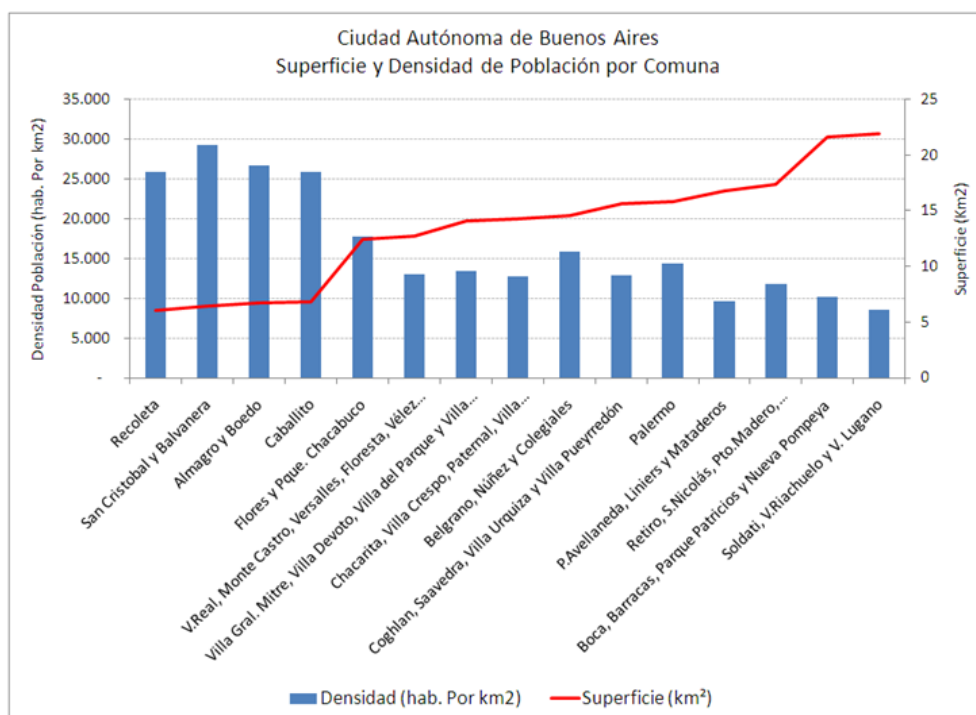
**Tabla 16**

Rango Etario de los Jefes de Hogar IV trimestre 2012						
Rango etario	Ciudad Autónoma de Buenos Aires			Total Aglomerados Urbanos		
	Cantidad de Hogares	% del Total	% Acumulado	Cantidad de Hogares	% del Total	% Acumulado
Menos de 20 años	1.638	0,1	0,1	51.703	0,6	0,6
De 21 a 30 años	141.397	11,6	11,7	911.245	11,3	11,9
De 31 a 35 años	136.629	11,2	22,8	794.315	9,8	21,8
De 36 a 40 años	122.822	10,0	32,9	881.344	10,9	32,7
De 41 a 50 años	208.288	17,0	49,9	1.619.303	20,1	52,7
De 51 a 60 años	208.026	17,0	66,9	1.414.827	17,5	70,2
De 61 a 70 años	201.199	16,4	83,3	1.288.080	15,9	86,2
71 o más años	204.181	16,7	100,0	1.115.016	13,8	100,0
<b>Total</b>	<b>1.224.180</b>	<b>100</b>		<b>8.075.833</b>	<b>100</b>	

**Fuente:** elaboración propia en base a EPH.

- Densidad poblacional: alta densidad poblacional de la zona Norte y menor densidad (permitida) para las zonas mixtas al Sur y Sur-oeste por condiciones que impone el Código de Planeamiento Urbano. El **Gráfico 29** muestra sintéticamente este hecho.

**Gráfico 29**



**Fuente:** elaboración propia sobre datos Censo Población 2010

- Dinámica de la población: de bajo crecimiento vegetativo con saldo de crecimiento por inmigración de hogares pobres a los asentamientos informales.
- Diversificación de la construcción de vivienda para usos como turismo, servicios profesionales, inversión extranjera, etc.
- Mayor sofisticación de la oferta de vivienda de modo que parte del crecimiento de precios del m<sup>2</sup> se debe a los cambios de calidad de los servicios ofrecidos.

En cuanto al déficit de vivienda, en una primera aproximación se elaboró una estimación del déficit con base en el Censo de Población y Vivienda de 2010. Esta estimación tiene la ventaja de permitir realizar una primera evaluación del costo de las políticas alternativas y, por lo tanto de su viabilidad, sin incurrir en el costoso pero ineludible trabajo de campo. Estos valores agregados sirven para el diagnóstico general pero cuando se encare el trabajo del diseño específico de cada política, necesariamente, habrá que avanzar hasta el radio censal y con operaciones de evaluación en el territorio. En el Cuadro 2 se presenta el déficit habitacional de la Ciudad.

Tabla 17

Ciudad Autónoma de Buenos Aires Déficit Habitacional Cuantitativo y Cualitativo Según Censos de Población y Vivienda									
Indicadores	Censos								
	1991			2001			2010		
	CABA	19 Partidos del Conurbano Bonaerense	Total País	CABA	24 Partidos del Conurbano Bonaerense	Total País	CABA	24 Partidos del Conurbano Bonaerense	Total País
Hogares	1.023.464	2.172.716	8.927.289	1.024.540	2.384.948	10.075.814	1.150.134	2.934.373	12.171.675
Viviendas ocupadas en condiciones de habitabilidad 1/ Casas A 2/ y Precarias recuperables 3/ Departamentos	953.598 219.979 733.619	1.860.609 1.547.426 313.183	7.743.545 6.188.903 1.554.642	999.110 279.959 719.151	2.140.751 1.859.676 281.075	9.204.711 7.625.142 1.579.569	1.078.215 289.424 788.791	2.556.233 2.226.502 329.731	10.917.225 9.021.101 1.896.124
<b>Hogares con Déficit Cuantitativo</b>									
Número de hogares	69.866	312.107	1.183.744	25.430	244.197	871.103	71.919	378.140	1.254.450
Como % de los hogares	6,8	14,4	13,3	2,5	10,2	8,6	6,3	12,9	10,3
<b>Hogares con Déficit Cualitativo I (viviendas precarias recuperables)</b>									
Número de hogares	17.693	308.707	1.461.624	47.837	368.408	1.576.471	51.645	389.982	1.518.915
Como % de los hogares	1,7	14,2	16,4	4,7	15,4	15,6	4,5	13,3	12,5
Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas no precarias 4/	19.210	48.871	223.983	6.623	27.351	125.238	9.006	42.226	179.496
<b>Hogares con Déficit Cualitativo II</b>									
Número de hogares	36.903	357.578	1.685.607	54.460	395.759	1.701.709	60.651	432.208	1.698.411
Como % de los hogares	3,6	16,5	18,9	5,3	16,6	16,9	5,3	14,7	14,0
<b>Hogares con Déficit Cuantitativo más Cualitativo I</b>									
Número de hogares	87.559	620.814	2.645.368	73.267	612.605	2.447.574	123.564	768.122	2.773.365
Como % de los hogares	8,6	28,6	29,6	7,2	25,7	24,3	10,7	26,2	22,8
<b>Hogares con Déficit Cuantitativo más Cualitativo II</b>									
Número de hogares	106.769	669.685	2.869.351	79.890	639.956	2.572.812	132.570	810.348	2.952.861
Como % de los hogares	10,4	30,8	32,1	7,8	26,8	25,5	11,5	27,6	24,3

Notas:

1/ En el CNPV de 2001, las viviendas ocupadas fueron estimadas mediante la aplicación de una metodología. Para detalles de su elaboración ver INDEC (2004) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Censo 2001) Metodología de reconstrucción de las viviendas. DNES

2/ Corresponde a las viviendas que no poseen las características descriptas para las casas de tipo B.

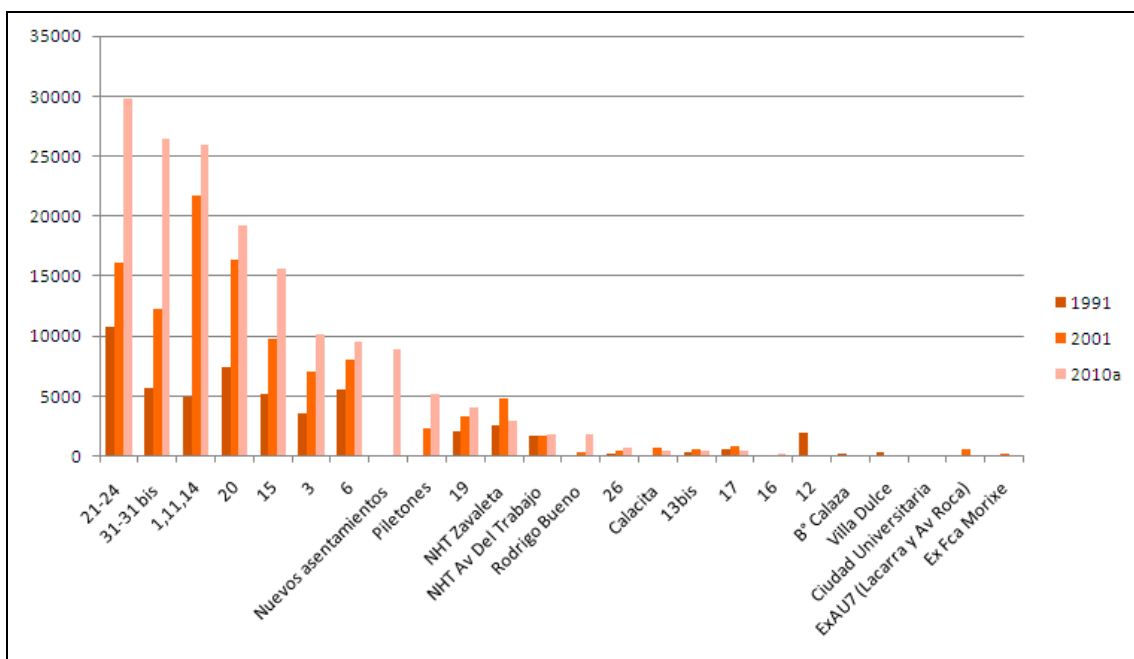
3/ Incluye Casas tipo B, Inquilinatos y hoteles. Casas tipo B se refieren a todas las que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material y/o no tienen provisión de agua

4/ Se estimó a partir de la distribución de hogares por tipo de vivienda en el caso de los hogares que comparten vivienda. Hacinamiento Crítico: 3 ó más personas por cuarto.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

