



Raposo Isabel

Cafarell Sonia

Brun Peña Claudia

Barbagallo Patricia

Instituto de Investigaciones Económicas- Escuela de Economía-FCEyE-UNR.

LA SITUACIÓN HABITACIONAL Y LA INVERSIÓN EN PLANES DE VIVIENDA SOCIAL. NUEVAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL SECTOR.

INTRODUCCIÓN

La falta de acceso a una vivienda digna en la Argentina es hoy una realidad que se ha convertido en uno de los principales desafíos para las políticas públicas a futuro. No sólo los hogares de menores ingresos resultan afectados por esta condición; también las clases medias ven restringido este derecho por múltiples factores que operan como limitantes; con frecuencia hay que buscarlos no sólo en las restricciones al crédito hipotecario u otras líneas de financiamiento, sino además en la informalidad, la desocupación y los bajos salarios que condicionan la accesibilidad de quienes "demandan" la vivienda.

El Estado Nacional mantiene desde hace muchos años a esta parte, una marcada presencia en el mercado de la vivienda social a través de una estructura institucional específica a la cual no han sido ajenas las provincias, y en los últimos años también los municipios. El mercado de la vivienda da cuenta de esta intervención, ya sea a través de tasas subsidiadas o líneas de créditos especiales, regulación de los alquileres visto desde un enfoque de demanda o bien, actuando desde la oferta en el sector mediante la provisión de unidades terminadas y/o soluciones habitacionales de modo de atender el déficit en el sector.

La participación pública describe un comportamiento que puede diferenciarse a través de los cambios en la política habitacional del país, reconociendo etapas y variantes en la aplicación de estrategias y renovados instrumentos a través del tiempo. Los últimos veinte años están signados por la descentralización de fondos a las provincias (recursos FONAVI), tercerización y desmembramiento de las estructuras centrales, en tanto las provincias asumieron nuevas responsabilidades en el diseño y ejecución de los planes de viviendas. El proceso se "revirtió" en parte tras la crisis del año 2002, cuando el Gobierno Central retoma el rol de orientador de los recursos y define el Programa Federal de Vivienda-PFV donde, a diferencia de una etapa anterior, aumenta su injerencia en la determinación de lineamientos y destino de los recursos.

Los resultados que devienen de la aplicación de la política habitacional en el país parecen ser insuficientes en el conjunto, si se los analiza a la luz de la información reciente que arroja el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. En base a los datos provenientes del mismo se pueden identificar respuestas dispares en el país (por regiones, por provincias, por condiciones sociales, por características de la demanda, etc.) En el conjunto, el déficit habitacional (cuali-cuantitativo) ofrece una lectura preocupante en tanto se vuelve indispensable reorientar la política del sector si lo que se pretende es revertir una situación "crónica" a la cual no se le ha encontrado de momento una vía de retorno. Se necesitan respuestas diferentes a nivel de estrategias y líneas de trabajo que coordinen y complementen los esfuerzos y acompañen una demanda social cambiante.



La provincia de Santa Fe no es ajena a esta realidad. Si bien su situación habitacional no es de las más graves en el país; la demanda de vivienda va en aumento, pese a tener un crecimiento poblacional bajo, cuyo promedio está por debajo de la media nacional. Las soluciones hasta el momento parecen ir por detrás de las necesidades reales: problemas de titulación, gran cantidad de asentamientos irregulares, procesos migratorios hacia las grandes ciudades, insuficiencia de recursos, serias limitaciones (cuando no imposibilidad) de muchos sectores sociales de acceder al crédito, entre otros.

En base a la construcción de un breve diagnóstico de la situación habitacional que permita definir como ha sido la dinámica poblacional y en base a ello calificar el déficit de vivienda actual, tanto a nivel del total del país como de Santa Fe (provincia) en particular, es objetivo de este trabajo evaluar la implementación de las políticas orientadas a atender la demanda de vivienda social y los resultados alcanzados en los últimos 10 años. En base a estos resultados se analizarán los cambios recientes de estrategia que derivaron en la definición de nuevos planes y lineamientos políticos en el sector; ello permite anticipar posibles dificultades que deriven de la implementación y reconocer debilidades y falencias en cuanto a la atención de la demanda actual.

2. EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA COMO DEMANDA ACTUAL

Históricamente, la política pública de vivienda se formuló según el criterio de "vivienda deficitaria" y no por el de "vivienda adecuada", lo que plantea un problema en las respuestas que se han dado a esta problemática. La vivienda deficitaria está determinada por la calidad y resistencia de los materiales de techos, pisos y paredes de cada vivienda, a la par que por carencias en el plano de los servicios básicos, el ambiente, entre otras. Contrariamente, en línea con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, una vivienda adecuada supone la seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad con espacio adecuado, seguridad física y principios de higiene), asequibilidad, lugar adecuado y respeto por la identidad cultural (Zavalía R, 2012).

La disponibilidad de vivienda no sólo es una respuesta a la necesidad humana de contar con un modo de vida apto para mantener condiciones de seguridad y atención de necesidades inherentes a tal condición, sino además un derecho humano a garantizar con rango constitucional en el país (y por tanto reviste carácter universal). Más allá de su importancia social, la vivienda es esencialmente en el plano económico un bien de uso y como tal integra un mercado de transacciones donde oferta y demanda interactúan, pero donde la participación del Estado resulta fundamental para regular y evitar marcados desequilibrios.

La sociedad argentina demuestra mantener un especial apego por la condición de propietario del bien (condición que se mantiene en el 70-75% de "los hogares"); ésta cifra resulta similar a la que se observa en sociedades desarrolladas (como EEUU) donde el acceso al crédito, la disponibilidad de subsidios o los incentivos para la compra de unidades suelen ser mayores que en este caso. (Cuenca y Moya, 2010; 3) En la actualidad, no se desconoce que existe también cierta tendencia a ver la vivienda como una forma de mantener – e incluso garantizar- capital por parte de algunas familias (en cuyo caso se concibe a su construcción ya no como un bien del uso- sino como bien de cambio.

El acceso a la vivienda ofrece otro aspecto conflictivo: no cumple acabadamente su rol si no se la concibe integrada a un medio determinado que es el que la contiene y le brinda el entorno con infraestructuras y equipamientos garantizados que le permiten disponer de los servicios y la contención ambiental del medio. Es decir, la consideración de la vivienda difícilmente pueda darse desvinculada de lo que se reconoce como el hábitat, que la contiene y referencia en cuanto a la definición de políticas para el sector.



En la agenda de problemas sociales que enfrenta el gobierno, la vivienda se ha convertido en un tema prioritario. Argentina es esencialmente un país urbano por lo cual la problemática habitacional se ha concentrado fuertemente en estos ámbitos, esta afirmación no desconoce que hay un marcado déficit de viviendas en zonas rurales. (Se estima que un 90% de la población nacional reside en áreas urbanas en tanto el 80% del déficit habitacional se focalizaría en estos espacios). La carencia de vivienda adecuada que afecta a importantes segmentos de la sociedad - los más desprotegidos incluidos en los niveles de población en estado de pobreza e indigencia- da cuenta de la falta de respuestas efectivas en estos años y plantea la necesidad de políticas públicas específicas en el segmento de la vivienda social (atención de hogares con ingresos medios y bajos) para tratar de restablecer cierta cuota de equilibrio y cubrir parcialmente el déficit habitacional. El desafío es diseñar una política integral que articule diferentes actores, mecanismos y estrategias para el abordaje de la problemática de la vivienda y el hábitat.

2.1 Tendencias y etapas en la Política Habitacional.

Se pueden señalar etapas y políticas diferenciadas en el tratamiento de la problemática habitacional en la Argentina. Promediando el siglo XX, con la construcción del "Estado benefactor", el sector público cumplió un papel activo en el mercado de la vivienda en el país, intervención que fue acompañada con la asignación de importantes recursos en el orden nacional durante la etapa peronista junto a la revalorización de ciertas instituciones como el Banco Hipotecario Nacional o la creación de la Secretaría de Vivienda- responsable de ejecutar los distintos lineamientos políticos en la materia durante la década del 60.

Sin embargo fue en 1972 cuando la cuestión habitacional cobra real impulso tras la sanción de la Ley FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda). Esta iniciativa inicialmente se financió con aportes salariales, y posteriormente con impuesto a los combustibles, siendo su distribución en base a coeficientes fijos por Provincia.

