

ECONOMÍA Y FINANZAS

POLÍTICAS DE INGRESO Y REGULACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO

Un análisis comparado

Andrés Cappa, Julieta Campana y Sergio Rosanovich

Agosto 2023



El objetivo del estudio es relevar las políticas de transferencia de ingresos a personas en edad activa, y las políticas de regulación del mercado inmobiliario y acceso a la vivienda en países seleccionados de Europa (Francia, Alemania y España) y América Latina (Uruguay, Brasil y Argentina).



La totalidad de los países pesquisados cuenta con programas de transferencia de ingresos no contributivos de amplio alcance, que incluso consideran el fenómeno del “trabajador pobre”.



Sobre la regulación del acceso a la vivienda existe gran heterogeneidad, pero es común la necesidad y la decisión desde el Estado de buscar garantizar tal derecho.

ECONOMÍA Y FINANZAS

POLÍTICAS DE INGRESO Y REGULACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



Índice

INTRODUCCIÓN	3
1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS	5
1.1 Estudio de casos: características de las principales políticas en países de Europa y América Latina _____	5
Francia _____	6
Alemania _____	8
España _____	10
Uruguay _____	12
Brasil _____	14
Argentina _____	16
1.2 Análisis comparativo de la cobertura _____	18
1.3 Conclusiones y lineamientos para el diseño de política pública _____	19
2. POLÍTICAS DE REGULACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO Y ACCESO A LA VIVIENDA	21
2.1 Estudio de casos: características de las principales políticas en países de Europa y América Latina _____	21
Francia _____	21
Alemania _____	22
España _____	23
Uruguay _____	24
Brasil _____	25
Argentina _____	25
2.2 Conclusiones y lineamientos para el diseño de política pública _____	27
3. CONCLUSIONES	29
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA	32

INTRODUCCIÓN

El sostenimiento de los ingresos y el acceso a la vivienda son dos aspectos centrales de la política social, además de constituir dos derechos consagrados por la Constitución Nacional. En líneas generales, la seguridad social vinculada a la insuficiencia de ingresos en nuestro país se concentra en las franjas etarias pasivas –la niñez y la adultez– combinando prestaciones contributivas y no contributivas. Tanto en los países desarrollados como en la Argentina se han logrado –aunque por diferentes vías– niveles de cobertura elevados en estas franjas. Sin embargo, las prestaciones que involucran transferencias de ingresos en edades activas continúan basándose en políticas focalizadas de asistencia social o programas de empleo, también focalizados y con contraprestación laboral.

En la Argentina, donde la estructura ocupacional está caracterizada por un elevado nivel de informalidad y un alto peso relativo de las inserciones precarias en el mundo del trabajo –como el cuentapropismo de baja productividad–, el diseño tradicional del sistema de protección social no logra garantizar un ingreso mínimo vital a toda la población. En este sentido, en *La cobertura de la seguridad social en la Economía Popular en la Argentina*¹ sostenemos:

Este fenómeno, que la bibliografía anglosajona define como “*working poor*”, central en la Economía Popular (EP), remite a la situación de quienes no se ven impedidos para trabajar por problemas de salud (en general), enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (en particular), discapacidad, vejez o desempleo (ya sea este total o parcial, bajo la forma de una jornada reducida no deseada) ni tampoco han sufrido el fallecimiento de alguien que proveía una porción significativa de los ingresos de su hogar ni presentan un gran incremento en las cargas de familia, pero que, sin embargo, a cambio de su esfuerzo laboral, no logran obtener ingresos suficientes para sostener un umbral mínimo de consumo.

Cabe entonces reflexionar acerca de si la definición habitual de seguridad social no resulta insuficiente para dar cuenta de las necesidades (y por ende los derechos) de los colectivos laborales del siglo XXI y, por tanto, urge su revisión y actualización (Martínez, Cappa y Blasco 2022: 6).

En cuanto al acceso a la vivienda, el paulatino encarecimiento de los inmuebles en las grandes ciudades, derivado de su carácter de reserva de valor, ha generado procesos de gentrificación. En ese sentido, la transformación de la vivienda en un activo financiero afecta el derecho a ella no solo en la Argentina, sino también en países desarrollados, donde, en algunos, los gobiernos han intervenido con fuertes regulaciones sobre el mercado inmobiliario, aún ausentes en nuestro país.

En la Argentina existe un déficit habitacional que alcanza a 3.500.000 de familias, lo que representa casi un tercio de la población (Granero Realini, Barreda y Bercovich 2019). En particular, existen 4416 asentamientos/villas formales medidos por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), lo que alcanza a un 10% de los habitantes.

¹ Este documento fue elaborado en 2022 por investigadores del OCEPP con el apoyo de la FES. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/20122.pdf>

Por otro lado, el porcentaje de inquilinos en el nivel nacional asciende al 19%, a los que se añade un 10% bajo formas de tenencia distintas de la propiedad. En tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la participación de inquilinos aumenta al 39% (Encuesta Permanente de Hogares, 2° trimestre 2022). Particularmente acuciante resulta el hecho de que los alquileres representan entre el 30,2% y 40,4% de un salario medio².

Sobre la base de estas consideraciones, nos proponemos como objetivo principal relevar las políticas de transferencias de ingreso a personas en edad activa, y las políticas de regulación del mercado inmobiliario y acceso a la vivienda en países seleccionados de Europa y América Latina, para así extraer lecciones que permitan formular lineamientos de política pública destinadas a garantizar ingresos mínimos a la población y el acceso a una vivienda digna.

Son objetivos específicos de este trabajo:

- Sistematizar y analizar las políticas de transferencias de ingreso a personas en edad activa aplicadas actualmente en países seleccionados de América Latina y Europa.
- Sistematizar y analizar las políticas de regulación del mercado inmobiliario y de acceso a la vivienda aplicadas actualmente en países seleccionados de América Latina y Europa.
- Realizar un análisis comparado de las políticas relevadas, incluyendo aquellas vigentes en la Argentina.
- Elaborar recomendaciones de políticas públicas destinadas a garantizar ingresos mínimos a la población y el acceso a una vivienda digna en la Argentina, a partir de las experiencias relevadas.

El relevamiento incluye, para ambas temáticas, los siguientes países: Alemania, Francia, España, Brasil, Uruguay y Argentina. La selección obedece al criterio de ponderar aquellas experiencias con tradición de Estados de Bienestar consolidados, y, también, otras naciones latinoamericanas.

2 Elaboración en base a datos de FIRA (Federación Inmobiliaria de la República Argentina) y SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), para agosto 2022.

1

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS

En relación con las políticas de transferencia de ingresos, nos focalizaremos en aquellas de carácter no contributivo. Este recorte obedece a dos motivos centrales. En primer lugar, en la Argentina la informalidad posee un peso significativo en la estructura ocupacional. Esto tiene como correlato el hecho de que importantes sectores de la población en edad de trabajar se encuentren al margen de las políticas contributivas asociadas al sistema de seguridad social, vinculado tradicionalmente al empleo asalariado registrado. En ese contexto, estudiar experiencias de políticas públicas no contributivas se vuelve especialmente relevante para el objetivo de identificar posibles lineamientos para la implementación de programas nacionales de amplio alcance que busquen garantizar un piso de ingresos para esta población. En segundo lugar, y en estrecha vinculación con lo anterior, los países europeos presentan en mayor medida una amplia cobertura de los sistemas de seguridad social contributivos (dada su alta tasa de empleo asalariado registrado y su baja informalidad), lo cual los vuelve en ese campo no comparables con la estructura ocupacional de Argentina y la región. En función de estas consideraciones, este trabajo se focaliza en las políticas no contributivas en el nivel internacional.

A continuación, en el primer apartado, se presenta el análisis de las principales políticas para los seis países seleccionados. Luego, en el segundo, se sintetiza un análisis comparativo de la cobertura de las diferentes políticas públicas presentadas. Por último, el tercer apartado de esta sección se compone de las conclusiones y algunos lineamientos posibles para el diseño de políticas de transferencia de ingresos en nuestro país.

1.1 ESTUDIO DE CASOS: CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS EN PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Como se ha mencionado, en este apartado se presentará el análisis de las principales políticas para los seis países seleccionados. Cada programa se presenta así:

- Nombre del programa
- Descripción del programa
- Organismo ejecutor
- Población objetivo
- Existencia de contraprestación o condicionalidad
- Monto de la prestación
- Existencia de prestaciones no monetarias
- Duración
- Compatibilidades
- Cobertura
- Normativa

FRANCIA

INGRESO SOLIDARIO ACTIVO (*revenu de solidarité active, RSA*)**- Descripción**

El programa proporciona un nivel mínimo de ingresos para las personas sin recursos (incluyendo quienes tienen trabajo registrado) que varía según la composición del hogar. El RSA está abierto, bajo ciertas condiciones, a personas de 25 años o mayores y a trabajadores/as jóvenes de 18 a 24 años si son madres o padres solteros o tienen una cierta antigüedad en la actividad profesional.

- Organismo ejecutor

Ministerio de Asuntos Sociales.

