

Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina

Economistas:

Marcelo Capello

Gabriela Galassi

Contenido

| | |
|--|----|
| Resumen Ejecutivo | 2 |
| 1. Introducción..... | 11 |
| 2. Déficit habitacional en Argentina: Definiciones y medición | 12 |
| 2.1 Viviendas sociales | 12 |
| 2.1 Viviendas de clase media | 19 |
| 3. Gasto en viviendas sociales y política habitacional en últimas décadas | 20 |
| 4. Algunas reflexiones | 28 |
| 4.1 Una propuesta de distribución de los fondos de vivienda ... | 29 |
| Anexo Metodológico: Construcción del Índice de Calidad Global de la Vivienda | 32 |
| Referencias | 33 |

Tel: (0351) 4726525
ieralcordoba@ieral.org
www.ieral.org

13 de Junio de 2011

Resumen Ejecutivo

- En la agenda de problemas sociales, el del acceso a la vivienda por parte de familias de ingresos medios y bajos es un tópico relevante y de urgente solución. Este trabajo se focaliza en el tópico de la distribución de los fondos para viviendas sociales, pero para ese fin primero se plantea la identificación y cuantificación del déficit habitacional en Argentina. Se discutirá luego la estrategia actual en materia de política habitacional, proponiendo algunos lineamientos para mejorar la equidad en la distribución de los fondos de vivienda.
- Existen en la actualidad importantes privaciones con respecto a las condiciones habitacionales que aluden a la existencia de un déficit habitacional. Su cuantificación involucra tanto la necesidad de construcción de nuevas viviendas para la población que no dispone de este activo, como reposición de aquéllas que están en condiciones irrecuperables, y mejora de las que tienen deficiencias en su calidad o servicios, pero pueden ser restauradas.
- Existe un indicador compuesto que clasifica a las viviendas en términos de irrecuperables (se necesita construir nuevas viviendas), recuperables (a pesar de tener deficiencias graves incluyendo malas condiciones sanitarias, sólo requieren mejoras) y adecuadas (no requieren ninguna modificación): el **Índice de Calidad Global de la Vivienda (ICGV)**, que colapsa una serie de dimensiones relativas a la calidad de la vivienda.
- Existe cerca de 3 millones de hogares en viviendas deficitarias según cifras de 2010, de las cuales 2,7 millones son recuperables y 300 mil irrecuperables. Mientras que en el promedio del país, 24% de los hogares habitan en condiciones precarias (viviendas recuperables o irrecuperables), en provincias como Jujuy, Formosa y San Juan, más de 4 cada 10 hogares se encuentra en dicha situación, mientras que en otras como La Pampa, Santa Cruz y la Ciudad de Buenos Aires, no mucho más de 5% de los hogares sufren alguna carencia a nivel habitacional.

Índice de Calidad Global de la Vivienda por provincias – Hogares

| <i>Índice de Calidad Global de la Vivienda</i> | 2010 | | | |
|--|------------------|------------------|----------------|-------------------|
| | Aceptable | Recuperable | Irrecuperable | Irrecup. + Recup. |
| Buenos Aires | 3,305,775 | 1,341,461 | 65,645 | 1,407,106 |
| CABA | 1,110,714 | 26,058 | 34,831 | 60,888 |
| Catamarca | 65,415 | 22,376 | 3,953 | 26,329 |
| Chaco | 186,645 | 103,088 | 9,871 | 112,959 |
| Chubut | 137,017 | 18,613 | 4,262 | 22,875 |
| Cordoba | 891,208 | 148,791 | 16,078 | 164,869 |
| Corrientes | 202,418 | 62,119 | 8,578 | 70,696 |
| Entre Rios | 275,711 | 94,489 | 5,625 | 100,114 |
| Formosa | 76,255 | 44,292 | 9,360 | 53,652 |
| Jujuy | 92,922 | 67,219 | 10,608 | 77,827 |
| La Pampa | 103,077 | 6,060 | 712 | 6,772 |
| La Rioja | 64,052 | 21,340 | 2,066 | 23,406 |
| Mendoza | 443,520 | 47,059 | 16,933 | 63,992 |
| Misiones | 205,512 | 100,728 | 11,151 | 111,880 |
| Neuquen | 145,536 | 23,258 | 1,833 | 25,091 |
| Rio Negro | 167,099 | 34,571 | 2,589 | 37,160 |
| Salta | 196,066 | 85,840 | 25,771 | 111,611 |
| San Juan | 107,855 | 35,128 | 38,308 | 73,436 |
| San Luis | 110,514 | 10,511 | 4,191 | 14,703 |
| Santa Cruz | 81,689 | 5,104 | 1,302 | 6,406 |
| Santa Fe | 773,809 | 260,104 | 12,786 | 272,890 |
| Sgo. Del Estero | 169,945 | 45,701 | 5,177 | 50,878 |
| Tierra del Fuego | 34,047 | 2,640 | 712 | 3,352 |
| Tucuman | 269,942 | 121,516 | 17,200 | 138,716 |
| Total | 9,432,262 | 2,691,497 | 304,449 | 2,995,946 |

Nota: Para 2010 los datos están a nivel urbano. Son extendidos a la población total ajustando por la proporción que representa la población relevada por la EPH con respecto a la del Censo 2010.

Fuente: IERAL sobre la base de EPH (INDEC).

- Pero además de las viviendas inadecuadas, el déficit habitacional incluye aquellas que son necesarias debido a la insuficiencia del número de viviendas. La definición de hacinamiento es útil para aproximar cuantitativamente esta situación. Se podría suponer que los hogares que viven hacinados (más de 3 personas por cuarto) requerirían la construcción de viviendas nuevas o ampliaciones de las existentes. En 2010 había 514 mil hogares hacinados (4,1% del total). El hacinamiento tiene un impacto muy desigual dependiendo del lugar del país donde habite el hogar.

Hogares hacinados

| <i>Hogares Hacinados</i> | 2001 | | 2010 | |
|--------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
| | % | Hogares | % | Hogares |
| Buenos Aires | 4.0% | 156,103 | 3.8% | 179,892 |
| CABA | 1.6% | 16,120 | 3.3% | 38,783 |
| Catamarca | 7.5% | 5,815 | 8.1% | 7,474 |
| Chaco | 10.3% | 24,579 | 6.6% | 19,801 |
| Chubut | 4.9% | 5,679 | 5.3% | 8,477 |
| Córdoba | 3.9% | 33,883 | 3.8% | 40,350 |
| Corrientes | 8.7% | 19,568 | 7.4% | 20,113 |
| Entre Ríos | 4.7% | 14,890 | 5.8% | 21,717 |
| Formosa | 13.3% | 15,167 | 4.1% | 5,367 |
| Jujuy | 10.5% | 14,839 | 5.3% | 9,086 |
| La Pampa | 2.3% | 2,145 | 3.0% | 3,284 |
| La Rioja | 7.1% | 4,830 | 6.6% | 5,756 |
| Mendoza | 4.5% | 18,486 | 3.5% | 17,674 |
| Misiones | 6.2% | 14,485 | 4.5% | 14,305 |
| Neuquén | 5.1% | 6,555 | 3.8% | 6,481 |
| Río Negro | 4.8% | 7,468 | 4.9% | 10,048 |
| Salta | 12.0% | 28,857 | 6.3% | 19,268 |
| San Juan | 5.6% | 8,309 | 4.0% | 7,207 |
| San Luis | 4.6% | 4,653 | 3.5% | 4,372 |
| Santa Cruz | 3.0% | 1,597 | 3.5% | 3,107 |
| Santa Fe | 4.1% | 36,109 | 3.5% | 36,677 |
| Santiago del Estero | 10.0% | 17,766 | 7.8% | 17,225 |
| Tierra del Fuego | 1.8% | 499 | 2.1% | 795 |
| Tucumán | 7.5% | 23,340 | 8.8% | 35,865 |
| Total | 4.8% | 481,725 | 4.1% | 514,419 |

Nota: Para 2010 los datos están a nivel urbano. Son extendidos a la población total ajustando por la proporción que representa la población relevada por la EPH con respecto a la del Censo 2010.

Fuente: IERAL sobre la base de Censo 2001 y EPH (INDEC).

- Sumando los requerimientos de vivienda indicados por la precariedad de las mismas (según el ICGV) a los que surgen de la existencia de hogares hacinados, se obtendría un déficit total de 820 mil viviendas nuevas (total de hogares en viviendas irrecuperables más hacinados) y 2,7 millones de viviendas que necesitan mejoras. Esto suma un total de 3,5 millones de hogares que necesitan de potencial atención por parte de la política habitacional.
- La ausencia de vivienda o las condiciones habitacionales precarias deben ser las prioridades en la política habitacional. Sin embargo, debe reconocerse que es cada vez más difícil para sectores de ingresos medios acceder a una vivienda propia, principalmente por falta de financiamiento a largo plazo (el crédito hipotecario ha perdido participación en el PIB, pasando de cerca de 3,4% a inicios de 2003 a 1,2% en la actualidad). Las medidas más usuales tendientes a solucionar este aspecto incluyen la apertura de líneas de créditos hipotecarios con condiciones especiales.

- El limitado acceso de la clase media a la propiedad de la vivienda deriva en que 2,3 millones de hogares están alquilando, con una incidencia variable de acuerdo a la región.

Régimen de tenencia de los hogares – IV trimestre de 2010

| <i>Régimen de tenencia</i> | CABA | Partidos GBA | NOA | NEA | Cuyo | Pampeana | Patagónica | Total |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Propietario | 62.9% | 73.3% | 70.9% | 76.1% | 69.5% | 68.3% | 66.8% | 70.0% |
| Inquilino | 26.4% | 13.0% | 16.9% | 14.6% | 20.3% | 22.2% | 23.8% | 18.4% |
| Ocupante autorizado | 9.4% | 12.4% | 10.1% | 7.9% | 9.8% | 8.9% | 8.1% | 10.4% |
| Ocupante no autorizado u otro | 0.1% | 1.0% | 1.4% | 1.1% | 0.3% | 0.6% | 1.3% | 0.8% |
| Sin información | 1.3% | 0.4% | 0.7% | 0.3% | 0.1% | 0.0% | 0.1% | 0.4% |
| Número de inquilinos | 498,633 | 628,265 | 173,626 | 84,063 | 144,963 | 677,584 | 100,186 | 2,307,320 |

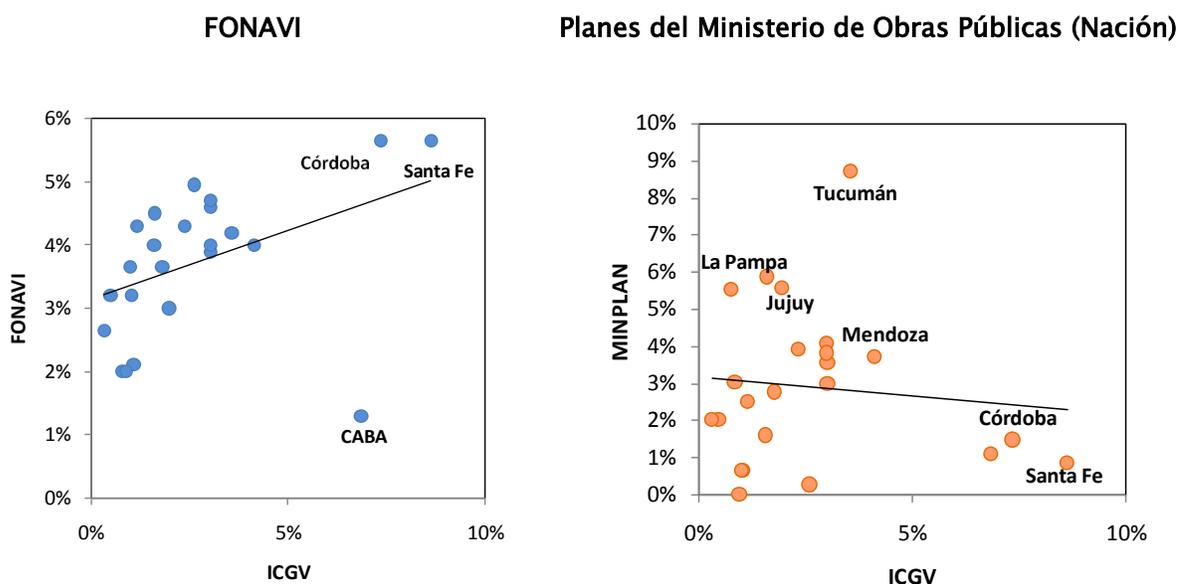
Nota: Propietario: propietario de vivienda y terreno, de vivienda solamente o en sucesión. Inquilino: o arrendatario. Ocupante autorizado: por pago de impuestos/expensas, en relación de dependencia, o gratuito con permiso. Ocupante no autorizado: de hecho sin permiso, u otra situación. Para 2010 los datos están a nivel urbano. Son extendidos a la población total ajustando por la proporción que representa la población relevada por la EPH con respecto a la del Censo 2010.

Fuente: IERAL sobre la base de EPH 2010 (INDEC).

