

Raúl Fernández Wagner

rwagner@ungs.edu.ar

Area de Urbanismo - Instituto del Conurbano
Universidad Nacional de General Sarmiento – Los
Polvorines Pcia. de Buenos Aires –

EL PARADÓJICO INCREMENTO DE LA DESIGUALDAD SOCIOESPACIAL EN ARGENTINA EN UN CONTEXTO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, POLÍTICAS SOCIALES POSITIVAS, Y MEJORAS EN TÉRMINOS DE JUSTICIA SOCIAL. EL CASO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL.

RESUMEN

Argentina en el período 2003-2013 registra un sostenido crecimiento económico, apoyado en una reindustrialización sustitutiva (en la medida de lo posible) complementada con la creación de empleo genuino, que tiene gran impacto en la reducción de la pobreza y mejora del conjunto de indicadores de reducción de la desigualdad social. Lo que se complementa con un conjunto de medidas de desendeudamiento externo, nacionalización de empresas clave, e inversión en investigación y desarrollo.

Esta fase neo-keynesiana tiene un eje clave en el desarrollo de la obra pública, en tanto dinamizador económico y creador de empleo, lo que a su vez ha estado acompañado de un crecimiento sin igual del sector construcciones. Lo cual tanto se da por el extraordinario desarrollo de obras

públicas, como por el de obras particulares de vivienda. Lo que ha impactado enormemente en la demanda de suelo, cuyos precios han tenido una evolución que va de cuatro a cinco veces en dólares. Lo cual opaca los evidentes logros económicos, sociales, y de las políticas positivas de redistribución del ingreso, generando una seria contradicción en materia de políticas urbanas.

La ponencia aborda dos situaciones: 1) La política de vivienda como factor de empleo y desarrollo económico; 2) Las tensiones en modificaciones del marco legal (Código Civil, Leyes urbanas y de vivienda, etc.); y para en una tercera parte ejemplificar un posible abordaje basado en el derecho a la ciudad y un avance en términos de justicia redistributiva (del espacio socialmente construido) En estas dimensiones aparece como denominador

común, el límite de una concepción patrimonialista de la propiedad (y los derechos relacionados con una perspectiva civilista tradicional) lo cual afecta profundamente la realización de derechos colectivos y difusos como el derecho a la ciudad. Esta ponencia busca indagar en lo que sin duda constituye un problema con la dimensión política (y de gestión local) en los procesos socio-espaciales preguntándonos si ¿Será que hay una contradicción fundamental en el “neodesarrollismo latinoamericano” respecto a la forma de relacionarse con el mercado del suelo y la vivienda? ¿Será que la propiedad, en tanto “intocable” impide regular los mercados? O... será que ¿hay una imposibilidad en alterar los poderes facticos en este campo?

CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

Las políticas públicas que se desarrollan en el campo habitacional en los últimos 10 años en Argentina deben ubicarse en el contexto de una nueva fase desarrollista latinoamericana. Por lo que la construcción de viviendas sociales está concebida y encuadrada dentro de la obra pública, que de este modo adquiere una gran importancia para el desarrollo económico y productivo interno, cuyo objetivo central es impulsar el sostenimiento (y crecimiento) de la actividad económica y la generación de empleo formal. Esto produce que la concepción y diseño de la política pública donde lo urbano -y la vivienda como derecho- haya pasado a ser una consecuencia y/o relativamente secundario.

Este sentido de la política pública de vivienda, que tiene como objetivo primordial impactar en el nivel de actividad de la economía interna, tiene gran similitud con lo que colegas académicos de Brasil (Ver Correia do Lago L. 2012 o Cardozo Aauto L, 2013) analizan en el marco de lo que precisamente se denomina “neo-desarrollismo”¹ que comprende hoy a la producción habitacional en este país con una escala importante, como lo demuestra el desarrollo del programa “*Minha casa minha vida*” con un enorme -y muy controvertido- impacto urbano y social.

El neodesarrollismo nos plantea un nuevo debate, dado que se trata de una fase del desarrollo latinoamericano (pos-neoliberal) que centra el eje del desarrollo en el mercado interno -lo cual seguramente es más apropiado definir como “neo-keynesianismo”- pues el objetivo primordial consiste en “sostener la demanda efectiva” (como proponía J. M. Keynes). Es decir que se trata de políticas con una importante intervención estatal que buscan acelerar el crecimiento económico,

por encima de las leyes del mercado.

En Argentina esto no cambia lo que desde la etapa neoliberal estaba instalado: que el desarrollo económico tiene su base en variables macroeconómicas. Pues, lo mismo vuelve a suceder con el llamado “neo-desarrollismo” Latinoamericano: que se propone innovar y construir una tercera vía entre el populismo y la ortodoxia económica, equilibrando de cierto modo tendencias que algunas veces se inclinan hacia el fortalecimiento del mercado y otras hacia el fortalecimiento del estado.

Como afirma José Luis Fiori (2007), “...esta es una etapa de orientación macroeconómica que se propone fortalecer, simultáneamente, el estado y el mercado; la centralización y la descentralización; la competencia y las grandes empresas nacionales así como las filiales transnacionales, llevando una política industrial de mercado interno pero sosteniendo cierta apertura; y desarrollando una política fiscal y monetaria, que sea al mismo tiempo activa y austera...”

