

Estado de situación sobre acceso a la vivienda

Análisis de caso: la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires, Argentina

Serie de Notas Técnicas CAF Vivienda en foco

Desafíos y soluciones para atender las demandas habitacionales de América Latina y el Caribe

En el marco de la Estrategia de Vivienda Adecuada y Hábitat 2031

CAF 2026

Construida/Producida por la **Dirección de Hábitat y Movilidad Sostenible**, de la **Gerencia de Desarrollo Territorial Sostenible** dentro de la **Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica de CAF**.

Julián Suárez Migliozi, gerente de Desarrollo Territorial Sostenible, CAF.

Emil Rodríguez Garabot, director de Hábitat y Movilidad Sostenible, CAF.

Coordinación y redacción

Carolina Chantrill y Rosario Fassina

Colaboración

Joaquín Tomé

Edición y diseño

Dirección de Hábitat y Movilidad Sostenible – CAF: **Amparo Arteaga, Pablo Lopez y Mariana Poskus**

Diseño y maquetación: **Estefanie Quispe Salas**



Obra digital disponible en la biblioteca virtual de CAF scioteca.caf.com con acceso abierto bajo la licencia

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0)

Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/by-nc-nd/4.0>

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de CAF ni comprometen a la organización. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.



Estado de situación sobre acceso a la vivienda

Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Carolina Chantrill y Rosario Fassina



Figura 1. Buenos Aires, Argentina.
Fuente: tomada de <https://unsplash.com> (14 de Octubre de 2024).

Contenido

- Capítulo 1. Marco Contextual — 8**
 - Situación general de la Vivienda en CABA — 9
 - Motivación del Informe — 12
- Capítulo 2. Situación de Calle — 14**
 - Estado de situación — 16
 - Políticas y programas vinculados — 17
 - Desafíos y oportunidades — 18
- Capítulo 3. Integración socio-urbana — 20**
 - Estado de situación — 22
 - Políticas y programas vinculadas — 23
 - Desafíos y oportunidades — 24
- Capítulo 4. Vivienda en Alquiler — 28**
 - Estado de situación — 30
 - Políticas y programas vinculados — 33
 - Desafíos y oportunidades — 34
- Capítulo 5. Acceso a la vivienda propia — 36**
 - Estado de situación — 38
 - Políticas y programas vinculados — 39
 - Desafíos y oportunidades — 42
- Conclusiones y recomendaciones — 45**

Nota 2. Estado de situación sobre acceso a la vivienda.
Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Índice de gráficos

Gráfico 1. Personas en situación de calle, sin contemplar personas en Centros de Inclusión Social. Serie 1997-2023.

Gráfico 2. Evolución mensual del alquiler medio en S/M2 vs inflación mensual.

Gráfico 3. Incremento del precio promedio del alquiler mensual de un departamento de dos habitaciones vs ingreso mediano total del jefe de hogar. CABA. Serie 2014-2023.

Gráfico 4. Años de ingresos necesarios para poder acceder a 1 propiedad de 2 ambientes y 50m2 en CABA para los años 2015 y 2021.

Siglas y abreviaturas

- ACIJ** - Asociación civil por la igualdad y la justicia
- AMBA** - Área metropolitana de Buenos Aires
- ASP** - Alquilar se puede
- ASPO** - Aislamiento social preventivo y obligatorio
- CABA** - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- CESAC** - Centros de salud y acción comunitaria
- CIS** - Centro de inclusión social
- CUIT** - Clave Única de Identificación Tributaria
- CUIL** - Clave Única de Identificación Laboral
- CVF** - Certificado de Vivienda Familiar
- DGEyC** - Dirección general de estadística y censos
- DNU** - Decreto de Necesidad y Urgencia
- DRS** - Derecho Real de Superficie
- EPH** - Encuesta permanente de hogares
- GCBA** - Gobierno Ciudad de Buenos Aires
- IVC** - Instituto de Vivienda de la Ciudad
- MDHyH** - Ministerio de desarrollo humano y hábitat
- MOI** - Movimiento de Ocupantes e Inquilinos
- PISU** - Procesos de Integración Socio Urbana
- Pro.Cre.Ar** - Programa de crédito argentino del bicentenario para la vivienda única
- PVT** - Programa Autogestionario de Vivienda Transitoria
- RENABAP** - Registro nacional de barrios populares
- SMVM** - Salario mínimo vital y móvil
- UVA** - Unidad de Valor Adquisitivo

Capítulo 1.

Marco Contextual

Situación general de la Vivienda en CABA

En el período intercensal de 2010 a 2022, la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) experimentó un fenómeno de crecimiento poblacional y urbano singular. Por un lado, los resultados del Censo 2022 muestran una reforzada tendencia poblacional vista en los períodos precedentes. La ciudad sostiene una población cercana a los 3 millones desde el Censo de 1947. Para el año 2022, la variación intercensal mostró un aumento de tan solo 6,7%, casi la mitad de la Tasa de Crecimiento Anual medio 2010 - 2022 a nivel nacional (12,0 %).

Asimismo, el último censo visibiliza una marcada transformación en los patrones de tenencia de viviendas en CABA durante el mismo período. Hay una significativa tendencia decreciente en la proporción de propietarios de viviendas, que disminuyó de 69,0 % en 2001 a 53,1 % en 2022. En contraste, la proporción de inquilinos ha aumentado notablemente, pasando de 22,2 % en 2001 a 34,6 % en 2022. En paralelo, la población que vive en barrios populares muestra un crecimiento del 9,3 % entre 2018 y 2023 (RENABAP, 2023) y según los últimos datos disponibles (DGEyC; MDHyH, 2023), se contabilizaron 3.511 personas en situación de calle, lo que representa un aumento del 34% con respecto al año anterior.

Sin embargo, en el mismo período intercensal se dio un incremento notable en la cantidad de viviendas construidas. El aumento en la oferta habitacional (nueva¹) fue del 15 %, es decir, que se construyeron un estimado de 0,92 viviendas por cada habitante nuevo de la CABA. Este aumento de la cantidad de viviendas con una relativa meseta poblacional, sugiere una mayor diversificación de las necesidades habitacionales en CABA y plantea desafíos específicos en términos de política de vivienda y planificación urbana.

¹ La construcción puede generar un incremento del stock habitacional como también producir un recambio de unidades existentes por nuevas.

Ante un aumento del stock habitacional, las tendencias vinculadas con cómo los hogares acceden a la vivienda (o no acceden, en el peor de los casos) parecería no tener relación con preferencias de elección ni, por otro lado, con el desempleo y la falta de ingresos. Por el contrario, los datos sugieren que para entender el problema habitacional de CABA se deben analizar también las dinámicas del mercado inmobiliario y las condiciones macroeconómicas locales.

Si bien el incremento de hogares inquilinos y el aumento de la población en situación de calle no es exclusivo de CABA y puede observarse en otros grandes centros urbanos del país, como así también a nivel mundial, es importante destacar que la experiencia local está marcada por una serie de características distintivas que complejizan el análisis. Desde una perspectiva reduccionista podemos señalar tres grandes factores clave. En primer lugar, la existencia de un sistema de vivienda bimonetario, donde las viviendas se comercializan en dólares estadounidenses mientras que los costos de construcción y los ingresos se denominan en pesos argentinos. En segundo lugar, el auge especulativo en la construcción que llevó a que, por ejemplo, en el año 2016 la mitad de la superficie autorizada se destinó a la construcción de viviendas multifamiliares de lujo para personas de altos ingresos, generando un fuerte desacople entre la oferta de vivienda y la demanda. En tercer lugar, políticas públicas urbanas que no han logrado revertir la tendencia del déficit habitacional creciente.

Como se detalla en el siguiente apartado, muchos de los desafíos yacen en una oferta de vivienda que no se corresponde con la demanda real. Además, la casi inexistencia de créditos hipotecarios accesibles y la falta de incentivos para promover el alquiler limitan aún más el acceso a la vivienda formalizada. Estos factores contribuyen a un desacople significativo entre los ingresos de las personas y el valor del metro cuadrado o los precios de alquiler, dificultando tanto la compra como el alquiler de viviendas en un contexto de aumento del stock habitacional.

En este contexto, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) se destaca por implementar múltiples instrumentos progresistas destinados a facilitar el acceso a la vivienda, fomentar la oferta y garantizar el derecho a una vivienda digna para los hogares más vulnerables. Aun así, existen desafíos en su implementación. Por un lado, carecen de una coordinación general que las integre bajo una perspectiva unificada; por otro lado, su nivel de reglamentación y aplicación es limitado, y suelen centrarse en políticas de vivienda sin considerar aspectos clave del desarrollo urbano. Esto último, referido a la falta de una política integral, genera desigualdades en el acceso a servicios, infraestructura y oportunidades, perpetuando situaciones de segregación socioespacial.

Las tendencias observadas en el acceso a la vivienda pueden afectar de manera desproporcionada a las personas dependiendo de sus niveles de ingresos, su capacidad adquisitiva e incluso ante otras condiciones de vulnerabilidad social. Por ello, el déficit habitacional revela distintos matices y no puede reducirse solo a un indicador de cantidad y calidad del stock construido. Esto sugiere la idea de fragilidad habitacional, un concepto propio de los hogares que resulta de considerar variables propias de la condición habitacional como el hacinamiento o la tenencia precaria, pero también variables propias de la autonomía del hogar como el nivel de ingreso y la desocupación de los jefes de hogar. Este concepto de fragilidad habitacional, poco explorado en la bibliografía, reconoce que el acceso a la vivienda puede ser subestándar o bien puede existir en calidad suficiente, pero estar expuesto al riesgo de perderla, como por ejemplo inquilinos desocupados o jubilados con bajos ingresos.

Por lo expuesto, son muy diversas las expresiones de fragilidad habitacional que pueden encontrarse en la población, en particular para los sectores más vulnerables. Empezando por la situación de calle, pasando por hogares que habitan en asentamientos informales, hasta considerar hogares inquilinos y hogares con casa propia, se puede reconocer que cada situación conlleva niveles de inestabilidad y vul-

nerabilidad diferentes en el acceso a la vivienda, en otras palabras, de fragilidad habitacional. Intuitivamente se puede imaginar una suerte de espectro de fragilidad habitacional, en el que en un extremo se ubican hogares que gozan de mayor estabilidad y autonomía, y las situaciones de mayor precariedad con alta inestabilidad y vulnerabilidad se ubican en el extremo opuesto. Es importante destacar que existen interrelaciones entre diferentes situaciones de fragilidad habitacional, donde las dificultades para acceder o mantener una vivienda propia o alquilada pueden llevar a una mayor dependencia de soluciones habitacionales más frágiles y hasta incluso la falta de vivienda, derivando en un ciclo de vulnerabilidad difícil de romper.