- Población objetivo

Personas de 25 años o mayores, y las que tengan entre 18 y 24 años si son padres/madres (incluyendo embarazadas) o que puedan acreditar una antigüedad de dos años en el trabajo. Los y las estudiantes se encuentran excluidos a menos que puedan acreditar una antigüedad de dos años en el trabajo o sean padres/madres con hijos/as a cargo en hogares monoparentales. Abarca tanto a personas desempleadas como a quienes cuyo trabajo no genera ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

- Contraprestación/condicionalidad

Las personas desocupadas no impedidas para trabajar deberán buscar trabajo activamente (asistidas por una agencia de empleo del Estado) y no podrán rechazar más de dos ofertas de empleo "razonables".

- Monto de la prestación

El monto varía según la composición y los ingresos del hogar. Si el hogar no tiene ingresos, el monto mínimo garantizado es una suma fija, variable según su composición. Los/as padres/madres con hijos/as a cargo en hogares monoparentales y las embarazadas reciben una prestación mayor.

El monto de la prestación es igual a la diferencia entre la garantía de ingresos mínimos por hogar (según la tabla) y los ingresos promedio del hogar durante los últimos 3 meses, incluidas otras transferencias estatales.

Son considerados hogares monoparentales los integrados por mujeres embarazadas o personas con al menos un/a hijo/a o persona dependiente que se encuentra sola después de ciertos eventos (por ejemplo, si su cónyuge muere o si se separan).

Monto de la prestación mensual –en euros–

Hijos/as o personas dependientes a cargo	Composición del hogar		
	Individual	Pareja	Monoparental
0 / embarazo	608	912	780
1	912	1.094	1.041
2	1.094	1.276	1.301
Por hijo/a o persona dependiente adicional	243	243	260

- **Prestaciones no monetarias**

No se especifican.

- **Duración**

Permanente.

- **Compatibilidades**

Es compatible con otras transferencias estatales combinando los montos hasta un máximo, dependiendo de las características del hogar.

- **Cobertura**

1.930.000 millones de hogares beneficiarios, lo que alcanza aproximadamente a 3.830.000 personas (dato a diciembre de 2021).

- **Normativa**

Ley 2008-1249 (año 2008).

FUENTES OFICIALES

Sitio oficial de información y gestiones administrativas de Francia,
<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775?lang=en>

Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión,
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1110&langId=en&intPageld=4541>

Caja de Subsidio Familiar (CAF),
https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa_

ALEMANIA

INGRESO BÁSICO PARA POBLACIÓN DESEMPLEADA (*Sozialgesetzbuch II - Grundsicherung für Arbeitsuchende*)**- Descripción del programa**

La transferencia tiene por objeto permitir que las personas que son capaces de trabajar lleven una vida digna. Brinda un aporte monetario para asegurar un piso mínimo de ingresos en el hogar, mientras promueve la inserción laboral de las personas beneficiarias.

- Organismo ejecutor

Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales; oficinas de empleo municipales.

- Población objetivo

Personas mayores de 14 y menores de 65 años, aptas para trabajar que sufren insuficiencia de ingresos. Abarca tanto a quienes no encuentran trabajo como a quienes su trabajo no le genera ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

- Contraprestación/condicionalidad

Obligación de buscar activamente empleo y aceptarlo cuando este sea "razonable". Se consideran "no razonables" cuando existen casos de impedimentos físicos, psicológicos o intelectuales, pago no ético o incompatibilidad con actividades escolares.

- Monto de la prestación

Se otorga un monto según la composición del hogar. Los siguientes montos son por persona y se suman en el hogar. Por ejemplo, un hogar en el que viven una pareja con dos hijos (uno de 6 años y otro de 20 años) tienen derecho a percibir una transferencia máxima de € 1479. El monto de la prestación es igual a la diferencia entre la garantía de ingresos mínimos por hogar (según la tabla) y los ingresos del hogar provenientes de otras fuentes (laborales u otras), incluidos entre estos últimos otras transferencias estatales.

Necesidades estándar (ingresos mínimos mensuales garantizados)

Nivel de necesidad estándar	Concepto	€
1	Individuos	449
2	Parejas (por persona)	404
3	Adultos en instituciones	360
3	Personas menores de 25 años sin trabajo viviendo en hogar de padres	360
4	Hijos/as entre 14 y 17 años	376
5	Hijos/as entre 6 y 13 años	311
6	Hijos/as entre 0 y 5 años	285

Fuente: European Commission (2022).

Además, se otorgan otras prestaciones monetarias para situaciones específicas, sujetas a una evaluación caso por caso por parte de las autoridades locales, destinadas a los siguientes fines:

- Material escolar por una suma de € 150, por curso académico.
- Apoyo de aprendizaje extracurricular, en ciertas circunstancias.
- Montaje de un hogar, incluida la compra de electrodomésticos.
- Suplementos para necesidades adicionales de grupos específicos (padres/madres solteros/as, embarazadas, personas con necesidades nutricionales especiales debido a enfermedades, etc.).
- Vestimenta y equipamiento vinculado a necesidades de maternidad y lactancia.
- Compra y reparación de calzado ortopédico.
- Gastos en servicios públicos como agua y alcantarillado, y agua caliente si no se proporciona de forma centralizada.
- También se puede otorgar un préstamo para los alquileres atrasados si existe el riesgo de quedarse sin hogar.

- Prestaciones no monetarias

En las oficinas de empleo municipales (*Bundesagentur für Arbeit*) se ofrece información, capacitaciones y asesoramiento para la búsqueda de empleo.

Se brinda cobertura de seguro de salud.

Se proporciona asistencia para la educación y la participación de los/as niños/as y personas adultas jóvenes bajo una serie de paquetes de políticas educativas, además de prestaciones monetarias adicionales destinadas a este fin.

Duración

12 meses (renovable).

Compatibilidades

La transferencia es complementaria a otras prestaciones por desempleo o remuneraciones cuando estas son bajas.

Cobertura

2.902.034 hogares beneficiarios, lo que abarca a 5.487.213 personas, clasificadas en 3.914.773 "empleables" (71%) y 1.572.439 "no empleables" (29%) (datos a abril de 2023)³.

Normativa

Libro II del Código Social alemán (SGB II).

FUENTES OFICIALES

Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, <https://www.bmas.de/EN/Labour/Basic-income-support-for-jobseekers/basic-income-support-for-jobseekers.html>

Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, *Social Security at a Glance 2020*, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a998-social-security-at-a-glance-total-summary.pdf?__blob=publicationFile&v=2

³ Los términos utilizados en alemán para clasificar a las personas beneficiarias son *erwerbsfähige Leistungsberechtigte* y *nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte*.

ESPAÑA

INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

- Descripción del programa

El ingreso mínimo vital es una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas.

Se configura como derecho subjetivo a una prestación económica, que forma parte de la acción protectora de la seguridad social, y garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

- Organismo ejecutor

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Instituto Nacional de la Seguridad Social.

- Población objetivo

- Personas de 23 años o más.
- Mujeres mayores de edad víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual.
- Personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores.
- Personas sin hogar.

A la vez, existen dos tipos de beneficiarios: beneficiarios/as individuales y quienes perciben el programa como titulares de una unidad de convivencia.

Todas las personas beneficiarias, estén o no integradas en una unidad de convivencia, deben cumplir los siguientes requisitos:

- tener residencia legal y efectiva en España;
- encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes.

Para la determinación de la situación de vulnerabilidad económica se toma en consideración la capacidad económica de la persona solicitante beneficiaria individual o, en su caso, de la unidad de convivencia en su conjunto, computándose los recursos de todos sus miembros.

- Contraprestación/condicionalidad

- Inscribirse como demandante de empleo.
- Participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Presentar anualmente la declaración correspondiente al impuesto sobre la renta de las personas físicas.

- Monto de la prestación

El monto mensual de la prestación de IMV que corresponde a la persona beneficiaria individual o a la unidad de convivencia está determinado por la diferencia entre el monto de la renta garantizada y el conjunto de todas las rentas e ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen esa unidad de convivencia del ejercicio anterior, siempre que el monto resultante sea igual o superior a € 10 mensuales. Se computa como ingreso el importe de las pensiones y prestaciones, contributivas o no contributivas, públicas o privadas.

No se considera en situación de vulnerabilidad económica a la persona beneficiaria individual que sea titular de un patrimonio neto, sin incluir la vivienda habitual, valorado en un importe igual o superior a tres veces el monto correspondiente de renta garantizada por el IMV para una persona beneficiaria individual. En 2023 esto equivale a € 20.353,62.

En el caso de una persona beneficiaria individual, el monto mensual de renta garantizada asciende al 100% del importe anual de las pensiones no contributivas fijadas cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dividido por doce. A esta cantidad se suma un complemento del 22% cuando la persona beneficiaria individual tiene un grado de discapacidad reconocido igual o superior a 65%. En el caso de una unidad de convivencia, el monto mensual se incrementa un 30% por miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo de 220%. Se suma un complemento de monoparentalidad de 22%. Se añade también un complemento de 22% cuando en la unidad de convivencia esté incluida alguna persona con un grado de discapacidad reconocida igual o superior a 65%. En 2023 la renta garantizada para un/a beneficiario/a individual es de € 565,37, y para una unidad de convivencia puede variar en un rango de entre € 734,99 y € 1.368,21.

- Prestaciones no monetarias

No se especifican.

- Duración

Se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción.

- Compatibilidades

- Podrán ser beneficiarias de la prestación del IMV las personas que temporalmente sean usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario.
- En caso de compatibilizar la prestación del IMV con las rentas del trabajo o la actividad económica, cumplir las condiciones establecidas para el acceso y mantenimiento de dicha compatibilidad.