Recordemos que las propuestas desarrollistas clásicas, tuvieron una fuerte influencia de la escuela estructuralista latinoamericana liderada por Raúl Prebisch, economista argentino que fuera precursor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La corriente estructuralista que esta institución encarnó, se caracterizó en sus diferentes variantes por la promoción de políticas de industrialización como medio para superar el subdesarrollo y la pobreza. (Grottola L., 2010)

Una característica importante es que en esta recuperación del papel del Estado en el desarrollo, queda algo opacado -en términos de la cuestión central del poder- por el hecho que los intereses las clases altas no parecieran ser contradictorios con los de las clases bajas, trabajadoras y medias. Nos permitimos anticipar que en el campo del

desarrollo urbano y la vivienda, esto ocurre en forma muy elocuente. Tanto sea en relación al modo en que se emparentan los intereses de las clases altas (donde todo el tiempo se desataca la importancia del boom de construcción) pero sin importar que la mayoría de esas viviendas están vacías o si son viviendas de alta gama en barrios cerrados (lo cual ha naturalizado el fin de la calle pública y el aumento del espacio urbano fragmentado y restringido) pronunciando una segregación socioespacial que pareciera ser mansamente aceptada por los sectores populares. Lo grave es que los productos inmobiliarios del gran capital están modificando -con los barrios cerrados la periferia urbana o con las “torres” en áreas urbanas densas- los valores del suelo. Lo cual contribuye definitivamente a la imposibilidad de acceso al suelo de clases medias y bajas (cosa que en el pasado no ocurría). El aumento del precio del suelo -cuyos valores se disparan en estos contextos de abundante obra pública que lo valoriza en forma extraordinaria permitiendo a los propietarios apoderarse de la plusvalía- esta “naturalizado” para los gestores públicos (como lo demuestra el actual “problema” del Pro.Cre.Ar. para conseguir terrenos).

Lo que es crítico es que también se naturaliza el costoso impacto que aumento del precio del suelo tiene en la profundización de la desigualdad socioespacial y por consiguiente de las penurias habitacionales de clases medias y bajas. Estas últimas, progresivamente están afectadas -en grandes centros urbanos- por una aceleración de dos procesos: el allegamiento familiar (los hijos que forman nuevos hogares se quedan habitando -y haciendo- en la casa paterna; y las villas hoy aumentan su tamaño -y exponencialmente su población- por el alquiler de cuartos que realizan los pobladores originales en las áreas centrales. Mientras en la periferia recrudescen “las tomas de

² Etapa del desarrollo nacional que claramente se verifican en algunos países (con diferencias por cierto) como Brasil o Argentina, en la que el Estado lidera el crecimiento económico.

tierras” motorizadas por las ventas de suelo en loteos fraudulentos.

Esta misma semana—dado que se atraviesa una baja en el nivel de actividad económica— desde la presidencia se anuncia (el 14-08-14) que: **“el Gobierno nacional construirá “105.000 viviendas para todas las jurisdicciones argentinas”, con un presupuesto de 27.000 millones de pesos, lo que constituye “una duplicación del presupuesto de vivienda”.** Se sostuvo que *“esta ampliación contempla la licitación de todos los planes de vivienda entre empresas locales de cada provincia, en más de 1.500 obras... etapa en la que se prevé “la construcción de 64.000 casas nuevas y 41.000 obras de mejoras”.* El Estado anunció que: *“Estamos lanzando hoy un refuerzo y ampliación del plan de viviendas populares en Argentina”...* con especial énfasis en resaltar que gracias a este plan de obras se generarán *“más de 100.000 puestos de trabajo nuevos, directos, y 160.000 indirectos...”*³ Sin duda este es el más elocuente ejemplo del modo en que se redobra la apuesta neo-keynesiana.

LA VIVIENDA PUBLICA

Entonces, en esta fase neo keynesiana de los últimos 10 años, la obra pública con las extensiones de las infraestructuras y particularmente con la construcción de viviendas sociales, juegan el papel central en la economía que antes señalamos. El brazo ejecutor principal es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el cual mediante la Secretaria de Obras Publicas (y específicamente de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda) que desarrolla los emprendimientos de viviendas públicas en todo el país⁴.

³ Frases del discurso presidencial tomado de diferentes medios periodísticos el 15 de agosto de 2014.

⁴ Recuérdese que el soporte institucional lo constituye el “Sistema Federal de la Vivienda”, establecido en la Ley Nacional N° 24.464 promulgada el 27/03/95 fue creado con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos

La ejecución de viviendas públicas en los últimos 10 años ha sido del modo en que la Tabla 1 de la Subsecretaria lo expone.

Aquí se puede observar que —en los últimos 10 años— el volumen producido más importante corresponde al PFCV y FONAVI cuyo foco central es la construcción de viviendas nuevas donde si se junta el PFCV y FONAVI suman más de 500 mil viviendas nuevas. Dos nuevos subprogramas se han agregado, los cuales han aportado elementos muy interesantes esta etapa, en términos de cercanía con el proceso real del territorio. Los cuales si bien tienen enorme complejidad en la gestión y vuelven crítica la capacidad de gestión municipal, se acercan mucho mal al proceso local, real. Nos referimos a los programas “Mejor vivir” (PFMV) y el Programa que interviene en villas y asentamientos y el Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios (PF-Villas). VER Tabla 1 Este esfuerzo, lejos esta de tomar escala y sobretodo de “resolver el problema habitacional”. Pues a pesar de la cuantiosa inversión pública en construcción de viviendas, no solo no se “soluciona” el problema, sino que —sobre todo en forma indirecta— con la extensión de redes, pavimentos y equipamientos sociales, al no articularse o no desarrollarse asociado a otros instrumentos de política fiscal y urbana, se contribuye a agravarlo. Por lo que este importante esfuerzo en mientras se desarrolle en términos de política sectorial (de vivienda) va a seguir dejando gran parte del problema habitacional sin abordar.

Cuando se observan las cifras y el detalle por programa de la política habitacional Argentina, se comprueba plenamente el diseño, prioridades y desarrollo de la construcción de viviendas.

insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Este Sistema está integrado por el FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), los Organismos Ejecutores Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones, y el Consejo Nacional de la Vivienda.

A partir de marcos institucionales (particularmente financieros) que pueden ser nacionales, la política habitacional es una problemática esencialmente local. Pues siempre se está considerando en términos sociales (o más precisamente socioespaciales) la construcción y distribución del espacio residencial en un contexto social y urbano dado. Es decir, se trata de un tipo particular de política que está trabajando en las características del espacio residencial y su distribución y uso en cada ciudad. Para lo que se deben desarrollar un conjunto instrumentos que operan directa o indirectamente sobre una mercancía muy compleja: suelo urbano. Siendo entonces de una política que debe conducir el Estado interviniendo en la relación población - espacio residencial. Es decir se trata de una actuación pública que tanto puede ayudar para concentrar o distribuir éste bien tan particular.