Por lo expuesto, se propone analizar el estado actual de cuatro situaciones de acceso (o no acceso) a la vivienda, con sus propias expresiones de fragilidad habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello, se examina en profundidad cuál es el estado de cada una de estas situaciones, y se evalúan las políticas desarrolladas al respecto en los últimos 10 años en la ciudad. El fin último es identificar oportunidades de mejora en el abordaje actual promoviendo que las personas puedan reducir progresivamente sus niveles de fragilidad habitacional mediante un enfoque integral del acceso a la vivienda.

Frente al panorama de fragilidad habitacional en CABA que se complejiza en un contexto de crisis socioeconómica, el GCBA ha orientado su enfoque de política pública en los últimos 10 años intencionalmente a abordar cuatro grandes situaciones o expresiones de la problemática del acceso a la vivienda. Éstas son la integración socio-urbana de barrios populares; la emergencia de las personas en situación de calle; las políticas dirigidas al mercado de alquiler; y los programas diseñados para promover el acceso a la vivienda propia. Los siguientes capítulos de este informe se organizan intencionalmente bajo estas cuatro situaciones y líneas de acción de la política pública, buscando una integralidad e interrelación entre ellas, pero también ofreciendo un análisis particularizado para cada una de ellas.



Figura 2. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://forbes.pe/actualidad/2024-07-10/buenos-ai-res-es-la-mejor-ciudad-de-latinoamerica-para-vivir-segun-the-economist> (14 de Octubre de 2024).

Motivación del Informe

El Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHyH) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) es responsable de diseñar, coordinar y ejecutar políticas públicas orientadas al desarrollo humano y la mejora del hábitat urbano. Su misión fundamental es promover el bienestar social y la calidad de vida de los habitantes de la ciudad mediante programas que abordan áreas críticas como la inclusión social, el acceso a la vivienda, la atención a personas vulnerables, el desarrollo comunitario y la mejora del entorno urbano. Para lograrlo, el MDHyH colabora estrechamente con organismos estatales, el sector privado y organizaciones sociales.

A pesar de los esfuerzos del GCBA, a través del MDHyH y sus dependencias, persisten brechas significativas y barreras para el acceso a la vivienda, exacerbando la vulnerabilidad de ciertos sectores poblacionales. Esto subraya la necesidad apremiante de diseñar, implementar y monitorear programas y estrategias que aseguren el derecho a una vivienda digna y contribuyan al desarrollo socioeconómico y cultural del territorio urbano.

En colaboración continua con CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe -, se ha encargado este informe para describir la situación actual del acceso a la vivienda y proporcionar fundamentos para futuros programas destinados a reducir el déficit habitacional.



Figura 3. Villa 31, Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://pulitzercenter.org/stories/ahead-argentin-as-election-politics-divide-buenos-aires-shantytown> (14 de Octubre de 2024).

El objetivo es analizar en profundidad el estado actual del acceso a la vivienda, identificar áreas de mejora y plantear líneas de acción concretas que puedan mejorar las condiciones de vida de la población en CABA.

Este trabajo pretende explorar las políticas implementadas hasta la fecha, identificando oportunidades de mejora y desafíos para los próximos años. Su propósito es ofrecer al MDHyH y a CAF un análisis exhaustivo de la situación habitacional en la ciudad, subrayando las oportunidades y retos que enfrenta. Este informe no solo busca informar, sino también promover un diálogo estratégico para priorizar las acciones futuras del Ministerio en materia de vivienda.

El informe se estructura en una descripción general del acceso a la vivienda y las tendencias del mercado inmobiliario en CABA, seguido de cuatro secciones que abordan situaciones y segmentos específicos de la población: la situación de calle, la integración socio-urbana en barrios populares, la vivienda en alquiler y el acceso a la vivienda propia. Cada sección examina la problemática, presenta indicadores clave, revisa las políticas y programas implementados en la última década, y destaca los desafíos y oportunidades para mejorar las condiciones habitacionales en la ciudad. Finalmente, el informe concluye con recomendaciones derivadas del análisis realizado, proponiendo acciones concretas para avanzar hacia una mejora significativa en el ámbito habitacional de CABA.

Situación de calle



Figura 4. Playón de Chacarita - Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).

Nota 2. Estado de situación sobre acceso a la vivienda.
Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Estado de situación

El GCBA lleva a cabo un relevamiento sobre las personas en situación de calle desde el año 1997. Los resultados de este censo muestran una relativa estabilidad en los números a lo largo de los años, en el orden de las 1.000 personas en esta condición, aunque con una clara tendencia de suba luego de la crisis vinculada a la pandemia causada por el COVID-19 (Gráfico 1).

Según los últimos datos disponibles (DGEyC; MDHyH, 2023), se contabilizaron 3.511 personas en situación de calle, lo que representa un aumento del 34 % con respecto al año anterior. La mayoría de ellos, el 64,6 %, se encuentra atendida en Centros de Inclusión Social (CIS), mientras que el 35,4 % permanece en la vía pública.

Gráfico 1. Personas en situación de calle, sin contemplar personas en Centros de Inclusión Social. Serie 1997-2023.



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) (1997-2023)²

Esta población es predominantemente masculina (74,4 %) y mayor de 18 años (82,5 %). El 60,6 % de las personas reveladas y encuestadas declararon estar en situación de calle desde hace más de un año, lo que sugiere una persistencia en esta condición.

Considerando la población total de CABA, esto indica una tasa de personas en situación de calle aproximada de 0,4 cada 1.000 habitantes. Este número es similar al que tienen ciudades como Londres (0,4) o Madrid (0,2). Sin embargo, se muestra cierta distancia de lo que sucede en ciudades centrales de países limítrofes, como San Pablo que tiene una tasa de 4,3 cada 1.000 habitantes o la Región Metropolitana de Santiago de Chile, con 1,5 cada 1.000 habitantes.

² La comparación de series largas reviste de cierta dificultad ya que el censo sufrió diversos cambios en la unidad de análisis a lo largo de las últimas dos décadas.

Luego de una fuerte demanda de organizaciones sociales, en el año 2021 el Gobierno porteño comenzó a considerar en el relevamiento a las personas que duermen en los Centros de Inclusión Social (CIS) o paradores. Los resultados del relevamiento desde entonces muestran un incremento significativo en el año 2023, que representa una variación interanual de 34,5 %. Esta decisión conceptual-metodológica permitió visualizar y analizar la distribución de la población viviendo en la calle. Las cifras dan cuenta de que, si bien la población estrictamente durmiendo en la calle en la noche del relevamiento se mantuvo relativamente estable, la población que debieron atender los CIS³ fue en aumento.

El aumento de la población en situación de calle no puede atribuirse a un fracaso en los programas implementados, sino que está también relacionado con la agudización de la crisis económica y la creciente crisis habitacional. Estos datos resaltan la necesidad de estudiar de manera integral la situación de calle, con foco en las causas subyacentes de este fenómeno, para facilitar la toma de decisiones informada en política pública.

Políticas y programas vinculados

El abordaje de la situación de calle por parte del GCBA ha estado marcado por una serie de programas y políticas diseñados para enfrentar este desafío social. Aunque se han realizado esfuerzos para consolidar estas políticas bajo un mismo organismo ejecutor, la ejecución de muchos de estos programas sigue siendo fragmentada y dispersa entre diferentes áreas gubernamentales.

Desde la adquisición de autonomía jurisdiccional por parte de la Ciudad en 1997, se han implementado diversas iniciativas para abordar el creciente número de personas sin hogar.

En ese sentido, se creó el Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional, y se promulgó la Ley No. 114 para proteger los derechos de niños y adolescentes en la Ciudad. A partir del año 2007, la atención social se centralizó en una Dirección de Atención Inmediata, y se declaró una emergencia habitacional mediante la Ley No. 1408, prorrogada varias veces hasta el año 2010.

El principal programa porteño vigente que aborda la problemática es el “Atención para Familias en Situación de Calle”, establecido por el Decreto 690/06. Este programa otorga subsidios exclusivamente destinados a la vivienda a personas en situación de calle, aunque los requisitos para acceder al mismo son restrictivos y suelen dejar fuera a quienes más lo necesitan. Este subsidio, además, es transitorio y no cubre completamente los costos de un alquiler en el mercado formal, lo que perpetúa la dependencia de alojamientos temporales y el ciclo de inestabilidad habitacional.

Otro programa importante implementado por el GCBA es “Buenos Aires Presente” (BAP), que brinda atención primaria y acompañamiento a las personas en situación de calle. Bajo este programa, se establecen Centros de Integración Social (CIS o paradores) donde las personas en situación de vulnerabilidad pueden pernoctar. Durante los meses de invierno, estos centros se refuerzan con el “Operativo Frío”, que proporciona plazas adicionales en paradores, así como alimentos, ropa de abrigo y elementos de higiene. Sin embargo, muchos optan por no utilizar estos centros debido a problemas de seguridad y limitaciones de acceso.

³ Los Centros de Inclusión Social (CIS) son una de las políticas llevadas adelante por el GCBA para dar respuesta a la situación de calle. Son espacios que tienen como objetivo brindar a las personas en situación de calle un espacio de contención integral para promover su reinserción social. Los CIS cubren las necesidades más inmediatas de alojamiento, alimentación e higiene.

