

Documento de Investigación

Año 31 - Edición N° 55

La situación de la vivienda y los servicios sociales básicos: horizontes de largo plazo

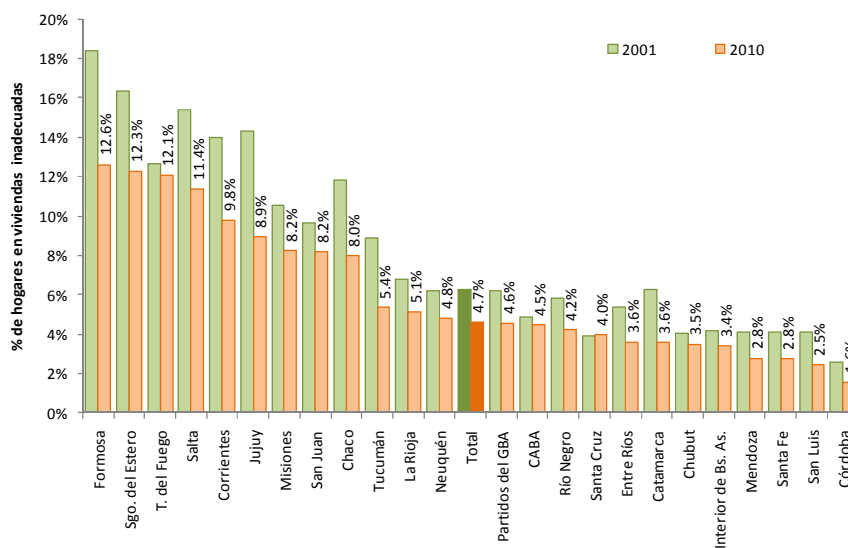
*Marcelo Capello
Gabriela Galassi
María Luz Vera*

16 de Septiembre de 2011

La cuestión habitacional es una temática que ha suscitado gran interés en los últimos tiempos. El entorno en el que desarrollan las actividades los individuos condiciona en gran medida sus posibilidades de inserción social. Así, por ejemplo, las personas que habitan viviendas inadecuadas probablemente tiendan a desarrollar déficits en su educación (que influirán en sus posibilidades de inserción laboral y de obtención de ingresos a futuro).

Los datos recientemente publicados del Censo 2010 permiten efectuar una primera aproximación a las condiciones habitacionales de la población. Considerando como viviendas inadecuadas a los ranchos, casillas, piezas en inquilinatos u hoteles o pensiones, locales no construidos para la vivienda y viviendas móviles, en promedio en Argentina cerca de 1 de cada 20 hogares habita en una vivienda de este tipo.

Porcentaje de hogares en viviendas inadecuadas



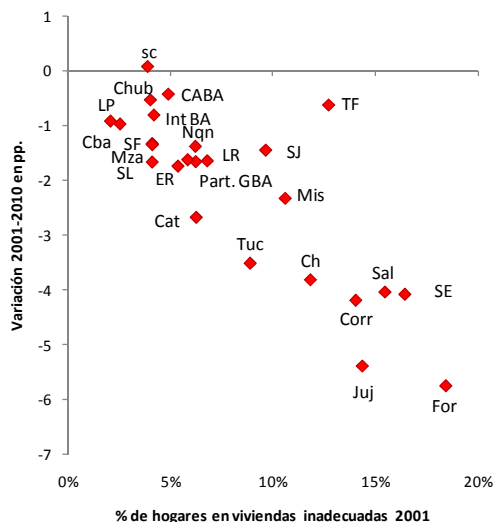
Nota: Se considera vivienda inadecuada a toda aquella que no es casa o departamento (rancho, casilla, pieza en inquilinato, en hotel o pensión, local no construido para la habitación y vivienda móvil).

Fuente: IERAL sobre la base de Censos de Población y Vivienda de 2001 y 2010 (INDEC).