- Las políticas de vivienda han tenido vaivenes en las últimas décadas. Un organismo importante en la política habitacional es el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado en 1972. El FONAVI, en sus orígenes funcionaba de manera centralizada. En 1992 se descentralizó la política habitacional, federalizando al FONAVI. Se pasó a un sistema de reparto automático de los recursos a las provincias. También en 1992 se modificó el financiamiento del FONAVI (que hasta el momento provenía de una detracción de los salarios), pasando a fondearse con un porcentaje del impuesto a los combustibles.
- Con la crisis del 2001, se redujo significativamente la inversión en viviendas. Una vez iniciada la recuperación, se puso en marcha en 2004 el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Los fondos de este programa, sumados a otros del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, llegaron a ser entre seis y ocho veces superiores a los del FONAVI, que fue perdiendo peso en la solución de la problemática habitacional. El volumen de sus fondos ya venía decayendo, y a esto se sumaron las sucesivas autorizaciones que se otorgaron a las provincias a partir de la crisis de comienzos de siglo respecto a destinar parte de los fondos FONAVI para cubrir déficit en otras áreas en el marco de la emergencia económica (pasaron a ser de libre disponibilidad).
- Entre 1980 y 1991 el gasto en viviendas por los tres niveles de gobierno resultó equivalente a 0,63% del PIB. Con el cambio de sistema de financiación y descentralización del FONAVI el gasto en vivienda pasó a ser 0,45% del PIB promedio entre 1992 y 2001. El gasto cae mucho durante la crisis de 2002 y 2003, para luego recuperarse y ubicarse en 0,61% promedio entre 2004 y 2009. En 2009, se ubicó en 0,63% del PIB.

- Se ha modificado el papel del Estado en relación con los problemas habitacionales, destinando una importante cantidad de recursos a la cuestión habitacional de manera centralizada. Se ha pasado de un reparto automático y descentralizado a otro discrecional y centralizado de los fondos de vivienda.
- Una de las consecuencias de esta configuración más centralizada y discrecional en la asignación de fondos es que el gasto en viviendas sociales per cápita resulta muy dispar entre las distintas jurisdicciones. En provincias que tienen buenos indicadores sociales, como Santa Cruz, Tierra del Fuego o Chubut, el gasto en vivienda y urbanismo en 2009 superó los \$800 por habitante, mientras que en aquéllas con mayor tasa de pobreza, como Corrientes o Formosa, el gasto resultó menor a \$200 per cápita.
- Mientras que el reparto que implicaba el FONAVI tenía una relación directa con las necesidades habitacionales, la distribución actual de fondos que realiza el Ministerio de Planificación y Obras Públicas de la Nación muestra escasa relación con dichas necesidades o, incluso, existe una leve asociación negativa. Esto motiva a replantear los mecanismos de distribución de los fondos nacionales de vivienda.

Coefficiente del FONAVI y de los Planes del Ministerio de Obras Públicas (Nación) vs. Índice de Calidad General de la Vivienda (ICGV)



Nota: Se calcula el porcentaje de viviendas deficitarias (recuperables e irrecuperables) según el ICGV en cada provincia. Se excluyó a la provincia de Buenos Aires.

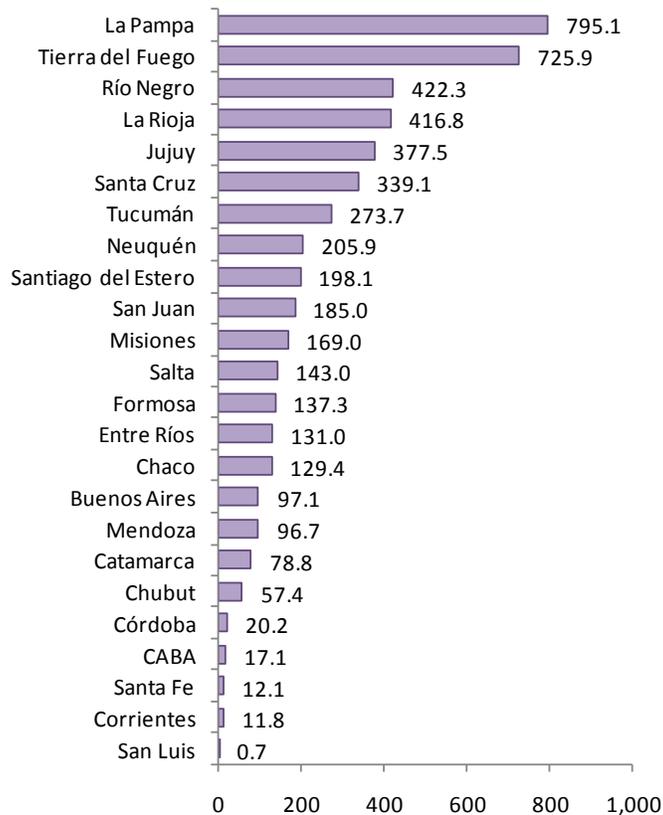
Fuente: IERAL sobre la base de EPH y legislación nacional.

- En 2010 también la política habitacional mostró una distribución muy desigual entre provincias, lo que se refleja en erogaciones per cápita en vivienda muy diferentes realizadas por el Ministerio de Planificación Federal de la Nación. El gasto en La Pampa y

Tierra del Fuego superó los \$700 por habitante, mientras que en San Luis fue inferior a \$1 por habitante.

Transferencias de Capital en el marco de las políticas habitacionales (2010)

\$ per cápita

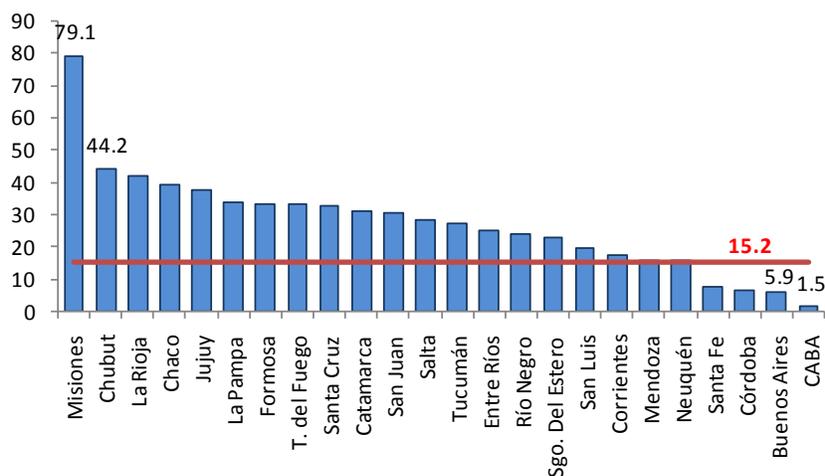


Fuente: IERAL sobre la base de MECON.

- Según los datos de la Subsecretaría de Desarrollo y Urbanismo, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Obras Públicas de la Nación, entre 2003 y mayo de 2011 fueron terminadas cerca de 609 mil viviendas. En 2010, con datos del Ministerio de Economía de la Nación, se terminaron menos de 35 mil viviendas. La distribución geográfica de las viviendas construidas también es testigo de la falta de un criterio objetivo en la política habitacional: en Misiones se terminaron 79 viviendas cada 1.000 habitantes desde 2003, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires, 1 vivienda y media cada 1.000 habitantes.
- Comparando las cifras de viviendas terminadas con los requerimientos habitacionales de nuevas viviendas (por viviendas irrecuperables y hogares hacinados), queda a la vista la insuficiencia de los esfuerzos realizados en los últimos ocho años. Las 609 mil viviendas construidas entre 2003 y mayo de 2011 no llegan a cubrir la necesidad actual de viviendas sociales estimada en 820 mil viviendas nuevas. Existen jurisdicciones donde la brecha es

superior (Ciudad y provincia de Buenos Aires, Córdoba, San Juan, Santa Fe y Corrientes). En otras, el esfuerzo necesario para dar respuesta al déficit habitacional incluso es inferior al realizado en los últimos años (Misiones, Tierra del Fuego, La Pampa y Santa Cruz).

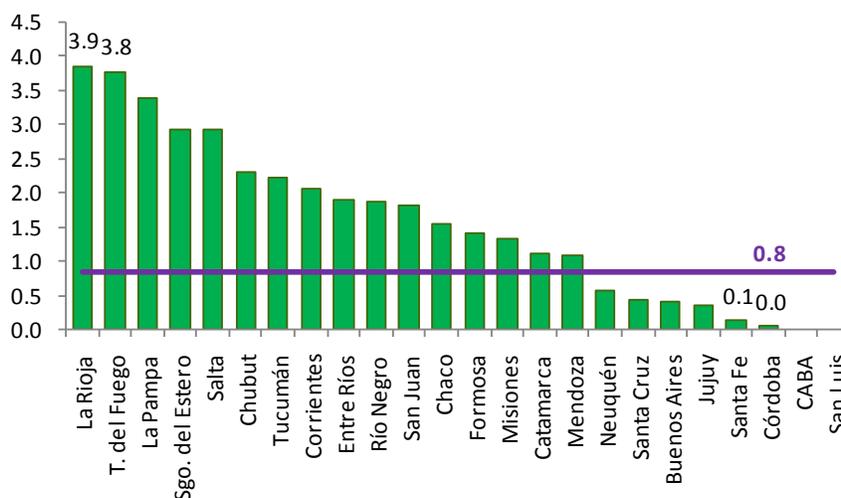
Viviendas Terminadas (2003–Mayo 2011) Cada 1.000 habitantes



Fuente: IERAL sobre la base de SDUyV.

- Con los datos de 2010, también se observa una profunda disparidad. Tanto en La Rioja como en Tierra del Fuego, fueron terminadas en el año 4 viviendas cada 1.000 habitantes, a pesar de la distancia que existe en el nivel de desarrollo de estas dos jurisdicciones. El menor número de viviendas concluidas per cápita se observa en Córdoba y Santa Fe.

Viviendas Terminadas (2010) – Cada 1.000 habitantes



Fuente: IERAL sobre la base de MECON.

- Queda claro que el problema de la falta de acceso a la vivienda constituye uno de los principales desafíos para las políticas públicas futuras en Argentina. El elevado déficit habitacional que persiste, luego de varios años de mejora de las condiciones sociales, es un llamado a que la política debe dar una respuesta con rapidez.
- Existen dos aspectos diferenciados del déficit habitacional que deben ser atendidos, con medidas diferentes: la falta o precariedad de vivienda de los sectores populares (provisión), y la restricción en el acceso a vivienda propia de las clases medias (mecanismos de financiamiento).
- Una forma de propender a un reparto territorial más equitativo de los fondos públicos destinados a viviendas sociales es mediante la distribución en función de indicadores objetivos, que provea mayor cantidad de fondos aquellas jurisdicciones que tienen un déficit habitacional más abultado.
- La discrecionalidad en el reparto que realiza en la actualidad el Ministerio de Planificación queda en evidencia cuando se observa la brecha con la distribución que implica el sistema correspondiente al FONAVI. Buenos Aires ha sido la provincia más beneficiada, ya que su participación sobre los fondos del Ministerio de Planificación supera en 19 puntos porcentuales al coeficiente correspondiente al FONAVI. Las jurisdicciones más postergadas han sido Santa Fe, Córdoba, San Luis y Chaco (el porcentaje de fondos de vivienda que reciben está 4,9, 4,2, 3,6 y 3,3 puntos porcentuales respectivamente, por debajo del coeficiente correspondiente en el reparto del FONAVI).
- Un ejemplo hipotético de distribución a nivel nacional de los fondos de viviendas consiste en construir coeficientes como un promedio ponderado de indicadores que dan cuenta de la necesidad de mejoras en viviendas precarias (viviendas recuperables según el ICGV), y la de construir nuevas viviendas (hacinamiento y viviendas irrecuperables según el ICGV). Se pone un tope a la participación de los fondos de la provincia de Buenos Aires (en este caso, se consideró como ejemplo 25%).
- Algunas jurisdicciones se encontrarían “ganando” con el criterio de reparto del Ministerio de Planificación, tanto comparado con el del FONAVI como con los nuevos coeficientes hipotéticos: Buenos Aires, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Salta y Tucumán. Otras jurisdicciones “perdiendo”, por menor participación de los fondos del Ministerio de Planificación: Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, San Juan, San Luis y Santa Fe. Que ambos grupos incluyan jurisdicciones con diverso nivel de desarrollo y socio-económico pone nuevamente el acento en la necesidad de reasignar los fondos sobre la base de coeficientes objetivos.

