

Evaluación de la situación habitacional y de la política de vivienda desarrollada en los últimos años. Nuevos programas de vivienda.

*Por Lydia Mabel Martínez de Jiménez**

Como ustedes seguramente recordarán, en junio de 1996 las Naciones Unidas realizó la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos llamada Hábitat II donde los países aprobaron un Plan de Acción Mundial donde se definen una serie de compromisos relativos al mejoramiento del Hábitat en general y de las condiciones de vivienda en particular. A cinco años de esa Conferencia las Naciones Unidas ha convocado a una sesión especial de su Asamblea anual a fin de examinar y evaluar la aplicación del Programa de Hábitat a nivel mundial

Ante esta convocatoria, el gobierno argentino creó la Comisión Nacional Preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas Estambul + 5 coordinada por la Subsecretaría

* Directora Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

LYDIA MABEL MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ

de Desarrollo Urbano y Vivienda cuyos objetivos fueron examinar y evaluar la aplicación del Programa de Hábitat a nivel nacional, facilitando el debate sobre cuestiones y opciones prioritarias convocando la participación de la dirigencia política, de la comunidad académica y científica, de los sectores empresarios y de los profesionales especializados en asentamientos humanos

Como resultado del trabajo de esta Comisión se elaboró un Informe Nacional con relación al cumplimiento de las estrategias del Programa Hábitat donde se proponen medidas e iniciativas futuras

Dado que el Documento ha sido recientemente terminado, me permitiré comentarles las principales conclusiones del Informe porque constituye un diagnóstico actualizado de la situación del hábitat, de las políticas implementadas en los últimos años y de las líneas de acción que deberían ser encaradas para cumplir acabadamente con los compromisos asumidos en Hábitat II.

1. Síntesis de la evolución seguida a partir de Hábitat II

Con respecto al cumplimiento de los compromisos de la Agenda Hábitat relativos al tema vivienda, la Argentina ha experimentado una evolución favorable tanto en la seguridad, en la tenencia, el acceso a la tierra, el acceso a la vivienda y el acceso a servicios básicos.

En efecto, las condiciones de tenencia registran en los últimos años una evolución levemente favorable. Mientras en 1991 el 17.6 % de los hogares presentaban situaciones de tenencia irregular, en 1997 este porcentaje ha descendido a 16.7%

En cuanto al derecho al acceso a la vivienda entre 1990 y 1998 la producción anual de viviendas financiadas con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda experimentó un marca-

do incremento, pasando de un promedio anual de 27.000 viviendas a 53.000 viviendas anuales.

Asimismo a partir de 1996 la actual Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda viene desarrollando un **Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica** destinado a la población con niveles de ingresos por debajo de los requeridos en las Operatorias FoNaVi y cuyo propósito es fortalecer y desarrollar la organización social, productiva, tecnológica y de empleo de los miembros de los hogares y asociaciones intermedias de la población beneficiaria.

El Fondo Nacional de la Vivienda orientado mayoritariamente a la población perteneciente al segundo y tercer quintil de ingresos cuenta con fondos específicos asegurados a través de la ley, lo que ha permitido su funcionamiento continuado desde 1977.

Para la población más pobre, correspondiente al primer quintil, no existen en Argentina acciones de gran impacto, ni tampoco una política sostenida. Si bien son muy valiosos los programas destinados a los grupos pobres con focalización implementados desde 1996, no han tenido continuidad en la asignación de los fondos, verificándose una alta fluctuación en los niveles de inversión. La interesante complejidad y diversidad que admiten en su implementación se debilita por falta de un sustento financiero continuado.

A pesar del incremento de las acciones públicas en vivienda la situación habitacional de los hogares ha mejorado muy levemente. En efecto, de acuerdo con estimaciones recientes el porcentaje de hogares que padecen déficit absoluto ha descendido del 12,1% al 9,3%.

