

## El ciclo inmobiliario. La experiencia argentina y el caso de las provincias de Neuquén y Río Negro

Ernesto Bilder<sub>—</sub>\*

Adriana Giuliani<sub>—</sub>\*\*

\*Licenciado en Economía Universidad Nacional del Sur, Profesor Titular Regular, Universidad Nacional del Comahue.

\*\*Contador Público Nacional Universidad Nacional del Comahue y Asistente de Docencia Regular.

### Abstract

*This work presents data examining the effect that the economic cycles have on the building industry.*

*The article has three sections: The first looks into the relationship between the real estate market fluctuations and the stock market. The second examines the building industry in Argentina as influenced by the plan de convertibilidad, with its 1994-1995 economic recession.*

*The third analyzes the housing conditions in the southern provinces of Neuquen and Rio Negro and their effects on the quality of life.*

### I. Introducción

La construcción de viviendas ha constituido uno de los programas o propuestas clásicas a las que históricamente han acudido los gobiernos en épocas recesivas. Esto estaba inscripto en la mejor tradición keynesiana y era defendible por sus efectos multiplicativos como por su fuerte demanda de mano de obra. Por otra parte, esta actividad económica se abastecía de insumos mayoritariamente en el mercado nacional, no afectando los delicados equilibrios del comercio exterior.

En lo político-social, gobiernos nacionales como el peronismo y muchos otros surgidos de partidos provinciales han tomado el acceso a la vivienda de los sectores populares como una de las grandes banderas de justicia y equidad. Dada la relativamente baja complejidad de la industria de la construcción ha sido posible utilizarla como instrumento de política económica en toda la geografía del país.

Es destacable que los estudios sobre las poblaciones con necesidades básicas insatisfechas (NBI) asocian este indicador con la vivienda inadecuada, el hacinamiento y otras carencias como las educativas, sanitarias, etc. Además, es un principio generalizado que los problemas habitacionales están fundamentalmente concentrados en las periferias urbanas, de modo que los esfuerzos por resolver el problema de la vivienda son una etapa necesaria en la superación de la pobreza y la marginación.

Con el inicio de los programas de "ajustes estructurales", se limitaron muchos de los gastos gubernamentales. Al cambiar los ejes y los criterios sobre los roles del Estado, las políticas económicas dejaron de ser amortiguadoras de los ciclos recesivos para priorizar la corrección de desajustes monetarios y/o fiscales.

Al retirar la inversión pública, se ha buscado en su reemplazo estimular el gasto privado; ejemplos de estas políticas son, sin duda, las nuevas y renovadas operatorias de préstamos del Banco Hipotecario Nacional (institución que se encuentra sujeta a un discutido proceso de privatización parlamentaria).

Según la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, el déficit habitacional argentino es de aproximadamente tres millones de viviendas; de ellas "900.000 son irrecuperables y más de dos millones... pueden ser recuperables para su digna habitación siempre y cuando se efectúe una inversión promedio equivalente al 20% de su valor" (1). Dentro de este universo de carencias se señala que 280.000 no tienen instalaciones de agua, 330.000 no tienen baño, etc.

Para la Comisión de la Vivienda del Centro Argentino de Ingenieros se deberían construir 350.000 viviendas anuales para ir resolviendo el problema habitacional en un horizonte decenal. Esta importante magnitud comprendería las demandas por crecimiento vegetativo, las necesarias para reponer el desgaste del stock en utilización y las que cubran en etapas el déficit acumulado en las últimas décadas (2).

El Ministerio de Economía consignaba que entre 1980 y 1990 se construyeron en la Argentina unas 190.000 viviendas anuales, cifra marcadamente inferior a la estimada

como necesaria para resolver el déficit habitacional. Cabe agregar que más del 60% de la población carece de sistemas cloacales y que menos del 10% de las aguas servidas recolectadas por los sistemas urbanos reciben tratamiento de depuración, de modo que son arrojadas a ríos, lagos, arroyos y mares contaminando las aguas.

Como es sabido, los programas macroeconómicos de los noventa implicaron un nuevo capítulo de aperturas, aumentando la vulnerabilidad de las economías domésticas a los impactos externos, como sucedió en la etapa de la Argentina del crecimiento hacia afuera o modelo agroexportador que tuvo vigencia entre 1870 y 1930. El duro efecto de la devaluación mexicana de fines de 1994 sobre la economía argentina refleja esta situación.

Sin desconocer los problemas internos del país en ese período, el shock recibido contribuyó a agudizar el ciclo recesivo que se inició a fines de 1994 y se extendió hasta el tercer trimestre de 1996. Aun cuando las estimaciones de crecimiento muestran una relativa reactivación no generalizada, las tasas de desempleo continúan marcando récords en la historia argentina de nuestro siglo mientras el endeudamiento público sigue su marcha ascendente.

El panorama que se presentó durante la vigencia del ciclo iniciado en 1994 es similar a otras depresiones argentinas, con fuertes recesiones y lentas recuperaciones.

En un reciente estudio del B.I.D. se señala que "La reacción procíclica que se produce en los períodos de recesión refleja el hecho de que en las fases descendentes los inversionistas pierden confianza en la viabilidad de la situación fiscal a mediano plazo y optan por retirarse. Para corregir este problema, las autoridades se ven forzadas a aplicar una política fiscal contractiva con un efecto desestabilizador muy fuerte...". (Gavin *et al.*, 1996:3).

Esto se ha verificado en la construcción y en las economías regionales argentinas.