Coefficientes de reparto hipotéticos para los fondos destinados a Vivienda. Comparación con criterio FONAVI y del MINPLAN

| Jurisdicción | Hacinamiento | Viviendas Recuperables | Viviendas Irrecuperables | Coefficiente de Vivienda Hipotético | Coefficientes FONAVI | Coefficientes implícitos MINPLAN | Dif. Entre Coef. MINPLAN y Coef. FONAVI | Dif. Entre Coef. Propuestos y Coef. FONAVI | Dif. Entre Coef. Propuestos y Coef. MINPLAN |
|------------------|--------------|------------------------|--------------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------------------|---|--|---|
| Buenos Aires | 35.0% | 49.8% | 21.6% | 25.0% | 14.5% | 33.5% | 19.0% | 10.5% | -8.5% |
| CABA | 7.5% | 1.0% | 11.4% | 8.4% | 1.3% | 1.2% | -0.1% | 7.1% | 7.1% |
| Catamarca | 1.5% | 0.8% | 1.3% | 1.4% | 2.1% | 0.7% | -1.4% | -0.7% | 0.6% |
| Chaco | 3.8% | 3.8% | 3.2% | 3.9% | 4.6% | 1.3% | -3.3% | -0.7% | 2.5% |
| Chubut | 1.6% | 0.7% | 1.4% | 1.5% | 3.2% | 0.3% | -2.9% | -1.7% | 1.2% |
| Cordoba | 7.8% | 5.5% | 5.3% | 6.8% | 5.6% | 3.3% | -2.4% | 5.6% | 3.6% |
| Corrientes | 3.9% | 2.3% | 2.8% | 3.4% | 5.0% | 0.8% | -4.2% | -1.6% | 2.6% |
| Entre Rios | 4.2% | 3.5% | 1.8% | 3.4% | 3.9% | 3.3% | -0.6% | -0.5% | 0.1% |
| Formosa | 1.0% | 1.6% | 3.1% | 2.1% | 4.0% | 1.5% | -2.5% | -1.9% | 0.6% |
| Jujuy | 1.8% | 2.5% | 3.5% | 2.8% | 3.0% | 5.3% | 2.3% | -0.2% | -2.5% |
| La Pampa | 0.6% | 0.2% | 0.2% | 0.4% | 2.0% | 7.1% | 5.1% | -1.6% | -6.7% |
| La Rioja | 1.1% | 0.8% | 0.7% | 0.9% | 2.0% | 2.8% | 0.8% | -1.1% | -1.8% |
| Mendoza | 3.4% | 1.7% | 5.6% | 4.2% | 4.0% | 2.9% | -1.1% | 0.2% | 1.3% |
| Misiones | 2.8% | 3.7% | 3.7% | 3.6% | 4.7% | 2.8% | -1.9% | -1.1% | 0.8% |
| Neuquen | 1.3% | 0.9% | 0.6% | 1.0% | 4.3% | 3.9% | -0.4% | -3.3% | -3.0% |
| Rio Negro | 2.0% | 1.3% | 0.9% | 1.5% | 4.5% | 2.5% | -2.0% | -3.0% | -1.1% |
| Salta | 3.7% | 3.2% | 8.5% | 5.9% | 4.0% | 5.1% | 1.1% | 1.9% | 0.9% |
| San Juan | 1.4% | 1.3% | 12.6% | 6.3% | 3.7% | 3.1% | -0.6% | 2.6% | 3.2% |
| San Luis | 0.8% | 0.4% | 1.4% | 1.0% | 3.7% | 0.0% | -3.6% | -2.6% | 1.0% |
| Santa Cruz | 0.6% | 0.2% | 0.4% | 0.5% | 3.2% | 2.5% | -0.8% | -2.7% | -2.0% |
| Santa Fe | 7.1% | 9.7% | 4.2% | 6.9% | 5.6% | 0.8% | -4.9% | 1.3% | 6.2% |
| Sgo. Del Estero | 3.3% | 1.7% | 1.7% | 2.5% | 4.3% | 3.2% | -1.1% | -1.8% | -0.6% |
| Tierra del Fuego | 0.2% | 0.1% | 0.2% | 0.2% | 2.6% | 1.6% | -1.1% | -2.5% | -1.4% |
| Tucuman | 7.0% | 4.5% | 5.6% | 6.4% | 4.2% | 10.5% | 6.3% | 2.2% | -4.1% |
| Total | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |

Fuente: IERAL.

1. Introducción

En la agenda de problemas sociales, el del acceso a la vivienda por parte de familias de ingresos medios y bajos es un tópico relevante y de urgente solución. La coexistencia de importantes problemas habitacionales en la población con una inversión de nivel intermedio del sector público al respecto sugiere que debe revisarse el actual esquema de financiamiento, caracterizado en los últimos años por la mayor centralización y discrecionalidad en las decisiones asignativas.

Ante esa situación, este trabajo se focaliza en el tópico de la distribución de los fondos para viviendas sociales, pero para ese fin primero se plantea la identificación y cuantificación del déficit habitacional. A este respecto, debe contemplarse que el acceso a la vivienda es especialmente restringido en los sectores de menores ingresos, pero no puede soslayarse que en los últimos 10 años resulta también difícil para la clase media poder contar con una vivienda propia. Una vez reconocidas las carencias en términos de vivienda, se discutirá luego la estrategia actual en materia de política habitacional. En este sentido, se debe advertir que el esquema de decisión ha tendido a re-centralizarse, luego de un periodo de descentralización a manos de las provincias. Además, en la actualidad participan de la ejecución de los planes de vivienda multiplicidad de actores: sector público, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, lo que ha derivado en una elevada complejidad en términos de organización de la política habitacional. Finalmente, se propone algunos lineamientos para mejorar la equidad en la distribución de los fondos de vivienda.

La vivienda es un importante componente del capital físico de un hogar y, por ende, es un activo clave que las familias pueden movilizar para acceder a una mejor calidad de vida o, en el peor de los casos, para no caer en la pobreza cuando se produce un shock adverso. La cuestión habitacional es fundamental entre los aspectos que caracterizan las estrategias de desarrollo. Luego de casi una década de alto crecimiento (con excepción del año 2009), es necesario pasar a enfocar en objetivos de largo plazo con miras a lograr un desarrollo socio-económico sustentable.

Reconocido como un derecho de todas las personas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948, el acceso a una vivienda digna es indispensable para el buen desempeño del hogar. En Argentina, constituye un derecho constitucional (artículo 14 bis de la Constitución Nacional). Las malas condiciones habitacionales pueden causar graves deterioros de la salud debido a los riesgos que representan condiciones sanitarias deficientes. Pero además, la vivienda implica una importante herramienta de inclusión social. El entorno muchas veces determina las aspiraciones de los miembros del hogar y las posibilidades que tienen para acceder a la educación, el trabajo, las redes sociales, entre otros elementos fundamentales.

En consecuencia, le corresponde al Estado intervenir en la cuestión habitacional. Las limitaciones en el acceso a la vivienda por parte de los sectores populares y la clase media deben ser atenuadas por el sector público. En el caso de la clase media, debido a la elevada inversión inicial que requiere una vivienda, es necesario acceso al crédito y, en ciertas situaciones, sistemas especiales

de financiamiento, para que resulte acorde a las condiciones de ingresos de los sectores asalariados. Pero la situación es más acuciante para los sectores populares, quienes suelen sufrir importantes carencias habitacionales, dadas por la existencia de hacinamiento, insalubridad, ausencia de servicios básicos (agua, luz, cloacas, etc.), entre otros problemas. Son justamente estos sectores los que tienen un acceso más limitado a una vivienda adecuada ya que, además de poseer escasos recursos corrientes, no cuentan con medios suficientes para solicitar préstamos hipotecarios. El rol del Estado en este caso es intervenir para generar alternativas plausibles de acceso a la vivienda para este grupo poblacional.

Sin embargo, a nivel de las políticas públicas, suele existir una fuerte limitación al abordaje de la cuestión habitacional, debido a que el Estado en general, y en la cuestión social en particular, suele priorizar los flujos (subsidios, gasto) por sobre los stocks (mayor infraestructura), dado que aquéllos son más visibles e individualizables en el corto plazo.

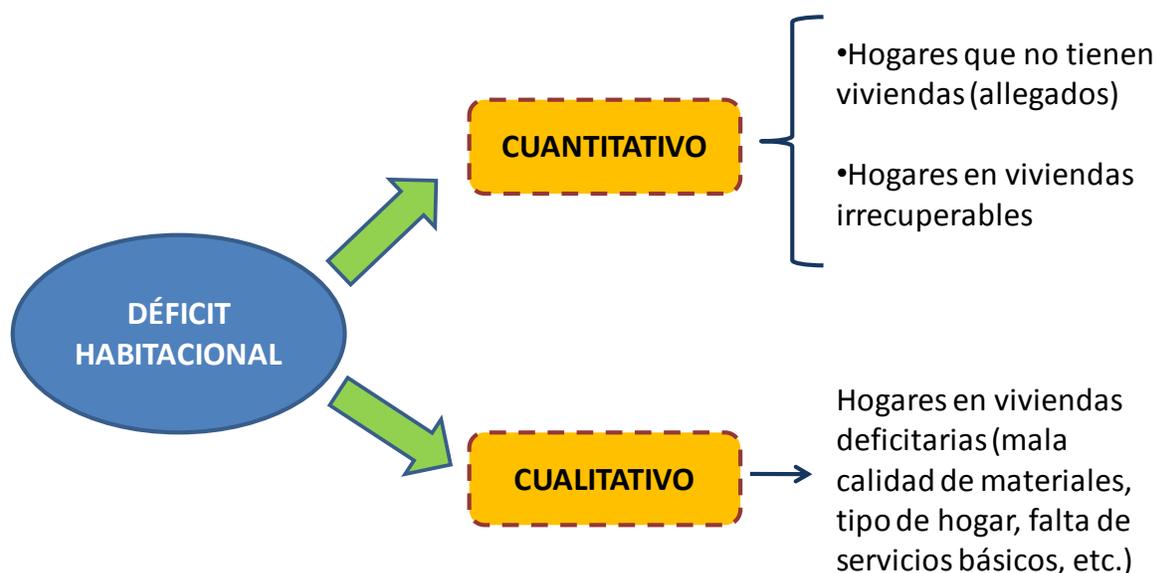
2. Déficit habitacional en Argentina: Definiciones y medición

2.1 Viviendas sociales

A pesar de la política activa que ha habido en los últimos años en torno a la provisión de viviendas sociales, existen en la actualidad importantes privaciones con respecto a las condiciones habitacionales que han sido reconocidas por diversos actores de la sociedad. Dichas privaciones aluden a la existencia de un déficit habitacional. Sin ausencia de controversias, el mismo ha sido definido de diversas maneras. El primer aspecto a reconocer es que el déficit habitacional involucra tanto una dimensión cuantitativa relativa a los hogares que no tienen vivienda, como una cualitativa, dada por la precariedad de las viviendas, lo cual incluye la mala calidad de los materiales, la ausencia de servicios básicos como agua y cloacas, entre otros aspectos (UCA, 2010; Arriagada Luco, 2003; Zsalachman, 2008). Se ha aludido a que la problemática de la vivienda debe ser abordada desde una perspectiva de derechos humanos y desarrollo (ONE, 2010), en el sentido de que debe satisfacerse el derecho a una vivienda adecuada que tienen todos los seres humanos.

Gran parte de los trabajos destinados a cuantificar el déficit habitacional han notado que el mismo involucra tanto la necesidad de construcción de nuevas viviendas para la población que no la dispone o para reposición de aquéllas que están en condiciones irre recuperables, como mejora de las que tienen deficiencias en su calidad o servicios, pero pueden ser restauradas (ONE, 2010; Gobierno de Chile, 2004; Zsalachman, 2008). Las dimensiones que se incorporan para la medición de estos requerimientos habitacionales son diversas, involucrando el régimen de tenencia de la vivienda, el tipo de vivienda, la calidad de los materiales, la cantidad de individuos en una misma vivienda, entre otras.

Esquema 1: Déficit habitacional



Fuente: IERAL.

En primer término, cabe reconocer que a pesar de la mejora en la situación social en los últimos años (la tasa de pobreza ha descendido de 47,8% en el segundo semestre de 2003 a 22,1% en igual periodo de 2010, pero con una menor tasa de reducción desde 2007), el déficit habitacional no se ha reducido de manera importante. Debe considerarse entonces que no existe una correspondencia unívoca entre las condiciones materiales coyunturales (tal como lo expresan indicadores como la pobreza) y las estructurales.

Un indicador útil al respecto es el **Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH)**, que identifica a los hogares según su situación respecto a la privación material en dos dimensiones: recursos corrientes y patrimoniales. La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares. Por un lado, están aquéllos que no tienen ningún tipo de carencias y, por el otro, hay tres grupos diferenciados según el tipo de privación que presentan: sólo de recursos corrientes, sólo patrimonial y convergente (ambos tipos de carencias). La Privación Patrimonial es determinada por las condiciones habitacionales de los hogares, a través de los materiales de los pisos, techos y las condiciones sanitarias. La Privación de Recursos Corrientes, por su parte, alude a la capacidad económica de los hogares. Como este indicador se construye a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas, siendo que los mismos no incluyen información de ingresos, se elabora un indicador a partir de un modelo que relaciona los ingresos del hogar con los años de educación formal aprobados por los perceptores de ingresos y la cantidad total de integrantes (convertidos a unidades de adulto equivalente para considerar las economías de escala en el hogar) a fin de dar cuenta de la Privación Corriente.

Este indicador tiene la ventaja de brindar un panorama conjunto de carencias corrientes y habitacionales. También permite tener una graduación en términos de urgencia. De mayor a menor urgencia, se encontrarían los hogares con carencias convergentes, seguidos por aquéllos que sólo se ven acuciados por un tipo de carencia (corriente o patrimonial). Como fuera dicho, las privaciones patrimoniales hacen referencia a la vivienda.

