

Foro Temático. Mercado inmobiliario, norma urbana y vivienda accesible

JUNIO-AGOSTO DE 2017. DOCUMENTO DE RECOMENDACIONES.

El sentido del Foro Temático fue hacer visible una oportunidad e impulsar una iniciativa práctica: *la implementación de una cuota de vivienda accesible e inclusiva a cargo del mercado y regulada en las normas urbanísticas.*

Algunas de las políticas gubernamentales que se están impulsando en la Ciudad ponen en evidencia una inconsistencia.

¿Cuáles son esas políticas?

- La Ciudad discute un nuevo código urbano.
- Este código aumenta notablemente la edificabilidad en muchas zonas y por lo tanto se supone que quienes tengan suelo disponible tendrán sobreganancias importantes;
- Podría esperarse que un nuevo salto en la actividad inmobiliaria con el sesgo actual, más orientado a la inversión financiera que a la demanda genuina, incrementará también los precios finales de los inmuebles;
- El Estado Nacional (mismo signo político) está promoviendo muy activamente el crédito hipotecario, y particularmente el crédito Procrear con subsidio
- Esta política claramente orientada a dar solución a sectores medios hoy excluidos del crédito, podría esterilizarse en CABA y sectores del conurbano por la vía del incremento constante de precios.

¿Cómo mejorarlas?

- La política de crédito se beneficiaría enormemente con estabilidad de precios y más aún, con un subsector de la oferta a precios acordados;
- El incentivo al mercado de alquileres que se promovería en la ley que está en discusión parlamentaria actualmente, podría tener también en este segmento de vivienda accesible una herramienta importante.

En todo el mundo se aplican múltiples mecanismos para asegurar un segmento de “vivienda accesible” o “vivienda protegida” dentro de la operación regular del mercado inmobiliario. Por citar solo algunos casos, España o Francia han impuesto desde hace décadas la obligación por parte de los propietarios de ceder un porcentaje de suelo, (mínimo el 10%), del total incluido en los “planes de sector”, es decir los instrumentos que regulan la transformación de áreas específicas de la ciudad asignando nuevos beneficios. El suelo cedido (que no tiene que ser terreno natural, puede ser un sector de construcciones a renovar), o su equivalente monetario, está exclusivamente destinado a brindar soluciones de “vivienda protegida” producida por el estado o por los propios privados en las cuales el componente precio del suelo es cero. Se trata de

suelo para desarrollo de viviendas en venta o en alquiler, orientada a colectivos especiales, etc.

Colombia establece cuotas obligatorias de vivienda “de interés social” o de “interés público” en los proyectos que realizarán los privados en el suelo calificado como de “urbanización prioritaria”. Chile ensaya con las “comunidades de ingresos diversos” que tanta historia tienen en Estados Unidos. Un caso muy notable es el de Londres. Este año el nuevo alcalde laborista determinó la obligación por parte de los desarrolladores de ofrecer un 35% de lo que construyen como “vivienda accesible” sin ninguna clase de subsidio público.

En Argentina el estado nacional está promoviendo la operatoria “Conjuntos Urbanos Integrados” en los que el desarrollador debe proponer un mix de tipologías de vivienda en las que una parte significativa va destinada a hogares de hasta 2 salarios mínimos y otra a hogares beneficiarios del Procrear. Para el primer tipo debe donar suelo servido y construir las unidades con fondos que le transfiere el Gobierno.

En la Provincia de Buenos Aires la muy debatida Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 señala claramente un camino muy similar al de la legislación española. Por cierto, dadas las asimetrías sociales, el propósito de la Ley de Hábitat es sostener al sector de producción social del hábitat. Su puesta en vigencia efectiva es todavía una deuda pendiente por parte de la Provincia y los municipios. La reglamentación dictada por la Provincia en 2014 contribuye muy poco a eso. Mucho debe trabajarse para aplicar los instrumentos que propone. En la CABA existe un valioso antecedente de mixtura residencial financiada por el mercado en el eje Donado - Holmberg.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se lanzó la discusión pública para reformular el Código de Planeamiento. Plantea importantes objetivos referidos al manejo de la morfología urbana que presumiblemente llevarían a transformar muchos sectores de la ciudad. En el último borrador no hay mención a mecanismos compensatorios como los que comentamos más arriba, aunque sí la había en una versión inicial. Aparentemente, el Poder Ejecutivo estaría formulando por separado un proyecto de ley de participación pública en plusvalías urbanas para enviar en algún momento a la Legislatura. Este Foro validó una propuesta de implantación de una política de “cupos de vivienda accesible” o mecanismos similares a incorporar a la propuesta de Código.