En Argentina, la política pública sobre el espacio residencial urbano pocas veces ha operado en poner algún tipo de restricción sobre la libre circulación en el mercado o —mas apropiadamente— sobre la plusvalía generada por el proceso de desarrollo del suelo urbano. La penuria habitacional de la población (en esencia la imposibilidad de afrontar en condiciones de libre mercado el acceso al suelo residencial) fue y es siempre resuelta mediante la agregación de un stock de viviendas nuevas: mediante el sistema de la vivienda pública (FONAVI desde 1976 hasta 2004 y Programas Federales por citar lo de mayor volumen) en los últimos años. Aporte público de viviendas que siempre se considera “insuficiente” lo que induce a tanto a la búsqueda —desde la gestión política— de tener presupuesto para construir más, como al reclamo social que el problema de la vivienda subsiste porque no se construye lo suficiente.

Es decir, la “política de vivienda” ha sido por sobre todo un tema de mayor o menor financiamien-

to del Estado. Por ejemplo en la fase reciente de los años pos-crisis de 2001, la política de vivienda adoptaría claramente un sentido más explícito de impulso de la economía. Por ejemplo el Programa Federal I (2004) tenía como objetivos: *“Reactivación económica”; generación de empleo genuino; y aapalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción”*. Buscando tener impactos significativos en: *el mercado laboral, la producción de insumos y el déficit habitacional”*. Para el Programa Federal II (2008) se proponía *“Transformar la política de vivienda en POLÍTICA DE ESTADO”*, y que el accionar de la política: *“de señales claras mostrando previsibilidad a empresarios, proveedores y trabajadores; estableciendo que: “provincia que no haya ejecutado su cupo en 6 meses lo cederá a las que hayan puesto en ejecución todas las viviendas” (SSEDUV-MINPLAN)*. Se trata entonces de una política pública de ejecución presupuestaria por programas que especifican situaciones o particularidades de lo que se define como las demandas (de vivienda) en el territorio.⁵ Por ello el producto es esencialmente una vivienda. Para la que hay que gestionar suelo (es decir poder *“ponerlas en alguna parte”* como se suele expresar a menudo).

LA LUCHA POR LA REFORMA URBANA

Hay un conjunto de cuestiones que son de difícil instalación y abordaje político, para poder avanzar en un más profundo proceso de cambio de este orden urbano profundamente injusto. Por ejemplo, respecto a la cuestión de las fuentes

⁵ “El Sistema Federal de la Vivienda”, establecido en la Ley Nacional N° 24.464 promulgada el 27/03/95 fue creado con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Este Sistema está integrado por el FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda), los Organismos Ejecutores Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones, y el Consejo Nacional de la Vivienda.

de financiamiento generados por el propio proceso de desarrollo urbano, hay recursos de captura y asignación específica que permitirían ampliar enormemente las capacidades provinciales (y locales) para el desarrollo urbano y habitacional. Como lo demuestra la potencialidad desaprovechada como sucede con la tributación inmobiliaria. las provincias.

Un trabajo reciente (López Accotto A. y otros, 2014) que analiza las finanzas de las 24 provincias de Argentina entre 2001 y 2011, muestra que la evolución de los valores de las propiedades urbanas creció de 5 a 14 veces según las provincias, mientras que la recaudación por el impuesto inmobiliario creció de 1,7 a 5 veces. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires y en la de Córdoba, el valor de las propiedades urbanas creció 11,90 y 7,76 veces respectivamente en estos 10 años, mientras la recaudación inmobiliaria urbana, creció 2,61 y 3,57 veces en el mismo periodo.

Los autores de este trabajo concluyen en forma muy elocuente cuando titulan que en estos 10 años hubo *“mas regresividad y menos equidad”* impositiva. Valorización que en forma directa o indirecta es consecuencia de la acción pública. Como se puede apreciar, el rol del Estado es clave para la consumación de esta creciente injusticia distributiva y social.

Respecto al proceso de reforma urbana, desde 2010, un amplio colectivo de organizaciones civiles, movimientos de pobladores, asociaciones vecinales, centros de estudios y académicos y otros, hemos constituido Habitar Argentina (HA). Un espacio multisectorial que se propone acrecentar la incidencia legislativa para una mejora en el desarrollo habitacional-urbano de Argentina.

Señalamos aquí brevemente algunas de las dimensiones de actuación de HA, que entendemos sirven justamente de reflejo de las dimensiones soslayadas por la política pública actual, que en-

tendemos que deben ser tratadas e incorporadas tanto para dotar a la política sectorial de un marco más amplio, como para avanzar en un desarrollo urbano y habitacional más justo.

Modificación del marco jurídico:

Modificación del Código Civil (inclusión de la función social de la propiedad)

Trabajo sobre nuevas leyes específicas:

Situación del desarrollo urbano y la producción de nuevo suelo urbano. Ley de desarrollo urbano con instrumentos para la gestión de suelo.

Regulación del mercado de alquileres (con sentido social). Figura del “Alquiler social”

Desarrollo de garantías para la población expuesta a desalojos.

Captura de la valorización producto de la norma urbanística.

Regularización dominial de asentamientos informales.

Producción social del hábitat.

EL SISTEMA DE LA VIVIENDA EN REGIMENES DE ESTADO DE BIENESTAR EUROPEOS

Desde nuestra perspectiva académica y con el fin de observar la diferencia existente entre los sistemas de vivienda como el argentino (en el pos-neoliberalismo) y el modo en que se resitúa la posición del Estado, veamos muy brevemente el análisis que colegas europeos realizan de sus sistemas de vivienda.

En los países europeos el debate académico (y político) Hoekstra (2010) y Kemeny J. (2006) ha abordado la cuestión de la vivienda centrandolo el análisis en los *“sistemas residenciales”* para allí observar cuatro dimensiones:

- a) la tenencia de la vivienda y sus formas de acceso,
- b) los usos del parque de viviendas existentes,
- c) la relación entre acceso a la vivienda y los siste-

mas de provisión del bienestar, y d) los sistemas dominantes de producción residencial.