Detrás de las cifras a nivel nacional, que en 2001¹ indicaban que 13% de los hogares tenía privaciones convergentes, 10% sólo patrimoniales y 17% sólo corrientes, existe una gran disparidad territorial en términos de la incidencia de las distintas carencias. Generalmente, el norte argentino es el que muestra mayor incidencia de privaciones. Así, según el Censo 2001 las provincias que tenían más carencias convergentes (mayor proporción de hogares con carencias tanto corrientes como patrimoniales) eran Formosa (37% de sus hogares estaba en dicha situación, y 59% sufrían alguna carencia patrimonial), Chaco (36% y 52% respectivamente), Santiago del Estero (34% y 52%) y Misiones (32% y 48%). En el otro extremo se encontraban la Ciudad de Buenos Aires donde sólo 1% de los hogares sufrían privaciones convergentes, y 3,1%, patrimoniales.

En 2001 existían muchas jurisdicciones donde la incidencia de las carencias patrimoniales, que son las referidas a la vivienda, superaba incluso a la pobreza por falta de recursos corrientes, según el indicador en cuestión. Era el caso de provincias del norte argentino, como Formosa (las carencias patrimoniales afectaban a 59% de los hogares, mientras que la participación de los hogares con carencias corrientes era 10 puntos porcentuales inferior), Jujuy (52% y 37% respectivamente) y Salta (50% y 40%). En algunas jurisdicciones del centro y sur del país, el caso era el opuesto, con privaciones corrientes que superaban en peso a las patrimoniales (San Luis, Córdoba, La Pampa, y Mendoza, por ejemplo).

Cuadro 1: Hogares con IPMH en Argentina por provincias. Censo 2001

| Jurisdicción | 2001 | | | | | |
|---------------------|------------|--------------------------|------------------|-------------|--------------|------------------------|
| | Total | Sólo Recursos Corrientes | Sólo Patrimonial | Convergente | Patrimonial | Viviendas deficitarias |
| Formosa | 71% | 12% | 22% | 37% | 59.4% | 67,942 |
| Chaco | 67% | 14% | 16% | 36% | 52.4% | 124,913 |
| Santiago del Estero | 65% | 13% | 18% | 34% | 52.2% | 92,945 |
| Jujuy | 63% | 12% | 26% | 26% | 51.6% | 73,027 |
| Salta | 62% | 13% | 22% | 28% | 49.5% | 119,390 |
| Misiones | 65% | 17% | 16% | 32% | 47.9% | 112,493 |
| Tucumán | 59% | 14% | 19% | 26% | 45.4% | 141,132 |
| Corrientes | 61% | 20% | 13% | 28% | 40.8% | 92,284 |
| San Juan | 53% | 15% | 20% | 18% | 37.9% | 56,367 |
| Catamarca | 51% | 14% | 19% | 18% | 36.9% | 28,702 |
| La Rioja | 44% | 15% | 16% | 12% | 28.7% | 19,600 |
| Entre Ríos | 42% | 18% | 10% | 14% | 23.9% | 75,789 |
| Río Negro | 38% | 16% | 12% | 9% | 21.6% | 33,304 |
| Mendoza | 42% | 21% | 10% | 11% | 21.4% | 87,814 |
| Buenos Aires | 38% | 18% | 8% | 11% | 19.6% | 769,681 |
| Santa Fe | 37% | 17% | 8% | 11% | 19.3% | 168,076 |
| Chubut | 32% | 14% | 11% | 7% | 18.0% | 20,638 |
| Neuquén | 34% | 17% | 11% | 7% | 17.3% | 22,145 |
| San Luis | 39% | 22% | 8% | 9% | 16.7% | 16,985 |
| Córdoba | 31% | 19% | 6% | 7% | 12.6% | 110,882 |
| Tierra del Fuego | 22% | 11% | 9% | 2% | 11.0% | 3,057 |
| Santa Cruz | 21% | 11% | 8% | 3% | 10.3% | 5,533 |
| La Pampa | 28% | 18% | 6% | 4% | 10.1% | 9,226 |
| CABA | 14% | 11% | 2% | 1% | 3.1% | 31,842 |
| Total | 39% | 17% | 10% | 13% | 22.7% | 2,283,767 |

Fuente: IERAL sobre la base de Censo 2001 (INDEC).

¹ El cálculo del IPMH, realizado por el INDEC a nivel país, está disponible para el Censo 2001.

En todo caso, cabe destacar que no existe un vínculo perfecto entre carencias habitacionales y corrientes. Es por ello que, además de políticas dirigidas a mitigar la pobreza, corresponde al Estado aplicar intervenciones especialmente enfocadas en las zonas más desfavorecidas al respecto, destinadas a la construcción de nuevas viviendas y mejora de viviendas precarias. A fin de determinar el esfuerzo necesario por parte del estado, un primer paso es estimar la magnitud del déficit habitacional, tanto en términos de viviendas nuevas como de mejora de viviendas con carencias graves.

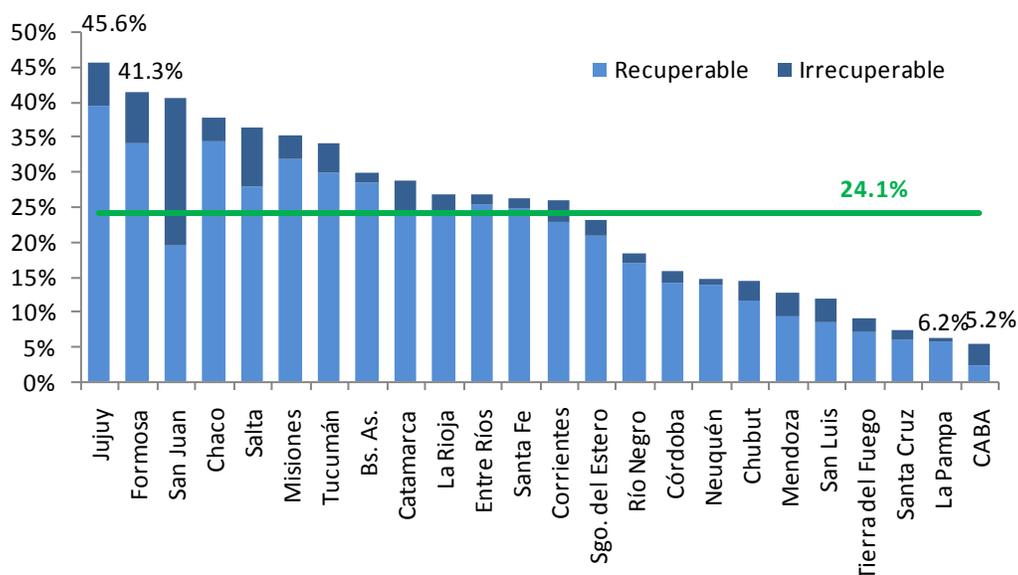
El IPMH permite identificar el número de viviendas deficitarias. En este sentido, no puede diferenciarse a priori cuáles serían pasibles de ser mejoradas, y cuáles no. Sin embargo, es una primera aproximación la existencia de privaciones habitacionales. En total para 2001, había un déficit de 2,3 millones de viviendas, lo cual representaba cerca de 23% de los hogares. Nuevamente, la incidencia de viviendas inadecuadas era muy superior en el norte del país. En Formosa, Chaco, Santiago del Estero y Jujuy, más de la mitad de los hogares vivían en condiciones habitacionales inadecuadas, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires el guarismo era del 3%, y en Santa Cruz y La Pampa, cerca de 1 cada 10 hogares habitaban en viviendas inadecuadas.

Hilando más fino en la determinación del déficit habitacional, existe un indicador compuesto que clasifica a las viviendas en términos de irrecuperables (se necesita construir nuevas viviendas), recuperables (a pesar de tener deficiencias graves incluyendo malas condiciones sanitarias, sólo requieren mejoras) y adecuadas (no requieren ninguna modificación). Se trata del **Índice de Calidad Global de la Vivienda (ICGV)**. Este índice colapsa una serie de dimensiones relativas a la calidad de la vivienda: tipo de vivienda, condiciones materiales de los muros, de los pisos y de los techos, así como las condiciones de saneamiento de las viviendas. La principal ventaja de este indicador radica en que es de suma utilidad distinguir entre unidades habitacionales que pueden ser recuperadas y aquéllas que no, ya que los costos y/o valores de cada vivienda, dependiendo de la recuperabilidad de la misma, lógicamente son diferentes.

Aquí se ha empleado la metodología aplicada a la CASEN (encuesta de hogares de Chile), sobre la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Argentina (en el Anexo Metodológico se detalla su forma de cálculo). Cabe recordar que dicha encuesta sólo es representativa de las áreas urbanas del país, por lo que debe tomarse con cautela sus resultados. Para extrapolar las cifras al total del país, se realiza el supuesto de que las características de las zonas urbanas se mantienen en todo el territorio nacional.

Con los datos que arroja el ICGV, puede inferirse que existe cerca de 3 millones de hogares en viviendas deficitarias en 2010, de las cuales, 2,7 millones son recuperables y 300 mil irrecuperables. Mientras que en el promedio del país, 24% de los hogares habitan en condiciones precarias (viviendas deficitarias, sean recuperables o irrecuperables), en provincias como Jujuy, Formosa y San Juan, más de 4 cada 10 hogares se encuentra en dicha situación, mientras que en otras como La Pampa, Santa Cruz y la Ciudad de Buenos Aires, no mucho más de 5% de los hogares sufren alguna carencia a nivel habitacional.

Gráfico 1: Índice de Calidad Global de la Vivienda por provincias – Hogares 2010



Nota: Para 2010 los datos están a nivel urbano. Son extendidos a la población total ajustando por la proporción que representa la población relevada por la EPH con respecto a la del Censo 2010.

Fuente: IERAL sobre la base EPH (INDEC).

Pero además de las viviendas inadecuadas, el déficit habitacional incluye aquéllas que son necesarias debido a la insuficiencia del número de viviendas. En este sentido, uno de los principales factores que determinan la necesidad de construcción de nuevas viviendas es el “allegamiento”, que se produce cuando convive más de un hogar o cuando, a pesar de pertenecer al mismo hogar, existen necesidades de nuevas viviendas (o ampliaciones) debido al tamaño del hogar respecto al de la unidad habitacional (ONE, 2010; Szalachman, 2008). La definición de hacinamiento es útil para aproximar cuantitativamente esta situación. Se podría suponer que los hogares que viven hacinados (más de 3 personas por cuarto) requerirían la construcción de viviendas nuevas o ampliación de las existentes. Un supuesto simplificador sería que por cada hogar que habita hacinado, se requiera construir una vivienda nueva para descomprimir la situación.

Cuadro 2: Índice de Calidad Global de la Vivienda por provincias – Hogares

| <i>Índice de Calidad Global de la Vivienda</i> | 2010 | | | |
|--|------------------|------------------|--------------------|----------------------|
| | Aceptable | Recupe- rable | Irrecupe- rable | Irrecup. + Recup. |
| Buenos Aires | 3,305,775 | 1,341,461 | 65,645 | 1,407,106 |
| CABA | 1,110,714 | 26,058 | 34,831 | 60,888 |
| Catamarca | 65,415 | 22,376 | 3,953 | 26,329 |
| Chaco | 186,645 | 103,088 | 9,871 | 112,959 |
| Chubut | 137,017 | 18,613 | 4,262 | 22,875 |
| Cordoba | 891,208 | 148,791 | 16,078 | 164,869 |
| Corrientes | 202,418 | 62,119 | 8,578 | 70,696 |
| Entre Rios | 275,711 | 94,489 | 5,625 | 100,114 |
| Formosa | 76,255 | 44,292 | 9,360 | 53,652 |
| Jujuy | 92,922 | 67,219 | 10,608 | 77,827 |
| La Pampa | 103,077 | 6,060 | 712 | 6,772 |
| La Rioja | 64,052 | 21,340 | 2,066 | 23,406 |
| Mendoza | 443,520 | 47,059 | 16,933 | 63,992 |
| Misiones | 205,512 | 100,728 | 11,151 | 111,880 |
| Neuquen | 145,536 | 23,258 | 1,833 | 25,091 |
| Rio Negro | 167,099 | 34,571 | 2,589 | 37,160 |
| Salta | 196,066 | 85,840 | 25,771 | 111,611 |
| San Juan | 107,855 | 35,128 | 38,308 | 73,436 |
| San Luis | 110,514 | 10,511 | 4,191 | 14,703 |
| Santa Cruz | 81,689 | 5,104 | 1,302 | 6,406 |
| Santa Fe | 773,809 | 260,104 | 12,786 | 272,890 |
| Sgo. Del Estero | 169,945 | 45,701 | 5,177 | 50,878 |
| Tierra del Fuego | 34,047 | 2,640 | 712 | 3,352 |
| Tucuman | 269,942 | 121,516 | 17,200 | 138,716 |
| Total | 9,432,262 | 2,691,497 | 304,449 | 2,995,946 |

Nota: Para 2010 los datos están a nivel urbano. Son extendidos a la población total ajustando por la proporción que representa la población relevada por la EPH con respecto a la del Censo 2010.