Los reconocidos ciclos de la construcción de viviendas, de una duración aproximada de 15 a 25 años, han estado asociados a dos tipos de argumentaciones:

a) La lógica demográfica de la entrada en la vida activa de nuevos matrimonios, del nacimiento de hijos, etc. que genera una renovada demanda edilicia.

b) El desgaste de obras de infraestructura y de edificios que movilizaría acciones estatales y privadas.

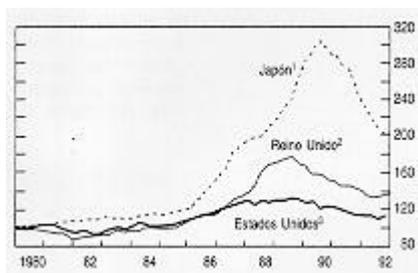
A esto hay que sumarle los importantes movimientos de la industria de la construcción vinculados al ciclo general de la economía. En estos casos a causa de un shock inicial se propaga al resto del sistema como fuerza recesiva un movimiento que contrae la demanda agregada o macroeconómica. A éstas nos referiremos en nuestro trabajo.

## II. Los ciclos inmobiliarios

Si bien es difícil formular una teoría general de comportamientos cíclicos, de la reciente evidencia en los países desarrollados se observa que los precios de propiedad inmobiliaria comenzaron un ciclo ascendente a mediados de la década de los ochenta, registrándose un cambio de dirección en los noventa para adoptar una tendencia descendente. Dentro de este movimiento conjunto, los valores del Japón subieron mucho más que los de Inglaterra, tal como se observa en el gráfico siguiente: (Gráfico 1).

### Gráfico 1

#### Precios de la propiedad inmobiliaria (Razón con respecto al IPC: 1980:Q1=100)



<sup>1</sup> Precio propiedad residencial urbana en las seis ciudades más grandes.

<sup>2</sup> Índice de precios, viviendas.

<sup>3</sup> Precio medio nuevas viviendas.

Datos: FMI, Staff Studies for the World Economic Outlook.

Fuente: Boletín del FMI, 31-1-94.

El caso del país del Sol Naciente y su ciclo inmobiliario es sumamente demostrativo, ya que luego de los valores máximos alcanzados en 1991, comenzó la baja en terrenos y propiedades. En el caso de la tierra los valores disminuyeron un 85% entre 1991 y 1995, arrastrando a todo el sector. Muchos titulares de créditos hipotecarios

tradicionales se encontraron con que las deudas acumuladas eran mucho mayores que el valor de sus propiedades, ya que entre 1987 y 1994 cinco millones de japoneses compraron propiedades que posteriormente perdieron valor. Inglaterra tuvo un proceso similar en gran parte impulsado por los gobiernos conservadores que alentaban a la población a comprar viviendas. Esta situación frenó las nuevas construcciones y generó graves problemas de cobro a los bancos. Gigantescas compañías financieras e inmobiliarias quebraron, como Nichiei de Yokohama cuyos pasivos "constituyen la mayor deuda empresarial del Japón desde la segunda guerra mundial." (Revista de Bancos y Negocios, 1996).

Todo este tumultuoso desarrollo del sector inmobiliario japonés obviamente arrastró a toda la economía, hasta hace pocos años el modelo por excelencia del éxito.

Por su parte Inglaterra, que también tuvo un ciclo inmobiliario ascendente en la década del ochenta pero de menor intensidad que el japonés, sufrió una baja desde 1989 aproximadamente y, siguiendo la lógica de la sinusoide, experimenta desde 1995 un nuevo período ascendente. En promedio, las casas británicas subieron un 8,4% en 1996 impulsando un nuevo ciclo de nuevas construcciones. Dado que en Inglaterra gran parte de la población utiliza su cuota de ahorros para pagar amortizaciones de viviendas, lo que ocurre en este mercado con sus precios y condiciones repercute en el consumo de toda la economía. (The Economist, 1997).

De la comparación entre Japón e Inglaterra se puede suponer que cuanto mayor es la amplitud ascendente mayor será la caída y más tardía la recuperación.

Renaud (1995) plantea que como consecuencia de la constitución de un sistema financiero global en la década de los ochenta, los ciclos inmobiliarios se han producido simultáneamente en casi la totalidad de los países de la OCEDE. En todos ellos el punto máximo del crecimiento se produjo hacia 1990; sin embargo, las consecuencias de las posteriores depresión y recuperación no fueron homogéneas. Si bien la aceptación de la existencia de ciclos de la construcción es de vieja data en la ciencia económica, las características y repercusiones sobre el sistema financiero de la última crisis es novedosa.

Con posterioridad a los esfuerzos de convergencia en sus políticas monetarias y presupuestarias, ya se había verificado en los países europeos una notable sincronización del ciclo, claramente manifiesta en la última onda recesiva de 1989 a

1993. Las restricciones impuestas por Maastricht disminuyeron el rol de las políticas contracíclicas en el viejo continente. (Martin, 1996).

Hay otro nexo que con la globalización pareciera consolidarse, que es el que surge de la ligazón entre los movimientos bursátiles y los mercados inmobiliarios. La literatura económica cuenta con el clásico trabajo de Hargraves, Schinasi y Weisbrod donde claramente se establece, para países como Japón, el movimiento simultáneo entre acciones y propiedades inmobiliarias. (Hargraves *et al.*, 1993).

Lustig (1995) ha señalado situaciones similares en la gestación del "tequila", cuando la burbuja bursátil mexicana también infló los precios de las propiedades del país azteca. No debe olvidarse que estos fenómenos se evidencian si existe una política crediticia no muy rigurosa.