Las decisiones de política de vivienda se toman de forma centralizada a nivel nacional, sólo permitiéndose a los Estados subnacionales - que organizaron sus Institutos u organismos específicos en el área- a tener limitados niveles de injerencia en la ejecución de las directrices nacionales que establecían cuestiones como la localización de las intervenciones, la población objetivo y el diseño de los programas (Cuenca y Moya, 2010; 13)

En los años 90, fue la necesidad de superar la crisis del Estado por salir del endeudamiento y solucionar la falta de recursos en el sector, lo que condujo a la sanción de una nueva Ley nacional (Nº 24130) por la cual se descentraliza la toma de decisiones y se delegan las facultades del Estado en la materia en favor de las Provincias. De allí en más, estas contaron con la posibilidad de administrar los fondos y era la Nación por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) quien debía auditar el Fondo aunque sin posibilidades de intervenir sobre las partidas y su destino, responsabilidad exclusiva de las gobernaciones. (Los coeficientes de distribución quedaron establecidos en la Ley 24464/95 donde se disponía, además, el reajuste de los coeficientes en la norma pese a que con el tiempo se mantuvieron los originales.¹ A los fondos nacionales, se sumaron los aportes de las pro-

¹ El FONAVI se integra mediante un porcentaje del Impuesto a los Combustibles líquidos (Art.18º Ley 23.966 y modificatorias), a los que se adicionan los recuperos de las inversiones y los propios aportados por las jurisdicciones. Las transferencias de fondos a las provincias son automáticas, distribuyéndose, a medida de su acreditación, conforme los coeficientes de distribución determinados en el Art. 5º Ley 24.464. Estos coeficientes se encuentran sujetos a reajuste cada 2 años, de acuerdo a la evaluación que sobre su correcta aplicación debe efectuar



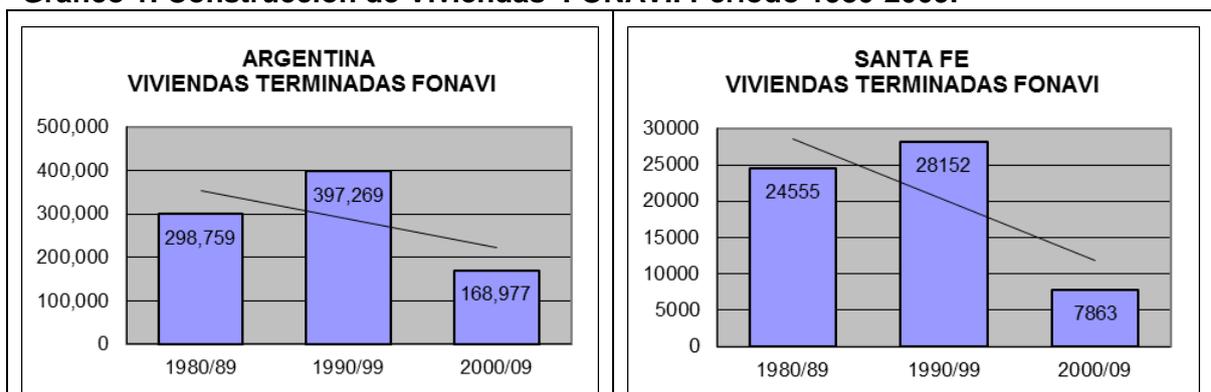
pias provincias y el recupero de los créditos. La efectividad en el uso de los recursos resulta mayor durante esta etapa de descentralización FONAVI (años 90) que en la instancia anterior. Es interesante notar como la estructura y los criterios de distribución de los fondos se modifican al igual que los resultados alcanzados en la práctica. Algunas evaluaciones indican que, más allá de la descentralización de recursos, hubo cambios vinculados a la reorientación del sistema, perdiendo peso la producción de conjuntos masivos en favor del crédito individual, y la compra, construcción o mejoramiento de viviendas (Cuenya, 2000); también resultó evidente la "reducción del poder de la patria contratista" en favor de los usuarios.

Los resultados concretos hablan de un mayor número de unidades por año, importante recupero de inversiones, avance en la escrituración de unidades y contribución a la generación de empleo. No obstante ello, no se pueden omitir que había marcadas diferencias entre jurisdicciones, poca descentralización al interior provincial y escasa diversificación en las operatorias. Se planteó, además, ciertos niveles de conflicto de poder que no sólo tenían que ver con el manejo de los fondos, sino además con la responsabilidad del Estado en cuanto a garantizar un derecho social.

En esta instancia se privatizó el Banco Hipotecario Nacional y se creó el Sistema Federal de Viviendas, en tanto el Consejo Nacional de Vivienda, integrado por todas las Provincias, actúa como órgano consultivo, asesor y de intercambio de experiencias entre las mismas, coordinando acciones, proponiendo pautas o sugiriendo estudios, entre otros temas.

La pos convertibilidad define la contracción de recursos y la producción de unidades se redujo a la mitad; en parte los fondos ya se venían disminuyendo en esos años y fue con la crisis del 2001 que se autorizó a las provincias a hacer uso parcial de las partidas para cubrir el déficit en otras áreas (se justificaba la medida en la emergencia económica, pasando a ser fondos de libre disponibilidad)². La crisis golpeo duramente las posibilidades del sistema al punto que en el año 2004 el FONAVI deja de ser el eje estructural de la política habitacional en el país en tanto sólo representaba el 30% de los recursos asignados a vivienda (Ver Gráfico 1) y resigna el lugar que ocupa el Programa Federal de Vivienda- PFV.

Gráfico 1. Construcción de Viviendas FONAVI. Período 1980-2009.



Fuente: Ministerio de Planificación. SSDUyV.

el Honorable Congreso de la Nación, (SSDUyV).

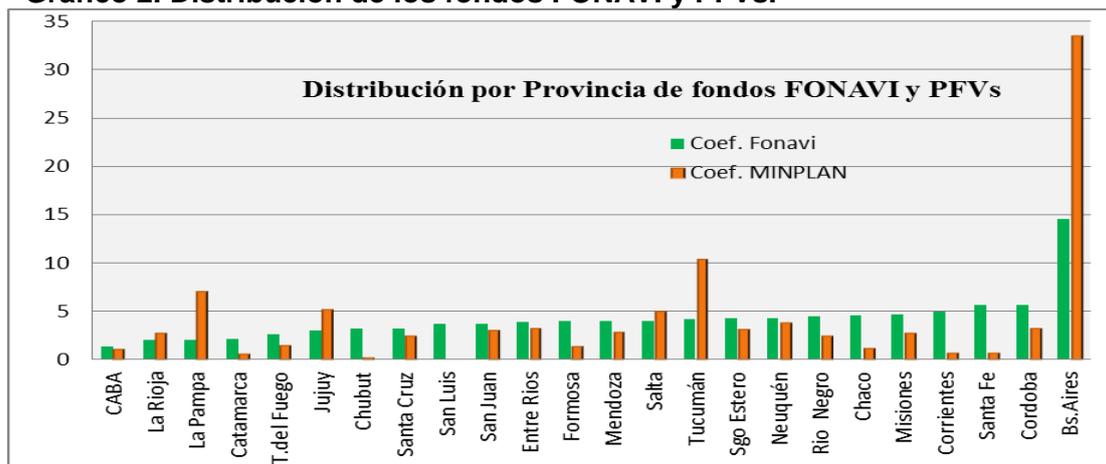
² Los fondos FONAVI se redujeron sensiblemente y en forma paulatina. Inicialmente representaban el 0,78% del PBI en los 80, en 1990 eran el 0,63%, y cayeron en 1999 al 0,47%, para finalmente contraerse en el período 2001-2004 al 0,34% del PBI, perdiendo el carácter de asignación específica al declararse la libre disponibilidad de los fondos. (Fernández Wagner, 2011; 62)



La entonces Secretaría de Vivienda Urbanismo pasó desde la órbita de la Presidencia de la Nación a depender del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Este hecho junto a la Reactivación FONAVI pusieron en marcha nuevas líneas y programas orientados no sólo a la solución del déficit habitacional de los sectores de menores ingresos y de las regiones con mayores carencias habitacionales en el país, sino a impulsar la reactivación económica mediante la construcción y generación de empleo.

El cambio de Programa no fue inocuo ya que implicó dar marcha atrás en cuanto a la descentralización iniciada una década atrás, fijando ahora el Gobierno nacional el tipo de operatoria y destino del dinero. Las asignaciones dejaron de ser automáticas para decidirse anualmente en base a la discusión presupuestaria y posterior adjudicación a las provincias y/o municipios. También se dio participación a distintas ONGs y otras organizaciones sociales en parte del manejo de los recursos, En la última etapa de la posconvertibilidad se modifica la distribución territorial de los recursos con los PFVs, concentrándose mayor cantidad de planes y recursos en las provincias más pobres (mayor % de NBI ubicadas en el NEA y NOA) en tanto otros estados provinciales como Santa Fe, resultaron marginados del reparto. La gran beneficiaria de estos fondos resultó ser la Provincia de Buenos Aires- Gráfico 2 (Capello y Galassi, 2011:16)

Gráfico 2. Distribución de los fondos FONAVI y PFVs.



Fuente. Elaborado en base a datos de IERAL Monitor Fiscal N°19.

Los Planes Federales no están regulados por Ley, sino que dependen de la voluntad del Ejecutivo que distribuye los fondos en forma discrecional con enormes desigualdades entre las diferentes jurisdicciones. Financiados con fondos del Tesoro nacional, reúnen un conjunto de Planes diferenciados que atienden distintos segmentos de población y demandas particulares respecto al hábitat en distintas regiones del país.