- Cobertura

611.029 titulares del beneficio (el 67% son mujeres), alcanzando a 1.752.467 de personas (dato a abril de 2023).

- Normativa

Ley 19/2021 –por la que se establece el ingreso mínimo vital–:
<https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/20/19/con>

FUENTES OFICIALES

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, www.seg-social.es/

URUGUAY

TARJETA URUGUAY SOCIAL (TUS)

- Descripción del programa

La Tarjeta Uruguay Social es un medio de pago de diferentes beneficios otorgados con el objetivo de mejorar el nivel de ingresos y el acceso a un consumo básico (alimentos, artículos de limpieza e higiene, vestimenta y supergás), para hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema. Se implementa a través de una transferencia monetaria mensual, cargada en una tarjeta magnética, que puede ser utilizada en la red de Comercios Solidarios de todo el país. Las compras realizadas con este dispositivo son exoneradas del impuesto al valor agregado (IVA).

Sus objetivos específicos son: mejorar el nivel de ingresos de hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema; favorecer el acceso a bienes de primera necesidad, priorizando alimentos y productos de higiene; contribuir a compensar la discriminación estructural e histórica que sufren las personas trans; generar niveles básicos de autonomía económica en residentes de refugios de atención para personas en situación de calle gestionados por el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay) y de mujeres víctimas de violencia basada en género y/o trata en sus procesos de salida de estas situaciones; contribuir a mejorar el acceso a bienes de primera necesidad a niños/as de hasta un año de edad, a personas que poseen enfermedades crónicas, a mujeres embarazadas y/o niños/as de hasta tres años de edad.

- Organismo ejecutor

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos.

- Población objetivo

La TUS funciona en dos modalidades:

1. Vulnerabilidad socioeconómica: beneficio dirigido a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema –la cual es evaluada en forma estandarizada y objetiva a través de la aplicación del índice de carencias críticas (ICC)–, definidos estos como los 60.000 hogares (primer quintil) de menores ingresos per cápita.
2. Grupos específicos: para el caso de algunos grupos poblacionales específicos se asume *a priori* la condición de vulnerabilidad socioeconómica extrema de sus integrantes dado el mero hecho de pertenecer a ellos. En estos casos, el acceso a los beneficios se determina a partir de la constatación de que la persona integra el grupo específico:
 - Personas trans.
 - Usuarios de refugios del MIDES para personas en situación de calle.
 - Mujeres víctimas de violencia basada en género y/o trata de personas.
 - Personas menores de un año de edad que hayan nacido en maternidades específicas (Hospital Pereira Rossell, Hospital de Clínicas, Hospital de Bella Unión, Hospital de Artigas, Hospital de Rivera) cuya madre sea usuaria de ASSE (Bienvenido Bebé).
 - Personas con enfermedades crónicas y en situación de pobreza extrema o indigencia.
 - Mujeres embarazadas y/o niños de 0 a 3 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema (Bono Crianza).

- Contraprestación / condicionalidad

No especifica contraprestación.

A través de la Tarjeta Uruguay Social está permitido adquirir productos vinculados a los siguientes rubros: alimentación, higiene personal, limpieza del hogar, vestimenta y supergás.

- Monto de la prestación

El monto de la transferencia que reciben los hogares varía en función de la modalidad.

Para la “modalidad vulnerabilidad socioeconómica” el monto que percibe el hogar es el resultado de la combinación de algunos elementos:

- Situación socioeconómica del hogar. A partir de 2011 existen dos categorías de hogares beneficiarios: los 30.000 con mayor vulnerabilidad reciben monto doble, y los siguientes 30.000 reciben monto simple. En función del ICC se determina si corresponde que el hogar reciba el monto simple o doble de la transferencia.
- Presencia o no de menores de edad en el hogar. La transferencia está prevista tanto para hogares con o sin menores de edad. En el segundo caso, se les otorga el mismo monto que a un hogar con un menor de edad.
- Número de menores en el hogar. La cantidad de menores de edad en el hogar determina el monto de la transferencia. Dicha cantidad tiene su límite en 4 menores, es decir que, a partir de dicha cantidad de menores, no se incrementa el monto de la transferencia.

El monto de la prestación a enero 2023 oscila entre UYU 1.640 y UYU 10.000 (pesos uruguayos) aproximadamente dependiendo del índice de vulnerabilidad, la cantidad de hijos, sus edades, la constatación de existencia de enfermos crónicos, entre otros aspectos.

- Prestaciones no monetarias

No se especifican.

- Duración

Se prolonga mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción.

- Compatibilidades

Compatible con subsidios de acceso a la vivienda hasta 2 años después de concretada la solución habitacional.

- Cobertura

94.789 titulares (el 90% son mujeres), lo que abarca a 399.273 personas beneficiarias pertenecientes a dichos hogares (datos a diciembre de 2022).

- Normativa

Ley 18.227.

FUENTES OFICIALES

Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>

BRASIL**BOLSA FAMILIA****- Descripción del programa**

Programa de transferencia de ingresos dirigido a familias que viven en la pobreza y la pobreza extrema en todo el país, para que superen su situación de vulnerabilidad social. Se origina en 2003 por la unificación de los programas de transferencias condicionadas sectoriales (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gas). En 2005 también unifica sus prestaciones con el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), incluyendo corresponsabilidades específicas a las familias pobres que presentan situaciones de trabajo infantil. Desde 2012 incorpora un beneficio para la superación de la extrema pobreza, que cubre la diferencia entre el ingreso per cápita familiar y el valor determinado para la línea de extrema pobreza.

- Organismo ejecutor

Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre.

- Población objetivo

Aquellas personas registradas en el Cadastro Único (Registro Único) cuyo ingreso familiar mensual per cápita sea igual o inferior a R\$ (reales) 218 (U\$S 40), datos a mayo de 2023.

Es necesario presentar documento de identidad en el Municipio para ser parte del Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal.

La selección de las familias es realizada por el Ministerio que administra el programa con base en los datos ingresados por los municipios en el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal. La selección es mensual, y los criterios utilizados son la composición familiar y los ingresos de cada miembro.

- Contraprestación / condicionalidad

- Actualizar la información en el Cadastro Único.
- Educación: Asistencia escolar mínima de 85% para niños/as y adolescentes entre 6 y 15 años; para niños/as y adolescentes en riesgo o retirados del trabajo infantil, asistencia mínima de 85% a los servicios socioeducativos.
- Salud: Cumplimiento del calendario de vacunación y controles de crecimiento y desarrollo para niños/as menores de 7 años; asistencia a controles prenatales y acompañamiento de madres lactantes entre 14 y 44 años.

- Monto de la prestación

El valor se establece de acuerdo con el tipo de beneficio para el perfil familiar. Sobre la base de los montos establecidos a mayo de 2023, se verifica el siguiente esquema:

- Beneficio de Renta de la Ciudadanía (básico): valor de R\$ 142 por integrante, destinado a todas las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia.
- Beneficio Complementario: destinado a las familias cuya suma de los valores relacionados con los beneficios financieros por el beneficio básico sea inferior a R\$ 600, que será calculado por la diferencia entre esta cantidad y dicha suma.
- Beneficio para la Primera Infancia: R\$ 150 adicionales por hijo/a, destinado a las familias beneficiarias que tengan, en su composición, hijos/as con edades comprendidas entre 0 y 7 años.
- Beneficio Familiar Variable: R\$ 50, destinado a las familias beneficiarias que tengan, en su composición: a) mujeres embarazadas; b) niños/as de 7 a 12 años; c) adolescentes entre los 12 y los 18 años.

- Prestaciones no monetarias

No se especifican.

- Duración

Se prolonga mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción.

- Compatibilidades

Sobre la base de la Regla de Protección del Programa Bolsa Família, cuando la familia ya está en el programa puede aumentar sus ingresos hasta en medio salario mínimo por persona sin perder el derecho al beneficio, y permanecer en esas condiciones en el programa por 24 meses.

- Cobertura

21.250.000 de familias, lo que abarca a aproximadamente 55.000.000 de personas beneficiarias pertenecientes a dichos hogares (el 57,7% son mujeres), datos a mayo de 2022.

- Normativa

Medida Provisoria 1164/2023 (Programa Bolsa Família), <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.164-de-2-de-marco-de-2023-467449434>

FUENTES OFICIALES

Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre,
<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia#oquee>

Medida Provisoria 1164/2023 (Programa Bolsa Família), <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.164-de-2-de-marco-de-2023-467449434>

ARGENTINA

PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIOPRODUCTIVA Y DESARROLLO LOCAL - POTENCIAR TRABAJO**- Descripción del programa**

El programa tiene por objetivo “contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, sociocomunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica”. Otorga una transferencia monetaria mensual –denominada salario social complementario (SSC)– a personas adultas (de 18 a 65 años) exigiendo una contraprestación laboral o educativa.

- Organismo ejecutor

Ministerio de Desarrollo Social.

- Población objetivo

Personas mayores de 18 años y menores de 65 años que se encuentren en riesgo o estado de vulnerabilidad social o se desempeñen en alguna actividad de la Economía Popular.

- Contraprestación/condicionalidad

Las personas deben optar por cumplir una contraprestación al participar en alguna de las tres líneas de actividades previstas: i) proyectos socioproductivos, ii) terminalidad educativa, iii) proyectos sociolaborales o sociocomunitarios.