Desafíos y oportunidades

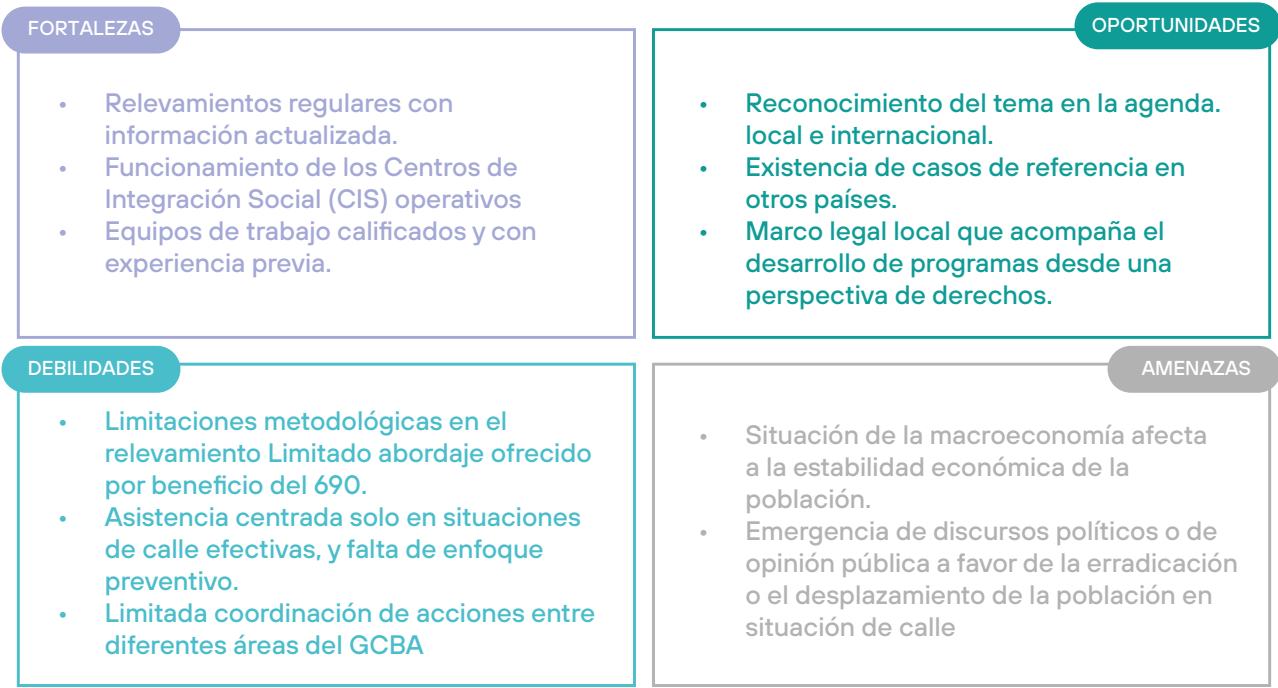


Figura 1. Desafíos y oportunidades.

Actualmente, existe un valioso capital humano en los abordajes que se ofrecen en la ciudad, como la experiencia generada a través de la implementación de los CIS y otros mecanismos de acompañamiento y atención de la emergencia de la situación de calle. Sin embargo, un desafío importante radica en la efectiva implementación de las normativas vigentes. A pesar de la existencia de leyes y regulaciones destinadas a proteger los derechos de las personas en situación de calle, su aplicación puede verse obstaculizada por la falta de recursos, la burocracia administrativa y la falta de coordinación entre las diferentes áreas gubernamentales. Es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación, derivación y gestión de casos, junto con una adecuada supervisión y control, para garantizar el cumplimiento de estas normativas y asegurar que las políticas públicas sean efectivas y equitativas.

Los programas existentes tienden a abordar únicamente las necesidades inmediatas de las personas en situación de calle. El desafío es ampliar el enfoque más allá de soluciones de emergencia y transitorias, y desarrollar estrategias que promuevan la inclusión social y la autonomía de estas personas. Si bien es fundamental brindar asistencia y refugio a las personas en situación de calle, es igualmente importante abordar las causas subyacentes de este fenómeno, como la falta de acceso a empleo, educación y vivienda adecuada. Por ello, aplicar un enfoque de prevención representa una oportunidad para fortalecer los esfuerzos actuales.

Es necesario comprender mejor las causas subyacentes de este fenómeno, y desarrollar estudios o implementar mecanismos de recopilación de información sobre la población en situación de calle que permitan identificar causas significativas sobre las cuales actuar.

Asimismo, se requiere una mayor inversión en programas de prevención, detección y atención temprana, complementados por la promoción de políticas de inclusión social y desarrollo comunitario.

En este sentido, explorar enfoques innovadores como el Housing First podría ofrecer nuevas oportunidades para abordar la situación de calle de manera más efectiva. Este enfoque, que prioriza el acceso a vivienda estable como primer paso hacia la reintegración social, ha demostrado ser exitoso en varias ciudades del mundo y podría adaptarse para su implementación en CABA. Algunos ejemplos exitosos se han implementado a nivel nacional en Irlanda; en Helsinki, Finlandia; en Odense, Dinamarca; y a nivel latinoamericano, en el proyecto Vilas Reencontro en São Paulo y el programa Vivienda Primero en Santiago de Chile, entre otros.

Este modelo puede implementarse de diversas maneras, no solo construyendo nuevas viviendas, sino también reutilizando y poniendo en valor viviendas ociosas preexistentes, reacondicionando refugios transitorios y convirtiéndolos en viviendas permanentes, o a través de asociaciones público-privadas y con el tercer sector para motivar proyectos de estas características.

En CABA ya existen experiencias exitosas de reutilización de inmuebles implementadas en conjunto con organizaciones sociales. Por ejemplo, el Programa Autogestionario de Vivienda Transitoria (PVT) proporciona un marco físico para las familias que participan en procesos colectivos autogestionarios. Los PVT son considerados una mejora respecto a las políticas de emergencia habitacional, como la provisión de hoteles y subsidios, ya que ofrecen alojamiento transitorio a familias organizadas en

cooperativas de vivienda mientras construyen su vivienda definitiva a través de procesos de autogestión.

Un ejemplo destacado es el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), que sugiere utilizar edificios desocupados del estado y del sector privado para crear un banco de inmuebles destinados a este fin. En 2003, el MOI propuso al Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) la transferencia de estos inmuebles a cooperativas para su uso en vivienda transitoria o definitiva. La primera operación bajo esta normativa fue la compra de un inmueble en San Telmo para establecer un PVT en la ex clínica de la Av. Independencia 947/955. Además de proporcionar alojamiento a 30 familias, el proyecto incluye un programa de atención primaria de salud coordinado con el CESAC N° 15 y un emprendimiento productivo.

Por último, existen amenazas del contexto que hacen clave reforzar la idea de formular e implementar una política integral, definiendo una postura clara ante la problemática y alineándose con la idea de reducir la fragilidad habitacional en la población, fomentando la autonomía y la estabilidad de los hogares porteños.

Integración socio-urbana



Figura 5. Barrio 20 – Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).

Estado de situación

Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), a diciembre de 2023, CABA contaba con un total de 49 asentamientos informales, villas y núcleos habitacionales transitorios, también denominados en su conjunto como barrios populares. Se estimó que unas 80.517 familias viven en 73.195 viviendas en estos barrios (RENABAP, 2023). Esto representa un 9,3 % de incremento respecto al primer relevamiento de RENABAP en el 2018.

Los barrios populares en CABA representan una parte significativa de la realidad urbana y social de la ciudad. Estos barrios han surgido y crecido debido a la migración interna y externa, la falta de acceso a viviendas formales y asequibles, y la búsqueda de oportunidades laborales. Los barrios populares ocupan una superficie relativamente pequeña en comparación con el total de la ciudad, pero presentan una alta densidad poblacional. Están distribuidos principalmente en la zona sur de la ciudad (Comunas 4, 8 y 9), aunque también existen asentamientos importantes en el centro y norte (como la Villa 31 en Retiro).

Las condiciones habitacionales de quienes residen en estos espacios son críticas. Entre ellas, no poseen conexiones eléctricas regulares (71,43 %) ni provisión de agua formal (89,8 %), no tienen seguridad en la tenencia (100 %) y afrontan diversas vulneraciones de derechos en cuanto el acceso a los servicios urbanos, educación y salud.

La autoproducción de viviendas en barrios populares representa una de las principales estrategias de acceso a la vivienda por parte de los grupos sociales de menores ingresos.

El 80,98 % de los hogares declaran ser dueños de su vivienda, mientras que tan solo el 14,78 % alquila su vivienda, y el resto accede a una vivienda prestada. En todos los casos la fragilidad habitacional es alta, en primer lugar, por los niveles de precariedad en los servicios y los materiales de la mayoría de las viviendas, pero fundamentalmente por la falta de seguridad de tenencia, tanto para viviendas propias y más aún para viviendas en alquiler.

En los barrios registrados en el RENABAP, es posible solicitar el Certificado de Vivienda Familiar (CVF), que es un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio. Este certificado permite a los residentes solicitar la conexión de servicios como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; obtener la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL); realizar peticiones ante organismos públicos; y acceder a prestaciones de salud, previsionales y educativas. Además, el CVF acredita que las familias y personas efectivamente habitan en el barrio, demostrando su domicilio y antigüedad, siendo así en una herramienta de reconocimiento oficial. Sin embargo, de las 73,195 viviendas que existen en barrios populares de CABA, solo el 37,81% cuentan con el CVF (RENABAP, 2023).

En las décadas de 2000 y 2010, gracias a un recupero económico post-crisis de 2001 y el surgimiento de políticas de inclusión social, hubo avances de urbanización y mejora de infraestructura en barrios populares. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 exacerbó las condiciones de vulnerabilidad en estos barrios, destacando la necesidad urgente de mejoras en infraestructura y servicios básicos.

De los 49 barrios en CABA, cuatro se encuentran en procesos de intervención para su integración. Rodrigo Bueno con una población de 2.665 personas, 996 familias estimadas, y 563 Viviendas censadas en 2016; Playón de Chacarita, con una población de 2.764 Personas, 1.042 familias estimadas, que habitan 513 viviendas censadas en 2016; Barrio 20 (ex villa 20) en el que habitan 27.990 personas aproximadamente, 9.116 familias estimadas, en 4.559 viviendas relevadas en 2016 (IVC, Censos 2016); y Barrio Padre Carlos Mujica (ex villa 31 y 31 bis) con una población de 40.203 habitantes estimadas conformando 10.536 hogares (Secretaría de Integración Social y Urbana del GCBA, 2017). Esto representa apenas el 26 % aproximado del total de las familias que habitan en barrios populares en CABA.