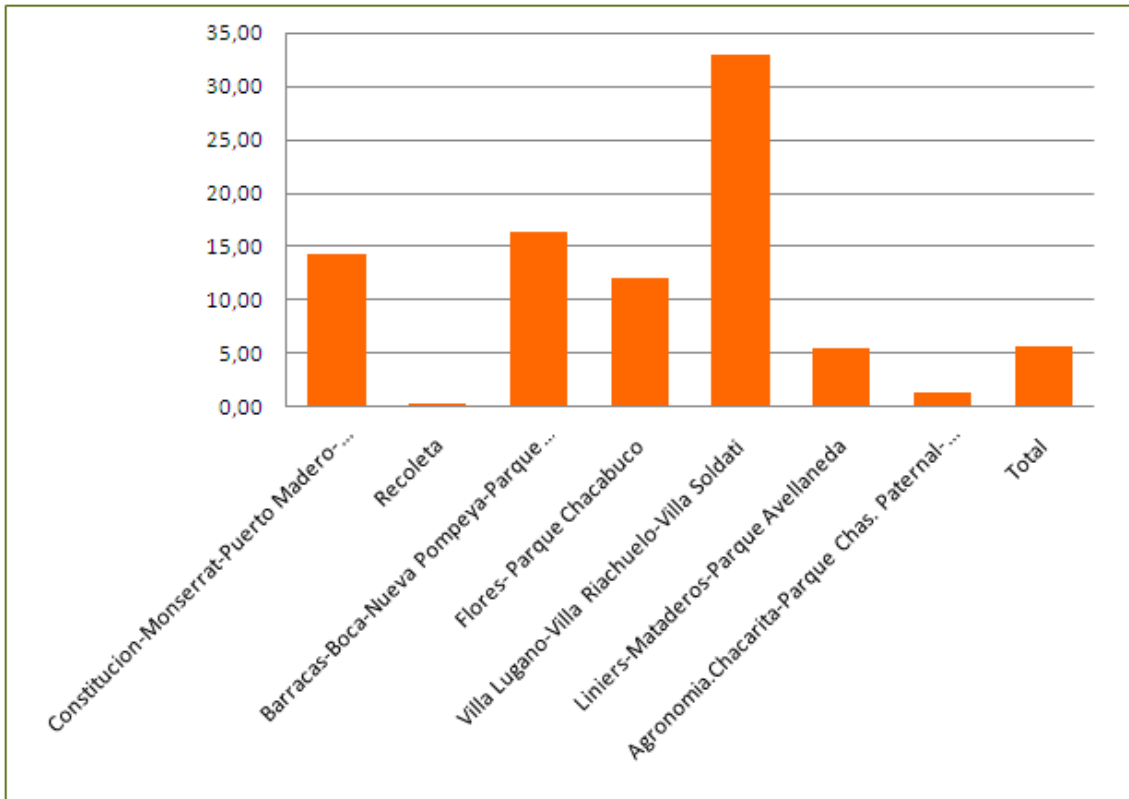
Otro punto de gran relevancia es la incidencia de los asentamientos informales en el mencionado déficit. La población en villas de emergencia y asentamientos informales ha estado creciendo en la ciudad, incluyendo la formación de nuevos asentamientos. La contrastación entre las cifras de los hogares en la categoría censal de “rancho o casilla” o casa tipo B con las cifras de los hogares en asentamientos muestra que una parte no despreciable de viviendas en asentamientos fueron evaluadas como aptas en el relevamiento censal. Este hecho refleja los procesos de urbanización que dieron lugar al mejoramiento de las viviendas (en muchos casos por los propios vecinos) así como señala que los problemas de los asentamientos involucran un espectro más amplio que el del mejoramiento o provisión de vivienda. En los **Gráficos 30 y 31** se sintetiza el crecimiento de la población en los asentamientos y el espacio que ocupan en el territorio de la Ciudad (datos de 2010).

**Gráfico 30**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Área de Monitoreo y Evaluación, Ministerio de Desarrollo Social, 2010.

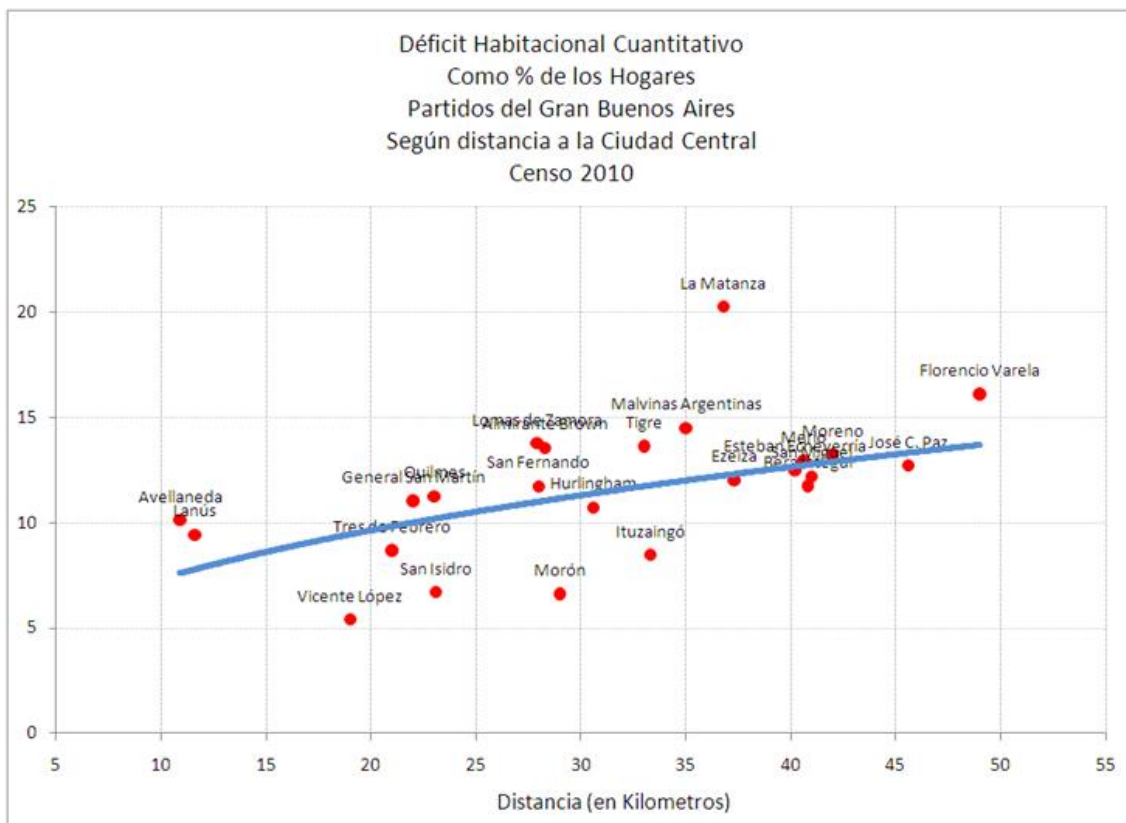
**Gráfico 31**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Área de Monitoreo y Evaluación, Ministerio de Desarrollo Social, 2010.

Por último en el tema del déficit, teniendo en cuenta que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforma un continuo urbano con el Gran Buenos Aires, se ha elaborado un gráfico que muestra la situación de déficit habitacional por partido del Conurbano (también a partir del Censo 2010) en función de la distancia de los partidos a la Ciudad (ver **Gráfico 32**).

**Gráfico 32**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos Censo de Población y Vivienda 2010

Como puede observarse en el **gráfico 32**, son muy pocos los partidos con déficits cuantitativos menores a los de la Ciudad. Además el déficit crece levemente con la distancia y en el caso de las distancias intermedias, donde el costo del viaje (valor monetario y tiempo) podría compensar los menores costos barriales, existe una mayor probabilidad de atracción hacia la ciudad central si los empleos se concentran en ella. Así, la eventualidad de nuevas migraciones agravaría el problema de la vivienda en la CABA.

A estos factores estructurales hay que agregarle las condiciones de corto plazo en el mercado de vivienda que hacia fines de 2013 se encuentra fuertemente distorsionado por la injerencia de la política macroeconómica (inflación, cepo cambiario y ausencia de crédito hipotecario). Entre los aspectos más relevantes del corto plazo se destacan los siguientes.

- Los precios del m<sup>2</sup> de vivienda y de lotes en la CABA han aumentado significativamente en dólares.
- El poder de compra de las familias se ha reducido con respecto al precio, el hogar promedio debe dedicar 5 a 6 años de ingresos totales para acceder a una vivienda de 60m<sup>2</sup>.

- Sin embargo, el poder de compra ha aumentado con respecto al costo de la construcción entre 2003 y 2012, indicando la importancia del factor de localización y calidad de la vivienda en la formación del precio.
- La ausencia de crédito hipotecario limitó el acceso a la propiedad y determinó un aumento muy importante de la participación de familias que alquilan en la Ciudad.

Teniendo en cuenta este estado de situación estructural y de corto plazo se clasificó a los hogares según su situación habitacional, su nivel de ingresos y el nro. de hijos en el hogar en dos grupos: adultos mayores de 65 años y hogares con jefes entre 21 y 65 años. También se trabajó en un programa más pequeño orientado exclusivamente a la población joven. Las Tablas A-1 y A-2 del Anexo Programas muestra esta distribución. La síntesis del déficit cuantitativo y cualitativo por edad del jefe de hogar y nro. de hijos en el hogar se presenta en la **tabla 18** que sigue.

**Tabla 18**

Déficit Cuantitativo						
Año 2012. IVT Trimestre						
Ciudad de Buenos Aires						
Descomposición Según Rango de Edad del Jefe del Hogar y Número de Menores en el Hogar (*)						
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)					Total
	Ninguno	1	2	3	4	
De 21 a 30 años	13.430	2.702	-	-	-	16.132
De 31 a 40 años	6.878	1.815	1.186	2.749	2.345	14.973
De 41 a 50 años	2.052	3.101	3.471	-	-	8.624
De 51 a 60 años	-	3.811	-	-	-	3.811
60 años y más	8.330	1.500	-	-	2.420	12.250
<b>Total</b>	<b>30.690</b>	<b>12.929</b>	<b>4.657</b>	<b>2.749</b>	<b>4.765</b>	<b>55.790</b>

(\*) Corresponde a la presencia en el hogar de hijos, nietos, hermanos u otro familiar del JH, así como no familiares, en todos los casos menores de edad.

Déficit Cualitativo II							
Año 2012. IVT Trimestre							
Ciudad de Buenos Aires							
Descomposición Según Rango de Edad del Jefe del Hogar y Número de Menores en el Hogar (*)							
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)					Total	
	Ninguno	1	2	3	4		5
De 21 a 30 años	3.443	4.184	-	-	2.345	-	9.972
De 31 a 40 años	3.377	2.232	11.022	2.277	2.500	-	21.408
De 41 a 50 años	2.878	-	-	-	-	-	2.878
De 51 a 60 años	9.962	1.084	-	1.343	-	3.364	15.753
60 años y más	3.028	-	-	-	-	-	3.028
<b>Total</b>	<b>22.688</b>	<b>7.500</b>	<b>11.022</b>	<b>3.620</b>	<b>4.845</b>	<b>3.364</b>	<b>53.039</b>

(\*) Corresponde a la presencia en el hogar de hijos, nietos, hermanos u otro familiar del JH, así como no familiares, en todos los casos menores de edad.



Debido a la conveniencia de usar datos de ingresos y demográficos que el Censo no provee, se utilizó en este caso la Encuesta Permanente de hogares del IV trimestre de 2012, que arroja valores de déficit un poco inferiores a los del Censo.

## f.2.Síntesis de las mejores prácticas de políticas en ciudades

En esta sección se repasan algunas políticas que constituyen un inventario de “buenas prácticas” internacionales sobre la que se basó la elección de instrumentos para aplicar al escenario anterior.

En primer lugar, cabe recordar algunos principios y evidencia generales de la política de vivienda para los niveles locales de gobierno:

- La vivienda no puede separarse del territorio. Además, los mercados de vivienda son locales aún en países con flexibilidad territorial del empleo. En el caso de la Argentina, la mayoría de las personas permanecen en el lugar de su nacimiento y allí construyen su vivienda.
- El alcance de la política de vivienda, dado el ordenamiento legal nacional de cualquier país y como potestad de una ciudad, depende de su tamaño e importancia económica. En los países federales se practica un mayor grado de descentralización de la política habitacional, que también ha crecido en los países unitarios con desconcentración de funciones hacia los municipios.
- En los países de mayor organización institucional, las áreas metropolitanas se organizan formalmente y adquieren mayores potestades para la política de vivienda.
- Los gobiernos centrales, como garantes de la equidad interpersonal, tienen programas federales que se combinan con los programas habitacionales locales.
- En los países en desarrollo la importancia de la política nacional (con tendencia a la descentralización) es mayor. Hay un crecimiento hacia el reconocimiento de la importancia de las ciudades y sus áreas metropolitanas

En segundo término, conviene repasar un conjunto de instrumentos de gran difusión a nivel de las políticas locales de vivienda. La mayoría de ellos se utilizan en las grandes ciudades de los países de mayor desarrollo, pero su extensión a países en desarrollo ha sido posible bajo adaptaciones adecuadas. Los instrumentos, sus ventajas y desventajas se presentan en la **Tabla 19**.

