

Políticas públicas y acceso a la vivienda en Argentina durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)

Public policies and access to housing in Argentina during Cambiemos administration (2015-2019)

Politiques publiques et accès au logement en Argentine sous le gouvernement Cambiemos (2015-2019)

Mauro Cristeche

 <https://orcid.org/0000-0002-7550-9034>

Universidad Nacional de La Plata. Argentina

Correo electrónico: maurocristeche@gmail.com

Francisco Vértiz

 <https://orcid.org/0000-0002-9504-385X>

Universidad Nacional de La Plata. Argentina

Correo electrónico: franciscovertiz80@gmail.com

Macarena Yasmín Aguirre

 <https://orcid.org/0000-0001-7557-8120>

Universidad Nacional de La Plata. Argentina

Correo electrónico: aguirrempl@gmail.com

Recepción: 26 de julio de 2023

Aceptación: 17 de septiembre de 2023

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2025.40.18381>

RESUMEN: El acceso a la vivienda está atravesado por una serie de problemas socioeconómicos que afectan a la sociedad argentina desde hace décadas. Las políticas públicas pueden tender a mitigar o remover los obstáculos para el acceso, pero también a profundizarlos y/o multiplicarlos. Este trabajo propone un acercamiento a las principales políticas de vivienda en Argentina durante el gobierno de Cambiemos y algunas lecturas críticas sobre su impacto en la satisfacción del derecho. A partir de un análisis multidimensional de aspectos teóricos, jurídicos, económicos y de políticas públicas, explora el contexto socioeconómico y político, algunas políticas macroeconómicas con impacto específico, los programas públicos de construcción de viviendas y de urbanización de villas de emergencias, el mercado de créditos hipotecarios, y la situación de los alquileres. Del análisis surge que, más allá de algunas medidas positivas, como el lanzamiento del RENABAP y el sistema de créditos hipotecarios UVA, no ha habido avances considerables en la resolución del problema de la vivienda. Las políticas específicas del área fueron insuficientes y el programa general de gobierno provocó un retroceso significativo de las condiciones materiales de la clase trabajadora, lo que se tradujo en mayores obstáculos para lograr la satisfacción de este derecho fundamental.

Palabras claves: políticas; derechos; vivienda; Cambiemos; Argentina.

ABSTRACT: Over the last decades, access to housing in Argentina has been affected by a series of socio-economic problems. Under this context, public policies can tend to mitigate or remove obstacles to access to housing, but also to deepen and/or multiply them. This paper aims at exploring the main policies related to housing in Argentina during the Cambiemos administration (2015-2019) and some critical readings of their impact on the fulfilment of the right to housing. The paper proposes an analysis of theoretical, legal, economic, and public policy aspects, including the socio-economic and political context, some macroeconomic policies with specific impact, public programmes for housing construction and urbanisation of slums and settlements, the mortgage market, and rental housing. The analysis shows that, beyond some positive measures, such as the launch of RENABAP, there has been no considerable progress in solving the housing problem. The specific policies in the area were insufficient and the general government plan caused a significant setback in the material conditions of the working class, which resulted in greater obstacles to achieving the satisfaction of this fundamental right.

Keywords: policies; rights; housing; Cambiemos; Argentina.

RÉSUMÉ: Au cours des dernières décennies, l'accès au logement en Argentine a été affecté par une série de problèmes socio-économiques. Dans ce contexte, les politiques publiques peuvent tendre à atténuer ou à supprimer les obstacles à l'accès au logement, mais aussi à les approfondir et/ou à les multiplier. Cet article vise à explorer les principales politiques liées au logement en Argentine pendant l'administration Cambiemos

(2015-2019) et certaines lectures critiques de leur impact sur la réalisation du droit au logement. Le document propose une analyse des aspects théoriques, juridiques, économiques et de politique publique, y compris le contexte socio-économique et politique, certaines politiques macroéconomiques ayant un impact spécifique, les programmes publics pour la construction de logements et l'urbanisation des bidonvilles et des quartiers, le marché hypothécaire et le logement locatif. L'analyse montre qu'au-delà de quelques mesures positives, telles que le lancement de RENABAP, il n'y a pas eu de progrès considérables dans la résolution du problème du logement. Les politiques spécifiques dans ce domaine ont été insuffisantes et le plan général du gouvernement a provoqué un recul significatif des conditions matérielles de la classe ouvrière, ce qui a entraîné des obstacles plus importants à la satisfaction de ce droit fondamental.

Keywords: politique; droits; logement; Cambiemos; Argentina.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los estudios sobre el problema de la vivienda en Argentina*. III. *Contexto socioeconómico y políticas macroeconómicas de Cambiemos*. IV. *La política habitacional de cambios: ruptura y continuidades*. V. *Las políticas en números*. VI. *El programa de créditos hipotecarios UVA*. VII. *La política de alquileres*. VIII. *Comentarios finales*. IX. *Bibliografía*.

I. Introducción

El acceso a la vivienda está atravesado por una serie de problemas socioeconómicos que afectan a la sociedad argentina desde hace décadas. Se trata de una problemática que persiste en el tiempo, y las políticas públicas implementadas se han revelado insuficientes respecto a las necesidades sociales a satisfacer.¹ La privación —o insatisfacción— de este derecho afecta a una franja importante de la población, y tiene distintas manifestaciones: precariedad, hacinamiento, inseguridad, desplazamiento, entre otras. Además, al ser un “derecho compuesto”, su vulneración acarrea la de otros derechos fundamentales,² y configura una

¹ Rodulfo, María Beatriz y Boselli, Teresa, “Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales”, *Vivienda y Ciudad*, núm. 2, 2015, pp. 30-41.

² ONU, “El derecho a una vivienda adecuada. Observación general, N° 4, Artículo 11, par 1 del Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, 1991. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ceschr.htm>

de las dimensiones claves de la desigualdad estructural, que es particularmente grave en las sociedades latinoamericanas.³

Este trabajo propone un análisis de las principales políticas de vivienda implementadas en Argentina durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), y algunas lecturas sobre su impacto en la satisfacción del derecho a la vivienda. El análisis incluye aspectos jurídicos, políticos y económicos, desde una perspectiva contextual y multidimensional que ubica la problemática en el marco de un proceso socioeconómico más general, y que explora los derechos socioeconómicos a partir del vínculo constitutivo entre economía, mercado de trabajo y políticas de bienestar. Esta perspectiva, desarrollada en el campo de las políticas sociales, puede enriquecer los estudios sociojurídicos desde una perspectiva crítica, especialmente en el caso argentino, donde en las últimas décadas se observa una tendencia al mayor reconocimiento y fortalecimiento del marco legal de los derechos humanos, que sin embargo contrasta con un proceso socioeconómico signado por desigualdades estructurales, crisis recurrentes y alta vulneración de derechos, acentuado en los ciclos de ajuste económico.

En primer lugar, se ofrece una introducción a los estudios sobre el problema de la vivienda en Argentina, los aspectos conceptuales y las principales problemáticas analizadas por la bibliografía. Luego, se analiza el contexto económico en que se desplegó la gestión de Cambiemos, y algunas de las medidas de gobierno que impactaron fuertemente en los derechos socioeconómicos de la población, como las políticas monetarias y fiscales, y las vinculadas al mercado laboral y a los salarios. Más adelante, se ofrece un análisis de las principales políticas y medidas relacionadas con la vivienda implementadas por el Estado nacional, y de algunos indicadores útiles para comprender su dinámica: cantidad de soluciones habitacionales finalizadas, montos de inversión, relación con el déficit, entre otros. Después, se examina el programa de *créditos UVA*, la política de créditos hipotecarios más importante del período; y el problema creciente de los alquileres. Finalmente, se presenta una síntesis sobre los aspectos analizados, y se propone una lectura sobre su contribución para mejorar las condiciones para el acceso a la vivienda digna. Del trabajo se desprende que, más allá de algunos momentos positivos, el período 2015-2019 ha significado un retroceso

³ Kessler, Gabriel y Benza, Gabriela, *La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2020.

para los derechos socioeconómicos en general, y para el derecho a la vivienda en particular.

II. Los estudios sobre el problema de la vivienda en Argentina

El acceso a la vivienda es una condición fundamental para la reproducción de la vida y el ejercicio de los derechos fundamentales, hecho que reconocen tanto la normativa internacional de derechos humanos como el ordenamiento interno, que recepta expresamente el *derecho a una vivienda adecuada* en la Constitución nacional. Este derecho implica vivir en seguridad, paz y dignidad; esto es, además del soporte material conlleva una serie de aspectos como: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) la asequibilidad, que significa que los gastos de vivienda sean adecuados al nivel de ingresos; d) la accesibilidad para todos los grupos sociales sin discriminación, entre otros.

La relación entre la vivienda y la reproducción social es un tema ampliamente trabajado por las ciencias sociales, particularmente en los análisis del Estado de bienestar⁴ y en la crítica marxista al urbanismo, desarrollada en los años 1960-1970, que dio lugar a una perspectiva con gran peso en los estudios urbanos de los países centrales.⁵ Estas perspectivas críticas también tuvieron un importante desarrollo en América Latina⁶ y continúan influenciando los análisis actuales sobre el proceso de urbanización latinoamericano.⁷

En cuanto a la investigación empírica sobre la problemática en Argentina, uno de los trabajos pioneros⁸ sostuvo que la vivienda debe entenderse como

⁴ Esping-Andersen, Gosta, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Edicions Al-fons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València, 1993.

⁵ Topalov, Christian, “Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965”, *Sociológica*, México, vol. 5, núm. 12, 1990.

⁶ Azuela, Antonio y Duhau, Emilio, “De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas”, *Sociológica*, México, vol. 2, núm. 4, 1987, pp. 41-69.

⁷ Jaramillo, Samuel, “Heterogeneidad Estructural en el Capitalismo: una mirada desde el Marxismo de Hoy”, *Documentos CEDE*, núm. 20, 2012.

Pírez, Pedro, “Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana”, *Quid 16*, núm. 6, noviembre 2016-octubre 2017, p. 131-167.

⁸ Yujnovsky, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

una configuración de servicios dirigidos a satisfacer un conjunto de necesidades humanas como albergue, refugio, vida de relación, privacidad, seguridad, etcétera, que varían históricamente. Es decir, que el acceso a la vivienda requiere de diversas externalidades, estrechamente ligadas a su localización y a la infraestructura económica, tales como la fuente de trabajo, la educación, la recreación, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. Desde este enfoque, las políticas que afectan a la vivienda desbordan ampliamente las que tradicionalmente se suelen incluir dentro de los programas formulados por las instituciones gubernamentales, que se reconocen explícitamente como tales.