A pesar de que la proporción de hogares en viviendas inconvenientes ha disminuido en todas las jurisdicciones si se compara 2010 con el panorama arrojado por el anterior relevamiento censal de 2001, cabe observar que subsisten fuertes disparidades al interior del territorio nacional. Así, en algunas jurisdicciones como

Formosa, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Salta, la vivienda de más del 10% de los hogares es de tipo inadecuado, mientras que en Córdoba, por ejemplo, menos de 2% de los hogares habitan una vivienda de tipo inconveniente. Esto debe matizarse con la observación de que las jurisdicciones donde una mayor proporción de los hogares habitaba en viviendas de tipo inconveniente, son las que han mostrado una mayor reducción de la incidencia de las mismas. Es así que podría pensarse en las posibilidades de una lenta convergencia. Por ejemplo, en las provincias de Formosa, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Corrientes y Chaco, que denotaban las mayores proporciones de hogares en viviendas inadecuadas en 2001 (18,4%; 16,4%; 15,4%; 14% y 14,3% respectivamente), la reducción en puntos porcentuales de la incidencia de este tipo de vivienda sobre los hogares entre 2001 y 2010 también mostró los valores más elevados (5,8; 4,1; 4; 5,4; 4,2 y 3,8 puntos porcentuales respectivamente). En el otro extremo, la proporción de hogares en vivienda inadecuada, que era 3,9% en 2001, prácticamente se mantuvo en los últimos 10 años. Similar es la situación en CABA y Chubut, donde en 2001 4,9% y 4% de los hogares habitaban viviendas inadecuadas, y sólo redujeron dicha incidencia en cerca de medio punto porcentual.

Relación entre porcentaje de hogares en viviendas inadecuadas en 2010 y variación en puntos porcentuales entre 2001 y 2010

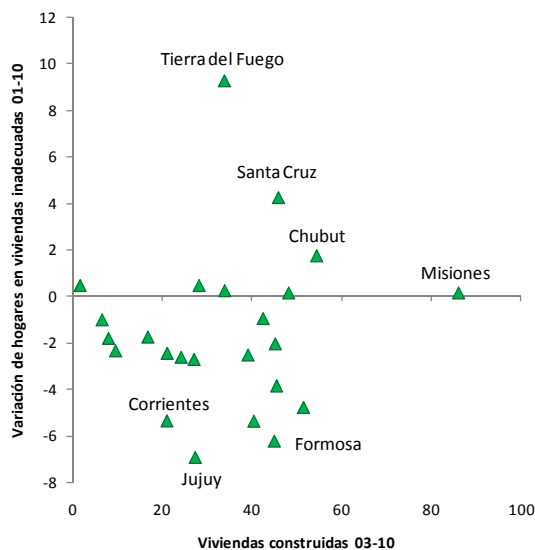


Nota: Se considera vivienda inadecuada a toda aquella que no es casa o departamento (rancho, casilla, pieza en inquilinato, en hotel o pensión, local no construido para la habitación y vivienda móvil).

Fuente: IERAL sobre la base de Censos de Población y Vivienda de 2001 y 2010 (INDEC).

A pesar de la buena noticia que representa el mayor ritmo de las mejoras de la situación habitacional en las jurisdicciones donde ésta era más precaria, no queda claro que exista una asociación positiva entre las mejoras observadas y el esfuerzo realizado por el gobierno central en términos de provisión de soluciones habitacionales. Esto se evidencia en el gráfico a continuación, donde algunas jurisdicciones entre las de mayor reducción de la incidencia de las viviendas inadecuadas en la década, como Corrientes, Jujuy y Formosa (-5,4, -7 y -6,3 cada 1.000 habitantes respectivamente) están entre las de menor construcción de viviendas por parte de la SSDUyV en los últimos ocho años (21; 27,4 y 45 respectivamente cada 1.000 habitantes). Esto contrasta con la situación de Tierra del Fuego, donde se construyeron 34 viviendas cada 1.000 habitantes pero la cantidad de hogares en condiciones habitacionales subóptimas no se redujo, incluso aumentó en 9,3 cada 1.000 habitantes.

Relación entre variación de la cantidad de hogares en viviendas inadecuadas (2001-2010) y el número de viviendas construidas o mejoradas por la SSDUyV (Mayo de 2003-2010)