En estos países otro abordaje ampliamente compartido por los investigadores es la relación existente con la teoría de los sistemas de Estado de Bienestar desarrollados por Esping-Andersen. Quien distingue cuatro elementos:

- a) el tipo de financiación o el grado de subsidio de la vivienda;
 - b) su precio y regulación;
 - c) la organización de la producción de vivienda nueva; y
 - d) el manejo y/o asignación del parque residencial.
- Todas dimensiones que por cierto están interrelacionadas y son difíciles de tratar por separado. Pero sin duda, la tenencia de la vivienda normalmente es la variable preferida para sintetizar y diferenciar sistemas residenciales.

Existe información estadística adecuada en muchos países, lo que permite el análisis comparativo dinámico con suficiente profundidad temporal. Además, habitualmente se puede efectuar el cruce con variables demográficas como la edad o la estructura familiar. Ello facilita el análisis dinámico de la heterogeneidad interna y la aproximación a los mecanismos que rigen el cambio de los sistemas residenciales.

En todos los casos –en términos de políticas públicas habitacionales- el régimen de Estado de bienestar europeo abordó tres cuestiones centrales respecto a la vivienda: El primero referido su grado de mercantilización o más bien la subvención pública de la vivienda; el segundo la estratificación social que se propone en el proceso de distribución de las viviendas; y el tercero, el nivel de responsabilidad del Estado, del mercado y/o de la familia en la producción residencial.

Es precisamente esto último –la producción residencial, lo que constituye el foco de atención de

nuestras políticas, dejando de lado la mayor complejidad en el análisis y el consecuente desarrollo de las políticas públicas sobre la configuración urbana, su distribución y acceso, del espacio residencial.

PENSAR LA POLITICA HABITACIONAL-URBANA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS: CON INTERVENCIÓN Y/O LIDERAZGO PÚBLICO DE LOS MERCADOS.⁶

A diferencia del desarrollo de una política habitacional centrada exclusivamente en la agregación de stock público al parque habitacional ya existente en una ciudad, en este apartado se intenta muy brevemente colocar elementos de **política pública centrada en la lectura e intervención interesada (con fines justicia redistributiva) en el desarrollo del espacio residencial, y con base en el derecho a la vivienda y sobre todo en el derecho a la ciudad.**

En consecuencia –y también a modo de advertencia- como base o punto de partida constitutivo de una política habitacional diferente, se debe tener presente que la política habitacional es esencialmente local. Ya que si su eje constituye la **lectura, interpretación e intervención del Estado** en el parque habitacional, esto constituye una acción que es esencialmente local.⁷

Puntos de partida o principios son importantes destacar para la actuación pública:

LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA HABITACIONAL Y PLANEAMIENTO URBANO.

⁶ Basado en puntos desarrollados en el documento de trabajo realizado por este autor en colaboración con Juan Duarte y Soledad Arenaza en 2011 como propuesta de política habitacional-urbana alternativa en la CABA.

⁷ Por ejemplo si se observa la política habitacional en Europa, la gestión local es clave. En Inglaterra, Francia, Holanda o Alemania, la vivienda municipal es el eje de la política.

La regulación del funcionamiento del mercado inmobiliario formal;

El desaliento progresivo del mercado informal;

La (re) organización de los recursos, apuntando a extender la cobertura política pública en relación a tipos de productos, condiciones de acceso y financiamiento de la vivienda desde una diversidad de medidas, y la utilización de diversos instrumentos de política;

RELACIÓN POLÍTICA HABITACIONAL Y PLANEAMIENTO URBANO.

Lo corriente en la política habitacional actual pareciera ser: “*buscar suelo donde poner las viviendas adjudicadas*” El suelo debe gestionarse y/o generarse mediante instrumentos de política. El foco (y fuente principal) de la provisión de suelo es la *imposición sobre la plusvalía* que automáticamente se produce por el propio desarrollo urbano. (La carga al desarrollo urbano y la recuperación de la valorización que por ejemplo muestra el caso del Municipio de Trenque Lauquen es elocuente del modo en que se puede generar suelo para vivienda social.

Existen varias otras formas de “fondear” suelo mediante políticas de uso y/o recuperación de suelo y/o políticas de reconversión de densidades y usos del suelo. Etc.

URBANIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS

La regularización y urbanización de villas y asentamientos es una tarea lenta y muy compleja. El Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios demuestra en varios casos la alta dependencia que esto tiene de las capacidades de los equipos municipales, en el plano técnico pero sobretodo en el complejo manejo y negociación con los habitantes.

En la acción específica es básico trabajar desde

una perspectiva de derechos (fundamentalmente relacionado con la localización y la actividad económica de los hogares) y/o también en un marco de respeto por la historia y la organización de cada villa y asentamiento. Por ello la intervención a desarrollar tendrá como principio fundamental ser participativa y concertada.

El trabajo con una concepción integral del problema habitacional y urbano, requiere que se lo complemente con acción indirecta. Es decir debilitando el mercado informal mediante el desarrollo de otras posibilidades para los hogares que alquilan cuartos y/o los potenciales nuevos allegados.

La experiencia demuestra que hay que articular y concertar (con los habitantes) los cuatro procesos que deben articularse en la intervención: **a) consolidación y/o** relocalización (total o parcial, motivada por razones ambientales y/o urbanísticas) en las tierras que actualmente ocupan; **b) regularización dominial** (que significa la seguridad de no ser desalojado pero no necesariamente implica propiedad individual); **c) esponjamiento y/o densificación** (reubicación espacial de los hogares a determinar en un proceso democrático, participativo y concertado entre ellos); y **d) urbanización** (es decir la completa dotación de servicios e infraestructuras y la integración formal al tejido urbano).

REGULARIZACIÓN Y/O UTILIZACIÓN PRIORITARIA DEL PARQUE DE EDIFICIOS, VIVIENDAS COLECTIVAS O INDIVIDUALES DE PROPIEDAD PÚBLICA.