El sector de la vivienda, debido a las particularidades de su producción y comercialización (largo período de rotación del capital invertido para los productores, precio elevado en relación a los ingresos de los consumidores, etcétera), está fuertemente encadenado al mercado financiero y al mercado de suelo urbano. Las intervenciones sobre el aparato financiero privado, las actuaciones en la promoción de vivienda pública, la regulación de la propiedad privada del suelo urbano, entre otras, tienen una gran incidencia en la producción y consumo de la vivienda. De ahí que, las políticas de vivienda, comprenden un conjunto complejo de intervenciones de organismos de la burocracia estatal y agentes sociales con intereses específicos sobre los diferentes elementos que forman el proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda.⁹

La literatura especializada local ha detectado una serie de problemas vinculados a las políticas habitacionales, que suelen presentarse de manera recurrente en los sucesivos programas.

- 1) *La vivienda como estímulo a la construcción.* El incentivo a la construcción como política económica contracíclica ha sido una constante en las decisiones de política macroeconómica, que ha marcado profundamente las intervenciones estatales en materia habitacional. La producción de vivienda, sobre todo en períodos inflacionarios, ha ofrecido una tasa de beneficio —ganancia media más apropiación de la renta de la tierra— favorable en comparación con otras ramas, por lo que resulta ser un polo de atracción de inversión privada y refuerza su función como activo financiero.¹⁰

⁹ Pradilla Cobos, Emilio, *El problema de la vivienda en América Latina*, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, 1983.

¹⁰ Yujnovsky, Oscar, *op. cit.*, nota 12. Del Río, Juan Pablo, Langard, Federico, y Arturi, Die-

Además, como el sector tiene capacidad para generar empleo y dinamizar la economía en el corto plazo, las políticas habitacionales suelen inspirarse más en estos objetivos que en la resolución de los déficits y necesidades de vivienda.

- 2) *La producción de vivienda nueva como principal receta para resolver el déficit habitacional.* Desde la conformación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en la década de 1970, la producción de vivienda nueva *llave en mano* ha sido uno de los principales caminos buscados para solucionar el déficit habitacional.¹¹ Esta estrategia desconoce que los problemas de las dos terceras partes de los hogares se solucionarían con refacciones, completamiento o ampliación de las viviendas ocupadas.¹² En el período 2003-2015 hubo un cambio en este aspecto, cuando la Política Federal de Vivienda direccionó gran parte del financiamiento a mejoramientos habitacionales. Sin embargo, la situación habitacional en el período intercensal 2000-2010 tuvo una mejora muy leve (el déficit se redujo 0.83%),¹³ y con una distribución regional muy desigual.¹⁴

go, “La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista”, *Realidad económica*, núm. 283, 2014.

¹¹ Rodulfo, María Beatriz, “Políticas Habitacionales en Argentina estrategias y desafíos”, Programa Capacitación Técnicos y Profesionales del IVPBA, 2008.

¹² De Jiménez, Luisa María Martínez, “Evaluación de la situación habitacional y de la política de vivienda desarrollada en los últimos años”, *Colección*, núm. 11, 2017, pp. 213-225.

¹³ Rodulfo, María Beatriz y Boselli, Teresa, *op. cit.*, nota 4.

¹⁴ Los datos del censo 2010 indican que el déficit habitacional afectaba a 3,024,954 hogares, que representaban 25% de los hogares del país; Barreto, Miguel Ángel, “La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 33, núm. 2, 2018. Según el Observatorio Federal Urbano (Ministerio de Obras Públicas de la Nación) que toma los datos del INDEC pero aplica una metodología más rigurosa, el déficit habitacional en 2010 alcanzaba a 3,9 millones de hogares (un 32.3% del total) y la composición del mismo era la siguiente: el 66.7% padecía un déficit cualitativo y el 33.3% restante déficit cuantitativo compuesto; Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, “Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda, Documento de trabajo”, 2023. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/04/DT218-CIU-Desafios-de-la-planificacion-territorial-el-acceso-al-habitat-y-a-la-vivienda.pdf>. De allí que 1.3 millones de hogares necesitaban una nueva vivienda mientras que 2.6 millones requerían de mejoras o ampliaciones de su vivienda o de obras de infraestructura en su barrio. Los datos definitivos del último censo 2022 no están disponibles.

- 3) *El problema del suelo urbano*. Este asunto no ha recibido la atención que amerita en las diferentes etapas de la política habitacional de Argentina.¹⁵ Ello se evidencia, tanto en la localización periférica de los diferentes conjuntos habitacionales y unidades de viviendas construidas bajo las formas de promoción estatal,¹⁶ como en las políticas de financiamiento estatal a la demanda, por ejemplo, en el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar).¹⁷
- 4) *El crédito hipotecario. El dilema entre financiar la oferta o la demanda*. Durante buena parte del siglo XX, el Estado intervino activamente en el financiamiento de la producción de vivienda a través del Banco Hipotecario Nacional. En la década de 1990 se produjo una redefinición ideológica, que implicó el desplazamiento hacia el financiamiento de la demanda habitacional,¹⁸ pero la expansión del crédito hipotecario se interrumpió bruscamente con la crisis del 2001 y se mantuvo contraída durante casi toda la década siguiente.¹⁹ El aumento del precio de las propiedades en dólares y la brecha respecto del poder adquisitivo del salario generaron

¹⁵ Duarte, Juan Ignacio, “Planeamiento urbano y localización de la vivienda construida o promovida por el Estado. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa”, *Café de las ciudades*, núm. 2, 2020, p. 188.

¹⁶ Del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan Ignacio, “La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el conurbano”, en Cravino, Cristina (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-CICCUS, 2012, pp. 15-48.

¹⁷ Especialmente la línea *Compra de Terrenos y Construcción* acompañó esta trayectoria de la política habitacional. Otras líneas apuntaron a atender el déficit cualitativo de las viviendas (*Ampliación y Terminación y Refacción*), completar el tejido urbano (Construcción), generar suelo urbano y vivienda de calidad (como en el caso de los *Desarrollos Urbanísticos* y el programa de *Lotes con Servicios*). Del Río, Juan Pablo, “Crédito Hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata”, en Cravino, Cristina (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: Ediciones UNGS, 2017, pp. 265-305. Segura, Ramiro y Cosacov, Natalia, “Políticas públicas de vivienda: Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr”, *Ciencia, tecnología y política*, vol. 2, núm. 2, 2019, p. 18.

¹⁸ Cuenya, Beatriz, “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”, *Boletín CF+ S*, núm. 29/30, 2005, pp. 239-247.

¹⁹ Socoloff, Ivana Claudia, “Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015”, *Scripta Nova XXII*, núm. 616, 2019, pp. 1-26.

un desajuste estructural entre precios de los inmuebles, ingresos reales y la cobertura del crédito hipotecario, problema que se profundizó en el período estudiado.²⁰ La discusión sobre si lo conveniente es financiar la oferta o la demanda, y dentro de la segunda propuesta cuáles deben ser las condiciones de financiamiento —plazos, tasas, mecanismos, etcétera— y los destinatarios, se reavivó con el lanzamiento e implementación del Pro.Cre.Ar. en el año 2012 y ha estado muy presente en la gestión Cambiemos.

- 5) *La inquilinización y el costo del alquiler*. Desde comienzos del nuevo siglo, Argentina experimenta una tendencia al aumento de la proporción de hogares inquilinos, acompañada de crecientes restricciones (económicas, legales, sociales) al acceso a la vivienda.²¹ Este hecho revierte un rasgo estructural del acceso a la vivienda en nuestro país, que desde mediados del siglo pasado venía registrando un aumento sostenido de la propiedad sobre el alquiler debido a diferentes medidas que favorecieron el acceso a la vivienda en propiedad (loteos populares, créditos hipotecarios, Ley 13.512 de Propiedad Horizontal).²² En efecto, según el censo de 1947, el 63% de las personas alquilaban su hogar, mientras que en 2001 ese número se había reducido al 11%.²³ Pero en los últimos 20 años prácticamente se duplicó la cantidad de familias inquilinas, sin que se hayan observado mejoras en las condiciones de acceso al alquiler. Por el contrario, como se menciona en el apartado anterior, el aumento de esta modalidad de acceso residencial se vincula con las restricciones de compra asociadas con la falta de financiamiento y el encarecimiento de la propiedad inmueble. Desde la derogación, en junio de 1976, de la última ley de alquileres (Ley 20.765), por parte de la última dictadura cívico-militar (decreto-ley 21.342/76), ha costado mucho colocar en agenda el debate sobre la regu-

²⁰ Del Río, Juan Pablo *et al.*, *op. cit.*, nota 14.

²¹ Lerena Rongvaux, Natalia, “Tendencias de mercantilización de la vivienda en América Latina: el submercado de alquileres temporarios a través de plataformas digitales. AirBnB en Ciudad de Buenos Aires”, *Geograficando*, vol. 18, núm. 2, 2022, pp. 1-14.

²² Clichevsky, Nora, *El mercado de tierras en el área de la expansión de Buenos Aires y su incidencia en los sectores populares, período 1943-1973*, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Instituto Torcuato Di Tella, 1975.

²³ Bercovich, Fernando, “La Ley de Alquileres, ¿la culpable de todos los males?”, *Cenital*, 2021.

lación de alquileres, cuestión que pudo lograrse a fines de 2019 y se retoma en el punto VI.

III. Contexto socioeconómico y políticas macroeconómicas de Cambiemos

Además de las políticas específicas de vivienda implementadas en el periodo, hay una serie de variables económicas y políticas que repercutieron en la dinámica y evolución de la problemática bajo análisis. En particular, ciertas políticas macroeconómicas, como las monetarias y fiscales, o las vinculadas al mercado laboral, que constituyen la acepción menos estudiada del Estado de bienestar, pero que repercuten directamente en las posibilidades de satisfacción de los derechos.²⁴

Después del llamado *boom de las commodities* y del importante crecimiento económico en la primera década del siglo, desde comienzos de la siguiente se produjo un cambio de ciclo de la acumulación de capital en Argentina y en el resto de Latinoamérica.²⁵ Cuando la coalición Cambiemos asumió el gobierno en diciembre de 2015, la economía llevaba algunos años estancada y con problemas macroeconómicos evidentes: alta inflación, déficit fiscal, atrasos cambiario y tarifario, falta de acceso a crédito, caída de reservas, restricciones cambiarias, fuga de capitales, dificultades para la generación de empleo.²⁶ Según el gobierno entrante, la necesidad de reanudar la acumulación atrayendo inversiones y elevando el nivel de rentabilidad de los capitales requería un programa de ajuste.²⁷

Cambiemos inauguró su mandato liberando el “cepo cambiario” implementado desde 2011, dando lugar a la primera devaluación importante de la moneda local (del 30%) que se siguió depreciando lentamente hasta el final del primer

²⁴ Esping-Andersen, G. *op. cit.* Cristeche, Mauro, “Capital Accumulation, the Role of the State and Human Rights in Argentina: Contributions for debates on economic and social rights”, *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 10, núm. 4, 2020, pp. 717-743.