Fuente: IERAL sobre la base EPH (INDEC).

Para 2001, el Censo de Población revelaba un total de 482 mil hogares hacinados, que implicarían entonces la necesidad de construir (o ampliar) igual número de nuevas viviendas. Sumados a los 2,3 millones de hogares en viviendas inadecuadas ese año (según el IMPH), esto indicaría un déficit cercano a 2,8 millones de viviendas. Esta problemática incluye tanto la construcción de nuevas viviendas como la reparación de algunas existentes.

Cuadro 3: Hogares hacinados

| <i>Hogares Hacinados</i> | 2001 | | 2010 | |
|--------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
| | % | Hogares | % | Hogares |
| Buenos Aires | 4.0% | 156,103 | 3.8% | 179,892 |
| CABA | 1.6% | 16,120 | 3.3% | 38,783 |
| Catamarca | 7.5% | 5,815 | 8.1% | 7,474 |
| Chaco | 10.3% | 24,579 | 6.6% | 19,801 |
| Chubut | 4.9% | 5,679 | 5.3% | 8,477 |
| Córdoba | 3.9% | 33,883 | 3.8% | 40,350 |
| Corrientes | 8.7% | 19,568 | 7.4% | 20,113 |
| Entre Ríos | 4.7% | 14,890 | 5.8% | 21,717 |
| Formosa | 13.3% | 15,167 | 4.1% | 5,367 |
| Jujuy | 10.5% | 14,839 | 5.3% | 9,086 |
| La Pampa | 2.3% | 2,145 | 3.0% | 3,284 |
| La Rioja | 7.1% | 4,830 | 6.6% | 5,756 |
| Mendoza | 4.5% | 18,486 | 3.5% | 17,674 |
| Misiones | 6.2% | 14,485 | 4.5% | 14,305 |
| Neuquén | 5.1% | 6,555 | 3.8% | 6,481 |
| Río Negro | 4.8% | 7,468 | 4.9% | 10,048 |
| Salta | 12.0% | 28,857 | 6.3% | 19,268 |
| San Juan | 5.6% | 8,309 | 4.0% | 7,207 |
| San Luis | 4.6% | 4,653 | 3.5% | 4,372 |
| Santa Cruz | 3.0% | 1,597 | 3.5% | 3,107 |
| Santa Fe | 4.1% | 36,109 | 3.5% | 36,677 |
| Santiago del Estero | 10.0% | 17,766 | 7.8% | 17,225 |
| Tierra del Fuego | 1.8% | 499 | 2.1% | 795 |
| Tucumán | 7.5% | 23,340 | 8.8% | 35,865 |
| Total | 4.8% | 481,725 | 4.1% | 514,419 |

Nota: Para 2010 los datos están a nivel urbano. Son extendidos a la población total ajustando por la proporción que representa la población relevada por la EPH con respecto a la del Censo 2010.

Fuente: IERAL sobre la base de Censo 2001 y EPH 2010 (INDEC).

Un dato más actual es el proporcionado por la EPH, haciendo los recaudos anteriormente citados para la interpretación de los resultados. Es posible ver un incremento de las necesidades de construcción de nuevas viviendas debido al hacinamiento (pasó de 482 mil a 514 mil entre 2001 y 2010), aunque la incidencia de hacinamiento ha caído (de 4,8% de los hogares a 4,1%).

A su vez, al igual que lo que sucedía con los indicadores anteriores, el hacinamiento tiene un impacto muy desigual dependiendo del lugar del país donde habite el hogar. Así, en provincias como Formosa, Salta, Jujuy, Chaco y Santiago del Estero (del norte del país), más de 10% de los hogares vivían hacinados en 2001, mientras que en CABA, cerca de un punto porcentual y medio lo hacían. Con los datos de 2010, la brecha también es grande en cuanto a la incidencia del hacinamiento. En la provincia con el máximo índice (Tucumán), la proporción de hogares hacinados cuadruplica a aquélla en la provincia donde el indicador llega al mínimo (Tierra del Fuego).

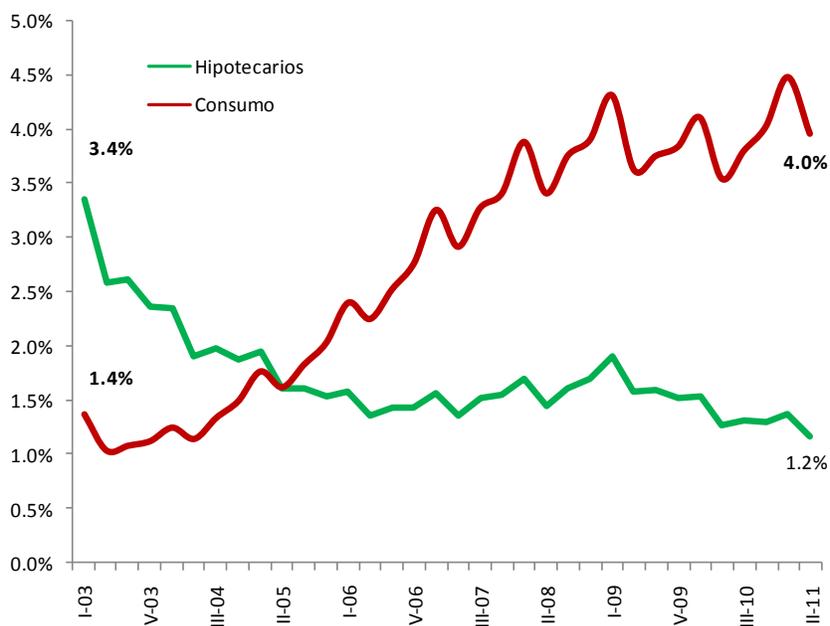
En definitiva, sumando los requerimientos de vivienda indicados por la precariedad de las mismas (según el ICGV) a los que surgen de la existencia de hogares hacinados, se obtendría un déficit total de 820 mil viviendas nuevas (total de hogares en viviendas irrecuperables más hacinados) y

2,7 millones de viviendas que necesitan mejoras debido a carencias graves, sea a nivel de sus materiales, sus condiciones sanitarias, etc. Esto suma un total de 3,5 millones de hogares que necesitan de potencial atención por parte de la política habitacional. Cabe destacar que el costo de mejorar una vivienda es diferente al de construir una nueva, lo cual debe ser tenido en cuenta en el diseño de la política habitacional.

2.1 Viviendas de clase media

La ausencia de vivienda o las condiciones habitacionales precarias deben ser las prioridades en la política habitacional, dado que los sectores más afectados son los de menores ingresos, con consecuencias de gravedad que incluyen el deterioro de la salud de la población. Sin embargo, debe reconocerse que es cada vez más difícil para sectores de ingresos medios acceder a una vivienda propia. Esto es así por la combinación de ingresos limitados y en el sector informal, el proceso inflacionario y la escasez de crédito hipotecario. La falta de financiamiento a largo plazo resulta evidente al observar que el crédito hipotecario ha perdido participación en el PIB (de cerca de 3,4% a principios de 2003 a 1,2% en la actualidad), mientras que el porcentaje de los fondos destinados a financiar consumo ha aumentado de 1,4% a 4% del PIB en igual periodo.

Gráfico 2: Préstamos hipotecarios y de consumo en % del PIB



Nota: Los préstamos de consumo incluyen los personales y con tarjeta.

Fuente: IERAL sobre la base de Banco Central de la República Argentina.

A a fin de facilitar el acceso a una vivienda de la clase media, es necesario generar instrumentos de crédito, que otorguen liquidez, dado que dicho sector se encuentra en condiciones de afrontar a largo plazo los compromisos que implica adquirir un inmueble. Las medidas más usuales tendientes a solucionar este aspecto incluyen la apertura de líneas de créditos hipotecarios con condiciones especiales, de modo de adecuar las cuotas con la capacidad de pago de las familias de ingresos medios.

Una primera aproximación a los requerimientos habitacionales que emergen del limitado acceso de la clase media a la propiedad de la vivienda, está dada por el régimen de tenencia de la misma. Esta variable permite clasificar a los hogares según sean propietarios, inquilinos, ocupantes autorizados y ocupantes no autorizados o en otra situación.

En el siguiente cuadro, se observa que el número de hogares que están alquilando viviendas asciende a 2,3 millones en el país, pero la incidencia varía dependiendo de la región. Así, mientras en la Ciudad de Buenos Aires más de un cuarto de los hogares alquila, y una proporción levemente menor está en dicha situación en la Patagonia, en las regiones del norte (NOA y NEA), cerca de 15% de los hogares se encuentra alquilando la vivienda que habita².

Cuadro 4: Régimen de tenencia de los hogares – IV trimestre de 2010

| <i>Régimen de tenencia</i> | CABA | Partidos GBA | NOA | NEA | Cuyo | Pampeana | Patagónica | Total |
|-------------------------------|----------------|-----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Propietario | 62.9% | 73.3% | 70.9% | 76.1% | 69.5% | 68.3% | 66.8% | 70.0% |
| Inquilino | 26.4% | 13.0% | 16.9% | 14.6% | 20.3% | 22.2% | 23.8% | 18.4% |
| Ocupante autorizado | 9.4% | 12.4% | 10.1% | 7.9% | 9.8% | 8.9% | 8.1% | 10.4% |
| Ocupante no autorizado u otro | 0.1% | 1.0% | 1.4% | 1.1% | 0.3% | 0.6% | 1.3% | 0.8% |
| Sin información | 1.3% | 0.4% | 0.7% | 0.3% | 0.1% | 0.0% | 0.1% | 0.4% |
| Número de inquilinos | 498,633 | 628,265 | 173,626 | 84,063 | 144,963 | 677,584 | 100,186 | 2,307,320 |

Nota: Propietario: propietario de vivienda y terreno, de vivienda solamente o en sucesión. Inquilino: o arrendatario. Ocupante autorizado: por pago de impuestos/expensas, en relación de dependencia, o gratuito con permiso. Ocupante no autorizado: de hecho sin permiso, u otra situación. Para 2010 los datos están a nivel urbano. Son extendidos a la población total ajustando por la proporción que representa la población relevada por la EPH con respecto a la del Censo 2010.

Fuente: IERAL sobre la base de EPH (INDEC).

3. Gasto en viviendas sociales y política habitacional en las últimas décadas

Las políticas de vivienda han tenido vaivenes en las últimas décadas (Ostuni, 2007; Álvarez y Fernandez, 2010; Santucho, 2010). Un organismo importante en la política habitacional es el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado en 1972 por la Ley 21.581, pero instrumentado efectivamente en 1977. El FONAVI en sus orígenes funcionaba de manera centralizada. Las decisiones sobre los programas a financiar y sus beneficiarios, y las resoluciones eran dictados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUyV), y quedaba en manos de los Institutos Provinciales la ejecución de las políticas.

Sin embargo, ya en aquel entonces comenzaron a implementarse programas que constituyen antecedentes de las políticas habitacionales de gestión descentralizada, en un intento de profundizar las relaciones con los gobiernos locales y con movimientos de organizaciones de pobladores barriales. Algunos ejemplos de estos programas son los denominados Pro-Casa y Pro-Tierra, que transferían la responsabilidad constructiva a los Municipios. Pese a ello, entre 1977 y 1991 imperó el sistema centralista del FONAVI.

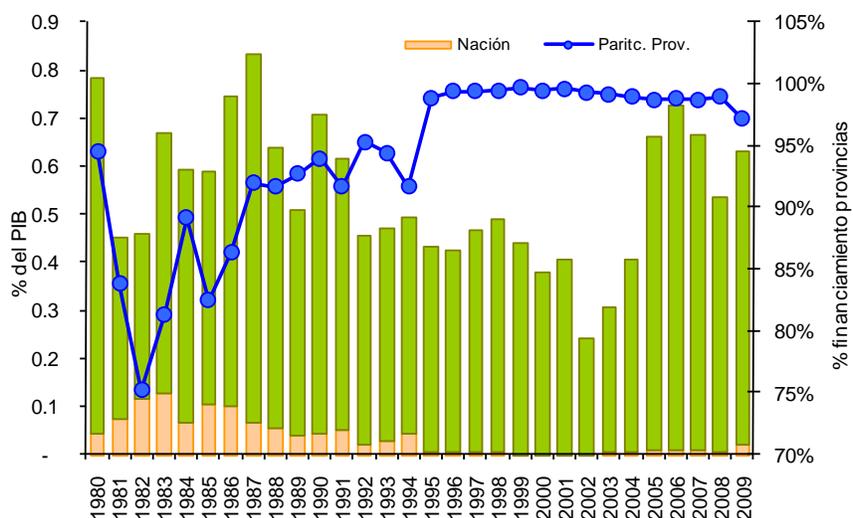
² Resulta interesante la proporción de ocupaciones sin autorización, que hacen referencia a las “usurpaciones”. Las cifras superan el 1% en el Conurbano Bonaerense, el Noreste y el Noroeste, y la región Patagónica. Incluso, cabe destacar que se trata de una categoría de difícil captación con encuestas realizadas sobre la respuesta de los interrogados.