Existen en las ciudades inmuebles que se incorporaron al dominio público en distintas administraciones los cuales suelen encontrarse en distintas situaciones jurídicas y/o administrativas internas sin solución y/o sin cumplirla función que se proponían los diferentes programas por problemas de gestión y/o conflictos no resueltos. (Hay posi-

bilidades de estructurar un banco de inmuebles por varias vías).

Esto tendría como objetivo general de Incrementar la oferta de viviendas y suelo factible de asignar socialmente y/o desarrollar proyectos de vivienda social. Resolver la situación dominial de un parque habitado que no recibe mejoras y/o regularización; y como objetivo estratégico: Incrementar el rol del stock de propiedades públicas en las soluciones habitacionales, así como en la regulación del mercado inmobiliario.

BANCO DE INMUEBLES (EN CADA CIUDAD)

Consolidación del registro de inmuebles de propiedad municipal, susceptibles de ser incorporados al parque habitacional público. Para ello se debe determinar su estado dominial y constructivo. Esto incluye inmuebles que no tienen uso de vivienda (comercio e industrias) que pueden ser convertidos mediante cambio de uso o bien a través de la venta y posterior compra de otros inmuebles o terrenos aptos para desarrollos residenciales de interés social. También debe estudiarse la posibilidad de incorporar inmuebles por otras vías (deudores morosos de impuestos, herencias, cesiones, etc.).

REHABILITACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE EDIFICIOS DE PROPIEDAD PÚBLICA

Esta línea de acción se propone la recuperación, rehabilitación, reforma y/o puesta en función de los edificios de propiedad pública, existente en las ciudades. Acción a realizar con la participación de los usuarios y/o población demandante, realizable mediante licitación o preferentemente con empresas cooperativas. El objetivo principal es incrementar la oferta de viviendas sociales y resolver la situación de un parque habitado público que no recibe mejoras y/o regularización (cuando la situación lo demande); y el objetivo

estratégico sería recuperar/sanear el banco de inmuebles propiedad pública.

PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA DE SECTORES MEDIOS- MEDIOS BAJOS

El mercado inmobiliario ha tenido un gran desarrollo en las ciudades Argentinas. Pero la totalidad de sus productos se destinan a sectores de altos ingresos y como reaseguro de rentas y/o ahorro de inversores y particulares. Los productos por lo general muestran una particular concentración geográfica en pocos barrios con tendencias a producir configuraciones (por lo general "torres" y "countries" facilitadas por los Códigos de Ordenamiento Urbano) que incrementan la segregación residencial, deterioran la convivencia en el espacio público e impactan negativamente en términos energéticos y ambientales. La demanda de sectores medios se relaciona en muy pequeña medida con este mercado, el cual tiene una capacidad productiva y de generación de empleo que debe aprovecharse expandiendo el alcance social de sus productos. La propuesta es que la política pública se articule con este potencial productivo, adjudicando a una porción del stock a producir la función social.

DESARROLLO DE VIVIENDAS SOCIALMENTE PROTEGIDAS EN NUEVOS EMPRENDIMIENTOS INMOBILIARIOS.

Se trata de realizar un **Acuerdo de corresponsabilidad socio-urbana** (que según se establezca puede ser compulsivo o negociado) con promotores inmobiliarios y agentes que producen vivienda nueva. Esta línea se propone generar un acuerdo con productores de viviendas para que una parte del nuevo stock habitacional se destine a sectores sociales de ingresos medios y medios bajos (empleados, trabajadores en relación de dependencia) bajo un **régimen de vivienda so-**

cialmente protegida (RVSP). El acuerdo también debe buscar promover la construcción residencial en barrios bien servidos por transporte y equipamientos sociales que no se han considerado hasta ahora “atractivos” para el mercado inmobiliario. El stock de vivienda socialmente protegida puede ser vendida a los demandantes de viviendas sociales (con créditos públicos hipotecarios “blandos” por ejemplo a través del Banco local o provincial) o bien pasar a conformar un stock de viviendas de propiedad pública, que puede ser otorgada en sesión de uso y/o alquiler social.

Objetivo: Desarrollar la función social del parque habitacional que produce el sector privado. Que las viviendas “suntuosas” compensen con vivienda socialmente protegida y/o vivienda social. Que se impulse la mixtura social en los edificios y se amplíe la cobertura geográfica de la vivienda nueva.

Objetivo estratégico: Lograr que no menos del 30% de la vivienda nueva que se produce se pueda incorporar bajo el régimen de **vivienda socialmente protegida**.

DESARROLLO DE ALQUILER SOCIAL

Se trata de desarrollar un régimen protegido de alquiler. Se parte de un acuerdo con cámaras inmobiliarias para incorporar en contratos de alquiler seguros de garantías del Estado (o del banco público local o provincial) y/o subsidios directos, a fin de consolidar que una parte del stock que habitualmente forma parte del mercado de alquiler forme parte de una oferta con mejores condiciones de accesibilidad y además contribuya a movilizar lo que pueda permanecer ocioso del stock construido

Para una mejor instrumentación de un sistema de alquileres tutelados por el Estado, es importante considerar la posibilidad de constituir un dispositivo de intermediación entre propietarios

y el gobierno local, como por ejemplo una **Bolsa de Intermediación de Alquileres (BIA)**. Donde el propietario pone a disposición del gobierno la vivienda y este le garantiza, mediante un seguro gratuito, que no tendrá problemas de alquileres impagos y/o daños en la vivienda. A cambio se le exigirá un precio algo inferior al de mercado (entre un 10 y un 20%). Los ocupantes de la vivienda (inquilinos) se elegirán del registro único de demandantes de viviendas en alquiler. Cabe la posibilidad –según la situación de la vivienda– que el municipio realice solamente la intermediación o bien acepte la cesión del derecho de uso de la vivienda, para lo cual se traspasa a la Ciudad la gestión del alquiler y el cuidado y mantenimiento de la vivienda. Adicionalmente, para hacer más atractivo este sistema a los propietarios, se puede considerar la posibilidad de descuentos en el impuesto a la propiedad para quienes se acojan a este sistema.