Políticas y programas vinculadas

Aunque existen hitos relevantes de urbanización e integración anteriores al período 2016-2022, como por ejemplo el proyecto Barrio Parque Donado-Holmberg que relocalizó el Sector 5 de la ex AU3, desde 2016 el GCBA ha llevado a adelante cuatro grandes intervenciones bajo un paradigma integral y único de integración de los barrios a la trama formal de la ciudad e integración social de sus comunidades. Estas intervenciones fueron denominadas Procesos de Integración Socio Urbana (PISU) y se llevaron adelante en barrio Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita (también conocido como barrio Fraga), Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villa 31 y 31 bis) y Barrio 20 (antes Villa 20)⁴.

Los PISU en estos barrios populares se destacan por su impacto y magnitud de las obras implementadas, que fueron acompañadas por estrategias complementarias de abordaje territorial y acompañamiento social.

Es así como el PISU implicó el diseño y ejecución de relevamientos y diagnósticos socioespaciales, la definición de criterios adecuados para la construcción de viviendas nuevas, el mejoramiento de viviendas existentes, la apertura y consolidación de vías públicas, la provisión de equipamiento urbano, la mejora y consolidación del espacio público y la provisión de infraestructura de servicios básicos, entre otros aspectos. Esto significó también la conformación de múltiples equipos especializados en la temática y una estructura organizacional que responde a las necesidades de las políticas implementadas.

En el marco de estas intervenciones, es significativo y notable la cantidad de viviendas producidas en y para asentamientos informales. Desde el inicio de la implementación de esta política sociourbana en 2015 a la actualidad, la construcción de viviendas se vio en magnitud significativamente mayor que en períodos anteriores.

Tan solo en el período 2015-2022, se produjeron en total 5.997 viviendas⁵. Este número contempla viviendas nuevas ejecutadas por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en el barrio Rodrigo Bueno (611), en el Playón de Chacarita (678), en el barrio Papa Francisco (1.665); y 1.166 viviendas en el Barrio Mugica, construidas por la ex Secretaría de Integración Social y Urbana porteña.

⁴ Más allá de la Ley 148 (1998) que señala la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios, cada uno de los procesos contó con legislación particular: Ley 6129/2018 del Barrio Carlos Mugica, Ley 5705/2016 de Barrio 20, Ley 5798/2017 de Rodrigo Bueno y Ley 5799/2017 de Playón de Chacarita.

⁵ Expertos coinciden en que las cifras oficiales sobre construcción de vivienda social suelen ser difíciles de comparar ya que a menudo las obras inician con un gobierno pero se inauguran con otro (incluso modificando a los destinatarios originales). Si bien el período 2015-2023 no alcanzó los niveles históricos de promedio de vivienda por año de 1973-1975 (2167), es novedoso y destacable la cantidad de viviendas producidas en y para asentamientos.

Además de la construcción de viviendas vinculadas a los distintos PISU, se construyeron 1.877 para llevar adelante las relocalizaciones vinculadas a la recuperación del Camino de Sirga en el marco de actuación de ACUMAR.

Adicionalmente a la relocalización de familias en vivienda nueva, se han explorado estrategias innovadoras para mejorar las condiciones habitacionales de las familias a través de programas de mejoramiento de vivienda. En barrios como Barrio 20, se llevó adelante un Programa de Canje. El canje fue una operatoria de relocalización

y movilidad habitacional dentro del mismo Barrio 20: una familia que vivía en una vivienda no afectada por intervenciones pero que quería acceder a una vivienda en Papa Francisco (sector de viviendas nuevas) o bien a Crédito para la compra de una vivienda en otro sitio podía ofrecer su casa en canje para que se mudara otra familia del barrio. La regla era que la vivienda ofrecida en canje no debía estar afectada por el PISU y para ser elegida debía satisfacer las necesidades habitacionales correspondientes a la tipología familiar registrada en el Censo 2016 realizado en el mismo barrio.

Desafíos y oportunidades

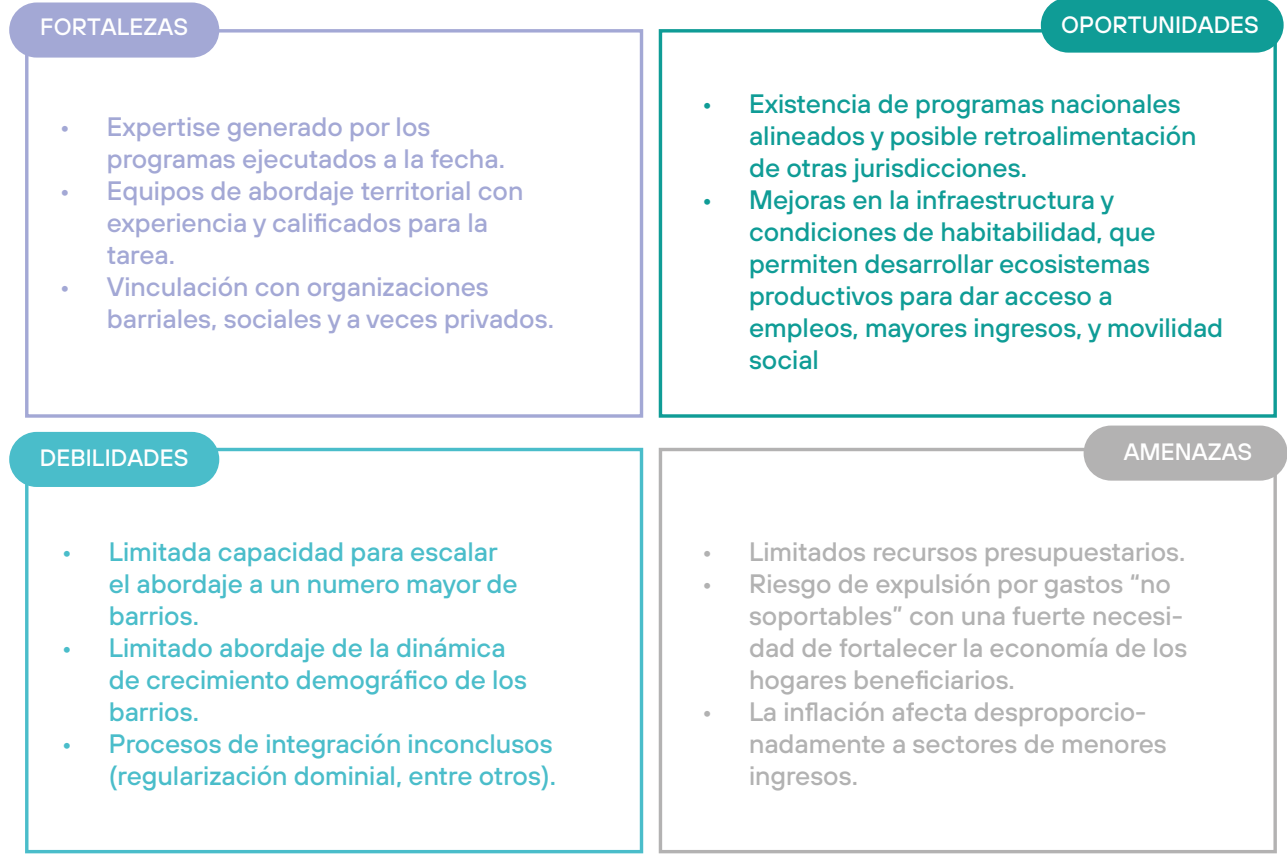


Figura 2. Desafíos y oportunidades.

© Artículo 2115 CCyC



Figura 6. Barrio 20 - Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).



Figura 7. Barrio 20 - Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).

Nota 2. Estado de situación sobre acceso a la vivienda.
Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

En el abordaje de integración socio-urbana en los barrios populares mencionados, es fundamental destacar varios aspectos importantes. La complejidad de los procesos de regularización dominial, que incluyen tanto las dimensiones socioeconómicas de los hogares beneficiarios como una alta carga burocrática y administrativa con diversos actores, ha impedido que las intervenciones lleguen a su conclusión. Por ello, es crucial continuar y profundizar el trabajo de regularización dominial para garantizar la seguridad jurídica de los habitantes y promover la inclusión social y urbana. Además, algunos barrios exhiben dinámicas de alquiler informal, lo que hace necesario abordar la situación de los inquilinos mediante la implementación de acciones que protejan sus derechos y promuevan la estabilidad habitacional.

En ese caso, es posible explorar alternativas a la regularización dominial clásica e implementar otros instrumentos. El Derecho Real de Superficie (DRS)⁶ puede ser una herramienta eficaz para la regularización dominial en los barrios populares de CABA. Este derecho permite al superficiario realizar construcciones sobre un inmueble ajeno o adquirir la propiedad de las construcciones existentes, coexistiendo así con la propiedad separada del titular del suelo. Esta modalidad ofrece la flexibilidad necesaria para adaptarse a las diversas realidades de los asentamientos informales. Mediante el DRS, los residentes pueden obtener un derecho seguro y transferible, que pueden hipotecar, usufructuar o incluso afectar al régimen de propiedad horizontal. Esto proporciona una solución legal y estructurada para la mejora de sus condiciones de vida, evitando la descapitalización del Estado que implicaría la transferencia plena del dominio a los particulares.

Si bien los hogares relocados a nuevas viviendas han podido o están en proceso de regularizar su situación, quienes permanecen en viviendas de las manzanas históricas del barrio continúan viviendo en condiciones de tenencia precaria. Esto genera situaciones de inequidad entre quienes han tenido la 'suerte' de ser relocados y aquellos que aún habitan los sectores históricos. El gran desafío radica en asegurar el acceso equitativo a los servicios públicos en estos sectores históricos, garantizando que todos los residentes tengan acceso a agua potable, electricidad, saneamiento y otros servicios esenciales. Por ejemplo, en el caso del Playón de Chacarita, una encuesta de percepción demostró que, del 63 % de las personas que reportaron una mejora en la prestación de electricidad, el 89 % reside en viviendas nuevas. Valores similares se observan para los servicios de agua, cloacas y desagües (ACIJ, 2024).

Por último, es fundamental replicar y escalar los abordajes exitosos en otros barrios de características similares, aprovechando las lecciones aprendidas y adaptando las estrategias a las necesidades y particularidades de cada comunidad. Las obras ejecutadas en los últimos 8 años, aunque significativas, sólo han beneficiado al 29,4 % del total de la población objetivo.