Se puede identificar una apertura importante de los mismos mediante distintas líneas que atienden o complementan en algún caso los ya existentes. Entre ellos: el *PFREACT I Y II*: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II ; *PFSH*: Programa Federal de Solidaridad Habitacional; *PFCV*: Programa Federal de Construcción de Viviendas; *PFPCV*: Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas; *PFMV*: Programa Federal Mejor Vivir; *PFEH*: Programa Federal de Emergencia Habitacional; *PROMEBA*: Programa Mejoramiento de Barrios; *PROPASA*: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico; *PROSOFA I y II*: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II; *CARITAS*: Programa de Viviendas Cáritas; *HABITAT*: Programa de Asentamientos Irregulares Rosario; y *FONAVI*: el Fondo Nacional de la



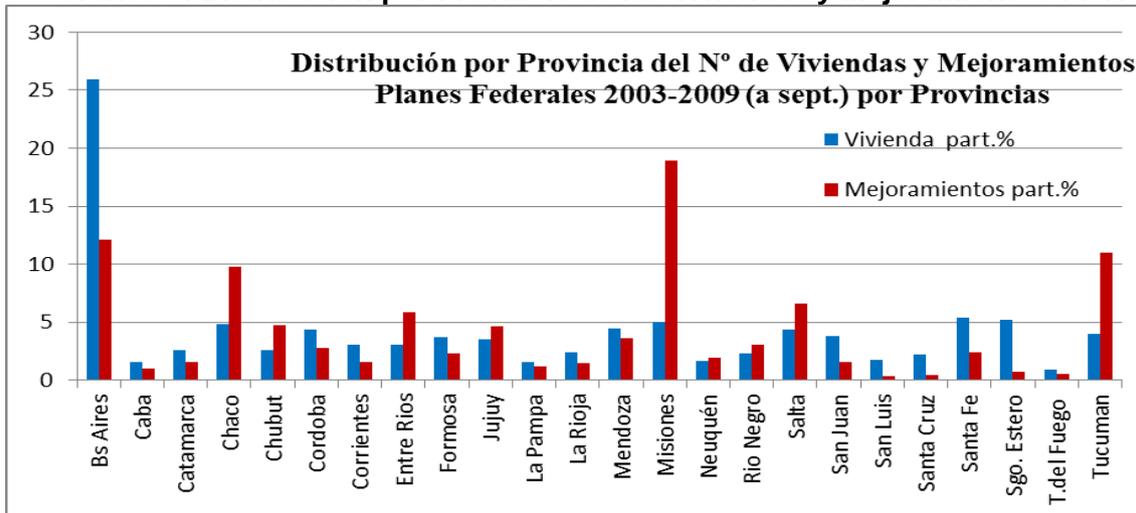
Vivienda, tradicionalmente bajo el manejo de las Provincias. Las viviendas terminadas en el país con estos planes en el período Mayo 2002 y septiembre 2009 han sido 258.138 unidades. (Cuadro II) Dichos valores son comparables con los promedios de las dos décadas anteriores.

Cuadro II. Estado de Avance en Soluciones Habitacionales (viviendas + mejoramientos) Período Mayo 2003- Septiembre 2009

	Viviendas			Mejoramientos		
	Terminadas	Ejecución	A Iniciar	Terminadas	Ejecución	A Iniciar
Total País	258138	133342	44537	212319	99435	19491
Santa Fe	16860	4298	2394	5736	2144	191
Part. %	6,53%	3,22%	5,38%	2,70%	1,01%	0,09%

Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.- SSDUyV.

Gráfico 3. Distribución por Provincia de las Viviendas y Mejoramientos-PFV.



Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.- SSDUyV.

3. LA SITUACIÓN HABITACIONAL EN EL PAIS.

El último Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 permite señalar cambios poblacionales que llevan a replantear algunos principios en cuanto a política habitacional. Si bien hasta el momento se disponen de resultados parciales, estos son suficientemente significativos en cuanto a la evolución de algunas variables claves para tener en cuenta en la redefinición de políticas nacionales en el sector. (Cuadro I).

Cuadro I- Algunos valores censales y su evolución en el período 1991-2010-

	Población	Hogares	Viviendas (habitadas)	Tamaño Hogares	Propietario Viv.+ terreno	Inquilinos
Año 1991	32.615.528	8.927289	8.518.267	3,6		
Año 2001	36.260.130	10.075.814	9.712.661	3,6	7.115.508	1.122.208
Año 2010	40.117.096	12.171.675	11.317.507	3,3	8.240.293	1.960.676
Var 90-01	11,2%	12,9%	14,0%	-----		
Var 01-10	10,6%	20,8%	16,5%	-----	15,8%	74,7%

Fuente: Elaborado en base a INDEC- CNPyV. 2010 Resultados Definitivos.



Los cambios en el país acompañan una tendencia que se observa marcadamente en muchos países centrales, como es en el caso de distintos países europeos (Trilla, 2005), siendo inequívoca esta tendencia en la evolución -en el último decenio- para el caso argentino. Algunos de los cambios más significativos que señalar son:

a. El bajo crecimiento poblacional que a nivel nacional estuvo en el orden del 10,6% en diez años, incluso siendo menor en este período su crecimiento de un corte anterior a la vez que marcadamente heterogéneo, resultando reforzada la concentración poblacional del Gran Buenos Aires, el conjunto de las provincias Patagónicas y otras (como Misiones, La Rioja y Salta), en tanto fue sensiblemente menor a la media en el resto de la región pampeana (casos de Santa Fe y Córdoba).

b. Otra información relevante es el aumento en el número de hogares, cuya tasa de crecimiento casi duplica la tasa de crecimiento poblacional del último decenio y está muy por arriba de la tasa de aumento del número de viviendas. Por otra parte, el tamaño medio de los hogares se redujo respecto al último período inter censal, indicando mayor participación de aquellos formados bajo otros criterios y pautas sociales. Existe una nueva conformación de hogar a considerar que puede incluso replantear la necesidad de seguir pensando cada hogar - alejado ahora de la idea de familia nuclear- a partir de una vivienda independiente.

c. Tercero, la pirámide poblacional resultante al 2010 indica que se está en presencia de una reducción "dramática" de los segmentos más jóvenes de la población que conviven con el aumento de los grupos de mayor edad, lo que indica un "envejecimiento" poblacional donde dominan las mujeres y aumenta la esperanza de vida.

d. Respecto al régimen de tenencia de las viviendas, y pese a la persistencia de la condición de propietarios que domina en lo absoluto, el aumento de la participación de los inquilinos es notable, incrementando su número en casi el 75% en una década. Nuevas pautas culturales, relaciones familiares inestables y diferentes realidades económicas favorecen la modalidad de locación.

e. Finalmente, existe una alta participación en el total del número de viviendas desocupadas, que promedia el 20% a nivel país. (2,5 Mills. de viviendas sin ocupar al 2010 sobre un total nacional de 13,8 Mills.). Esta realidad se acentúa en algunas provincias que disponen de un amplio parque de unidades, muchas de las cuales se destinan a la actividad del turismo.

3.1 Necesidades y limitaciones en la atención del problema.

En el país la producción del hábitat y la vivienda se da a través de tres instancias: el subsistema público (provincial del FONAVI y nacional de los PFVs), el subsistema privado formal que opera bajo reglas de mercado (que hoy construye para la demanda de los segmentos de mediano- alto poder adquisitivo e incluso para quienes ven la vivienda como un bien especulativo) y, el subsistema social, que funciona en el circuito del mercado de suelo informal y/o se maneja bajo las opciones de autoconstrucción, y o escasa asistencia técnica y problemas de encuadre municipal, dependiendo del sector productor de materiales más concentrado para definir su dinámica de actividad. (Fernández Wagner, 2011)

Para trabajar un diagnóstico habitacional se necesitan conocer una serie de características como la proporción de hogares residentes y la cantidad de viviendas disponibles, clasificación por tipos de unidades y condiciones de las mismas, la composición por cuartos, los



equipamientos, los tipos de materiales de construcción y acabados, la composición de los núcleos familiares, los niveles de hacinamiento, entre otros. El CNHPyV 2010 permite definir a través de los primeros resultados definitivos, categorías de hogares deficitarios según las condiciones de las viviendas en que residen (ver Cuadro III).

Cuadro III. Total Viviendas particulares habitadas por tipo - CNPyV 2001 y 2010.