- Monto de la prestación

Se otorga una transferencia mensual equivalente a medio Salario Mínimo Vital y Móvil (\$ 42.256 –€ 159– en junio de 2023).

- Prestaciones no monetarias

No ofrece.

- Duración

Permanente.

- Compatibilidades

La prestación es compatible con otras prestaciones de carácter alimentario, habitacional y/o de protección familiar otorgadas por los tres niveles de gobierno, como la Asignación Universal por Hijo, la Tarjeta Alimentar (ambas dirigidas a personas con hijos/as menores de 18 años) y la beca Progresar, destinada a que jóvenes de 18 a 24 años terminen la enseñanza obligatoria y avancen en estudios secundarios, terciarios o universitarios.

Asimismo, pueden percibir el SSC trabajadores/as independientes que se encuentren inscriptos/as en el Monotributo Social y monotributo autónomo categoría A, y trabajadores/as dependientes registrados/as bajo el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (servicio doméstico).

Por otro lado, el programa establece incompatibilidades vinculadas a la actividad laboral, la percepción de ingresos y la situación patrimonial de potenciales beneficiarios/as:

- Quienes sean titulares de cualquier tipo de establecimiento comercial abierto al público o de cualquier tipo de explotación agrícola o ganadera que no sean las establecidas en el Registro Nacional de la Economía Popular.

- Quienes perciban una prestación monetaria del Estado con fines de empleo y/o capacitación.
- Quienes sean titulares de más de un bien inmueble o de un automotor, embarcaciones y/o aeronaves, cuya antigüedad sea menor a 10 años.
- Quienes perciban pensiones o prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, incluidas jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas y prestaciones por desempleo.

- Cobertura

1.300.000 de personas titulares, lo que abarca a aproximadamente 5.096.000 personas beneficiarias pertenecientes a dichos hogares (dato de 2023).

- Normativa

Resolución 121/2020, Ministerio de Desarrollo Social.

FUENTES OFICIALES

Resolución 121/2020, Ministerio de Desarrollo Social,
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335790/texact.htm>

1.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA COBERTURA

Con el objetivo de analizar el nivel de cobertura de los programas relevados, se apela al porcentaje de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Para ello, se utiliza como referencia una medida de pobreza equivalente a un monto de canasta básica total (CBT) elaborada por el Banco Mundial, que es de US\$ 15 diarios por persona (tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo –PPA–). A partir de esta medición se observa que el porcentaje de pobreza calculado por el Banco Mundial resulta similar al cálculo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) para la Argentina, ambos para el año 2021. Por este motivo, se utiliza esta línea de pobreza como referencia.

En todos los casos se tuvo en cuenta la cantidad total de personas que forman parte de las familias beneficiarias⁴, de manera que este universo sea comparable con la población pobre, que también abarca a todos los integrantes de las familias, incluidos los/as niños/as.

Como puede observarse en el *Cuadro 1*, para los países sudamericanos (Argentina, Brasil y Uruguay) la cobertura de las políticas relevadas se ubica entre 30% y 41% de la población pobre total. Por su parte, el IMV de España muestra un nivel de cobertura similar (39%), aunque las políticas de Francia y Alemania presentan un alcance que supera ampliamente la cantidad total de personas pobres. Esto se debe a que, bajo la línea de pobreza utilizada como referencia, la cantidad de personas pobres en esos países es muy baja. En este sentido, se aprecia la extensión e intensidad de la cobertura de los programas en Francia y Alemania y el hecho de que la cobertura de los programas de transferencia no contributivos dirigidos a población en edad activa es superior en los países europeos.

Cuadro 1.

Cobertura de las transferencias de ingreso sobre la población pobre

(línea de pobreza igual a US\$ 15, PPA de 2017 por día)

País	Cobertura de la población pobre	Cantidad de beneficiarios	Población pobre	Pobreza	Año
Argentina	30%	5.096.000	16.749.989	40%	2021
Brasil	41%	55.000.000	133.006.794	62%	2021
Uruguay	34%	399.273	1.176.563	34%	2021
España	39%	1.752.467	4.451.134	9%	2019
Francia	215%	3.830.000	1.782.901	3%	2019
Alemania	382%	5.487.213	1.436.580	2%	2019

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, Indec y organismos oficiales de cada país.

⁴ La cantidad de personas beneficiarias del programa Potenciar Trabajo (Argentina) fue estimada como equivalente al expandir sus titulares (1.300.000) multiplicándola por la cantidad de miembros de los hogares pobres del Indec. En los restantes casos, la cantidad total de personas beneficiarias surge de información oficial provista por cada país.

1.3 CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir del análisis realizado, en el Cuadro 2 se sistematizan de forma resumida las principales características de las políticas analizadas para cada uno de los países.

Cuadro 2.

Resumen de las principales políticas públicas de transferencia de ingresos

	Francia	Alemania	España	Uruguay	Brasil	Argentina
Nombre del programa	Ingreso Solidario Activo	Ingreso básico para población desempleada	Ingreso Mínimo Vital	Tarjeta Uruguay Social	Bolsa Familia	Potenciar Trabajo
Población objetivo: rango de edad	Mayores de 24 años	Entre 14 y 65 años	Mayores de 18 años	No especifica	No especifica	18 a 65 años
Población objetivo: definición	Insuficiencia de ingresos	Insuficiencia de ingresos	Insuficiencia de ingresos, víctimas de violencia de género y/o de trata y explotación sexual	Vulnerabilidad socio-económica extrema, personas trans, situación de calle, víctimas de violencia de género y/o trata	Insuficiencia de ingresos	Riesgo o estado de vulnerabilidad social, trabajadores/as de la Economía Popular
Monto de la prestación	Entre € 608 (individual) y € 1276 (pareja con 2 hijos) aprox.	Entre € 449 (individual) y € 1500 (pareja con 2 hijos) aprox.	Entre € 565 (individual) y € 1368 aprox.	Entre € 39 y € 238 (de UYU 1.640 a UYU 10.000) aprox.	Entre € 27 (R\$ 142 - básico individual) y € 181 (R\$ 950 - familia sin ingresos con 2 hijos) aprox.	€ 159 (Medio Salario Mínimo Vital y Móvil, \$ 42.256 en jun-23)
Prestación variable según composición del hogar	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Prestación compatible con actividad laboral registrada (con o sin restricciones)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Compatibilidad con otros programas sociales (con o sin restricciones)	Sí	Sí	Sí	Sí	No especifica	Sí
Contraprestación o condicionalidad	Sí, búsqueda activa de trabajo en el caso de personas desocupadas	Sí, búsqueda activa de trabajo en el caso de personas desocupadas	Sí, inscripción como demandante de empleo y participación en iniciativas estatales de inclusión	No especifica	Sí, asistencia escolar y controles de salud para hogares con niños/as y adolescentes	Sí, contraprestación laboral
Cupos de cantidad de beneficiarios	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Elementos con perspectiva de género en su diseño	No especifica	Sí	Sí	Sí	No especifica	Sí

Fuente: elaboración propia en base a normativa y fuentes oficiales.

El relevamiento realizado de políticas de transferencia de ingreso destinadas a la población en edad activa ha permitido identificar algunos puntos salientes.

En primer lugar, la totalidad de los países relevados cuentan con programas no contributivos de amplio alcance, ejecutados desde los ministerios de Desarrollo Social (o similares).

En segundo lugar, se destacan las políticas de transferencia de los países europeos relevados y en Brasil, que explícitamente toman en cuenta el fenómeno del “trabajador pobre” (*working poor*), estableciendo compatibilidades de la prestación con la actividad laboral de las personas beneficiarias. Por su parte, el Potenciar Trabajo (Argentina) es el único programa que exige una contraprestación laboral o educativa como condición de acceso.

Tercero, se aprecia que si bien todos los programas tienen algún grado de focalización (en oposición a transferencias plenamente universales del estilo de la propuesta histórica de la Renta Básica Universal), en los casos de España, Francia y Alemania el alcance es universal irrestricto dentro de las condiciones de acceso. Esto significa que no existen “cupos” derivados de restricciones presupuestarias, lo que representa un contraste con los casos relevados para Brasil, Uruguay y Argentina. En los países sudamericanos relevados, el cupo se implementa ya sea mediante el mecanismo de tope a la cantidad de personas o mediante el establecimiento de techos presupuestarios (nacionales o distribuidos a nivel municipal/local).

En cuarto lugar, el establecimiento de umbrales de ingreso familiar mínimo según la composición del hogar (cantidad de miembros, presencia de menores de edad, etc.) y la determinación del monto de la transferencia como una diferencia entre el ingreso familiar efectivo y el umbral mínimo establecido (como en los casos de Francia, Alemania, España y Brasil) se presenta como una alternativa aplicable en Argentina. Esta forma de determinación de la prestación cuenta con la ventaja de maximizar el impacto distributivo, al mejorar la vinculación entre la necesidad de ingresos de las familias y la transferencia otorgada, sobre todo si se tiene en cuenta que los hogares más pobres son los más numerosos.

En quinto término, la experiencia de los países analizados combina la transferencia estatal con otras fuentes de ingreso, incluso con otras transferencias estatales destinadas a otros fines específicos (como becas escolares o subsidios para hacer frente a costo de la energía y/o alquiler de vivienda). En este sentido, centralizar la información de las transferencias otorgadas y netear las diferentes prestaciones estableciendo un nivel de ingreso familiar mínimo objetivo permitiría evitar la superposición de diversas políticas y minimizar posibles inequidades horizontales (diferente trato para situaciones de vulnerabilidad similares).