Objetivo: Mejorar la oferta para demandantes de ingresos insuficientes y/o nuevos demandantes. Debilitar/desarmar el mercado informal de renta de cuartos en inquilinatos.

Objetivo estratégico: Lograr que por lo menos el 50% del alquiler de sectores medios bajos este incorporado en un régimen protegido.

Subprogramas focalizados posibles: Vivienda joven / Nuevos matrimonios / Personas sola

UTILIZACIÓN DEL PARQUE HABITACIONAL PRIVADO QUE SE ENCUENTRA EN ESTADO OCIOSO

Existe una parte muy importante del parque habitacional privado que se compone de viviendas que por diferentes razones se encuentran vacías en zonas de muy buena localización y dotación de servicios. El mandato de la función social de la propiedad, obliga a que el Estado promueva su uso por diferentes medios de estímulo y/o sanción.

REGISTRO DE INMUEBLES DESOCUPADOS.

Descripción: Se propone la instrumentación de un registro de viviendas desocupadas. Se clasificarán según categoría, tipo y localización, que podrían determinarse a través de mediciones de consumo de servicios públicos y/o otras fuentes. El registro servirá de base para confeccionar una estrategia que promueva una mayor ocupación de este parque, la que puede considerar dos vías: a) gravar la vivienda ociosa con un adicional en el ABL progresivo en el tiempo; y/o con incentivos en el marco de políticas de estímulo.

Este parque aparece como prioritario para el desarrollo de una oferta de alquiler social.

Objetivo: Promover un mejor aprovechamiento y acrecentar el uso social del parque habitacional en desuso o subutilizado.

Objetivo estratégico: Debilitar/desarmar el mercado informal de la vivienda y/o de renta de cuartos en inquilinatos.

PRESIÓN IMPOSITIVA PARA EL USO DE LA VIVIENDA DESOCUPADA

Descripción: Se propone aplicar –conforme al registro de inmuebles ociosos y al mandato de la función social de la propiedad– un impuesto adicional y progresivo en el tiempo a aquellos inmuebles que permanecen ociosos.

En los últimos años se ha desarrollado un importante volumen de construcción de viviendas suntuarias y lujosas (en barrios que habitan sectores de altos ingresos). Estas construcciones tienen fundamentalmente fines de inversión pero con la característica de que exceden la demanda de ese sector social y por lo cual permanecen en muchos casos desocupadas.

La vivienda ociosa sostiene el valor del mercado. Ello causa un gran perjuicio a la comunidad en términos de distribución equitativa del espacio residencial y teniendo en cuenta que la propie-

dad debe cumplir una función social. Por lo tanto se propone una fuerte presión impositiva con el fin de poner dichas propiedades en el mercado. La recaudación obtenida se volcaría a financiar las políticas de vivienda social a través de un Fondo Específico de Compensación Habitacional o figura similar a crearse.

Objetivo: Financiar la vivienda social mediante la compensación social del parque habitacional suntuario y lujoso en desuso o subutilizado en las ciudades.

Objetivo estratégico: Debilitar los procesos especulativos del mercado.

RÉGIMEN ESPECIAL DE ALQUILER SOCIAL PARA VIVIENDAS DESOCUPADAS.

Descripción: Dentro del conjunto de viviendas ociosas se encuentran viviendas no-suntuarias, que podrían satisfacer la demanda de sectores medios y medios bajos. Se propone entonces la figura de alquiler social de viviendas desocupadas como una forma de promocionar que sus propietarios tengan la opción de incorporarse al **régimen de alquiler social** a cambio de ventajas impositivas y/o ayudas para su mantenimiento y/o rehabilitación si corresponde. Lo mismo que se propone para el EJE 1, los propietarios de estas viviendas participarán del dispositivo de intermediación entre propietarios y el Gobierno local, denominado **Bolsa de Intermediación de Alquileres (BIA)**, donde el propietario pone a disposición del gobierno local la vivienda y este le garantiza, mediante un seguro gratuito, que no tendrá problemas de alquileres impagos y/o daños en la vivienda.

Objetivo: Incrementar la oferta de viviendas en alquiler. Debilitar/desarmar el mercado informal de la vivienda y/o de renta de cuartos en inquilinatos.

Objetivo estratégico: Lograr que una parte impor-

tante del parque de viviendas desocupadas privadas no suntuarias se coloque en el mercado de alquiler.

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES

La construcción de viviendas nuevas –como ya señalamos- tiene una particularidad estructural dada por la escasa disponibilidad de suelo bien localizado en las ciudades. Por ello se genera una inevitable tensión a desarrollar tipologías edificatorias de gran densidad y/o en los bordes del casco urbano. Por ello, es crucial el desarrollo de un conjunto de complementos de política habitacional centrados en la intervención en el mercado del suelo y la regulación y gestión del parque construido, como ocurre en las áreas centrales de las grandes ciudades.

VIVIENDA SOCIAL NUEVA EN TERRENO LIBRE.

La construcción de viviendas públicas debe acompañarse con el desarrollo de un conjunto de complementos de política habitacional centrados en la intervención en el mercado y la regulación y gestión del parque construido, como ocurre en las áreas centrales de las grandes ciudades.

PROYECTOS DE VIVIENDAS POR DENSIFICACIÓN Y/O REFUNCIONALIZACIÓN DEL PARQUE EXISTENTE.

Centra el foco en el desarrollo de un conjunto de complementos de política habitacional centrados en la intervención en el mercado y la regulación y gestión del parque construido, como ocurre en las áreas centrales de las grandes ciudades

En las ciudades densas existe una parte importante del parque habitacional, que fue desarrollado por años a través de intervenciones privadas de baja ocupación del suelo. Muchas de ellas se encuentran en zonas muy bien localizadas respecto al centro, la red de transporte público y/o los cen-

tros barriales. Lo usual es que sea el mercado el que usualmente densifica dichas parcelas. Es decir la vivienda generalmente antigua, donde habitaba una familia se demuele y los promotores construyen un edificio de propiedad horizontal que albergará a varias familias. Esto por lo general reproduce la especulación y otorga la posibilidad de recepción de rentas extraordinarias a los propietarios y desarrolladores.