Estos desafíos se manifiestan a diversas escalas y requieren enfoques flexibles y adaptativos. Experiencias en otros países han demostrado que, en algunos casos, las políticas progresivas, incluso si no abordan todas las problemáticas de una sola vez, pueden generar resultados positivos. Por ejemplo, la construcción de nuevas viviendas suele implicar altos costos y largos tiempos de implementación.

No obstante, es posible implementar diversas iniciativas a corto y mediano plazo que complementen el objetivo final de construir nuevas viviendas.

Para mejorar rápidamente las condiciones de habitabilidad de las familias, una estrategia eficaz podría ser facilitar el acceso formal a líneas de financiamiento. Esto permitiría a las familias realizar mejoras adicionales en sus viviendas y satisfacer otras necesidades de consumo, aliviando de inmediato los gastos de reparación y mantenimiento. Estas acciones no solo mejoran la calidad de vida de las familias, sino que también contribuyen a la estabilidad económica y social de las comunidades.

En cuanto a la provisión y mejora de los servicios públicos, se pueden implementar soluciones específicas que generen un impacto tangible a corto plazo. Por ejemplo, mejorar la infraestructura de servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad puede tener efectos inmediatos en la calidad de vida de los residentes. Además, intervenciones puntuales en el espacio público, tales como la creación de áreas verdes, la mejora de la iluminación y la construcción de caminos seguros, pueden incrementar la integración, la movilidad y la seguridad, conectando mejor el barrio con el resto de la ciudad.

Aunque parciales, estas iniciativas pueden ser pasos significativos hacia un desarrollo urbano más inclusivo y equitativo, demostrando que incluso las acciones a menor escala pueden tener un impacto considerable cuando se ejecutan con una visión estratégica y a largo plazo.

Vivienda en alquiler



Figura 8. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://unsplash.com> (14 de Octubre de 2024).

Estado de situación

En línea con la tendencia regional⁷ CABA ha experimentado un notable incremento en la proporción de inquilinos, pasando del 22,2 % en 2001 a un 34,6 % en 2022. Este fenómeno se ve agravado por el significativo aumento del precio del alquiler, que entre 2019 y 2022 casi se duplicó en comparación con el ajuste por inflación (Gráfico 2).

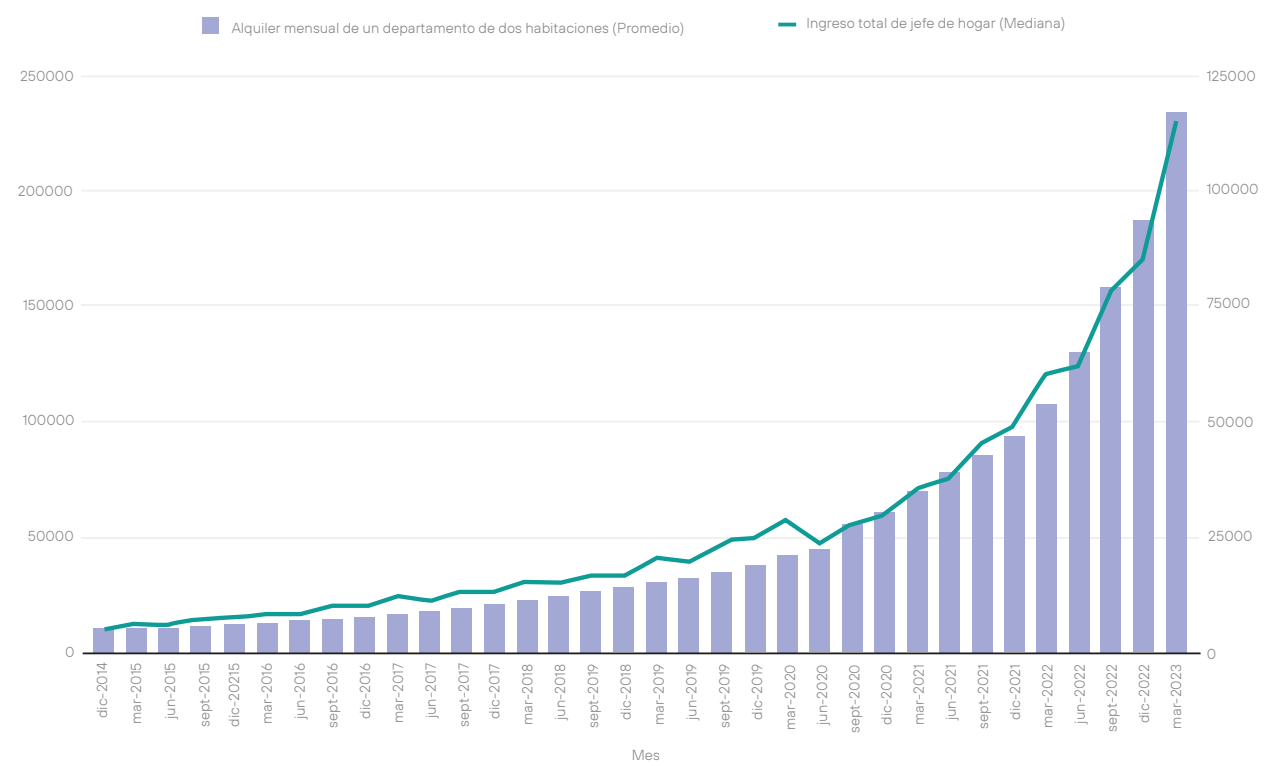
Gráfico 2. Evolución mensual del alquiler medio en S/M2 vs inflación mensual.



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por la Dirección General de Estadística y Censo de CABA, 2023 y datos disponibles en Zona-Prop Data, 2023.

Un análisis del comportamiento de los salarios durante el mismo período (2019-2022) revela que no han logrado seguir el ritmo del alza en los alquileres. En el mejor de los casos, apenas lograron mantenerse a la par, dejando a los inquilinos con una carga cada vez más pesada (Gráfico 3). Esta situación configura una tendencia preocupante: la asequibilidad de la vivienda en alquiler en CABA se está erosionando en relación con los niveles de ingresos generales.

Gráfico 3. Incremento del precio promedio del alquiler mensual de un departamento de dos habitaciones vs ingreso mediano total del jefe de hogar. CABA. Serie 2014-2023.



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por la Dirección General de Estadística y Censo de CABA, 2023.

En Argentina, la combinación del aumento del precio de las viviendas en alquiler y el estancamiento de los salarios ha generado un ciclo vicioso: una parte significativa del ingreso familiar se destina al pago del alquiler, lo que limita el ahorro y dificulta el acceso a la vivienda propia. Este fenómeno empuja a las familias a permanecer en el mercado de alquileres, incrementando aún más la demanda y, por ende, los precios. Para muchos, el alquiler se ha vuelto una forma de tenencia insegura y precaria, especialmente en un contexto de inestabilidad laboral y un mercado desregulado (Cañas Comas et al, 2021).

Lejos de optar por alquilar como una alternativa financieramente eficiente, muchas familias encuentran en el alquiler la única manera de satisfacer sus necesidades habitacionales. Esto afecta el perfil de hogar que suele asociarse al alquiler: si en previas décadas se asociaba el alquiler a grupos de población más dinámicos como los jóvenes, hogares unipersonales y hogares de bajo recursos, ahora observamos que este fenómeno se expande poco a poco e involucra otros estratos sociales. Entre quienes alquilan se observa una población más envejecida (EAH 2003; 2022), que alquila por períodos más largos y, dada la naturaleza heredable de la propiedad, muchos de los que alquilan ahora probablemente lo harán desde el nacimiento hasta la muerte (Spratt, 2022).

A su vez, el alquiler dejó de ser una opción principalmente asociada a las clases de bajos recursos: de 2003 a 2020, la proporción de hogares de ingresos medios que alquilaban aumentó del 26 % al 50 %, y para los hogares de ingresos altos, este porcentaje se incrementó del 15 % a casi el 30 % (EPH, 2020), generando aún más presión en el mercado de alquileres.

Estos datos deben interpretarse bajo la luz de dos procesos que se dieron en paralelo en ese período: la sanción de una nueva Ley de Nacional de Alquileres y las medidas vinculadas al alquiler durante la pandemia de COVID-19. La Ley Nacional de Alquileres N° 27.551 (2020), implementada en un intento por abordar la creciente crisis habitacional y equilibrar la dinámica entre inquilinos y propietarios, ha suscitado un intenso debate sobre sus efectos en el mercado inmobiliario. La ley, que extendió los derechos de los inquilinos y modificó las condiciones contractuales, coincidió temporalmente con una disminución en la cantidad de nuevas ofertas de alquiler y un aumento de precios.

Un análisis detallado de las métricas de oferta en el mercado inmobiliario, utilizando datos del portal Zonaprop, revela una complejidad adicional en la interpretación de estos efectos (Rosanovich, 2022). La tendencia en la reducción de la oferta comenzó significativamente antes de la sanción de la ley, evidenciando una reducción de nuevos avisos de oferta desde agosto de 2019, intensificándose tras las elecciones primarias de ese mismo año y la devaluación del peso. Este contexto sugiere que factores económicos y políticos preexistentes ya estaban influyendo en la oferta de alquileres antes de la implementación de la ley.

El análisis de las tendencias de stock y flujo de nuevos avisos indica que, después de una caída inicial al inicio de la pandemia y con la vigencia de la ley, el mercado comenzó a recuperarse gradualmente. Los datos muestran un aumento constante en las nuevas ofertas de alquiler hacia el tercer trimestre de 2020, manteniendo niveles similares a principios de ese año y, sorprendentemente, el stock de avisos se mantuvo en promedio equivalente a los niveles de 2018, superiores a cualquier momento entre 2015 y 2017 (Rosanovich, 2022). Sin embargo, las dudas respecto a la competitividad del índice de indexación ofrecido por la ley en un contexto de elevada inflación llevó a que en 2021 la cantidad de propiedad en venta triplique la cantidad ofertada en alquiler (25.535 vs. 76.604), alcanzando los stocks máximos y mínimos históricos respectivamente.