En la Argentina suele decirse que tenemos un déficit de 3.000.000 de viviendas. En realidad no es que falten 3.000.000 de viviendas sino que de acuerdo con los últimos datos censales unos 3.000.000 de hogares tienen algún problema habitacional.

De este total deben distinguirse los que padecen déficit absoluto o cuantitativo por que comparten la vivienda con otro

LYDIA MABEL MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ

hogar (unos 500.000 hogares se encuentran en esta situación) o viven en una vivienda precaria por materiales, las llamadas viviendas irrecuperables (otros 500.000 hogares). Este es el déficit cuantitativo de viviendas que actualmente podemos estimar en alrededor de un 1.000.000 de viviendas

El resto de los hogares viven o viven en una vivienda precaria por servicios o instalaciones, no tienen baño con instalación de agua, las habitualmente llamadas viviendas recuperables (unos 1.500.000 de hogares) o viven en una vivienda buena pero que es chica para albergarlos (hogares con hacinamiento por cuarto) otros 500.000. Este es el déficit cualitativo ya que puede ser resuelto a través de una mejora o ampliación de la vivienda.

Desde 1980 el número total se mantiene casi constante pero se han producido variaciones en su composición interna: se registra un descenso de las viviendas irrecuperables y un aumento en las recuperables. Esta tendencia está directamente asociada a la acción de los autoconstructores y tiene que ver con la evolución tecnológica. Los autoconstructores construyen cada vez más con bloques de hormigón y menos con materiales de desecho.

Si bien el Censo del 2000 se ha postergado hasta el año que viene y recién podremos verificar con certeza la evolución seguida en los noventa, algunos datos que disponemos parecen verificar que esta tendencia se mantiene.

En efecto en octubre de 1997 se realizó una Encuesta de Desarrollo Social sobre una muestra de la población residente en centros urbanos mayores a 5.000 habitantes que representa el 86 % de la población total.

De acuerdo con estos datos se mantiene la tendencia descendente de las viviendas irrecuperables y el total de hogares con situaciones habitacionales deficitarias parecería no haberse incrementado.

EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL Y DE LA POLÍTICA...

Distribución porcentual de los Hogares según Situación Habitacional, 1991/1997.

SITUACIÓN HABITACIONAL	1991	1997
TOTAL	100.0 (8.927.289)	100.0 (9.812.501)
HOGARES QUE PADECEN SITUACIONES DEFICITARIAS	35.1	30,3
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	7.3	4,6
Hogares que padecen hacinamiento de hogar (más de un hogar por vivienda)	4.8	4,7
DÉFICIT CUANTITATIVO	12.1	9.3
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de dos personas por cuarto) en viviendas no precarias	5.4	5,7
Hogares que ocupan viviendas precarias recuperables	17.6	15,3
DÉFICIT CUALITATIVO	23.0	21.0
HOGARES NO DEFICITARIOS	64.9	69,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Censo Nacional de Población 1991 y Encuesta de Desarrollo Social SIEMPRO-INDEC de octubre de 1997

Esto parece a primera vista contradictorio con los numerosos informes pertenecientes a organismos oficiales nacionales e internacionales y de reconocidas organizaciones y consultoras nacionales que han dado cuenta en los últimos años de la

profundización de la pobreza, la desocupación y el deterioro general del nivel de vida de la población

Desde 1994 y en un período con inflación casi nula y con crecimiento de la economía, según cifras oficiales, de casi un 23%, la pobreza por ingresos, es decir los “nuevos pobres” que no alcanzan a una canasta de bienes y servicios básicos, creció de manera sostenida, a la par de una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y en un pronunciado deterioro en los ingresos de menores recursos, fruto del desempleo, la subocupación y la precarización del trabajo.

“La Argentina ha experimentado una evolución favorable tanto en la seguridad en la tenencia, el acceso a la tierra, el acceso a la vivienda y el acceso a servicios básicos.”