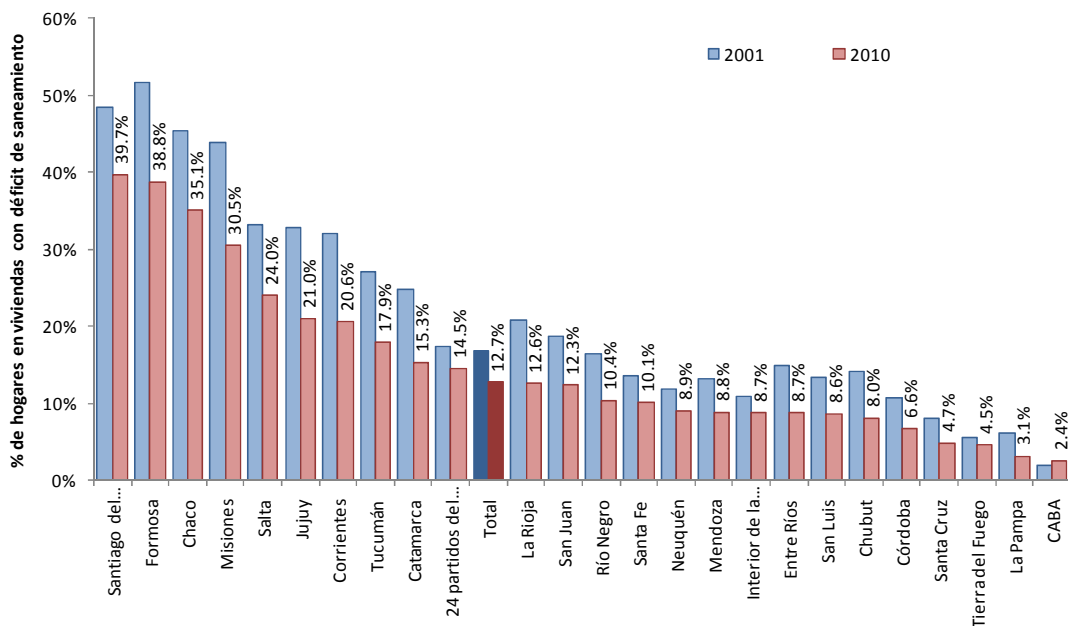


Fuente: IERAL sobre la base de Censo de Población y Vivienda de 2001 (INDEC) y Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (Ministerio de Planificación Federal de Viviendas).

Un aspecto relacionado con la calidad de la vivienda y muy importante en términos del efecto sobre la salud de sus habitantes es el tipo de baño con que cuentan las unidades habitacionales. La falta de un sistema adecuado de descarga del baño, o

incluso de retrete en el mismo, resulta peligroso para la salud de sus habitantes. Muchas enfermedades infecto-contagiosas se encuentran ligadas a las condiciones de higiene y saneamiento de las viviendas.

Porcentaje de hogares en viviendas con baño sin descarga o sin inodoro



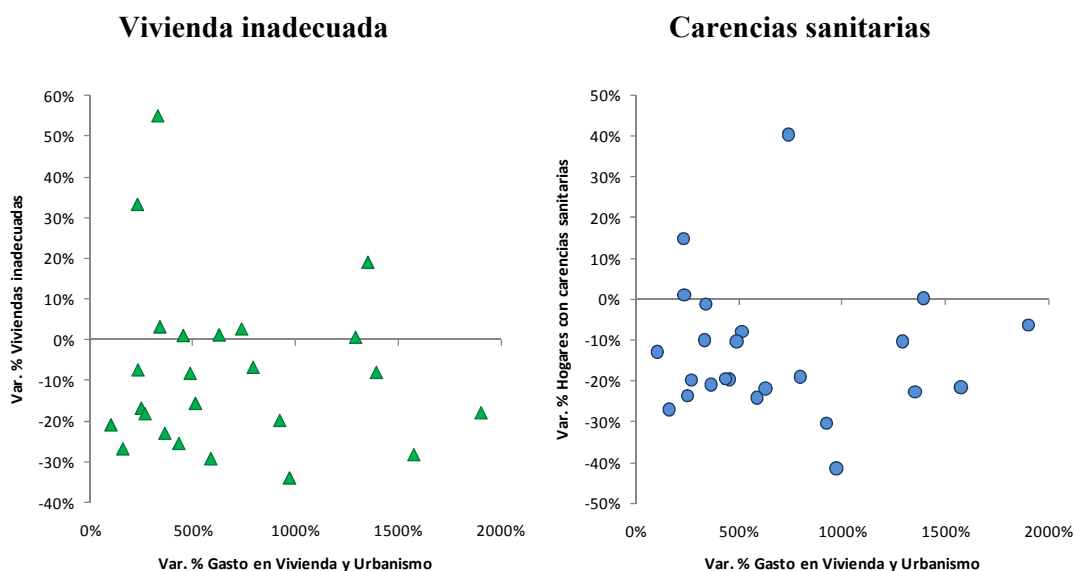
Fuente: IERAL sobre la base de Censos de Población y Vivienda de 2001 y 2010 (INDEC).

