



FUNDACIÓN
APERTURA

POLÍTICA HABITACIONAL

¿FALTA DE RECURSOS O DEBILIDAD EN LA
GESTIÓN?

13/10/2011



FUNDACIÓN
APERTURA

POLÍTICA HABITACIONAL: ¿Falta de recursos o debilidad en la gestión?

RESUMEN EJECUTIVO

- El déficit habitacional en nuestro país continúa siendo elevado a pesar del crecimiento económico de los últimos años, y de los importantes recursos que el Estado ha invertido en políticas de vivienda. Esta realidad afecta a amplios sectores sociales que van desde los más marginalizados hasta sectores con salarios medios. Faltan o hay que reparar 3.500.000 de viviendas.
- El problema demanda tantos recursos que ninguna provincia por sí misma puede resolverlo. Son imprescindibles los fondos nacionales.
- Una de las estrategias para abordar el problema ha sido el FONAVI, donde los recursos nacionales se transfieren en forma automática a las provincias, respetando un coeficiente de distribución establecido por ley, y estas deciden el diseño de la política habitacional y la distribución geográfica de los recursos.
- A partir del año 2003 el gobierno nacional lanzó diferentes planes federales que hoy ejecutan el 70% de los fondos destinados al hábitat, relegando a un segundo lugar al FONAVI con solo un 30%.
- Los planes federales se manejan en forma centralizada, no están regulados por ley, sino que dependen de la voluntad del ejecutivo que distribuye los fondos en forma discrecional, e inequitativa. Esto provoca enormes desigualdades entre las diferentes jurisdicciones.
- Si se hubiesen distribuidos los recursos para planes federales de vivienda respetando los coeficientes del FONAVI, en estos últimos 3 años la provincia de Santa Fe hubiese recibido como mínimo \$650 millones más de lo que recibió.
- Para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, es necesaria la coordinación entre los diferentes niveles de Estado, y se necesita organizar un Padrón único de beneficiarios de planes sociales, sobre el que se puede orientar la política de subsidios para vivienda en forma personalizada, y dentro de una estrategia integral de lucha contra la marginalidad y la pobreza



FUNDACIÓN
APERTURA

- Como la necesidad de recursos es enorme, es imperioso realizar las gestiones necesarias para recuperar el valor de la inversión en viviendas sociales, a través del recupero de las cuotas.
- Puesto que la inflación deteriora el valor real de las cuotas, instrumentar un mecanismo que la minimice, fortalecerá el proceso de retroalimentación del Sistema Federal de Vivienda. Si esto se logra, en pocos años se podría bajar sustancialmente el déficit habitacional.
- Es fundamental potenciar los programas que atiendan al mejoramiento de viviendas, que son el 77% de los 3,5 millones del déficit habitacional.
- Las inversiones del Estado deben realizarse siguiendo una estrategia para evitar que continúe la concentración de la población en el Gran Buenos Aires.

DÉFICIT HABITACIONAL

La conflictividad generada por ocupaciones ilegales de tierras en estos últimos tiempos en nuestro país, por familias que reclaman el derecho a una vivienda digna, trajo a discusión la persistencia de un elevado déficit habitacional, a pesar del crecimiento económico de los últimos años. Y en consecuencia, puso bajo la lupa el accionar del Estado y los distintos programas que se han implementado buscando atender a esa necesidad social básica que es la vivienda.

El déficit habitacional para el 2010 está calculado en 3 millones y medio de hogares, medidos según el índice de calidad global de vivienda¹. Este índice clasifica a las viviendas como irrecuperables (se necesitan construir viviendas nuevas), recuperables (requieren mejoras), y las adecuadas (son las que no requieren ninguna modificación). Pero además el déficit habitacional incluye los hogares en condición de hacinamiento, en ese caso se requiere la construcción de nuevas viviendas o la ampliación de las existentes.

En el siguiente cuadro podemos ver el déficit por jurisdicción para el AÑO 2010. El mayor déficit sobre el total lo tiene la Provincia de Buenos Aires. A la que le siguen Santa Fe y Córdoba. Es decir que las provincias con mejores indicadores de desarrollo, que por esta característica son las que mayor número de población concentran, son las que mayores necesidades tienen en relación a viviendas.

¹ El cálculo fue realizado por el IERAL, en base a la EPH utilizando la metodología de la ENCUESTA CASEN, CHILE. <http://www.mideplan.gob.cl/casen/definiciones/vivienda.html>



FUNDACIÓN
APERTURA

Un 77% de las viviendas con déficits son recuperables, es decir viviendas que presentan rasgos de precariedad como falta de terminaciones, carencias de instalaciones sanitarias, precariedad de los materiales. Este porcentaje indica que el mayor esfuerzo de la política de viviendas tendría que pasar por recuperar viviendas que presentan algún deterioro, no tanto por construir viviendas nuevas, que es más costoso.

CUADRO 1: Déficit total de viviendas por Jurisdicción según Índice de calidad global de la vivienda + Hogares en condición de hacinamiento

AÑO 2010	Recuperable	Irrecuperable	Hogares Hacinados	TOTAL DÉFICIT HABITACIONAL	% S/TOTAL
Buenos Aires	1.341.461	65.645	179.892	1.586.998	45,21%
Santa Fe	260.104	12.786	36.677	309.567	8,82%
Córdoba	148.791	16.078	40.350	205.219	5,85%
Tucumán	121.516	17.200	35.865	174.581	4,97%
Chaco	103.088	9.871	19.801	132.760	3,78%
Salta	85.840	25.771	19.268	130.879	3,73%
Misiones	100.728	11.151	14.305	126.184	3,59%
Entre Ríos	94.489	5.625	21.717	121.831	3,47%
CABA	26.058	34.831	38.783	99.672	2,84%
Corrientes	62.119	8.578	20.113	90.810	2,59%
Jujuy	67.219	10.608	9.086	86.913	2,48%
Mendoza	47.059	16.933	17.674	81.666	2,33%
San Juan	35.128	38.308	7.207	80.643	2,30%
Sgo. Del Estero	45.701	5.177	17.225	68.103	1,94%
Formosa	44.292	9.360	5.367	59.019	1,68%
Río Negro	34.571	2.589	10.048	47.208	1,34%
Catamarca	22.376	3.953	7.474	33.803	0,96%
Neuquén	23.258	1.833	6.481	31.572	0,90%
Chubut	18.613	4.262	8.477	31.352	0,89%
La Rioja	21.340	2.066	5.756	29.162	0,83%
San Luis	10.511	4.191	4.372	19.074	0,54%
La Pampa	6.060	712	3.284	10.056	0,29%
Santa Cruz	5.104	1.302	3.107	9.513	0,27%
Tierra del Fuego	2.640	712	795	4.147	0,12%
Total	2.691.497	304.449	514.419	3.510.365	100,00%

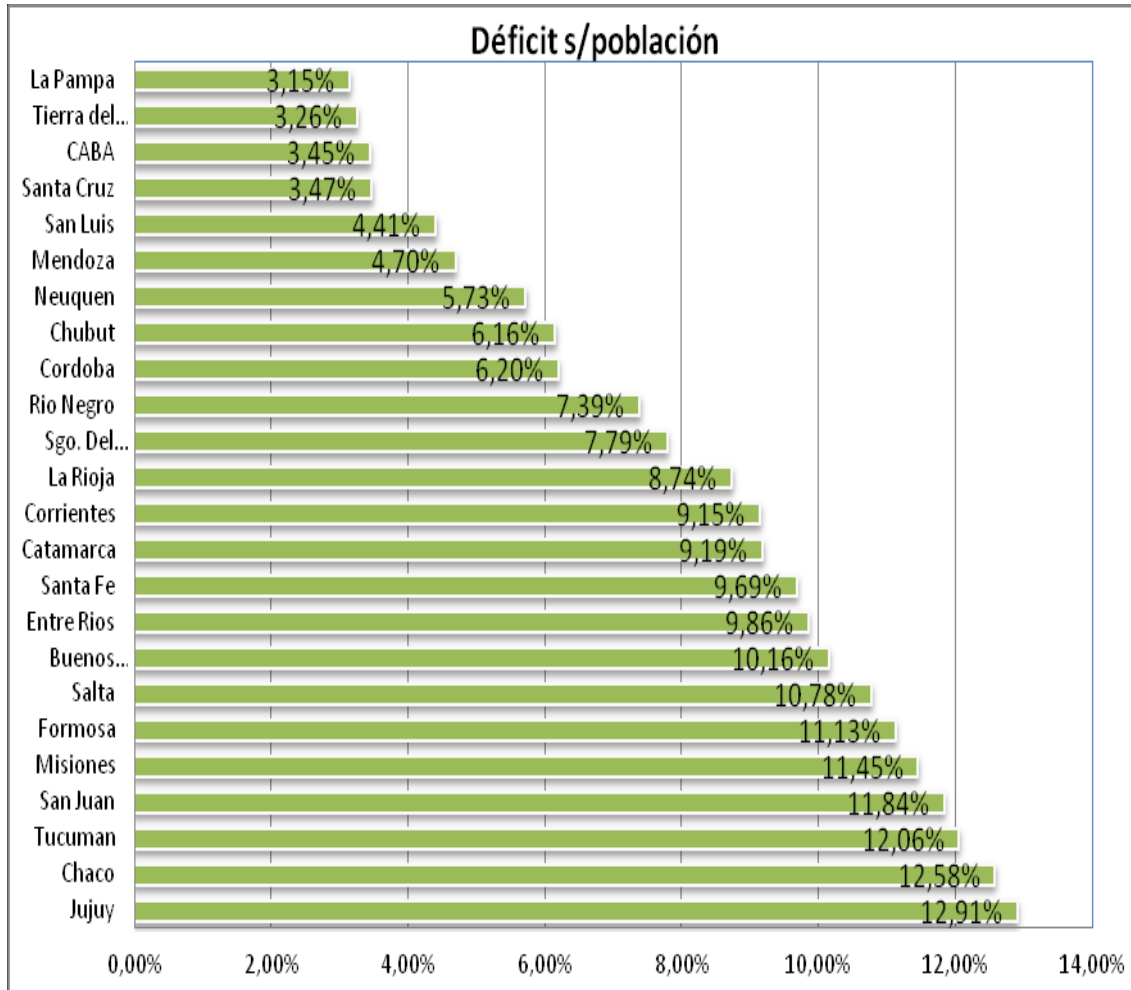
Nota: Para 2010 los datos están a nivel urbano. Son extendidos a la población total ajustando por la proporción que representa la población relevada por la EPH con respecto a la del Censo 2010.

Fuente: IERAL sobre la base de EPH (INDEC). INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Si medimos el déficit total en relación al total de la población de cada jurisdicción, obtenemos que el déficit de Jujuy, por ejemplo, representa, casi a un 13% de su población total, el del Chaco a un 12,5%, Buenos Aires a un 10%, y Santa Fe al 9,69%.



Las jurisdicciones que menor déficit presentan en relación a su población son La Pampa, Tierra del Fuego, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Cruz y San Luis en ese orden, como puede observarse en el siguiente gráfico.



FUENTE: Elaboración propia en base a cálculo del Ieral sobre datos de la EPH, y datos de población del Censo Nacional 2010

El déficit habitacional de cada jurisdicción sobre el total de la población no presenta diferencias importantes entre provincias ricas y provincias pobres. Tucumán, Chaco y Jujuy tienen un déficit que representa al 12% de su población, mientras que Buenos Aires a un 10%.