Aportes.

En el evento presencial de validación quedó en evidencia que la política habitacional debe ser analizada integralmente. Esto incluye también la consideración de la ciudad que se produjo, y produce, al margen del mercado y las consecuentes tensiones con la ciudad formal, y los efectos de las políticas de regularización de la tenencia. El debate pone en evidencia también la difícil coexistencia de perspectivas: la del derecho a la ciudad y la de la vivienda como activo de un mercado.

El área metropolitana, la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires están, por supuesto, atravesando problemas de déficit habitacional muy agudos. En particular la Ciudad de Buenos Aires empieza a discutir un nuevo código urbano que será presentado próximamente en la Legislatura.

Sobre estos temas, durante el Foro se plantearon los siguientes aportes:

- Es significativa la intención del Gobierno Nacional, quien conjuntamente con las jurisdicciones sub nacionales, busca promover el Crédito Hipotecario.
- Se plantea el divorcio existente entre una política de viviendas, y una política urbana, o de suelo. A pesar de ser dos variables van demasiado entrelazadas.
- La redistribución de la renta. Sería razonable buscar mecanismos de distribución de las rentas urbanas por parte del sector público, que permitan subsidiar a los sectores que presentan mayores imposibilidades para el acceso a una vivienda. En la medida que el mercado inmobiliario pueda redistribuir alguna de las rentas a través de la norma urbana, alguna de estas pueden ir garantizando el acceso a ciertos segmentos de la población. Dentro de éste esquema, los segmentos medios, en particular los subsidiados por el PROCREAR, podrían acceder a ofertas a precios tasados, vale decir, unidades de vivienda especialmente adaptadas a las posibilidades de compra de una parte de la demanda enteramente dependiente del subsidio.
- En ese sentido parece importante seguir discutiendo formas de captación de rentas urbanas. Sabemos que se discute en el ejecutivo de CABA una ley de plusvalía pero no ha sido aun formalizado el proyecto.
- Se deduce que el Nuevo Código Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires va a intensificar la edificabilidad en muchos sectores, lo cual es una de las condiciones básicas para que se exteriorice una renta extraordinaria que podría ser de alguna manera reorientada hacia este segmento que proponemos subsidiar dentro de la propia lógica de la política urbana.
- El capítulo 10 del código facilita un mecanismo mediante el cual un propietario de un inmueble catalogado puede ser subvencionado a raíz de que no puede desarrollarse esa parcela. Se promueve la preservación del inmueble de valor patrimonial mediante un subsidio que se financia a través de la venta de derechos a terceros, con el fin de poder tener mayor edificabilidad en determinados sitios de la ciudad. No obstante, el planteo del capítulo 10 no parece del todo feliz dado que los sitios en los que habría “venta de mayor edificabilidad” son áreas que presentan hoy cierto deterioro, cierta precariedad. Son lugares a promover, con lo cual no son seguramente los lugares donde hay más expectativas de una renta extraordinaria. Por el contrario, son lugares donde habría que facilitar la inversión.
- Ley de hábitat. Si bien la Ley de hábitat fue objeto de un tratamiento muy arduo hasta llegar a ser sancionada, su implementación fue casi nula. Esto promueve un interrogante: ¿dónde están estos obstáculos para su implementación real? Ésta no solo se muestra huérfana de estímulos para que los municipios se dediquen a implementar este programa orientado a la producción social del hábitat, sino que además se convierte en rémora para la implementación de la tasa de valorización, estableciendo procedimientos inviables, como la utilización de los valores fiscales que en la provincia de Buenos Aires están atrasados hace 20 años, y no tienen ninguna sensibilidad a los movimientos del mercado.
- ¿Cómo podemos hacer, como están haciendo otros países y ciudades del mundo, para que dentro de la normativa urbana, se impulse el desarrollo de vivienda accesible? Hay una gran falta de planificación dentro de la normativa urbana.