En la experiencia argentina también se han presentado fenómenos de esta naturaleza; así, en la segunda mitad de la década del setenta durante el apogeo del Ministro de Economía de la dictadura militar, el Dr. Martínez de Hoz, el desbordante optimismo y el atraso cambiario con programación devaluatoria posibilitaron el auge simultáneo de acciones y propiedades, proceso que luego se derrumbaría con la devaluación de 1981. Más recientemente, entre 1991 y 1994, como ya lo hemos señalado, vivimos un proceso similar.

La relación de estos dos mercados está dada por una serie de razones, entre las que destacaremos:

a) La valoración de los activos bursátiles genera una mayor capacidad de gasto por el "efecto riqueza". Los poseedores de acciones pueden ser adquirentes de propiedades y a la inversa. En otros términos, ambos activos son opciones de un portafolio de inversiones.

b) Los dos mercados están fuertemente influidos por las variaciones de las tasas de interés.

c) La suba de los mercados accionarios suele indicar tempranamente el inicio de un ciclo favorable para los negocios. Por lo tanto, hay optimismo y buenas perspectivas para la inversión inmobiliaria. En sentido contrario, la baja de la Bolsa arrastra los valores de las propiedades. (Bilder y Giuliani, 1996 a).

Las relaciones entre los mercados bursátiles de un país como la Argentina y el Dow Jones, parecieran ser cada vez más próximas. En 1995 y 1996 el índice de Nueva York subió el 33% y el 26% respectivamente, mientras que en Buenos Aires el ascenso en dichos años fue del 13% y del 25%. Las cotizaciones y las perspectivas de las tasas que paga o pagarán los Treasury Bonds a 30 años marcan a nuestros operadores más que las tasas del Banco de la Nación Argentina. (Jiménez, 1997).

Otra forma de percibir el ciclo inmobiliario es analizando los valores de rentabilidad que surgen de dividir el valor estimado de la propiedad por el monto de renta que pagará mensualmente el inquilino.

Históricamente se consideraba en la Argentina una buena rentabilidad el 1%, aun cuando los procesos de alta inflación le restaban sentido a este porcentaje.

Aceptando estas restricciones, puede verificarse el desarrollo de una onda cíclica en el siguiente cuadro de rentabilidades, tomadas sobre departamentos estándar de uno o dos ambientes en la Capital Federal, que por su carácter barométrico pueden extenderse a otras economías regionales: (cuadro 1).

#### **Cuadro 1**

#### **RENDIMIENTO DE LA INVERSION INMOBILIARIA**

Año	Porcentaje sobre el valor del departamento
1989	0.60
1990	0.60 / 0.75
1991	0.80 / 0.90
1992	0.90 / 1.10
1993	0.90 / 1.00

1994	0.90 / 1.00
1995	0.70 / 0.80
1996	0.60 / 0.70
estimado para 1997	0.70

Fuente: Diario La Nación, 8/2/97.

Si bien por razones de síntesis hemos utilizado la noción de "mercado inmobiliario", es conocida la enorme heterogeneidad entre las viviendas, sus destinos diferenciados (alquiler o venta) y el amplio espectro de posibilidades para la construcción, ya que no existe una tecnología única para levantar un edificio ni una sola combinación de materias primas (3). No obstante estas grandes diferencias que hacen de este mercado un típico ejemplo de estructuras de competencia monopolística, es posible identificar las grandes tendencias que adoptan los ciclos de la construcción.

### **A. El ciclo en la construcción en la Argentina**

La construcción privada da una de las mejores imágenes de lo que acontece con el ciclo económico y sus consecuencias en el empleo, ingresos y precios. Es un claro indicativo de recesión que los nuevos edificios no encuentren ni compradores ni inquilinos. Sin embargo, al igual que lo que acontece en la economía en su conjunto, durante un movimiento cíclico cada región del país tiene diferencias en su desarrollo. Indudablemente la prosperidad y la depresión son comportamientos recurrentes de la rama de la construcción.

Según "The Economist" (1991) "The most powerful image of a booming economy is a building site, bustling with cranes and hard hats and sweat. The strongest symbol of a slump is an empty office block, plastered with for-sale signs".

A nivel de agregados macroeconómicos la industria de la construcción comprende las denominadas obras de ingeniería (caminos, represas, puentes y en general las inversiones en infraestructura) y obras de arquitectura o construcción de viviendas. Las primeras son las vinculadas a grandes erogaciones y suelen tener al Estado relacionado directa o indirectamente, mientras que las segundas comprenden un

mercado sumamente diversificado donde los tamaños de los participantes van desde la pequeña y mediana empresa hasta poderosos inversionistas financieros. (Banco Río, 1994).

El plan de convertibilidad de 1991, también conocido inicialmente como Plan Cavallo y que opera sintéticamente como una caja de conversión al terminar con el endémico proceso inflacionario, permitió el cálculo económico en el mediano plazo y la utilización del crédito. Estos fenómenos, sumados a una importante entrada de capitales, reactivó la economía argentina permitiendo en el período 1991-1994 un crecimiento acumulado del PBI superior a los 30 puntos. La serie positiva concluyó con una caída del mismo indicador del 4,6 % en 1995, siendo esta última la cuarta más importante en los últimos 25 años.

Si observamos la evolución del PBI total en relación al PBI de la construcción en el mismo período, podemos deducir que el ciclo en el sector de la construcción es más pronunciado que en la economía en su conjunto. (Cuadro 2 y [Gráfico 2](#)).