Pero como las viviendas son habitadas por grupos de personas, es necesario ver el déficit en relación al número de hogares en cada Jurisdicción. Al realizar este cálculo advertimos que las provincias más pobres, son las que tienen el mayor porcentaje de hogares con déficit. De ese déficit el más importante es en viviendas recuperables, es decir aquellas que solo requieren mejoras, el menor número es el que requiere de la



FUNDACIÓN
APERTURA

construcción de viviendas nuevas. Excepto para San Juan, donde la necesidad de nuevas viviendas se presenta como mayoritaria.

Las provincias de Buenos Aires y Santa Fe presentan un porcentaje de hogares con viviendas deficitarias superior al promedio.

CUADRO 2: Déficit por Jurisdicción / total de hogares Censo 2010

AÑO 2010	Recuperable	Irrecuperable	Hogares Hacinados	TOTAL DÉFICIT HABITACIONAL	TOTAL HOGARES CENSO 2010	DÉFICIT/ TOTAL HOGARES
Jujuy	67.219	10.608	9.086	86.913	174.630	49,77%
Tucumán	121.516	17.200	35.865	174.581	368.538	47,37%
Chaco	103.088	9.871	19.801	132.760	288.422	46,03%
San Juan	35.128	38.308	7.207	80.643	177.155	45,52%
Salta	85.840	25.771	19.268	130.879	299.794	43,66%
Formosa	44.292	9.360	5.367	59.019	140.303	42,07%
Misiones	100.728	11.151	14.305	126.184	302.953	41,65%
Catamarca	22.376	3.953	7.474	33.803	96.001	35,21%
Corrientes	62.119	8.578	20.113	90.810	267.797	33,91%
Buenos Aires	1.341.461	65.645	179.892	1.586.998	4.789.484	33,14%
Entre Ríos	94.489	5.625	21.717	121.831	375.121	32,48%
La Rioja	21.340	2.066	5.756	29.162	91.097	32,01%
Sgo. Del Estero	45.701	5.177	17.225	68.103	218.025	31,24%
Santa Fe	260.104	12.786	36.677	309.567	1.023.777	30,24%
Río Negro	34.571	2.589	10.048	47.208	199.189	23,70%
Chubut	18.613	4.262	8.477	31.352	157.166	19,95%
Córdoba	148.791	16.078	40.350	205.219	1.031.843	19,89%
Neuquén	23.258	1.833	6.481	31.572	170.057	18,57%
Mendoza	47.059	16.933	17.674	81.666	494.841	16,50%
San Luis	10.511	4.191	4.372	19.074	126.922	15,03%
Santa Cruz	5.104	1.302	3.107	9.513	81.796	11,63%
Tierra del Fuego	2.640	712	795	4.147	38.956	10,65%
La Pampa	6.060	712	3.284	10.056	107.674	9,34%
CABA	26.058	34.831	38.783	99.672	1.150.134	8,67%
Total	2.691.497	304.449	514.419	3.510.365	12.171.675	28,84%

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

Fuente: IERAL sobre la base de EPH (INDEC). INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.



FUNDACIÓN
APERTURA

Para atender a la solución de este problema, hay que tener en cuenta la complejidad del mismo, porque hay varias realidades sociales y geográficas, y cada una necesita de acciones estatales diferentes.

En un esfuerzo de simplificación, podemos definir 6 grupos de problemas diferentes:

1-Las familias que viven en asentamientos irregulares, en donde hay que intervenir en forma integral y simultánea en tres aspectos:

1. a.- re urbanizando, es decir, abriendo calles, instalando centros de salud, comisarías, escuelas y redes de servicios, como agua, cloacas, gas, electricidad
1. b.- construyendo infraestructuras mínimas hacia el interior de las viviendas, como cocina, baños, servicios.
1. c.- luchando contra la marginalidad, vía planes integrales de capacitación laboral, políticas sociales coordinadas entre municipio, provincia y nación. Que a cada persona se la apoye en forma integral a través de un padrón único de beneficiarios de planes sociales, que como mínimo contemple: apoyo a menores en riesgo, madres adolescentes, mujeres solas, adultos mayores sin ayuda, y planes de autoconstrucción.

2-Planes para quienes tienen trabajo y pueden pagar una cuota similar a un alquiler, pero no pueden pedir un crédito bancario en el sistema comercial. Este grupo normalmente alquila, y casi nunca puede cambiar su situación. Aquí el estado interviene con planes a cuotas fijas equivalentes al valor de la vivienda. En estas situaciones *hay que ajustar el sistema para que las cuotas que se cobran sean a valores reales, y se realimente el fondo para seguir construyendo viviendas.*

3-Planes de vivienda para quienes poseen terrenos y/o casas viejas y necesitan apoyo económico para ampliar o mejorar la calidad de su vivienda actual, o para construir arriba o atrás para otros familiares.

4-Planes de créditos a 20 años, para quienes tienen capacidad de pago de crédito pero que con las tasas actuales, debido a la inflación, los montos de crédito que consiguen en el sistema bancario privado, son pequeños y resultan insuficientes para construir una vivienda con las instalaciones básicas.

5-Planes para situaciones individuales, en donde se debe atender con un subsidio explícito a un beneficiario que no puede ser clasificado en alguna de las alternativas anteriores, fundamentalmente por no tener capacidad real de pago. Esta incapacidad de pago puede ser “Permanente” (en el caso de personas que no tienen y no tendrán capacidad de pagar una cuota) o “Transitoria” (en los caso de personas que se quedan sin trabajo, o sufren una incapacidad transitoria que limita sus ingresos).

6-Programas integrales para atender las necesidades de los habitantes de las pequeñas localidades eminentemente rurales de las provincias, que por falta de alternativas laborales, de capacitación laboral, falta de servicios educativos, de salud, culturales e infraestructura, emigran a las grandes ciudades



FUNDACIÓN
APERTURA

¿QUÉ HA HECHO EL ESTADO PARA ATENDER AL PROBLEMA DEL HÁBITAT?

La enorme cantidad de recursos necesarios para atender la problemática del hábitat, hace que las provincias por sí solas no lo puedan afrontar con recursos propios. Al menos no con el esquema fiscal actual, donde las provincias y municipios tienen cada vez más obligaciones y menos recursos para hacerles frente, recursos que son concentrados por el Estado Nacional.

Por esta razón es el Estado Nacional el que ha abordado el problema del déficit de vivienda con recursos del tesoro nacional, y lo ha hecho utilizando dos estrategias de intervención diferentes, una centralizada y otra descentralizada.

En la centralizada recauda a través de impuestos nacionales fondos públicos, que luego ejecuta, decidiendo en Buenos Aires el diseño de los programas, y los fondos que se aplicaran a viviendas y en que provincia o municipio del país se realizarán.

En la descentralizada el Estado Nacional recauda a través de impuestos nacionales, fondos públicos, (ahora solo impuesto a los combustibles líquidos) que luego distribuye en forma automática a cada provincia. Con los fondos recibidos de la Nación, cada provincia ejecuta decidiendo el diseño de los programas, y que fondos se aplicaran a viviendas en su jurisdicción.

En la actualidad coexisten los dos modelos de gestión, descentralizada en el FONAVI, y centralizada para los programas federales de vivienda.

Los planes federales de vivienda que se manejan en forma centralizada por el gobierno nacional insumen el 70% aproximadamente del total de recursos destinados a política habitacional en nuestro país, solo un 30% se maneja en forma descentralizada.

FONDO NACIONAL DE VIVIENDAS

El FONAVI (Fondo nacional de vivienda) ha sido el instrumento más importante de la política habitacional en la Argentina desde mediados de los 70s. Se creó en 1972 por la ley 19.929, pero fue efectivamente instrumentado en 1977 por la ley 21.581. Este se constituyó como un fondo específico, y continuo, para la construcción de viviendas económicas para sectores de bajos recursos, además de la ejecución de obras de infraestructura, urbanización, y equipamiento comunitario complementario. Luego de varias modificaciones desde su constitución el fondo quedaba conformado de la siguiente manera:

- 1.- aportes patronales (5%) (empresas privadas, gobierno nacional, gobiernos locales)
- 2.- aportes de trabajadores autónomos (20% de aportes previsionales)
- 3.- recuperación de créditos, intereses y ajustes

El mismo presenta en sus orígenes un modelo de gestión altamente centralizado. La Subsecretaría de Desarrollo urbano y vivienda de la Nación administraba los fondos, dictaba las reglamentaciones, definía los proyectos a financiar, y los criterios generales



para la elección de los beneficiarios, mientras que los organismos provinciales tenían asignada la ejecución de los mismos. Esta política contaba con un aliado importante, el Banco Hipotecario Nacional que se desempeñaba como agente financiero del Estado, y completaba esa política con créditos accesibles para ciudadanos de ingresos medios.

Este esquema centralizado rigió desde 1977 hasta 1992, cuando luego del pacto fiscal del 92 se produjo una reorganización del sistema institucional y financiero de la vivienda, que implicó:

- La creación del Sistema Federal de la vivienda.
- La privatización del Banco Hipotecario Nacional, que estaba quebrado.
- La descentralización de los recursos del FONAVI hacia las provincias

El Sistema federal de vivienda se constituyó con el Fonavi, los organismos provinciales y la ciudad de Buenos Aires, quienes debían aplicar la ley y administrar los recursos; y el *Consejo Nacional de la vivienda*, integrado por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales que adhieran a la ley y la ciudad de Buenos Aires, con competencia en la planificación y evaluación del sistema.

Este cambio que se instrumentó a través de la ley 24.464, del 8 de marzo del 95, significó la transferencia automática de los recursos a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, y la facultad a sus Institutos de vivienda para administrar los recursos asignados por el FONAVI y los recuperos de las inversiones (cobro de las cuotas) hechas en la jurisdicción, y para licitar obras y seleccionar los adjudicatarios de créditos y viviendas. En su artículo 14 establece que un porcentaje de los recursos debe destinarse a créditos individuales para financiar la compra, construcción o mejoramiento de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes. Se autorizó la descentralización de acciones a municipios, comunas, Ongs, cooperativas, mutuales, gremios. En general estas medidas apuntaron a mejorar la eficiencia en el gasto, que había sido muy cuestionado, y la mejora del esquema financiero. Otra modificación que queda ratificada por esta ley es la composición del Fondo, que desde 1991, mediante ley 23966, pasa a estar conformada por el 42% de impuestos a los combustibles, es decir deja de ser un impuesto al salario, para pasar a ser un impuesto sobre el consumo.

El FONAVI asigna recursos a las jurisdicciones en forma automática en base a coeficientes que fueron creados mediante resolución en 1988, y plasmados en la ley 24464, que eran directamente proporcionales al déficit de vivienda, e inversamente proporcionales a la capacidad económica. El problema con este cupo es que el coeficiente debía actualizarse cada dos años, “teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra, directamente o por medio del crédito y la variación del déficit habitacional de acuerdo a las cifras del INDEC y al dictamen del Consejo Nacional de la Vivienda.”² Como este artículo de la ley no se cumplió, es decir que los coeficientes no fueron actualizados de acuerdo a estos parámetros, el Tesoro Nacional continúa distribuyendo los fondos automáticamente según los coeficientes originarios.

² Art 5° Ley 24464 del 27/03/1995



FUNDACIÓN
APERTURA

En general el balance de estos cambios ha sido positivo. Se incrementaron las unidades de viviendas terminadas por año, se diversificaron las operatorias. Se logró un mayor nivel de recupero de las cuotas. Además se incrementó el fondo a través de aportes provinciales, municipales, entidades privadas y del sistema financiero. Otro avance importante fue el aumento de las escrituraciones, y la contribución que el programa realizó a la generación de empleo. Pero cada una de las mejoras señaladas, solo se cumplieron en un muy bajo porcentaje, y en forma muy desigual entre las diferentes jurisdicciones. Esto sumado a la falta de transparencia y acceso a la información en muchas provincias, lo que dificulta el control social, y la posibilidad de realizar un balance más preciso.