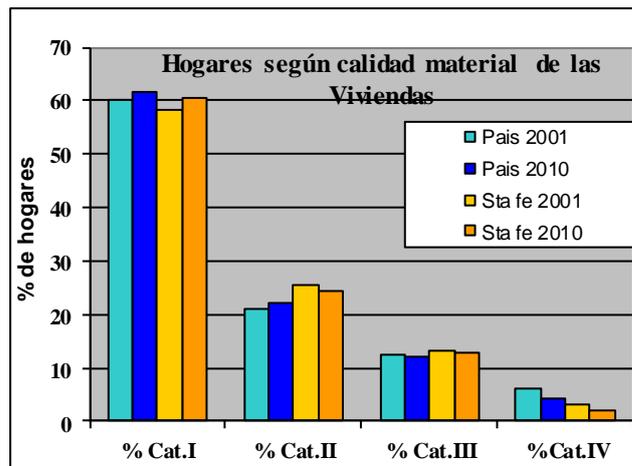
Tipo de vivienda	Santa Fe				Total País			
	2001		2010		2001		2010	
	Totales	%	Totales	%	Totales	%	Totales	%
Casas A y B.	707604	83,6	873314	85,4	7528573	77,5	8930534	78,9
Rancho	13386	1,6	14047	1,4	217281	2,2	174920	1,5
Casilla	16004	1,9	13316	1,30	266322	2,7	202310	1,8
Departamento	104792	12,4	116890	11,4	1579569	16,3	1896124	16,8
Pieza/s en inquilinato	2358	0,3	2724	0,3	72291	0,7	67765	0,6
Pieza/s en hotel / pensión	799	0,1	1128	0,1	24278	0,2	22802	0,2
Local no constr.hab.	1344	0,1	1357	0,1	20492	0,2	18370	0,2
Vivienda móvil	262	0,0	266	0,0	3855	0,0	4682	0,0
Total Viv. ocupadas	846549	100	1023042	100	9712661	100	1131750	100
							7	

Fuente: Dirección de Políticas Habitacionales en base a CNPyV2001-10. INDEC

- 1- *Irrecuperables*, también clasificadas según se consideren como "ranchos", "casillas", "locales no construidos a los fines habitacionales" o "viviendas móviles";
- 2- *Recuperables*: aquellas "casas clasificadas como que sufren alguna deficiencia" y la "pieza de inquilinato", es decir aquellas que con mejoras se rescatan como aceptables, o bien requieren ampliación, por hacinamiento por cuarto en unidades buenas.
- 3- Aceptables, en buen estado de habitabilidad. Comprende casas "A" y departamentos.

La información censal indica que la tipología dominante es la casa con casi un 80% del total de las unidades de vivienda del país, llegando la cifra a más del 85% en Santa Fe. Como contrapartida, los ranchos y casillas tienen una participación a la baja, tanto en el país como a nivel provincial.

Gráfico 4. Clasificación de Hogares País y Santa Fe según Calidad material de la Vivienda, según CNPyV 2001 y 2010.



Fuente: Construido en base a INDEC- CNPyV 2001- 2010.

CALMAT I: materiales resistentes y sólidos en todos los componentes (pisos, paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación.

CALMAT II: materiales resistentes y sólidos en todos los componentes pero faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de ellos (pisos, paredes, techos).

CALMAT III: materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos ellos, o bien tienen techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso; o paredes de chapa o fibrocemento.

CALMAT IV: materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes.

Otra forma de clasificar las viviendas se da en función del llamado Índice de Calidad de Materiales (INCALMAT). Tomando en cuenta el parque habitacional se reconoce que al año 2010 existe un total de 60% de las viviendas en condiciones aceptables (CALMAT I) en tanto las viviendas consideradas como irrecuperables (CALMAT 4), estarían reduciéndose en los últimos años. De acuerdo al Gráfico 4 anterior, se puede afirmar que hay relativa estabilidad en cuanto a la composición del parque de viviendas en los últimos 10 años.

En el conjunto, Santa Fe mantiene una estructura "similar" al promedio nacional, y también sostiene en su evolución el comportamiento que demostró haber tenido una década atrás. Sólo importa mencionar una ligera variación a la baja de las viviendas CALMAT IV – irrecuperables- en tanto crecieron ligeramente las viviendas CALMAT II y III- a recuperar.

4. UNA APROXIMACION AL DÉFICIT HABITACIONAL ACTUAL.

La definición de déficit habitacional hace referencia como concepto genérico a la falta de acceso por parte de las familias a una vivienda de calidad razonable. En el caso de la Argentina, como en la mayoría de los países de América Latina, a juzgar por la elevada tasa de propiedad del 70.6%, gran parte de la problemática se centra en la calidad de las viviendas, que muestran serias deficiencias en términos de materiales de construcción y de servicios básicos de infraestructura. (Cristini y Moya, 2004).

Tradicionalmente al analizar el déficit desde una perspectiva de política habitacional, se distingue entre dos tipos diferentes de problemas que atender.

a) El *déficit cuantitativo* es entendiendo como la escasez o faltante de viviendas, es decir el número de nuevas unidades que deben incorporarse al parque habitacional para que todos los hogares accedan a una vivienda propia definida como adecuada. Una aproximación usual es considerar en primera instancia, esencialmente, al conjunto de viviendas irrecuperables, que se aproxima considerando aquellas unidades clasificadas como CALMAT IV); a esta, cantidad se debe adicionar la diferencia entre número de hogares y el número de viviendas para aproximar un cálculo más real de la faltante numérica.

b) Por otra parte el *déficit cualitativo*, definido como el conjunto de viviendas a mejorar, ampliar o completar, se constituye a partir de las viviendas de condición precaria aunque recuperables en calidad constructiva y/o sin acceso a servicios básicos (clasificadas como CALMAT II y III), cantidad a la que se suma habitualmente el número de unidades de viviendas



que (con excepción de las irre recuperables) registran altos índices de hacinamiento (más de 2 habitantes por cuarto)

En un intento de aproximación al cálculo del déficit habitacional, diferenciando ambas categorías de déficit, y siguiendo con la metodología utilizada en otras determinaciones oficiales³, se tomaron como base los datos del CNPyV 2001 y 2010 para la llegar a una determinación en este trabajo.

Se considera en este caso como déficit cuantitativo primario al total de viviendas clasificadas bajo el índice CALMAT IV (consideradas irre recuperables) al que se adicionó la diferencia entre el número de hogares y la cantidad de viviendas. Para obtener el déficit cualitativo se toman bajo consideración las viviendas precarias recuperables considerando incluyendo sólo las clasificadas como índice CALMAT III (se excluyen las de CALMAT II) para sumar las situaciones de hacinamiento (que dada la clasificación de la información se toman en cuenta las que están en un rango de hacinamiento más de 3, es decir lo que se llama "Hacinamiento crítico". Los datos correspondientes al calculo del "Déficit Cuantitativo I" en el último censo permiten observar que ha disminuido en relación al censo anterior la cantidad de viviendas irre recuperables, tanto a nivel nacional (-16.3%) como en la Provincia de Santa Fe (-23.1%). Ese es un dato auspicioso, contrapuesto al otro componente del "Déficit Cuantitativo II" que ha tenido un comportamiento opuesto con un notable crecimiento del número de hogares, muy por arriba del aumento del número de viviendas (Ver Cuadro IV)

Cuadro IV. Evolución del Déficit Habitacional. Total país y Santa Fe

	2001	2010	Variación
Déficit Habitacional país			
Déficit cuantitativo I	615.139	514.701	-16,3%
Déficit cuantitativo II	976.103	1.368.869	40,2%
Déficit cualitativo I	1.268.938	1.465.274	15,5%
Déficit cualitativo II	1.750.558	1.946.188	11,2%
Déficit Habitacional Santa Fe			
Déficit cuantitativo I	26,738	20,550	-23.1%
Déficit cuantitativo II	52,321	95,958	83.4%
Déficit cualitativo I	114,685	133,528	16.4%
Déficit cualitativo II	150,787	166,370	10.3%
Fuente: INDEC- Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y 2010			

Observaciones:

Déficit cuantitativo I – Viviendas Calmat. IV

Déficit cuantitativo II - Viviendas Calmat. IV + Diferencias entre hogares y viviendas

Déficit cualitativo I - Viviendas Calmat. III

Déficit cualitativo II - Viviendas Calmat. III + Hacinamiento crítico (+ de 3 personas x cuarto)

En la Nación se eleva el déficit habitacional un 40,2 % en referencia al censo anterior con un faltante de 1.368.869 de viviendas. En la Provincia, el incremento del Déficit Cuantitativo II es mucho mayor, llegando a representar el 83,4% con respecto al censo anterior y mostrando una faltante de 95.958 viviendas en la Provincia. Los cambios en la composición y la estructura de las familias en los últimos años se traduce en mayor cantidad de hogares aunque de tamaño más reducido en cuanto a su composición media, siendo frecuente encontrar dificultades para llegar a cubrir los costos de unidades independientes, por lo que es común que se compartan en muchos casos la unidad de residencia en origen.

³ Según los criterios y la metodología utilizados desde la década del 80 por la hoy Sub Scretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (Referenciado en Seduv-Quilmes, 2007.)



En relación al "Déficit Cualitativo I" el número de viviendas Calmat. III aumentó en el período inter censal el 15,5% a nivel nacional y el 16.4 % en la provincia, en tanto el hacinamiento se elevó en el período el 11,2 y 10.3 respectivamente en Nación y Provincia. Se totaliza de este modo un Déficit Cualitativo II para el país de 1.946.188 viviendas y para Santa Fe de 166.370 hogares. El mayor peso del problema de calidad respecto de la cantidad de viviendas plantea la necesidad de políticas que permitan mejorar sustancialmente las condiciones de habitabilidad y/o complementar superficies.

5 GESTIÓN DEL DÉFICIT. LAS RESPUESTAS RECIENTES EN SANTA FE.

En los últimos años, la política habitacional santafesina ha transcurrido más allá de la administración de los recursos y la ejecución de planes de viviendas, en tratar de paliar el déficit habitacional a través políticas orientadas hacia la problemática de la vivienda social, particularmente focalizando los esfuerzos en lo que se entiende son aquellos hogares con recursos insuficientes para atender el problema. Esto deriva sin duda en la necesidad de reconocer y atender una demanda cambiante, compuesta por grupos de población diferenciados y necesidades diversas. Segmentar la demanda, ofrecer alternativas y administrar los escasos recursos en un marco de gestión "acotado" por la nueva realidad nacional, fue el desafío que debía enfrentar la Provincia en este tiempo.