Puede decirse en consecuencia que en década del noventa en la Argentina ha crecido la pobreza por ingresos mientras la pobreza estructural asociada a las necesidades básicas insatisfechas se ha mantenido más o menos estable. Cabe preguntarse por cuanto tiempo podrá seguir aumentando la

pobreza por ingresos sin que este incremento se vea reflejado en un aumento de la pobreza estructural.

Con respecto al acceso al crédito, en el año 1995 se inicia un fuerte proceso de expansión del mercado inmobiliario, con importantes proyectos de inversión en construcciones, destacándose el dinamismo del segmento destinado a vivienda.

La expansión del crédito hipotecario, inexistente por varias décadas en la Argentina, ha favorecido fundamentalmente a los sectores medios con ingresos superiores a los US\$1.000

Con fondos públicos se han desarrollado en los últimos años programas de crédito para la construcción y microcréditos para el mejoramiento de viviendas destinados a población de menores recursos, con muy buenos resultados pero bajo impacto por

los escasos fondos destinados a este tipo de operatoria (menos del 5% de los recursos públicos).

En cuanto al acceso a servicios básicos el porcentaje de hogares que han accedido a dichos servicios se ha incrementado en el decenio pasado y particularmente en los últimos cinco años. A partir de la utilización de créditos internacionales (BID y BIRF) para la extensión de redes de agua y cloacas en centros urbanos y la creciente privatización de esos servicios, se observa un avance apreciable en los niveles de cobertura de la población.

A pesar de una mejor situación general existen marcadas diferencias de acuerdo con las características del barrio donde se localiza la vivienda. En efecto, mientras en los barrios sin problemas urbanos casi el 100% de los hogares cuenta con red eléctrica, alumbrado público y recolección diaria de residuos y alrededor del 80% con las otras redes y servicios urbanos considerados, en los barrios con problemas urbanos y en las villas y asentamientos irregulares con excepción de la red eléctrica, los valores de cobertura son mucho menores, presentando niveles críticos en la red cloacal (22,4%) y los desagües pluviales entubados (13,4%) o la red de gas (17,3%).

Asimismo, la privatización de las empresas de servicios trajo aparejada algunas dificultades para los sectores de menores recursos, tanto por el encarecimiento de los niveles tarifarios, como por la menor rentabilidad para la cobertura de servicios en las zonas donde dicha población se localiza.

A pesar de los avances registrados, no se percibe aún en la sociedad una conciencia social ni política que enfoque el hábitat como un problema que implique a todos. La urgencia e importancia del tema requiere que deba entenderse esta gran perspectiva, orientándose en particular a los más pobres y los excluidos, sin que esto signifique generar una nueva segmentación sino responder a las nuevas urgencias.

Los obstáculos encontrados para avanzar más rápidamente en los procesos de la regularización dominial están por una parte

relacionados con la legislación vigente, en muchos casos con mecanismos de procedimiento complicados y por la otra con la insuficiencia de los fondos presupuestarios afectados. En consecuencia, son necesarias simplificaciones legislativas y de procedimientos y la incorporación de mayores recursos para el desarrollo de programas tendientes a mejorar no sólo la situación legal de tenencia, sino las condiciones de calidad urbana que poseen los actuales asentamientos precarios.

La promoción del acceso a una vivienda adecuada en la Argentina es un derecho constitucional. Los obstáculos para garantizarlo efectivamente estriban tanto en el monto de los recursos afectados como en la forma en que estos han sido utilizados.

Asimismo, casi toda la acción pública estuvo dirigida a la construcción de vivienda completa y son muy pocas las acciones encaminadas al mejoramiento del parque existente cuando, de acuerdo con las estadísticas disponibles, los dos tercios de los hogares con problemas habitacionales los resolverían a través de refacciones, completamiento o ampliaciones de la vivienda que actualmente ocupan.