Para zanjar este tipo de escollos hay que valerse de instrumentos como el de la vivienda inclusiva, de probados resultados en otras partes del mundo.

- Existe un déficit de vivienda en alquiler. La política de vivienda no debería concentrarse únicamente en la vivienda de propiedad. El financiamiento de este tipo de modificaciones debería estar a cargo de los gobiernos, ya que cuentan con instrumentos para hacerlo: la normativa, la densidad, los bonos de densidad, etc.
- ¿Cómo evitar una suba en el precio del suelo? Es necesario entender, en qué medida, con el mercado y la situación actual que tenemos, con las variaciones que propone el nuevo código en determinadas áreas, se puede empezar a pensar esto. Y para pensarlo, se deben contemplar una serie de cuestiones muy importantes, cuál es el mix, qué porcentaje de vivienda inclusiva se incluye en cada desarrollo, cuál es el nivel de ingreso de los que se hacen beneficiarios, si serían beneficiados de esa vivienda inclusiva que se produce en vivienda de valor estándar.
- Hay que generar suelo para vivienda social de calidad. La vivienda social debería ser una vivienda más generando el mismo valor que cualquiera, ya que en la Argentina siempre perdió valor.
- Sería importante retomar iniciativas del Plan Estratégico Participativo 2035, que está en desarrollo desde el CoPE, ya que incluye algunos capítulos de hábitat justo, de alquiler accesible, etc.
- Lo primero que debemos pedirle a cualquier fenómeno de urbanización es que genere valor, y luego capturar algo de plusvalor. Hay que generar un discurso alternativo que nos enseñe a pensar en términos económicos. Ligado al cambio cultural se encuentra la dificultad en pasar de ser propietarios a ser inquilinos. Para que esta transición se de es necesario desarrollar los mecanismos para proteger al consumidor final, que es quien elige alquilar en razón de las posibilidades que se le abren. Una vez construidas las seguridades que resguarden al inquilino, alquilar deja de ser un problema. Hay que generar oferta a través del alquiler o a través de una producción de vivienda social accesible.
- Es importante discutir la plusvalía, tal como se está haciendo en otros países: Brasil, Colombia, también países centrales como EEUU. Hay que redireccionarla a la vivienda social. Cuanto más se atrase esta discusión, la plusvalía va a seguir estando en manos de un sector que es el que pretende continuar concentrando riquezas. Debería ser el Estado quien modifique y regule esta situación. La plusvalía debería volver a los más necesitados.
- La vivienda como refugio de valor es un patrón cultural ya instalado. La discusión sobre vivienda accesible es una discusión de política pública. Desde la política pública se debe pensar la vivienda de otra manera. Importa destacar el paradigma de la vivienda desde su uso social. Un abordaje a la política de acceso a la vivienda es inseparable de una política de suelo. Hay que garantizar la seguridad de la tenencia. Los instrumentos mencionados, como ser zonas inclusivas, instrumentos de captura de plusvalía, etc., a lo que apuntan es a poner este paradigma de la vivienda desde su uso social, no como un bien de cambio. No es esta la visión que debería prevalecer de la política pública.

- La realidad habitacional de la Provincia de Buenos Aires es complicada. Hay un déficit habitacional de arriba de un millón. El déficit cuantitativo de la provincia es la vivienda nueva que debemos hacer sí o sí. Al censo 2010 hablamos de 171.000 viviendas, lo que con el costo de viviendas de hace un par de meses, al presupuesto actual que tiene el costo de vivienda en la Provincia de Buenos Aires, llevaría 179 años poder cubrir ese déficit. A éste dato cuantitativo, hay que sumarle otros de cuño cualitativo: hacinamiento, mejoramiento, etc., así como también factores de índole ambiental: el volumen de viviendas a construir aumentaría el daño ambiental. Ante este panorama, las herramientas existentes se muestran inútiles.
- En la actualidad, uno de los problemas principales de las viviendas, son sus altos costos. Los suelos que se utilizan no son los más aptos. La vivienda social es un costo que pagamos entre todos. El desafío está en que la vivienda social no sea un costo sino una inversión. Hay que abrirse a políticas creativas que permitan cuajar en la realidad toda esta disponibilidad de herramientas con las que contamos. Un ejemplo de lo dicho es el Plan Nacional de Viviendas.
- Es muy grande la brecha entre la capacidad, tanto económica como institucional, con que cuentan los municipios y la CABA. Esta disparidad de condiciones exige pensar propuestas distintas para la Ciudad y el área metropolitana. Hay que reflexionar cómo funcionan las lógicas de la rentabilidad, y cómo esto se asocia con reglas que generen cierta sustentabilidad y accesibilidad a la vivienda.