Así, una “buena práctica” a adoptar en Argentina podría consistir en el establecimiento de un techo máximo unificado de transferencias, acorde a un ingreso mínimo garantizado por familia, de forma que la transferencia de ingreso estatal sea la diferencia entre dicho ingreso mínimo y las otras fuentes de ingreso de las familias, incluidas las laborales.

Finalmente, se observa que en varios de los países (Alemania, España, Uruguay, Argentina) se ha adoptado cierta perspectiva de género en el diseño de la política pública. Esto implica, por ejemplo, que personas trans o mujeres víctimas de violencia de género sean identificadas de forma explícita como destinatarias de los programas. Si bien el análisis de la cobertura desagregada por sexo muestra que habitualmente las mujeres representan un porcentaje mayor sobre el total de beneficiarios (y en algunos casos son priorizadas incluso como titulares de la transferencia por sobre los varones), la incorporación creciente de estas diversas dimensiones vinculadas con las brechas de género en la definición de los/as destinatarios/as desde la etapa de diseño se constituye en un diferencial a ser replicado.

2

POLÍTICAS DE REGULACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO Y ACCESO A LA VIVIENDA

Esta sección contiene una descripción y análisis comparativo de las principales acciones públicas en materia de políticas de vivienda, principalmente orientadas a la especificidad de la vivienda ya construida. Es decir, con un enfoque en el arrendamiento o alquiler, contribuciones y monitoreo de su condición de ocupación. Asimismo, los diferentes casos de estudio contienen una descripción inicial del estado de situación vigente en relación con la población, la tenencia de propiedades y el grado de inquilinización, para luego profundizar en las diferentes disposiciones nacionales, provinciales y municipales que regulan aspectos asociados a la vivienda. Finalmente, se exponen las conclusiones obtenidas a partir del relevamiento realizado.

2.1 ESTUDIO DE CASOS: CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS EN PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

FRANCIA

A diferencia de otros países, en Francia existe información pública de la estructura patrimonial del mercado inmobiliario. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE, por sus siglas en francés), el 24% de los hogares tiene al menos una vivienda en propiedad, y concentran el 66% de las viviendas totales. En un extremo de este grupo encontramos a los hogares que tienen una o dos viviendas, pero en el opuesto, la concentración llega al punto de existir hogares con 10 a 19 viviendas, y 20 viviendas o más. Estas últimas dos categorías representan 0,6% y 0,1% de los hogares, respectivamente, y en conjunto poseen el 2,4% de las viviendas. El 50% de las viviendas de alquiler se encuentra en propiedad del 3,5% de los hogares, es decir, que existe una cantidad relevante de hogares multipropietarios.

La heterogeneidad del mercado inmobiliario en las diferentes ciudades francesas hace que algunas disposiciones tengan aplicación solo en ciertas jurisdicciones, como París, Lille, Montpellier, entre otras, así como en ciertas zonas tensionadas. En París, por ejemplo, para un primer contrato de alquiler la renta base no puede exceder la renta de referencia, salvo que la vivienda tenga extraordinarias características de confort.

En Francia existen las ayudas o asistencias para la vivienda, que pueden ser de tres clases: a) ayudas personales para la vivienda; b) ayudas de carácter familiar; y c) ayudas de carácter social. También existe una cuarta categoría, para estudiantes franceses/as y extranjeros/as. En todos los casos, se trata de una asistencia monetaria para el alquiler o, también, para la tenencia en propiedad por medio de un préstamo. Los montos son variables en función del número de hijos/as del hogar, los ingresos, la ubicación de la vivienda y el monto del alquiler.

Para 2023, en el contexto de incremento de la inflación, se sancionó una ley de emergencia (2022-1158, de agosto de 2022) que crea un Índice de Referencia de Alquileres, y establece un tope para la evolución de los precios de actualización de los contratos de, aproximadamente, 3,5% anual. Esta actualización también acompaña a los montos de asistencias para la vivienda.

Existe, además, un impuesto a la vivienda vacía, de aplicación al año cumplido de dada esta condición (vacía) y siempre que se encuentre en una zona tensionada. En caso de encontrarse vacía durante un año, el impuesto equivale a 17% del valor catastral de renta, y si continúa vacía, se eleva a 34% a partir del segundo año.

En París existen más de 250.000 viviendas de interés social, entendidas como vivienda de renta regulada y precio asequible, aunque altamente concentradas en tres áreas (40% del total, en los distritos 13, 19 y 20). Gran parte de estas viviendas tuvieron un apoyo financiero del Estado para su reacondicionamiento o directamente su construcción, y tienen un tope de renta por m².

ALEMANIA

En Alemania el mercado de alquileres está regulado por una ley de alquileres (Mietrechtsgesetz), que establece los derechos y obligaciones tanto de los propietarios como de los inquilinos. En el nivel nacional, 54% de la población es inquilina, mientras que en las principales ciudades este porcentaje alcanza 85% (Berlín). Desde 1990 a 2000 los precios de los alquileres se mantuvieron relativamente estables, pero en 2010 comenzaron a elevarse. Entre 2010 y 2018, los valores de alquileres para nuevos contratos se incrementaron 33% en todo el país, especialmente en las ciudades de Berlín, Frankfurt, Hamburgo y Múnich.

En 2015, como respuesta al aumento de precios, el gobierno sancionó una ley nacional de regulación de alquileres (freno al alquiler o Mietpreisbremse) para nuevos contratos, a los cuales estableció un tope máximo de valor de renta. Si bien el límite varía según la situación del mercado y la zona, el aumento no puede ser superior a 10% respecto de los índices locales de precios al consumidor. Por otro lado, la ley establece plazos de aviso de rescisión para los contratos de arrendamiento, tanto por parte del inquilino como del propietario, que varían según la duración del contrato y de otras circunstancias.

Otra medida importante: se legislan reglas para los depósitos de garantía. La ley establece que los propietarios solo pueden pedir un depósito de garantía limitado, que debe ser devuelto al final del contrato de arrendamiento siempre que no haya daños en la propiedad.

La ley de alquileres también establece disposiciones relacionadas con la seguridad de la propiedad, la responsabilidad de las partes en caso de daños y el sub-alquiler. Por ejemplo, si el inmueble alquilado presenta algún defecto en el momento de la entrega que lo hace inadecuado para el uso contractual (o si tal defecto surge durante el periodo de alquiler), la parte locataria queda exenta de pagar el alquiler o paga una renta reducida.

Además, existen regulaciones específicas para las ciudades con escasez de viviendas, donde se han implementado límites a los precios de alquiler para prevenir la especulación y proteger a los inquilinos. En octubre de 2021 se realizó, a partir de la iniciativa ciudadana "Expropriar Deutsche Wohnen & Co", un referéndum no vinculante en Berlín para consultar a la ciudadanía sobre la expropiación de 240.000 departamentos a grandes empresas inmobiliarias como Deutsche Wohnen.

En esta ciudad más del 84% de la población reside en inmuebles alquilados y los resultados arrojaron 56,4% a favor de la expropiación. Es así como Berlín compró a las principales inmobiliarias, Deutsche Wohnen y Vonovia, 14.750 viviendas y 450 locales por € 2.500.000.000, con el fin de intervenir en los precios del alquiler. Estas propiedades serán distribuidas entre las compañías públicas de vivienda de la ciudad y se suman a otras 6.000 casas sociales que habían sido compradas en 2019 a la inmobiliaria Ado Properties.

Sin embargo, en abril de 2021 el Tribunal Constitucional Federal declaró inconstitucional la ley estatal de congelación de alquileres de viviendas (*Mietendeckel*, techo al alquiler) por considerar que tal materia es de competencia federal y no estatal.

Por último, la vivienda vacía es regulada por cada estado o región, pues no existe una única regulación federal. De allí que las medidas frente al incumplimiento varían entre la rehabilitación o demolición, en caso de que la vivienda se encuentre vacía por la imposibilidad de habitarla, o bien multas, expropiación o alquiler forzoso. En el caso de Berlín, desde 2014, existe la Ley de Prohibición de Apropiación Indevida (*Zweckentfremdungsverbot-Gesetz*) que regula el destino de un departamento por fuera del uso residencial y requiere un permiso especial. En el caso de la vivienda vacía, las consecuencias principales son multas, y el uso indebido entra en vigencia al superar los 3 meses de vacancia, si no se documentan apropiadamente esfuerzos por lograr alquilar.

ESPAÑA

En España existen diversas regulaciones en cuanto a la vivienda, tanto en el nivel estatal como local y autonómico. La más importante es la recientemente sancionada Ley de Vivienda 12/2023. Esta es la primera ley que hace alusión, de manera directa, al mercado inmobiliario a escala nacional, estableciendo una serie de medidas con el objetivo de regular el mercado de alquileres.

En primer lugar, para impulsar a los titulares a que ofrezcan sus propiedades en alquiler, la Ley de Vivienda otorga incentivos fiscales a quienes decidan bajar los precios de alquileres. Aquellas personas que cuenten con menos de diez viviendas tendrán la posibilidad de acceder a descuentos en el impuesto sobre la renta de personas físicas (IRPF). Por ejemplo, se estipuló una bonificación de hasta el 90% del IRPF para las personas propietarias, siempre que estas bajen el valor del alquiler de sus viviendas en zonas tensionadas. Por otro lado, se otorgará un descuento de 70% sobre el IRPF en caso de que el inmueble sea alquilado por primera vez a jóvenes de entre 18 y 35 años. Finalmente, se estableció que se otorgará una bonificación del 70% cuando se trate de un nuevo contrato con mejoras o rehabilitación de la vivienda.