²⁵ Balán, Manuel y Montambeault, Françoise (edit.), *Legacies of the Left Turn in Latin America*, Notre Dame Press, University of Notre Dame, 2020.

²⁶ Kulfas, Matías, *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina. 2003-2015*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2016.

²⁷ Belloni, Paula y Wainer, Andres, “Volver al mundo según Cambiemos: Profundización del atraso y de la dependencia”, en Belloni, P. y Cantamutto, F. (coords.), *La economía política de Cambiemos: Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina*, Argentina, Batalla de Ideas, 2019.

año de gobierno.²⁸ Después de un año 2017 relativamente estable en el aspecto cambiario, entre mayo y agosto de 2018 se produjo la devaluación más brusca del período (superior al 100%), y la última importante se produjo en agosto de 2019, al día siguiente de las elecciones primarias (PASO) a presidente para el período 2019-2023, cuando el dólar registró un salto del 18%. A pesar de que en buena parte del período se utilizaron reservas y parte del endeudamiento externo para controlar el cambio, y hasta se reemplazó un nuevo “cepo cambiario” en los últimos meses de mandato, durante el gobierno de Macri, la devaluación acumulada de la moneda local fue de alrededor de 550%.²⁹ Este proceso devaluacionista contribuyó a acelerar la inflación, que alcanzó su pico en 2019 con 53.8% de inflación anual, la más alta entonces desde 1991, y la inflación acumulada en los cuatro años del período fue 310.5%.³⁰

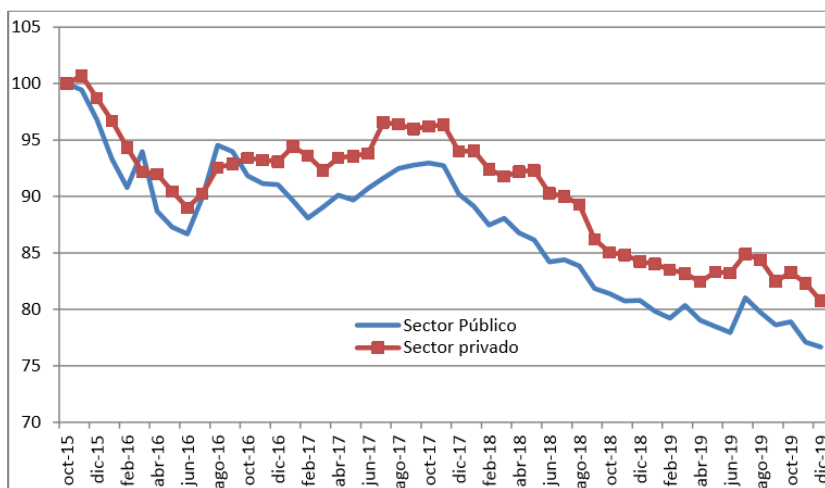
Por otro lado, el gobierno se involucró fuertemente en las negociaciones salariales para que las actualizaciones fueran inferiores al ritmo inflacionario y a las actualizaciones cambiarias, a modo de reducir los costos laborales tanto en moneda local como extranjera; lo hizo a través de distintas políticas: en la fijación del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), en su carácter de empleador en el sector público, e incluso marcando la “pauta salarial” para el sector privado. Como resultado, los sectores privados formales (trabajadores bajo convenio colectivo de trabajo) tuvieron negociaciones paritarias con actualizaciones por debajo del índice de inflación en tres de los cuatro años (la excepción fue el año 2017), y la caída promedio de los salarios reales fue alrededor del 19%. En el sector público, la caída fue incluso más pronunciada, sobre todo en la segunda mitad del mandato de Cambiemos, con un retroceso promedio del poder adquisitivo de los salarios de 23%.³¹

²⁸ El “cepo cambiario” es una medida de política cambiaria que restringe la compra de dólares, con el objetivo de proteger el valor de la moneda local y contener la inflación. Además, puede buscar frenar una corrida cambiaria y/o la fuga de capitales, que se había agravado en el período previo al cepo.

²⁹ *Ámbito Financiero*, “El dólar en la era Macri registró una suba de casi 550%”, 2019. <https://www.ambito.com/economia/dolar/el-la-era-macri-registro-una-suba-casi-550-n5073948>

³⁰ ATE-INDEC, “Informe sobre inflación y pérdida de poder adquisitivo”, 2020. http://www.aterosario.org.ar/web/uploads/catalogue/noticias/2020/01_-_Enero/perdida_salarial_12.2019__ult.pdf

³¹ Observatorio de Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina, “Las relaciones laborales en 2020: el año que vivimos en pandemia”, 2021. <https://ctaa.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/El-ano-que-vivimos-en-Pandemia-IA-2020-Version-final-1.pdf>



FUENTE: Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina con datos del INDEC - Índice Salarial e IPC CABA.

El SMVM, que incide sobre un amplio número de trabajadores informales (alrededor del 35% del total de ocupados), jubilaciones, planes sociales, e incluso sobre una porción de los asalariados registrados privados, también experimentó un retroceso significativo. El deterioro real fue del 22.3%, una caída muy superior a la de los salarios privados formales y cercana a la evolución de los salarios públicos.³² Medido en dólares, el SMVM pasó de 600 a 250 US\$, descendiendo del puesto uno al octavo en Sudamérica.³³ Además, se agravó la precarización laboral. El empleo registrado en el sector privado cayó el 3.7% (230,000 trabajadores menos), y la única categoría que se expandió fue la del monotributo (200,000 monotributistas más), bajo la cual se suelen esconder vínculos laborales informales y trabajos mal remunerados. El crecimiento del empleo público (3.9%) simplemente acompañó la evolución demográfica. La tasa de desempleo se mantuvo estable en torno al 9%, y la subocupación creció del 11.2% al 13.1%.³⁴

³² *Idem.*

³³ Fraschina, Santiago, *Salario en Argentina*. Observatorio de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Avellaneda, 2019. <http://undav.edu.ar/index.php?idcateg=198>

³⁴ Instituto de Estadística y Censo, INDEC, “Informes técnicos. Vol. 4, n° 53. Mercado

Devaluación, inflación y caída de salarios y prestaciones sociales son aspectos que impactan directamente en la satisfacción del derecho a la vivienda, sobre todo de quienes no son propietarios. En los cuatro años de Cambiemos, la moneda local se devaluó el 550%, la inflación creció el 310%, y los salarios se actualizaron en promedio el 210%,³⁵ lo que dio por resultado un fuerte deterioro de los ingresos de trabajadores y trabajadoras, principal factor de la degradación del mercado de trabajo en el período. En ese contexto, el peso del alquiler en los ingresos familiares se incrementó sensiblemente: de 24% a 29% en Mendoza, de 29% a 32% en Córdoba, de 25 a 35% en Ciudad de Buenos Aires.³⁶ A su vez, como la vivienda es uno de los muy pocos bienes que se comercializa en dólares en Argentina, la brecha entre precio de vivienda y salarios se ensanchó fuertemente. Al inicio de la gestión de Mauricio Macri el costo de la vivienda testigo (un departamento de 50 m² usado en Capital Federal) era de alrededor de 75 salarios promedio, e incluso en 2017 llegó a ser de 65 salarios.³⁷ Pero, a partir de la crisis de 2018, el costo de compra de la vivienda se encareció de forma abrupta, y en agosto de 2019, el valor de un departamento llegó a ser el equivalente a 156 salarios, la brecha más grande al menos desde 1990.³⁸

En definitiva, la evolución del mercado laboral durante el gobierno de Cambiemos fue negativa en todos los aspectos: más desempleo, más subempleo, más trabajo precario, más desigualdad laboral; salarios más bajos, menor protección social. Este resultado impactó negativamente en los indicadores sociales de pobreza y desigualdad. En diciembre de 2015, la pobreza afectaba alrededor de 1.5 millones de personas, cerca del 30% de la población, mientras que en diciembre de 2019 había superado el 35.5%, contabilizando más de 15 millones

de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos”. vol. 4, núm. 1, cuarto trimestre de 2019, abril 2020.

³⁵ Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, “El incremento en las tarifas de servicios públicos y su peso sobre los salarios. Informe Técnico”, 2019. http://www.iade.org.ar/system/files/salarios_y_tarifas_0.pdf

³⁶ Costa, Juan Pablo y Rosanovich, Sergio, “La ley de alquileres en Argentina. Debates sobre la modificación de la Ley 27.551”, *Café de las ciudades*, 209, 2022. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-ley-de-alquileres-en-argentina/>

³⁷ Ferreres, Orlando, “El costo de la vivienda en relación a los salarios”, *La Nación*, 2019. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-costo-vivienda-relacion-salarios-nid2310118/>

³⁸ *Idem*.

de personas en esa condición. En el caso de los niños y niñas, el panorama fue todavía más crítico: la pobreza alcanzó al 52.5%.³⁹

Además, hubo otros factores estructurales que repercutieron en los ingresos y condiciones de vida. El carácter regresivo de la estructura fiscal se agravó. La presión tributaria bajó alrededor de 3 puntos del PBI en el periodo, de 31.5% en 2015 al 28.4% en 2019.⁴⁰ La retracción se explica sobre todo por la caída de la recaudación como consecuencia de la crisis económica y la disminución del consumo. Disminuyó el peso de los impuestos sobre los ingresos (ganancias) y sobre las exportaciones (en todos los años a excepción de 2019), frente al aumento o estancamiento de los impuestos sobre bienes y servicios, que recaen sobre el consumo (principalmente el impuesto al valor agregado). En el caso del impuesto a las ganancias, considerado un tributo progresivo, su evolución fue regresiva en dos sentidos: retrocedió el 15% en la recaudación total, pasando de 6.4% a 5.1% del PBI, y además alcanzó a cada vez más trabajadores (al no elevarse el mínimo no imponible), aún a pesar de la caída de los salarios.⁴¹ En el año 2015, el impuesto a las ganancias alcanzaba a poco menos de 1.2 millones de trabajadores, mientras que en 2019 a casi 2 millones.⁴²

Si bien el gasto primario disminuyó, el aumento sustancial del gasto financiero (en servicios de la deuda), hizo que el gasto consolidado apenas disminuyera 2 puntos en todo el período a valores constantes, aunque la reducción del gasto en dólares fue importante, y hubo una reestructuración regresiva de la composición: más gasto en endeudamiento, menos subsidios, y el gasto social tuvo un