La crisis del 2001 y 2002, produjo una disminución importante de la inversión en viviendas. Los fondos del FONAVI fueron decayendo, y se autorizó a las provincias a utilizar parte de los mismos para cubrir déficits de otras áreas.

A partir del 2003 con la recuperación económica, se produjo un cambio cualitativo del enfoque de las políticas habitacionales. La Subsecretaría de Desarrollo urbano y vivienda, que dependía de presidencia, pasó a funcionar en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y servicios, creado en ese año. En esta subsecretaría se centralizó la planificación y ejecución de la política nacional de vivienda y de infraestructura urbana. Y con esta estructura institucional se lanzó la reactivación de los planes FONAVI que se encontraban paralizados, y además se pusieron en marcha diferentes programas habitacionales, que buscaban atender al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda de los sectores de menores recursos y a la vez contribuir a la reactivación del empleo y como un engranaje para la recuperación del desarrollo económico. Estos nuevos programas, a diferencia del FONAVI, se financiaron con dinero del tesoro nacional, no conformaron ningún fondo específico, y su financiamiento depende del criterio del Poder Ejecutivo Nacional (criterio centralizador).

DISCRECIONALIDAD EN EL REPARTO DE LOS PLANES FEDERALES DE VIVIENDAS

En el Año 2003 el Gobierno Nacional lanzó el “plan de emergencia habitacional”. Este construyó viviendas nuevas por medio de cooperativas de trabajo, destinado a la población más pobre, fue una respuesta al movimiento piquetero y significó un subsidio al 100%. No preveía financiamiento para el suelo, por lo cual la localización de los proyectos dependía de las políticas urbanas de cada municipio o del suelo que estuviera en manos de las organizaciones sociales.

En el 2004 surgieron la mayoría de los programas y subprogramas de construcción de viviendas que aún están vigentes. El más importante por el financiamiento, fue el programa federal de construcción de viviendas, que se constituyó como un financiamiento no reintegrable a las provincias, y a la ciudad de Buenos Aires, proveniente del superávit fiscal. El recupero (que queda para cada provincia) se planteó como un crédito blando, a largo plazo, con devolución hasta en 50 años. Los programas que se pusieron en marcha en esos años, además de los ya mencionados fueron:



FUNDACIÓN
APERTURA

- Programa Federal de Solidaridad Habitacional. (Viviendas nuevas y mejoramiento de las existentes).
- Programa Federal Mejor Vivir (mejoramiento de viviendas).
- Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (Infraestructura y soluciones habitacionales).
- Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NOA y NEA (soluciones habitacionales).
- Programa de Construcción de Viviendas Cáritas (Viviendas Nuevas).
- Sub-programa Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (Viviendas nuevas y mejoramiento de las existentes).
- Sub-programa para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias (Infraestructura).
- Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Viviendas Nuevas AÑO 2005)

A partir de este momento, como ya anticipamos, conviven dos modelos de gestión el descentralizado, que se encarna en el FONAVI; y el centralizado, con el que se manejan los planes federales de vivienda que surgieron en ese período. La principal diferencia que presentan estos programas con el FONAVI, es el diseño institucional. Los programas federales de vivienda no están regulados por ley, su forma de financiamiento, las fuentes presupuestarias de sus recursos, los modos de ejecución y distribución territorial de los cupos, no están fijados por ley, como sí el FONAVI.

En los planes federales de vivienda, los cupos para la distribución territorial surgen de la negociación entre el Ministerio de Planificación Federal y los intendentes o gobernadores, por lo cual la discrecionalidad en el reparto es estructural.

En el siguiente cuadro realizamos el cálculo de la distribución de fondos de los planes federales desde del 2006 al 2010 (datos del Consejo Nacional de la Vivienda), por hogares deficitarios en cada jurisdicción (según datos del índice de calidad global de las viviendas, y el grado de hacinamiento). Esto es un indicador de la inequidad con que se distribuyen los fondos, y la falta de correlación con las necesidades de la población en cada provincia.

La provincia de Santa Fe, desde el 2007 comienza a recibir cada vez menos transferencias por planes habitacionales de parte de la Nación. En el 2010 recibe \$43 por hogar deficitario, contra \$23.000 en la Pampa, \$22.000 Tierra del Fuego, \$9000 de Santa Cruz. También esta discriminación la sufren Corrientes, que solo recibe \$42 por hogar deficitario, y San Luis, que recibe \$17.

Además es necesario aclarar que las transferencias que tomamos para realizar este cálculo son en base a devengando³, en el caso de Santa Fe, en el 2010 ni siquiera se hicieron efectivas. Y las obras comprometidas del Plan Federal I se encontraban paralizadas por falta de las transferencias correspondientes, que comenzaron a disminuir desde el 2006. El gobierno provincial culminó 6000 viviendas de este plan con recursos propios, y aún está esperando que esa inversión le sea devuelta por la Nación.

³ Gasto devengado es el compromiso, en este caso del Estado Nacional, de transferir estos fondos a la provincia de SANTA FE. Percibido, es cuando estos fondos se hacen efectivos, es decir cuando los recursos son efectivamente transferidos, cumpliendo el compromiso inicial.

CUADRO 3: Transferencias Nacionales por planes federales / total Déficit, por Jurisdicción

JURISDICCIÓN	2006 Planes fEDeRaLES (**)	Transferencia/ Déficit	2007 Planes fEDeRaLES (**)	Transferencia/ Déficit	2008 Planes fEDeRaLES (***)	Transferencia/ Déficit	2009 Planes fEDeRaLES (***)	Transferencia / déficit	2010 Planes fEDeRaLES (***)	Transferencia / Déficit	TOTAL DÉFICIT HABITACIONAL
la Pampa	31.705.669,34	3.152,91	57.953.477	5.763	62.211.801	6.187	72.989.306	7.258	241.074.478	23.973	10.056
t. del Fuego	67.184.675,50	16.200,79	42.135.057	10.160	20.172.959	4.864	71.552.229	17.254	91.584.303	22.084	4.147
santa cruz	69.868.268,01	7.344,50	62.967.641	6.619	80.186.911	8.429	61.872.479	6.504	90.154.423	9.477	9.513
Río negro	83.082.770,03	1.759,93	29.590.461	627	78.826.387	1.670	180.466.676	3.823	246.602.245	5.224	47.208
la Rioja	77.195.049,65	2.647,11	65.730.961	2.254	89.713.013	3.076	163.218.336	5.597	130.694.333	4.482	29.162
neuquén	37.006.356,10	1.172,13	30.599.284	969	42.878.809	1.358	79.799.766	2.528	103.929.187	3.292	31.572
Jujuy	130.224.075,57	1.498,33	97.892.462	1.126	143.946.690	1.656	217.405.518	2.501	241.798.408	2.782	86.913
sgo. del Estero	73.965.647,15	1.086,09	61.652.235	905	205.467.899	3.017	266.983.069	3.920	169.358.906	2.487	68.103
tucumán	145.373.681,38	832,70	229.594.142	1.315	379.648.630	2.175	425.227.327	2.436	388.695.689	2.226	174.581
Mendoza	91.036.396,73	1.114,74	100.522.399	1.231	126.901.255	1.554	112.169.661	1.374	149.045.189	1.825	81.666
san Juan	94.939.367,02	1.177,28	65.666.885	814	180.309.714	2.236	169.116.037	2.097	116.249.353	1.442	80.643
Misiones	71.345.298,58	565,41	127.861.705	1.013	133.578.018	1.059	230.648.373	1.828	173.367.489	1.374	126.184
Buenos aires	1.290.012.406,12	812,86	1.075.885.096	678	1.046.973.421	660	1.857.094.749	1.170	2.115.982.279	1.333	1.586.998
salta	88.867.623,33	679,01	136.276.942	1.041	120.067.884	917	224.224.982	1.713	161.124.178	1.231	130.879
Entre Ríos	71.970.251,24	590,74	41.729.314	343	28.361.051	233	172.777.618	1.418	142.047.203	1.166	121.831
Formosa	38.476.575,89	651,94	54.010.673	915	53.393.592	905	52.970.945	898	64.616.371	1.095	59.019
chaco	110.435.100,13	831,84	113.110.120	852	263.755.279	1.987	223.440.324	1.683	121.242.523	913	132.760
CABA	53.121.363,49	532,96	66.406.247	666	60.529.766	607	38.036.631	382	49.509.044	497	99.672
córdoba	120.533.951,51	587,34	69.749.133	340	47.351.744	231	106.519.376	519	60.074.265	293	205.219
catamarca	68.413.159,69	2.023,88	71.276.154	2.109	35.475.605	1.049	46.997.316	1.390	9.693.769	287	33.803
santa Fe	220.631.762,43	712,71	110.643.089	357	96.020.991	310	38.647.852	125	13.424.762	43	309.567
chubut	122.837.589,58	3.918,01	74.543.063	2.378	133.128.232	4.246	176.034.480	5.615	1.359.570	43	31.352
corrientes	42.378.233,38	466,67	87.970.236	969	70.283.907	774	7.226.536	80	3.813.041	42	90.810
san luis	1.560.250,00	81,80	587.375	31	459.000	24	1.100.000	58	325.000	17	19.074
TOTAL	3.202.165.521,85	912,20	2.874.354.151	819	3.499.642.558	997	4.996.519.586	1.423	4.885.766.008	1.392	3.510.365

(**) Base Devengado - Planes Federales de Vivienda - Reactivación II - Solidaridad Habitacional- Emergencia Habitacional - Construcción de Viviendas -Mejoramiento de Viviendas - Terminación- Inf. y Obras Complementarias Villas -Cáritas-Plurianual y otros

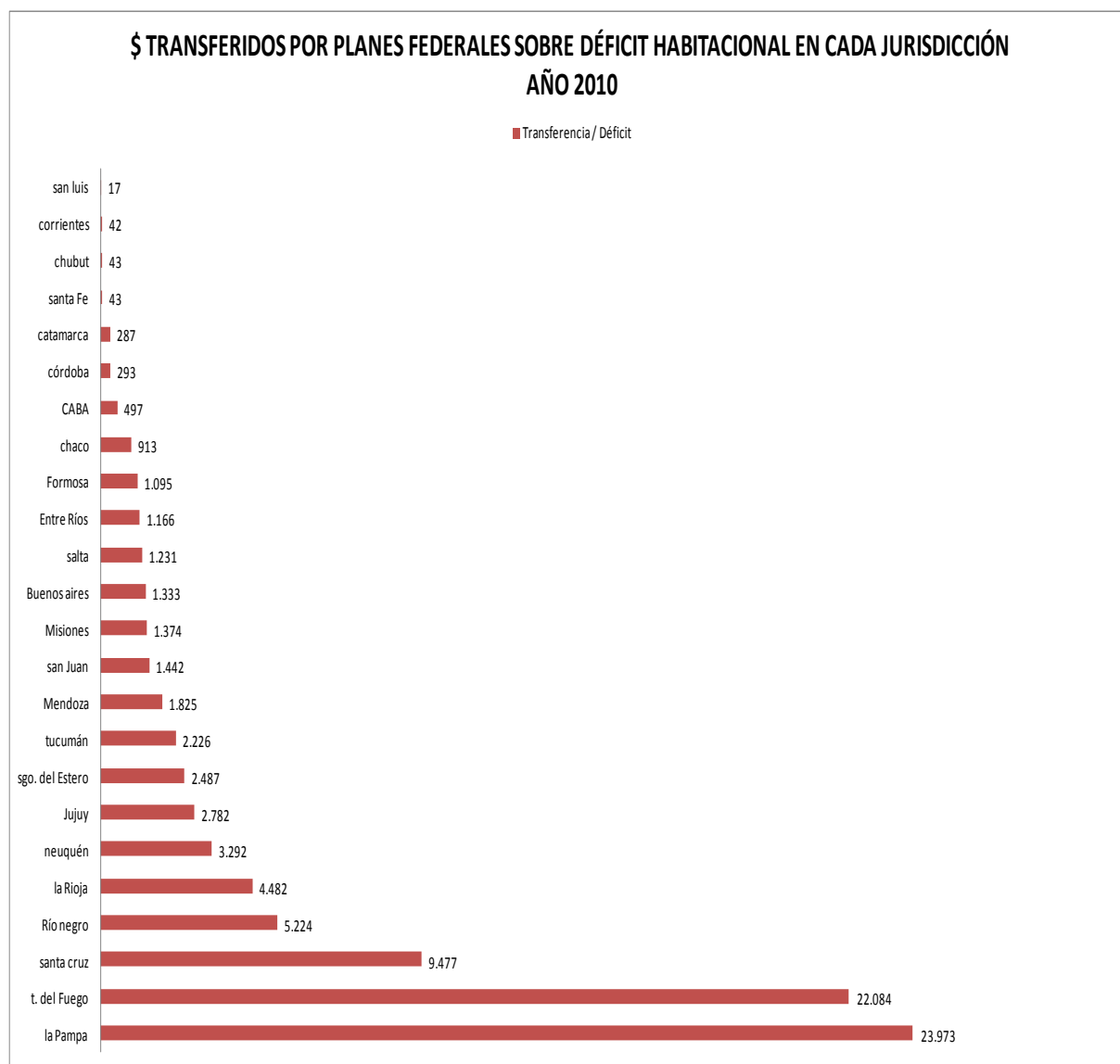
(***) Base Devengado - Programas de Vivienda - Acciones para la disminución del déficit habitacional "Techo Digno", Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Fortalecimiento Comunitario del Hábitat y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Consejo Nacional de la Vivienda y los índices elaborados por el IERAL, En Monitor Fiscal Año 6, Edición 19, Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina.