El esquema centralizado de provisión de vivienda concluyó en 1992, cuando se descentralizó la política habitacional, federalizando al FONAVI. La descentralización fue instrumentada por el Decreto de 690/92, luego de la firma del Pacto Fiscal de 1992. Se pasó a un sistema de reparto automático de los recursos del FONAVI a las provincias, limitándose de ese modo las funciones de la Secretaría de Vivienda de la Nación. También en 1992, con la creación del Sistema Federal de Vivienda, se modificó el financiamiento del FONAVI (que hasta el momento provenía de una detracción de los salarios), pasando a fondearse con un porcentaje del impuesto a los combustibles (Ley 24.464).

Con la crisis del 2001, se redujo significativamente la inversión en viviendas. Una vez iniciada la recuperación, se puso sobre el tapete de la discusión pública el déficit habitacional. En el marco de un importante impulso a la obra pública, hacia fines de 2004 fue lanzado el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). Este plan está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) que funciona bajo el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, creado en 2003. Los fondos de este programa, sumados a otros del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, llegaron a ser entre seis y ocho veces superiores a los del FONAVI, que fue perdiendo peso en la solución de la problemática habitacional. El volumen de sus fondos ya venía decayendo (Wagner, 2006), y a esto se sumaron las sucesivas autorizaciones que se otorgaron en el año 2000 y 2001 a las provincias respecto a destinar parte de los fondos FONAVI para cubrir déficit en otras áreas en el marco de la emergencia económica (pasaron a ser de libre disponibilidad).

Así las cosas, entre 1980 y 1991 el gasto en viviendas por los 3 niveles de gobierno resultó equivalente a 0,63% del PIB. Con el cambio de sistema de financiación y descentralización del FONAVI el gasto en vivienda pasó a ser 0,45% del PIB promedio entre 1992 y 2001. El gasto cae mucho durante la crisis de 2002 y 2003 (a 0,35% del PIB), para luego recuperarse y ubicarse en 0,61% promedio entre 2004 y 2009. En 2009, se ubicó en 0,63% del PIB.

Gráfico 3: Evolución de los recursos públicos destinados a Vivienda y Urbanismo



Fuente: IERAL sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (MECON).

Se se ha modificado el papel del Estado en relación con los problemas habitacionales, destinando una importante cantidad de recursos a la cuestión habitacional de manera centralizada (aún cuando en el gráfico anterior la participación provincial siga siendo alta, han caído notablemente sus potestades decisorias). El PFCV implica un compromiso de la Nación con las Provincias para financiar la construcción de viviendas. Dependencias del Gobierno Nacional eligen los proyectos a financiar de un listado elevado por las provincias. En este sentido, a pesar de que son las jurisdicciones provinciales las encargadas de la ejecución, se ha pasado de un reparto automático a otro discrecional de los fondos de vivienda.

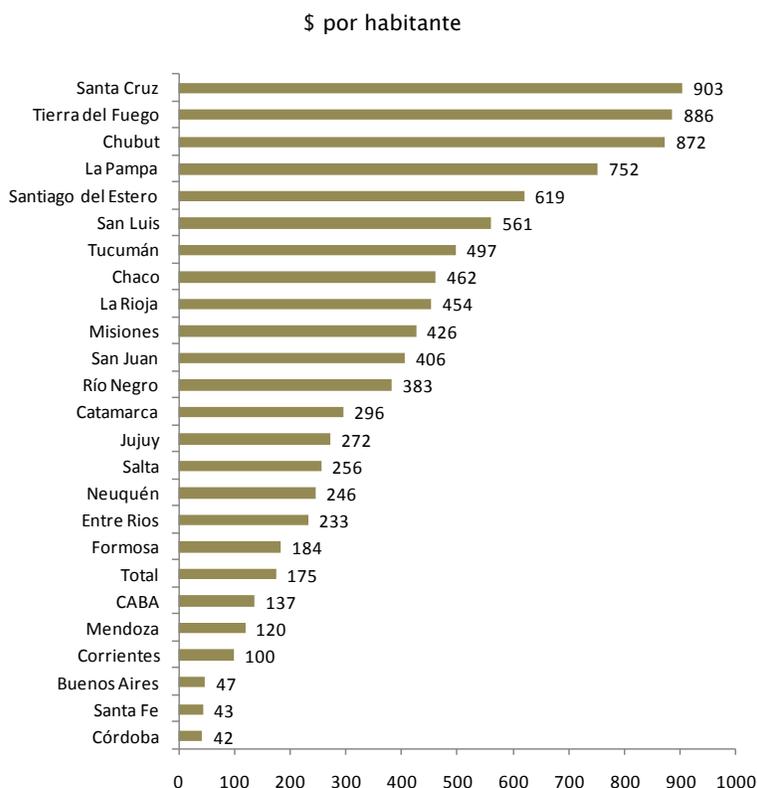
El PFCV significa un cambio en la política de construcción de viviendas. Se trata de una re-centralización de la política habitacional. Esto no ha estado exento de dificultades para adaptarse a las realidades locales. El esquema del PFCV tiene grandes diferencias con el del FONAVI. Básicamente, el PFCV es concebido a nivel central, siendo atribución de la Nación evaluar y aprobar los proyectos de construcción, mientras que con el FONAVI eran las provincias las encargadas de la decisión sobre los proyectos a financiar. Este viraje de la política habitacional a nivel central dificulta una aproximación focalizada al problema.

En suma, pueden distinguirse tres periodos en materia de política habitacional en las últimas tres décadas: (a) la década del 80, con un FONAVI con ejecución centralizada y otros sistemas de provisión de viviendas (importante actuación del Banco Hipotecario Nacional, a veces financiado desde el mismo BCRA); (b) la década de los 90, caracterizada por el cambio en la fuente de financiación del FONAVI, la descentralización a provincias y la tercerización; (c) el período posterior al de la crisis 2001-2002, en que se ha vuelto a la provisión más centralizada de soluciones habitacionales con participación de ONGs y otros actores sociales, además de los gobiernos provinciales.

Una de las consecuencias de esta configuración más centralizada y discrecional en la asignación de fondos es que el gasto en viviendas sociales per cápita resulta muy dispar entre las distintas jurisdicciones. En provincias que tienen buenos indicadores sociales, como Santa Cruz, Tierra del Fuego o Chubut, el gasto en vivienda y urbanismo en 2009 superó los \$800 por habitante, mientras que en aquéllas con mayor tasa de pobreza, como Corrientes o Formosa, el gasto resultó sustancialmente menor (\$100 y \$184 por habitante, respectivamente).

Como se adelantó, un antecedente de distribución automática de recursos destinados a vivienda está constituido por el reparto de los fondos del FONAVI. Los coeficientes de distribución están consignados en la Ley 24.464 de 1995. En el cuerpo de la Ley, se estipula un mecanismo de reajuste de los coeficientes cada dos años *“teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra, directamente o por medio del crédito y la variación del déficit habitacional de acuerdo a las cifras del INDEC y al dictamen del Consejo Nacional de la Vivienda”*. Sin embargo, la distribución no ha sido ajustada, conservando los coeficientes de reparto originales.

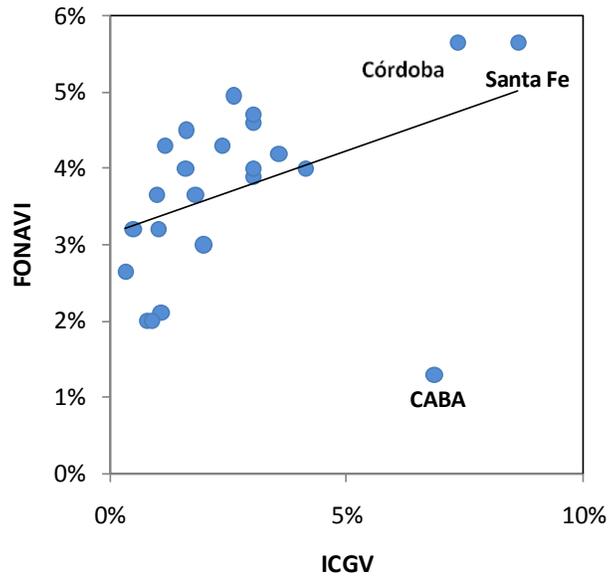
Gráfico 4: Gasto público en Vivienda y Urbanismo en 2009 por provincia (con fondos propios y enviados por Nación)



Fuente: IERAL sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (MECON) e Indec.

A nivel nacional, es interesante identificar que, mientras que el reparto que implicaba el FONAVI tenía una relación directa con las necesidades habitacionales (aquí se ha medido como la proporción de viviendas con carencias según el ICGV en cada provincia), la distribución actual de fondos que realiza el Ministerio de Planificación y Obras Públicas de la Nación (principalmente, a través del Plan Federal de Vivienda) no parece mostrar relación con dichas necesidades o, incluso, existe una leve asociación negativa. Las provincias de Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán tienen una mayor participación en los fondos destinados a vivienda del Ministerio de Planificación que el porcentaje que acumulan de viviendas deficitarias según el ICGV. Esto motiva a replantear los mecanismos de distribución de los fondos nacionales de vivienda.

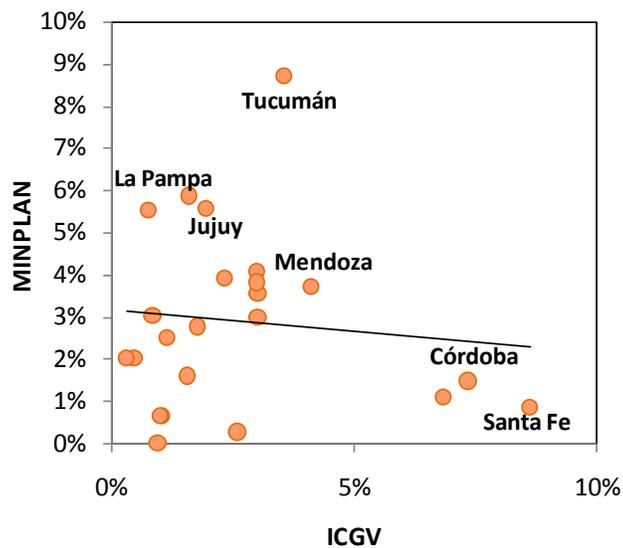
Gráfico 5: Coeficiente del FONAVI vs. Índice de Calidad General de la Vivienda (ICGV)



Nota: Se calcula el porcentaje de viviendas deficitarias (recuperables e irrecuperables) según el ICGV en cada provincia. Se excluyó a la provincia de Buenos Aires.

Fuente: IERAL sobre la base de EPH y legislación nacional.

Gráfico 6: Coeficiente implícito del reparto por Planes del Ministerio de Obras Públicas (Nación) vs. Índice de Calidad General de la Vivienda (ICGV)

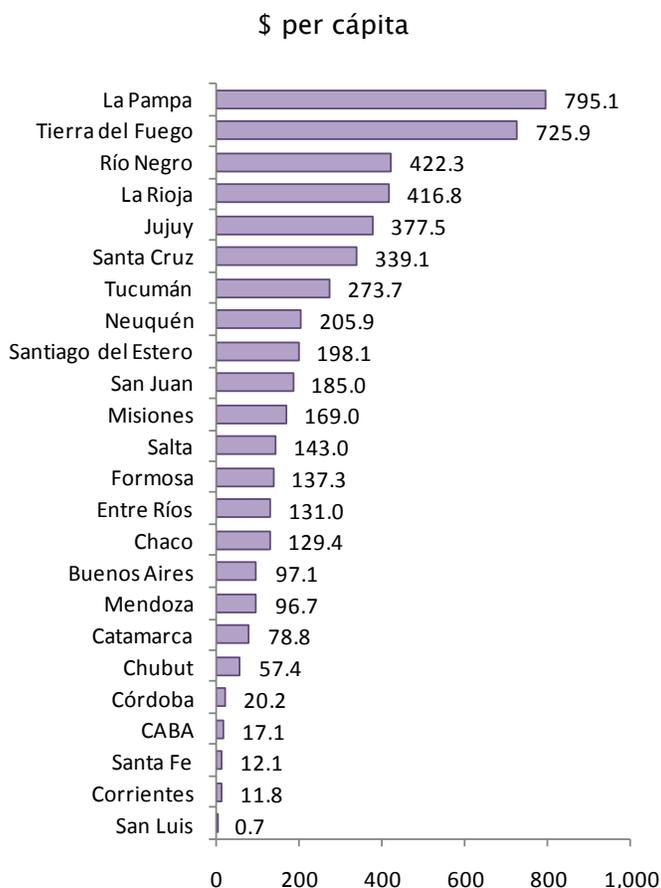


Nota: Se calcula el porcentaje de viviendas deficitarias (recuperables e irrecuperables) según el ICGV en cada provincia. Se excluyó a la provincia de Buenos Aires.

Fuente: IERAL sobre la base de MECON y EPH.