En segundo lugar, a través de la nueva ley, el gobierno español permitirá que los ayuntamientos suban la tasa del impuesto al bien inmobiliario (IBI) para todas aquellas viviendas que se encuentren vacías sin justificación durante un periodo de dos años o más y que pertenezcan a propietarios de cuatro o más inmuebles en el mismo distrito. El incremento podrá ser de hasta 150% (€ 1600, aproximadamente), aunque cada comunidad autónoma será libre de decidir si lo aplica.

En tercera instancia, la ley establece que las obras nuevas deberán contar con una reserva de hasta 30% de viviendas para destinarlas al parque público de viviendas, integrado por las viviendas dotacionales públicas, las viviendas sociales y protegidas sobre suelo de titularidad pública o adquiridas por las administraciones públicas. Adicionalmente, que la mitad de las viviendas destinadas al alquiler público deberán ser de alquiler social, es decir, como mínimo 15% del total. Este tipo de viviendas deberán tener un menor precio de alquiler que el de mercado.

También se podrán definir zonas de mercado residencial tensionado, con el objetivo de impedir un posible aumento súbito e indiscriminado de los precios de renta en la zona. La potestad de declarar zona tensionada a un barrio o un municipio será tanto del Estado como de cada comunidad autónoma. La declaración de zona "tensionada" tendrá una duración de tres años como mínimo, prorrogable de manera anual. De este modo, la ley establecerá índices de referencia del precio de los alquileres. Por ejemplo, el precio medio del alquiler en la zona no podrá superar el 30% de los ingresos medios de los habitantes de dicha zona. Sin embargo, sí se podrá aumentar el valor del alquiler hasta 10% si se plantean mejoras de la vivienda o si se trata de contratos de larga duración.

Por otra parte, se crea la categoría de gran tenedor, para toda persona física o jurídica con más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida mayor a 1500 m² de uso residencial. Esta definición puede aplicarse a tenencias mayores a cuatro inmuebles en caso de zonas de mercado residencial tensionado.

En cuanto a los precios, se encomienda –para 2024– al Instituto Nacional de Estadística la definición de un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda. En caso de gran tenedor o zona tensionada, el límite máximo del precio del alquiler estará determinado por el valor del índice, atendiendo las condiciones y características de la vivienda y el edificio, mientras que para el resto de los casos se podrá superar el índice de referencia en un margen aún por definir. Con el objetivo de brindar más tiempo para llegar a acuerdos que resuelvan estas situaciones, se ampliará el plazo de aviso de desalojo. Es decir, si el propietario del inmueble es una persona física, el plazo pasará de uno a dos meses. Pero, si se da el caso de que el propietario sea una empresa, el plazo se incrementa de tres a cuatro meses.

Otras medidas incluyen la creación de un fondo social de vivienda y el bono de ayuda para alquiler joven. El primero se refiere a contar con un “parque público de alquiler”. Esta clase de vivienda está sujeta a un régimen jurídico temporal, por lo que, si se alquilan, deben hacerlo a un precio inferior al de mercado. El bono de ayuda para alquiler joven, por otra parte, tiene como objetivo contribuir a disminuir la edad en la cual los jóvenes españoles se independizan, cuyo promedio en la actualidad se sitúa en los 29,8 años.

URUGUAY

En la República Oriental del Uruguay el mercado de alquileres está regulado por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos y la Ley de Propiedad Horizontal. Algunas de las regulaciones generales más importantes incluyen límites en el aumento del valor del alquiler, reglas sobre los plazos de aviso para terminar los contratos de arrendamiento, y requisitos para los depósitos de garantía.

El 1º de junio de 1968 se sancionó la Ley de Alquileres 13.292, que posteriormente fue modificada, en 1974, por el Decreto Ley 14.219 de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, vigente.

La Ley de Arrendamientos Urbanos indica límites respecto al aumento de la renta, que varían según la situación del mercado y el área en la que se encuentre la propiedad. En general, el aumento no puede ser superior a la inflación del periodo. Por otro lado, esta medida establece que tanto el propietario como el inquilino deben conceder un plazo mínimo de 30 días de aviso antes de terminar el contrato. En cuanto a los depósitos de garantía, el monto es limitado y debe ser devuelto al inquilino al final del contrato, siempre que no haya daños en la propiedad. Adicionalmente, esta medida prohíbe la mora automática, dado que indica que solo se puede caer en mora por intimación judicial, y para ello se exige que el arrendatario incurra en una demora de 10 días corridos después de la fecha en que tenía que realizar el pago. Una vez que se hace la intimación, el arrendatario cae en mora si no realiza el pago dentro de los 10 días hábiles siguientes.

Por otra parte, este decreto ley establece dos normativas: el régimen estatutario o de protección del arrendatario y el régimen de libre contratación. El primero es aplicable a todas las situaciones que prevé la ley sin importar la ubicación del inmueble (zona rural, suburbana o urbana) siempre que el destino sea vivienda. Cuenta con un plazo mínimo legal de contrato bianual, un año más de prórroga y otro de desalojo, lo que totaliza 4 años.

Otra regulación vigente en Uruguay es la Ley 18.795, de Mejoras de las Condiciones de Acceso a la Vivienda de Interés Social, que declara de interés nacional la mejora de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social al establecer algunos beneficios tributarios para proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles con destino a la vivienda de interés social, y para actividades específicas asociadas a la mejora en las condiciones de oferta y demanda de viviendas de interés social. Además, creó la Comisión Asesora de Inversiones en Vivienda de Interés Social (CAIVIS) del Poder Ejecutivo. La resolución 774/2022 del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial aprobó una nueva reglamentación a la Ley de Viviendas de Interés Social, vigente para los proyectos ingresados a partir del 4 de octubre de 2022.

En Uruguay existe, desde 2007, la Agencia Nacional de Vivienda, un organismo descentralizado que forma parte del Sistema Público de Vivienda y tiene por finalidad promover y facilitar el acceso y permanencia en la vivienda, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas de vivienda. También brinda herramientas que facilitan el financiamiento de la vivienda al tiempo que incentiva la construcción a través de la mencionada ley 18.795.

BRASIL

De todos los países analizados, Brasil es el que ostenta el menor grado de regulación en el acceso a la vivienda. Para 2010, aproximadamente, unos 11.000.000 de hogares accedían a la vivienda por medio del alquiler, representando 21% del total de vivienda urbana.

El mercado de alquileres de Brasil se regula por la Ley de Inquilinatos, de 1991, que determina los derechos y obligaciones de las partes intervinientes en la relación comercial de alquileres residenciales.

Los contratos tienen una duración mínima de 30 meses, y los montos son el resultado de la negociación entre las partes. Sin embargo, no se permite que el alquiler esté pactado en moneda extranjera ni que se encuentre indexado al tipo de cambio o el salario mínimo. El valor suele ser ajustado una vez por año.

A diferencia de otros casos estudiados, la ley nacional vigente solamente define el marco de derechos y obligaciones a cumplir por cada parte en la relación comercial de alquiler, mientras que deja librado el contenido del contrato a lo pactado entre locador y locatario. Es decir, la regulación es mínima, y no se encuentran legislados aspectos inherentes al mercado inmobiliario, tales como la vivienda vacía, la definición de zonas tensionadas o de grandes propietarios, no existe una asistencia monetaria para el alquiler, ni una regulación del precio de acuerdo con valores de referencia.

Una particularidad brasilera es que algunos estados tienen regulaciones específicas de alquiler. En Río de Janeiro y San Pablo el plazo mínimo de alquiler es de 12 meses, mientras que el ajuste anual del precio debe realizarse siguiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor (en Río de Janeiro) u otro índice a consensuar entre las partes (en San Pablo). Sin embargo, aunque constituyen decretos que enmarcan algún grado superior de especificidad, no representan un nivel de regulación más abarcativo.

ARGENTINA

La situación de los alquileres en la Argentina es de una heterogeneidad significativa respecto a la manifestación de la problemática en algunas ciudades en particular (Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA], pero también ciudades turísticas de la Patagonia) y el promedio nacional. De acuerdo con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos, entre 2003 y 2022 la población inquilina creció de 12% a 18,6% para el total del país, mientras que hacia

2021, último microdato disponible, ascendió a 33,2% para CABA, según la Encuesta Anual de Hogares (EAH). Sin embargo, estos guarismos no muestran del todo la especificidad de la problemática.

Para CABA, el promedio de hogares inquilinos de 2021 citado representa razonablemente los casos en los que el jefe o jefa de familia tiene entre 35 y 50 años, pero en los hogares más jóvenes este guarismo se eleva a 64%. En contraste, las familias con un jefe o jefa de hogar mayor a 50 años alquilan solo en un 17,7%. Por otra parte, esta situación coexiste con dos factores asociados al parque habitacional. Entre los datos del censo 2001 y los del censo 2022, la población de CABA creció 12,4%, pasando de 2.700.000 a 3.100.000 de personas, mientras que la cantidad de viviendas se incrementó un 17,4%, de 1.390.000 a 1.630.000.