La falta de condiciones sanitarias adecuadas afecta a cerca de 13% de los hogares del país. Este guarismo amplía la imagen de carencias habitacionales proporcionada por el tipo de vivienda. Incluso, las brechas entre jurisdicciones son más elevadas. Mientras en términos de vivienda inconveniente, la incidencia de la privación en la provincia en la cual ésta es máxima (Formosa) es 11 veces superior a la que se observa en Córdoba (la de menor incidencia), en el caso de la deficiencia sanitaria, la distancia entre los extremos asciende a 16 veces. Así, mientras en Santiago del Estero cerca del 40% de los hogares tiene privaciones respecto al saneamiento, en la Ciudad de Buenos Aires este tipo de carencia llega sólo al 2,4% de los hogares.

Desde el Estado, se ha realizado un esfuerzo importante en términos de recursos destinados a mejorar las condiciones habitacionales de la población (en términos del PIB, el gasto público consolidado de Nación y Provincias en Vivienda y Urbanismo

pasó de cerca de 20% a 26% entre 2000 y 2009, considerando que el producto real ha aumentado 34,5% desde el 2000). Sin embargo, si se observa la relación con las condiciones habitacionales, aproximada por la variación en el número de hogares en viviendas inadecuadas o que tienen deficiencias sanitarias, no se observa ningún patrón en los datos por provincias. Es decir, en términos de variación porcentual, no es posible inferir que las provincias donde ha aumentado más el gasto público en vivienda y urbanismo en las últimas décadas son aquellas que han reducido más las carencias en cuanto a vivienda.

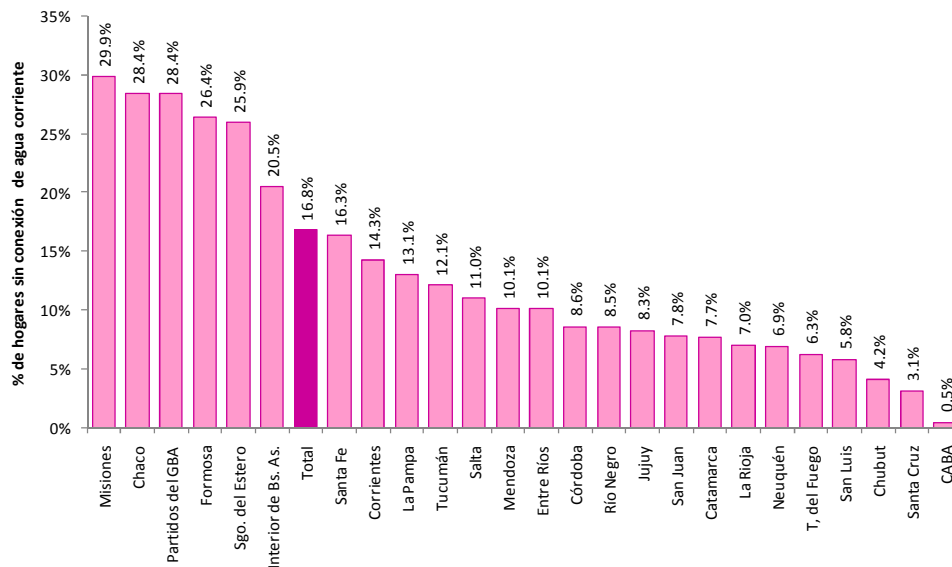
Relación entre la variación en el número de hogares en viviendas inadecuadas o con carencias sanitarias (2001-2010) y la variación en el GPS en vivienda y urbanismo (2000-2009)



Fuente: IERAL sobre la base de Censos de Población y Vivienda de 2001 y 2010 (INDEC) y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (MECON).

Un importante determinante de la calidad habitacional de la población es la disponibilidad de los servicios de infraestructura social básica, fundamentalmente la conexión a la red de cloacas y agua corriente. El Censo 2010 permite inferir que en el país 16,8% de los hogares no tiene acceso a agua corriente. Sin embargo, en las provincias de Misiones, Chaco, Formosa y Santiago del Estero (entre las más pobres del país), y los Partidos del Gran Buenos Aires, más de un cuarto de los hogares no tienen conexión de agua corriente, mientras que en la ciudad de Buenos Aires menos de 1% de los hogares se encuentra en dicha situación.