FUNDACIÓN
APERTURA

El siguiente gráfico fue realizado con la misma información que el cuadro anterior. En el mismo se puede ver la inequidad en el reparto en forma clara.



Fuente: Elaboración propia en base a déficit habitacional calculado por el IERAL en Monitor Fiscal Año 6, N°19, *Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en la Argentina*, y datos publicados por el Consejo Nacional de la vivienda, en la revista N°33, abril 2011

En el siguiente cuadro mostramos qué porcentaje de los fondos de programas federales de vivienda correspondió a cada jurisdicción desde el 2006 al 2010, y lo comparamos con el porcentaje de fondos distribuidos por el FONAVI. Para en una tercer columna establecer la diferencia de porcentajes. Lo que podemos ver es que la provincia que más se ha beneficiado con el reparto de fondos de los planes federales, en relación al porcentaje que le corresponde por el índice del FONAVI, es BUENOS AIRES, y la provincia que más se ha perjudicado es Santa Fe. Buenos Aires recibió en el 2010, 28 puntos porcentuales más de lo que le correspondía por el FONAVI, mientras que Santa Fe recibió 5 puntos menos.



FUNDACIÓN
APERTURA

Es decir que si se hubiesen distribuido los Fondos de los Programas Federales de acuerdo al coeficiente por el cual se distribuyen automáticamente los recursos del Fonavi, Santa Fe hubiese recibido en el 2008, 101 millones más, en el 2009, 243 millones más y en el 2010, 262 millones más de los que recibió.

Además debemos destacar que los coeficientes de distribución del FONAVI hoy al no ser actualizados representan una verdadera injusticia para algunas provincias, como Santa Fe, que a la luz de los datos actuales seguramente debería recibir un % mayor que el 5,65% actual.

CUADRO 4: Porcentaje de distribución de Fondos Nacionales por planes federales por Jurisdicción vs porcentajes de distribución índices FONAVI 2006-2010

JURISDICCIÓN	2006 Planes fEDEraLES (**)		fonavi 2006		DIFERENCIA	2007 Planes fEDEraLES (**)		FONAVI 2007		DIFERENCIA	2008 Planes fEDEraLES (***)		FONAVI 2008		Diferencia	2009 Planes fEDEraLES (***)		FONAVI 2009		DIFERENCIA	2010 Planes fEDEraLES (***)		FONAVI 2010		DIFERENCIAS
	FEDEraLES	%	FEDEraLES	%		FEDEraLES	%	FEDEraLES	%		FEDEraLES	%	FEDEraLES	%		FEDEraLES	%	FEDEraLES	%		FEDEraLES	%	FEDEraLES	%	
Buenos aires	1.290.012.406	40,29 %	98.492.454	14,50 %	26%	1.075.885.096	37,43 %	123.240.079	14,50 %	23%	1.046.973.421	30%	170.030.451	14,50 %	15,42 %	1.857.094.749	37%	221.888.500	14,50 %	22,67%	2.115.982.279	43%	306.000.215	14,50 %	28,81%
catamarca	68.413.160	2,14%	14.264.424	2,10%	0%	71.276.154	2,48%	17.848.563	2,10%	0,4%	35.475.605	1%	24.625.100	2,10%	-1,09%	46.997.316	1%	32.135.576	2,10%	-1,16%	9.693.769	0,2 %	44.317.273	2,10%	-1,90%
CABA	53.121.363	1,66%	8.830.358	1,30%	0%	66.406.247	2,31%	11.049.111	1,30%	1%	60.529.766	2%	15.244.109	1,30%	0,43%	38.036.631	1%	19.893.452	1,30%	-0,54%	49.509.044	1%	27.434.502	1,30%	-0,29%
córdoba	120.533.952	3,76%	38.378.094	5,65%	-2%	69.749.133	2,43%	48.021.134	5,65%	-3%	47.351.744	1%	66.253.245	5,65%	-4,30%	106.519.376	2%	86.460.002	5,65%	-3,52%	60.074.265	1%	119.234.567	5,65%	-4,42%
corrientes	42.378.233	1,32%	33.623.286	4,95%	-4%	87.970.236	3,06%	42.071.613	4,95%	-2%	70.283.907	2%	58.044.878	4,95%	-2,94%	7.226.536	0%	75.748.143	4,95%	-4,81%	3.813.041	0,1 %	104.462.142	4,95%	-4,87%
chaco	110.435.100	3,45%	31.245.882	4,60%	-1%	113.110.120	3,94%	39.096.53	4,60%	-1%	263.755.279	8%	53.940.695	4,60%	2,94%	223.440.324	4%	70.392.214	4,60%	-0,13%	121.242.523	2%	97.075.930	4,60%	-2,12%
chubut	122.837.590	3,84%	21.736.266	3,20%	1%	74.543.063	2,59%	27.197.811	3,20%	-1%	133.128.232	4%	37.523.962	3,20%	0,60%	176.034.480	4%	48.968.496	3,20%	0,32%	1.359.570	0,03 %	67.531.082	3,20%	-3,17%
Entre Ríos	71.970.251	2,25%	26.491.074	3,90%	-2%	41.729.314	1,45%	33.147.332	3,90%	-2%	28.361.051	1%	45.732.328	3,90%	-3,09%	172.777.618	3%	59.680.355	3,90%	-0,44%	142.047.203	3%	82.303.506	3,90%	-0,99%
Formosa	38.476.576	1,20%	27.170.332	4,00%	-3%	54.010.673	1,88%	33.997.263	4,00%	-2%	53.393.592	2%	46.904.952	4,00%	-2,47%	52.970.945	1%	61.210.621	4,00%	-2,94%	64.616.371	1%	84.413.853	4,00%	-2,68%
Jujuy	130.224.076	4,07%	20.377.749	3,00%	1%	97.892.462	3,41%	25.497.947	3,00%	0,4%	143.946.690	4%	35.178.714	3,00%	1,11%	217.405.518	4%	45.907.965	3,00%	1,35%	241.798.480	5%	63.310.389	3,00%	1,95%
la Pampa	31.705.669	0,99%	13.585.166	2,00%	-1%	57.953.477	2,02%	16.998.632	2,00%	0,02%	62.211.801	2%	23.452.476	2,00%	-0,22%	72.989.306	1%	30.605.310	2,00%	-0,54%	241.074.478	5%	42.206.926	2,00%	2,93%
la Rioja	77.195.050	2,41%	13.585.166	2,00%	0,4%	65.730.961	2,29%	16.998.632	2,00%	0,3%	89.713.013	3%	23.452.476	2,00%	0,56%	163.218.336	3%	30.605.310	2,00%	1,27%	130.694.333	3%	42.206.926	2,00%	0,68%
Mendoza	91.036.397	2,84%	27.170.332	4,00%	-1%	100.522.399	3,50%	33.997.263	4,00%	-1%	126.901.255	4%	46.904.952	4,00%	-0,37%	112.169.661	2%	61.210.621	4,00%	-1,76%	149.045.189	3%	84.413.853	4,00%	-0,95%
Misiones	71.345.299	2,23%	31.925.140	4,70%	-2%	127.861.705	4,45%	39.946.784	4,70%	-0,3%	133.578.018	4%	55.113.319	4,70%	-0,88%	230.648.373	5%	71.922.479	4,70%	-0,08%	173.367.489	4%	99.186.277	4,70%	-1,15%
neuquén	37.006.356	1,16%	29.208.107	4,30%	-3%	30.599.284	1,06%	36.547.058	4,30%	-3%	42.878.809	1%	50.422.824	4,30%	-3,07%	79.799.766	2%	65.801.417	4,30%	-2,70%	103.929.187	2%	90.744.891	4,30%	-2,17%
Río negro	83.082.770	2,59%	30.566.624	4,50%	-2%	29.590.461	1,03%	38.246.921	4,50%	-3%	78.826.387	2%	52.768.071	4,50%	-2,25%	180.466.676	4%	68.861.948	4,50%	-0,89%	246.602.245	5%	94.965.584	4,50%	0,55%
salta	88.867.623	2,78%	27.170.332	4,00%	-1%	136.276.942	4,74%	33.997.263	4,00%	1%	120.067.884	3%	46.904.952	4,00%	-0,57%	224.224.982	4%	61.210.621	4,00%	0,49%	161.124.178	3%	84.413.853	4,00%	-0,70%
san Juan	94.939.367	2,96%	24.792.928	3,65%	-1%	65.666.885	2,28%	31.022.503	3,65%	-1%	180.309.714	5%	42.800.769	3,65%	1,50%	169.116.037	3%	55.854.691	3,65%	-0,27%	116.249.353	2%	77.027.640	3,65%	-1,27%
san luis	1.560.250	0,05%	24.792.928	3,65%	-4%	587.375	0,02%	31.022.503	3,65%	-4%	459.000	0%	42.800.769	3,65%	-3,64%	1.100.000	0%	55.854.691	3,65%	-3,63%	325.000	0,01 %	77.027.640	3,65%	-3,64%
santa cruz	69.868.268	2,18%	21.736.266	3,20%	-1%	62.967.641	2,19%	27.197.811	3,20%	-1%	80.186.911	2%	37.523.962	3,20%	-0,91%	61.872.479	1%	48.968.496	3,20%	-1,96%	90.154.423	2%	67.531.082	3,20%	-1,35%
santa Fe	220.631.762	6,89%	38.378.094	5,65%	1%	110.643.089	3,85%	48.021.134	5,65%	-2%	96.020.991	3%	66.253.245	5,65%	-2,91%	38.647.852	1%	86.460.002	5,65%	-4,88%	13.424.762	0,3 %	119.234.567	5,65%	-5,38%
sgo. del Estero	73.965.647	2,31%	29.208.107	4,30%	-2%	61.652.235	2,14%	36.547.058	4,30%	-2%	205.467.899	6%	50.422.824	4,30%	1,57%	266.983.069	5%	65.801.417	4,30%	1,04%	169.358.906	3%	90.744.891	4,30%	-0,83%
t. del Fuego	67.184.676	2,10%	18.000.346	2,65%	-1%	42.135.057	1,47%	22.523.87	2,65%	-1%	20.172.959	1%	31.074.531	2,65%	-2,07%	71.552.229	1%	40.552.036	2,65%	-1,22%	91.584.303	2%	55.924.179	2,65%	-0,78%
tucumán	145.373.681	4,54%	28.528.849	4,20%	0,3%	229.594.142	7,99%	35.697.126	4,20%	4%	379.648.630	11%	49.250.200	4,20%	6,65%	425.227.327	9%	64.271.152	4,20%	4,31%	388.695.689	8%	88.634.545	4,20%	3,76%
TOTAL	3.202.165.522	100,00 %	679.258.306	100,00 %	0%	2.874.354.151	100,00 %	849.931.581	100,00 %	0%	3.499.642.558	100 %	1.172.623.804	100,00 %	0,00%	4.996.519.586,00	100 %	1.530.265.515	100,00 %	0,00%	4.885.766.008,00	100 %	2.110.346.313	100,00 %	0,00%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de la vivienda publicados en Revista 33, Año N°11, Abril 2011