³⁹ Instituto de Estadística y Censo, “Informes técnicos. Vol. 4, n° 59. Condiciones de vida. Vol. 4, n° 4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019”, 2020. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf

⁴⁰ Ministerio de Hacienda. *Balance de gestión 2015-2019*, Presidencia de la Nación, 2019. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/balance_de_gestion_2015-2019_-_hacienda_1.pdf

⁴¹ Pozzo, Estefanía, “Reforma tributaria: el Gobierno buscará recuperar recaudación equivalente a 3 puntos del PBI”, *Ámbito Financiero*, 2020. <https://www.ambito.com/economia/impuestos/reforma-tributaria-el-gobierno-buscara-recuperar-recaudacion-equivalente-3-puntos-del-pbi-n5116146>

⁴² Instituto Argentino de Análisis Fiscal, “Trabajadores dependientes y autónomos: más impuesto a las ganancias que en 2018, aunque menos que en 2015. Informe Técnico”, 2019. <https://drive.google.com/file/d/0B98B0dV3dEi9aFcxV0hSbkZtcEF1ZTduUWF4MUkxNDFSMk0/view>

crecimiento menor al de la inflación. Hubo una importante reducción del gasto en subsidios a los servicios públicos y se autorizaron generosas actualizaciones de las tarifas de electricidad, gas y agua, con una importante afectación en los ingresos. El déficit primario (ingresos totales menos gastos netos de intereses de la deuda) tendió a reducirse, pero el déficit financiero (ingresos totales menos gastos totales) aumentó significativamente producto del creciente peso de los intereses de la deuda, que triplicaron su peso relativo entre 2015 y 2019.

El endeudamiento externo fue una política macroeconómica fundamental del período Cambiemos. El peso de la deuda como porcentaje del PBI pasó del 52.4% al 92%, siendo casi el 75% en moneda extranjera.⁴³ En 2019, el gasto público en servicios de la deuda fue el segundo en importancia después de las jubilaciones y pensiones, con un peso del 15% del total de gastos.⁴⁴ Además, gran parte de los desembolsos del préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) tuvieron como destino la *fuga de capitales*. En efecto, en los primeros tres años del Gobierno de Cambiemos 8 de cada 100 dólares se destinaron a pagar intereses de deuda, 36 a pagar fuga de capitales y capitales especulativos (expresamente prohibido en el artículo 6 de la carta orgánica del FMI) y 14 al pago de deuda externa.⁴⁵

Las consecuencias sociales y económicas de este proceso son negativas en muchos aspectos: socaba el crecimiento, condiciona el programa económico, el gasto público y la política monetaria, presiona hacia ajustes fiscales, limita las respuestas estatales (y específicamente la política cambiaria), y en definitiva posterga la mejora en la satisfacción de las necesidades sociales. Por extensión, limita la capacidad de financiamiento de los bancos públicos y de la ANSeS, que son los principales organismos prestatarios de créditos hipotecarios y de financiamiento de programas públicos de viviendas para sectores vulnerables.

⁴³ Ministerio de Hacienda, *op.cit.*

⁴⁴ El gasto en intereses de la deuda pública fue mayor a la suma de todos los salarios de la administración pública nacional (incluyendo policía, fuerzas armadas y personal administrativo) y 6 veces mayor al gasto en la asignación universal por hijo, el principal programa de protección social.

⁴⁵ Oglietti, Guillermo *et al.*, “Macri, anatomía de una deuda inútil”, *Celag.org*, 2019. <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2019/06/Macri-anatomia-de-una-deuda-inu%C3%81til.pdf>. Este proceso de endeudamiento, por sus formas de contratación y por la ausencia de resultados sociales progresivos, ha sido calificado como de *Deuda Odiosa*.

IV. La política habitacional de Cambiemos: ruptura y continuidades

A poco de asumir, el gobierno de Cambiemos aplicó una serie de políticas tendientes a incrementar la financiarización de la economía en general y de la vivienda en particular. En materia habitacional propuso la “expansión de crédito y la construcción de un mercado de titularización, especialmente el hipotecario, con el fin de apuntalar la debilitada actividad económica y dar una respuesta al problema social de la vivienda”,⁴⁶ objetivo que se vio frustrado por la grave crisis cambiaria de 2018-2019, que afectó los créditos UVA, analizados en el punto V.

La nueva gestión de la política habitacional interrumpió los proyectos de la política federal de vivienda que estaban en marcha, cambió su organización administrativa y modificó el marco normativo para cambiar la orientación política.⁴⁷ La reestructuración administrativa implicó la eliminación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el traspaso de la materia vivienda al Ministerio del Interior (DNU 13/2015, y decreto 212/2015 y Decisión administrativa 797 de 2016), devaluando, al menos institucionalmente, la importancia de la política habitacional.⁴⁸

Con la sanción de la Ley 27.328, de contratos de participación público-privada, se habilitó las asociaciones con el sector privado y otros sectores públicos para desarrollar proyectos de infraestructura y vivienda, modalidad inaugurada con la reformulación del Pro.Cre.Ar y su nueva versión *ProCre.Ar Solución Casa Propia*. Este programa eliminó el subsidio a las tasas de interés, estableció un nuevo criterio de asignación a través de un sistema de puntaje social —y no por sorteo— y combinó el crédito hipotecario de la banca privada —al que luego se sumó la banca pública— a tasas de mercado con el ahorro de las familias y una ayuda a los beneficiarios mediante una bonificación del Estado nacional, en un

⁴⁶ Zeolla, Hernán *et al.*, “Financiarización fallida: El crédito hipotecario en Argentina 2016-19”, *Ola Financiera*, vol. 14, núm. 39, 2021, p. 153.

⁴⁷ Barreto, Miguel Ángel, “La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 33, núm. 2, 2018, pp. 401-436.

⁴⁸ El Decreto 212 de 2015 definió seis secretarías para este ministerio, siendo una de ellas la vieja Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que por Decisión Administrativa 797 de 2016 se integró por dos subsecretarías, la SSDUYV —que ya existía— y la nueva Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (SHYDH), más las dos unidades de coordinación nacional de los programas financiados por el BID y el BM.

esquema de cooperación entre el Estado, los bancos y los desarrolladores inmobiliarios. Al comienzo, sólo admitió la compra de vivienda nueva o usada (lo que favoreció a los desarrolladores y agentes inmobiliarios por sobre las pequeñas empresas contratistas), pero luego incorporó la modalidad de construcción.⁴⁹

Otro de los rasgos del período fue el afianzamiento de las relaciones con los organismos internacionales de desarrollo. Se dio continuidad al PROMEBA, que en 2015 comenzó su cuarta etapa (PROMEBA IV) con el objetivo de atender a 31,000 hogares entre 2015 y 2020, con un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo por US\$ 200 millones y otro del Estado nacional por US\$ 22 millones, para resolver problemas dominiales, de infraestructura, equipamiento, etcétera. Se lanzó el nuevo Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, financiado por el Banco Mundial (US\$ 200 millones) con contraparte del Tesoro Nacional (US\$ 6 millones) destinado a incrementar el acceso a la infraestructura y los servicios básicos en asentamientos urbanos precarios, y mejorar el acceso a la vivienda para los hogares de ingresos bajos y medios.⁵⁰

La Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano (SHYDH), creada en el período, estableció un Plan de Hábitat y Vivienda que en los primeros cuatro años se proponía realizar 505 intervenciones integrales en barrios informales y brindar 38,000 soluciones habitacionales.

Una política relevante fue el apoyo estatal al *relevamiento de barrios populares* que venían haciendo diferentes ONG como Techo y CARITAS y organizaciones de la economía popular como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Barrios de Pie. El Decreto 358/17 creó un registro público denominado Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en el que participaron miles de referentes barriales, militantes y funcionarios, logrando relevar y sistematizar la información de más de 4,400 villas y asentamientos informales existentes en el país.⁵¹ Dicha ac-

⁴⁹ Barreto, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 41.

⁵⁰ Se preveía financiar el acceso a la vivienda formal de 3,000 hogares de ingresos medios y bajos mediante créditos hipotecarios en el marco del subprograma Procrear Solución Casa Propia; y procesos de mejoramiento integral del hábitat para 19,000 hogares de barrios precarios, localizados en asentamientos de cinco aglomerados del país (BIRF, *Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2016. <https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/pdf/MarcodePoliticodeReasentamiento.pdf>).

⁵¹ Scatolini, Luciano *et al.*, *Hábitat, un desafío de todos*, La Plata, UNLP, 2019. Actualmente los barrios relevados superan los 5,600 y a partir del cambio en la gestión de gobierno, en 2019, las obras de integración socio urbana cobraron un notable impulso en todo el país.

ción fue seguida por la sanción de la Ley 27.453, que declaró “de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el RENABAP” (artículo 1o.) y “de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los Barrios populares relevados en el RENABAP, exceptuando los terrenos cuya propiedad sea del Estado Nacional” (artículo 2o.).

La iniciativa significó la visibilización y discusión pública de la temática y la coordinación entre organismos estatales y organizaciones sociales para el registro. Algunos especialistas se mostraron escépticos sobre su implementación y cómo se resolvería la provisión de redes de infraestructura, equipamiento comunitario, eliminación de pasivos ambientales y las mejoras en la accesibilidad a los barrios⁵². Según el informe “Integración Socio Urbana de Barrios Populares”, elaborado por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social en diciembre de 2019, en el marco del Programa de Integración Socio-Urbana, se intervino en 78 barrios localizados en 7 provincias (Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Salta, Misiones, Santa Fe, y Neuquén) y en 13 barrios de la provincia de Buenos Aires. El informe indica que se logró la implementación de más de 48 programas, acercando más de 31,841 prestaciones para las 20,489 familias que habitan en los 78 barrios de las 7 provincias mencionadas, sin especificar monto de inversión, problemas abordados, grado de cumplimiento de los objetivos, etcétera. Luego, en paralelo al impulso del RENABAP, se redujo la participación de Hábitat (partidas para infraestructura básica y vivienda social), de un 6.5 % del presupuesto total nacional en 2014, a un 5.3 % en 2017.⁵³

1. Las políticas en números

La Secretaría de Vivienda de la Nación publicó un informe de gestión en noviembre de 2019, en el cual indica haber realizado 386,987 soluciones habitacionales, con una inversión total de US\$ 85,659 millones, y 192,441 soluciones en proceso con una inversión de US\$ 22.028 millones⁵⁴. Esta información no

⁵² Cravino, Cristina, “Asentamientos populares, entre la regularización y la nada”, *Café de las ciudades*, núm. 2, 2018, pp. 163-164.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Secretaría de Vivienda, “Informe de Gestión 2015-2019”, 2019a. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informedegestion2015-19.pdf>

coincide con la publicada en febrero de 2020 por el Comité Ejecutivo Pro-CreAr. Este organismo informó que durante el gobierno de Cambiemos se invirtieron US\$ 32 millones para iniciar 130 soluciones (todas nuevas viviendas de DU) en un solo predio, mientras que en la segunda gestión de Cristina Fernández (CFK) (2011/2015) se invirtieron US\$ 2,993 millones para generar 39,897 soluciones habitacionales ProCreAr (entre viviendas de desarrollos urbanísticos —DU— y lotes con servicios —LCS—) en 143 predios a lo largo del país.⁵⁵ Aquí también hay una falta de coincidencia con las cifras que había publicado la Secretaría de Vivienda en noviembre de 2019, tanto en relación a los montos invertidos como a las soluciones finalizadas.