Porcentaje de hogares sin conexión a red de agua corriente (2010)

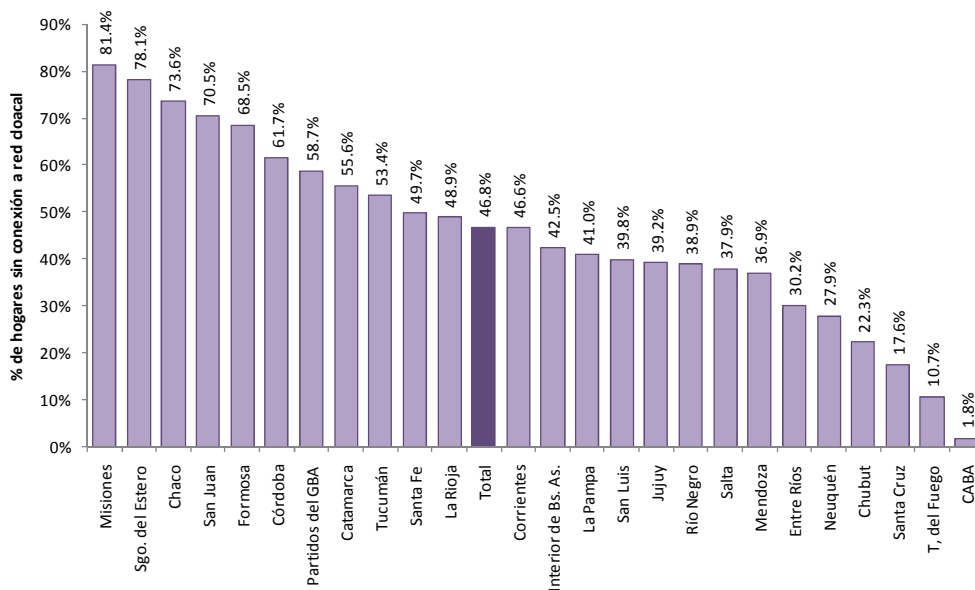


Nota: Tienen acceso a agua corriente los hogares que poseen conexión a la red pública y tienen provisión de agua dentro o fuera de la vivienda pero dentro del terreno.

Fuente: IERAL sobre la base de Censos de Población y Vivienda 2010 (INDEC).

En el caso del acceso a la red cloacal, la situación es más precaria, con cerca de uno de cada dos hogares que no tiene desagote a las cloacas en el país. El déficit es alarmante en las provincias de Misiones y Santiago del Estero, por ejemplo, donde las cifras muestran que más de tres cuartos de los hogares padecen de carencias en los servicios de eliminación de las excretas. En el otro extremo, en la Ciudad de Buenos Aires menos de uno cada 50 hogares mostraría una situación de falta de acceso a la red cloacal.

Porcentaje de hogares sin conexión a red cloacal (2010)



Fuente: IERAL sobre la base de Censos de Población y Vivienda 2010 (INDEC).

Las garantías a un ambiente sustentable: los Objetivos del Milenio

Es importante enmarcar internacionalmente la problemática de la calidad del ambiente en el que se mueven los individuos. Para ello, cabe tener en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Dichos objetivos proporcionan los estándares internacionales mínimos que se plantean en términos de desarrollo económico y social.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), durante la mayor parte de la última década el continente Latinoamericano experimentó altas tasas de crecimiento (superiores al 5%). Sin embargo, la región sigue manteniendo las mayores desigualdades del mundo, con países cuyas tasas de pobreza superan 50%, como Paraguay, junto a otros con guarismos cercanos al 10% (caso de Uruguay). Esto se traduce en gran polarización en el continente, donde Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras y República Dominicana, entre otros, aglomeran una población en la cual el 10% más rico concentra 20 veces el ingreso que acumula el 40% de menores ingresos.

En función del rezago relativo de la región en términos de desarrollo, es necesario atender a las cuestiones que atañen al derecho de todos los habitantes de gozar de un entorno adecuado. En este sentido, en el año 2000, 189 naciones del mundo se comprometieron a reducir la pobreza extrema y privaciones múltiples (Declaración del Milenio). En función de este compromiso, fueron definidos ocho Objetivos del Milenio a ser logrados para el año 2015: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) lograr una educación primaria universal, 3) promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades, 7) garantizar la sostenibilidad ambiental, 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. En 2010, la comunidad internacional renovó su compromiso para acelerar el progreso hacia dichos objetivos.

Durante la última década, especialmente antes de la crisis internacional iniciada en 2009, América Latina ha progresado en la consecución de los ODM debido al gran dinamismo económico de muchos países de la región desde 2003. Además, los Estados nacionales y subnacionales han apoyado este progreso social mediante un incremento del gasto público con esta orientación, tolerado por una mayor recaudación debido a la mayor actividad y a un aumento de la presión tributaria. A esto se suma la implementación de programas de transferencias, particularmente condicionadas a educación y salud de los niños, con alta cobertura.