La propuesta es que sea la política urbana y de vivienda (y no solo el mercado) quienes promocionen la densificación, basado en objetivos de mejor distribución espacial del uso del suelo y el espacio habitable, interesando al propietario de la edificación original a entrar en una asociación con el Estado (y según los proyectos específicos también con desarrolladores) para densificar ese suelo y ofertar nuevos productos que son demandados en el mercado pero no encuentran una oferta acorde a esa demanda.

Ello implica construir una información precisa para que de acuerdo a relevamientos específicos y las directrices de la política urbana se establezcan las zonas que admiten procesos de re-densificación. Así se establecerán acuerdos con los propietarios de los inmuebles para que se puedan desarrollar remodelaciones y ampliaciones de la cantidad de viviendas por parcela.

Objetivos: Desarrollar inversión pública para optimizar la distribución social del espacio construido. Incrementar la oferta de suelo disponible, servido y bien localizado para vivienda. Optimizar servicios e infraestructuras en el desarrollo urbano.

Objetivo estratégico: Favorecer la mixtura social y generar una mayor densificación de áreas servidas y bien localizadas.

ATENCIÓN A COLECTIVOS O PERSONAS QUE REQUIEREN TRATAMIENTO ESPECIAL EN ACCESO A LA VIVIENDA

Las grandes ciudades tienen innumerables casos de personas que presentan demandas de alojamiento con características particulares (por su dramatismo, situación familiar, o circunstancias) que requieren una atención urgente y/o extremadamente particular.

Algunas han desarrollado acciones por general débiles lo que constituyen retrocesos en materia de derechos. Por ejemplo con la atención a personas en situación de calle, o el Sistema de Paradores Nocturnos. La propuesta es racionalizar, reorganizar y/o crear los complementos necesarios para optimizar esta contención como las emergencias con los desalojos. Por ello, debe anteponerse una política de respeto de derechos, para luego si en aquellos casos que lo requieran contar con esta asistencia focalizada.

Objetivos: Fortalecer y optimizar la prestación de las demandas de atención a la emergencia habitacional urgente y de personas o grupos sociales particulares.

Objetivo estratégico: Que la mejora en este servicio sea complementaria con la disminución y/o desaparición de las causas que provocan esta demanda.

Régimen de viviendas transitorias

En el ámbito de desarrollo urbano y vivienda es fundamental establecer un sistema que permita configurar un stock de viviendas que puedan ser asignadas en modos de uso transitorio hasta la asignación definitiva de una vivienda. Se puede relacionar con el banco de inmuebles de uso transitorio, el cual establezca un régimen de uso y finalidad social.

Objetivos: Bridar alojamiento en la emergencia con amplia cobertura de derechos.

Objetivo estratégico: Configurar un stock habita-

cional a disposición de las áreas sociales.

CONSERVACIÓN, PUESTA EN VALOR Y/O REHABILITACIÓN DEL PARQUE HABITACIONAL

Descripción: Las grandes ciudades suelen tener un Casco Histórico y definición de APH,s (es decir áreas de protección histórica con inventario de de tipologías, destino y uso de los edificios en dichos distritos) donde habita una importante cantidad de población. La cual enfrenta problemas como: a) un Stock edilicio en situación de riesgo (por falta de mantenimiento); b) Deficientes condiciones de habitabilidad y pérdida de atractivo residencial; c) Edificios desocupados y/u ocupados irregularmente; subutilización del espacio público en horarios públicos no laborales y de fin de semana; d) Deterioro e insuficiente higiene en el espacio público; e) Contaminación ambiental sonora y visual y f) avance de la tercerización en sus actividades económicas.

El importante stock edificios del Casco Histórico y otras zonas protegidas cumplen y/o pueden cumplir funciones residenciales, en una interesante proporción. Para ello es importante recuperar y/o redefinir el Plan de Manejo del Casco Histórico, con el propósito de consolidar una política integral que además de preservar los valores histórico-culturales, urbanísticos y arquitectónicos, coloque a la habitabilidad y uso residencial del casco como prioridad. Función que debe articularse con el desarrollo y/o completamiento de la normativa de protección del entorno, de forma de poder establecer un marco legal para la preservación de un área de transición del casco histórico. En tal sentido es importante el desarrollo de normativa Urbanística especial, que otorgue un marco de protección general: según plano de zonificación donde se establecen áreas homogéneas en cuanto a morfología y tejido urbano a fin de consolidar los atributos que hacen valorable al

conjunto.

Es importante definir zonas de protección especial y la protección edilicia referida a lo construido en parcelas (distinguiendo entre protección integral, estructural y cautelar) de modo que se establezcan niveles de protección edilicia los distintos grados de intervención. También es necesario organizar una protección ambiental según los niveles de consolidación urbana.

En tal sentido es importante establecer incentivos para edificios con valor patrimonial, mediante: a) Presupuesto directo para rehabilitación Urbana y Rehabilitación de edificios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; b) Reducción del pago de avisos y permisos de obras (exención de derecho de construcción); c) desgravación impositiva de edificios protegidos; d) Asesoramiento gratuito a vecinos para la renovación de fachadas.

Objetivos: Recuperar espacio habitacional mediante la mejora de la calidad de vida en el centro histórico afianzando el rol residencial, la integración social y el desarrollo de las actividades económicas, turísticas y culturales. Mejorar el sentido de identidad y pertenencia.

Objetivo estratégico: Fortalecer la función residencial de la centralidad.

EDIFICIOS CON VALOR PATRIMONIAL Y/O DE ZONAS PROTEGIDAS

Descripción: Dentro del stock construido de las ciudades existen edificios –generalmente con relativa o gran antigüedad- que han perdido su función original. Dentro de este grupo de inmuebles se destacan tres situaciones: a) Edificios desocupados que registran abandono y gran deterioro físico; b) Edificios comerciales o industriales cuyas actividades cesaron, por mudanzas propias de la actividad que les daba sentido, que se encuentran

desocupados pero en buen estado; y c) Edificios comerciales, industriales y/o de hoteles o viviendas que se encuentran actualmente ocupados con funciones habitacionales, en distinto grado de deterioro o inadecuaciones estructurales para tal función.