## Cuadro 2

### VARIACIONES PORCENTUALES DEL PBI Y LA CONSTRUCCIÓN ENTRE 1991 Y 1995

#### VARIACIONES PORCENTUALES ANUALES

	1991	1992	1993	1994	1995
Producto Bruto Interno a precios de 1986.	10,5	10,3	6,3	8,5	-4,6
Construcción	25,4	16,9	11,2	15,2	-10,9

Fuente: En base a datos de la Subsecretaría de Planificación Macroeconómica. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

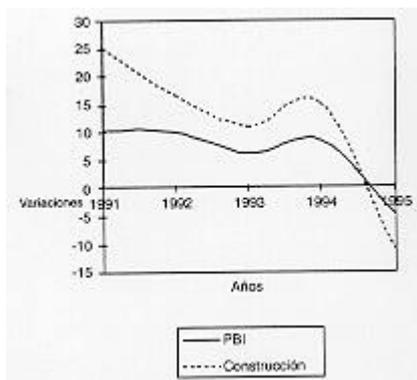
En la década del ochenta había bajado la participación de la construcción en el PBI ya que de representar el 8,2% en 1980 disminuyó al 5,4% en 1989 llegando al 4,6% en

1990. El inicio de la convertibilidad le permitió al sector retomar el sendero de la expansión ya que en 1991 participaba con un 5,2%, en 1992 con un 5,5%, en 1993 con un 5,7% y en 1994 con un 6,1%. En 1995 el sector acompañó al resto de la economía pasando a participar en el PBI con un 5,7% (4).

Los tres indicadores clásicos relacionados con este comportamiento expansivo de la construcción siguieron esta tendencia. Uno de ellos son los despachos de cemento. Este insumo básico del sector por sus características físicas y sus elevados costos de transporte es un bien marginalmente transable, de modo que el 99% de su producción se destina al mercado interno.

## Gráfico 2

### EVOLUCION DEL PBI Y DE LA CONSTRUCCION (1991-1995)



Fuente: en base a datos de la Subsecretaría de Planificación Macroeconómica. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Si comparamos la evolución de la producción industrial con la de la industria cementera, confirmamos la mayor amplitud del ciclo de la construcción en relación al nivel general de actividad económica, siendo más acentuado tanto en los períodos expansivos como en la depresión. (Cuadro 3 y [Gráfico 3](#)).

### Cuadro 3

#### VARIACIONES PORCENTUALES DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL Y DE CEMENTO ENTRE 1991 Y 1995

#### VARIACIÓN PORCENTUAL DE 12 MESES RESPECTO A IGUAL PERÍODO DEL AÑO PRECEDENTE

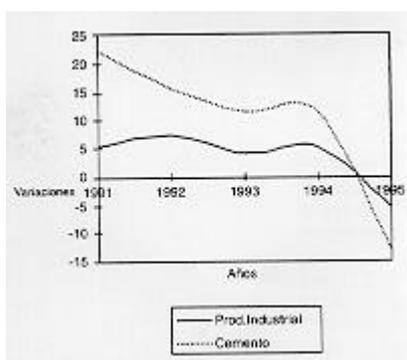
	1991	1992	1993	1994	1995	1995/1990
Producción Industrial	5,4	7,5	4,2	5,2	-5,5	17,4
Cemento	22,3	15,7	11,5	11,4	-13,1	52,7

Fuente: FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas). Indicadores de coyuntura.

Entre 1991 y 1994 la producción de cemento fue la cuarta rama de mayor expansión de la economía argentina; al año siguiente, su caída fue del 13% y su tendencia negativa se ha prolongado en la primera mitad de 1996 donde su declinación es del 20,8% en relación a igual lapso del año precedente. Si observamos que el crecimiento de la producción industrial en el período 90-95 fue del 17,4%, su reducción en 1995 del 5,5% verifica una sobredimensión del sector de cemento y su destino fundamental: la construcción pública y privada (5).

### Gráfico 3

#### EVOLUCION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL Y DE CEMENTO (1991-1995)



Fuente: FIEL, indicadores de coyuntura.

Otro indicador de la fuerte expansión de la construcción fue la variación de su costo tabulada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). Tomando como año base 1980, en 1991 creció un 75,1%. Pero, cabe acotar que el Plan de Convertibilidad se lanza en abril de ese año persistiendo presiones inflacionarias. Posteriormente la tendencia es hacia la baja, para llegar a 1994 con un indicador negativo del 1,4%. En 1995 los precios de la construcción se mantuvieron con una ínfima variación y en el primer semestre de 1996 retomaron la tendencia negativa.

El tercer indicador es el precio de los departamentos nuevos y usados. Dada la mencionada heterogeneidad del mercado inmobiliario, éste es el dato menos preciso; no obstante, no caben dudas respecto a que las tendencias generales descritas se constatan en los precios de las propiedades. En una encuesta que realizamos a las inmobiliarias representativas de la ciudad de Neuquén se verificó que los precios de alquileres y adquisiciones que se mantenían elevados desde 1992 a 1994 bajaron significativamente en el año post-tequila, con un agravamiento en la morosidad de los inquilinos, un aumento en el tiempo de espera para alquilar o vender propiedades y una mayor negociación de precios en el momento de concretar operaciones. Estas mismas condiciones se han dado en mayor o menor medida en todo el país. En la

ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, las escrituras realizadas venían creciendo desde 1992, registrándose un pico en 1994; en 1995 y 1996 disminuyeron respecto del nivel máximo y, al igual que en otros mercados, la disminución de transacciones acarreó la baja de los precios (6).