**Tabla 19**

Política	Características	Ventajas	Desventajas
Diseño de estándares	Diseño de lineamientos para las viviendas sociales.	Permite asegurar compatibilidad con la zona y monitorear cumplimiento	Lineamientos muy estrictos aumentan los costos y desincentivan la inversión
Localización	Establece áreas de prioridad, permitidas y prohibidas para el desarrollo de viviendas, industrias o comercios Pertenece a esta política las políticas de traslado, de vivienda accesible, políticas habitacionales de ingresos mixtos	Permite definir objetivos concretos de producción en determinados barrios y controlar la densidad	Objetivos mal planteados pueden ser impopulares, poco realistas o financieramente imposibles
Fideicomiso de Vivienda	Fondo que provee recursos financieros dirigidos a necesidades habitacionales de individuos de bajos ingresos. Respaldada cualquier actividad habitacional destinada a la población objetivo	Incentiva a los desarrolladores en la construcción de viviendas accesibles. Actúa como una fuente de financiamiento alternativa a otros medios de financiamiento público	Requiere de nuevas fuentes de financiamiento en el tiempo y de fuerte supervisión administrativa
Fideicomisos de terrenos comunitarios	Provee el acceso a viviendas seguras y accesibles para miembros de la comunidad. Separa la propiedad de tierras y viviendas, conservando la propiedad de las tierras para ser alquiladas por familias o para desarrollar viviendas accesibles	Permite crear convenios atrayendo desarrolladores.	Presenta dificultades en reclutar familias y adecuarlas a las normas. Los subsidios suelen ser insuficientes para adquirir una vivienda
Incremento del Financiamiento Impositivo	Permite a una ciudad captar impuestos sobre la propiedad adicionales generados por nuevos desarrollos o renovaciones para poder sustentar los gastos en desarrollo	Alternativa a inversiones de fondos públicos. Pueden ser controladas a nivel local.	La herramienta requiere de impuestos a la propiedad bien establecidos La recaudación puede ser insuficiente para afrontar los programas
Políticas de inclusión zonales	Incentiva a las viviendas a precios de mercado a incluir un porcentaje de hogares que sean accesibles para familias de ingresos bajos o moderados a cambio de ciertos beneficios	Pueden tener impacto en la producción de viviendas accesibles y en desconcentrar la pobreza	Si los incentivos no están bien pautados, la política puede desincentivar la producción de viviendas.
Asistencia Habitacional al Empleo	Los empleadores proveen al empleado de fondos para que sean usados en la adquisición de una vivienda para cubrir los costos de escrituración, el pago inicial o a través de subvenciones a la tasa de interés de los préstamos	Contribuye directamente a la cantidad de viviendas accesibles en un área determinada Forma parte de la RSE de la empresa	Los empleadores pueden no tener incentivos en proveer viviendas accesibles a menos que los costos de la vivienda actúen como barrera para el reclutamiento y retención de trabajadores
Estructura doble de tasa de impuesto predial	Asignación de una mayor tasa al valor de los terrenos que a las edificaciones	Menores tasas impositivas en áreas de bajos ingresos Incentiva la inversión en rehabilitación de viviendas existentes y el desarrollo de edificaciones verticales, promoviendo desarrollos de mayor densidad	Requiere de un sistema de valuación complejo de las edificaciones separada de la tierra que puede no ser percibida correcta
Vouchers	Permite a las familias elegir cualquier vivienda en alquiler o para compra que cumpla con los requisitos del programa pero no se encuentra limitado a proyectos de vivienda subsidiados.	Libre elección de la vivienda a comprar o alquilar Genera la creación de viviendas y barrios de ingresos mixtos	Plantea el problema del costo y las filtraciones

**Fuente:** elaboración propia en base a referencias bibliográficas.

En tercer lugar, de la muy amplia bibliografía sobre políticas de vivienda y sus experiencias en la región de América Latina, se reseñan a continuación algunos casos recientes que son de interés para la CABA, aunque aún no pueden calificarse de necesariamente dentro del conjunto de “buenas prácticas” por carecer de una evaluación rigurosa.

Del caso chileno (con fuerte impacto en Santiago) cabe mencionar un conjunto de políticas que buscaron el mejoramiento barrial y la integración de la población luego de una larga etapa en que se había dado prioridad a la construcción de vivienda. Estos programas se suman al esquema general de la vivienda social en Chile, basado en programas ABC (Ahorro, Bono y Crédito). (Ver Recuadro 2).

Del caso del Brasil, cabe mencionar la operatoria de la Ciudad de San Pablo que creó una fuente muy importante de financiamiento para sus planes de urbanización y vivienda a través de los CEPAC, que son instrumentos de captación y redistribución de recursos originados en la valorización del suelo urbano debido a un cambio en la zonificación (ver Recuadro 3).

En el caso de Uruguay se destacan los programas de garantía de alquiler y alquiler social. La Política Nacional de Alquileres del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay (MVOTMA) forma parte del Plan Quinquenal de vivienda 2010-2014 y supone el desarrollo de instrumentos para la reactivación del mercado de alquiler de la vivienda social, garantizando el alquiler de viviendas como opción accesible para hogares de ingresos medios y medios bajos o subsidiando hogares que requieran una solución habitacional transitoria.

La Promoción de Alquiler de Viviendas de Interés Social implica la intervención estatal para la reinserción de hogares en la trama formal de la ciudad y una contribución a la prevención de asentamientos precarios.

El objetivo de la Política se centra, en líneas generales, en facilitar el acceso y la permanencia a la vivienda a través del alquiler. Dicho objetivo se alcanzará a través de la gestión de Fondos de Garantías y Subsidios mediante acuerdos entre organismos públicos o entre organismos públicos y privados. El plan implica la generación de 5.800 soluciones habitacionales.

*Programa Fondo de Garantía de Alquileres:* El objetivo del programa es facilitar las condiciones de acceso a soluciones habitacionales a través de la garantía de alquiler otorgando a personas o familias, un certificado de garantía con respaldo del Estado.

El programa se encuentra destinado a individuos con un ingreso líquido mensual entre 15 UR y 100 UR<sup>43</sup> que no sean propietarios de bienes inmuebles en el departamento en que soliciten la garantía. Asimismo, el valor del alquiler no podría superar 21 U.R. ni el 30% del ingreso del beneficiario.

---

<sup>43</sup> Unidad Reajutable. Su valor a Septiembre 2013 corresponde a \$ 664,76 (u\$s 29,68)

## **Recuadro 10. Programas barriales en Chile**

*Programa de Recuperación de Barrios, PRB (2006):* inicialmente “Programa Quiero Mi Barrio”, su objetivo fue recuperar 200 barrios a nivel nacional, y consideró intervención física y social. El programa ha tenido efectos limitados allí donde la escala de la segregación y los problemas sociales asociados es mayor.

*Protección al Patrimonio Familiar (PPF):* Consiste en un subsidio que permite tanto recuperar, mantener, ampliar las viviendas y también los equipamientos comunitarios. El subsidio máximo que se puede obtener por habitante alcanza los USD740, dependiendo de la comuna en la que se ubique la vivienda. Los postulantes por su parte deben aportar un ahorro base.

*Programa Concursable de Espacios Públicos:* El objetivo es desarrollar espacios urbanos de calidad que permitan contrarrestar el déficit de ciudad que la política habitacional generó, con el fin que los hogares más vulnerables puedan disfrutar de espacios públicos de calidad que promuevan la convivencia. El costo total de cada proyecto, tiene un máximo de no puede exceder de USD1.356.000 ni ser inferior a USD135.000.

*Programa de Movilidad Habitacional.* Programa que promueve que hogares emergentes que están en condiciones de acceder a una vivienda mejor puedan vender su vivienda –antes incluso del período establecido de no enajenar antes de 5 años de obtenida la vivienda con subsidio— para comprar otra adquiriendo una deuda hipotecaria para pagar la diferencia. Bajo la actual administración, se ha creado el programa “segunda oportunidad”, que permite otorgar un segundo Subsidio Habitacional a hogares propietarios de viviendas que se busca demoler como forma de erradicar barrios críticos.

*Iniciativas que buscan aprovechar el suelo público bien localizado para vivienda social:* Consiste en la gestión de suelos públicos bien ubicados de modo de habilitarlos (cambiando el uso de suelo, la densidad máxima, etc.) para la construcción de vivienda social, o bien, hacer una venta de los terrenos sujeta a condiciones de integración social (cuotas de vivienda económica). El caso más importante en Chile es el proyecto Ribera Norte en la ciudad de Concepción, gestionado por el Servicio de Vivienda y Urbanismo regional desde los años 1990, el que permitió radicar a hogares de asentamientos irregulares que vivían en la zona.

**Fuente:** Sabatini y Mora (2013).

## Recuadro 11. CEPACs

DEFINICIÓN: Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) son instrumentos de captación y redistribución de recursos originados en la valorización del suelo urbano debido a un cambio en la zonificación.

Deben ser entendidos en el marco de las Operaciones Urbanas (OU): si bien este concepto ya se encontraba vigente, fue institucionalizado en la Ley 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) en su artículo 32º como “...un conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público Municipal, con la participación de los propietarios, residentes, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental”

En términos financieros, los CEPACs son compensaciones económicas que los desarrolladores le dan a la administración pública en retorno de nuevos derechos de construcción (como mayores áreas de edificación y la posibilidad de cambiar los usos de suelo). Luego, estos recursos están afectados específicamente a viabilizar las transformaciones urbanas en el área determinada de la OU mediante la inversión en infraestructura, vivienda social y valorización ambiental que establece la ley mencionada arriba.

APLICACIÓN: Si bien los CEPACs como instrumentos de captura de valor fueron creados en 1995 para ser usados en la OU Faria Lima, y para financiar la extensión de la avenida homónima, recién fueron utilizados en la práctica en 2004 en el marco de dos OU en São Paulo (Faria Lima y Agua Espraiada) tres años después de su reglamentación dentro del Estatuto da Cidade.

Los CEPACs tienen la estructura de un bono y son emitidos por el municipio que lleva adelante la OU.

La Ley 10.257/2001 prevé que los CEPACs sean subastados en oferta pública o se utilicen directamente para el pago de las obras necesarias para la propia OU. Se venden a los desarrolladores en subastas electrónicas en la Bolsa de Comercio de São Paulo (BOVESPA).

Un desarrollador puede usar los CEPACs en 3 formas: i) para tener derecho a construir un área superior (hasta un límite de 4 veces el área del terreno) sobre la que tenía antes de que la OU haya sido aprobada; ii) para cambiar los usos; y iii) para cambiar el factor de ocupación del suelo.

### *Continuación Recuadro 11.*

El gobierno municipal relaciona cada oferta de CEPACs con la construcción de trabajos de infraestructura, incluyendo la edificación de vivienda social. La administración de la OU puede hacer ofertas privadas en las que los contratistas o proveedores del municipio aceptan recibir CEPACs por las obras realizadas en el perímetro de la OU. Esta modalidad de pago representa otra potencialidad interesante, puesto que no es necesario organizar ofertas públicas formales para el pago de compromisos, dando al CEPAC un carácter de cuasimoneda, agilizando la ejecución de obras. Sólo pueden ser usados en el perímetro de la OU sobre la que fueron emitidos.