En 2010 también tuvo lugar una distribución muy desigual entre provincias³, lo que se refleja en erogaciones per cápita en vivienda muy diferentes realizados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Obras Públicas de la Nación. El gasto en La Pampa y Tierra del Fuego superó los \$700 por habitante, mientras que en San Luis fue inferior a \$1 por habitante. Tanto en Corrientes como en Santa Fe, de muy desigual nivel socio-económico, los fondos recibidos en términos de políticas habitacionales superaron los \$10 per cápita.

Gráfico 7: Transferencias de Capital en el marco de las políticas habitacionales (2010)



Fuente: IERAL sobre la base de MECON.

Según los datos de la Subsecretaría de Desarrollo y Urbanismo, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Obras Públicas de la Nación, entre 2003 y mayo de 2011 fueron terminadas cerca de 609 mil viviendas. Los datos de viviendas terminadas en 2010, aportados por la Ejecución Físico-Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional publicada por el Ministerio de Economía de la Nación, informan sobre la construcción de algo menos de 35 mil viviendas.

³ Para analizar la distribución geográfica del gasto nacional en políticas habitacionales, se consideraron las transferencias de capital a Provincias y Municipios en políticas habitacionales, que representan el 86% del gasto en vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Obras Públicas de la Nación.

Comparando las cifras de viviendas terminadas con las correspondientes a los requerimientos habitacionales de nuevas viviendas (por viviendas irrecuperables y hogares hacinados), queda a la vista la insuficiencia de los esfuerzos realizados en los últimos ocho años. A nivel país, las 609 mil viviendas construidas entre 2003 y mayo de 2011 no llegan a cubrir la necesidad estimada de 820 mil viviendas nuevas (el déficit actual de este tipo de viviendas es 35% superior al número de viviendas terminadas en el periodo). Incluso, existen jurisdicciones donde la brecha es superior, como la Ciudad y la provincia de Buenos Aires, Córdoba, San Juan, Santa Fe y Corrientes (aunque el número de vivienda nuevas necesarias sobre el de construidas disminuye en estas jurisdicciones si se adiciona aquéllas en ejecución a las terminadas). Por el contrario, en algunas provincias, el esfuerzo necesario para dar respuesta al déficit habitacional es inferior al realizado en los últimos años. Estas jurisdicciones muestran un nivel de desarrollo muy dispar; es el caso por ejemplo de Misiones, Tierra del Fuego, La Pampa y Santa Cruz, donde los requerimientos actuales de nuevas viviendas son la mitad o menos de las unidades terminadas en los últimos ocho años.

Cuadro 5: Número de viviendas terminadas y en ejecución con fondos de Nación

| Terminadas | 2003-Mayo2011 | | | 2010 | | | Déficit / Viviendas construidas 03-11 | |
|---------------------|---------------|--------------|---------|------------|--------------|---------|---------------------------------------|---------------------------|
| | Terminadas | En Ejecución | Total | Terminadas | En Ejecución | Total | Terminadas | Terminadas + En ejecución |
| CABA | 4,348 | 5,798 | 10,146 | - | 1,500 | 1,500 | 16.93 | 7.26 |
| Buenos Aires | 91,795 | 71,594 | 163,389 | 6,426 | 29,233 | 35,659 | 2.67 | 1.50 |
| Córdoba | 21,255 | 6,346 | 27,601 | 165 | 2,626 | 2,791 | 2.65 | 2.04 |
| San Juan | 20,695 | 3,014 | 23,709 | 1,231 | 1,105 | 2,336 | 2.20 | 1.92 |
| Santa Fe | 24,360 | 11,831 | 36,191 | 448 | 1,670 | 2,118 | 2.03 | 1.37 |
| Corrientes | 17,540 | 2,645 | 20,185 | 2,050 | - | 2,050 | 1.64 | 1.42 |
| Tucumán | 39,737 | 20,283 | 60,020 | 3,231 | 6,923 | 10,154 | 1.34 | 0.88 |
| Salta | 34,300 | 11,590 | 45,890 | 3,552 | 2,654 | 6,206 | 1.31 | 0.98 |
| Mendoza | 27,926 | 4,997 | 32,923 | 1,898 | 2,423 | 4,321 | 1.24 | 1.05 |
| Santiago del Estero | 20,638 | 5,073 | 25,711 | 2,629 | 3,586 | 6,215 | 1.09 | 0.87 |
| San Luis | 8,494 | 968 | 9,462 | - | 607 | 607 | 1.01 | 0.91 |
| Catamarca | 11,359 | 5,547 | 16,906 | 410 | 2,135 | 2,545 | 1.01 | 0.68 |
| Neuquén | 8,558 | 5,922 | 14,480 | 319 | 1,329 | 1,648 | 0.97 | 0.57 |
| Entre Ríos | 31,094 | 6,155 | 37,249 | 2,345 | 455 | 2,800 | 0.88 | 0.73 |
| Formosa | 17,658 | 6,068 | 23,726 | 741 | 2,602 | 3,343 | 0.83 | 0.62 |
| Río Negro | 15,239 | 5,267 | 20,506 | 1,178 | 7,249 | 8,427 | 0.83 | 0.62 |
| Jujuy | 25,442 | 7,709 | 33,151 | 230 | 1,350 | 1,580 | 0.77 | 0.59 |
| Chaco | 41,339 | 11,127 | 52,466 | 1,618 | 615 | 2,233 | 0.72 | 0.57 |
| Chubut | 22,401 | 5,125 | 27,526 | 1,168 | 467 | 1,635 | 0.57 | 0.46 |
| La Rioja | 13,866 | 4,184 | 18,050 | 1,281 | 656 | 1,937 | 0.56 | 0.43 |
| Santa Cruz | 8,870 | 4,642 | 13,512 | 121 | 1,260 | 1,381 | 0.50 | 0.33 |
| La Pampa | 10,785 | 3,040 | 13,825 | 1,075 | 2,722 | 3,797 | 0.37 | 0.29 |
| Tierra del Fuego | 4,209 | 1,352 | 5,561 | 477 | 1,006 | 1,483 | 0.36 | 0.27 |
| Misiones | 86,862 | 17,601 | 104,463 | 1,468 | 1,340 | 2,808 | 0.29 | 0.24 |
| TOTAL | 608,770 | 227,878 | 836,648 | 34,061 | 922,845 | 956,906 | 1.35 | 0.98 |

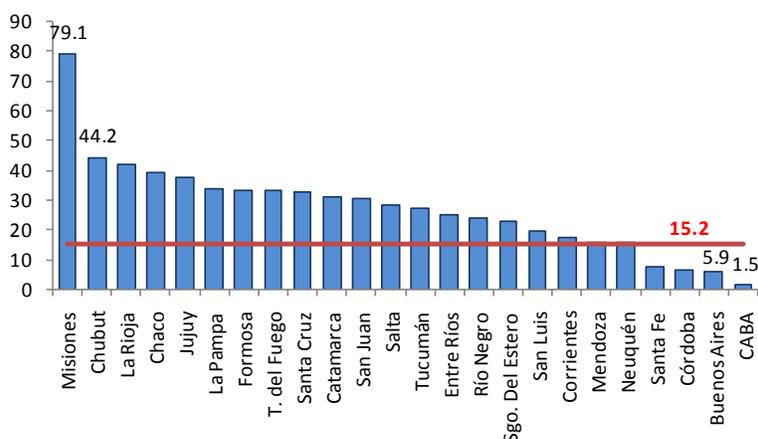
Nota: Déficit corresponde a la necesidad de construcción de nuevas viviendas, medida por el número de hogares en viviendas irrecuperables más aquéllos que viven hacinados.

Fuente: IERAL sobre la base de SDUyV y MECON.

La falta de un criterio objetivo en la política habitacional también es observable en términos de la distribución geográfica del número de viviendas construidas en relación a la población en el

periodo entre 2003 y mayo de 2011. Así, mientras que en el promedio del país el número de viviendas construidas ha llegado a 15 cada 1.000 habitantes, en provincias como Misiones, la cifra trepa a 79 y en Chubut 44; en el otro extremo, en la Ciudad de Buenos Aires se ha construido cerca de 1 vivienda y media cada 1.000 habitantes, y 6 en Buenos Aires. Provincias de muy diverso nivel socio-económico muestran similares cifras per cápita, como es el caso de Formosa y La Pampa, con 33 y 34 viviendas cada 1.000 habitantes respectivamente.

Gráfico 8: Viviendas Terminadas (2003–Mayo 2011) – Cada 1.000 habitantes

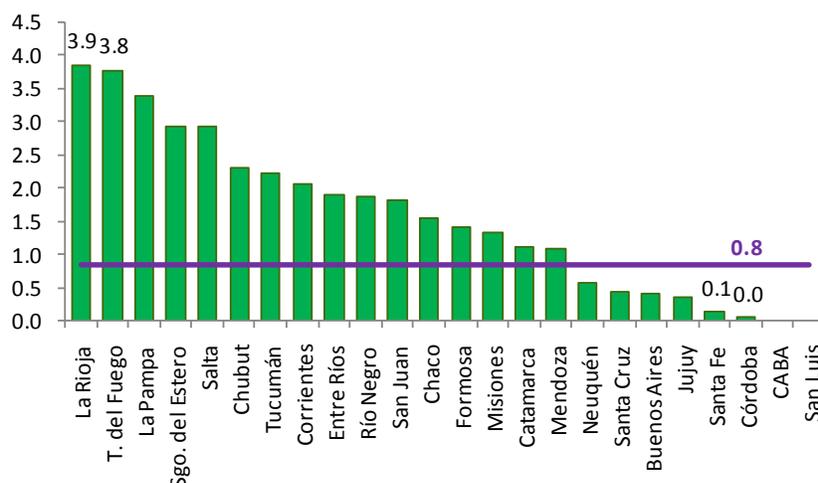


Fuente: IERAL sobre la base de SDUyV.

Con los datos de 2010, también se observa una profunda disparidad. Tanto en La Rioja como en Tierra del Fuego, fueron terminadas en el año 4 viviendas cada 1.000 habitantes, a pesar de la distancia que existe en el nivel de desarrollo de estas dos jurisdicciones. El menor número de viviendas concluidas per cápita se observa en Córdoba y Santa Fe, donde fueron terminadas 50 y 140 viviendas cada 1 millón de habitantes respectivamente⁴. Lo mismo que en el periodo entre 2003 y mayo de 2011, es posible ver que en jurisdicciones con diverso nivel de desarrollo relativo, como son Santa Cruz y Jujuy, el número de viviendas construidas en términos de la población durante 2010 ha sido similar.

⁴ El hecho de que en San Luis y en la Ciudad de Buenos Aires no se consignen viviendas terminadas genera dudas sobre si se trata en realidad de que no fueron finalizadas unidades habitacionales, o de que no hay datos.

Gráfico 9: Viviendas Terminadas (2010) – Cada 1.000 habitantes



Fuente: IERAL sobre la base de MECON.

4. Algunas reflexiones finales

Queda claro que el problema de la falta de acceso a la vivienda constituye uno de los principales desafíos para las políticas públicas futuras en Argentina. El elevado déficit habitacional que persiste, luego de varios años de mejora de las condiciones sociales, es un llamado a que la política debe dar una respuesta con rapidez.

Existen dos aspectos diferenciados del déficit habitacional que deben ser atendidos, con medidas diferentes. Con carácter de urgencia, la falta o precariedad de vivienda de los sectores populares amerita una rápida respuesta por parte del sector público, que debe proveer las unidades habitacionales necesarias. A pesar de que en los últimos años la política habitacional ha tomado impulso, en términos de un incremento observado en la cantidad de fondos destinados a planes de viviendas, cabe hacer dos observaciones: por un lado, la política ha sido insuficiente (las viviendas construidas en los últimos ocho años no llegan a cubrir las necesidades de viviendas nuevas en la actualidad) y, por el otro, la distribución geográfica de las viviendas ha carecido de criterios objetivos, generándose fuertes inequidades territoriales que han tendido a reforzar las pre-existentes causadas por la diversa situación social.

Pero no sólo los hogares de menores ingresos se ven afectados por la dificultad del acceso a la vivienda. También las clases medias se ven restringidas para obtener una vivienda propia. Dos factores operan para generar esta limitación: por un lado, la restricción en el crédito, especialmente el hipotecario, ha hecho imposible financiar un activo durable que requiere una inmensa inversión inicial, como es la vivienda; por otro lado, la informalidad y los bajos salarios han reforzado la dificultad de ahorro y de conseguir financiamiento.

Las políticas públicas de viviendas deben considerar entonces la situación global de la vivienda, proveyendo a la misma en cantidad y calidad adecuada, a aquellos hogares que no pueden por sí mismos proporcionarse una vivienda digna, y facilitando el acceso al financiamiento, mediante créditos con condiciones especiales, a una porción de la población que, si bien pueden llegar a

acceder al bien en el largo plazo, se encuentran pagando un alquiler en lugar de invertir en su vivienda propia.

4.1 Una alternativa para la distribución a provincias de fondos para vivienda

Del análisis anteriormente desarrollado, se desprende que debe propenderse a un reparto territorial más equitativo de los fondos públicos destinados a viviendas. Además, sería conveniente volver al sistema de decisiones descentralizadas a través de FONAVI, con envíos automáticos de fondos a provincias por parte de Nación, sobre la base de indicadores objetivos como los que a continuación se plantean. Dichos indicadores, deberían actualizarse a medida que cambian las condiciones habitacionales de la población. Un criterio de reparto como éste requiere que reciban mayor cantidad de fondos aquéllas jurisdicciones que tienen un déficit habitacional más abultado.