Principalmente existen dos factores que impulsaron la necesidad de regular el mercado residencial de alquileres. Un primer factor fue el incremento de los hogares inquilinos, que en el segmento de hogares jóvenes se traduce en una imposibilidad de acceder a la vivienda por otro medio que no sea alquilar. Y, en segundo término, el crecimiento de las construcciones de viviendas. Cabe destacar que Argentina transitó un periodo de 33 años (1943-1976) de regulación de este mercado, que finalizó con el comienzo del gobierno de facto. Es también en ese lapso (1976-1983) cuando comienza a dolarizarse el mercado de compraventa de vivienda (Gaggero y Nemiña 2022).

En 2020 se sancionó una nueva Ley de Alquileres, que incorporó un conjunto de reglas en un mercado que se mantuvo prácticamente desregulado durante los últimos 45 años. Entre los cambios más significativos podemos mencionar aquellos asociados a los plazos y a los ajustes de precio. En cuanto a lo primero, se incrementó de dos a tres años la duración mínima de los contratos residenciales, mientras que, acerca de lo segundo, los ajustes al interior del contrato pasaron a ser anuales y unificados en un índice de contratos de locación (ICL), publicado de forma diaria por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), compuesto en partes iguales por inflación y la remuneración imponible promedio de trabajadores estables (RIPTE).

Aunque la ley lleva tres años de vigencia, cabe resaltar que durante este lapso coexistió con dos factores altamente disruptivos: la pandemia de covid-19 y la aceleración de la inflación, que en el año 2022 alcanzó 94%. Como consecuencia, este mercado –como muchos otros– se encuentra en constante cambio, al tiempo que adolece de un escaso control por parte del Estado del cumplimiento de la ley. Por ejemplo, en los principales portales de avisos abundan las viviendas ofrecidas en locación por periodos inferiores al plazo mínimo, o con esquemas de ajuste por inflación diferentes del prescripto. Asimismo, en algunos barrios de CABA, tales como Palermo, Belgrano y Recoleta, comienza a registrarse un marcado incremento de los anuncios que los cotizan en moneda extranjera.

Complementariamente, cabe señalar un incipiente abordaje de la temática de la vivienda vacía o vivienda ociosa como elemento en análisis. Más allá de investigaciones previas (Cruces 2016) y datos censales de viviendas que no respondieron al llamado del censista, desde el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires se realizó la primera estimación oficial en 2019, en base a consumos eléctricos a lo largo de un año (febrero 2017 a febrero 2018), considerándose vacía la vivienda en caso de reportar un consumo eléctrico inferior a 50 kilowatts/hora por mes, lo que arrojó una estimación de 138.328 viviendas potencialmente vacías. Un reciente informe del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano (CEDESU 2023) actualizó estas estimaciones y determinó una vacancia de 200.000 viviendas (12,5% del total). Sin embargo, hasta el momento no existe una regulación sobre este fenómeno.

Por último, vale la pena reflexionar respecto al mercado inmobiliario en general, dado que, al encontrarse dolarizado desde hace 40 años, se ha convertido en un destino para los flujos de ahorro en

moneda local, motorizando la construcción y posterior dolarización de activos. Allí es donde se encuentra el mayor negocio de la construcción, y por ello la puesta en alquiler no es una consecuencia necesaria de la mayor producción de viviendas.

2.2 CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir del relevamiento realizado se aprecia que, aun existiendo una considerable heterogeneidad en relación con el monitoreo y regulación del acceso entre los diferentes países estudiados, es común la necesidad y la decisión desde el Estado de buscar garantizar el derecho a la vivienda. De esta manera, en todos los países analizados existe una normativa específica que regula el proceso de alquiler, lo cual da cuenta de la necesidad de, al menos, conformar un marco estatal para la concreción de los contratos entre privados.

Por otro lado, continuando con la heterogeneidad, resulta muy relevante que las legislaciones más importantes correspondan al nivel nacional, incluso teniendo en consideración que los problemas de acceso a la vivienda suelen ser una problemática más severa en el caso de las grandes metrópolis. Así, la categoría “zona tensionada”, como se aplica en los casos de Francia y España, podría constituir un excelente recurso a fin de crear una legislación flexible a la disparidad de los mercados inmobiliarios ciudadanos.

Del mismo modo, la consideración de los tipos de propietarios introduce un elemento sumamente importante a la hora de diseñar una política pública que –como toda regulación– eventualmente genere consecuencias distributivas en términos económicos. Así, en el ejemplo español se concibieron disposiciones más estrictas para los casos de numerosas viviendas que forman parte del patrimonio de una persona física o jurídica. En Francia, aunque la ley no determina una regulación más fuerte, sí existe información pública respecto al nivel de concentración. Estos dos elementos podrían contribuir en gran medida a discernir la realidad del acceso a la vivienda en alquiler, que por lo general no tiene un registro público. Caso contrario, es factible que la evolución de la concentración de la riqueza conlleve a un crecimiento del grado de inquilinización en las principales ciudades, tal como ha ocurrido en Berlín, y que ha implicado que, al momento de pretender accionar, la disputa política no se entable contra un porcentaje de propietarios atomizados sino contra grandes tenedores concentrados, con alto poder de negociación.

En este marco, ya sea de manera explícita o implícita, toda regulación del acceso a la vivienda pone en colisión dos elementos: el derecho a la vivienda y el derecho a la renta. Desde la política pública, los países que regulan la renta o la posibilidad de decidir sobre el uso de la propiedad no inciden en el derecho de propiedad. Pero con tan solo establecer un sistema de incentivos (positivos, bajo la forma de exenciones impositivas; o negativos, encarnados en multas o el ingreso de la vivienda a un programa de alquiler social) es posible comenzar a generar cambios. No obstante, estos deben ser ponderados en su magnitud relativa respecto al patrimonio considerado. Eximir a una persona dueña de una propiedad de una tasa municipal, que representa mensualmente un porcentaje insignificante del valor de venta y un 1% del valor del alquiler, difícilmente pueda considerarse un incentivo efectivo para generar un cambio de comportamiento. Y en el caso de propietarios concentrados, la capacidad de resistencia ante estos esquemas es muy superior.

Cuadro 3.

Resumen de las principales políticas públicas de regulación del mercado inmobiliario

	Argentina	Alemania	Uruguay	España	Francia	Brasil
¿Existe una ley específica de alquileres?	Sí, de 2020	Sí, de 2015	Sí, de 1974	Sí, de 2023	Sí, de noviembre de 2018, vigente por cinco años hasta noviembre de 2023	Sí, de 1991
¿Existe una definición de zonas especiales respecto al estado del mercado inmobiliario residencial?	No	No	No	Sí, zonas tensionadas	Sí, zonas tensionadas	No
¿Existe alguna disposición para grandes propietarios o propietario concentrados?	No	No	No	Sí	No	No
¿Existe alguna regulación del precio inicial de un contrato de alquiler?	No	Sí, el Alquiler Comparativo Local no puede ser excedido en un 10%	No	Sí, para grandes tenedores o zonas tensionadas	Sí	No
¿Existe alguna regulación de la actualización del precio al interior de un mismo contrato?	Sí, de acuerdo con el Índice de Contratos de Locación (promedio entre inflación y salario registrado)	Sí	Sí	Sí, desde 2025	No en la ley, sí de manera extraordinaria para 2023	No
¿Existe algún subsidio o apoyo económico para el pago del alquiler?	No	Sí	Sí	Sí, de próxima creación	Sí	No
¿Existe una regulación para la vivienda vacía?	No	Parcialmente: cada región tiene su regulación	Parcialmente: para la vivienda vacía y degradada	Sí, si supera los dos años	Sí, si supera un año	No

Fuente: elaboración propia en base a normativa y fuentes oficiales.

3

CONCLUSIONES

En este documento de trabajo nos propusimos como objetivo realizar un relevamiento de políticas públicas en materia de transferencias de ingreso a personas en edad de trabajar y políticas de regulación del mercado inmobiliario y acceso a la vivienda. Buscamos para esto presentar un análisis comparado que incluyera tanto experiencias europeas con tradición de Estados de Bienestar consolidados, como también casos de América Latina. Los países seleccionados para el análisis de ambos campos de políticas fueron Alemania, Francia, España, Brasil, Uruguay y Argentina.

Motivados en hallar ciertas “lecciones”, casos exitosos, o bien experiencias novedosas o interesantes de las cuales fuera posible extraer lineamientos de políticas públicas con potencialidad para ser replicados en nuestro país, lejos de buscar equiparar las realidades, situaciones sociales y económicas, o incluso las problemáticas a las que se enfrentan los países en análisis, nos propusimos identificar los diagnósticos que subyacen en el diseño de las políticas públicas implementadas, su alcance y características, y ciertas tendencias en las formas en que los Estados buscan garantizar derechos humanos económicos y sociales fundamentales, como un piso de ingreso que permita una vida digna, o el derecho a la vivienda.

Para construir estos lineamientos de política pública en ambos campos de intervención, sistematizamos y analizamos las principales políticas actualmente existentes en estos países, incluyendo aquellas que se encuentran vigentes en Argentina.