La cantidad total de CEPACs que se puede emitir depende del área adicional total que cada OU puede soportar (definida en la ley en base a análisis técnicos).

Para garantizar el uso de CEPACs, antes de que el sector no tenga más área disponible, el portador debe asociar los CEPACs a un lote específico. Este procedimiento es importante porque si el stock de metros cuadrados se acaba en un sector, el desarrollador no podrá usar los CEPACs ahí a pesar de que haya suelo disponible, de todas formas el desarrollador podrá usar sus CEPACs en otro sector de la misma OU donde todavía exista stock de derechos adicionales disponible.

Fuente: elaboración propia en base a Referencias bibliográficas

Los beneficiarios depositan por única vez el 24% del monto de garantía de alquiler otorgado en el Banco de la República del Uruguay. Luego, mensualmente se les descuenta sobre el monto de alquiler del contrato un 3% mensual.

La Dirección Nacional de Vivienda es la encargada de atender el Programa y de analizar el cumplimiento de los requisitos y la documentación de los aspirantes. Se analiza la composición familiar, los ingresos, los egresos y la disponibilidad de la familia para asumir el pago de un alquiler mensual. De esta manera, la Dirección autoriza la garantía de alquiler y determina el monto a otorgar a la familia.

El Fondo de Garantía es de carácter rotatorio, con recursos propios asignados originalmente que se refuerzan anualmente de acuerdo a la planificación presupuestaria quinquenal y se incrementan con los depósitos de los beneficiarios.

A fines de 2011, el Programa facilitó el acceso a soluciones habitacionales a más de 4.000 familias que corresponden a más de 9.600 personas.

*Programa de Alquiler para Jóvenes:* El programa facilita el acceso a soluciones habitacionales a jóvenes entre 18 y 29 años mediante la entrega de un certificado de garantía con respaldo del Estado.

Para acceder al programa, los jóvenes deben trabajar o estudiar y contar con un ingreso líquido individual o colectivo (de hasta 5 integrantes) entre 30 UR y 100 UR. Los solicitantes no pueden ser propietarios de bienes e inmuebles en el departamento en el que se solicita la garantía. Por último, el monto máximo para alquiler corresponde al valor mínimo de 22,5 UR o el 40% de los ingresos.

Los jóvenes beneficiarios deben depositar el 12% del monto de garantía de alquiler y mensualmente se les descontará un 3% sobre el monto de alquiler del contrato.

Por último, se suman algunas experiencias locales, que al igual que las anteriores son de interés para nuestro caso.

Dentro del objetivo de urbanización de villas y asentamientos se reseña a continuación la experiencia de Rosario Hábitat.

Este programa fue iniciado en 2000 en conjunto con financiamiento del BID, con el fin de mejorar la infraestructura en asentamientos irregulares en la ciudad. Fue producto del Plan Estratégico Rosario de 1998, y fue reconocido por incorporar al proceso la planificación participativa, incluyendo a todos los actores relevantes.<sup>44</sup> Se trató de la primera experiencia como unidad ejecutora municipal en presentar un proyecto de desarrollo urbano ante un organismo multilateral (Arqueros, et. Al., s/d).

Según estudios de base se calculaban 91 asentamientos con 115.000 habitantes, representando el 13% de la población total de la ciudad. El 49% de las viviendas se encontraba construido de forma precaria; el 99% tenía energía eléctrica, pero sólo un 15% eran instalaciones legales; el 95% contaban con agua, de las cuales 24% dentro de la vivienda y 71% fuera de la vivienda y las conexiones en su gran mayoría también eran clandestinas; la totalidad tenía algún tipo de baño, pero en su mayoría eran del tipo letrina y sólo el 21% tenía arrastre de agua, mientras en la ciudad formal, 95% de las viviendas contaban con baños con inodoros y arrastre de agua; no existían los servicios cloacales, y los pozos ciegos eran construidos de manera inadecuada.

Se le asignó una partida de USD 71 millones, siendo un 60% proveniente del BID, y en 40% de la municipalidad de Rosario. Se implementó a través de 11 proyectos diferenciados, de manera mejorar la eficiencia en la coordinación y disminuir así el riesgo, y proveer economías de escala, gestionados por el Servicio Público de la Vivienda, dependiente del municipio. Esta organización reunió para cada caso a los actores estratégicos implicados: vecinos beneficiarios y aledaños, asociaciones vecinales, representantes del BID y del gobierno nacional. Su implementación está acompañada por un monitoreo sobre la planificación presupuestaria, de calidad y del uso del tiempo.

Las etapas del proyecto consistieron en:

- Formulación inicial: recolección y análisis de información sobre los asentamientos para establecer las estrategias posibles de intervención. Se toman distintos indicadores socio-

---

<sup>44</sup> Plan Estratégico Rosario Metropolitana, web: [www.perm.org.ar](http://www.perm.org.ar)

demográficos, siendo la factibilidad de titularización el principal para definir la factibilidad de intervención. Se estima el costo del proyecto y se identifican los actores claves.

- Planificación ejecutiva: se reciben y documentan las expectativas de los beneficiarios. Con ello se delinea el draft final sobre la operativa del proceso.<sup>45</sup>
- Ejecución: implica un ciclo permanente de monitoreo y revisión de la implementación.

Hacia 2010, esta forma de intervención generó importantes resultados, no sólo desde los aspectos estrictamente habitacionales, como lo es la vivienda, infraestructura y equipamiento.<sup>46</sup> Las auditorías sociales y las técnicas de mediación han permitido a los vecindarios fortalecer las redes sociales y la futura sostenibilidad de la vida en comunidad. Los indicadores muestran que los niveles de seguridad se han incrementado sustancialmente como resultado del programa y una encuesta de satisfacción mostró que el 74% de los residentes sienten que la seguridad ha mejorado en sus vecindarios. En cuanto a la regularización, se llevó a cabo una reforma en el código urbano, sobre los usos del suelo, para permitir así el loteo y la extensión de las vías de acceso. Estudios posteriores han demostrado que la regularización final de los terrenos fortaleció la inclusión de los beneficiarios y alentó así a la inversión privada. El enfoque fue integral, dado que a la provisión de servicios de infraestructura y domiciliario y a la mejora de viviendas se sumó la atención social de los hogares en aspectos de educación, salud, mejora de empleabilidad, etc.

Este programa encuentra continuidad a través del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM), el cual plantea el proyecto “Rosario + Hábitat”, vinculado al mejoramiento de asentamientos informales. Se calcula una demanda de aproximadamente 23.000 familias quienes viven en estos barrios. En línea con la propuesta inicial ante el BID, continúa con acciones similares sobre una extensión mayor del territorio.<sup>47</sup>

La mayor parte de estos programas vigentes se abocan a la construcción de viviendas unifamiliares o complejos habitacionales con fondos federales y/o provinciales, como también a la extensión de infraestructura y provisión de equipamiento comunitario. El más significativo es el Programa Habitacional Rosario Norte, iniciado en 2011, que cuenta con una proyección de 4500 viviendas sobre un predio de 167,78 ha.

La última experiencia que se reseña es la de Córdoba, donde han prosperado los fideicomisos privados con ahorro previo favorecidos por condiciones de zonificación que permiten una alta densidad por m<sup>2</sup> de terreno (Ver Recuadro 3).

---

<sup>45</sup> Este tipo de metodología de planificación recibió reconocimiento internacional por dar lugar a un abordaje participativo y multisectorial. Ver Saborido, M. (2006) “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: Provisión y mejoramiento de la vivienda”. Documento de proyecto, CEPAL.

<sup>46</sup> Banco de Buenas Prácticas, web: <http://www.bancodebuenaspracticas.org/proyecto.php?idp=130>.

<sup>47</sup> Plan Estratégico Rosario Metropolitana, *op. Cit.*



### **Recuadro 12. Fideicomisos de vivienda en Córdoba.**

En los últimos años, en la Ciudad de Córdoba, ha tomado relevancia el desarrollo privado de viviendas financiadas. Las principales características de esta operatoria son:

- Las propuestas se basan principalmente en grandes proyectos de departamentos, con torres de hasta 24 pisos de altura.
- Generalmente se ofrecen a los clientes dos posibilidades: los sistemas de ahorro previo, que son cuotas relativamente bajas que se ajustan, en la mayoría de los casos, al costo de la construcción; o planes de corto plazo, financiado por las empresas desarrolladoras, donde se pide una parte al contado y para el resto se establece un plan de cuotas.
- Requisitos de ingreso: la mayor flexibilidad de los requisitos solicitados por las empresas desarrollistas para acceder al financiamiento habilita a muchos interesados que suelen quedar excluidos de los circuitos formales de crédito. La modalidad del contrato varía dependiendo de la desarrolladora y del proyecto: boleto de compra y venta, contrato de locación de obra, adhesión a un fideicomiso.
- La mayoría de las desarrolladoras ofrecen cuotas en pesos aunque también algunas trabajan con cuotas atadas a la variación del dólar.
- La cantidad de cuotas varía dependiendo de las capacidades de ingresos del comprador y de la modalidad de contrato. El máximo del mercado, para los sistemas de ahorro previo, actualmente es 240 cuotas en pesos (20 años).
- Valor de las cuotas: por ejemplo, para departamentos de 1 dormitorio las cuotas parten actualmente de montos mínimos que promedian los 3.000 pesos, dependiendo del tipo de financiación y proyecto.
- Los plazos de entrega de las unidades están generalmente atados al requisito de ahorro previo. En el caso de una de las desarrolladoras con mayor participación del mercado, el ahorro previo requerido es del 33% del valor de la propiedad. Otros emprendimientos también se manejan con licitación o puntaje.

**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas con los operadores del mercado.

### **f.3. Escenarios para la Ciudad de Buenos Aires**

En las secciones anteriores se presentó una síntesis del diagnóstico de la situación de la vivienda en la CABA y un listado de instrumentos utilizados en la experiencia internacional en el nivel de las ciudades o regiones metropolitanas. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, su jerarquía institucional dentro del sistema federal argentino la equipara con una jurisdicción provincial con algunas particularidades, como su exigua proporción dentro del sistema de coparticipación federal de ingresos fiscales. Dentro del Sistema Federal de Vivienda (establecido por una ley convenio) goza de un estatus equiparable a cualquier provincia al igual que en el

recientemente creado Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN, creado por un acta aún no ratificado por ley del Congreso). Esta jerarquía le permite participar, al menos potencialmente, de los programas nacionales y con organismos multilaterales, a la vez que por su condición de centro urbano de primacía tiene capacidad propia para emprender soluciones de política habitacional de gran impacto.

Para lograr este objetivo se evaluó un programa integral de política habitacional cuyo objetivo es sugerir un menú de instrumentos para abatir el déficit cuantitativo y cualitativo de la CABA y valorizarlo en términos de su costo fiscal y su impacto de mercado. Se trata de un ejercicio de viabilidad de la política preparado como instrumento para servir de base en las discusiones de las soluciones específicas.

El ejercicio se ordena presentando en primer lugar la estructuración general del programa, en segundo lugar los instrumentos elegidos, en tercer lugar la aplicación de los instrumentos y por último la valorización del programa.

