

DÉFICIT HABITACIONAL

EN LA ARGENTINA

Por qué los programas de acceso a la vivienda en políticas de Estado de los países latinoamericanos no subsanan el déficit habitacional. Caso de estudio: Argentina

- MARIANELA ANA BUONO
- DANIEL JOSÉ BUONO

Resumen

El déficit habitacional es un flagelo que, desafortunadamente, afecta a muchas de las sociedades de América Latina. Es una de las mayores deudas pendientes que tienen los Estados para con sus conciudadanos. El protegerse bajo un techo, con acceso a los servicios básicos, debería ser la plataforma que todas las personas tengan garantizada a acceder y, por ende, para desarrollarse en sus vidas. Tenemos que confirmar que, en muchos casos, esta es una cuestión aún pendiente. Reconocemos dos cuestiones como las principales a la hora de profundizar esta deficiencia, a saber, el poco atino en el diagnóstico de la demanda y el escaso control posterior de los proyectos.

Palabras clave: vivienda - América Latina – Argentina - impacto social - dignidad humana.

Summary

Housing deficit is a pain that unfortunately affects many Latin American societies. It is one of the largest outstanding debts that States have with their fellow citizens. Protecting yourself under a roof, with access to basic services, should be the platform that all people were guaranteed to access and therefore develop in their lives. We have to confirm that in many cases

● Profesora Adjunta UCALP, cátedra Administración de la FCEyS. Categorizada como Investigador por la UCALP. Correo electrónico: marianela.buono@ucalpvirtual.edu.ar

● Docente JTP UCALP, cátedra Diseño Arquitectónico 5; cátedra Morfología 2. Categorized as Investigador por la UCALP. Correo electrónico: daniel.buono@ucalpvirtual.edu.ar



this is a pending topic. We recognize two issues as the main ones, the poor accuracy in the diagnosis of demand and the poor subsequent control of the projects.

Keywords: housing - Latin America – Argentina - social impact - human dignity.

Introducción

El déficit habitacional que padece América Latina y también la zona del Caribe es una demanda insatisfecha que lleva décadas en la región. Muchas veces con varias políticas orientadas al tema, pero pocas soluciones prácticas (ONU-HABITAT, 2005). Toda política debe ser correctamente dirigida a la demanda, y oportunamente controlada. Para ello es menester conocer qué se necesita, articular de manera adecuada las políticas y, fundamentalmente, auditar en el momento para aplicar alguna acción correctiva, en caso de ser necesario.

Más allá de que América Latina y el Caribe tienen una tasa de urbanización de casi el 80 %, cifra muy semejante a países desarrollados, los sistemas de transporte y la conectividad no se encuentran a la altura (Jaitman, 2015). En estas estadísticas, la Argentina no es la excepción. La mayoría de las familias se encuentren en urbanizaciones, retiradas de ambientes campestres, y sufren algún tipo de déficit. Los más habituales son el hacinamiento, la falta de agua potable o la conectividad a algún servicio público.

En la Argentina, el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010) dio un saldo de más de doce millones de hogares y un total de más de once millones de viviendas (ver Figura 1). A priori, podríamos decantar que hay una brecha entre los hogares y las viviendas, y nos preguntamos si este millón de hogares se encuentra conviviendo bajo un mismo techo por gusto o necesidad¹.

¹ Según el Sistema de Estadísticas Sociodemográficas (SESD), INDEC: *Vivienda*: 'espacio donde viven personas, que se hallan separadas por paredes u otros elementos cubiertos por un techo y sus ocupantes pueden entrar o salir sin pasar por el interior de otras viviendas'. *Hogar*: 'se define como persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación'.

Total del país. Viviendas particulares habitadas, hogares y población censada por tipo de vivienda, según provincia. Año 2010									
Provincia	Total	Tipo de vivienda							
		Casa	Rancho	Casilla	Departamento	Pieza/s en inquilinato	Pieza/s en hotel o pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil
Total del país									
Viviendas	11.317.507	8.930.534	174.920	202.310	1.896.124	67.765	22.802	18.370	4.682
Hogares	12.171.675	9.620.634	194.453	227.916	1.984.946	89.201	29.446	19.999	5.080
Población	39.672.520	32.992.266	750.377	870.503	4.719.885	220.902	56.817	48.850	12.920

Figura 1. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2010. Total del país. Viviendas particulares habitadas, hogares y población censada por tipo de vivienda, según provincia.