Si analizamos los aportes del Estado nacional por cantidad habitantes en cada provincia, podemos ver que Santa Fe ha venido recibiendo una inversión por habitante cada vez menor desde el 2006 en adelante. Provincias que presentan déficits habitacionales mucho menores a los de nuestra provincia, como La Pampa, Tierra del Fuego y Santa Cruz, aparecen entre las primeras en la distribución per cápita de los recursos de planes federales de vivienda. Otra de las provincias que está siendo discriminada en el reparto de fondos es Corrientes, en relación al déficit que presenta. Si bien Chubut y San Luis ocupan los últimos lugares en esta distribución, también lo hacen en volumen de déficit.

CUADRO 5: Transferencias Nacionales de recursos para Planes federales por habitante

JURISDICCIÓN	Transf nac planes federales AÑO 2006 x hab S/ CENSO 2001	Transf nac planes federales AÑO 2007 x hab S/ CENSO 2001	Transf nac planes federales AÑO 2008 x hab S/ CENSO 2001	Transf nac. Planes federales Año 2009 x hab S/ CENSO 2001	Transf Nac Año 2010 x hab censo 2010
la Pampa	105,93	194	208	244	760,63
t. del Fuego	664,67	417	200	708	725,77
la Rioja	266,21	227	309	563	393,84
Río negro	150,29	54	143	326	389,35
Jujuy	212,82	160	235	355	359,68
santa cruz	354,74	320	407	314	330,81
Tucumán	108,61	172	284	318	268,40
Sgo. del Estero	91,94	77	255	332	188,92
Neuquén	78,05	65	90	168	188,84
san Juan	153,12	106	291	273	170,85
Misiones	73,89	132	138	239	157,92
Buenos aires	93,30	78	76	134	135,69
salta	82,36	126	111	208	132,59
Formosa	79,08	111	110	109	122,40
chaco	112,18	115	268	227	115,09
Entre Ríos	62,14	36	24	149	114,90
Mendoza	57,63	64	80	71	85,58
Catamarca	204,48	213	106	140	26,35
córdoba	39,30	23	15	35	18,18
CABA	19,13	24	22	14	17,12
santa Fe	73,53	37	32	13	4,19
corrientes	45,52	94	75	8	3,84
Chubut	297,26	180	322	426	2,68
san Luis	4,24	2	1	3	0,75
TOTAL	88,31	79	97	138	121,87

(**) Base Devengado - Planes Federales de Vivienda - Reactivación II - Solidaridad Habitacional- Emergencia Habitacional - Construcción de Viviendas -Mejoramiento de Viviendas - Terminación- Inf. y Obras Complementarias Villas -Cáritas-Plurianual y otros

(***) Base Devengado - Programas de Vivienda - Acciones para la disminución del déficit habitacional "Techo Digno", Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Fortalecimiento Comunitario del Hábitat y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Consejo Nacional de la vivienda y censos 2001 y 2010, para el cálculo de distribución año 2010



FUNDACIÓN
APERTURA

LA PROBLEMÁTICA DEL RECUPERO DE FONDOS PÚBLICOS

El principal déficit que presentan las políticas públicas de vivienda es el de recupero de la cuota que deben pagar los beneficiarios.

Durante muchos años la idea social predominante fue que los beneficiarios de viviendas sociales terminan no pagando o pagando valores simbólicos. Y esto está socialmente aceptado, porque, como todo lo que se hace con dineros públicos, el gasto realizado en distintas políticas habitacionales, no es valorado como un esfuerzo de toda la ciudadanía, no hay conciencia ciudadana sobre el origen de los recursos.

Esta problemática presenta dos aspectos muy claros:

- a) que los beneficiarios paguen las cuotas mensuales, o **Recupero nominal, (RN)**.
- b) Que los beneficiarios paguen a lo largo de los 20 años en cada cuota un valor que mantenga el poder de compra real de la cuota. Es decir que con los pagos sucesivos se pueda construir la misma cantidad de metros cuadrados que le fueron entregados por el estado., o **Recupero real(RR)**

Los recursos que se transfieren a las distintas jurisdicciones por planes federales son no reintegrables (quiere decir que las provincias no deben devolvérselos a la Nación). Pero los municipios y provincias que ejecutan las obras están habilitadas para realizar el recupero de las cuotas (que corresponde pagar a los beneficiarios) que se deberían utilizar para continuar invirtiendo en soluciones habitacionales.

Lamentablemente, históricamente, el sistema administrativo de recupero de las cuotas no se ha organizado en forma precisa, como para poder actuar ante el incumplimiento del pago de las cuotas por parte de los beneficiarios, que en su gran mayoría no cumplen con su obligación de pago. Esto termina vaciando al fondo de vivienda, e impidiendo la continuidad de la política.

En estos últimos años se ha acordado entre las Provincias y la Nación diversas acciones para recuperar y normalizar el pago de las cuotas, estas acciones han mejorado la recaudación de lo que llamamos la **Recaudación Nominal (RN)**.

Lo mismo sucede con el FONAVI. El cálculo sobre el costo de la vivienda se realiza por un plazo determinado, las obras en general demoran más de lo previsto, ese costo es actualizado por las empresas constructoras, que reciben los pagos por parte del Estado. Esto encarece la obra, y cuando esta finaliza, las cuotas de recupero no se calculan sobre el costo real final de la vivienda, esto implica un subsidio implícito e indiferenciado para todos los adjudicatarios.

Y aquí aparece uno de los grandes obstáculos para la continuidad de la política de viviendas, la inflación.

La inflación, que genera aumentos de costos en todos los aspectos de la vida económica del país, y también en el incremento de costos de viviendas sociales que se deben construir.



En el sistema actual los beneficiarios pagan cuotas fijas, pero la inflación incrementa los costos, y los montos de las cuotas no permiten construir la misma superficie.

Así cuando los procesos inflacionarios se agudizan, en pocos años las cuotas se transforman en montos simbólicos.

Estos montos que pierden su valor con el paso del tiempo, por efecto de la inflación, hacen por un lado al beneficiario muy barato hacerse de su vivienda (se genera un subsidio implícito adicional para el que logró su adjudicación), y por otro se vacía el fondo que se debe alimentar con las cuotas mensuales para poder seguir construyendo. Al no recuperarse la inversión a su valor constante, se construyen menos viviendas, y así se castiga a la población necesitada que cada vez tiene menos posibilidades de acceder a una vivienda social.

Se debe aspirar a construir la misma cantidad de unidades o metros cuadrados con los planes de recupero de cuotas. Pero es necesario analizar las distintas realidades de los beneficiarios, porque la cuota que se decida debe ser factible de ser pagada por los mismos.

Se requiere comprender el problema y un gran acuerdo político institucional para revertirlo.

El Banco Hipotecario Nacional, que como mencionamos con anterioridad, cumplió un rol importante como agente financiero en la política de vivienda hasta su privatización en los 90, quebró debido a créditos mal adjudicados, excesivos costos burocráticos, pero principalmente por la inflación.

Los créditos otorgados se establecían en cuotas fijas, y en los periodos en donde la inflación crecía esas cuotas en valores reales se hacían mínimas, y así el banco se descapitalizaba.

Al descapitalizarse, cada vez podía prestar a menos familias que así se vieron perjudicadas por no poder acceder a nuevos créditos.

Este proceso de desfinanciamiento a vaciamiento del capital social diluido por los procesos de inflación persistentes, genera además una consecuencia indirecta muy importante, cual es la caída de la actividad de la construcción que es un sector económico que genera mucha actividad en el mercado interno, casi sin insumos importados y con mucha demanda de mano de obra, de escasa calificación (en su mayor parte).

Como sabemos el problema de la inflación en Argentina es histórico, y se han ensayado diversas acciones para atenuarlo.

Así en la década del 80, se legisló un sistema de ajuste por inflación, la famosa 1050 (referida a un decreto ley de ese número), que permitía el ajuste con el índice de inflación de las deudas a largo plazo.

Este sistema, arrancó con mucho apoyo de todos los sectores, pero a poco de iniciarse se empezaron a ver gruesas inequidades.

El problema se generó en la evolución de los distintos índices de inflación.



FUNDACIÓN
APERTURA

En general se usaba el índice minorista a nivel general, que era el que más aumentaba, y a veces el mayorista que aumentaba mucho menos, y muy pocas veces el índice salario, que aumentaba menos que los anteriores.

Así a lo largo de varios años, los deudores debían pagar cada vez mayor proporción de sus ingresos para amortizar la cuota actualizada por el índice de inflación.

A fines de los 80 este sistema se hizo impagable y se derogó.

Los sectores políticos y sociales quedaron muy sensibilizados por este fracaso legislativo y por varios años no se lo reemplazó por ningún otro sistema (pese a que la inflación siguió).

En la década del noventa, se decidió autorizar los créditos en dólares, pero este sistema funcionó mientras duró la convertibilidad, al estallar en el 2001, se congelaron los montos de deudas, luego se hicieron quitas sobre los montos y se generó otro desajuste.

En este momento no existen sistemas de ajustes de las cuotas que pagan los beneficiarios de viviendas sociales, pero la inflación es importante, y esto permite que se estén pagando cuotas de entre \$90 y \$300 por mes. Son montos irrisorios, que benefician con un subsidio implícito a los que consiguieron viviendas, pero que no permiten recuperar la inversión social para construir nuevas viviendas.

Una modelización muy simple, en donde a lo largo de un ciclo de 20 años se mantiene el valor de la cuota (teorizando que la inflación es 0) permite ver que en el año décimo, con la misma inversión social se pueden construir un 72% más de unidades al año.

Y al año vigésimo, se pueden construir un 270% más de unidades al año.

Por esta razón al pensar en el recupero (RR) a valores lo más cercanos a la realidad, es fundamental.

En definitiva se requiere un esquema de actualización de las cuotas, que no las haga impagables, pero que permitan un recupero considerable, como para continuar la inversión, y subsidios explícitos para quienes realmente no pueden pagar una cuota.

En ese sentido sugerimos que con un Indec reorganizado para que recupere el respeto social, se ajusten las cuotas para lograr el RR de acuerdo al índice salario.

Es decir si aumentan los valores de los convenios laborales aumenta la cuota que paga el beneficiario.

De esta forma a lo largo de todo el proceso la persona paga la misma proporción de su salario. Como consecuencia los montos recuperados van a crecer en forma sustancial, y se podrán hacer mayor cantidad de viviendas sociales para realimentar el proceso.