Los resultados mixtos de la aplicación de ley, su limitada aplicabilidad y el gran consenso de actores del sector inmobiliario y político sobre cómo la Ley de Alquileres desincentiva la oferta, a finales de 2023 fue suspendida mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), sin reconocer los derechos conquistados por los inquilinos que contribuyen a aumentar la accesibilidad y asequibilidad de la vivienda.

Políticas y programas vinculados

Las políticas de alquiler implementadas por el GCBA en los últimos años han buscado abordar los desafíos relacionados con la accesibilidad en el mercado de alquileres. En abril de 2015, lanzó el programa Alquiler se Puede (ASP), con el propósito de facilitar el acceso al mercado formal de alquileres para las familias porteñas. Este programa ofrecía diversas líneas de financiamiento y asistencia, incluyendo préstamos de hasta cinco meses del valor del alquiler con tasas de interés bajas y plazos medianos. También proporcionaba opciones de garantías bancarias y ahorro previo para las familias que trabajaban informalmente.

En la práctica, el ASP enfrentó varios obstáculos: las inmobiliarias no aceptaban las garantías bancarias ofrecidas, y los precios indicativos del programa estaban por debajo de los valores de mercado. A pesar de las expectativas iniciales, los datos (CELS, 2016) muestran que el ASP ha tenido un alcance limitado, con solo 148 créditos entregados y un bajo porcentaje del presupuesto ejecutado. La opción de créditos para alquilar resultó poco efectiva, ya que las familias debían pagar el alquiler y reembolsar el préstamo, lo que agravaba su situación financiera. Por otro lado, los límites de edad para acceder al programa representaban una barrera significativa.

En 2018, el programa Alquiler se Puede (ASP) fue sustituido por el programa "Garantía BA", que ofrecía una bonificación de hasta el 30 % del costo del seguro de caución asociado al programa. Sin embargo, con la llegada de la pandemia y las restricciones impuestas por el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), las inscripciones manuales al programa se volvieron difíciles.

En respuesta a esta situación, el programa fue reconsiderado y relanzado en diciembre de 2021 bajo el nombre "Garantía +Fácil". Esta nueva modalidad implica que los inquilinos se postulen y que el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) realice una evaluación en función de la composición del hogar y los ingresos declarados, otorgando descuentos de hasta el 70 % en el costo del seguro de caución. Desde 2018, el IVC también ha establecido espacios de asesoramiento gratuito y mediación entre inquilinos, inmobiliarias y propietarios en las diferentes Comunas, además de ofrecer certificación de firmas para la rubricación de contratos de forma gratuita.

En 2022, el IVC sumó un tercer programa denominado Refacción + Fácil. El mismo otorga un crédito a propietarios que quieran refaccionar una vivienda para ponerla en alquiler o, a inquilinos que, previo acuerdo con el dueño/a, quieran refaccionar la vivienda que habitan. Con este programa, se busca aumentar la oferta de viviendas en el mercado de alquiler a partir de un crédito para la puesta en valor de unidades.

Como programa complementario, en 2023 se lanzó Alquiler + Fácil, un programa que brinda financiamiento a inquilinos, a través de un crédito que otorga el IVC por un monto de hasta 3 meses el precio mensual de alquiler para financiar los gastos iniciales que requiere alquilar una vivienda.

Desafíos y oportunidades

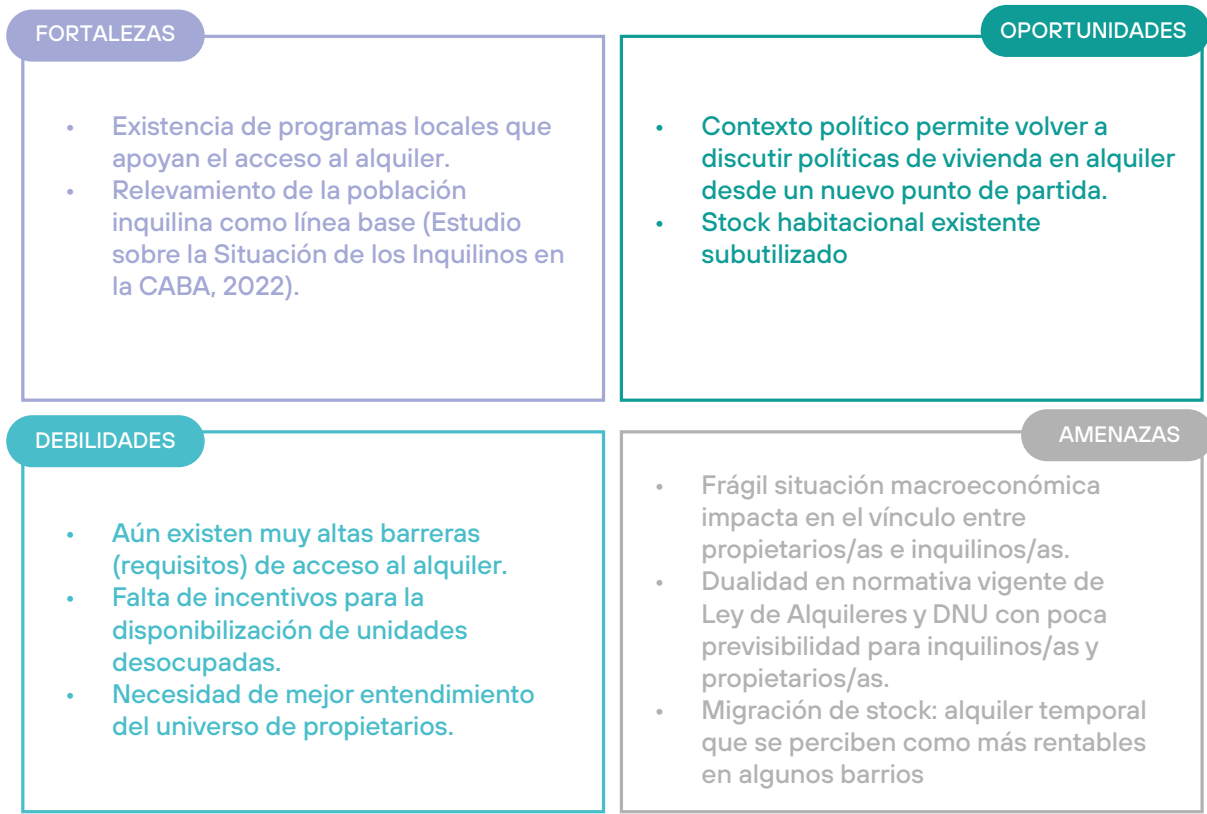


Figura 3. Desafíos y oportunidades.

El GCBA ha mostrado visibles esfuerzos por abordar esta problemática y ha desplegado diversos programas. Sin embargo, la coyuntura actual respecto a las sucesivas discusiones sobre la reforma de la Ley de Alquileres combinado con el contexto macroeconómico afectan severamente el mercado de alquileres y consecuentemente las condiciones en las que los inquilinos pueden acceder a los mismos. Aun así es posible identificar oportunidades para fortalecer el acceso al alquiler.

El primer desafío implica considerar no solo a los inquilinos sino también a los propietarios, por ejemplo, complementando los subsidios de alquiler con políticas de promoción que ofrezcan también beneficios a los propietarios. Si bien Refacción +Fácil buscó avanzar en ese sentido, se podría avanzar en la implementación de incentivos fiscales

o créditos para los propietarios que ofrecen alquileres asequibles, así como la simplificación de los procesos administrativos asociados con la propiedad de viviendas destinadas al alquiler. Al mismo tiempo, programas como ASP han abordado los costos del mercado de alquiler desde una perspectiva de financiamiento estatal, en lugar de enfocarse en regular o reducir dichos costos en la dinámica propia del mercado.

En segundo lugar, es crucial explorar políticas que no sólo aborden las barreras de acceso a la vivienda, sino también las de permanencia. Esto implica, en conjunto con políticas que mejoren el acceso como Garantía + Fácil, la implementación de medidas de protección contra desalojos injustos, la regulación de los aumentos de alquiler, y la promoción de contratos de arrendamiento estables y de largo plazo.

Finalmente, para los sectores de inquilinos en situación de fragilidad habitacional o sin recursos para permanecer en el mercado formal de alquiler, se sugiere explorar alternativas de alquiler social, como la creación de cooperativas de vivienda o la implementación de programas de alquiler con opción a compra. Otra alternativa, es impulsar el desarrollo de stock habitacional propio para la vivienda en alquiler. Esto podría lograrse mediante la construcción de viviendas sociales o la conversión de propiedades existentes en unidades de alquiler asequibles. Estas estrategias tienen potencial para garantizar el acceso a viviendas en alquiler más asequibles para aquellos con ingresos más bajos contribuyendo a construir un sistema de vivienda más inclusivo y equitativo.

Actualmente, existen ejemplos exitosos de estrategias implementadas por organizaciones de la sociedad civil que podrían replicarse en colaboración con el GCBA. Un caso notable es el de Hábitat para la Humanidad y su proyecto Estela de Esperanza, destinado a ofrecer una solución para familias que viven en situaciones de alquileres precarios. Estela de Esperanza recuperó un espacio deshabitado en la ciudad y lo transformó en nueve departamentos que se alquilan formalmente a familias provenientes de conventillos, inquilinatos o pensiones.

El proyecto se basa en dos enfoques principales: primero, ofrecer residencia por un plazo de tres años con un subsidio escalonado, permitiendo a las familias recuperar empleo e ingresos. Segundo, crear y poner en funcionamiento una red de soporte para capacitación, inserción laboral y generación de ingresos junto a organizaciones especializadas. De esta forma, se espera que las familias del programa adquieran más herramientas para acceder a una situación habitacional segura y estable. Este proyecto ha recibido diversos premios internacionales por su impacto e innovación.

Acceso a la vivienda propia



Figura 9. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada del Gobierno de Argentina.

Nota 2. Estado de situación sobre acceso a la vivienda.
Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Estado de situación

En la última década, el mercado inmobiliario de la CABA experimentó fluctuaciones significativas. Si en el 2018 se alcanzaron máximos históricos para la década de transacciones de compra-venta, como consecuencia de la implementación de políticas de crédito hipotecario para la clase media con la incorporación de los créditos UVA, en el año 2020, el mercado sufrió un derrumbe histórico debido a la pandemia de COVID-19. No es hasta el 2023 que se pueden observar señales de recuperación.