En este contexto la Provincia de Santa Fe participó del Programa Federal de Vivienda mediante un cupo adjudicado de 9000 unidades, gran parte de las cuales se comenzaron a ejecutar en tiempo. No obstante el número, parte de estos programas tuvieron problemas de instrumentalización en los práctica dificultades que se tradujeron en obras demoradas por falta de pago de los certificados, viviendas sin entregar por falta de contratación de las infraestructuras necesarias y algún número menor de unidades usurpadas o con riesgo de serlo.

Por otra parte, una importante cantidad de viviendas entregadas en años anteriores presentaban irregularidades de dominio que eran motivo de reclamo permanente por parte de los beneficiarios que no accedían a la escritura de su vivienda por responsabilidad del Estado, a la vez que muchos barrios habían sido construidos en terrenos que no tenían plena factibilidad y no siempre se respetaban las condiciones mínimas necesarias de manera que la titularización se hacía dificultosa. Otro de los problemas que se le presentaban a la DPVyU era el alto grado atraso en el recupero de los planes de vivienda social como así también el bajísimo valor de las cuotas abonadas, consecuencia del financiamiento a largo plazos (hasta 40 años en algunos planes) con bajas o nulas tasas de interés y que no contaban con ningún tipo de ajustes, haciendo que se licuaran en el tiempo.

Desde el punto de vista presupuestario, se habían acumulado en la Provincia abultados montos no utilizados por la falta de ejecución de parte de los recursos FONAVI, producto de la superposición de los fondos recibidos de las primeras partidas del Plan Federal de Viviendas, las que eran de ejecución obligatoria (por lo que se les dio prioridad de uso). Esta reserva de fondos fue la que permitió en años recientes cubrir el faltante por partidas demoradas desde la Nación correspondientes al PFV.

El manejo racional de los fondos permitió a la Provincia sortear la fuerte caída de recursos percibidos, ya que si se hubiesen distribuidos los recursos de los PFV. respetando los coeficientes del FONAVI, en estos últimos 3 años Santa Fe hubiese recibido como mínimo \$650 millones más de lo que efectivamente percibió (Fundación Apertura, 2011). En este contexto



general, se fijan en los últimos años, cambios en los lineamientos del Gobierno mediante nuevos ejes de acción:

5.1- Ejecución de planes y criterios de selección de los beneficiarios.

Otra forma de estimar el déficit habitacional de Santa Fe es a partir del Registro Único de Inscripción Permanente (RUIP). En la actualidad 117.231 familias se encuentran inscriptas como posibles beneficiarias de una vivienda social de cualquier operatoria que ejecute la DPVyUD. Del análisis de las familias inscriptas surgen algunos elementos que permiten distinguir las características de la demanda provincial, como:

- a.- Desde el punto de vista de la distribución geográfica se observa gran concentración en los nodos Santa Fe y Rosario, configurando ambas ciudades el 75% de la demanda.
- b.- Sólo el 4,23% de las familias inscriptas en el RUIP declaran ser dueñas de un terreno sobre el cual construir su vivienda; ello pone de manifiesto la problemática del acceso al suelo a la hora de resolver la construcción.
- c.- Respecto al ingreso de las familias demandantes un 17% de ellas no cuenta con ingresos demostrables, en tanto un 69% tiene un ingreso mensual de hasta \$ 3.000, dejando a la vista que el problema golpea duramente a los grupos de menores ingresos.

Hasta la descentralización de los recursos FONAVI mediante el Pacto Fiscal en 1992, la metodología de adjudicación se regulaba mediante Resoluciones de la ex Secretaría de Vivienda en el marco de la Ley N° 21.581. Las reglamentaciones promovían la constitución de un *Registro Único Permanente* como base de datos a la vez que establecían como metodología de adjudicación el sistema de *Puntaje*. Con la descentralización del FONAVI cada jurisdicción optó por aplicar diferentes sistemas.⁴

En Santa Fe es la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) quien lleva adelante el RUIP, actual base de datos por localidad que reúne los interesados en acceder a una vivienda. Ante el lanzamiento de un Plan, la localidad beneficiaria tiene obligación de publicar la obra y convocar a inscripción o actualizar los datos (si habían realizado trámite previo).⁵ Dentro del listado de postulantes se cumple por ley con cupos predestinados a ciertos sectores de la sociedad. Ellos son: a) de hasta un 20% para la policía, por Dec. N° 0703/05; b) de hasta un 10% para UOCRA (Unión Obrera de la Construcción) por el "Acuerdo Marco para Trabajadores de la Construcción- PFCV. Diciembre 2005, y c) de hasta un 5% para los discapacitados motrices.

⁴ En Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, los Registros son **Totales y Permanentes**; en Buenos Aires es **Parcial y Permanente**, en Jujuy es **Total, pero no Permanente** y en las provincias de Córdoba, Tucumán y CABA ha estado **cerrado** en los últimos años. Por otro lado, en el caso de San Luis, carece de Registro de Demanda. Los procedimientos de Selección de Adjudicatarios se diferencian según el criterio en: **Puntaje** (La Pampa, Río Negro); por **Sorteo Público**: Chubut, Corrientes, Entre Ríos, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego); por **Puntaje o Cupos y Sorteo Público** (Chaco, Formosa, Salta, Santa Cruz, Tucumán); por **Puntaje y equipo evaluador** (San Luis); hay **Descentralización en Municipios y/o entidades Intermedias** en Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Mendoza y Neuquén; **Evaluación Socio- Económica**: Catamarca, La Rioja, Misiones; **Censo de Población**: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y San Juan; y finalmente, Jujuy (envía directo los listados de beneficiarios)

⁵ No todos los inscriptos en el RUIP son aptos para un determinado Plan, por lo que una vez, concluido cada sorteo publico, con un titular y un suplente por vivienda a entregar, el área social de la Dirección procede al estudio de los beneficiarios que, en caso de cumplir los requisitos, serán adjudicatarios.



Este padrón de inscriptos es imprescindible para llevar adelante una política social integrada, en donde cada beneficiario tenga nombre y apellido y un tratamiento personalizado. Un padrón único de beneficiarios de carácter universal debe tener información de libre acceso para todos los ciudadanos; no obstante, una de las dificultades que se presentan es la desactualización de los datos, en tanto este tipo de Registro tiende a sobredimensionar el problema al no reflejar adecuadamente las necesidades más urgentes de viviendas.

Otro cambio en la forma de llevar a cabo la política pública en la Provincia ha sido el incremento en la administración de la ejecución de viviendas por parte de Comunas y Municipios, logrando presencia territorial en 265 localidades (sobre 365 totales) a la par que se ejecutaron obras de infraestructura y servicios.

También se impulsó la construcción a través de organizaciones intermedias, gremios y mutuales, donde se llevó a cabo el Programa de viviendas para Docentes y Personal de Seguridad con dos perfiles, uno con recursos propios de la DPVyU (600 viviendas en ejecución) y otro el Programa Techo Digno que se orientó a construir 2000 viviendas para Docentes y 1120 para personal de Seguridad con fondos de un Fideicomiso cuyos proyectos están presentados en la Nación, pendientes de autorización. También se puso en marcha un Programa de vivienda Rural y de Pueblos Originarios.

Finalmente, se reactivó el Programa Federal (etapa I) lográndose entregar prácticamente en su totalidad las 6000 viviendas que estaban paralizadas. Se iniciaron los únicos contratos del Programa Federal (Etapa II) autorizados por el Gobierno Nacional y se reactivó el Programa de Emergencia Habitacional a través de Cooperativas, lográndose en este período entregar todas las viviendas que estaban pendiente de ejecución, utilizándose para ello los saldos no invertidos obrantes en la DPVU.⁶

5.2 Tenencia de las Viviendas: escrituración de unidades. Actualización.

Durante décadas la gestión provincial a cargo de llevar adelante los programas de vivienda se focalizó en la producción y entrega de unidades terminadas, a la par que se desentendió de ciertas problemáticas tanto o más importantes como los controles pos-adjudicación, la tenencia y escrituración de la propiedad, la conservación y mantenimiento de la unidad y los espacios comunes, o la incorporación de los conjuntos de vivienda en el tejido barrial.

Santa Fe estableció un Plan de Regularización de Viviendas sociales en la provincia en el que están incluidas un total de 61 mil familias que no contaban con seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la unidad de vivienda que ocupaban. La sanción de la Ley provincial 12.953/08 definió el marco regulatorio general que permite implementar un proceso gradual de escrituración por etapas técnico-administrativas y por unidades territoriales - previa definición por la autoridad de aplicación de esta medida, es decir la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo. (Torres, 2008)

Paralelamente al relevamiento de la situación ocupacional orientada a la titularización de viviendas, se verificó el porcentaje de recupero financiero por barrio en base al pago de las cuotas, y que sería del orden del 35 %. Según la DPVyU; este valor se traduce en deudas

⁶ Según la DPVU de Santa Fe en la década del ochenta se construyeron en la Provincia 24.430 viviendas sociales, 26.842 en los noventa y 20.769 en la primera década del siglo XXI; la menor cantidad de viviendas sociales construidas durante la última década agravó la problemática habitacional.



de entre 7.000 y 18.000 \$ y se reiteran en distintos sitios de la provincia. La norma dispone descuentos de hasta un 40% a los beneficiarios que cancelen deuda y se realicen nuevos convenios de pago en función de los ingresos familiares; a eso se suma que la escritura puede efectuarse con deudas de servicios públicos y saldos de la unidad habitacional que se registran en el título, no transferibles en una posterior operación de venta a futuro.