Puede suceder que algunos beneficiarios no puedan pagar, porque pierden el empleo o le bajan los ingresos, en este caso, se le otorga al afectado un subsidio explícito por el plazo que dure su situación anormal, que puede ser parcial o total según sea la pérdida de ingresos de la persona.

También pueden darse casos en donde los beneficiarios no pueden desde el inicio pagar ningún valor de cuota, en este caso, también actuará el sistema de subsidio explícito para atender esta situación individual.



FUNDACIÓN
APERTURA

¿Qué pasa con los que no pueden pagar?

Para los beneficiarios que no pueden pagar, o que presentan restricciones económicas que le impiden el pago de una cuota que guarde relación con el costo de la vivienda, el Estado debe establecer una política de subsidios.

Cuando el Estado interviene a través de subsidios altera la distribución del ingreso de la sociedad, por lo que se espera que a través de esa intervención logre incrementar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Por eso para no generar tensiones en esa sociedad es esencial que esos subsidios estén debidamente justificados, y apunten a un objetivo claro y transparente.

Los subsidios se pueden clasificar: según la transparencia en la forma de otorgar el subsidio (directos e indirectos), según se informe o no sobre el otorgamiento del subsidio (explícito o implícito), según la definición del grupo objetivo (focalizados o generalizados) y según su forma de financiamiento (presupuestarios o cruzados).

Siguiendo esta definición, los subsidios para los que no pueden pagar una cuota deben ser focalizados (atender a quien realmente lo necesite, con nombre y apellido), directos (sin mediaciones, directamente al beneficiario), explícitos (deben estar nombrados, decir claramente que se otorga ese subsidio a esa familia, por un tiempo determinado y el costo que le significa al Estado), y presupuestarios (que estén claramente previstos en el presupuesto como gastos).

Los subsidios implícitos son los indirectos, los que no se mencionan, aquellos que no son calculados a la hora de planificar el costo y el recupero de la inversión, como las cuotas fijas en un contexto inflacionario. Todo lo que no esté expresamente contenido en el proyecto, y signifique un beneficio adicional no cuantificado, para la familia beneficiaria.

Si estos subsidios no son focalizados, directos y explícitos, se corre el riesgo de que terminen beneficiando mayormente a quienes no los necesitan, a quienes tienen capacidad de pago, y en ese caso constituirse en una herramienta que profundiza las diferencias sociales, y la injusticia social, que es todo lo contrario al objetivo de estas políticas.

Además, como forma de hacer más justo, transparente y eficiente el gasto público aplicado a la construcción de viviendas sociales, se debe reorganizar el programa de ayuda a las familias con necesidades de viviendas.

El programa debe girar alrededor de un **“Padrón único de beneficiarios de planes sociales”**, de carácter universal, y que abarque a todos los programas sociales tanto de jurisdicción local, provincial o nacional. Además, debe ser con información de libre acceso para que los ciudadanos puedan verificar quienes y qué reciben en cada caso.

Este padrón es imprescindible para llevar adelante una política social integrada, en donde cada beneficiario tenga nombre y apellido y tenga un tratamiento personalizado.

El padrón único es la piedra central de un cambio sustancial de política social, que debe recuperar al individuo como centro de su accionar.



FUNDACIÓN
APERTURA

Dentro de la política social integral, se debe legislar una política de vivienda social para quienes lo necesiten y tengan restricciones de ingresos que no les permitan afrontar las cuotas.

Resumiendo, y como ya lo expresamos anteriormente, la política debe ser focalizada, atender los casos que realmente necesitan ser contemplados. Deben ser ayudas directas, a beneficiarios individuales, que además reciben un paquete de ayuda que permiten atender su problemática particular, en forma integral.

El programa debe contar con partidas específicas en los presupuestos de los distintos niveles del estado.

Los subsidios deben ser explícitos, es decir se debe saber a quién y por qué se le otorga, por qué monto y el plazo de tiempo.

El programa de subsidios explícitos, debe ser flexible, debe existir la posibilidad de ir ajustando los montos de acuerdo al cambio de situación de cada beneficiario. Los subsidios deben ir desde el 100% para personas que no pueden pagar, e ir disminuyendo según las posibilidades de cada familia.

Los planes sociales integrales deben apuntar a sacar a los beneficiarios de su situación de subsidiados. Si las políticas son individuales, personalizadas, e integrales, muchos de los actuales beneficiarios en un tiempo determinado deberían desarrollar mayores capacidades laborales y de conocimiento que le deberían permitir insertarse en el mercado laboral y mejorar su situación socio-económica.

Es decir que los programas de ayuda de viviendas, deberán ser cruzados periódicamente con la información contenida en el padrón único de beneficiarios de planes sociales para ver si la evolución de los beneficiarios permite ajustarle el valor del subsidio (tanto en más como en menos).

Este reordenamiento de las políticas sociales, además contribuirán en forma indirecta, a generar mayores ingresos por pago de cuotas (RR), ya que solo los que realmente no pueden pagar no pagarán.

LA EFICIENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN Y RECUPERACIÓN DE LAS VIVIENDAS

La experiencia ha demostrado que las distintas jurisdicciones provinciales y municipales pueden decidir sobre el diseño de las viviendas, los m², los materiales, la obras de infraestructura, servicios públicos (educativos, seguridad, etc.) planificación urbana, en forma más eficiente que el Estado Nacional, por tener un conocimiento más cercano del territorio y la realidad cotidiana de las personas que lo habitan.

También ha quedado demostrado por la experiencia que las provincias pueden gestionar en forma más eficiente los programas para mejorar viviendas recuperables, y los programas para mejorar los servicios públicos que atienden a las viviendas.



FUNDACIÓN
APERTURA

De igual modo es más eficiente la gestión local, el monitoreo y ayuda a las familias que realmente requieren un subsidio total, o cuasi total, y la gestión en el recupero de la cuota (tanto el RN como el RR).

Es necesario mejorar los sistemas de control público. Se deben hacer sistemas más transparentes, en donde se sepa claramente quién es beneficiario de una vivienda, de un crédito subsidiado, o de un subsidio por incapacidad de pago. En este sentido el libre acceso a la información pública sin restricciones debe ser acordado con todas las Provincias y Municipios como norma básica.

Para eso es imprescindible que los tres niveles de Estado, Nación, provincias y municipios, se comprometan a mejorar sus órganos de control.

Órganos de control formados por funcionarios elegidos por concursos objetivos y transparentes, que aseguren independencia de criterio, mejoran la calidad del control público.

La combinación de: libre acceso a la información pública y órganos de control independientes, contribuirá a reconstruir la confianza ciudadana en la gestión pública del hábitat, y permitirá mejorar los recuperos de cuotas y de los compromisos que la ciudadanía debe asumir para acelerar la solución del problema.

REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE VIVIENDA SOCIAL

Muchas de las viviendas sociales, no tienen escritura o no se la puede otorgar.

Con el objeto de reactivar las obras del FONAVI, en el año 2004, se firmó un convenio marco llamado “Programa Federal de Fortalecimiento y optimización del recupero de cuotas de las viviendas FONAVI”, entre el Estado Nacional y las distintas jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires.

A través de este convenio se acordó darle al recupero de las inversiones “un carácter prioritario como fuente genuina de retroalimentación del Sistema Nacional de Vivienda y como ratificación plena del principio de solidaridad que debe animar la acción del Estado en el campo de la vivienda social, esto es que el esfuerzo de todos para satisfacer la necesidad de vivienda de un sector de la población, sea retribuido por éste a través del recupero de la inversión, permitiendo así atender al resto de la población igualmente necesitada”.

Es necesario reflotar este acuerdo para todos los planes federales, no sólo el FONAVI, y sumarle al objetivo de recupero de las cuotas, como un complemento necesario, la regularización dominial. Promover la iniciativa de pago con el objetivo de lograr la escrituración de las viviendas, con todos los beneficios que eso acarrea (valorización de la vivienda, mayores incentivos para el cuidado de la misma, inversión en su mantenimiento, posibilidad de acceder a créditos para mejorar la vivienda, entre otros).

Según datos oficiales en la Provincia de Santa Fe desde 1977 se han construido 68.000 viviendas, de las cuales 53.000 se encontraban sin escriturar al inicio de la actual gestión de gobierno. Y solo 15.000 estaban al día con el pago de las cuotas. Y esta situación se repite en el resto de las jurisdicciones.



Para lograr incrementar el recupero de cuotas, y la regularización dominial de las viviendas sociales, se pueden retomar las acciones establecidas en el convenio mencionado, indicadas para reforzar la capacidad institucional de los organismos de vivienda de las diferentes jurisdicciones, como la:

- a) Creación de una base de datos unificada donde se compatibilice la información de las áreas de construcciones sociales, adjudicaciones y recuperos.
- b) Saneamiento y consolidación de dicha información e incorporación de los casos no detectados a la cartera de recuperos.
- c) Verificación in situ de la situación de tenencia de quienes no pagan las cuotas.
- d) Reprogramación de la deuda de los adjudicatarios en mora. Gestión personalizada con quienes estén en esa situación.
- e) Redimensionamiento de la cantidad y ubicación de los centros de cobro de cuotas para que faciliten el acceso al usuario de manera sencilla, rápida y segura. Optimización del pago mediante chequeras, verificando su recepción en tiempo y forma. Eficientización de cualquier forma de pago.
- f) Instrumentación de un sistema de bonificaciones para quienes tengan sus pagos al día con amplia difusión de esta opción.

Nuestra provincia ha logrado avances importantes en este sentido, aplicando estas mejoras institucionales. En el 2009 se instrumentó la ley 12.953 de regularización dominial, que reglamentó la escrituración sin costo para el adjudicatario, por única vez. No se solicita el certificado de libre deuda de servicios, además contempla la posibilidad de hacer convenios de refinanciación de pago con aquellas familias que tengan morosidad en las cuotas. También prevé la cancelación anticipada con un descuento del 40% sobre el saldo adeudado a aquellos adjudicatarios que hayan pagado regularmente las cuotas. Se convocó a los municipios y comunas para colaborar en el control y la provisión de la documentación necesaria.

Con estos instrumentos, sumado al descuento de las cuotas por planillas de sueldos, Santa Fe ha logrado incrementar el recupero de cuotas, y ya ha entregado un importante número de escrituras.

Si estos mecanismos se establecieran como práctica en el resto de las jurisdicciones, la acción del Estado podría multiplicarse, y alcanzar a un mayor número de familias.

La regularización dominial de la vivienda única

Como expresamos en el primer apartado, el 77 % del déficit de vivienda corresponde a viviendas recuperables.

Muchas de estas viviendas se construyeron en lotes individuales adquiridos en forma privada, pero por diversas causas (desaparición del vendedor, quiebra del vendedor, muerte de uno de los cónyuges compradores, falta de sucesión, atraso de pago en los impuestos, falta de mensuras, entre otros), no tienen escritura a favor del poseedor de la casa.



FUNDACIÓN
APERTURA

Como la experiencia indica que la obtención de un título de propiedad refuerza el sentido de pertenencia, de arraigo a la tierra, y produce un deseo de superación, que se traduce favorablemente en el entorno inmediato: hace que aparezca la necesidad de mejorar lo propio y el barrio en el que se vive, esta situación de tenencia irregular, que tiene una enorme magnitud, es un problema que ha merecido la sanción de una ley para intentar solucionarlo.

La ley N°24374 de regularización dominial, sancionada en 1994, apunta a otorgar escritura a los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de vivienda única. A lo largo de estos últimos 15 años más de 350.000 escrituras se realizaron en Buenos Aires, Córdoba, y otras provincias gracias a esta ley.