### ***f.3.1. Estructura general***

El programa general se divide en dos sub-programas de acuerdo con la edad del Jefe de Hogar. Por una parte se trata a la población general de 21 a 60 años (alcanzables por el crédito) y en segundo lugar, se preparó un programa para adultos mayores con más de 61 años (no sujetos de crédito). Cada subprograma atiende por un lado el déficit cuantitativo y por otro el déficit cualitativo

Además en el primer caso se distinguió entre un programa de corto plazo y uno de largo plazo. El primero está orientado a atravesar la transición desde la situación actual hasta una de mayor ordenamiento macroeconómico y prevé mecanismos que no hacen uso masivo del crédito. En el segundo se supone un escenario de estabilidad macroeconómica con regreso paulatino de los capitales de largo plazo para el financiamiento bancario. Los adultos mayores son tratados desde el inicio por un programa que es permanente.<sup>48</sup>

### ***f.3.2. Instrumentos del Programa***

Los instrumentos del programa se listan y explican brevemente en la **Tabla 20**. Su selección se basa en la discusión sobre mejores prácticas de la experiencia internacional.

---

<sup>48</sup> En el Anexo Programa Joven se presenta un ejercicio separado que se orienta a dar solución permanente a la población de 21 a 30 años.

Si bien no aparece en el listado, también se prevé que en la etapa de transición hacia un pleno funcionamiento del mercado hipotecario, el Estado encare una serie de iniciativas a bajo o nulo costo fiscal que promuevan el acceso al crédito a la población en general.

**Tabla 20**

<b>Instrumentos</b>	<b>Descripción</b>
<b>Alquiler Social</b>	Alquiler de mercado estimado a partir de datos CEDEM (\$4389) Se calcula el ingreso excedente de la línea de pobreza para cada hogar. Subsidio_ Alquiler - Ingreso excedente
<b>Crédito con subsidio para la vivienda</b>	Valor de la vivienda: 50 m2* \$7906,3 `por m2 (incluye terreno sin costo de planos ni impuestos) Crédito: tasa 5%, plazo 20 años Se calcula un voucher asociado al valor de la propiedad por tamaño del hogar cuyo monto se calibra en base a los ingresos de la población para hacer viable el pago del crédito (30-40% del ingreso medio mensual del hogar) Alternativamente se calcularon dos escenarios (optimista y pesimista) en el que el Estado actúa como co-deudor del préstamo.
<b>Crédito con subsidio para materiales</b>	Idem anterior Valor del beneficio: equivalente a 16 m2
<b>Entrega de viviendas</b>	El Estado se hace cargo del valor pleno de la vivienda al momento de la entrega
<b>Entrega de materiales</b>	Idem anterior por el equivalente a 16 m2
<b>Garantía de Alquiler</b>	Costo para el Estado: 3% del valor del alquiler

**Fuente:** elaboración propia, CIPUV.

### f.3.3. Aplicación según nivel de ingreso y características del hogar

A continuación se presentan las matrices que combinan características socio-demográficas (en nuestro caso número de hijos) con los niveles de ingreso por quintil. Los colores en cada celda identifican el instrumento que se aplicará. A continuación se muestra la matriz de instrumentos sugeridos. Las celdas canceladas en negro no tienen hogares para atender o se consideró que no eran sujetos de la política.

#### iv. Programa adultos mayores

Tabla 21

*Caracterización de la población y del déficit:*

Deficit Cuantitativo Programa 61 y más				Déficit Cualitativo Programa 61 y más	
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)			Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*) Ninguno
	Ninguno	Hasta dos	Tres o más		
1er Quintil	4,012		2,420	1er Quintil	
2do Quintil	1,427			2do Quintil	1,402
3er Quintil				3er Quintil	1,626
4to Quintil	1,373			4to Quintil	
5to Quintil	1,518	1,500		5to Quintil	

*Instrumentos:*

Programa 61 y más Déficit Cuantitativo				Programa 61 y más Déficit Cualitativo		
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)			Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)	
	Ninguno	Hasta dos	Tres o más		Ninguno	
Total				Total		
1er Quintil	Alquiler Social		Dar Vivienda	1er Quintil		
2do Quintil				2do Quintil	Crédito con subsidio	
3er Quintil				3er Quintil	para materiales	
4to Quintil	Garantía de alquiler (requiere gestión del IVC y presupuesto)			4to Quintil		
5to Quintil				5to Quintil		

Fuente: elaboración propia

## v. Programa general de corto y largo plazo

Tabla 22

### Caracterización de la población y del déficit:

Programa Común corto plazo Déficit Cuantitativo De 21 a 60 años				Programa Común corto plazo Déficit Cualitativo De 21 a 60 años			
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)			Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)		
	Ninguno	Hasta dos	Tres o más		Ninguno	Hasta dos	Tres o más
1er Quintil	3,749	3,091	6,280	1er Quintil		6,106	2,277
2do Quintil	1,572	4,780	3,471	2do Quintil		11,332	3,843
3er Quintil	5,325	3,558		3er Quintil		-	5,709
4to Quintil	4,691			4to Quintil		1,084	-
5to Quintil	7,023			5to Quintil		-	-
Programa Común largo plazo Déficit Cuantitativo De 21 a 60 años				Programa Común largo plazo Déficit Cualitativo De 21 a 60 años			
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)			Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)		
	Ninguno	Hasta dos	Tres o más		Ninguno	Hasta dos	Tres o más
1er Quintil	3,749	3,091	6,280	1er Quintil	6,216	6,106	2,277
2do Quintil	1,572	4,780	3,471	2do Quintil	6,221	11,332	3,843
3er Quintil	5,325	3,558		3er Quintil	5,956	-	5,709
4to Quintil	4,691			4to Quintil	-	1,084	-
5to Quintil	7,023			5to Quintil	1,267	-	-

Instrumentos:

Programa Común corto plazo Déficit Cuantitativo De 21 a 60 años				Programa Común corto plazo Déficit Cualitativo De 21 a 60 años			
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)			Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)		
	Ninguno	Hasta dos	Tres o más		Ninguno	Hasta dos	Tres o más
Total				Total			
1er Quintil	Alquiler Social			1er Quintil	Sin atención	Dar materiales	
2do Quintil	Garantía de alquiler (requiere gestión del IVC y presupuesto para provisionar)			2do Quintil		Crédito sin subsidio para materiales	
3er Quintil				3er Quintil			
4to Quintil	Todo crédito sin subsidio (requiere gestión y subsidio de costos administrativos)			4to Quintil			
5to Quintil				5to Quintil			

Fuente: elaboración propia, CIPUV.

Programa Común largo plazo Déficit Cuantitativo De 21 a 60 años				Programa Común largo plazo Déficit Cualitativo De 21 a 60 años			
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)			Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)		
	Ninguno	Hasta dos	Tres o más		Ninguno	Hasta dos	Tres o más
Total				Total			
1er Quintil	Alquiler Social	Dar vivienda		1er Quintil	Crédito con subsidio para materiales	Dar materiales	
2do Quintil	Todo crédito con subsidio			2do Quintil			
3er Quintil				3er Quintil			
4to Quintil	Todo crédito sin subsidio (requiere gestión y subsidio de costos administrativos)			4to Quintil	Crédito sin subsidio para materiales		
5to Quintil				5to Quintil			

Fuente: elaboración propia

### f.3.4. Valorización y viabilidad de los escenarios propuestos

#### i. Costo fiscal

El paso siguiente en el análisis es valorizar cada una de las celdas aplicando el instrumento elegido al número de casos relevado. En la **Tabla 23** se muestran los costos fiscales de las prestaciones correspondientes a alquiler social y entrega de vivienda y materiales para los escenarios de corto y largo plazo. Nótese que en el programa de adultos mayores los dos escenarios son iguales.

Tabla 23

### Subsidios Anuales de los Programas de Vivienda

Por Programa

Según Prestación

Montos estimados en miles de \$

Prestación	Programa	Rango Etario del JH	Subsidio Directo	
			Corto Plazo	Largo Plazo
Alquiler Social	Programa Mayores	61 y más años	155.479	155.479
	Programa Común (Corto Plazo)	21 a 60 años	490.768	
	Programa Común (Largo Plazo)	21 a 60 años		140.236
<b>Total Prestación Alquiler Social</b>			<b>646.247</b>	<b>295.715</b>
Entrega de Vivienda	Programa Mayores	61 y más años	956.661	956.661
	Programa Común (Corto Plazo)	21 a 60 años		
	Programa Común (Largo Plazo)	21 a 60 años		3.704.491
<b>Total Prestación Entrega de Vivienda</b>			<b>956.661</b>	<b>4.661.152</b>
Entrega de Materiales	Programa Mayores	61 y más años		-
	Programa Común (Corto Plazo)	21 a 60 años	641.452	
	Programa Común (Largo Plazo)	21 a 60 años		641.452
<b>Total Prestación Entrega de Materiales</b>			<b>641.452</b>	<b>641.452</b>
<b>Total Prestaciones Anuales</b>			<b>646.247</b>	<b>295.715</b>
<b>Total Prestaciones Definitivas</b>			<b>1.598.113</b>	<b>5.302.604</b>

Fuente: elaboración propia

El costo de un programa de crédito para el segundo y tercer quintil del tipo ABC (ahorro, bono y crédito) se muestra en la tabla siguiente. En este caso no se incluyó la componente de ahorro previo, atendiendo a las condiciones iniciales de fuerte erosión del ahorro de las familias (ver Cuadro 8). Si se considerara un programa similar pero con ahorro del 20%, los costos bajarían significativamente a un valor aproximado de \$1100 millones.

Tabla 24

### Subsidios directos a los hogares

Hogares con déficit cuantitativo

Hogares del 2do y 3er Quintil

Según número de miembros en el hogar

Numero de Miembros en el hogar	Cantidad	Ingreso Total Familiar Julio 2013 (Est via Salarios NG).	Cuota posible julio 2013 (30% del ingreso).	Metros por vivienda	Valor de la vivienda	Subsidio progresivo s/ ambientes (%)	Subsidio por Familia	Monto Crédito accesible con el ingreso (20 años 5%)	Total Subsidios (millones de \$)
Hasta 2 miembros	8.324	8.202,2	2.460,7	50	395.314	5,5	21.742	372.853	181
Más de 2 hasta 4	8.338	6.969,8	2.091,0	66	471.833	33,0	155.705	316.832	1.298
Más de 4 hasta 6	3.471	5.846,2	1.753,9	82	548.351	51,5	282.401	265.754	980
<b>Total</b>	<b>20.133</b>	<b>7.285,2</b>	<b>2.185,6</b>						<b>2.459</b>

Fuente: elaboración propia

Alternativamente, si se decidiera otorgar este tipo de crédito a las familias más pobres, el costo fiscal aumentaría significativamente hasta 7.414 millones. En contraste, en esta propuesta esos hogares son elegibles para recibir la vivienda sin contraprestación monetaria (se puede diseñar una contraprestación social para aumentar el compromiso barrial).

Por último, el programa de garantía de alquiler insumiría un total de 30 a 35 millones anuales en el escenario de corto plazo.

En síntesis, considerando un programa de corto plazo que atienda a los adultos mayores y a las familias de menores ingresos con instrumentos de aplicación inmediata (alquiler social, entrega de materiales, garantía de alquiler), el costo fiscal anual para alquileres y garantías sería de \$650 millones, mientras que la entrega de soluciones definitivas rondaría los \$ 1600 millones. En cambio, si se considerara una solución de largo plazo en la que se incluyeran los créditos para la vivienda y se adoptara como objetivo la eliminación del déficit tanto cuantitativo como cualitativo, los valores anuales se reducirían a menos de \$300 millones (concentrado en el alquiler social de adultos mayores) y las soluciones habitacionales definitivas (entregas de vivienda y materiales y/o urbanización de villas) llegarían a un costo de \$5400 millones. A esto habría que sumar los subsidios al crédito para las familias de ingresos medios que implican un costo fiscal de \$2500 millones.

## ii. Actividad de la construcción

En los programas propuestos está implícito un aumento en la actividad de la construcción dado que se está agregando poder de compra que antes no existía en el mercado. Las estimaciones de metros cuadrados a construirse para solucionar los problemas de stock del déficit habitacional son equivalentes a agregar en el largo plazo casi dos años completos de construcción, teniendo en cuenta el promedio de 2 millones de m<sup>2</sup> construidos al año en los últimos quince años (ver **Tabla 25**).