Además, la firma de convenios con Comunas, Municipios, Entidades intermedias y la Universidad apoyó la puesta en marcha de un programa específico de recuperación edilicia de numerosos complejos habitacionales con grados importantes de deterioro y usurpación de los espacios comunes. La actualización y el "saneamiento" incluían estrategias de presencia territorial, capacitación institucional de asociaciones barriales y creación de consorcios.

5.3. Migraciones internas, grandes ciudades y asentamientos irregulares.

El aumento en la formación de nuevos asentamientos precarios y villas de emergencia en distintas áreas de suelo disponible, y/o la densificación de las villas que históricamente se formaron producto de las migraciones campo ciudad en todo el país, han tenido en el caso de Santa Fe especial gravitación, particularmente en las grandes ciudades como Rosario y Santa Fe Capital.

A partir del Relevamiento de Asentamientos Irregulares surge que hay en todo el territorio provincial una totalidad de 47.494 familias que residen en esa categoría habitacional. Si se habla de asentamientos irregulares el 23,9% de los mismos se localiza en la ciudad de Santa Fe, el 54,4% en la ciudad de Rosario en tanto que el 21,7% restante, se distribuye en el resto de las localidades.

El contexto actual da cuenta del avance de la exclusión en cuanto al acceso a la vivienda y el hábitat en todo el territorio, producto de un crecimiento sostenido y poco planificado de los ámbitos urbanos donde, los sectores de ingresos bajos y medios bajos son los que tienen mayores dificultades para acceder a la vivienda en el mercado inmobiliario.

Esta condición se profundiza en la extrema pobreza y en quienes ocupan suelos de manera ilegal, sin condiciones mínimas de salubridad, higiene y servicios. Cabe destacar en el caso de Rosario Hábitat en particular, reconocido como uno de los planes del Programa Federal de Vivienda, contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo BID (60%) y se completó con fondos locales. La responsabilidad de la ejecución tanto como la administración de los fondos recayó en el Servicio Público de la Vivienda (Organismo descentralizado de la Municipalidad de Rosario), orientando la resolución de la problemática desde una mirada integral a los asentamientos irregulares. Se brindó solución al problema habitacional para un total de 4300 familias al mejorarles las infraestructuras, integrar los conjuntos en el entorno urbano, resolver los núcleos sanitarios básicos por unidad, trazar lotes y regularizar dominios, abrir calles y generar el saneamiento básico, entre otros beneficios.

A nivel provincial, se viene trabajando en la idea de extender este tipo de programas al ámbito provincial. Es indudable que en el caso de asentamientos irregulares, la necesidad de intervención Estatal es fundamental para garantizar que la demanda no quede librada a la especulación privada que no hace sino aumentar el grado de marginación de aquellos que menos tienen sin brindar una solución.



6.- NUEVAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA PÚBLICA.

Las familias en el país, particularmente las de ingresos medios y bajos encuentran serias dificultades para acceder a un crédito hipotecario que les permita contar con una vivienda; entre las múltiples razones se pueden citar la oferta limitada de crédito, los bajos ingresos en relación al valor de las viviendas o la elevada informalidad laboral que impide en muchos casos cubrir las exigencias para el otorgamiento. En Argentina el crédito hipotecario nunca ha sido una herramienta masiva para acceder a la vivienda; el máximo valor alcanzado por este tipo de financiamiento en las últimas décadas ha sido del 4% del Producto Bruto Interno (PBI) en el año 2001. Al año 2007 esta relación llegó a ser del 1,7 % cuando en otros países latinoamericanos, era sustancialmente superior; tal es el caso de México con el 12% y Chile el 15% (Zavalía y otros, 2012).

Históricamente la acción estatal en el campo de la política habitacional, estuvo fuertemente orientada al otorgamiento de viviendas financiadas con líneas de créditos altamente ventajosas, lo que implicó contar con fuertes subsidios por parte del Estado y escasa recuperación de los valores invertidos. Tal ha sido el caso de los Planes ejecutados con recursos del FONAVI o los recientes Planes Federales de Vivienda, con entrega de unidades o soluciones habitacionales que en general, fueron adjudicadas sin que se concretara la transferencia a través de escrituras ni garantías hipotecarias sobre la deuda, Ello llevó a un bajo nivel de recupero del sistema, no sólo por cuotas subsidiadas sino por el no cumplimiento de los pagos por parte de los beneficiarios.

Actualmente la política de vivienda en el país está explorando nuevas estrategias. Cada vez más, desde el poder público la tendencia parece inclinarse por otorgar financiamiento para que sea el propio beneficiario quien se haga cargo de la construcción de las unidades en vez de la entrega de las viviendas ya terminadas. Tanto en el caso de Nación (contando con recursos de Anses) o de la Provincia de Santa Fe con fondos provinciales, se están concretando las nuevas líneas de acción con miras a dar mejores respuestas a una importante demanda habitacional.

A nivel nacional.

El lanzamiento del *Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar ProCreAr* por parte del Gobierno nacional es un intento reciente por poner un paliativo al problema habitacional. Si bien parece oportuno en momentos en que se desacelera la actividad económica, el resultado final dependerá de si éste logra o no el doble objetivo de actuar como estímulo a la actividad de la construcción a la par que contribuir a atenuar el déficit de viviendas.

El Fondo Fiduciario ProCreAr tiene por objetivo atender en forma integral el desarrollo de proyectos urbanísticos destinados a las familias para la construcción de la vivienda única y permanente. El fideicomiso emite deuda por oferta pública calificada por cotización en el Merval, con garantía del Estado y una duración de 30 años. El Programa se integra a partir de recursos provenientes del Tesoro nacional mediante un aporte inicial para la conformación del Fondo Fiduciario y garantiza todas las emisiones de deuda, A su vez, el Estado nacional otorga tierras fiscales urbanas para la conformación inicial del patrimonio del fondo.

ANSES invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario a una tasa de rentabilidad del 9% anual en los primeros 5 años. Para la primera emisión de deuda, se espera un rendimiento estimado del 15%. Además, cualquier inversor



privado puede invertir, dado que se trata de una oferta pública. El Banco Hipotecario es quien implementa el otorgamiento y cobro de los créditos, garantizando la ejecución del Programa, constituyéndose en el agente Fiduciario del Fondo. La iniciativa contempla la entrega de 400 mil créditos para la construcción de viviendas y prevé el otorgamiento de los primeros 100.000 créditos durante el período 2012-2013.

El Programa tiene dos líneas de créditos diferentes:

- a- **Con Terreno propio:** dirigido a personas que disponen de tierra (padre o hijo del solicitante o su cónyuge) donde construir, con proyecto propio o planos aprobados que ofrece el Banco Hipotecario para diferentes situaciones familiares.
- b- **Sin Terreno propio:** se ofrecen tierras fiscales (1700 hectáreas) puestas a disposición por el Estado Nacional, más terrenos cedidos por provincias y/o municipios interesados en recibir inversiones en sus jurisdicciones. Esta línea se encuentra en proceso de licitación de proyectos y empresas, en tanto los interesados pueden inscribirse aunque aún no está abierta la postulación.

Dirigido a una población objetivo muy amplia, hasta el momento se ha activado la opción "con terreno disponible", y para aquellos inscriptos que reunían las condiciones, se concretaron este año cuatro sorteos donde los seleccionados se adjudicaron el derecho a iniciar el trámite; este es el caso de 46.825 familias que han comenzado a transitar el camino de su vivienda propia. Los ingresos demostrados determinan el monto del crédito y la tasa de interés, donde a partir del sexto año la cuota se ajusta por coeficiente de variación salarial. La propuesta contempla plazos de entre 20 y 30 años y montos de hasta \$350.000, en tanto la relación cuota-ingreso puede llegar hasta el 40% y las tasas a definir, oscilar entre el 2% y el 14%.