## **B. El caso neuquino**

En la provincia de Neuquén la evolución de la construcción adoptó características propias, estando asociada al rol que los distintos gobiernos asignaron al Estado.

No se observa en la experiencia neuquina la existencia de un ciclo como a nivel nacional; por el contrario, la tendencia durante los últimos veinticinco años ha sido descendente, interrumpida sólo por algunos cortos períodos de expansión y sin que hasta el momento se vislumbre una reactivación vigorosa.

Como sucedió históricamente en toda la región patagónica, el gasto de los gobiernos nacional y provincial actuó como motor dinamizador de la actividad económica. Por lo tanto, la reducción en materia de obras públicas, la privatización de empresas y la racionalización de organismos estatales, entre otras políticas de ajuste implementadas en los últimos años, provocaron serios inconvenientes en la región.

El ejemplo más dramático fue la situación originada por la venta de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) y el consecuente desempleo en las ciudades de principal influencia de esta empresa, Cutral-Co y Plaza Huincul. Algunos de los ex empleados volcaron el monto proveniente de las indemnizaciones o del retiro voluntario en proyectos independientes que en su gran mayoría terminaron en el fracaso. La población tenía expectativas en la instalación de una planta de fertilizantes por parte del gobierno provincial y capitales canadienses. Cuando a mediados de 1996 se frustró la iniciativa, los pobladores de la zona tomaron las rutas protagonizando un inédito levantamiento. En realidad, la masiva protesta tenía como argumento el reclamo de la creación de puestos de trabajo que reemplazaran a los provistos cuando YPF era estatal.

La construcción llegó a representar el 26% del Producto Bruto Geográfico neuquino en 1970, correspondiendo el 76% a inversiones gubernamentales; fue la época de apogeo de los grandes emprendimientos hidroeléctricos y de los planes oficiales de

vivienda (Bilder y Zambon, 1992). Este porcentaje disminuyó abruptamente: en 1980 representaba sólo el 8,15%. Durante los siguientes diez años fluctuó y luego nuevamente comenzó a decaer; en el período que se está analizando se observa una marcada tendencia decreciente que se agudizó desde la Convertibilidad (15,01% en 1989; 9,10% en 1990; 8,63% en 1991; 7,21% en 1992; 7,06 % en 1993) (7)

Una vez finalizadas algunas de las obras de gran envergadura que daban trabajo a muchos obreros del sector, tales como la represa de Piedra del Águila, el hospital del Barrio Progreso, el puente Centenario - Cinco Saltos, la multitrocha de acceso a la capital provincial, entre otras, no se iniciaron otras que pudieran absorber un gran número de trabajadores, por lo que la tasa de desocupación específica de la construcción llegó a trepar al 30,4% en 1995 (8).

Estadísticas recientes ubican a la ciudad de Neuquén en el primer lugar del país en cuanto a incrementos de m<sup>2</sup> autorizados a construir durante el año 1996 con un 121,6% (UADE, 1997). Si bien parecería advertirse un punto de inflexión, sería apresurado vaticinar una reactivación generalizada del sector, ya que la mayor parte de ese aumento corresponde a permisos de construcción para la instalación de dos hipermercados de gran dimensión en la capital neuquina (9).

Por su parte el gobierno provincial ha anunciado el inicio de algunos emprendimientos en 1997, pero deberá ceñirse a un ajustado presupuesto que dificultará que la construcción adquiera la importancia de otras épocas.

### **III.El mercado de la vivienda en Río Negro y Neuquén**

En su esquema teórico la inversión en viviendas puede comprenderse con el tradicional aporte keynesiano del doble sistema del rendimiento real de la inversión en el tiempo y sus costos financieros. La fórmula de valor actualizado permite descontar los flujos futuros con su respectivo rendimiento.

La lógica que regula el comportamiento de oferentes y demandantes en el mercado de la vivienda privada no es uniforme.

Entre los que demandan coexisten inversores y quienes adquieren una vivienda como residencia familiar permanente. Para los primeros, la adquisición puede ser una alternativa en un portafolio diversificado. En este sentido, evaluarán rendimientos y

riesgos de la operación y pueden, a su vez, aisladamente o en unión con otros, constituirse en empresa constructora de edificios.

En el segundo caso, los costos de alquiler, la disponibilidad, las tasas de interés y su evaluación del futuro son factores decisivos.

Desde el punto de vista de la oferta, el esquema tiene otra característica decisiva: el stock de viviendas acumuladas es cuantitativamente mucho más importante que los mayores o menores crecimientos de la oferta por construcciones nuevas. Esto produce que los precios del mercado del stock de viviendas existentes actúen como incentivos o trabas a la inversión inmobiliaria. Como principio general, cuanto mayor sea la rentabilidad, el incentivo a construir será más grande, teniendo la inversa de esta relación la misma validez.

En economías con alta incidencia inflacionaria, la propiedad es vista como un activo que mantiene valor mediante un ajuste continuo o a partir de su cotización en alguna divisa importante.

Pueden diferenciarse como mínimo tres sectores entre los potenciales demandantes del mercado de viviendas: el que abarca a los estratos de altos ingresos, el correspondiente a las clases medias y el generado en torno a los planes de vivienda tipo FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda).