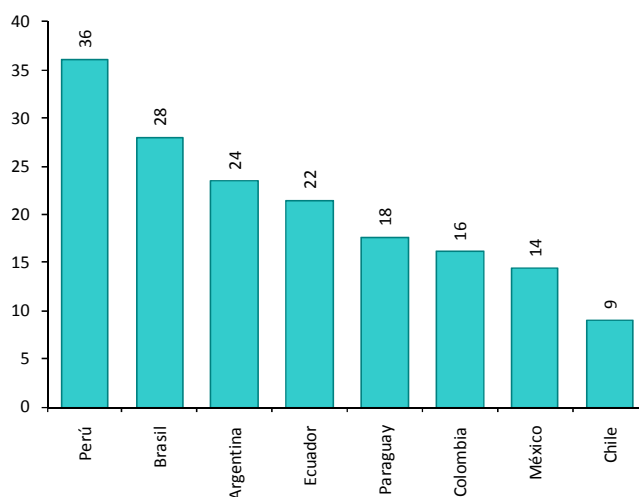
Si bien se ha avanzado en el cumplimiento de los ODM desde la declaración del milenio en el año 2000, dicho avance ha sido dispar entre países (la mitad no ha logrado un avance significativo en términos de desigualdad, particularmente en el caso de los países de menor desarrollo relativo), manteniéndose grandes brechas entre los países más rezagados y aquéllos más avanzados, así como entre regiones de un mismo país.

El ODM que refiere a las condiciones de habitación de los individuos es el número 7, que alude a garantizar la sostenibilidad ambiental. Las metas involucradas en el ODM 7 incluyen disminuir la proporción de hogares que habitan viviendas deficientes, y aquéllos que denotan carencias de servicios de agua corriente y red cloacal.

Dentro de la comparación con sus pares latinoamericanos, Argentina se encuentra en una posición ventajosa tanto en la provisión de agua como de saneamiento, y en ambos casos se encuentra por encima del promedio de la región en términos de cobertura, aunque no así en cuanto a su situación en materia de vivienda¹.

Argentina tiene un rezago importante en términos habitacionales incluso respecto a sus pares latinoamericanos. Así, bajo la definición de CEPAL y empleando el último dato de dicha fuente (2007), cerca de un cuarto de los hogares del país tienen malas condiciones habitacionales. La situación es más precaria que en países como Ecuador, Colombia, Paraguay, México y Chile. Por otro lado, la proporción de hogares en viviendas en malas condiciones es superior en Brasil y Perú (28% y 36% respectivamente).

Proporción de hogares en malas condiciones habitacionales (2007)



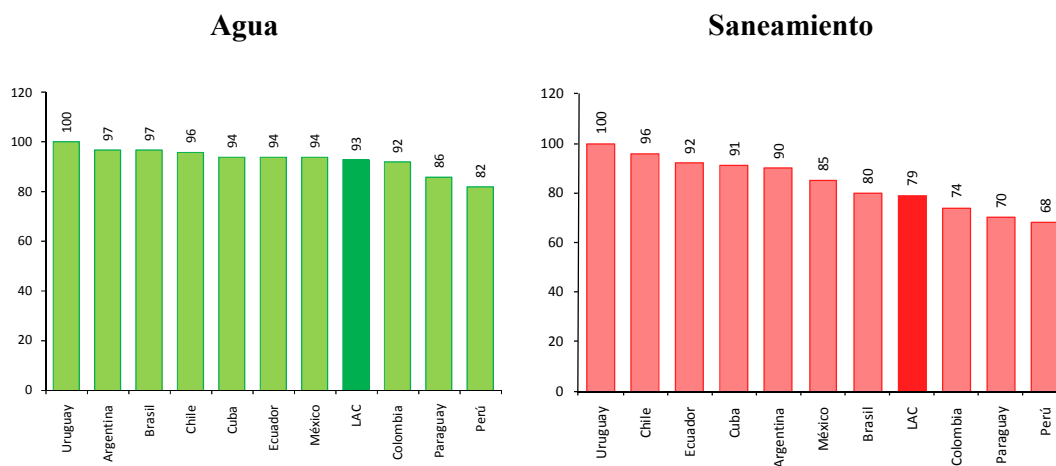
Nota: Ecuador, Paraguay y Chile sólo cuentan con datos hasta 2005.

Fuente: IERAL sobre la base de CEPAL.