**Tabla 25**



**Programas Públicos de Vivienda**

Metros Cuadrados a Construirse  
Según Prestación.

Prestación	Programas				Total	
	Programa Común (Corto plazo)	Programa Común (Largo plazo)	Programa Mayores (61 años y más)	Joven (21 a 30 años)	Corto Plazo	Largo Plazo
Entrega de Vivienda		468.550	121.000		121.000	589.550
Entrega de Materiales	134.128	134.128			134.128	134.128
Crédito con Subsidio					-	-
Para vivienda		935.300		294.700	294.700	1.230.000
Para materiales	351.488	628.432	48.448	104.464	504.400	781.344
Crédito sin Subsidio					-	-
Para vivienda	585.700	585.700		251.900	837.600	837.600
Para materiales		37.616		-	-	37.616
<b>Metros Cuadrados Totales</b>	<b>1.071.316</b>	<b>2.789.726</b>	<b>169.448</b>	<b>651.064</b>	<b>1.891.828</b>	<b>3.610.238</b>

Memo: según IERIC.

Permisos solicitados en CABA 2012: 1.829.294 y 2011: 2.562.811

Permisos solicitados para construcciones nuevas en CABA 2012: 1.705.137 y 2011: 2.259.266

Permisos solicitados para ampliaciones nuevas en CABA 2012: 124.157 y 2011: 303.545

**Fuente:** elaboración propia.

### iii. Mercado de crédito hipotecario

La puesta en marcha de un programa de crédito con subsidios del GCABA más la movilización del crédito para los hogares que pueden pagar pero que hoy no encuentran oferta rondaría un total de entre 12.000 y 16000 millones. Este es un esfuerzo muy importante en términos de fondos del largo plazo cuando se compara con la situación actual en la que los créditos Hipotecarios para la vivienda (Total país. Saldo a fin de agosto) es de \$ 21.683,5 millones. Sin embargo, debe tenerse presente que esta participación es mínima y obedece a importantísimas distorsiones en el mercado hipotecario que datan de la crisis de 2001-02, y que no fueron superadas debido al subsiguiente escenario macroeconómico que redujo el horizonte de la economía y afectó al mercado a través del proceso inflacionario.

## f.4. Principales conclusiones

En las secciones anteriores se presentó una síntesis del diagnóstico de la situación habitacional en la CABA, se listaron los principales instrumentos que constituyen las “mejores prácticas” internacionales al nivel de las ciudades y se presentó un ejercicio de diseño de políticas. Este último tuvo por objetivo mostrar una estimación de los costos fiscales de un programa amplio cuyo objetivo es eliminar el déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, en la Ciudad. Se trata de un cálculo inicial para evaluar la viabilidad de una propuesta amplia y los costos por instrumento. Es importante tener presente que la verdadera magnitud de una intervención dependerá de los criterios que se apliquen a la definición del déficit y requerirá necesariamente un trabajo en el territorio para ponderar su magnitud.

En base a lo expuesto, se elaboraron las siguientes conclusiones:

- El problema de déficit habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene una dimensión que permite su solución en el marco de una política de vivienda donde el Estado asista a las familias con subsidio al crédito y acciones directas para los hogares de menores ingresos. Esa solución podría pautarse para llevarla adelante en un plazo de entre uno y dos turnos de gobierno.
- Uno de los principales obstáculos al programa en el largo plazo es la inestabilidad macroeconómica, que deriva en tasas de interés muy altas, exagerando así el monto de los subsidios necesarios. Una mejora en el clima macroeconómico podría permitir una aceleración de las soluciones. Un programa de una dimensión abarcadora contribuiría, además, a reactivar el mercado de crédito redundando en un beneficio social que excede el nivel local.
- El programa de alquiler social se puede optimizar para reducir el impacto de los subsidios, una alternativa es ampliar la garantía de alquiler.
- La estimación de necesidad de entrega de viviendas a familias del primer quintil (muy probablemente en asentamientos precarios) es muy elevada y requiere la evaluación de soluciones alternativas. La urbanización de los asentamientos bajo planes diseñados para cada caso es una alternativa a evaluar.
- En todos los casos el programa requiere o se beneficiaría de la incorporación de los actores privados (empresas de construcción, inversores y bancos)

## Referencias Bibliográficas:

Banco de Buenas Prácticas, web:

<http://www.bancodebuenaspracticas.org/proyecto.php?idp=130>

Plan Estratégico Rosario Metropolitana, web: [www.perm.org.ar](http://www.perm.org.ar).

Sabatini, F y P. Mora (2013). Subsidio a la integración social urbana en Chile. Presentado en el Seminario Instrumentos Notables de la Intervención Urbana. Quito, Ecuador, Mayo 2013.

Saborido, M. (2006) “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: Provisión y mejoramiento de la vivienda”. Documento de proyecto, *CEPAL*.

Sandroni, P. (2013). “Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo” en Foro Latinoamericano sobre instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador – Mayo 5 al 10.

## Anexos

### ***Metodología: Déficit habitacional- el enfoque de oferta***

La metodología aplicada sigue la propuesta de Arriagada (2003). De acuerdo a dicha metodología, el *déficit cuantitativo* comprende a los hogares que carecen de vivienda, la comparten o que habitan en casas de carácter muy precario en términos de sus materiales (Viviendas irrecuperables).

Por otra parte, *el déficit cualitativo* viene determinado por las viviendas que presentan algunas de las siguientes situaciones: a) viviendas urbanas sin agua potable, luz eléctrica y sin saneamiento; b) viviendas de categoría regular<sup>49</sup> en la tipología de materiales y; c) hogares con hacinamiento por cuarto, en condiciones críticas, tres o más personas por habitación. Con el objeto de evitar el doble cómputo, el déficit cualitativo debe excluir a los hogares que han sido considerados en la medición del déficit cuantitativo.

Las *viviendas recuperables* son aquéllas que mediante obras de refacción pueden mejorar sus condiciones de habitabilidad. En este grupo de viviendas se incluyen las denominadas casas de tipo B en el CNPV, siendo estas las que al menos muestran piso de tierra o ladrillo suelto u otro material, no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua. También se incluyen las casas de inquilinato y hoteles.

Por otra parte, las *viviendas precarias irrecuperables* son aquéllas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas o por su naturaleza deberían ser reemplazadas por nuevas viviendas, al tratarse de ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales y las viviendas móviles.

En base a esta información, el cómputo del *déficit cuantitativo*, “faltante” de viviendas, incluirá a las precarias irrecuperables. La cuantía de viviendas precarias recuperables, junto con aquellas que presentan una situación de hacinamiento por cuarto en viviendas no precarias (hogares con tres o más personas por cuarto), constituirán el *déficit cualitativo*.

**Déficit Habitacional Cuantitativo:** Número de hogares menos Casas tipo A, Departamentos y viviendas precarias recuperables (Incluye Casas tipo B, inquilinatos y hoteles). Casas tipo B se refieren a todas las que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material y/o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda y/o no disponen de inodoro con descarga de agua).

**Déficit Habitacional Cualitativo (I):** Corresponde a las viviendas precarias recuperables descritas arriba.

---

<sup>49</sup> Por ejemplo con pisos de tierra suelta, y presencia de chapas y cartón en paredes y techo.

**Déficit Habitacional Cualitativo (II)**: Suma al Déficit Cualitativo (I) los hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas no precarias (tres o más personas por habitación. Un hogar por vivienda). Medirlo para viviendas no precarias (Casas A y Departamentos) apunta a evitar duplicaciones en el cómputo, pues si se incluyeran los hacinados por cuarto en viviendas recuperables se las estaría computando dos veces.

## ***La población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el contexto de su región metropolitana***

Considerando a la CABA conjuntamente con los 24 partidos más densamente poblados de su conurbano circundante se contabiliza una población de más de 11 millones de personas que representan el 31% de la población total del país. En esta región metropolitana también se ha registrado una tendencia hacia la suburbanización de la población y sus actividades.

Históricamente, en nuestro país, al igual que en gran parte de la región latinoamericana, la mayor concentración poblacional se produjo alrededor del puerto de Buenos Aires, expandiéndose posteriormente hacia los suburbios. En la actualidad, la Región Metropolitana de Buenos Aires continúa aglutinando la mayor proporción poblacional.<sup>50</sup> *En el Censo del 2010, la región ganó participación como localización poblacional y al interior de la misma se observa, una población estable en la ciudad central (CABA), un menor crecimiento relativo de la primera corona que la rodea y un aumento de la localización de población en las dos siguientes coronas urbanas.* Esta evolución es un primer indicador de la relación entre la ciudad central y su conurbación. Además, la concentración territorial de la población en la RMBA es dominante respecto de cualquier otro centro urbano grande de la Argentina (ver cuadro A-1)

---

<sup>50</sup> En la última década, el movimiento poblacional se dirigió hacia el Tercer Cordón del Gran Buenos Aires, compuesto por los partidos de Cañuelas, Marcos Paz, Ensenada, Pilar, Escobar, General Rodríguez, San Vicente y La Plata. Entre 1990 y el año 2001 la participación de esta región en el Área Metropolitana ampliada (Área Metropolitana más Tercer Cordón) pasó de 11.5% a un 14.2%.

**Cuadro A-1**

Población de la principales Aglomerados Urbanos de Argentina

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y 2010. INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales y Municipales.

Aglomerado	Año 2001			Año 2010			Tasa media anual de Crecimiento Intercensal de la Ciudad Central	
	Población (miles de hab.)		Población de la Ciudad Central como % del Aglomerado	Población (miles de hab.)		Población de la Ciudad Central como % del Aglomerado	1991 - 2001	2001 - 2010
	Ciudad Central	Área Metropolitana		Ciudad Central	Área Metropolitana			
Ciudad de Buenos Aires 1/	2.776,1	11.460,6	24,2	2.891,1	12.801,4	22,6	(0,7)	0,5
Gran Córdoba	1.267,5	1.368,3	92,6	1.329,6	1.554,8	85,5	0,9	0,5
Gran Rosario	906,0	1.159,0	78,2	1.028,7	1.350,9	76,1	(0,0)	1,4
Gran La Plata	563,9	694,3	81,2	649,6	793,4	81,9	(0,3)	1,6
Gran Tucumán	525,9	737,2	71,3	548,9	781,1	70,3	1,1	0,5
Gran Santa Fe	368,7	454,2	81,2	415,3	525,1	79,1	0,6	1,3
Gran Mendoza	110,7	890,5	12,4	115,0	978,6	11,8	(0,9)	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, 2001 y 2010. INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales y Municipales.

Notas:

1/ Corresponde a la Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano:

Almirante Brown; Avellaneda; Berazategui; Esteban Echeverría; Ezeiza; Florencio Varela; Gral. San Martín; Hurlingham; Ituzaingó; José C. Paz; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora; Malvinas Argentinas; Merlo; Moreno; Morón; Quilmes; San Fernando; San Isidro; San Miguel; Tigre; Tres de Febrero y Vicente Lopez.

La RMBA tiene una estructura concéntrica en torno a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En términos de ingresos, el centro “rico” no coincide con la Ciudad de Buenos Aires o con el centro de negocios de la Ciudad, sino que se encuentra algo desplazado hacia el norte, incluyendo partidos del conurbano. El porcentaje de población con NBI en Ciudad de Buenos Aires es 7.8%, pero el sur de la ciudad tiene un 15.2% mientras que el norte sólo el 3.8%. Los asentamientos habitacionales irregulares (villas) suelen ser más frecuentes en la periferia. En promedio y respetando el ordenamiento político-administrativo, para el que se cuenta con datos, el ingreso per cápita de CABA, aproximado por su Producto Bruto Geográfico más que duplica al promedio del aglomerado de GBA (32 partidos). También en la ciudad central se concentran empleos de todo tipo, pero particularmente el empleo público y de servicios (822 mil puestos de trabajo privados en la ciudad central vs. 769 mil en el resto de GBA).