En cuanto al acceso al crédito, si bien se ha desarrollado un mercado de créditos para la vivienda que ha llegado a estar en condiciones de atender la demanda generada por los hogares con ingresos de nivel medio, resulta necesario mejorar el funcionamiento del mercado a través de la ampliación de su cobertura, a fin de que el Estado pueda focalizar su acción en aquellos sectores que por sus condiciones socioeconómicas no pueden acceder al mercado y requieren distintas gamas de subsidio.

2. Acciones futuras

En función de la evolución seguida y las debilidades y obstáculos señalados, las acciones prioritarias que la Comisión recomienda encarar son las siguientes:

- **Incrementar las acciones de regularización dominial** en los asentamientos urbanos incorporando modificaciones al marco legal vigente a fin de simplificar los esquemas de procedimiento para facilitar la regularización dominial y desarrollando programas que incluyan acciones de mejoramiento urbano y habitacional.
- **Incrementar la eficiencia y eficacia de los programas habitacionales financiados con fondos públicos** promoviendo:
 - **La descentralización de la política de vivienda hacia los niveles de gobierno provincial y local.** Para ello es necesario reforzar el apoyo en capacitación, en los diferentes niveles de gestión que incorpore innovaciones metodológicas y tecnológicas, para que el enfoque convierta la vivienda en un proceso social mediante la participación activa de Organizaciones de Base y familias destinatarias.
 - **La participación creciente de las organizaciones de la sociedad civil.** Por sociedad civil no sólo se incluye a los grupos destinatarios de las acciones para que tengan un rol activo en la definición, localización y ejecución de sus propias soluciones habitacionales, sino a los diferentes actores involucrados en la gestión habitacional: organizaciones empresarias, sindicales, organizaciones no gubernamentales de apoyo técnico, organizaciones de base, etc
 - **La disminución de los costos de las unidades construidas** a fin de aumentar la producción anual de viviendas y permitir el acceso a la población con menor capacidad económica, garantizando estándares mínimos de calidad.
 - **La diversificación de las propuestas de soluciones habitacionales.** En efecto, si bien las dos terceras partes de los hogares que tienen problemas habitacionales lo resolverían ampliando, refaccionando y/o completando su

vivienda, cuando se analiza la oferta se comprueba que sólo el 5 % corresponde a créditos para atender requerimientos de este tipo.

- ▶ **El desarrollo de una política habitacional para los sectores más pobres de la población** Las acciones de vivienda para estos sectores deben enmarcarse en una política sostenida y sostenible en el tiempo, con los marcos legales necesarios a fin de asegurar la disponibilidad continuada de recursos presupuestarios.
- **Mejorar el funcionamiento del mercado** a través de la ampliación de su cobertura reduciendo los ingresos mínimos requeridos para acceder a préstamos del sector financiero, a fin de que la acción del Estado pueda focalizarse a través de los programas de vivienda de interés social exclusivamente en los hogares de nivel socioeconómico bajo. Para lograrlo no sólo se requiere un abaratamiento de los créditos sino que el mercado ofrezca viviendas de menores costos.

Con el objeto de resolver las deficiencias de la política instrumentada y atender a las líneas prioritarias propuestas, la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano se encuentra actualmente abocada a desarrollar un programa orientado a reducir los costos de las unidades construidas a fin de aumentar la producción y permitir el acceso de la población con menor capacidad económica y un programa destinado a aumentar la cobertura del mercado de crédito mediante el subsidio a las tasas de interés con fondos públicos permitiendo la incorporación al mercado de sectores de ingresos medio-bajo.

En el primer caso, la Subsecretaría está consensuando con los organismos provinciales de vivienda la adopción de un prototipo de vivienda en los proyectos financiados con recursos FONAVI cuyo costo de construcción no supere los \$ 9.000. En

este costo no se incluye el costo del terreno ni de la infraestructura. Asimismo se prevé una cuota máxima de amortización de \$25 en un plazo de 30 años. A la fecha han iniciado proyectos de este tipo las provincias de Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, San Juan y Santiago del Estero

En el segundo, denominado Programa de Financiamiento para la Construcción y Adquisición de Viviendas, se propone un mecanismo alternativo y complementario del utilizado habitualmente con recursos FONAVI por parte de los gobiernos provinciales. La idea básica de la operatoria es que las provincias, sin perder la administración y capacidad operativa otorgada en la concreción de su política habitacional, puedan acceder a mayores posibilidades de financiamiento, multiplicando así la cantidad de soluciones habitacionales disponibles.