Estas fluctuaciones en las transacciones muestran como contracara una constante: una dificultad creciente de las familias para acceder a una vivienda. Por ejemplo, la cantidad de sueldos necesarios para adquirir una casa ha aumentado notablemente entre 2015 y 2021 en todas las zonas de la Ciudad (Gráfico4). En la zona norte, el número de sueldos necesarios pasó de 12 a 23, mientras que en el centro y sur, la cantidad aumentó de 13 a 23 y de 13 a 19, respectivamente. Este aumento drástico ilustra la creciente dificultad para acceder a la vivienda propia, ya que los precios inmobiliarios superan con creces los ingresos de las familias.

Gráfico 4. Años de ingresos necesarios para poder acceder a 1 propiedad de 2 ambientes y 50m2 en CABA para los años 2015 y 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). EAH 2015; 2021.

Políticas y programas vinculados

En materia de acceso a la vivienda propia, los últimos diez años de la política nacional estuvo vinculado a avances legislativos locales y a políticas nacionales.

Con respecto a los avances normativos, se destaca la Ley de Vivienda Asequible, aprobada en 2018 y reglamentada en 2024. Esta ley tiene como objetivo fomentar la oferta de inmuebles de vivienda única familiar para la compra o alquiler por parte de grupos familiares de sectores medios. Para ello, se estableció un marco normativo que responde a la demanda habitacional y está orientado a impulsar el desarrollo de emprendimientos que potencien la capacidad de pequeños y medianos desarrolladores. Estos desarrolladores, como agentes dinamizadores de la economía, pueden generar un círculo virtuoso que fomente la creación de empleos, el desarrollo económico y el crecimiento de zonas urbanas. Las herramientas de la ley se centran principalmente en exenciones impositivas y exenciones al derecho de construcción. Este régimen de vivienda asequible es aplicable a cualquier zona de la ciudad, y puede implementarse intencional y favorablemente por ejemplo para la construcción en lotes vacantes como es el caso del desarrollo del Barrio Olímpico en la zona sur de la ciudad.

En 2023, se aprobó el Régimen de Co-vivienda, destinado a personas en situación de vulnerabilidad y afectadas por el déficit habitacional. Este régimen permite que organizaciones sociales, como cooperativas, mutuales, fundaciones, fideicomisos y otras asociaciones sin fines de lucro, presenten proyectos de co-vivienda ante el IVC. Los proyectos pueden utilizar terrenos en desu-

La especulación en el mercado inmobiliario en CABA puede ser uno de los factores que explican este suceso. Como señala Socoloff, las secuelas de la crisis económica argentina de 2001 provocaron un aumento sustancial en el desarrollo inmobiliario en CABA, como lo demuestra la solicitud de más de 150.000 permisos de construcción entre 2003 y 2012 o el aumento en la oferta habitacional fue del 15% en el periodo intercensal 2010-2022. Cabe destacar que, para 2016, casi la mitad de la superficie autorizada se destinó a la construcción de viviendas multifamiliares de lujo para personas de altos ingresos. Contrariamente a las expectativas, esta expansión de la oferta residencial privada y la densificación no produjo mejoras en el acceso a la vivienda. (Socoloff, 2019)

Esto se combina con un mercado de créditos hipotecarios de bajo nivel de incidencia, atribuible principalmente a las recurrentes crisis económicas y los altos índices de inflación de los últimos años. La última experiencia en la concesión de créditos está relacionada con el sistema denominado Unidad de Valor Adquisitivo (UVA) que, iniciada en 2016, tuvo un alcance limitado en términos de cantidad de beneficiarios⁸.

⁸ La incertidumbre ante la crisis cambiaria, los saltos abruptos en la cotización del dólar, y riesgo a posible desacople entre la inflación y los ingresos de los deudores, que aumente la carga del crédito sobre la economía familiar hicieron que esta línea de crédito no resultara atractiva para la clase media.

so, obras en curso o interrumpidas, o edificios ya concluidos. Pueden ser utilizados inmuebles de dominio privado de la CABA y del IVC, así como los de dominio privado de otros propietarios estatales, no estatales y personas jurídicas sin fines de lucro.

La co-vivienda se aplicará a edificios, unidades habitacionales o partes comunes, donde los usuarios o moradores tendrán el derecho de propiedad horizontal o de uso y posesión conjunta de unidades o partes comunes. Las entidades civiles que se presenten a concurso podrán celebrar actos jurídicos con el IVC para hacerse cargo de edificaciones, refacciones de edificios, su administración y funcionamiento. Como compensación, estos usuarios contribuirán con trabajo, dinero o ambas cosas a la organización civil de la que forman parte.

A pesar de los aportes de ambas leyes a la legislación local y a las distintas herramientas brindadas a los unidades ejecutoras de los programas de vivienda, no hay avances significativos en su implementación. En el caso del programa de Vivienda Asequible, su reciente reglamentación y puesta en marcha han renovado las expectativas sobre los efectos concretos de la ley para mejorar el stock de viviendas y dinamizar el mercado inmobiliario.

En cuanto a las políticas de acceso a la vivienda a través del crédito hipotecario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante los últimos diez años, se pueden identificar dos grandes tendencias con diferentes públicos destinatarios. Por un lado, existen programas enfocados en sectores de bajos recursos en situación de vulnerabilidad habitacional. Por otro lado, hay programas destinados a estratos medios.

Con relación a los primeros, se destaca el programa derivado de la Ley 341 que establece la obligación del Gobierno local de instrumentar políticas de acceso a la vivienda para hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria. El Instituto de Vivienda es la autoridad de aplicación de esta ley.

En términos de financiamiento, la ley contempla tanto subsidios como créditos hipotecarios individuales destinados a financiar total o parcialmente la compra de viviendas económicas unifamiliares o multifamiliares. Los créditos presentan una tasa de interés fija del 4 % anual y un plazo de financiación de 360 cuotas (30 años), lo que los hace accesibles para hogares de escasos recursos y con ingresos no registrados.

Con relación a los programas para hogares de escasos recursos, se destaca el derivado de la Ley 341, que establece la obligación del Gobierno local de instrumentar políticas de acceso a la vivienda para hogares en situación crítica habitacional, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria. El IVC es su autoridad de aplicación. La ley contempla tanto subsidios como créditos hipotecarios individuales destinados a financiar total o parcialmente la compra de viviendas económicas unifamiliares o multifamiliares. Los créditos presentan una tasa de interés fija del 4 % anual y un plazo de financiación de 360 cuotas (30 años), lo que los hace accesibles para hogares de escasos recursos y con ingresos no registrados.

La adjudicación de créditos se basa en un sistema de puntajes que pondera situaciones de emergencia habitacional y vulnerabilidad social, como la cantidad de menores en el grupo familiar, hogares monoparentales, situaciones de discapacidad, violencia doméstica, y desalojos, entre otros. Las adjudicaciones deberían realizarse mensualmente, priorizando los puntajes más altos hasta agotar el presupuesto disponible.

Sin embargo, en la práctica, el otorgamiento de créditos ha sido limitado y no ha cumplido plenamente con los objetivos de la ley. La implementación del sistema de puntajes ha sido criticada por su rigidez y arbitrariedad, no alcanzando a muchas familias en situación de vulnerabilidad que no obtienen el puntaje de corte. A pesar de que la ley contemplaba diez adjudicaciones mensuales, en la práctica solo se realizan aproximadamente tres adjudicaciones anuales (ACIJ, 2017).

En cuanto al segundo tipo de programas dirigidos a garantizar el acceso a la vivienda para los estratos medios, en los últimos diez años estos estuvieron principalmente vinculados a políticas nacionales, especialmente al ProCreAr. Este plan, lanzado por el Gobierno Nacional en 2012, representó una política pública innovadora dirigida a los sectores medios que, desde 2003, ya enfrentan barreras para acceder al mercado hipotecario y mostraban una tendencia creciente hacia el alquiler.

El programa ofrecía dos tipos de créditos: "líneas individuales" para quienes tenían terreno y deseaban construir o mejorar su hogar, y "desarrollos urbanísticos" para quienes no poseían terreno, facilitando la construcción de viviendas multifamiliares.

Las características más atractivas del ProCreAr incluían tasas de interés beneficiosas, plazos de hasta 30 años, y la inclusión de trabajadores no asalariados. Estas condiciones, sumadas a una escasa oferta hipotecaria en esa época, posicionaron al ProCreAr como una "oportunidad única", reflejada en la alta demanda y récords de solicitudes (Segura & Cosacov, 2019).

El desarrollo del programa en CABA estuvo limitado por el suelo urbano disponible, por lo que solo se realizaron dos desarrollos urbanísticos: Estación Buenos Aires y Estación Sáenz.

La primera iniciativa, Estación Buenos Aires, desarrolló 56 edificios con terrazas y espacios verdes, más de 2.300 departamentos de 1 a 4 ambientes, de 30 a 90 m² cubiertos; 1.049 cocheras; y 74 locales comerciales. La línea de créditos financió hasta el 90 % del valor de la propiedad a través del Banco Ciudad, con plazos de hasta 30 años. El 10 % de pago inicial mínimo necesario para ingresar se pudo brindar mediante ahorro previo y en cuotas a lo largo de 6 meses.

Además, fue posible acceder tanto con ingresos formales como informales. Esta política fue fruto del trabajo en equipo entre el IVC, el GCBA y el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, a través de ProCreAr.

Estación Saenz contó con requisitos similares, estuvo abierto para todos los residentes del AMBA y contempló la construcción de 711 viviendas. Esta iniciativa también formó parte del programa Procrear, dependiente del Gobierno Nacional.

Desafíos y oportunidades



Figura 4. Desafíos y oportunidades.

Los desafíos que se presentan en términos del crédito hipotecario en CABA implican varias consideraciones importantes. En primer lugar, es necesario reconocer el segmento de inquilinos que tienen capacidad de pago para acceder a un crédito hipotecario y encontrar formas de “absorber” mediante mecanismos e instrumentos de acceso al crédito. Esto requiere políticas y programas que faciliten la transición de los inquilinos al mercado de la propiedad, brindando incentivos y apoyo financiero adecuado para que puedan cumplir con los requisitos de acceso a un préstamo hipotecario.