No nos olvidemos que es propio de la dignidad de la persona humana la vivienda como uno de los derechos básicos que tiene el ser humano. La vivienda junto con el comer y vestir son necesidades básicas y gestoras de posteriores necesidades evolucionadas (estructuración de necesidades: Modelo de Maslow). Además de que es la propia Constitución Nacional la que reza «acceso a una vivienda digna» como derecho de todos los que habiten el respectivo suelo; más allá de que no aclara el medio para hacerse de ella, se la garantiza (Constitución de la República Argentina).

Podemos decir que no solamente los Estados nacionales, a través de sus tratados y normas, deben garantizar los derechos sociales de los ciudadanos, sino también los organismos internacionales (ONU, UE, OEA), asegurando la vivienda digna entre su principal premisa (Moya, 2004)

Entonces ¿por qué aun así el derecho a la vivienda se encuentra tan vulnerado en la Argentina? ¿Por qué a través de los años y de distintas políticas de Estado no se puede salvar ese 25 % de déficit habitacional? (Ministerio del Interior de la República Argentina, 2019).

Antecedentes

El déficit habitacional fue siempre reconocido por los gobiernos de turno. El Estado nacional se hace responsable de esa situación hace ya más de cuarenta años (Rodolfo, 2008); él mismo es quien articula las políticas para la subsanación. A partir del retorno de la democracia a finales de la

década del ochenta, comenzaron los procesos de mutación, y mejoramiento social, especialmente en los sectores marginados, emergentes. Se articularon distintos programas y lineamientos crediticios; primeramente, con recursos e inversiones nacionales, y luego con préstamos internacionales (Rodulfo, 2008). En los años noventa, con las privatizaciones, fuera de los lineamientos del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), comenzaron los financiamientos internaciones (como el del Banco Interamericano de Desarrollo) para el incentivo y generación de esos nuevos créditos, y subsanar las situaciones adversas a través de distintos programas, muchos de ellos de carácter totalmente social (Barreto, 2011)².

En el periodo 2003-2007, se crearon programas, muchos de estos emergentes, para lidiar con esta situación. Ciertos eran para refacción o puesta a punto de las viviendas, y algunos pocos para obras nuevas. Fueron promovidos los pequeños modelos de viviendas y complejos más pequeños, a diferencia de años anteriores, cuando la envergadura de las obras eran superiores (Barreto, 2011).

El FONAVI también disparó una serie de programas. A nivel macro, lo que llamaríamos «urbano». Conceptos como *ayuda mutua*, *autoconstrucción* y *cooperativistas* fueron incorporados, dentro de esta política, pero fueron aportes muy pequeños dentro del concepto de la solución global (Barreto, 2011).

Todos los lineamientos fueron capaces de articularse con la sociedad, algunos con aceptaciones en mayor o menor medida; sin embargo, dieron siempre una ecuación deficiente.

Además de las políticas asistenciales en la Argentina, el mercado hipotecario se vio poco desarrollado. Las recurrentes crisis económicas son una de las principales causales, ya que es muy difícil, económicamente hablando, planificar el largo plazo. La década del ochenta fue un poco peor que la del noventa debido a que, en la primera, hubo grandes períodos de inflación, y, en la segunda, se creó una caja de convertibilidad para atar el precio de la moneda nacional al dólar norteamericano (Cristini & Moya, 2004).

² El Sistema Federal de la Vivienda, establecido en la Ley Nacional N.º 24.464, promulgada el 27/3/95, fue creado con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Este Sistema está integrado por el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), los organismos ejecutores provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones, y el Consejo Nacional de la Vivienda.

Refiriéndonos al espacio *acobijador* de cada una de las viviendas, en este caso hablaremos a una escala de ciudad; ellas están transcurriendo un momento especial, pues avanzan en un curso distinto al planificado por los urbanistas y arquitectos (Koolhaas, 2014). Esto se debe a la necesidad de construir para salvar distintas situaciones sociales, familiares, económicas, entre otras, lo que le hace un mal al urbanismo: las viviendas no se integran ni amalgaman en las comunidades, sino que son objetos y elementos aislados, lo cual deriva en la resultante de serios problemas, entre ellos, uno de los más importantes, la falta de planificación y la deficiencia en las infraestructuras. Bien dice el arquitecto en su texto acerca de la ciudad: «Ahora vivimos en un mundo sin urbanismo, sólo con arquitectura, cada vez más y más arquitectura». Esta situación conlleva espacios marginados distintos a lo que es el concepto de ciudad. Allí es donde debe intervenir el Estado, planificando³.