La información desagregada por las diferentes líneas indica que, entre 2012 y 2015, se invirtieron US\$ 2,922 millones en *desarrollos urbanísticos*, con el objetivo de construir un total de 30,010 viviendas en 79 predios distribuidos en distintos puntos del país; mientras que, entre 2016 y 2019, se invirtieron US\$ 32 millones, iniciando la construcción de tan sólo 130 viviendas en un predio. En lo referido a las líneas de crédito para *construcción, ampliación o refacción*, en el período 2012-2015 se otorgaron 110,751 créditos por un total de US\$ 5,745 millones; mientras que en la gestión de Cambiemos, se decidió pasar a un esquema de subsidios en lugar de créditos, otorgando un total de 32,000 subsidios con una inversión de US\$ 511 millones (en este rubro ambos informes se aproximan). En la línea *Lotes con Servicios*, la gestión CFK invirtió US\$ 71 millones con el objetivo de generar 9,887 lotes en 64 predios distribuidos en distintos puntos del país. En la gestión Cambiemos no se invirtió ninguna suma para generar nuevos lotes, y se decidió dar de baja 1,426 sobre el total de los 9,887 lotes originalmente planificados.

El único rubro en el que creció significativamente la inversión durante la gestión Cambiemos fue *Custodia y mantenimiento de predios*. Entre inicios de 2016 y fines de 2019 no se entregaron 11,821 unidades funcionales, lo cual generó gastos por US\$ 1,200 millones en la custodia y mantenimiento de esas vivien-

⁵⁵ Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, MDTyH. “Comparativa PROCREAR: últimas dos gestiones”, Comité ejecutivo Pro.Cre.Ar, febrero de 2020. Entre 2012 y 2015, este programa inició 200,468 proyectos, de los cuales 171,143 fueron por líneas individuales y los restantes por desarrollos urbanísticos. Al finalizar el gobierno anterior, se habían terminado 121,289 viviendas de la línea individual, y 29,325 viviendas en desarrollos urbanísticos (Barreto, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 41).

das, predios y lotes. En el periodo 2012-2015 se habían invertido sólo US\$ 800 millones.

2. Los efectos sobre el déficit habitacional

Uno de los indicadores para evaluar la efectividad de las políticas habitacionales es el déficit habitacional. En Argentina el índice de déficit parece haberse “estacionado” desde los años 80 en los 3 millones de hogares.⁵⁶ Desde ese entonces, la intervención estatal en este campo “alcanzó para absorber, y en algunos períodos intercensales a disminuir levemente, el crecimiento del déficit asociado al incremento de la población, pero no a reducirlo estructuralmente”.⁵⁷

Los datos provisorios del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, indican que, entre 2010 y 2022, se incorporaron casi cuatro millones de viviendas nuevas.⁵⁸ Teniendo en cuenta que no está disponible la información desagregada a nivel país para calcular la evolución del déficit habitacional durante el período analizado (2015-2019), para evaluar la incidencia de las políticas implementadas sobre el déficit de los hogares solo se cuenta con estimaciones realizadas por diferentes organismos.

Según la estimación realizada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina la situación de la vivienda experimentó mejoras sostenidas a lo largo de todo el período 2010-2019, pasando de un 29% de déficit en la *dimensión vivienda digna* —que incluye vivienda precaria, hacinamiento y déficit en el servicio sanitario— al 21.6% de los hogares.⁵⁹ Si desagregamos la información de la serie según las diferentes gestiones de gobierno, el déficit de vivienda bajó más de 6 puntos (del 28.8% al 22.4 % entre 2010 y 2015), durante la gestión de Cristina Fernández, y menos de 1 punto (del 22.4 % al 21.6 % entre 2016-2019), duran-

⁵⁶ De Jiménez, Lidia Mabel Martínez, *op. cit.*

⁵⁷ Barreto, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 405-406.

⁵⁸ Se registró un aumento del 28.5%, pasando de 13,835,751 a 17,780,210 viviendas particulares en todo el país, mientras que la población tuvo un crecimiento del 14.8%, alcanzando los 46,054,294 habitantes (de los 40,177,096 registrados en 2010). Tejido Urbano, “CENSO 2022 de Población y vivienda: Continúa la primacía urbana”, 2023.

⁵⁹ Observatorio de la Deuda Social Argentina, Juan Ignacio Bonfiglio; Julieta Vera; Agustín Salvia (coords.), *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos*. Documento estadístico 1/2020 -1a. ed.-, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Educa, 2020.

te la gestión de Macri. El comportamiento anual del déficit durante el período analizado fue el siguiente: en el 2016 bajó al 22.2%, se mantuvo la tendencia a la baja en 2017 y 2018 (21.4% y 21.1%) y subió en el último año del período al 21.6%.⁶⁰

Distintos aspectos podrían explicar la leve mejora en esos indicadores. Por ejemplo, la disponibilidad de créditos para refacción de viviendas, la capacidad de ahorro e inversión de los hogares en momentos puntuales del período (sobre todo en 2017), o los efectos de distintos programas de urbanización o mejoras en las condiciones de las viviendas.

V. El programa de créditos hipotecarios UVA

La implementación de los créditos hipotecarios ajustados a la variable Unidad de Valor Adquisitivo (UVA) fue una de las políticas de vivienda más importantes del período analizado. Se lanzó en el año 2016, por medio de leyes del Congreso de la Nación y normativas del Banco Central de la República Argentina (BCRA),⁶¹ acompañada de un discurso que promovía la confianza en la viabilidad y sustentabilidad del crédito, a partir del crecimiento económico y la seguridad jurídica. El eje principal de los UVA fueron los créditos hipotecarios, que representaron el 73% del total de créditos otorgados entre mayo de 2016 y mayo de 2019; el 22% fueron créditos personales y el 5% restante créditos prendarios para la compra de autos, motos y otros bienes.⁶²

El objetivo político explicitado era dar una señal a las clases medias para que vieran en estos créditos su oportunidad de acceder a la vivienda. El crédito UVA propuso un mecanismo de actualización que se acoplara a la evolución de la inflación, permitiendo que las cuotas sean indexadas a su vencimiento. La

⁶⁰ Este tipo de estimaciones tienen limitaciones, de ahí que no sea fácil establecer la incidencia de la política habitacional sobre el déficit a nivel país.

⁶¹ Para poder regular este mecanismo de indexación, que implica una excepción en las actualizaciones de deudas, el BCRA emitió una serie de comunicaciones en las cuales reguló el sistema UVA y dio autorización para que se realicen las operaciones de crédito bajo estos índices, como así también el Congreso sancionó una ley nacional que dio el marco normativo de actuación al sector financiero. Ellas son: Comunicación A 5945/16 del 8/4/16, la Comunicación A 6069/2016 del 16/9/2016 y la ley nacional 27.271.

⁶² Zeolla, Nora *et al.*, *op. cit.*

normativa estableció la indexación por una variable de actualización diaria, a través de un cálculo del Banco Central. Esa indexación permitiría aumentar la relación cuota ingreso y aumentar el crédito, pero con el riesgo de una distribución asimétrica del proceso inflacionario en perjuicio de los deudores.⁶³

Más allá de los aspectos técnicos y la “letra chica”, el sistema parecía atractivo para algunos sectores de la población que estaban imposibilitados de acceder a los créditos tradicionales. Por un lado, a través de la reducción y simplificación de las exigencias que solían tener este tipo de créditos y, por el otro, ofreciendo cuotas relativamente accesibles (al menos al inicio), en comparación con otros créditos vigentes, con un tope en la relación cuota-ingreso que protegería el bolsillo de los tomadores, originariamente en 25%, buscando beneficiar a aquellos que no tenían un sueldo tan elevado y estaban imposibilitados de acceder a los créditos que se venían implementando.⁶⁴

Según cálculos oficiales, hacia 2015 podía acceder a un crédito hipotecario el 5% de la población con mayores ingresos, mientras que el UVA elevó ese rango al 25% de mayores ingresos.⁶⁵ Una comparación realizada con datos del gobierno de la ciudad de Buenos Aires determinó que, el piso inicial de ingresos para acceder a un crédito UVA, era hasta 40% menor respecto a los créditos hipotecarios tradicionales.⁶⁶ A su vez, la cuota inicial en el nuevo modelo también era 61% más baja.⁶⁷ Por su lado, al actualizarse el capital según el valor de la UVA, el sector inmobiliario-bancario tenía la garantía de cobrar una tasa de interés real positiva sin importar la tasa de inflación.⁶⁸

Esta nueva política crediticia hipotecaria generó una adhesión paulatina en el 2016 y en los dos años siguientes la demanda se aceleró considerablemente.⁶⁹

⁶³ Uno de los riesgos de este sistema es el tiempo que opera entre la aprobación del crédito y el desembolso del dinero, en virtud de una posible devaluación que encarezca el monto solicitado. Otro peligro para el tomador/a es que, en función del contexto macroeconómico, podría llegar a tener que afrontar una deuda perpetua. Jara Musuruana, Luciano *et al.*, “Créditos UVA en Argentina: origen, cálculo y perspectivas”, *Informe del Observatorio Económico y Social*, núm. 44, Universidad Nacional de Rosario, 2018.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ González Rouco, Federico, “Nota en Clarín sobre créditos hipotecarios”, *Blog de economía, política, economía política y política económica*, 2017.

⁶⁶ Zeolla, Nora *et al.*, *op. cit.*, nota 40.

⁶⁷ Lafuente, E, “¿Hipoteca impagable o negocio extraordinario?”, *La Nación*, 2020.

⁶⁸ Jara Musuruana, Luciano *et al.*, *op. cit.*, nota 55.