El primero de los mencionados involucra propiedades a partir de 150.000 dólares aproximadamente; en él operan los compradores con total autonomía financiera y alta capacidad crediticia. Estos adquirentes tienen ingresos corrientes y acumulados que les dan cierta independencia del ciclo económico, siendo también en su calidad de inversionistas, demandantes de propiedades para alquilar o revender.

Durante los últimos tiempos se observan dentro de este grupo de adquirentes, los que demandan la seguridad como prioridad. En tal contexto, la proliferación de barrios privados, con estricto control de acceso y resguardo de la denominada "privacidad" crea un notorio acercamiento al estilo de vida de los sectores de altos ingresos de México, América Central, Miami, etc. [\(10\)](#).

El segundo sector demandante de viviendas es el compuesto por las clases medias. Si bien es difícil lograr una definición precisa de este cambiante grupo que en su tiempo fue mayoritario en la Argentina, podemos incluir a los fines de nuestro trabajo a todos

aquellos que en mayor o menor medida tienen cierta capacidad de endeudamiento. A ellos va dirigida la política de créditos orientada por el Banco Hipotecario Nacional. ( Bilder y Giuliani, 1996 b ).

En las provincias de Neuquén y Río Negro la baja generalizada de las remuneraciones públicas en 1995 y 1996 restó y restará poder a los consumidores y demandantes de créditos.

Para responder a las necesidades del tercer grupo, compuesto por los sectores obreros y populares, se creó el FONAVI en 1972 reorganizándose así el manejo y la construcción de viviendas públicas. Veinte años más tarde se transfirieron a las provincias las responsabilidades en este plano dentro de sus jurisdicciones. La coparticipación de los impuestos a los combustibles financiaba y financia los planes tipo FONAVI.

Esta transferencia trajo los clásicos problemas de las viviendas construidas por el Estado: el recurrente incumplimiento por parte de los adjudicatarios de los pagos respectivos, situación que dificulta la cadena de construcción de nuevas unidades habitacionales.

En 1996, de los 32.000 receptores de viviendas en la provincia del Neuquén sólo 6.000 pagaban su cuota con cierta regularidad. En Río Negro la situación es similar, lo que fuerza a tratar de terminar con este subsidio público que significa para los ocupantes su vivienda gratuita.

Dada la mencionada crisis presupuestaria, el IPPV (Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda) de Río Negro está exigiendo a los potenciales demandantes de sus viviendas un ingreso mínimo de 756 dólares mensuales, lo cual implica tener un trabajo con permanencia y percibir un sueldo promedio del sector público.

En este cambio de políticas el instituto rionegrino para su nueva operatoria plurianual que prevé la entrega de 4.000 viviendas hasta 1999, demanda la amortización adelantada. La mecánica es la siguiente: una vez adjudicada la vivienda, el beneficiario suscribe un contrato de preamortización... "donde se compromete a abonar las cuotas correspondientes según los plazos y tasas optadas, hasta el momento de la entrega de la vivienda. Para este plan, la falta de pago de tres cuotas

consecutivas o alternadas producirá la mora en forma automática y la preadjudicación se perderá, dando lugar a un suplente de la lista" [\(11\)](#).

Como se constata, cada vez son mayores las restricciones que impone el IPPV y en general todos los organismos provinciales de vivienda y, por lo tanto, mayores son las dificultades de los más débiles para acceder a la vivienda propia.

Es quizás por esta razón que en los últimos tiempos ha proliferado la ocupación irregular de terrenos fiscales y privados. En Neuquén capital, por ejemplo, cerca de 2.000 familias viven en las precarias casillas que componen estos asentamientos ubicados en su mayoría en las inmediaciones de las bardas que rodean la ciudad [\(12\)](#). El Barrio Hipódromo, Cordón Colón y Los Hornos son algunos de los más castigados por la miseria, la desocupación, la inseguridad y la falta de servicios esenciales. Sin gas natural ni salas de primeros auxilios, dependen de la ayuda estatal para la provisión de leña, garrafas, medicamentos y comedores.

Quienes los habitan no reúnen las condiciones mínimas requeridas para acceder a una vivienda pública y esperan ser reubicados por el Municipio. Algunos de ellos provienen de familias que consiguieron sus casas por esta vía, lo que estaría significando que ésta es la única alternativa que visualiza la población más pobre para obtener un lugar donde vivir [\(13\)](#).

Por su parte, las autoridades municipales no logran encontrar soluciones para este problema de larga data, ya que pese a la deteriorada situación económica, Neuquén y su zona de influencia continúa siendo un foco de atracción de inmigrantes [\(14\)](#).

En Río Negro, se estima que el déficit habitacional es de 26.000 nuevas viviendas y es necesario mejorar o ampliar otras 50.000 unidades; según estos datos sería preciso construir unas 4.000 viviendas por año para comenzar a solucionar este problema social. Sin embargo, más de la mitad de los demandantes carecerían de posibilidades de pago, por lo que habría que subvencionarles la compra [\(15\)](#).

En 1996, en la ciudad de Roca, de las 3.530 familias inscriptas para acceder a viviendas, 1.395 cumplían con los requisitos solicitados; a esto cabe agregar que sólo se construirán 594 viviendas [\(16\)](#).

Uno de los criterios comparativos de bienestar colectivo de un país es la cantidad de habitantes que son propietarios de su vivienda. En Europa, ya desde el siglo pasado,

los poderes públicos consideraban el acceso a la propiedad como un fin loable y lo justificaban en razones morales.

En nuestros días, cuando este principio es generalizadamente aceptado por la mayoría de las naciones, la relación entre propietarios e inquilinos es un dato adicional que ayuda a evaluar la situación social.