Un primer paso para formular una propuesta de reparto automático es explorar un antecedente de una distribución tal, constituido por el FONAVI, como ya fuera comentado. En el siguiente cuadro queda en evidencia que el reparto que realiza en la actualidad el Ministerio de Planificación difiere significativamente del que implica el sistema correspondiente al FONAVI. Así, Buenos Aires ha sido la provincia más beneficiada con esta discrecionalidad, ya que su participación sobre los fondos del Ministerio de Planificación supera en 19 puntos porcentuales al coeficiente correspondiente al FONAVI. En menor medida, pero igualmente de manera significativa, Tucumán y La Pampa también se han visto aventajadas por el reparto discrecional, ya que su participación en los fondos de vivienda es 6,3 y 5,1 puntos porcentuales superior al coeficiente del FONAVI respectivamente. Las jurisdicciones más perjudicadas han sido Santa Fe, Córdoba, San Luis y Chaco (el porcentaje de fondos de vivienda que reciben está 4,9; 4,2; 3,6 y 3,3 puntos porcentuales respectivamente, por debajo del coeficiente correspondiente en el reparto del FONAVI).

Se expone a continuación un ejemplo hipotético de distribución a nivel nacional de los fondos de viviendas. Los coeficientes resultantes de este ejercicio hipotético son comparados con los del FONAVI y con los del reparto actual del Ministerio de Planificación, que carecen de una norma de reparto automática (de manera que se estiman los coeficientes “implícitos” de reparto por esta vía, representativos de lo ocurrido en los últimos años).

Los coeficientes hipotéticos se construyen como un promedio ponderado de indicadores que dan cuenta de la necesidad de mejorar viviendas en condiciones precarias, indicada por la participación de viviendas deficitarias pero recuperables según el Índice de Calidad Global de la Vivienda – ICGV – (el peso en el índice es de 20%), y la de construir nuevas viviendas, que puede ser aproximada por indicadores como la cantidad de hogares con hacinamiento (40%) y de viviendas irrecuperables según el ICGV (40%).

Se considera la posibilidad de establecer un tope a la participación de los fondos de la provincia de Buenos Aires (en este caso, se consideró como ejemplo 25%), debido a que, por la gran concentración de la población, la provincia absorbería una alta proporción de los fondos si no existiera tal techo. Sin embargo, a pesar de la necesidad de atender el déficit habitacional donde éste se detecte, también deben establecerse incentivos para desconcentrar la población, y aquí también deben jugar un rol las políticas de provisión de viviendas en el interior del país, como complemento a los incentivos para la actividad económica en dichas regiones.

En primera instancia, se observa que algunas jurisdicciones se encontrarían “ganando” con el criterio de reparto del Ministerio de Planificación, tanto comparado con el del FONAVI como con los nuevos coeficientes hipotéticos aquí presentados. Éste es particularmente el caso de Buenos Aires, que recibe 33,5% de los fondos del Ministerio, por encima del coeficiente de 14,5% que le asignaba el FONAVI. También sería el caso de Jujuy, La Pampa, La Rioja y Tucumán.

En el otro extremo, existen jurisdicciones que estarían “perdiendo”, en el sentido de tener una menor participación en los fondos que reparte el Ministerio de Planificación, tanto comparado con la que deriva de los coeficientes del FONAVI como de la que obtendrían de aplicarse la opción de reparto hipotético aquí planteada. Este grupo incluye a la Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis y Santa Fe.

El hecho de que ambos grupos (“ganadoras” y “perdedoras”) incluyan jurisdicciones con diverso nivel de desarrollo y socio-económico pone nuevamente el acento en la necesidad de reasignar los fondos sobre la base de coeficientes objetivos.

Cuadro 6: Coeficientes de reparto hipotéticos para los fondos destinados a Vivienda. Comparación con criterio FONAVI y del MINPLAN

| Jurisdicción | Hacinamiento | Viviendas Recuperables | Viviendas Irrecuperables | Coeficiente de Vivienda Hipotético | Coeficientes FONAVI | Coeficientes implícitos MINPLAN | Dif. Entre Coef. MINPLAN y Coef. FONAVI | Dif. Entre Coef. Propuestos y Coef. FONAVI | Dif. Entre Coef. Propuestos y Coef. MINPLAN |
|------------------|--------------|------------------------|--------------------------|------------------------------------|---------------------|---------------------------------|---|--|---|
| Buenos Aires | 35.0% | 49.8% | 21.6% | 25.0% | 14.5% | 33.5% | 19.0% | 10.5% | -8.5% |
| CABA | 7.5% | 1.0% | 11.4% | 8.4% | 1.3% | 1.2% | -0.1% | 7.1% | 7.1% |
| Catamarca | 1.5% | 0.8% | 1.3% | 1.4% | 2.1% | 0.7% | -1.4% | -0.7% | 0.6% |
| Chaco | 3.8% | 3.8% | 3.2% | 3.9% | 4.6% | 1.3% | -3.3% | -0.7% | 2.5% |
| Chubut | 1.6% | 0.7% | 1.4% | 1.5% | 3.2% | 0.3% | -2.9% | -1.7% | 1.2% |
| Cordoba | 7.8% | 5.5% | 5.3% | 6.8% | 5.6% | 3.3% | -2.4% | 1.2% | 3.6% |
| Corrientes | 3.9% | 2.3% | 2.8% | 3.4% | 5.0% | 0.8% | -4.2% | -1.6% | 2.6% |
| Entre Rios | 4.2% | 3.5% | 1.8% | 3.4% | 3.9% | 3.3% | -0.6% | -0.5% | 0.1% |
| Formosa | 1.0% | 1.6% | 3.1% | 2.1% | 4.0% | 1.5% | -2.5% | -1.9% | 0.6% |
| Jujuy | 1.8% | 2.5% | 3.5% | 2.8% | 3.0% | 5.3% | 2.3% | -0.2% | -2.5% |
| La Pampa | 0.6% | 0.2% | 0.2% | 0.4% | 2.0% | 7.1% | 5.1% | -1.6% | -6.7% |
| La Rioja | 1.1% | 0.8% | 0.7% | 0.9% | 2.0% | 2.8% | 0.8% | -1.1% | -1.8% |
| Mendoza | 3.4% | 1.7% | 5.6% | 4.2% | 4.0% | 2.9% | -1.1% | 0.2% | 1.3% |
| Misiones | 2.8% | 3.7% | 3.7% | 3.6% | 4.7% | 2.8% | -1.9% | -1.1% | 0.8% |
| Neuquen | 1.3% | 0.9% | 0.6% | 1.0% | 4.3% | 3.9% | -0.4% | -3.3% | -3.0% |
| Rio Negro | 2.0% | 1.3% | 0.9% | 1.5% | 4.5% | 2.5% | -2.0% | -3.0% | -1.1% |
| Salta | 3.7% | 3.2% | 8.5% | 5.9% | 4.0% | 5.1% | 1.1% | 1.9% | 0.9% |
| San Juan | 1.4% | 1.3% | 12.6% | 6.3% | 3.7% | 3.1% | -0.6% | 2.6% | 3.2% |
| San Luis | 0.8% | 0.4% | 1.4% | 1.0% | 3.7% | 0.0% | -3.6% | -2.6% | 1.0% |
| Santa Cruz | 0.6% | 0.2% | 0.4% | 0.5% | 3.2% | 2.5% | -0.8% | -2.7% | -2.0% |
| Santa Fe | 7.1% | 9.7% | 4.2% | 6.9% | 5.6% | 0.8% | -4.9% | 1.3% | 6.2% |
| Sgo. Del Estero | 3.3% | 1.7% | 1.7% | 2.5% | 4.3% | 3.2% | -1.1% | -1.8% | -0.6% |
| Tierra del Fuego | 0.2% | 0.1% | 0.2% | 0.2% | 2.6% | 1.6% | -1.1% | -2.5% | -1.4% |
| Tucuman | 7.0% | 4.5% | 5.6% | 6.4% | 4.2% | 10.5% | 6.3% | 2.2% | -4.1% |
| Total | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |

Fuente: IERAL.

Anexo Metodológico: Construcción del Índice de Calidad Global de la Vivienda

Siguiendo la metodología utilizada por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del gobierno chileno (Muñoz, 2008), la clasificación utilizada es la siguiente:

Cuadro 7: Índice de Calidad Global de la Vivienda

| Índice de Calidad Global de la Vivienda | | | |
|--|------------------------------|---|---------------------------------------|
| Tipo de Vivienda | Índice de Saneamiento | Índice de Materialidad | Categoría de la Vivienda |
| Aceptable | Aceptable | Aceptable | Vivienda Calidad Aceptable |
| | | Recuperable (sólo muro recuperable, resto aceptable) | |
| | Deficitario | Aceptable | Vivienda Calidad Recuperable |
| | | Recuperable | |
| Irrecuperable | Aceptable | Aceptable | Vivienda Calidad Irrecuperable |
| | | Recuperable | |
| | | Irrecuperable | |
| | Deficitario | Aceptable | |
| | | Recuperable | |
| | | Irrecuperable | |

Fuente: IERAL sobre la base de Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

El *Tipo de Vivienda* las cataloga de la siguiente forma:

- Aceptables: casas o departamentos;
- Irrecuperables: ranchos o casillas, piezas en inquilinato, hoteles familiares o pensiones, locales no construidos para habitación y viviendas móviles o en la calle.

Por su parte, el *Índice de Saneamiento* está compuesto por dos dimensiones: disponibilidad de agua y servicio sanitario:

- Disponibilidad de Agua:
 - Aceptable: con llave dentro de la vivienda.
 - Deficitario: con llave dentro del sitio pero fuera de la vivienda, o fuera del terreno.
- Servicio Sanitario:
 - Aceptable: inodoro conectado al alcantarillado o a fosa séptica;
 - Deficitario: con letrina sanitaria conectada a pozo negro, cajón sobre pozo negro, cajón sobre acequia o canal, cajón conectado a otro sistema, o sin servicio sanitario.

Determinadas las categorías precedentes, una vivienda se considera aceptable en el Índice de Saneamiento si tanto la disponibilidad de agua como el servicio sanitario son aceptables, y se considera deficitaria si alguno de los dos servicios, o ambos, lo son.

Por último, la estructura del *Índice de Materialidad* considera la calidad de los materiales de techos y pisos⁵. La clasificación resulta:

- Techos:
 - Materialidad Aceptable: cubierta asfáltica o membrana, baldosa o losa (sin cubierta), pizarra o teja o chapa de metal.
 - Materialidad Recuperable: chapa de fibrocemento, plástico o cartón.
 - Materialidad Irrecuperable: caña, tabla o paja con barro, paja sola u otros.
- Pisos:
 - Materialidad Aceptable: cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado.
 - Materialidad Recuperable: cemento o ladrillo fijo.
 - Materialidad Irrecuperable: tierra o ladrillo suelto u otros.

La materialidad de la vivienda es aceptable si tanto paredes como techos y pisos son aceptables; es recuperable si algún indicador es recuperable y el otro aceptable (pero ninguno es irrecuperable), y es irrecuperable si al menos un indicador lo es.

Referencias

- Álvarez, Ana y Fernández, Berta (2010): “Políticas de vivienda y procesos de transformaciones socio espaciales en el Departamento de General San Martín, Mendoza”, *Foro Regional Red Muni 2010 Cuyo*, Universidad Nacional de Cuyo.
- Arriagada Luco (2003): “La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina”, *Serie Población y Desarrollo* N. 33, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población, CEPAL.
- Fernández Wagner, Raúl (2006): “Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina”, *Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y Participación del conocimiento*.
- Gobierno de Chile (2004): “El déficit habitacional en Chile: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial”, *Política Habitacional y Planificación* N° 321, Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.
- Muñoz, Claudia (2008): “Requerimientos de vivienda: comparación metodologías utilizadas por Mideplan”, *Documento* N° 11, Departamento de Estudios, División Social, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile.
- ONE (2010): “Metodología del cálculo del déficit habitacional en República Dominicana”, *Oficina Nacional de Estadística de República Dominicana*.
- Ostuni, Fernando (2007): “Del FONAVI al ‘Federal’: Transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional”, *Documentos de Políticas Sociales* N° 38, Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Santucho (2010): “Tras las huellas de la crisis de 2001: un recorrido por las políticas habitacionales”, *La revista del CCC* [en línea]. Enero / Abril 2010, n° 8.

⁵ La versión empleada por el Gobierno de Chile, incluye a la calidad del material de los muros dentro de la construcción del indicador. Sin embargo, la EPH no provee dicha información.

Szalachman, Raquel (2008): "La evolución del déficit de vivienda en Costa Rica y sus consecuencias para la política habitacional", *Documento de proyecto*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

UCA (2010): "Déficit de acceso a servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana. Situación habitacional en la Argentina urbana (2004-2009)", *Observatorio de la Deuda Social Argentina*, Pontificia Universidad Católica Argentina.