Creemos que impulsar la regularización a través de esta ley, fomentará que miles de personas que por diversas causas aun no escrituraron sus casas, regularicen y obtengan su escritura.

Cuando la persona tiene su escritura, cuida más su vivienda, su entorno, puede ofrecer garantías e ingresar al sistema formal de créditos y obtener créditos a menores tasas. También puede solicitar crédito para mejorar su casa, lo que la revaloriza, y puede hacer crecer su vivienda hacia arriba o hacia atrás y darle solución habitacional a un familiar, o puede venderla con escritura logrando un valor mayor.

La regularización dominial mejorará la calidad crediticia de muchos propietarios. Les permitirá recurrir al sistema bancario comercial para solicitar créditos hipotecarios, y esto puede ser una herramienta importantísima para bajar los indicadores de viviendas recuperables, y además para aumentar la construcción de viviendas en terrenos propios, usando recursos privados, y liberando así fondos públicos para sectores con necesidades más urgentes.

LA PLANIFICACIÓN DEL USO DEL SUELO

Las políticas de construcción de viviendas sociales encuentran un obstáculo importante en la escasez de suelo fiscal.

En nuestro país es potestad de los municipios y comunas regular el uso del suelo, y su adecuada planificación puede permitir generar suelo disponible de uso público para atender la problemática.

Es imprescindible que se impulse y apoye a los municipios y comunas de todo el país a planificar a través de ordenanzas el uso del suelo, y que se prevea en la redacción la posible cesión de tierras para armar un banco de tierras destinado a fines públicos y a la construcción de viviendas sociales.



FUNDACIÓN
APERTURA

LA VIVIENDA SOCIAL COMO POTENCIACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN EN LOS GRANDES CENTROS URBANOS

Otra problemática a analizar dentro de la política de viviendas es si se debe continuar construyendo viviendas en las grandes ciudades, que concentran población, por su atractivo económico, o si la política habitacional debe formar parte de una política social que apunte a evitar las migraciones, buscando mantener a la población en su lugar de origen.

Este es un tema difícil de resolver porque por un lado, ya existe el problema del hacinamiento en las grandes ciudades, por lo cual existen necesidades que se deben atender. Pero por otro llevar respuestas a esos lugares puede significar acentuar su atractivo como lugar de residencia. Ante este problema la solución puede ser controvertida. Invertir en las pequeñas localidades, en las provincias más pobres, para evitar la emigración, es la alternativa, pero para que esto realmente sea efectivo, se requiere generar en el lugar, políticas productivas, de empleo, la provisión de servicios, de salud, educación, seguridad, es decir una política integral. La problemática no puede ser abordada solo desde una política de vivienda.

Los datos del censo 2010 muestran que la concentración poblacional que se había moderado en el período intercensal 91/2001, otra vez se aceleró en este último período. El Gran Buenos Aires presenta un crecimiento superior a la media nacional. Como vemos en el cuadro entre 91/2001, el crecimiento poblacional de los 24 partidos del Gran Buenos Aires, había sido inferior a la media nacional, y al de la Provincia de Buenos Aires. Esto se revierte en los últimos 10 años.

La población en los 24 partidos del conurbano creció mucho más que en las provincias, excepto las provincias petroleras que tienen baja densidad demográfica. Esta aglomeración creciente, constituida básicamente por población de bajos recursos, agrava el problema del acceso a la vivienda, y todos los problemas sociales que esta concentración de población acarrea.

Cuadro 6. Tamaño de la población. Años 1970-2010

	Población				
	1970	1980	1991	2001	2010
Total del país	23.364.431	27.947.446	32.615.528	36.260.130	40.117.096
Ciudad de Buenos Aires	2.972.453	2.922.829	2.965.403	2.776.138	2.890.151
Buenos Aires	8.774.529	10.865.408	12.594.974	13.827.203	15.625.084
Partidos del Gran Buenos Aires	5.380.447	6.843.201	7.952.624	8.684.437	9.916.715
Resto de Buenos Aires	3.394.082	4.022.207	4.642.350	5.142.766	5.708.369

Fuente : INDEC: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.

Nota: elaboración propia en base a procesamiento de los censos nacionales.



Cuadro 7. Variación intercensal de la población, en porcentaje. Años 1970-2010

	Variación relativa (%)			
	1970/1980	1980/1991	1991/2001	2001/2010
Total del país	19,6	16,7	11,2	10,6
Ciudad de Buenos Aires	-1,7	1,5	-6,4	4,1
Buenos Aires	23,8	15,9	9,8	13
Partidos del Gran Buenos Aires	27,2	16,2	9,2	14,1
Resto de Buenos Aires	18,5	15,4	10,8	11

Fuente: INDEC: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.

Nota: elaboración propia en base a procesamiento de los censos nacionales.

En la región metropolitana (la ciudad de Buenos Aires más el conurbano) que representa el 0,2 % del territorio nacional se concentra el 32 % de la población total.

Como vemos en el cuadro siguiente, La Matanza es una de las regiones que más explica el crecimiento poblacional en el último período censal, de cada 100 nuevos habitantes 35 se asentaron en el Gran Buenos Aires, y de éstos 13,5 en el partido de La Matanza.

Provincia de Buenos Aires: 24 Partidos del Gran Buenos Aires según partido. Población censada en 1991 y 2001, 2001 y 2010, y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001, 2001-2010

Partido	Población		Variación absoluta	Variación relativa %	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	1991	2001			2001	2010		
24 Partidos del Gran Buenos Aires	7.952.624	8.684.437	731.813	9,2	8.684.437	9.916.715	1.232.278	14,2
Almirante Brown	450.698	515.556	64.858	14,4	515.556	552.902	37.346	7,2
Avellaneda	344.991	328.980	-16.011	-4,6	328.980	342.677	13.697	4,2
Berazategui	244.929	287.913	42.984	17,5	287.913	324.244	36.331	12,6
Esteban Echeverría (1)	198.335	243.974	45.639	23,0	243.974	300.959	56.985	23,4
Ezeiza (2)	75.298	118.807	43.509	57,8	118.807	163.722	44.915	37,8
Florencio Varela (3)	254.940	348.970	94.030	36,9	348.970	426.005	77.035	22,1
General San Martín	406.809	403.107	-3.702	-0,9	403.107	414.196	11.089	2,8
Hurlingham (4)	166.935	172.245	5.310	3,2	172.245	181.241	8.996	5,2
Ituzaingó (5)	142.317	158.121	15.804	11,1	158.121	167.824	9.703	6,1
José C. Paz (6)	186.681	230.208	43.527	23,3	230.208	265.981	35.773	15,5
La Matanza	1.121.298	1.255.288	133.990	11,9	1.255.288	1.775.816	520.528	41,5
Lanús	468.561	453.082	-15.479	-3,3	453.082	459.263	6.181	1,4
Lomas de Zamora	574.330	591.345	17.015	3,0	591.345	616.279	24.934	4,2
Malvinas	239.113	290.691	51.578	21,6	290.691	322.375	31.684	10,9



FUNDACIÓN
APERTURA

Argentinas (7)								
Merlo	390.858	469.985	79.127	20,2	469.985	528.494	58.509	12,4
Moreno	287.715	380.503	92.788	32,2	380.503	452.505	72.002	18,9
Morón (8)	334.301	309.380	-24.921	-7,5	309.380	321.109	11.729	3,8
Quilmes	511.234	518.788	7.554	1,5	518.788	582.943	64.155	12,4
San Fernando	144.763	151.131	6.368	4,4	151.131	163.240	12.109	8,0
San Isidro	299.023	291.505	-7.518	-2,5	291.505	292.878	1.373	0,5
San Miguel (9)	212.692	253.086	40.394	19,0	253.086	276.190	23.104	9,1
Tigre	257.922	301.223	43.301	16,8	301.223	376.381	75.158	25,0
Tres de Febrero	349.376	336.467	-12.909	-3,7	336.467	340.071	3.604	1,1
Vicente López	289.505	274.082	-15.423	-5,3	274.082	269.420	-4.662	-1,7

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

La política llevada adelante por el gobierno nacional, que concentra el gasto público en el Gran Buenos Aires, discriminando a las ciudades del interior, ha motorizado esta aglomeración.

Los subsidios al transporte, a la energía eléctrica, y al consumo de gas, son mayores en esta región del país y en algunos casos exclusivos para esta región. Además la inversión en obra pública, como la construcción y mejoramiento de viviendas, que genera empleo para mano de obra no especializada, son atractivos que potencian la concentración. Adicionalmente los planes de empleo y planes sociales también se concentraron en esta zona, por ejemplo el plan “Argentina Trabaja”, comenzó en los partidos del Gran Buenos Aires.

Por esto el Estado Nacional tiene una gran responsabilidad si es que quiere revertir este proceso de concentración que solo se traduce en mayor conflictividad y mayor vulnerabilidad social.



FUNDACIÓN
APERTURA

CONCLUSIÓN

La obtención de una vivienda es la principal preocupación del ser humano desde los inicios de la vida en sociedad, y sin dudas es el problema social más importante de nuestro país.

El déficit de vivienda afecta tanto a sectores marginales, de escasos recursos, como a sectores asalariados, con empleos que les permiten tener medianos ingresos, pero que no les alcanza para acceder a una vivienda por sus propios medios.

La problemática del hábitat es evidente en los entornos urbanos, pero no es menos grave en los entornos rurales.

Desde 1970 a la fecha, e inclusive, y a pesar del fuerte impulso que le dio el Estado Nacional a las políticas habitacionales a partir del 2003, y del crecimiento económico que ha experimentado nuestro país desde ese año a la actualidad, el déficit habitacional continúa siendo un problema que afecta aproximadamente a 3.500.000 de hogares.

El mayor número de hogares deficitarios se encuentra en las provincias consideradas ricas, que son las que concentran mayor cantidad de habitantes, pero la problemática se da en forma más o menos pareja a lo largo y ancho del país.

Algo se ha mejorado en los últimos 30 años, la brecha entre las provincias pobres y ricas en relación al porcentaje de su población con déficit habitacional se ha achicado.

Además, es muy importante tener en cuenta a la hora de planificar políticas habitacionales, que de los 3.500.000 de viviendas con problemas, el 77% son recuperables, es decir viviendas que presentan rasgos de precariedad como falta de terminaciones, carencias de instalaciones sanitarias, precariedad de los materiales y falta de servicios públicos básicos. Lo que significa un menor costo de inversión que lo que demanda la construcción de nuevas viviendas.

Para apuntar a resolver el problema se necesitan muchos fondos públicos y sostenidos en el tiempo, y por las características fiscales e impositivas históricas de los Estados provinciales y el Estado nacional, las provincias no tienen capacidad autónoma de generar fondos para atender la problemática, por lo que se debe realizar con los aportes de fondos federales

Del análisis comparado surge claramente que todos los estados modernos tienen una estrategia Estatal hacia el problema del hábitat. También, que no puede existir una única política de hábitat, porque existen distintas necesidades de los distintos sectores sociales y geográficos afectados, por eso, existen varios programas para atender las diferentes problemáticas, que requieren revisión y articulación.

Nuestro país presenta como característica negativa la falta de una política de hábitat articulada con la política general de desarrollo humano. Más bien las políticas de hábitat funcionan en forma autónoma y fragmentada.

Esta coordinación entre políticas, y diferentes niveles de Estado es imprescindible para abordar de manera más eficiente y efectiva el problema. Porque esta problemática tiene un importante grado de complejidad e implica el abordaje mediante un paquete de políticas, según la realidad socio-económica de quien se quiere atender.



Como parte de las políticas sociales, las políticas de hábitat, deben actuar en forma coordinada con todas ellas (la política de educación, salud, capacitación laboral, empleo, seguridad), para atender las necesidades de los habitantes en forma integral.