⁶⁹ *Ídem.*

Según los registros del Banco Central el total de préstamos otorgados creció 245 % entre mayo de 2016 y ese mes de 2018, duplicando el peso de los créditos en la economía, que en conjunto pasaron de representar alrededor de 0.7 % del PBI a 1.5 % en ese plazo.⁷⁰ Los créditos fueron vehiculizados principalmente por las entidades públicas: según datos del Banco Central correspondientes a noviembre de 2019, el 73 % de los préstamos fueron dados por bancos estatales (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad, principalmente), el 16 % por entidades privadas nacionales y 11 % de capital extranjero. En total se otorgaron alrededor de 104,000 préstamos hipotecarios UVA, una cantidad importante frente a los créditos tradicionales que estaban virtualmente estancados.

La buena performance de la política en los primeros años se fue desdibujando fuertemente como consecuencia de la crisis económica, y hacia fines del año 2018 la demanda de créditos comenzó a caer. La inflación llevó al encarecimiento de las cuotas, ya que los ingresos de los tomadores no se actualizaban a la velocidad ni al porcentaje de los UVA. A su vez, la devaluación de la moneda local frente al dólar provocó un aumento de la deuda del crédito. Frente al nuevo escenario se propusieron medidas para *suavizar* los efectos negativos de los créditos indexados, algunas de aplicación genérica y otras de aplicación a un universo reducido de afectados.

Se estableció una medida vinculante para bancos públicos y privados que permitía extender el plazo del crédito hasta el 25 % del plazo original.⁷¹ Así, se permitía licuar las cuotas en un contexto de aumentos acumulados en las UVA y evitar una mayor afectación de los salarios de las tomadoras. En cualquier caso, la medida no logró que los tenedores pudieran alterar la relación desventajosa de actualización de ingresos —actualización de cuotas—.⁷² Otra medida que pretendió resguardar a los tomadores provino de iniciativas gestionadas por los propios bancos. Por ejemplo, las de permitir prolongar el crédito de 30 a

⁷⁰ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, “Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda, Documento de trabajo”, 2023. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/04/DT218-CIU-Desafios-de-la-planificacion-territorial-el-acceso-al-habitat-y-a-la-vivienda.pdf>

⁷¹ Comunicación “A” 6069, punto 6.2.1.4 del BCRA. La medida tuvo como condición que el ingreso de las familias se haya deteriorado en términos reales y, por tanto, que el mismo haya repercutido seriamente en el valor de las cuotas. Esto ocurría cuando, en un determinado periodo, el valor de las cuotas UVA llegase un 10 % superior en comparación con el Coeficiente de Variación Salarial (CVS).

⁷² Jara Musuruana, Luciano *et al*, *op. cit.*, nota 55.

40 años; extender el tope de afectación de ingresos del 25% originario que estableció el BCRA al 30%; y la contratación de un seguro.⁷³ Con estas medidas se buscó mejorar el puntaje financiero de los aspirantes y mejorar la confianza crediticia para reactivar los créditos desfasados y pendientes, favorecer la contratación de créditos aún en escenarios inflacionarios y de incertidumbre, y proteger los balances de los bancos.

Paralelamente, la titularización de hipotecas UVA, buscada desde el comienzo de la gestión y demandada por los agentes del sector inmobiliario y los organismos internacionales, no pudo lograrse.⁷⁴ Los retrasos en las reformas normativas necesarias para permitir la titularización en moneda indexada hicieron que sólo fuera posible esa acción por el Banco Hipotecario —habilitado por Decreto de Necesidad y Urgencia 146 de marzo de 2017—. ⁷⁵ La sanción de la Ley de Financiamiento Productivo 27,440 en mayo de 2018, que modificó la Ley 24.441 de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción para ampliar la posibilidad a otras instituciones financieras, llegó demasiado tarde.

Los distintos problemas que le fue generando a esta política crediticia la crisis económica dieron lugar a varios proyectos de ley con propuestas como: poner tope al incremento de las UVAs con base en índices de referencia; modificar el modo de actualización de la UVA para que sea menos perjudicial para el tomador; declarar en emergencia el sistema hipotecario UVA; anular el sistema y ofrecer un mecanismo de tutela para aquellos tomadores que se quedaron sin empleo; suspender las acciones judiciales de cobro compulsivo de las deudas, desalojos y ejecuciones hipotecarias. En los últimos meses de la gestión de Cambiemos, ya con los resultados electorales que indicaban su no continuidad en el gobierno, se estableció el congelamiento de la cuota, tomando como base el mes de agosto de 2019, y el Estado asumió los costos con fondos del Pro-CreAr, mediante la creación del “Fondo de Cobertura UVA-CVS”.⁷⁶

A pesar de los problemas mencionados, en particular del encarecimiento de las cuotas, según datos oficiales la mora en estos créditos ha sido muy baja, aun-

⁷³ Artículo 7o. de la Ley 27.271.

⁷⁴ Socoloff, Ivana Claudia, “Fondos inmobiliarios cotizados y financiarización de la vivienda en Argentina”, *Revista INVI*, vol. 36, núm. 103, 2021, pp. 85-111.

⁷⁵ Se logró una única operación de titularización el 23 de abril de 2018, mediante la emisión por parte del Banco Hipotecario de valores negociables de un fideicomiso con subyacente de UVA por un monto total de 440 millones de pesos. Zeolla, Nora *et al.*, *op. cit.*

⁷⁶ *Idem.*

que creciente. En noviembre de 2019, de un total estimado de 103,609 préstamos en el sistema, solo 781 estaban en situación irregular, es decir el 0.6%; un porcentaje de mora más bajo que en los préstamos hipotecarios que no indexan con la UVA (0.8%).⁷⁷ En marzo de 2023, 1,400 presentaban mora o alguna otra irregularidad, el 1.4% de los 95,000 créditos UVA vigentes.

El debate sobre las bondades e inconvenientes de esta política sigue abierto, y está atravesado al menos por dos aspectos. Por un lado, las dificultades para poder establecer esquemas de financiarización subordinada en los países periféricos sin contar con una macroeconomía estabilizada; y por otro lado, los riesgos de adoptar un régimen de expansión crediticia y titularización para dar respuesta al problema social de la vivienda.⁷⁸ Algunos especialistas interpretan que si bien las cuotas y el capital aumentaron, también lo hizo el dólar, y a un ritmo más rápido que la inflación y la UVA, (550% contra 227%, respectivamente, en el período), con lo que si bien la deuda en pesos aumentó, se redujo en dólares, y la propiedad, que está en dólares, acumuló entre 2015 y 2019 una suba de 19%.⁷⁹ Es decir, que los tomadores del crédito lograron capitalizarse en dólares, más allá de las dificultades para afrontar la cuota. Por su parte, el grupo “Hipotecados UVA Autoconvocadxs”, que agrupa a unas 300 familias que tomaron el crédito, se organizó para protestar contra las consecuencias negativas del cambio en las condiciones macroeconómicas y el descalabro de 2018 y 2019. De hecho, en julio de 2023 la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción a una ley para atender la situación de los “afectadxs UVA”, que establece que la cuota a abonar no puede superar el 30% de los ingresos, y suspende por un año los desalojos.

VI. La política de alquileres

Como adelantamos, en los últimos 20 años Argentina ha experimentado una tendencia sostenida a la inquilinización. En efecto, en 2001 las familias inquilinas eran el 11% del total de la población, mientras que en 2021 la media nacional de inquilinos fue de alrededor de 19%, con picos que llegan al 37%, como

⁷⁷ Lafuente, E., *op. cit.*

⁷⁸ Zeolla, Nora *et al.*, *op. cit.*

⁷⁹ Lafuente, E., *op. cit.*

es el caso de la ciudad de Buenos Aires, que tuvo un aumento del 32% desde 2006, cuando el porcentaje de inquilinos era del 27.7%.⁸⁰ En el caso de villas y asentamientos, el porcentaje de inquilinato en Buenos Aires (18%) es seis veces superior al promedio nacional (3%), y allí las condiciones de alquiler son peores.⁸¹

El problema se ha agravado más aun en los últimos años con la expansión de los alquileres temporales para turistas y nómadas digitales, que afectan la oferta retirando unidades para alquiler permanente.⁸² De hecho, desde la fuerte devaluación de la moneda —en abril de 2018 hasta diciembre de 2019— las ofertas activas de alquileres temporales se duplicaron a nivel nacional y crecieron el 132% en la capital del país, pasando de 6,888 a 15,971 unidades.⁸³ Otra problemática identificada es el peso significativo y creciente que han tomado los alquileres en los ingresos familiares, sobre todo en la última década, producto de la caída relativa de los salarios y, en algunas regiones, del aumento relativo del precio de los alquileres.⁸⁴

En este terreno, el gobierno de Cambiemos exhibió, por un lado, una política de poca o nula intervención protectora de los derechos, o de reacción tardía, cuando los problemas mencionados se estaban agravando visiblemente. El Informe de Gestión 2015-2019 de la Secretaría de Vivienda no menciona ninguna política de trascendencia que se haya implementado para proteger los derechos de las personas inquilinas. Por otro lado, unas muy pocas iniciativas en el área evidencian el enfoque —que se menciona en otros pasajes— de promoción de la mercantilización de la vivienda y la resolución del acceso exclusivamente a través del mercado privado.

⁸⁰ Bercovich, Fernando, “La Ley de Alquileres, ¿la culpable de todos los males?”, *Cenital*, 2021.

⁸¹ Gabosí, Julia, “Diseño de estrategias de regularización dominial de hogares inquilinos en los barrios populares”, *Informe de la Secretaría de Integración Social y Urbana*, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina, 2021.

⁸² ACIJ *et al.*, “La situación de los hogares inquilinos en el AMBA”, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2023.

⁸³ Granero Realini, Guadalupe y Alvaredo, Constanza, “Alquileres temporarios en Argentina. Crecimiento acelerado de Airbnb en el contexto de la crisis habitacional”, *Centro de Estudios Metropolitanos, Documento CEM*, núm. 59, 2023.

⁸⁴ Costa, Juan Pablo y Rosanovich, Sergio, “La ley de alquileres en Argentina. Debates sobre la modificación de la Ley 27.551”, *Cafe de las ciudades*, núm. 209, 2022. <https://cafedelas-ciudades.com.ar/articulos/la-ley-de-alquileres-en-argentina/>

Durante el período se impulsaron varios proyectos de ley de alquileres que no llegaron a sancionarse, con algunas mejoras respecto al régimen vigente de entonces pero poco protectora frente a los desafíos del momento (por ejemplo, no modificaban el plazo del alquiler de 2 años, y proponían actualizaciones semestrales). Finalmente, en noviembre de 2019, a días del final del mandato, se dio media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación a la Ley 27.551 de Alquileres, que se terminaría aprobando en junio de 2020.