¹ Los indicadores empleados por CEPAL para el monitoreo del ODM 7 incluyen la presencia de viviendas en malas condiciones habitacionales (en tugurios), el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento. La presencia de viviendas en tugurios alude a los hogares en barrios marginales, es decir, que carecen de una o varias de las siguientes condiciones: acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua y saneamiento, sala de estar, durabilidad de la vivienda y seguridad de la tenencia. Con respecto al agua potable, se consideran fuentes adecuadas los grifos públicos o privados, bombas manuales, pozos mejorados o manantiales, en contraposición a fuentes de aguas superficiales como lagos, ríos, presas, pozos o manantiales sin protección. En lo que concierne a las fuentes mejoradas de saneamiento, se incluyen los inodoros, las letrinas, y otros, excluyendo a la defecación al aire libre. A pesar de la amplitud de la definición, resulta útil para la comparación internacional.

En cuanto a agua y cloacas, Uruguay es el único país de la región que ha logrado una cobertura total en ambos ámbitos. En lo que a agua respecta, Argentina se encuentra por debajo de Uruguay, pero encima de Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, México, Colombia, Paraguay y Perú. En cuanto a saneamiento, la situación de nuestro país tiene un mayor rezago relativo, encontrándose por debajo de Uruguay, Chile, Ecuador y Cuba.

Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento en América Latina (2008)



Fuente: IERAL sobre la base de CEPAL.

El hecho de disponer de conexión a la red cloacal y agua potable es fundamental debido al rol de dichos servicios para reducir la incidencia de enfermedades de origen hídrico, especialmente en la población de bajos recursos, y el aumento de la mortalidad consiguiente de niños menores de 5 años, que son los más vulnerables.

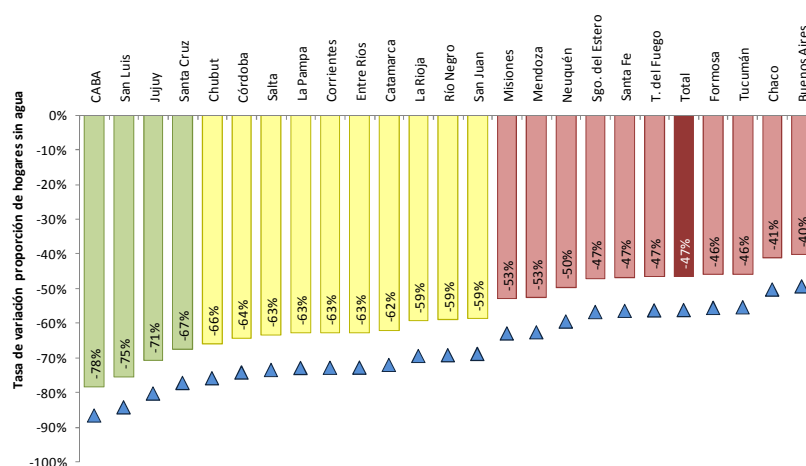
El gobierno argentino se ha fijado las siguientes metas para alcanzar los Objetivos del Milenio referidos a los servicios de agua potable y saneamiento:

- Reducir en dos terceras partes la proporción de la población sin acceso a agua potable entre los años 1990 y 2015.
- Reducir en dos terceras partes la proporción de la población sin acceso a desagües cloacales entre los años 1990 y 2015.

Los indicadores a utilizar son la tasa de cobertura del servicio de agua corriente y del servicio de cloacas. En los siguientes gráficos se muestra la tasa de variación de la

proporción de hogares sin acceso a agua (arriba) y cloacas (abajo) entre 1991 y 2010, según los censos de población respectivos. Los puntos corresponden a la tasa de variación que se produciría en el periodo 1990 y 2015, si se mantuviese constante la tasa anual promedio observada entre 1991 y 2010. Las provincias que están coloreadas en verde son aquéllas que al 2010, ya habrían cumplido con los ODM correspondientes a agua y cloacas respectivamente; las que tienen tono amarillo, son las que, a pesar de no haberlos cumplido hasta 2010, podría esperarse que lo hagan hasta 2015 (es decir, van por una buena senda); finalmente, las jurisdicciones que se indican en rojo son las que no han cumplido las metas de los ODM y que si continúan con el ritmo actual de aumento de la cobertura, no tienen miras de conseguir dichas metas para 2015.