La intervención en estos edificios es muy importante en términos de aprovechamiento de suelo y/o espacio construido, bien localizado. En el caso de los edificios encuadrados en la primer situación, la prioridad es recuperarlos –seguramente en un trabajoso abordaje judicial- y proceder a acondicionar y refuncionalizarlos para fines habitacionales.

En el segundo caso se impone el cambio de uso y su posterior acondicionamiento y refuncionalización. En este sentido en la CABA es muy buena la experiencia que las Cooperativas que encuadradas en la Ley 341 vienen realizando en viejos molinos, fabricas o depósitos en la zona sur de Buenos Aires.

En el tercer caso, la intervención es urgente, pero mucho más compleja.

Objetivos: Recuperación, refuncionalización y puesta en valor del stock habitacional

Objetivo estratégico: Aumento del stock de edificios y/o superficie construida con fines habitacionales

EDIFICIOS QUE DEMANDAN REFUNCIONALIZACIÓN

Descripción: Dentro del stock construido de una ciudad densa existen edificios –generalmente con relativa o gran antigüedad- que han perdido su función original. Dentro de este grupo de inmuebles se destacan tres situaciones: a) Edificios desocupados que registran abandono y gran deterioro físico; b) Edificios comerciales o industriales cuyas actividades cesaron, por mudanzas propias de la actividad que les daba sentido, que se encuentran desocupados pero en buen estado; y c)

Edificios comerciales, industriales y/o de hoteles o viviendas que se encuentran actualmente ocupados con funciones habitacionales, en distinto grado de deterioro o inadecuaciones estructurales para tal función.

VIVIENDAS INDIVIDUALES QUE REQUIEREN MEJORAS, REFUNCIONALIZACIÓN Y/O MANTENIMIENTO

Descripción: En el parque habitacional privado de la ciudad, y particularmente en el universo de las viviendas individuales o PHs (solo en algún caso particular podría ser en edificios en propiedad horizontal) existen viviendas que son estructuralmente buenas pero necesitan completamiento y/o mejoras. Es lo que el Censo nacional de Población y Vivienda denomina “Casas B”. Por ejemplo, en el caso de la CABA, dada la existencia de un parque habitacional en parte antiguo, a ello se agrega el mantenimiento y/o la refuncionalización. Para ello es necesario contar con financiamiento (en montos pequeños y medianos) y asistencia técnica.

Objetivos: Contribuir al mantenimiento y adecuación funcional del parque de viviendas de sectores medios y medios-bajos.

Objetivo estratégico: Puesta en valor y sostenimiento de la vida útil del parque habitacional.

CONJUNTOS/COMPLEJOS HABITACIONALES QUE REQUIEREN REGULARIZACIÓN, REFUNCIONALIZACIÓN Y/O MANTENIMIENTO

Descripción: Las grandes ciudades tienen edificios y complejos de viviendas de todas las épocas de la política habitacional. Los conjuntos y edificios de la etapa de la Comisión Nacional de Casas Baratas, se encuentran en general en buen estado, por su calidad urbanística y constructiva. En cambio los grandes conjuntos de los años 60's, 70's y 80's, registran severos problemas de conflictividad social, deterioro físico y has fallas estructurales graves.

Por ejemplo en el Gobierno de la CABA existe actualmente un **Programa Rehabilitación y Puesta en valor de Conjuntos Urbanos, el cual tiene por objetivo desarrollar programas de mejoramiento edilicio y de infraestructura en los barrios y conjuntos habitacionales de incumbencia del Instituto promoviendo la organización comunitaria y consorcial con el objetivo de su regularización definitiva.** Esta intervención cumple con las diferentes normativas aprobadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que propenden la intervención de la Ciudad para la solución de la emergencia edilicia de la mayoría de los conjuntos urbanos y de Barrios construidos o administrados por el I.V.C. Las obras a realizar comprenden la preservación, reparación y mantenimiento de áreas comunes, externas e internas de los Conjuntos Urbanos a través de análisis de patologías, proyectos de obras y la elaboración de los pliegos licitatorios respectivos, como así también la supervisión de los mismos a través de las inspecciones de la obras respectivas, acompañado de la implementación de herramientas para la constitución de consorcios. No se conoce el avance de este programa en la actual gestión, pero parece un buen punto de partida para desarrollar una política más agresiva y comprehensiva en tal sentido, incluso desarrollando una suerte de **rehabilitación protegida de las viviendas públicas** construidas en el pasado.

Se estima que los barrios y complejos municipales con graves fallas estructurales, son 27.500 hogares, de los cuales: a) un 20%, es decir lo que equivale a 5.500 viviendas nuevas deben construirse en nuevas localizaciones; b) un 50%, es decir lo que equivale a 13.750 viviendas recuperables que podrían mejorarse en los actuales complejos habitacionales; y c) un 30%, es decir 8.250 viviendas nuevas podrían reconstruirse en las tierras de los actuales complejos municipales.

REFERENCIAS

- **Corrêa do Lago L.** (Org.) (2012) *“Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições”*. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro:256p. (Habitação e cidade; 2)
- **Cardoso Adauto L.** (Org.) (2013) *“O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos Territoriais”* Letra Capital. Rio de Janeiro:
- **Hoekstra, J. (2010)** *“Divergence in European Welfare and Housing Systems”*. Series of Sustainable Urban Areas, Vol. 38, IOS Press, Amsterdam
- **Lopez Accotto A. y otros,** (2014) *“Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en Argentina. Últimos treinta años: mas regresividad, menos equidad”*. Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
- **Fiori J.** (2007) *“A nova geopolítica das nacoes”*, Oikos, n 8, Rio de Janeiro
- **Grottola L.** (2010) *“Neo – desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003 – 2010)”*. Ponencia V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.
- **Kemeny J. (2006)** *“Corporatism and housing regimes”*. Housing Theory and Society: Vol. 23, N° 1, Pags. 1-18