La nueva ley amplió la duración mínima de los contratos, de 2 a 3 años; limitó las actualizaciones del monto del alquiler a una vez al año; facilitó a los inquilinos la posibilidad de rescisión anticipada del contrato si se encontraran en dificultades económicas, y estableció un periodo obligatorio de negociación entre inquilinos y propietarios antes de que un litigio sobre alquileres pueda llevarse a los tribunales. La ley 27.551 todavía está vigente pero ha tenido muy bajo cumplimiento (el 90% de los contratos no están registrados) y ha sido muy resistida por el sector inmobiliario y por varios sectores políticos, incluido el de Cambiemos. En efecto, desde su entrada en vigencia, hasta julio de 2023 se presentaron alrededor de 30 proyectos legislativos para modificarla o derogarla.

Respecto a los alquileres sociales, los documentos reflejan cierta preocupación por la situación de las miles de familias informales y la necesidad de que accedan a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal. Sin embargo, no hay registro de que se haya implementado alguna política de desarrollo durante el período. De hecho, lo único que menciona el informe de gestión del área es que el 23 de octubre de 2019 —faltando un mes y medio para la finalización del mandato de cuatro años, salió la Resolución 2019-73 que “modificó el Plan Nacional de Vivienda y creó la línea de acción de Alquiler Social para dar soluciones habitacionales a los sectores vulnerables de la sociedad con déficit de vivienda, mediante la locación o leasing inmobiliario”.⁸⁵

Finalmente, el informe mencionado identifica 37 “desafíos a futuro”, y sólo uno de ellos refiere a la problemática de los alquileres. Allí propone

[a]ctualizar la regulación nacional en materia de locación de inmuebles para la vivienda, introduciendo instrumentos modernos para facilitar la interacción entre propie-

⁸⁵ Secretaría de Vivienda, “Informe de Gestión 2015-2019”, 2019a. <https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informedegestion2015-19.pdf>

tarios e inquilinos, y con incentivos que favorezcan la inversión para aumentar la oferta de viviendas en alquiler y reducir los costos para los inquilinos.⁸⁶

Es decir, el principal desafío consistiría en dar beneficios a los desarrolladores inmobiliarios para aumentar la oferta de viviendas. En efecto, el gobierno impulsó un proyecto de ley de “Promoción a las Inversiones en Nuevos Proyectos Inmobiliarios”. Además, el informe de gestión de la Dirección de Política Habitacional de la misma Secretaría de Vivienda menciona, como uno de los *Principales Programas* implementados en el período, la “Línea de Acción 4 Promoción de la Oferta de Vivienda”. A través del artículo 206 de la ley N° 27.440 de Financiamiento Productivo se estableció la reducción del Impuesto a las Ganancias por Inversiones en “(a) desarrollos inmobiliarios para viviendas sociales y sectores de ingresos medios y bajos; y/o (b) créditos hipotecarios; y/o (c) valores hipotecarios, las distribuciones originadas en rentas o alquileres o los resultados provenientes de su compraventa”.⁸⁷

Sin embargo, la información oficial indica que en las últimas décadas la construcción de viviendas creció mucho más rápido que la población, y que hay cada vez más viviendas por habitante. De hecho, en 1991 había en Argentina una casa por cada 3,6 habitantes; en 2001, una casa por cada 3.1 habitantes; en 2010, una casa por cada 2,9 habitantes, y en 2022, una casa por cada 2.6 habitantes. Entre 2010 y 2022 la población creció el 15% (6 millones de habitantes), y la cantidad de viviendas creció el 28% (4 millones de viviendas nuevas), para llegar a poco más de 17.5 millones. Por otro lado, en 2001 había poco más de 2 millones de viviendas ociosas, en 2010 2 millones y medio, y en 2022, según la proyección que hace Inquilinos Agrupados con base en los últimos censos, habría 3 millones de viviendas vacías; es decir, más del 15% del total.⁸⁸ Este problema se relaciona con que la propiedad inmueble se ha ido transformado principalmente en activo financiero y reserva de valor.⁸⁹

⁸⁶ *Ibidem*. p. 44.

⁸⁷ Secretaría de Vivienda, “Informe de Gestión 2015-2019”, Dirección de Política Habitacional, 2019b. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2015-

⁸⁸ Chaina, Patricia, “La construcción de viviendas crece más que la población, pero también sube el déficit habitacional”, 2023. <https://www.pagina12.com.ar/539052-la-construccion-de-viviendas-crece-mas-que-la-poblacion-pero>

⁸⁹ Ryan-Collins, Josh, *Why Can't You Afford a Home?*, New York, Polity, 2018.

El enfoque del gobierno evidencia un diagnóstico erróneo, centrado en la idea de que faltan casas y que, por consiguiente hay que aumentar la oferta, y una propuesta contraria a las tendencias observadas a nivel internacional. En efecto, en los últimos años, muchos países y ciudades han implementados políticas muy agresivas para enfrentar la crisis habitacional: impuesto a las viviendas ociosas, limitación de los alquileres turísticos, mayor protección a los inquilinos frente a los propietarios, regulación de precios, ampliación del parque de viviendas de alquiler social, entre otras.

VII. Comentarios finales

El problema de la vivienda es complejo, sistémico, interconectado y urgente; afecta a millones de familias y fagocita la vulneración de otros derechos. Es también el caso de un problema que expresa desigualdades estructurales y persistentes y para el que no existe una solución milagrosa. Asimismo, Argentina está atravesado por una serie de problemas estructurales y coyunturales de diferente envergadura: desequilibrio e inestabilidad macroeconómicos; debilidad de la moneda local y tendencia al bimonetarismo; alta especulación y evasión impositiva; ausencia de políticas crediticias accesibles y estables; dificultades para el financiamiento público de viviendas sociales y soluciones habitacionales; insuficiencia de los planes de urbanización de asentamientos populares y villas, dinámicas mercantiles que obstaculizan el acceso al suelo urbano, etcétera.

Los desafíos que presenta esta problemática para la gestión pública son enormes, y por eso es crucial que los gobiernos planifiquen e implementen medidas de corto, mediano y largo plazo que tiendan a su resolución. De ahí que sea importante examinar su desempeño en periodos determinados, para determinar en qué aspectos —y hasta qué punto— han contribuido a una mejora en el acceso a la vivienda, y también su papel en la prolongación o agravamiento del problema. En este trabajo, se han revisado las principales políticas de vivienda en Argentina durante el gobierno de Cambiemos, con un enfoque multidimensional, que incluyó el análisis de políticas específicas de vivienda pero también funciones menos exploradas del Estado de bienestar, como las políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales, para entender mejor su impacto en los derechos, y particularmente en el derecho a la vivienda.

El análisis de las políticas más específicas del sector ofrece resultados disímiles. Entre los aspectos positivos a destacar, fue importante la generación de un marco legal para el relevamiento de barrios populares (villas y asentamientos en los que viven los sectores más vulnerables) que devino en el RENABAP, y se sancionó una ley progresiva que declaró sujetos a expropiación esos territorios para regularizar las condiciones de vivienda. Si bien esto en sí mismo implica un progreso, no hay evidencia de avances significativos en la solución de las condiciones urbano-ambientales ni en la dimensión dominial de esos barrios durante el período estudiado. Además, la inversión pública en la producción de soluciones habitacionales para sectores medios-bajos y bajos fue baja o muy baja (según la información disponible que se utilice), tanto en términos absolutos como con relación al período anterior.

La implementación de los créditos hipotecarios UVA generó mayor posibilidad de acceso para sectores medios y medios bajos, con un mecanismo de actualización que aumentó la capacidad de recuperación de las entidades crediticias y generó mayores riesgos para los tomadores. Los resultados positivos, advertidos en los primeros años del período, fueron afectados por los desequilibrios estructurales sobrevinientes. Casi se duplicó el presupuesto en el rubro y se otorgaron alrededor de 100,000 créditos hipotecarios, una cifra importante aunque claramente insuficiente para hacer frente a la demanda potencial; y al final de la gestión, el otorgamiento de créditos se paralizó. Con todo, la gestión de Cambiemos logró mantener la tendencia a la reducción del déficit de vivienda, pero se ralentizó mucho. Sólo pudo reducir el déficit un punto porcentual, cuando entre 2010 y 2015 se había reducido más de 6 puntos.

Por otro lado, en un contexto económico recesivo, y como parte del plan de gobierno, se aplicaron políticas macroeconómicas que afectaron severamente las condiciones de vida de la mayoría de la población y acentuaron de uno u otro modo las dificultades para la satisfacción del derecho a la vivienda. El gobierno incidió en la caída de los ingresos de todos los sectores de la clase trabajadora (formales privados, informales, públicos, jubilados y perceptores de planes sociales), a través de actualizaciones muy inferiores al ritmo inflacionario, con la excepción del año 2017, dando lugar a una caída de los ingresos reales de entre el 18% y 23% promedio según el sector, con impacto múltiple. En particular, creció el peso del costo de los alquileres en los ingresos, y el gobierno no ofreció respuestas protectivas. Además, la política devaluatoria de la moneda local, con ritmo muy superior a la inflación, provocó la caída abrupta de los sala-

rios en dólares y que, la brecha con el precio de las viviendas, sea la más grande al menos desde 1990, reforzando la tendencia a la *inquilinización*. Otras medidas, como el fuerte aumento de las tarifas, modificaciones impositivas regresivas y el acelerado endeudamiento externo sin beneficios sociales ostensibles, completan un panorama de deterioro generalizado de derechos socioeconómicos, en el que crecieron la pobreza y la desigualdad.

El análisis ofrecido evidencia que, más allá de que se implementaron algunas políticas con impacto temporal positivo, no hubo avances estructurales y considerables en la resolución del problema de la vivienda. En conjunto, las políticas específicas del área fueron insuficientes y el programa general del gobierno provocó un retroceso significativo de las condiciones materiales de la clase trabajadora en su totalidad, que se tradujo en mayores obstáculos para lograr la satisfacción de este derecho fundamental.

VIII. Bibliografía

- ACIJ *et al.*, “La situación de los hogares inquilinos en el AMBA. Informe de Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Centro de Estudios Legales y Sociales, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios, Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires”, 2023.
- Ámbito Financiero, “El dólar en la era Macri registró una suba de casi 550%”, 2019. <https://www.ambito.com/economia/dolar/el-la-era-macri-registro-una-suba-casi-550-n5073948>
- ATE-INDEC, “Informe sobre inflación y pérdida de poder adquisitivo”, 2020. http://www.aterosario.org.ar/web/uploads/catalogue/noticias/2020/01_-_Enero/perdida_salarial_12.2019__ult.pdf
- Azueta, Antonio y DUHAU, Emilio, “De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas”, *Sociológica*, México, vol. 2, núm. 4, 1987.
- Barreto, Miguel Ángel, “La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 33, núm. 2, 2018.