Si bien es cierto que una serie de circunstancias de cada país o región, tales como sistema crediticio, costo de la tierra, existencia de propiedades sociales, etc. relativizan la información, podemos señalar que en Alemania, por ejemplo, lugar del planeta donde los ingresos por habitante son de los más elevados, el número de propietarios de viviendas alcanza sólo al 38%, mientras que en Finlandia y España supera el 78%. En Bélgica, Irlanda e Inglaterra los propietarios llegan al 60%. Por su parte en Estados Unidos el sector privado alquila el 33,8% de las viviendas, mientras que en Holanda, país de gran tradición en el "welfare", más del 40% de sus habitantes viven en viviendas de propiedad pública (The Economist, 1996). Esta última categoría está poco desarrollada en la Argentina. Chile cuenta con un 63% de propietarios (Rojas y Greene, 1995:32) porcentaje bastante alto que refleja los numerosos planes oficiales de vivienda instrumentados en los últimos tiempos.

Los datos sobre la ciudad de Neuquén desde mediados de 1991 a la misma fecha de 1995, indican la siguiente evolución: (Cuadro 4).

#### **Cuadro 4**

#### **PORCENTAJE DE PROPIETARIOS,**

#### **INQUILINOS Y OTROS REGÍMENES DE TENENCIA DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN ENTRE 1991 Y 1995**

Régimen de Tenencia	1991	1995
Propietarios	67.51%	70.52%
Inquilinos	18.77%	16.85%

Otros Regímenes	13.50%	12.15%
-----------------	--------	--------

Fuente: Encuesta permanente de hogares. INDEC.

La información ubicaría a Neuquén en un alto nivel en cuanto a la relación propietarios/inquilinos, a la vez que evidencia una tendencia favorable en el tiempo. Esta es sin duda la consecuencia de la política de construcciones llevada a cabo por los sucesivos gobiernos del Movimiento Popular Neuquino (17).

Sin embargo, no implica mecánicamente una mejor calidad de vida de la población ya que, por ejemplo, un informe oficial basado en datos de 1994 indicaba que un 12,6% de los niños entre siete meses y dos años de la ciudad de Neuquén se encuentra en estado de insuficiencia alimentaria (18). Otros estudios establecen que en Neuquén capital el 44% de los hogares que perciben ingresos apenas pueden cubrir la subsistencia familiar, el 30% se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 9% es indigente (19). La situación social descrita nos indica que la tenencia de vivienda no es garantía de bienestar.

#### **IV. Algunas consideraciones finales**

El gobierno nacional una vez más ha apelado a la reactivación de la construcción como uno de los pilares para superar la recesión. Altos funcionarios remarcaban a fines de febrero de 1997 el crecimiento de la demanda de cemento, vidrios, pisos y revestimientos.

Se pretende sostener e incluso estimular este esperado impulso de la industria de la construcción mediante políticas de préstamos con plazos de diez o más años. A través del Banco Hipotecario Nacional se han regionalizado las operatorias crediticias asociando a la mayoría de los integrantes de la red de instituciones financieras del país en cuanto a la promoción y otorgamiento de los préstamos. Uno de los últimos objetivos de las agencias gubernamentales es la creación de un fondo fiduciario que pueda financiar el 95% de las nuevas viviendas.

El diseño de política pareciera responder a la vieja Ley de J.B. Say, donde la oferta crea su propia demanda y a su mensaje del equilibrio general. Se supone que dadas las condiciones para solicitar créditos para viviendas, surgirán los demandantes. En este sentido, cabe en el caso argentino observar:

a) Las condiciones para acceder a los préstamos, tales como ingresos mínimos, garantías, cierta seguridad laboral, etc., generan "barreras a la entrada".

b) Las tasas de los préstamos hipotecarios son muy elevadas, ya que en pesos oscilan entre el 17,5% y el 19,5% anual para operaciones a 10 años, y un poco más bajas en dólares. Estos valores son elevadísimos en relación a la cuasi inexistente inflación argentina.

No obstante, hay un nexo evidente entre un proceso de reactivación generalizado y la suba del sector inmobiliario. Como lo hemos mencionado, el ciclo de compra-venta y alquileres de propiedades suele comenzar con retardo respecto de otros indicadores de actividad económica. Se da necesariamente una relación de flujo y reflujo, ya que si hay más trabajo y mejores perspectivas, una parte de la población tiene mayor predisposición a asumir préstamos. Por otro lado, cuando las cuotas de amortización de las viviendas se aproximan a los valores de los alquileres, se produce una transferencia de inquilinos a propietarios. Esto es lo que probablemente esté sucediendo en la actualidad.

La construcción de viviendas, aun cuando pueda ser coyunturalmente un importante componente de la reactivación, no garantiza la continuidad de la misma. Es obvio que durante la edificación habrá demanda de mano de obra y de insumos, pero una vez concluidos los efectos multiplicadores, el problema es el de garantizar trabajo a los nuevos moradores. La ciudad de Neuquén es un ejemplo del desarrollo de barrios con mayoría de sectores populares, donde las tasas de desocupación con todas sus secuelas causan gravísimos problemas.

En un marco más amplio, las políticas neoliberales generalizadas en América Latina y que comenzaron a aplicarse en Chile durante la década del setenta, han tenido efectos regresivos en la distribución de los ingresos. En otros términos, puede sostenerse que la equidad no es un objetivo prioritario ni importante en estos intentos ortodoxos. La pérdida de empleos, la marginación de los trabajadores poco calificados, el debilitamiento de las pequeñas y medianas empresas y una notoria crisis de las economías regionales son algunas de las consecuencias visibles en la economía argentina de los noventa.