Se debe apuntar a resolver la realidad de cada ciudadano como ser humano único y no, fragmentado por temáticas gestionadas desde distintos estamentos del Estado Nacional, provincial o municipal, y en forma impersonal.

Además de realizar un abordaje integral de cada ciudadano, queda demostrado en la práctica de gestión pública, que en la problemática del hábitat es necesario que las decisiones sobre las políticas a implementar estén descentralizadas en las provincias y municipios, quienes tienen un conocimiento más cercano del problema, y la capacidad para planificar en el territorio de forma más focalizada.

En la actualidad conviven dos modelos de gestión de la política habitacional, uno descentralizado, representado por el FONAVI.

Este programa está enmarcado por una legislación que estipula la fuente presupuestaria de sus recursos (ley 24.464, ley 23.966), la transferencia automática de sus fondos a las distintas jurisdicciones, la distribución territorial de los mismos, que se realiza según coeficientes fijados por ley.

El otro modelo es el centralizado y discrecional, con el que se gestionan el resto de los planes federales. Los diferentes planes federales de vivienda que surgieron en el 2003 y 2004, no se crearon por ley, sino que su diseño institucional se basó en una sumatoria de convenios entre el Ministerio de Planificación Federal, con cada uno de los municipios, provincias u organizaciones de la sociedad civil con los que se establecieron acuerdos para la ejecución de los planes, reservándose la Nación la aprobación y elección de los proyectos a financiar.

Este modelo centralizado es el que prevalece, porque es el que maneja la mayor cantidad de recursos (no menos del 2% del PBI), y la discrecionalidad con que se distribuyen los fondos perjudica claramente a varias jurisdicciones, especialmente a nuestra provincia, desde el 2007 en adelante.

Como sumario de todo lo dicho precedentemente, podemos expresar que es evidente que el déficit existente es tan abultado que no es factible que el Estado pueda disponer de suficientes recursos como para resolverlo en el corto plazo. Aunque tomando medidas puntuales alrededor de los siguientes aspectos, creemos que sí podría alcanzarse una solución en el mediano plazo:

- 1) Las políticas de hábitat deben estar enmarcadas dentro de una política general de desarrollo humano, y de lucha contra la indigencia y la pobreza. Solo el abordaje desde un plan integral puede proporcionar una solución.
- 2) Las políticas de hábitat deben enmarcarse en un acuerdo político, entre la Nación y las provincias, con activa participación de los municipios, donde se establezcan pautas claras y permanentes para abordar la problemática. Se debería acordar una ley marco que proporcione sostenibilidad y transparencia a las políticas públicas de vivienda. Dentro de este marco, sería muy importante



FUNDACIÓN
APERTURA

- revitalizar el Consejo federal de la vivienda, como espacio de planificación y consenso entre las provincias y el estado federal.
- 3) Dentro de los acuerdos entre el estado federal, Provincias y Municipios es imprescindible el libre acceso a la información pública, y los sistemas independientes de control público formados por personal idóneo y elegido por concursos objetivos, que permitan recuperar la confianza ciudadana en el sistema, y así lograr mayor compromiso ciudadano en cumplir con las obligaciones de pago.
 - 4) Se debe realizar un claro diagnóstico sobre el problema existente en cada una de las jurisdicciones, de las políticas en marcha en cada una de ellas. Además, deben realizarse evaluaciones de la problemática y su evolución en forma periódica.
 - 5) Los fondos federales deben distribuirse con un método acordado al mayor nivel institucional, transfiriendo los recursos en forma automática a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del FONAVI. El mecanismo debe respetarse aun con los cambios de gobierno, para garantizar la equidad en la distribución, y evitar la profundización del problema en algunas regiones del país, y sobre todo limitar el uso discrecional de los recursos públicos que termina vulnerando el federalismo.
 - 6) Se deben revisar los coeficientes de distribución de fondos federales, sopesando la situación de cada jurisdicción a la luz de la información actual y de la que surja del diagnóstico, ponderando los criterios de abordaje de la problemática que se establezcan en el acuerdo nacional sobre hábitat (en la actualidad se cuenta con la información brindada por el censo 2010 como insumo fundamental para realizar esta tarea, y los datos de la EPH), y que se puedan actualizar cada cierto tiempo para que mantengan la relación con las necesidades de la población.
 - 7) Se debe acordar un monto mínimo de recursos públicos a destinar en estos planes a lo largo del tiempo, por ejemplo se podría acordar porcentaje sobre el PBI en el presupuesto nacional de cada año.
 - 8) Se debe mejorar el recupero de los fondos públicos. Tanto el **Recupero Formal** (pago de las cuotas en tiempo y forma) como el **Recupero Real**, valores que permitan construir igual superficie que la que se le otorgo al beneficiario. Por esto se necesita definir un mecanismo cuidado, donde las cuotas mantengan su valor, que se puedan pagar, sin caer en valores que sean solo testimoniales. Determinar una forma de actualización de las cuotas, referenciado en el incremento del valor promedio de los salarios parece ser la mejor alternativa.
 - 9) Se debe articular una política de desarrollo humano integral, en donde se mantenga actualizado un padrón único de beneficiarios de planes sociales, tanto de reparticiones nacionales, provinciales como municipales. Esta base de datos permitirá con métodos claros y transparentes decidir qué casos requieren un subsidio explícito. También decidir qué familias están en condiciones de pagar



FUNDACIÓN
APERTURA

una cuota que permita el recupero para continuar con la tarea de solucionar el déficit habitacional.

- 10) Se deben potenciar con más fondos, los programas de mejora de vivienda, el mayor esfuerzo de la política de viviendas tendría que pasar por recuperar viviendas que presentan algún deterioro, no tanto por construir viviendas nuevas, que es más costoso.
- 11) En materia de suelo establecer regulaciones que graven los suelos ociosos, y el recupero de las inversiones públicas por contribuciones por mejoras, y con estos fondos incrementar el fondo social para atender la problemática del hábitat (excluir expresamente estos fondos de su uso como gasto corriente).
- 12) Fomentar la constitución de un banco de tierra por municipio. Acelerar leyes de ordenamiento territorial y usos del suelo en los Municipios que aun no los tienen, teniendo en cuenta la generación de tierras públicas para atender la problemática del hábitat.
- 13) Estudiar mecanismos de facilitación de créditos en Bancos comerciales, para los sectores asalariados y clases medias con capacidad de pago que en este momento no pueden acceder a préstamos hipotecarios por las altas tasas, y exigentes requisitos.
- 14) Instrumentación de la regularización dominial de viviendas públicas. En muchas provincia las viviendas están ocupadas por los beneficiarios con formas legales precarias, esto fomenta el descontrol, el no pago de las cuotas, e inclusive en algunos casos el deterioro socioeconómico, la marginalidad y el delito. Es imprescindible regularizar formalmente esta cuestión apuntando a que cada beneficiario tenga su escritura traslativa de dominio.
- 15) El 77 % de los problemas hábitat se detectan en viviendas recuperables. Muchos de ellos son lotes individuales adquiridos en forma privada. Existe una ley nacional de regularización dominial de vivienda única, adquirida entre particulares, e impulsar la regularización a través de esta ley, fomentará que miles de personas que por diversas causas no escrituraron sus casas, regularicen y obtengan su escritura. La persona que tiene su escritura, cuida más su vivienda, su entorno, puede solicitar crédito para mejorar su casa, lo que la revaloriza, y puede hacer crecer su vivienda hacia arriba o hacia atrás y darle solución habitacional a un familiar, o puede venderla logrando un valor mayor. Una escritura permite a muchas familias mejorar su clasificación crediticia, y así podrán ser asistidos por la banca comercial, liberando recursos estatales, que podrán ser destinados a sectores con necesidades más acuciantes.

El monto de los recursos que ha estado invirtiendo el Estado en estos años ha sido ingente, aun así, escaso para resolver la demanda social en el corto plazo. Pero mucho se ha desperdiciado. Si nuestra sociedad acuerda mejorar la gestión de estos recursos, y aumentar la capacidad de recuperar la inversión social, pueden potenciarse, y en 10 años podrían verse bajas importantes en los índices de necesidad de viviendas sociales. Gestiones públicas más equitativas, descentralizadas, y transparente, pueden ayudar a disminuir la conflictividad y la marginalidad social inherente al déficit habitacional.



FUNDACIÓN
APERTURA

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

IERAL, MONITOR FISCAL AÑO 6-EDICIÓN N° 19. *Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina*. Marcelo Capiello y Gabriela Galassi, 13 de junio de 2011.

RODULFO, María Beatriz, *Políticas habitacionales en la Argentina, estrategias y desafíos*. Publicado en www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion

Revista CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA. República Argentina. AÑO N°11, abril del 2011, N° 33

SANTUCHO, Leopoldo. *Tras las huellas de la crisis de 2001: un recorrido por las políticas habitacionales*. *La revista del CCC* [en línea]. Enero / Abril 2010, n° 8. [citado 2011-08-08]. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/155/>. ISSN 1851-3263.

CUENYA, Beatriz, *Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX*. BS AS 2000. Trabajo realizado para el seminario internacional de gestión local y política habitacional, organizado por la Maestría en Hábitat y vivienda de la Universidad de Mar del Plata

OSTUNI, Fernando, *Del Fonavi al federal: transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional*. Centro de documentación en políticas sociales, documento N°38, Bs As 2007

SOSA SÁLICO, María de los Milagros, Política Pública de vivienda en Santa Fe. Análisis de un caso. VII Seminario Nacional de la red de centros académicos para estudios de gobiernos locales, BS AS, setiembre de 2005.

WAGNER, Raúl Fernandez. Conferencia *Interrogantes sobre la sustentabilidad de a política habitacional Argentina*. Seminario Iberoamericano de ciencia y tecnología para el hábitat popular. Construcción y participación del conocimiento. Córdoba, diciembre de 2006.

Rodriguez, María Carla. Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la emergencia y la emergencia de la producción autogestionaria. Estudios urbanos, instituto Gino Germani.

Cristini, Marcela y Laryczower, Matías. *Un análisis económico de las políticas de vivienda en la Argentina: el FO.NA.VI*. Economistas de FIEL. Trabajo que muestra los resultados de un informe más amplio sobre política habitacional elaborado a principios de 1997.

ENTREVISTAS REALIZADAS a los siguientes funcionarios provinciales:

- ❖ Lucio Geller, **Subsecretario de Política Económica** de la provincia de Santa Fe
- ❖ Alicia Pino, **Directora provincial de vivienda** de la provincia de Santa Fe
- ❖ Gustavo Orrego, **Coordinador de la Unidad Ejecutora Provincial para la Regularización Dominial** de la Provincia de Santa Fe

PÁGINAS WEBS CONSULTADAS

www.cnvivienda.org.ar

www.vivienda.gov.ar

www.santafe.gov.ar

www.ieral.org

www.indec.gov.ar



FUNDACIÓN
APERTURA

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	1
1. Déficit habitacional.....	2
2. ¿Qué ha hecho el Estado para resolver el problema del hábitat?.....	7
2.1 Fondo Nacional de Vivienda.....	7
2.2 Discrecionalidad en el reparto de planes federales de vivienda.....	9
3. La problemática del recupero de los fondos públicos.....	16
3.1. ¿Qué pasa con los que no pueden pagar?.....	19
3.2. La eficiencia en la construcción y recupero de la vivienda.....	20
4. Regularización dominial.....	21
4.1 Regularización dominial de vivienda única.....	22
5. La planificación del uso del suelo.....	23
6. La vivienda social como potenciación de la concentración en los grandes centros urbanos.....	24
7. Conclusión.....	27
8. BIBLIOGRAFÍA.....	31