LINEAS DE CREDITOS									
INGRESOS FAMILIARES NETOS	HASTA \$5.000.-		DE \$5.001 A \$10.000.-		DE \$10.001 A \$15.000.-		DE \$15.001 A \$20.000.-		DE \$20.001 A \$30.000.-
	CON TERRENO	SIN TERRENO	CON TERRENO	SIN TERRENO	CON TERRENO	SIN TERRENO	CON TERRENO	SIN TERRENO	SIN TERRENO
TASA FIJA TNA* (5 AÑOS)	2,00%	2,00%	7,00%	7,00%	10,00%	10,00%	11,00%	11,00%	14,00%
TOPE TASA VARIABLE TNA* (ajusta por coeficiente de variación salarial a partir del 6º año)	4,00%	4,00%	13,75%	13,75%	15,00%	15,00%	16,00%	16,00%	18,00%
PLAZO MAXIMO (años)	30	30	20	20	20	20	20	20	20
RELACION CUOTA INGRESO	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%
MONTO MAXIMO	\$200.000.-	\$200.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-
GASTOS DE ADMINISTRACION	0,50%	0,50%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
COSTO FINANCIERO TOTAL (TEA)	2,06%	2,06%	9,64%	9,65%	12,98%	13,00%	14,13%	14,15%	17,65%
COSTO FINANCIERO TOTAL (TNA)	2,04%	2,04%	9,24%	9,25%	12,27%	12,29%	13,29%	13,31%	16,37%
CUOTA TOTAL INICIAL PARA UN CREDITO DE \$ 200.000	\$749.-	\$744.-	\$1.920.-	\$1.871.-	\$2.345.-	\$2.260.-	\$2.497.-	\$2.397.-	\$2.830.-

Fuente: Tomado de www.procrear.anses.gob.ar

Se entiende que estando estos créditos "implícitamente subsidiados" deberían estar orientados a familias menos favorecidas; sin embargo, se puede observar que la forma de adjudicación desatiende algunos principios básicos que la política debería contemplar. En princi-



pios se deja librado al azar, a través de sorteos, la elección de los beneficiarios. Por otra parte se admiten solicitantes ubicados en tramos de ingresos elevados, suficientemente altos como para atender autónomamente su problema habitacional. Los recursos públicos deben ser dispuestos para atender a quienes tienen mayores limitaciones; contar con un terreno en propiedad de por sí impone una condición difícil de sortear para los estratos sociales más bajos, que son los que viven en condiciones de hacinamiento o en viviendas precarias y por lo tanto son los que más necesitan. Si además de ello se amplía hacia otros sectores, se entiende que no se estaría atendiendo a la población objetivo, "motivo" principal de la medida.

Otra cuestión inquietante hace a la puesta en ejecución y administración de los fondos de esta línea de crédito, pensada sobre la base de la gestión individual de las viviendas. Serán indispensables controles exhaustivos por parte del Estado, dada la dispersión territorial y la masividad del programa, condiciones que atentan contra la eficiencia del proceso y lo vuelven extremadamente complejo. Una mala aplicación pondría en riesgo no sólo el éxito del mismo sino que se habilitarían posibles defraudaciones al Estado, se perderían importantes efectos multiplicadores en la construcción, o lo que es pero, no se lograrían mejoras en el bienestar de las familias.

Planes a nivel Provincial.

La Provincia, desde la Secretaría de Estado del Hábitat (recientemente creada) con rango Ministerial, intenta jerarquizar el hábitat y la vivienda como ejes de política pública para llevar adelante, desde un enfoque integral, el acceso al suelo urbanizado y la vivienda digna a la población. Se está avanzando en la propuesta de nuevas líneas de trabajo que puedan: fortalecer la planificación urbana mediante la gestión de suelos aptos (bancos de tierras); promover el acceso al crédito en viviendas e infraestructuras en los lotes urbanizados; desarrollar diferentes planes de vivienda individual o colectiva; fomentar la investigación y la colaboración con universidades y otros organismos; promover la participación de los ciudadanos en la construcción; planificar acciones de coordinación y cooperación entre entidades públicas y privadas junto a municipios y comunas; y asistir a la población en situaciones de emergencia por desastres naturales (Secretaría del Hábitat, 2012).

Una primera línea de trabajo en plena etapa de implementación es el Programa "Mi Tierra, mi Casa", basado en el criterio de autoconstrucción. La estrategia propuesta parte de la urbanización de amplias parcelas de tierras a las cuales se dotarán de servicios e infraestructuras básicas: agua, trazado de calles, alcantarillado y red de energía eléctrica. Las tierras – cuya propiedad actualmente está en manos de la Provincia- serán sometidas al fraccionamiento en lotes individuales para, posteriormente, ser sorteados entre los aspirantes previamente inscriptos en el RUIP más aquellos nuevos interesados que se inscriban en una nueva convocatoria a implementar.

La Provincia propone financiar a quienes resulten adjudicados el valor de los terrenos en cuotas mensuales y durante un período de 4 años; los posibles beneficiarios deberán demostrar tener ingresos mínimos formales de 4000 \$ y no disponer de otra propiedad. Paralelamente, la condición adquirida los habilita a gestionar un crédito ante la Entidad financiera, debiendo cumplirse los requisitos por ella establecidos con destino a la construcción de la vivienda. El crédito sería garantizado inicialmente con los ingresos demostrados y al momento de la escrituración del terreno, se constituiría una hipoteca sobre el lote como garantía del préstamo.



En estos momentos, el único agente financiero es el Banco Municipal de Rosario, al cual el gobierno provincial capitalizará en los próximos meses; la operación lo habilitaría a otorgar financiamientos por un valor aproximado de 100 Mills. \$ en el ámbito de la Ciudad. Con los fondos adjudicados, cada beneficiario deberá gestionar el crédito y tomar a su cargo la construcción de la vivienda. Se estiman montos de entre 20.000 y 75.000 \$ (a definir en función de los ingresos), los que no necesariamente deberían cubrir el costo total de la unidad terminada. Se estima que el préstamo promedio estará en 50.000 \$ (con una cuota mensual de 750\$) lo que equivale al costo del núcleo básico de la unidad. El plazo de devolución será de hasta 120 meses con 6 meses de gracia de capital. La tasa de interés será fija del 12% los primeros 3 años y luego Badlar +3,75%.

En la zona Rosario se trabaja ya en las dos grandes parcelas: una, el Loteo Avellaneda Oeste (Avellaneda al 4200) y otra, el Parque Habitacional Ibarlucea, en el acceso a Rosario por Ruta Nac. Nº 34; ambas fracciones en conjunto representarían una oferta real cercana a los 2000 lotes por adjudicar (de entre 150 y 300 m² c/u). Se está gestionando la posibilidad de que el mismo Banco Municipal pueda extender esta línea de créditos a beneficiarios de la ciudad de Santa Fe. La nueva propuesta lograría atender un número importante de familias pobres y ganar un mayor impacto social a partir de los fondos disponibles; sin embargo, el criterio de vivienda "incremental o progresiva" requiere que se contemplen las necesidades y posibilidades reales de los grupos destinatarios (E.Ortiz Flores, 2012; 20)

En esta perspectiva se piensa el hábitat como producción social y cultural, lo que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en la gestión. Se les transfiere a los beneficiarios la responsabilidad de la ejecución del crédito y se los habilita en la autogestión de los recursos adjudicados. Si bien la opción resulta atractiva dado que en lo inmediato las familias adquieren la tenencia y también, en el corto plazo se pueden hacer de la propiedad de un lote urbanizado, esta condición se puede volver en contra si se pierde control sobre el proceso de ejecución o no se sostiene un seguimiento que garantice la ocupación "formal" de las tierras.

Por otra parte, si bien los requisitos para la adjudicación de los créditos de vivienda serían relativamente accesibles de cumplir, se requiere de un fuerte compromiso por parte de los beneficiarios para llevar adelante el proceso a la par que deben formalizar su deuda con un agente financiero (garantía hipotecaria). Los escasos montos a los que se accede y la debilidad propia de la autogestión, pueden derivar en ineficiencia o mala administración de los recursos, quedando expuestos mediante esta estrategia habitacional a una mala o deficiente ejecución. En la práctica una deficiente aplicación puede derivar en generar marginalidad social o degradación de ambientes urbanos.

Esta nueva estrategia de trabajo no inhabilita la posibilidad de que se mantenga la construcción que - a través de la DPVU- realiza Santa Fe con recursos FONAVI de la Nación, y que permite la ejecución de complejos de viviendas terminadas a través de empresas del sector. (Se puede aproximar en 200 Mills \$ anuales más el recupero por pago de cuotas)

Líneas de Trabajo complementarias.

Más allá de la política de los planes de vivienda para la solución del problema habitacional, se viene trabajando a nivel nacional en un conjunto de temáticas complementarias que pueden aportar a la problemática específica. En el plano legislativo están siendo abordadas las siguientes cuestiones: (Habitar Argentina, S.f.)



1- Planificación Territorial. Ley de tierras. (Diputados 5649/11 y Senadores 2826/11)

El objeto de este proyecto de ley, denominada de Ordenamiento Territorial Nacional (LOTN) ordenar y planificar el territorio urbano, periurbano y rural con miras a lograr un desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente equitativo, a través de la regulación del suelo como recurso natural -no renovable- y como recurso económico y social que incluye la localización y los condicionamientos de las actividades antrópicas.

2- Vivienda y producción social del Hábitat. Diputados 5686/11 Senadores 2821/11

Se propone crear el Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) que atienda la coordinación y concertación entre el Estado, la sociedad y el sector privado con el objeto de hacer efectivo el derecho al hábitat, entendido como un ambiente sano y seguro, conformado por la tierra, la vivienda adecuada y los servicios e infraestructuras básicas, conforme a lo previsto en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional y las Declaraciones, Pactos, Tratados y Convenios Internacionales suscriptos por la República Argentina.

3- Regularización Dominial. Estado Parlamentario – Senado de la Nación 2820/11.