En este sentido, la legislación porteña vigente prevé herramientas útiles para incrementar el parque de viviendas destinadas a hogares o grupos familiares de sectores medios, particularmente aquellos con ingresos entre dos y ocho Salarios mínimos vitales y móviles (SMVM), y que puedan destinar hasta el 30 % de sus ingresos al pago de una cuota de crédito. La Ley de Vivienda Asequible, como se mencionó anteriormente, contempla colaboraciones público-privadas o privadas en su totalidad con beneficios para las unidades funcionales construidas que se destinen 100 % a dicho programa.

Algunos de los incentivos incluyen: exención del pago del impuesto al sello por los actos jurídicos que instrumenten la celebración de contratos de compraventa que no superen un monto equivalente a 150.000 Unidades de Valor Adquisitivo (UVA); exención del pago de los derechos de delineación y construcción para las obras de construcción de viviendas nuevas; exención del pago del derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable; y, eximición de la obligación de inclusión de cochera para los proyectos de construcción de vivienda nueva. Avanzar en la implementación de este tipo de marcos regulatorios podría generar un impacto significativo en fomentar la oferta de inmuebles destinados a vivienda única familiar de ocupación permanente para la compra por parte de grupos familiares de sectores medios de la CABA.

Resulta fundamental, en la medida de lo posible, adecuar la política de acceso a la vivienda local al contexto macroeconómico actual. Esto implica ajustar los términos y condiciones de los préstamos hipotecarios para que sean viables y sostenibles en un entorno económico caracterizado por la volatilidad y la incertidumbre. Este es un desafío complejo que requiere el apoyo y la alineación de las estrategias macroeconómicas a nivel nacional, lo que excede las competencias y alcances del GCBA de manera autónoma.

Además, es crucial explorar diversas alternativas de acceso a la vivienda, como el *crowdfunding*, el *leasing* y otras prácticas innovadoras, para ampliar las opciones disponibles para quienes buscan comprar una vivienda. Estas alternativas pueden ofrecer soluciones flexibles y adaptadas a las necesidades y capacidades financieras de diferentes grupos de la población.

Para ello, es necesario estudiar detalladamente las consideraciones de cada modelo innovador, establecer los términos y condiciones para su implementación, y realizar acciones piloto para evaluar su desempeño y adecuación al contexto local y a la realidad de la población beneficiaria.

Considerar nuevas estrategias contribuye a fortalecer las capacidades del GCBA para diseñar e implementar políticas, además de abrir nuevas posibilidades en el mercado local. Independientemente de los resultados específicos de cada medida, estos procesos de aprendizaje e innovación permiten mejorar la accesibilidad y la equidad en el mercado de la vivienda en la Ciudad.



Figura 10. Rodrigo Bueno - Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).

Conclusiones y recomendaciones

Del análisis se desprende que es fundamental, en todos los casos, adoptar un enfoque integral y holístico en la atención a las necesidades de vivienda, tanto en términos de acceso como de permanencia, especialmente para aquellos en situaciones vulnerables como los inquilinos de bajos recursos, los habitantes de barrios populares y las personas en situación de calle.

Se destaca la importancia de abordar las causas subyacentes de la “fragilidad habitacional” y la falta de una vivienda, como la pobreza, la falta de acceso a empleo y educación, y la falta de políticas de vivienda adecuadas. Esto requiere estrategias que vayan más allá de soluciones de emergencia habitacional, y se centren en la inclusión social y la autonomía de las personas afectadas.

Existe un desafío significativo en la implementación efectiva de las políticas y normativas existentes relacionadas con la vivienda, que a menudo se ve obstaculizada por la falta de recursos, la burocracia administrativa y la falta de coordinación entre diferentes entidades gubernamentales. Es esencial fortalecer los mecanismos de coordinación y supervisión para garantizar que estas políticas sean efectivas y equitativas.

Se resalta la necesidad de explorar enfoques innovadores y adaptar las mejores prácticas internacionales a la realidad local para mejorar la efectividad de las políticas de vivienda. Esto incluye la exploración de enfoques como el Housing First para abordar la situación de calle, así como la replicación y escalabilidad de intervenciones exitosas en otros contextos similares. En este sentido, para implementar con éxito estas alternativas, es fundamental analizar en detalle sus consideraciones y establecer los términos y condiciones adecuados. Para ello es importante llevar a cabo acciones piloto para evaluar su desempeño y su adecuación al contexto local y a las necesidades de la población beneficiaria.

En lo particular del abordaje implementado en barrios populares por el GCBA, se enfatiza la importancia de continuar trabajando en la regularización dominial, garantizar el acceso equitativo a servicios públicos y replicar las buenas prácticas en otros barrios similares para promover la inclusión social y urbana en otros barrios de la Ciudad. Las oportunidades yacen en los siguientes aspectos.

- **Continuidad y profundización de la regularización dominial:** Es crucial seguir trabajando en la regularización de la tenencia de la tierra en los barrios populares para garantizar la seguridad jurídica de los habitantes, lo que contribuirá a promover la inclusión social y urbana.
- **Abordaje de la situación de los inquilinos en barrios populares:** Es necesario implementar acciones que protejan los derechos de los inquilinos informales y promuevan su estabilidad habitacional, especialmente en los barrios populares donde se observan dinámicas de alquiler informal.

- **Equidad en el acceso a servicios públicos:** Existe una brecha significativa en el acceso a servicios básicos entre aquellos que fueron relocalizados a nuevas viviendas y los que aún habitan en las áreas históricas de los barrios. Es fundamental asegurar que todos los residentes tengan acceso equitativo a servicios como agua potable, electricidad, saneamiento, entre otros.
- **Desafío de replicar y escalar el abordaje exitoso:** Se destaca la importancia de replicar y expandir las estrategias exitosas implementadas en estos barrios a otras comunidades con características similares. Sin embargo, se reconoce que las obras ejecutadas hasta el momento solo han alcanzado a una fracción del universo total de beneficiarios, por lo que es necesario aumentar los esfuerzos para ampliar el alcance de estas intervenciones.

Por otro lado, la problemática creciente de población en situación de calle sugiere la necesidad de adoptar un enfoque más amplio y holístico en la atención a las personas en esta situación. Se destacan varios puntos clave:

- **Ampliación del enfoque más allá de soluciones de emergencia:** Es necesario desarrollar estrategias que vayan más allá de brindar soluciones de emergencia y transitoriedad, centrándose en promover la inclusión social y la autonomía de las personas en situación de calle.
- **Fortalecimiento de la implementación de normativas vigentes:** Se señala la importancia de fortalecer los mecanismos de coordinación, derivación y gestión de casos, así como garantizar una adecuada supervisión y control para asegurar el cumplimiento de las normativas existentes destinadas a proteger los derechos de estas personas.
- **Abordaje de las causas subyacentes del fenómeno:** Además de brindar asistencia y refugio, es esencial abordar las causas subyacentes de la situación de calle, como la falta de acceso a empleo, educación y vivienda adecuada. Se destaca la necesidad de desarrollar estudios y mecanismos de recopilación de información para comprender mejor estas causas y aplicar enfoques preventivos.
- **Exploración de enfoques innovadores:** Se sugiere explorar enfoques innovadores como el Housing First, que prioriza el acceso a vivienda estable como primer paso hacia la reintegración social. Se menciona que este enfoque ha sido exitoso en otras ciudades y podría adaptarse para su implementación en la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a los desafíos actuales que enfrenta el mercado de alquileres en CABA, existen oportunidades para mejorar el acceso a viviendas en alquiler y fortalecer el sistema de vivienda en general. Se destacan tres áreas principales para abordar:

- **Apoyo integral a inquilinos y propietarios:** Se propone complementar los subsidios de alquiler con políticas que beneficien también a los propietarios, como incentivos fiscales o créditos para aquellos que ofrecen alquileres asequibles. Además, se sugiere simplificar los procesos administrativos asociados con la propiedad de viviendas destinadas al alquiler.
- **Políticas de permanencia:** Es importante no solo facilitar el acceso a la vivienda, sino también garantizar la permanencia en ella. Esto implica medidas como protección contra desalojos injustos, regulación de aumentos de alquiler y promoción de contratos de arrendamiento estables y de largo plazo.
- **Exploración de alternativas de alquiler social:** Se sugiere investigar y desarrollar alternativas como cooperativas de vivienda, programas de alquiler con opción a compra y la creación de más stock habitacional propio destinado al alquiler, ya sea mediante la construcción de viviendas sociales o la conversión de propiedades existentes en unidades de alquiler asequibles.

Finalmente, promover el acceso a la vivienda propia presenta oportunidades de abordaje en cuanto:

- **Reconocimiento del segmento de inquilinos con capacidad de pago:** Es crucial identificar a los inquilinos que tienen la capacidad financiera para acceder a un crédito hipotecario y diseñar políticas que faciliten su transición al mercado de la propiedad. Esto implica ofrecer incentivos y apoyo financiero para que puedan cumplir con los requisitos necesarios para obtener un préstamo hipotecario.
- **Adecuación de la política de acceso a la vivienda al contexto macroeconómico:** Dada la volatilidad y la incertidumbre del entorno económico actual, es necesario ajustar los términos y condiciones de los préstamos hipotecarios para que sean viables y sostenibles. Esto requiere de una coordinación con las estrategias macroeconómicas a nivel nacional, lo que supone un desafío que va más allá de las competencias autónomas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).
- **Exploración de alternativas de acceso a la vivienda:** Se sugiere considerar otras opciones además de los créditos hipotecarios tradicionales, como el crowdfunding, el leasing y otras prácticas innovadoras. Estas alternativas pueden proporcionar soluciones flexibles y adaptadas a las necesidades financieras de diferentes grupos de la población.

En resumen, existe una oportunidad de fortalecer las políticas de vivienda vigentes mediante enfoques integrales que busquen la efectividad y equidad, abordando tanto las necesidades inmediatas como las causas subyacentes de la falta de vivienda y la exclusión social. Esto requiere un enfoque colaborativo y coordinado entre diferentes actores gubernamentales y de la sociedad civil, así como la adopción de enfoques innovadores y adaptativos para enfrentar los desafíos en curso en el ámbito de la vivienda.