- Balán, Manuel y Montambeault, Françoise (edit.), *Legacies of the Left Turn in Latin America*. Notre Dame Press, University of Notre Dame, Indiana, 2020.
- Belloni, Paula y Wainer, Andres. “Volver al mundo según Cambiemos: Profundización del atraso y de la dependencia”, en Belloni, P. y Cantamutto, F. (coords.). *La economía política de Cambiemos: Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina*, Batalla de Ideas, 2019.
- Bercovich, Fernando, “La Ley de Alquileres, ¿la culpable de todos los males?”, *Cenital*, 2021. <https://cenital.com/la-ley-de-alquileres-la-culpable-de-todos-los-males/>
- BIRF, *Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda*, Buenos Aires, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2016. <https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/pdf/MarcodePoliticodeReasentamiento.pdf>
- Chaina, Patricia, “La construcción de viviendas crece más que la población, pero también sube el déficit habitacional”, 2023. <https://www.pagina12.com.ar/539052-la-construccion-de-viviendas-crece-mas-que-la-poblacion-pero>
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, “Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda, Documento de trabajo”, 2023. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/04/DT218-CIU-Desafios-de-la-planificacion-territorial-el-acceso-al-habitat-y-a-la-vivienda.pdf>
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, “El incremento en las tarifas de servicios públicos y su peso sobre los salarios. Informe Técnico”, 2019. http://www.iade.org.ar/system/files/salarios_y_tarifas_0.pdf
- Clichevsky, Nora, *El mercado de tierras en el área de la expansión de Buenos Aires y su incidencia en los sectores populares, período 1943-1973*, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Instituto Torcuato Di Tella, 1975.
- Costa, Juan Pablo y Rosanovich, Sergio, “La ley de alquileres en Argentina. Debates sobre la modificación de la Ley 27.551”, *Café de las ciudades*, 209, 2022. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-ley-de-alquileres-en-argentina/>
- Cravino, Cristina, “Asentamientos populares, entre la regularización y la nada”. *Café de las ciudades*, 2, 2018, 163/164.

- Cristeche, Mauro, “Capital Accumulation, the Role of the State and Human Rights in Argentina: Contributions for debates on economic and social rights”, *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 10 núm. 4, 2020.
- Cuenya, Beatriz, “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”, *Boletín CF+ S*, núm. 29/30, 2005.
- De Jiménez, Lidia Mabel Martínez, “Evaluación de la situación habitacional y de la política de vivienda desarrollada en los últimos años”, *Colección*, núm. 11, 2017.
- Del Río, Juan Pablo, “Crédito Hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata”, En Cravino, Cristina (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: Ediciones UNGS, 2017.
- Del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan Ignacio, “La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el conurbano”, En Cravino, Cristina (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-CICCUS, 2012.
- Del Río, Juan Pablo, Langard, Federico y Arturi, Diego, “La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista”, *Realidad económica*, núm. 283, 2014.
- Duarte, Juan Ignacio, “Planeamiento urbano y localización de la vivienda construida o promovida por el Estado. Desafíos para lograr una ciudad más equitativa”, *Café de las ciudades*, núm. 2, 2020.
- Esping-Andersen, Gosta, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València, 1993.
- Ferreres, Orlando, “El costo de la vivienda en relación a los salarios”, en *La Nación*, 2019. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-costos-vivienda-relacion-salarios-nid2310118/>
- Fraschina, Santiago, *Salario en Argentina*, Observatorio de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Avellaneda, 2019. <http://undav.edu.ar/index.php?idcateg=198>

- Gabosi, Julia, “Diseño de estrategias de regularización dominial de hogares inquilinos en los barrios populares”, *Informe de la Secretaría de Integración Social y Urbana*, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. 2021.
- González Rouco, Federico, “Nota en Clarín sobre créditos hipotecarios”, *Blog de economía, política, economía política y política económica*, 2017. <https://federicogrouco.wordpress.com/2017/08/02/nota-en-clarin-sobre-creditos-hipotecarios/>
- Granero Realini, Guadalupe y Alvaredo, Constanza, “Alquileres temporarios en Argentina. Crecimiento acelerado de Airbnb en el contexto de la crisis habitacional”, *Centro de Estudios Metropolitanos, Documento CEM*, núm. 59, 2023.
- “Informe Integración Socio Urbana de Barrios Populares”, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, 2019. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf
- Instituto Argentino de Análisis Fiscal, “Trabajadores dependientes y autónomos: más impuesto a las ganancias que en 2018, aunque menos que en 2015. Informe Técnico”, 2019. <https://drive.google.com/file/d/0B98B0dV3dEi9aFcxV0hSbkZtcEF1ZTduUWF4MUkxNDFSMlk0/view>
- Instituto de Estadística y Censo, “Informes técnicos. Vol. 4, n° 59. Condiciones de vida. Vol. 4, n° 4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019”, 2020. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf
- Instituto de Estadística y Censo, “Informes técnicos. Vol. 4, n° 53. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos. Vol. 4, n° 1, Cuarto trimestre de 2019”, 2020. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim19EDC756AEAE.pdf
- Jaramillo, Samuel, “Heterogeneidad Estructural en el Capitalismo: una mirada desde el Marxismo de Hoy”, *Documentos CEDE*, núm. 20, 2012. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8326/dcede2012-20.pdf>
- Jara Musuruana, Luciano *et al.*, “Créditos UVA en Argentina: origen, cálculo y perspectivas”, *Informe del Observatorio Económico y Social*, núm. 44, Universidad Nacional de Rosario, 2018. <http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/17543/IO44-IE16-%20Creditos%20UVA%20en%20Argentina.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Kessler, Gabriel y Benza, Gabriela, *La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2020.
- Kulfas, Matías, *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina. 2003-2015*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2016.
- Lafuente, E., “¿Hipoteca impagable o negocio extraordinario?”, 2020. <https://www.lanacion.com.ar/economia/creditos-uva-hipotecas-ajustables-por-inflacion-deuda-impagable-o-buen-negocio-nid2327290/>
- Lerena Rongvaux, Natalia, “Tendencias de mercantilización de la vivienda en América Latina: el submercado de alquileres temporarios a través de plataformas digitales. AirBnB en Ciudad de Buenos Aires”, *Geograficando*, vol. 18, núm. 2, 2022.
- Lijterman, Eliana, *Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina, 2003-2015*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2020.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, “Comparativa PROCREAR: últimas dos gestiones”, Comité ejecutivo Pro.Cre.Ar, 2020. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comparativa-procrear-ultimas-dos-gestiones>
- Ministerio de Hacienda, “Balance de gestión 2015-2019”, Presidencia de la Nación, 2019. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/balance_de_gestion_2015-2019_-_hacienda_1.pdf
- Observatorio de Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina, “Las relaciones laborales en 2020: el año que vivimos en pandemia”, 2021. <https://ctaa.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/El-ano-que-vivimos-en-Pandemia-IA-2020-Version-final-1.pdf>
- Observatorio de la Deuda Social Argentina, Bonfiglio, Juan Ignacio, Vera, Julieta, Salvia, Agustín (Coord.), *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos. Documento estadístico 1/2020*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Educa, 2020. <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-DOC-EST-POBREZA-PRI-VACIONES-INGRESOS.pdf>

- Oglietti, Guillermo *et al.*, “Macri, anatomía de una deuda inútil”, *Celag.org*, 2019. <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2019/06/Macri-anatomia%CC%81a-de-una-deuda-inu%CC%81til.pdf>
- ONU, “El derecho a una vivienda adecuada. Observación general, N° 4, Artículo 11, par 1 del Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, 1991. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Pérez, Pedro, “Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana”, *Quid 16*, núm. 6, noviembre 2016-octubre 2017. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2085>
- Pozzo, Estefanía, “Reforma tributaria: el Gobierno buscará recuperar recaudación equivalente a 3 puntos del PBI”, *Ámbito Financiero*, 2020. <https://www.ambito.com/economia/impuestos/reforma-tributaria-el-gobierno-buscar-recuperar-recaudacion-equivalente-3-puntos-del-pbi-n5116146>
- Pradilla Cobos, Emilio, *El problema de la vivienda en América Latina*, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, 1983.
- Rodulfo, María Beatriz, “Políticas Habitacionales en Argentina estrategias y desafíos”, *Programa Capacitación Técnicos y Profesionales del IVPBA*, 2008.
- Rodulfo, María Beatriz y Boselli, Teresa, “Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales”, *Vivienda y Ciudad*, núm. 2, 2015.
- Ryan-Collins, Josh, *Why Can't You Afford a Home?* New York: Polity, 2018.
- Scatolini, Luciano *et al.*, *Hábitat, un desafío de todos*, La Plata, UNLP, 2019.
- Secretaría de Vivienda, “Informe de Gestión 2015-2019”, 2019a. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informedegestion2015-19.pdf>
- Secretaría de Vivienda, “Informe de Gestión 2015-2019”, Dirección de Política Habitacional, 2019b. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2015-2019_dir.nac._.de_politica_habitacional.pdf
- Segura, Ramiro y Cosacov, Natalia. “Políticas públicas de vivienda: Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr”, *Ciencia, Tecnología y Política*, vol. 2, núm. 2, 2019. <https://doi.org/10.24215/26183188e018>
- Socoloff, Ivana Claudia, “Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015”, *Scripta Nova XXII*, núm. 616, 2019.

- Socoloff, Ivana Claudia, “Fondos inmobiliarios cotizados y financierización de la vivienda en Argentina”, *Revista INVI*, vol. 36, núm. 103, 2021. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300085>
- Tejido Urbano, “CENSO 2022 de Población y vivienda: Continúa la primacía urbana”, 2023. https://tejidourbano.net/wp-content/uploads/2023/07/CENSO-2022-DE-POBLACION-Y-VIVIENDA_CONTINUA-LA-PRIMACIA-URBANA.pdf
- Topalov, Christian, “Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965”, *Sociológica*, México, vol. 5, núm. 12, 1990. <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/947/919>
- Yujnovsky, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- Zeolla, Hernán, “Financierización fallida: El crédito hipotecario en Argentina 2016-19”, *Ola Financiera*, vol. 14, núm. 39, 2021. http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/39/pdfs/PDF39/ZcollaGomezOlaFinanciera39.pdf

Cómo citar

IJJ-UNAM

Cristenche, Mauro, Vértiz, Francisco, y Aguirre, Macarena Yasmín, “Políticas públicas y acceso a la vivienda en Argentina durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, vol. 21, núm. 40, 2025, pp. 75-111. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2025.40.18381>

APA

Cristenche, M., Vértiz, F., Aguirre, M. Y. (2025). Políticas públicas y acceso a la vivienda en Argentina durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 21(40), 75-111. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2025.40.18381>