Las viviendas que se pretende construir están ubicadas dentro del orden de precios de hasta \$25.000 y una cuota de alrededor de \$ 170

Los aspectos financieros de construcción y financiación a los adjudicatarios se implementarán en dos etapas:

* Fideicomiso para el financiamiento de la construcción: este fideicomiso contará con el aporte por parte de los organismos provinciales de los terrenos, el compromiso de preventa mínima de las viviendas de cada proyecto y la garantía de colocar el 100% de las viviendas al término de las obras. Aporta además el proyecto de la obra, los gastos de licitación y los derechos sobre las mejoras que se incorporen. El Fondo Fiduciario creado para esta primera etapa se constituye con fondos provistos por el Banco Nación y entidades bancarias que participen. Una vez concluida la etapa de construcción, las viviendas terminadas pasan al dominio de los Institutos Provinciales de las Vivienda quienes se comprometen a transferirlas al Segundo Fondo Fiduciario que se crea para financiar al adquirente final de la vivienda.

LYDIA MABEL MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ

* Fideicomiso para el financiamiento de la adquisición de la vivienda. Tiene por objeto financiar el 100% de la adquisición de la vivienda. Se constituye con aportes de los organismos provinciales destinados a cubrir el 25% del valor de compra como subsidio a la demanda a través de las tasas de interés y con aportes del Banco Nación y entidades bancarias que participen para financiar el 75% del valor de compra. Los adquirentes constituirán hipoteca sobre la vivienda a favor de los organismos provinciales de vivienda quienes las incorporarán a este segundo Fideicomiso para posibilitar su securitización.

A la fecha han firmado convenio de adhesión a este programa las provincias de Catamarca, Cahco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego

Finalmente se han iniciado las negociaciones con el BID para desarrollar un Programa de Vivienda y Reactivación Económica con los siguientes los siguientes componentes:

- Subsidio directo a la demanda individual de vivienda nueva: el valor del subsidio estará dentro de un rango del 20 al 30 % del valor total de la vivienda, el cual se estima entre \$ 20.000 y \$ 35.000, para viviendas entre 35 y 65 m². El subsidio se entregará mediante un “voucher” en el momento de la escrituración del inmueble. Las familias elegibles deberán contar con un ingreso mensual de entre \$ 700 y \$ 1.200 y un monto de ahorro mínimo, pudiendo de este modo acceder a un crédito bancario aquellas familias situadas en el escalón inmediato inferior a las que hoy acceden.
- Financiamiento de soluciones habitacionales a la demanda organizadas: las entidades de la sociedad civil organizaran grupos de familias elegibles, canalizando la demanda de soluciones habitacionales. Las viviendas tendrán una superficie del orden de los 30 m² y un costo no superior \$ 9.000. El componente contempla también los costos del

EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL Y DE LA POLÍTICA...

completamiento de infraestructura así como los de la escrituración a favor de las familias beneficiarias.

Las organizaciones de la sociedad civil desarrollaran los proyectos a financiar, aplicando también los criterios de selección de beneficiarios, participando en el seguimiento de la ejecución de las obras y en la asistencia a las familias. El grupo interesado deberá contar con un proyecto y terreno propio, el que podrá ser provisto por el municipio, quien gestionara la operación.

La inversión total del Programa será de US\$400 millones de los cuales US\$ 180 millones serán aportes del BID, US\$ 65 millones aportes del Gobierno Nacional y US\$ 155 millones del sector privado.