Se propone declarar la emergencia habitacional de los asentamientos poblacionales pendientes de regularización en todo el territorio nacional por el término de cuatro años contados a partir de la promulgación de la ley, creándose en el ámbito del Gobierno nacional el Programa de Regularización Dominial.

4- Desalojos. Diputados 5648/11 y Senadores 2847/11

El objeto de esta reforma propuesta apunta a restituir garantías y a implementar un procedimiento especial que no afecta la generalidad de los casos, sino que se aplicará únicamente para aquellos en los que resulten afectadas personas que quedarían en situación de calle de producirse el desahucio.

5- Alquileres. Senadores 2906/2011.

El objeto de este proyecto es regular el alquiler de inmuebles utilizados para vivienda, de tal modo de equilibrar "la correlación de fuerzas entre propietarios e inquilinos" e implica un cambio radical ya que el Estado intervendría fuertemente en el mercado de los alquileres, actividad que se encuentra hoy en el más absoluto libre juego de la oferta y la demanda. El proyecto de ley tutela especialmente los derechos de los arrendatarios; promueve la negociación libre e igualitaria del contrato de locación de vivienda; protege de la preponderancia de posición de la parte locadora, de sus mandatarios, o de los intermediarios, así como de los abusos que tal posición puede propiciar; y desalienta la predisposición unilateral.

7- RESULTADOS. Reflexiones finales.

La situación habitacional en el país es crítica. Como política del sector ha prevalecido como alternativa de solución la construcción de planes de vivienda social, a través de las Provincias con fondos FONAVI o de las múltiples variantes contempladas en los Planes Federales de Vivienda (que incorporaron el "mejoramiento" como alternativa). Los resultados alcanzados se constituyeron en un importante paliativo - aunque insuficiente como solución- del problema. Construir viviendas sociales a un ritmo sostenido durante tres décadas no alcanzó para revertir la tendencia y el déficit habitacional en el país continúa siendo importante.

La falta de articulación entre Nación, provincias y municipios, y entre estos y el sector privado, no hace sino acentuar las dificultades para resolver los problemas del hábitat y la vivienda. El Sistema Federal es así débil y genera difusas atribuciones de competencias, financiación e intervención a la par que inconsistencias, cuando no inequidades en el proceso de adjudicación dentro de los programas de vivienda social.



La situación actual pasa un preocupante incremento de los conflictos territoriales; los "síntomas de la enfermedad" son claros: mayor número de desalojos incluso en contextos violentos, aumento en el número de casas tomadas en áreas centrales de las grandes ciudades, y el incremento de las personas alojadas en hoteles- pensión, conventillos e inquilinatos, o gente viviendo en situación de calle. (Fernández Wagner, 2011) El problema tiene numerosas aristas – algunas de ellas conflictivas- que por el momento no han sido abordadas integralmente.

Paradójicamente, la inversión en construcción privada en la última década tomó características de boom inmobiliario; sin embargo, ello no ha servido para disminuir la crisis habitacional ni atender a quienes más lo necesitan. Varios son los factores que explican el boom: la desconfianza en el sistema financiero, el excedente de la renta agropecuaria, la entrada de capitales internacionales para los sectores premium, la operatividad de los fideicomisos y otros. El interés inversor elevó los valores de las propiedades en dólares a cifras altas en Argentina; muchas de esas unidades de vivienda permanecen sin ocupar (recientes datos censales indican que al 2010 existía un 20% del parque habitacional del país que corresponde a unidades deshabitadas).

La inequidad en la distribución del ingreso implica que amplios sectores mantengan magros recursos y por lo tanto imposibilidad de ahorrar. Por otro parte, la precariedad laboral impide calificar para acceder a la financiación hipotecaria en muchos casos. Estas, entre otras razones, explican que una buena parte de la sociedad esté limitada en su capacidad de autogenerar un hábitat adecuado. Necesita del apoyo y la contención pública que apunte y refuerce un proceso de inversión para llegar con una respuesta a la necesidad.

Definir política pública de vivienda implica necesariamente partir de un buen diagnóstico de situación del sector para procurar incrementar la cantidad y calidad de unidades habitacionales, cooperar con aquellos hogares que no pueden por sí mismos acceder a una vivienda digna y facilitar el financiamiento mediante créditos a los grupos de población que están en condiciones de cubrir una cuota razonable en el largo plazo. Tanto a nivel nacional como provincial se han generado nuevas estrategias que se orientan a cambiar la modalidad de ejecución directa por otra con mayores niveles de gestión por parte de los beneficiarios, como son los casos del programa "ProCreAr" en el orden nacional y "Mi tierra, mi casa" en Santa Fe.

En relación al primero de ellos, el ProCreAr, la forma prevista de adjudicación de los créditos desatiende algunos principios básicos de justicia social al dejar librado al azar mediante sorteos, la elección de los beneficiarios. (Por el momento no se aplican otros criterios para priorizar la selección). Además, en su única modalidad vigente ("con terreno propio"), se excluye al sector socioeconómico más pobre al exigir como condición de acceso la posesión de terreno propio e ingresos demostrables.

En el ámbito provincial, se adoptó el criterio de loteo social con autoconstrucción a través del Programa "Mi Tierra, mi Casa"; a través del mismo se transfiere a cada beneficiario la responsabilidad de ejecución de la vivienda. Este tipo de soluciones requiere una cuidada administración y sobre todo seguimiento y control del proceso; en contrapartida, la solución se viabiliza rápidamente y el costo público es menor, aunque, la concreción no queda asegurada, en tanto se expone a múltiples contingencias. Los escasos montos a los que se accede y la debilidad propia de la autogestión, pueden derivar en ineficiencias que conduzcan a marginalidad o degradación de los ambientes urbanos.



Ambas líneas recién han comenzado a implementarse. Si bien son interesantes como estrategias alternativas, al presente sólo atienden parcialmente la opción de "déficit" desde el enfoque cuantitativo" (vivienda nueva) en tanto como propuesta de solución, están lejos de saldar la deuda habitacional actual. Por otra parte, las nuevas propuestas desatienden el "déficit cualitativo" de viviendas, en tanto no es objeto de preocupación por parte de las políticas públicas, hacer frente a la gran cantidad de unidades deficientes que hoy existen..

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbagallo P. y otros (2012). Repensando las políticas públicas a partir de la situación habitacional. Pautas para la reformulación de estrategias en el caso de Santa Fe. Ponencia en el 9º Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales- AUGM- UNT. Tucumán 6-8 de agosto.

Capello, Marcelo y Galassi, Gabriela (2011) Problemas habitacionales e Inversión en viviendas sociales en Argentina. IERAL Monitor Fiscal N° 19- Año 6.

Cristini, Marcela y Moya, Ramiro (2004) *Las instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina*. Documento de trabajo No. 498. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Cuenca, Fernando y Moya, Ramiro (2010) Cambios en las políticas de Vivienda Social en la Argentina (1976-2007) ¿Cambiaron también los resultados habitacionales? Notas técnicas IDB-TN-190. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Cuenya, Beatriz (2000) Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. Ciudades para un futuro más sostenible. Boletín CF+S 29/30 Notas para entender el Mercado Inmobiliario. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html-Edición 6-05-2005>

Fernández Wagner, Raúl (2011) La producción social del hábitat en la ciudad injusta, en el libro colectivo *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*. Programa Regional de Vivienda y Hábitat- Centro Cooperativo Sueco. Ediciones. Trilce. Montevideo. Ps. 59-72.

Fundación Apertura (2011) Política Habitacional ¿Falta de recursos o debilidad en la gestión? Rosario. Ps. 33 www.fundacion-apertura.com.ar/

Ortiz Flores, Enrique (2012) Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública, en el libro *El Camino Posible. Producción social del Hábitat en América Latina*. Programa Regional de Vivienda y Hábitat - Centro Cooperativo Sueco. Ediciones Trilce Montevideo. Ps.13-44.

SEDUyV- Universidad Nacional de Quilmes (2007). La Situación Habitacional en Argentina Año 2001. Total País.

Secretaría del Hábitat (2012). Herramientas para una política de Hábitat y Vivienda- Santa Fe. www.santafe.gov.ar/archivos/InformeHabitat.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) (S.f.) Auditorías FONAVI. Informe Síntesis Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios



<http://www.vivienda.gov.ar/>

Torres, Mariana (2008) El derecho social a la vivienda se cumple cuando se garantiza la seguridad jurídica. Revista Consejo Nacional de la Vivienda-CNV Santa Fe- DPVyU. N°26. Noviembre.

Trilla, Carme (2001) La política de vivienda en una perspectiva europea comparada. Fundación la Caixa. Col. Estudios Sociales N°9. Versión electrónica. Barcelona, 211ps.

http://caixaescena.com/StaticFiles/StaticFiles/e6b86de2ed1b5210VqnVCM200000128cf10aRCRD/es/es09_esp.pdf

Zavalía, R.; Vázquez Duplat, A.; y Bustelo, C. (2012) Aportes para garantizar el acceso a una vivienda adecuada, en el libro *Cippec- Axel Rivas et al. Políticas para potenciar el desarrollo*. Capítulo 4. Buenos Aires. Fundación CIPPEC.

FUENTES

Habitar Argentina (2012) <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/>

INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.