En los 90 la sub-urbanización de la población se hizo más visible en la Argentina. El censo del 2001 marca una caída en la mayoría de los barrios de la Ciudad de Buenos Aires. La evidencia sugiere que se produjo una “huida del centro” hacia barrios cerrados de los suburbios nuevos<sup>51</sup>, o directamente una emigración que revierte parcialmente el proceso de migración anterior desde el interior del país y que se originaría en la búsqueda de trabajo al crecer el fenómeno del desempleo en las grandes ciudades. En contraste con esta tendencia, Buenos Aires vio surgir un barrio enteramente nuevo en los noventa sobre la costa del Río, Puerto Madero. En el Censo del 2010, se registra una leve tendencia al aumento de su población. A la vez, se produjo un aumento de la población en asentamientos informales que pasó de 52.608 personas en 1991 a 163.587 personas en el Censo 2010. El 72% de las villas de la Ciudad se encuentran en la zona sur, distribuidas principalmente en el territorio que ocupa la Comuna 8 y, en menor medida, las Comunas 4 y 7.

En el cuadro A-2 se observa para la CABA la constancia de la población en términos de su tamaño y su densidad desde 1970, en el marco de una región metropolitana que crece significativamente, con una tasa de urbanización que se disparó en los 2000, luego de un incipiente proceso de desconcentración en los 90.

## Cuadro A-2

---

<sup>51</sup> En los 90, las autopistas favorecieron la corriente migratoria hacia el tercer y cuarto cordón del Conurbano Bonaerense. El ejemplo más destacado es el de Pilar que en menos de diez años pasó de 130.000 habitantes a 190.000. En toda la región metropolitana bonaerense existen unas 350 urbanizaciones que incluyen country clubs, clubs de campo, barrios cerrados, barrios privados, barrios con vigilancia y barrios de chacras. También hay emprendimientos muy grandes que por sí concentran varios barrios y varios miles en números de habitantes (Pilar del Este, Nordelta, etc).

**Población de la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Departamentos	Población		Crecimiento intercensal (%)			
	2001	2010	1970-1980	1980-1991	1991-2001	2001-2010
RMBA	11.460.575	12.801.364	16,9	12,0	4,8	11,7
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	2.891.082	(1,7)	1,5	(6,4)	4,1
Partidos del Conurbano	8.684.437	9.910.282	27,2	16,5	9,0	14,1
La Matanza	1.255.288	1.772.130	43,3	18,7	11,9	41,2
Ezeiza (2)	118.807	160.219	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	34,9
Tigre	301.223	380.709	31,5	28,4	16,8	26,4
Esteban Echeverría (1)	243.974	298.814	65,8	49,3	(11,5)	22,5
Florencio Varela (3)	348.970	423.992	69,5	53,0	36,9	21,5
Moreno	380.503	462.242	65,7	52,2	32,2	21,5
José C. Paz (7)	230.208	263.094	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	14,3
Quilmes	518.788	580.829	25,7	14,5	1,5	12,0
Merlo	469.985	524.207	54,8	33,9	20,2	11,5
Berazategui	287.913	320.224	54,6	23,6	17,5	11,2
San Miguel	253.086	281.120	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	11,1
Malvinas Argentinas (8)	290.691	321.833	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	10,7
San Fernando	151.131	163.462	7,6	12,8	4,4	8,2
Almirante Brown	515.556	555.731	33,3	38,1	14,4	7,8
Ituzaingó (6)	158.121	168.419	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	6,5
General San Martín	403.107	422.830	6,9	5,5	(0,9)	4,9
Lomas de Zamora	591.345	613.192	24,2	12,6	3,0	3,7
Avellaneda	328.980	340.985	(1,1)	3,2	(4,6)	3,6
Morón (9)	309.380	319.934	23,1	7,5	(51,9)	3,4
Hurlingham (5)	172.245	176.505	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	2,5
Tres de Febrero	336.467	343.774	10,3	1,1	(3,7)	2,2
Lanús	453.082	453.500	3,7	0,3	(3,3)	0,1
San Isidro	291.505	291.608	15,6	3,4	(2,5)	0,0
Vicente López	274.082	270.929	2,1	(0,5)	(5,3)	(1,2)
General Sarmiento (4)	(s.d.)	(s.d.)	59,2	29,8	(s.d.)	(s.d.)

(1) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras a los partidos de Cañuelas y San Vicente y para la creación de los partidos de Ezeiza y Presidente Perón. Leyes provinciales 11.550 del 20/10/1994 y 11.480 del 25/11/1993.

(2) Se crea con tierras del partido de Esteban Echeverría. Ley provincial 11.550 del 20/10/1994.

(3) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación del partido de Presidente Perón. Ley provincial 11.480 del 25/11/1993.

(4) Se crea con tierras del partido de Morón. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(5) Se crea con tierras del partido de Morón. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(6) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

(7) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento e incorpora un sector del partido de Pilar. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

(8) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación de los partidos de Hurlingham e Ituzaingó. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(9) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

A su vez, la densidad de puestos de trabajo por persona en edad laboral es extraordinariamente elevada en la ciudad central, y en una medida muchísimo menor en los cinco centros de actividad suburbanos más importantes: La Matanza-Morón al Oeste; San Martín-Tres de Febrero al Noroeste; Quilmes-Avellaneda al Sur; Vicente López-San Isidro al Norte. En la conurbación adyacente a la ciudad central el empleo se distribuye en forma más homogénea, aunque se destacan los centros mencionados. Los tres primeros exhiben niveles de ingreso que son cercanos al promedio, el último es un 30% superior al promedio de la región urbana.



**Cuadro A-3**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Situación de Tenencia de la vivienda  
Cantidad de Hogares Urbanos y % del Total  
IV Trimestre 2012

Condición de Tenencia de la Vivienda	CABA		Resto Aglomerados Urbanos		Total País	
	Número de Hogares	% de los Hogares	Número de Hogares	% de los Hogares	Número de Hogares	% de los Hogares
Propietario de la vivienda y el terreno	659.753	53,9	4.461.212	65,1	5.120.965	63,4
Propietario de la vivienda solamente	53.472	4,4	302.712	4,4	356.184	4,4
Inquilino	391.053	31,9	1.312.046	19,1	1.703.099	21,1
Ocupante	106.899	8,7	677.014	9,9	783.913	9,7
Esta en Sucesión	2.658	0,2	62.631	0,9	65.289	0,8
Otra Situación	10345	0,8	36038	0,5	46383	0,6
<b>Total Hogares</b>	<b>1.224.180</b>		<b>6.851.653</b>		<b>8.075.833</b>	

Fuente: elaboración propia en base a EPH IVT 2012. INDEC.

**Cuadro A-4**

Rango Etario de los Jefes de Hogar  
IV trimestre 2012

Rango etario	Ciudad Autónoma de Buenos Aires			Total Aglomerados Urbanos		
	Cantidad de Hogares	% del Total	% Acumulado	Cantidad de Hogares	% del Total	% Acumulado
Menos de 20 años	1.638	0,1	0,1	51.703	0,6	0,6
De 21 a 30 años	141.397	11,6	11,7	911.245	11,3	11,9
De 31 a 35 años	136.629	11,2	22,8	794.315	9,8	21,8
De 36 a 40 años	122.822	10,0	32,9	881.344	10,9	32,7
De 41 a 50 años	208.288	17,0	49,9	1.619.303	20,1	52,7
De 51 a 60 años	208.026	17,0	66,9	1.414.827	17,5	70,2
De 61 a 70 años	201.199	16,4	83,3	1.288.080	15,9	86,2
71 o más años	204.181	16,7	100,0	1.115.016	13,8	100,0
<b>Total</b>	<b>1.224.180</b>	<b>100</b>		<b>8.075.833</b>	<b>100</b>	

Fuente: CIPUV sobre datos EPH

**Cuadro A-5**

Ingreso Total Familiar (\$ - mes)			
IV T 2012			
Decil de Ingreso	Ciudad de Buenos Aires	Total Aglomerados Urbanos	
1º	1.797	1.423	
2º	3.085	2.483	
3º	4.330	3.350	
4º	5.509	4.144	
5º	6.488	5.077	
6º	7.928	6.138	
7º	9.331	7.370	
8º	11.021	8.802	
9º	14.098	11.080	
10º	22.390	17.985	
Promedio	8.599	6.785	

Fuente: Propia en base a EPH IVT 2012.

## Estadísticas

Cuadro A-6

<i>Población de la Región Metropolitana de Buenos Aires</i>						
<i>Departamentos</i>	<b>Población</b>		<b>Crecimiento intercensal (%)</b>			
	2001	2010	1970-1980	1980-1991	1991-2001	2001-2010
RMBA	11.460.575	12.801.364	16,9	12,0	4,8	11,7
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	2.891.082	(1,7)	1,5	(6,4)	4,1
Partidos del Conurbano	8.684.437	9.910.282	27,2	16,5	9,0	14,1
La Matanza	1.255.288	1.772.130	43,3	18,7	11,9	41,2
Ezeiza (2)	118.807	160.219	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	34,9
Tigre	301.223	380.709	31,5	28,4	16,8	26,4
Esteban Echeverría (1)	243.974	298.814	65,8	49,3	(11,5)	22,5
Florencio Varela (3)	348.970	423.992	69,5	53,0	36,9	21,5
Moreno	380.503	462.242	65,7	52,2	32,2	21,5
José C. Paz (7)	230.208	263.094	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	14,3
Quilmes	518.788	580.829	25,7	14,5	1,5	12,0
Merlo	469.985	524.207	54,8	33,9	20,2	11,5
Berazategui	287.913	320.224	54,6	23,6	17,5	11,2
San Miguel	253.086	281.120	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	11,1
Malvinas Argentinas (8)	290.691	321.833	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	10,7
San Fernando	151.131	163.462	7,6	12,8	4,4	8,2
Almirante Brown	515.556	555.731	33,3	38,1	14,4	7,8
Ituzaingó (6)	158.121	168.419	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	6,5
General San Martín	403.107	422.830	6,9	5,5	(0,9)	4,9
Lomas de Zamora	591.345	613.192	24,2	12,6	3,0	3,7
Avellaneda	328.980	340.985	(1,1)	3,2	(4,6)	3,6
Morón (9)	309.380	319.934	23,1	7,5	(51,9)	3,4
Hurlingham (5)	172.245	176.505	(s.d.)	(s.d.)	(s.d.)	2,5
Tres de Febrero	336.467	343.774	10,3	1,1	(3,7)	2,2
Lanús	453.082	453.500	3,7	0,3	(3,3)	0,1
San Isidro	291.505	291.608	15,6	3,4	(2,5)	0,0
Vicente López	274.082	270.929	2,1	(0,5)	(5,3)	(1,2)
General Sarmiento (4)	(s.d.)	(s.d.)	59,2	29,8	(s.d.)	(s.d.)

(1) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras a los partidos de Cañuelas y San Vicente y para la creación de los partidos de Ezeiza y Presidente Perón. Leyes provinciales 11.550 del 20/10/1994 y 11.480 del 25/11/1993.

(2) Se crea con tierras del partido de Esteban Echeverría. Ley provincial 11.550 del 20/10/1994.

(3) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación del partido de Presidente Perón. Ley provincial 11.480 del 25/11/1993.