Sobre las políticas públicas destinadas a garantizar ingresos mínimos, observamos que

- La totalidad de los países relevados cuentan con programas no contributivos de amplio alcance.
- Se destacan las políticas de transferencia que explícitamente toman en cuenta el fenómeno del “trabajador pobre” (*working poor*), estableciendo compatibilidades de la prestación con la actividad laboral por parte de las personas beneficiarias (es el caso de los países europeos relevados y Brasil, por ejemplo). En relación con este punto, el Potenciar Trabajo en Argentina es el único programa analizado que exige una contraprestación laboral como condición de acceso.
- Si bien todos los programas tienen algún grado de focalización (en oposición a transferencias plenamente universales del estilo de la propuesta histórica de la Renta Básica Universal), en los casos de los países europeos el alcance es universal irrestricto dentro de la focalización establecida en las condiciones de acceso (no existen “cupos”).
- El establecimiento de umbrales de ingreso familiar mínimo según la composición del hogar (cantidad de miembros, presencia de menores de edad, etc.) y la determinación del monto de la transferencia como una diferencia entre el ingreso familiar efectivo y el umbral mínimo establecido (como en los casos de Francia, Alemania, España y Brasil) se presenta como una alternativa aplicable en nuestro país. Esta

forma de determinación de la prestación cuenta con la ventaja de maximizar el impacto distributivo, al mejorar la vinculación entre la necesidad de ingresos de las familias y la transferencia otorgada, sobre todo si se tiene en cuenta que los hogares más pobres son más numerosos.

- La experiencia de los países analizados indica la posibilidad de combinar la transferencia estatal con otras fuentes de ingreso, incluso otras transferencias estatales destinadas a otros fines específicos (como becas escolares o subsidios para hacer frente al costo de la energía y/o alquiler de vivienda). En este sentido, centralizar la información de las transferencias otorgadas y netear las diferentes prestaciones estableciendo un nivel de ingreso familiar mínimo objetivo permitiría evitar la superposición de diversas políticas y minimizar posibles inequidades horizontales (diferente trato ante situaciones de vulnerabilidad similares).
- Una “buena práctica” consiste en el establecimiento de un techo máximo unificado de transferencias, acorde a un ingreso mínimo garantizado por familia, de forma que la transferencia de ingreso estatal sea la diferencia entre dicho ingreso mínimo y las otras fuentes de ingreso de las familias, incluidas las laborales.
- En varios de los países analizados, incluyendo la Argentina, se ha adoptado cierta perspectiva de género en el diseño de la política pública (por ejemplo, que personas trans o mujeres víctimas de violencia de género sean identificadas de forma explícita como destinatarias de los programas). Esto constituye un diferencial a ser replicado.

Sobre las políticas públicas que buscan regular el mercado inmobiliario y garantizar una vivienda digna para el conjunto de la población, concluimos que

- Aun cuando existe una considerable heterogeneidad en relación con el monitoreo y regulación del acceso a la vivienda entre los diferentes países estudiados, es común la necesidad y la decisión desde el Estado de buscar garantizar el derecho a la vivienda. En todos los países analizados existe una normativa específica que regula el proceso de alquiler, lo cual da cuenta de la necesidad de, al menos, conformar un marco estatal para la concreción de los contratos entre privados.
- La adopción de la categoría “zona tensionada”, como en los casos de Francia y España, podrían constituir un excelente recurso a fin de crear una legislación flexible a la disparidad de los mercados inmobiliarios de las diferentes ciudades, teniendo en consideración que los problemas de acceso a la vivienda suelen ser una problemática más severa en el caso de las grandes metrópolis.
- La consideración de los tipos de propietarios introduce un elemento importante a la hora de diseñar una política pública que –como toda regulación– se espera que genere consecuencias distributivas en términos económicos. Así, en el caso español se concibe la posibilidad de tener disposiciones más estrictas si numerosas viviendas forman parte del patrimonio de una persona física o jurídica. En el caso francés, aunque la ley no determina una regulación más fuerte, lo que sí existe es la información pública respecto al nivel de concentración. Estos dos elementos podrían contribuir en gran medida para discernir la realidad del acceso a la vivienda en alquiler, que por lo general no tiene un registro público. De lo contrario, es factible que la evolución de la concentración de la riqueza conlleve a un crecimiento del grado de inquilinización en las principales ciudades, tal como ha ocurrido en Berlín, y que ha implicado que, al momento de querer realizar alguna acción, la disputa política no se realice con respecto a un porcentaje de propietarios atomizados sino a grandes tenedores concentrados, con alto poder de negociación.

- Toda regulación del acceso a la vivienda pone en colisión dos elementos, que podríamos denominar el derecho a la vivienda y el derecho a la renta. Desde la política pública, los países que regulan la renta o la posibilidad de decidir sobre el uso de la propiedad no inciden en el derecho de propiedad. Pero con tan solo generar un sistema de incentivos (positivos, bajo la forma de exenciones impositivas, o negativos, encarnados en multas o el ingreso de la vivienda a un programa de alquiler social) es posible comenzar cambios. Estos deben ser ponderados en magnitud relativa al patrimonio considerado.

Así, la sistematización realizada a partir del análisis comparativo de políticas nos permitió extraer algunas conclusiones sobre ambos ejes que consideramos por demás relevantes para pensar en posibles formulaciones de políticas públicas de amplio alcance que busquen garantizar el derecho a un ingreso mínimo y a la vivienda en nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEDESU –Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano– (2023). *La vivienda ociosa y el impacto de la Ley de Alquileres en Buenos Aires*. Disponible en <https://www.cedesu.com/single-post/informe-vivienda-en-la-ciudad-de-buenos-aires>

Cruces, J. J. (2016). *Argentina's Residential Real Estate Sector: A Magnet for Savings amidst Mistrust in Traditional Investment Vehicles*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/en/argentinas-residential-real-estate-sector-magnet-savings-amidst-mistrust-traditional-investment>

European Commission (2022). *Your social security rights in Germany*.

Gaggero, A., y P. Nemiña (2022). "Origen y consolidación de la dolarización del mercado inmobiliario en Argentina", *Ensayos de Economía*, vol. 32 n° 60, pp. 136-159.

Granero Realini, G., M. Barreda y F. Bercovich (2019). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. CIPPEC, documento de trabajo n° 181.

Martínez, C., A. Cappa y F. Blasco (2022). *La cobertura de la seguridad social en la economía popular en la Argentina*. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/20122.pdf>

AUTORES

Andrés Cappa. Licenciado en Economía (UBA), maestrando en Economía Política (FLACSO). Docente en UNLZ y UBA (ad honorem) y miembro del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP).

Julieta Campana. Licenciada en Administración (UBA), magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Docente de la UBA, investigadora en el Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados de la UNTREF en el marco de una Beca Interna Doctoral de CONICET.

Sergio Rosanovich. Licenciado en Economía (UBA), magíster en Desarrollo Económico (UNSAM) y doctorando en Desarrollo Económico (UNQ). Profesor adjunto en la Licenciatura en Economía Política en la UNLA.

EDITOR

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | 4° Piso (C1058AAK)
Buenos Aires – Argentina

Responsable

María Julia Eliosoff
Directora de Proyecto FES – Argentina
MaríaJulia.Eliosoff@fes.de

Equipo editorial

Christian Sassone | Ildefonso Pereyra | Irene Domínguez
christian.sassone@fes.de

ISBN: 978-987-4439-83-3

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas

de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-83-3



POLÍTICAS DE INGRESO Y REGULACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO UN ANÁLISIS COMPARADO



El objetivo del estudio es relevar las políticas de transferencias de ingreso a personas en edad activa, y las políticas de regulación del mercado inmobiliario y acceso a la vivienda en países seleccionados de Europa (Francia, Alemania y España) y América Latina (Uruguay, Brasil y Argentina), para así extraer lecciones que permitan formular lineamientos de política pública destinadas a garantizar ingresos mínimos a la población y el acceso a una vivienda digna.

A partir del relevamiento realizado se ha encontrado que la totalidad de los países citados cuentan con programas de transferencia de ingresos no contributivos de amplio alcance, destacándose los casos de países europeos y Brasil, que explícitamente toman en cuenta el fenómeno del



“trabajador pobre” (*working poor*), estableciendo compatibilidades de la prestación con la actividad laboral por parte de las personas beneficiarias. Asimismo, el establecimiento de umbrales de ingreso familiar mínimo según la composición del hogar (cantidad de miembros, presencia de menores de edad, etc.) y la determinación del monto de la transferencia como una diferencia entre el ingreso familiar efectivo y el umbral mínimo establecido (como en los casos de Francia, Alemania, España y Brasil) se presenta como una alternativa aplicable en nuestro país.

En cuanto a la regulación del acceso a la vivienda, se aprecia que aun cuando existe una considerable heterogeneidad entre los diferentes países estudiados, es común la necesi-



dad y la decisión desde el Estado por buscar garantizar el derecho a la vivienda. De esta manera, en todos los países analizados existe una normativa específica –las más importantes son a nivel nacional– que regula el proceso de alquiler, lo cual da cuenta de la necesidad de, al menos, conformar un marco estatal para la concreción de los contratos entre privados. En este marco, además de regulaciones sobre la actualización del valor del alquiler, en algunos casos existe una definición de zonas especiales respecto al estado del mercado inmobiliario residencial (España y Francia), apoyo económico para el pago del alquiler y regulación sobre viviendas vacías (Alemania, Uruguay, España y Francia), entre otros aspectos regulados.

Puede encontrar más información sobre este tema ingresando a:
<https://argentina.fes.de/>