Esta realidad es la verdadera barrera para solucionar el problema de la vivienda en la Argentina ya que más del 80% de los problemas habitacionales del país se encuentran entre los estratos de más bajos ingresos.

## Notas

(1) Fuks M.A. "La casa propia". *Diario Río Negro*. General Roca, 28-5-95. El autor utiliza datos del documento "Argentina en crecimiento 1995-1999" elaborado por la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

(2) Estudio de la Comisión de Vivienda del Centro Argentino de Ingenieros reproducido en el diario *Ámbito Financiero*. Buenos Aires, 19-4-96.

(3) Es conocido el mecanismo que conecta los períodos de altos alquileres de vivienda con el inicio de nuevas construcciones y su posterior ajuste a la baja de las rentas en un modelo del tipo de la telaraña.

(4) Del informe "Oferta y Demanda Globales. 1980-1995". Subsecretaría de Planificación Macroeconómica - Secretaría de Planificación Económica - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

(5) FIEL, Indicadores de coyuntura.

(6) Consultar Cámara Inmobiliaria Argentina - Registro de Propiedad Inmueble. Buenos Aires, 1997.

(7) Datos de la Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación de Neuquén. (Los referidos al PBG de 1993 son provisorios).

(8) Encuesta permanente de hogares. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

(9) Fenómeno generalizado en todas las ciudades del país y sujeto a reglamentación por parte de algunas provincias, dado el impacto que causa sobre los pequeños y medianos comercios.

(10) En la ciudad de Neuquén pareciera también cumplirse el ciclo que trae aparejado el desempleo: aumento de violencia y robos, precarización de las clases medias y reclusión en barrios privados de las clases pudientes.

(11) *Diario Río Negro*, 3-11-96.

(12) *Diario Río Negro*, 13-6-96.

(13) Como caso extremo, en la ciudad de Cipolletti (vecina a Neuquén) la plaza central de uno de sus barrios más pobres, el "Anai Mapu", está ocupada con construcciones precarias desde fines de 1996 por marginales surgidos del propio sector de carenciados.

(14) Durante las últimas dos décadas el crecimiento demográfico de la ciudad fue excepcional en la Argentina.

(15) Datos tomados del proyecto del diputado Eduardo Chironi presentado a la legislatura de Río Negro, referido a la política habitacional. Septiembre de 1996.

(16) Datos del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) de Río Negro.

(17) Partido provincial que detenta el poder en forma ininterrumpida en las últimas décadas.

(18) *Diario Río Negro*, 22-11-96.

(19) Datos de la Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación de Neuquén del período mayo de 1991-septiembre de 1994

## **Bibliografía**

Gavin M., Hausmann R., Perotti R. y Talvi E. (1996): "El manejo de la política fiscal en América Latina y el Caribe". *Políticas de Desarrollo (Boletín de Investigación sobre Políticas de Desarrollo Económico)*, BID, junio, pp. 1-4.

Revista de Bancos & Negocios (1996): sección Bancos y Noticias, N° 31, Buenos Aires, noviembre-diciembre, p. 69.

*The Economist* (1997): "Another housing boom?". 18 de enero, p. 55.

Renaud B. (1995): "Le cycle global de l'immobilier" en *L'observateur de l'immobilier*. Reproducido por *Problèmes économiques* N° 2451, París, 20 de diciembre, pp. 11-17.

Martin P. (1996): "Politique économique, cycle et croissance á long terme" reproducido en *Problèmes économiques* N° 2496, París, 27 de noviembre, pp. 1-4.

Hargraves M., Schinasi G. y Weisbrod S. (1993): "Asset Price Inflation in the 1980's: a flow of funds perspective" en I.M.F. w.p./ 93/ 77.

Lustig N. (1995): "Mexico y la crisis del peso, lo previsible y la sorpresa" (versión preliminar). The Brookings Institution, Washington, mayo.

Bilder E. y Giuliani A. (1996 a): "Mercado inmobiliario: discusiones en teoría económica y algunas referencias actuales" en *Realidad Económica* N° 143, Buenos Aires, noviembre, pp. 90-104.

Jiménez R.O. (1997): "Fuerte dependencia de los mercados externos". *Diario La Nación*, sección *Economía y negocios*, Buenos Aires, 29 de enero.

*The Economist* (1991): "Growth dead weight" , 15 de junio, pp. 13-14

Banco Río (1994): "Evolución de la construcción" en Informe sobre la situación de la actividad económica, Buenos Aires, octubre-diciembre, pp. 12-13.

Bilder E. y Zambon H. (1992): "La matriz productiva de la Patagonia Norte. Evolución y situación actual" edición de la Facultad de Economía y Administración - Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, septiembre.

UADE (1997): *Construcción y mercado inmobiliario. Informe sectorial*. N° 8, Instituto de Economía - Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, enero.

Bilder E. y Giuliani A. (1996 b): "Los sin techo cada vez son más" en *La Revista (CALF)*, N° 204, Neuquén, octubre, pp. 18-19.

*The Economist* (1996): "Home ownership", 19 de octubre, p. 110.

Rojas E. y Greene M. (1995): "Reaching the Poor: Lessons from the Chilean housing experience" en *Environment & Urbanization* , Vol. 7 N° 2, octubre, pp. 31-49.