(4) Se crea con tierras del partido de Morón. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(5) Se crea con tierras del partido de Morón. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(6) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

(7) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento e incorpora un sector del partido de Pilar. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

(8) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación de los partidos de Hurlingham e Ituzaingó. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994.

(9) Se crea con tierras del partido de General Sarmiento. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994.

Tabla A-2 Déficit habitacional 2001-2010

	Déficit cuantitativo				Déficit cualitativo I <sup>3/</sup>			Déficit cualitativo <sup>5/</sup>		
	Nr o. de hogares	% del stock de viviendas no precarias	% del total de hogares	Vi viendas precarias  no recuperab les <sup>4/</sup>	Nr o. de viviendas de deficitarias	% del stock de vivienda s no deficitari as <sup>2/</sup>	% del total de hogares	N ro. de vivienda s	% del stock de viviendas no deficitaria s <sup>2/</sup>	% del total de hogares
Año 2001 <sup>1/</sup>	1.103 87	4 11,	6 8,	7.950 50	576.471 1.	0,7 2	5,6 1	.036.640 2	,7 26	0,2 2
Año 2010	1.254.450	5 11,	0,3 1	0.282 40	518.954 1.	3.9 1	2.5 1	.818.262 1	,7 16	4,9 1
Dife rencia (en %)	,7 43			1,1) (2	7%) (3,			( 10,7)		

## Programas

### Tabla A-1

Déficit Cuantitativo						
Año 2012. IVT Trimestre						
Ciudad de Buenos Aires						
Descomposición Según Rango de Edad del Jefe del Hogar y Número de Menores en el Hogar (*)						
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)					Total
	Ninguno	1	2	3	4	
De 21 a 30 años	13.430	2.702	-	-	-	16.132
De 31 a 40 años	6.878	1.815	1.186	2.749	2.345	14.973
De 41 a 50 años	2.052	3.101	3.471	-	-	8.624
De 51 a 60 años	-	3.811	-	-	-	3.811
60 años y más	8.330	1.500	-	-	2.420	12.250
<b>Total</b>	<b>30.690</b>	<b>12.929</b>	<b>4.657</b>	<b>2.749</b>	<b>4.765</b>	<b>55.790</b>
(*) Corresponde a la presencia en el hogar de hijos, nietos, hermanos u otro familiar del JH, así como no familiares, en todos los casos menores de edad.						
<b>Quintil 1</b>						
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)					Total
	Ninguno	1	2	3	4	
De 21 a 30 años	1.697	-	-	-	-	1.697
De 31 a 40 años	-	-	1.186	2.749	2.345	6.280
De 41 a 50 años	2.052	1.023	-	-	-	3.075
De 51 a 60 años	-	2.068	-	-	-	2.068
60 años y más	4.012	-	-	-	2.420	6.432
<b>Total</b>	<b>7.761</b>	<b>3.091</b>	<b>1.186</b>	<b>2.749</b>	<b>4.765</b>	<b>19.552</b>
<b>Quintil 2</b>						
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)					Total
	Ninguno	1	2	3	4	
De 21 a 30 años	-	2.702	-	-	-	2.702
De 31 a 40 años	1.572	-	-	-	-	1.572
De 41 a 50 años	-	2.078	3.471	-	-	5.549
De 51 a 60 años	-	-	-	-	-	-
60 años y más	1.427	-	-	-	-	1.427
<b>Total</b>	<b>2.999</b>	<b>4.780</b>	<b>3.471</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>11.250</b>
<b>Quintil 3</b>						
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)					Total
	Ninguno	1	2	3	4	
De 21 a 30 años	3.503	-	-	-	-	3.503
De 31 a 40 años	1.822	1.815	-	-	-	3.637
De 41 a 50 años	-	-	-	-	-	-
De 51 a 60 años	-	1.743	-	-	-	1.743
60 años y más	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>5.325</b>	<b>3.558</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8.883</b>
<b>Quintil 4</b>						
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)					Total
	Ninguno	1	2	3	4	
De 21 a 30 años	3.192	-	-	-	-	3.192
De 31 a 40 años	1.499	-	-	-	-	1.499
De 41 a 50 años	-	-	-	-	-	-
De 51 a 60 años	-	-	-	-	-	-
60 años y más	1.373	-	-	-	-	1.373
<b>Total</b>	<b>6.064</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6.064</b>
<b>Quintil 5</b>						
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)					Total
	Ninguno	1	2	3	4	
De 21 a 30 años	5.038	-	-	-	-	5.038
De 31 a 40 años	1.985	-	-	-	-	1.985
De 41 a 50 años	-	-	-	-	-	-
De 51 a 60 años	-	-	-	-	-	-
60 años y más	1.518	1.500	-	-	-	3.018
<b>Total</b>	<b>8.541</b>	<b>1.500</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>10.041</b>

Fuente: Estimaciones propias, CIPUV.

Tabla A-2

Déficit Cualitativo II							
Año 2012. IVT Trimestre							
Ciudad de Buenos Aires							
Descomposición Según Rango de Edad del Jefe del Hogar y Número de Menores en el Hogar (*)							
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)						Total
	Ninguno	1	2	3	4	5	
De 21 a 30 años	3.443	4.184	-	-	2.345	-	9.972
De 31 a 40 años	3.377	2.232	11.022	2.277	2.500	-	21.408
De 41 a 50 años	2.878	-	-	-	-	-	2.878
De 51 a 60 años	9.962	1.084	-	1.343	-	3.364	15.753
60 años y más	3.028	-	-	-	-	-	3.028
<b>Total</b>	<b>22.688</b>	<b>7.500</b>	<b>11.022</b>	<b>3.620</b>	<b>4.845</b>	<b>3.364</b>	<b>53.039</b>
(*) Corresponde a la presencia en el hogar de hijos, nietos, hermanos u otro familiara del JH, así como no familiares, en todos los casos menores de edad.							
<b>Quintil 1</b>							
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)						Total
	Ninguno	1	2	3	4	5	
De 21 a 30 años	1.852	-	-	-	-	-	1.852
De 31 a 40 años	-	-	6.106	2.277	-	-	8.383
De 41 a 50 años	-	-	-	-	-	-	-
De 51 a 60 años	4.364	-	-	-	-	-	4.364
60 años y más	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>6.216</b>	<b>-</b>	<b>6.106</b>	<b>2.277</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>14.599</b>
<b>Quintil 2</b>							
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)						Total
	Ninguno	1	2	3	4	5	
De 21 a 30 años	1.591	4.184	-	-	-	-	5.775
De 31 a 40 años	1.752	2.232	4.916	-	2.500	-	11.400
De 41 a 50 años	2.878	-	-	-	-	-	2.878
De 51 a 60 años	-	-	-	1.343	-	-	1.343
60 años y más	1.402	-	-	-	-	-	1.402
<b>Total</b>	<b>7.623</b>	<b>6.416</b>	<b>4.916</b>	<b>1.343</b>	<b>2.500</b>	<b>-</b>	<b>22.798</b>
<b>Quintil 3</b>							
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)						Total
	Ninguno	1	2	3	4	5	
De 21 a 30 años	-	-	-	-	2.345	-	2.345
De 31 a 40 años	1.625	-	-	-	-	-	1.625
De 41 a 50 años	-	-	-	-	-	-	-
De 51 a 60 años	4.331	-	-	-	-	3.364	7.695
60 años y más	1.626	-	-	-	-	-	1.626
<b>Total</b>	<b>7.582</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2.345</b>	<b>3.364</b>	<b>13.291</b>
<b>Quintil 4</b>							
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)						Total
	Ninguno	1	2	3	4	5	
De 21 a 30 años	-	-	-	-	-	-	-
De 31 a 40 años	-	-	-	-	-	-	-
De 41 a 50 años	-	-	-	-	-	-	-
De 51 a 60 años	-	1.084	-	-	-	-	1.084
60 años y más	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>1.084</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.084</b>
<b>Quintil 5</b>							
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)						Total
	Ninguno	1	2	3	4	5	
De 21 a 30 años	-	-	-	-	-	-	-
De 31 a 40 años	-	-	-	-	-	-	-
De 41 a 50 años	-	-	-	-	-	-	-
De 51 a 60 años	1.267	-	-	-	-	-	1.267
60 años y más	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.267</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.267</b>

Fuente: Estimaciones propias, CIPUV.

### Programa Joven

En forma análoga a la presentación de los programas principales del texto se presentan las tablas de las matrices correspondientes al Programa Joven.

Tabla A-3

#### Estimación de los déficits cuanti y cualitativo por quintil de ingreso familiar y cantidad de menores en el hogar.

Deficit Cuantitativo De 21 a 30 años				Deficit Cualitativo De 21 a 30 años			
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)			Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)		
	Ninguno	Hasta dos	Tres o más		Ninguno	Hasta dos	Tres o más
1er Quintil	1,697			1er Quintil		-	-
2do Quintil		2,702		2do Quintil		4,184	-
3er Quintil	3,503			3er Quintil		-	2,345
4to Quintil	3,192			4to Quintil	-	-	-
5to Quintil	5,038			5to Quintil	-	-	-

Fuente: Estimaciones propias, CIPUV.

Tabla A-4

#### Distribución del Programa Joven por quintil de ingreso familiar y cantidad de menores en el hogar.

Programa Joven Déficit Cuantitativo De 21 a 30 años				Programa Joven Déficit Cualitativo De 21 a 30 años			
Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)			Rango de Edad del JH	Menores en el Hogar (*)		
	Ninguno	Hasta dos	Tres o más		Ninguno	Hasta dos	Tres o más
Total				Total			
1er Quintil	Alquiler Social		Dar vivienda	1er Quintil			Dar materiales
2do Quintil	Garantía de alquiler (requiere gestión del IVC y presupuesto)		Crédito con subsidio	2do Quintil	Sin atención		Crédito con subsidio para materiales
3er Quintil				3er Quintil			
4to Quintil			Todo crédito con subsidio	4to Quintil			Todo crédito con subsidio para materiales
5to Quintil			Todo crédito sin subsidio (requiere gestión)	5to Quintil			Todo crédito sin subsidio

Fuente: Estimaciones propias, CIPUV.

### Costo del Programa:

En este caso lo beneficiarios sin menores a cargo y de menor nivel de ingresos se propone el otorgamiento de alquiler social o de una garantía de alquiler. En el caso del subsidio de alquiler, el monto anual sería de 63 millones, mientras que el de garantía de alquiler rondaría los 4-5 millones anuales. Para los beneficiarios con menores a cargo y que por su nivel de ingresos tienen la posibilidad de pagar una cuota de crédito se construyeron dos escenarios en el que el Estado no entrega un subsidio directo sino que es co-deudor con el beneficiario. En el escenario 1 la tasa de interés es del 12 %, el crédito es a 20 años y dado que la cuota es muy alta con respecto al ingreso, en especial al inicio, el aporte del Estado es muy importante (1.780 millones es la suma simple de los pagos, es decir es el monto de la co-deuda). Ese escenario es muy pesimista, en el sentido de mantener los ingresos de los hogares sin aumentos a lo largo del ciclo de vida y la tasa alta fija en el tiempo. Un escenario más optimista en el que la tasa es del 5% con un plazo similar reduce el monto de la co-deuda significativamente (561 millones).

**Tabla A-5**

**Programa Joven. Estimación del subsidio a asignar por tipo de prestación.**

Programa Joven Según Prestación Montos estimados en miles de \$			
Prestación	Subsidio Directo	Subsidio al Credito	
		Escenario 1	Escenario 2
Alquiler Social	63,478		
Entrega de Vivienda			
Entrega de Materiales			
Credito Vivienda c/ Subsidio		1,784,544	561,018
Credito Materiales c/ Subsidio		-	-

**Fuente:** Estimaciones propias, CIPUV.