Como derivación de la discusión principal, también surgió un debate, por un lado, en torno a los riesgos de gentrificación a partir de las iniciativas de mejoramiento de villas y regularización dominial; y por otro, se debatió en torno al conocido conflicto derivado de que la ciudad informal crece a menudo en áreas presuntamente irrecuperables desde el punto de vista ambiental; esta tensión a veces puede ser usada para impulsar relocalizaciones de villas no del todo justificadas. De esto surgió lo siguiente:

- Procesos de urbanización de villas que se están llevando adelante en la Ciudad. Villa 20, 31, Playón de Chacharita, barrio Rodrigo Bueno. Se está empezando a pensar ciertos instrumentos, y esto vinculado con el tema de la modificación del código de planeamiento urbano, con buscar políticas que funcionen como anti gentrificación. Una vez el barrio urbanizado, la tarea esta puesta en la preservación de los habitantes del barrio, tanto aquellos que han obtenido su título de propiedad mediante la regularización dominial, como a los inquilinos. La mejora de las viviendas en los barrios, implica la revalorización de las propiedades y el consecuente aumento de los alquileres, lo cual puede volverse una dificultad para que muchas personas sigan viviendo en el barrio. La propuesta pasa, dentro de la discusión en torno al código que se está dando, en pensar herramientas que sirvan como garantías de los vecinos en situación vulnerable. Un ejemplo lo constituye las zonas especiales de interés social de São Paulo. Limitar a los compradores de las viviendas, ciñéndolas meramente a personas que no tengan otras viviendas, vale decir, para fines de vivienda única y familiar. Está también la propuesta de introducir excepciones a los impuestos, ya que al revalorizarse la zona, aumentan las tasas: ABL, Impuesto Inmobiliario,

etc. Buscar mecanismos que favorezcan que los vecinos no sean desplazados como suele suceder cuando se urbanizan los barrios.

- Debate en torno a los mecanismos de Regularización Dominial, para evitar el desplazamiento por efecto del mercado, el Estado retiene o no retiene suelo. Hay un derecho, en el nuevo código civil, que es el derecho de superficie, distinto del derecho de dominio, en el cual se concede la titularidad sobre lo construido, y no sobre el suelo que sigue siendo retenido por el Estado.
- Existe un mal uso del suelo en términos ambientales. No hubo un respeto por los bienes naturales que no se reproducen más. En la audiencia pública que se hizo sobre la villa Rodrigo Bueno se plantearon críticas al vacío ambiental, basadas en la situación de ardua vulnerabilidad en la que se encuentra sumido el barrio al estar a la vera del Río de la Plata. Consolidar población vulnerable en ese lugar es una irresponsabilidad por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Se debería pensar en qué condiciones se construye vivienda social, y por qué la necesidad casi compulsiva de querer vender en el momento en que se otorga. Se debería pensar la manera en que se construye vivienda social para que no sea expulsivo en el momento mismo en que se otorga la vivienda al habitante.
- El Gobierno de la Ciudad ha decidido urbanizar cuatro villas, tres de las cuales se encuentran en entornos sumamente valorizados: 31, 31 bis, y Rodrigo Bueno. La valorización de la villa (obras de infraestructura, etc.) provoca que sea más caro el costo de vida allí. Hay que generar mecanismos para que esas tierras no sean apetecibles para el mercado que ingresa y desplaza a las comunidades que allí residen.