Variación porcentual de la proporción de hogares sin acceso a agua corriente entre 1991 y 2010. Tasa de variación estimada 1990-2015

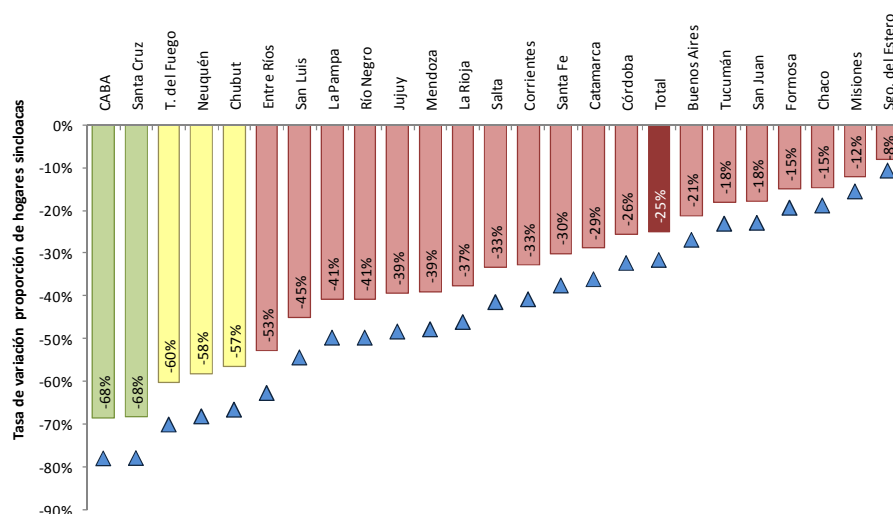


Fuente: IERAL sobre la base de Censos de Población y Vivienda 1991 y 2010 (INDEC).

En lo que concierne a agua corriente, se observa un avance importante respecto a 1991 en dirección a los ODM en la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de San Luis, Jujuy y Santa Cruz. En dichas jurisdicciones, ya se ha cumplido la meta de reducir en dos tercios la proporción de hogares sin cobertura. También tienen buena performance Chubut, Córdoba, Salta, La Pampa, Corrientes, Entre Ríos, Catamarca, La Rioja, Río Negro y San Juan, las cuales, de continuar con el ritmo de ampliación de la cobertura de agua corriente de los últimos 20 años, estarían alcanzando las Metas del Milenio en 2015. En el otro extremo, Buenos Aires, Chaco, Tucumán, Formosa, Tierra

del Fuego, Santa Fe, Santiago del Estero, Neuquén, Mendoza y Misiones no han mostrado avances suficientes en la última década como para inferir que van a cumplir con las metas en 2015. Este dispar panorama del territorio nacional resulta en que, en promedio para el país la reducción de las carencias en cuanto al acceso agua no llegó al 50%, por lo que no puede asegurarse que se llegará a 2015 habiendo cumplido con la meta de reducción de dos tercios de la falta de cobertura de agua corriente desde 1990.

Variación porcentual de la proporción de hogares sin acceso a cloacas entre 1991 y 2010. Tasa de variación estimada 1990-2015



Fuente: IERAL sobre la base de Censos de Población y Vivienda 1991 y 2010 (INDEC).

En el caso del servicio de cloacas, la situación es más crítica. A nivel país, la falta de cobertura se ha reducido tan sólo un cuarto entre 1991 y 2010, y es previsible que no se llegue a los dos tercios de reducción para 2015. Además, sólo dos jurisdicciones han cumplido ya para 2010 las Metas del Milenio (Ciudad de Buenos Aires y Santa Cruz), y otras tres (Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut) se perfilan con posibilidades de alcanzar los ODM respecto a saneamiento para 2015. Es decir, 19 de las 24 jurisdicciones del país no estarían en condiciones de alcanzar los ODM en términos de mejora de la cobertura de cloacas. Esto se suma al elevado nivel preexistente de privaciones al respecto, arrojando un panorama poco alentador.

En suma, a pesar de que Argentina no se encuentra entre los países más rezagados de la región Latinoamericana en términos de vivienda e infraestructura social,

los avances en dichos aspectos en los últimos veinte años presentan algunas luces de alarma respecto a la consecución de objetivos de largo plazo establecidos por la comunidad internacional. Más preocupante es la situación si se observan las grandes brechas que oculta el promedio nacional, con jurisdicciones donde las carencias son mucho más pronunciadas que en otras.

Este aspecto no debe ser descuidado, más aún teniendo en cuenta el alto crecimiento experimentado durante la mayor parte de la última década. Las reformas estructurales con incidencia a largo plazo deben ser realizadas en los periodos de expansión. Si el crecimiento se desacelera, las posibilidades de continuar con las mejoras en términos de vivienda e infraestructura social enfrentan mayores dificultades.