Respecto de la marginalidad, se fija en la mala distribución del ingreso, la inequidad, lo que hace visible también la pobreza. Los particulares generan urbanizaciones precarias (Rodulfo, 2008), muchas de ellas llamadas «villas emergentes», en sitios inapropiados para la vida humana, faltos de necesidades básicas, infraestructuras y completamente insalubres. Claramente, esto no es una de las respuestas a subsanar el déficit habitacional. Como ya se mencionó, su contraposición es la ciudad, un espacio ordenado, planificado, preparado para desarrollar situaciones cotidianas en comunidad, además de tener la capacidad física para albergar las viviendas para todos y cada uno de sus habitantes.

Un caso diferente, pero con sus críticas, es el de Córdoba (una de las provincias más grandes de la Argentina). Con el programa para el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerados de la sociedad, queda demostrado que la zona en que se desarrollan dichas residencias sigue siendo un lugar de exclusión en vez de integración. El plan provincial de viviendas les da acceso a las familias carenciadas, pero la urbanización se localiza en sectores económicamente marginados del resto de la sociedad (Molinatti, Rojas Cabrera y Peláez, 2016). Quiere decir que el Estado no llegó con todos los servicios necesarios como para que se encuentren integrados.

³ El movimiento moderno jugó un papel preponderante en los nuevos modos de vivir, las teorías y los pensamientos se hicieron componentes fundamentales a la hora de diseñar los espacios; bien lo decía uno de los maestros de la arquitectura moderna, definiendo a la vivienda como: «La máquina de habitar», y considerando que «La casa debe ser el estuche de la vida, la máquina de felicidad» (Charles-Édouard Jeanneret-Gris, más conocido como Le Corbusier).

Plan de vivienda vigente en Argentina

El plan nacional de vivienda cuenta con una serie de herramientas orientadas a trabajar sobre esta carencia. Varían desde microcréditos para mejorar los actuales espacios, pasando por financiamiento a proyectos de soluciones habitacionales, hasta créditos hipotecarios para viviendas nuevas. Los requisitos en materia de ingresos, como la cantidad de salarios mínimo, vital y móvil, varían⁴.

En relación con la herramienta más reconocida del Estado nacional para la realización del «sueño de la casa propia» en cualquier parte del territorio de la República Argentina: Pro.Cre.Ar, actualmente vigente. Va desde el mejoramiento de una vivienda existente hasta nuevas viviendas en nuevos desarrollos urbanísticos. Para ello contempla créditos hipotecarios y créditos personales.

Otra de las iniciativas es *Argentina Construye*, la cual busca, a través del Estado, fomentar el trabajo en comunidades locales y brindar mejoras habitacionales a los habitantes de la República Argentina.

Finalmente, está el Plan Nacional de Suelo Urbano; también se focaliza en la regulación del mercado de suelos en las distintas localidades.

Ahora bien, los habitantes de la Nación argentina pueden, potencialmente, cumplir el «sueño de la casa propia» a través del plan nacional de vivienda.

Argentina en cifras

Vamos a verter algunas cifras para graficar cuál es el estadio del tema vivienda en la Argentina hasta 2019.

Desde el primer censo en 1895 hasta el último en 2010, la tasa de crecimiento poblacional promedia el 11 %, descendiendo desde finales del siglo xix debido a la ausencia de grandes inmigraciones, como en aquel entonces. Actualmente, la población es de más de cuarenta millones de personas.

Otra cuestión es la tasa de natalidad, que se asemeja a las europeas, con una sesgada inclinación a la baja. La Argentina es uno de los países de la región que encabeza este indicador como de los más bajos (ver Figura 2).

⁴ Salario mínimo, vital y móvil, garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y previsto por el artículo 116 del Régimen de Contrato de Trabajo, aprobado por la Ley N.º 20.744 (t.o. 1976).

Además, la población adulta mayor de 65 años aumentó desde fines del 1800, de un 2,2 % a un 10,2 %. No nos olvidemos que esto también es debido a esperanzas de vida superiores a medida que pasan los años, producto de las tecnologías y avances en las ciencias. Asimismo, la tasa de fecundidad ha descendido bastante, del 6,8 % al 2,2 %.

O sea, la Argentina se encuentra envejeciendo, demográficamente hablando, y con pocos habitantes por extensión territorial.

Volumen y crecimiento de la población argentina según censos nacionales de población. Total del país. Censos 1895-2010			
Censo nacional de población	Población total	t (1)	Tasa anual media de crecimiento (2)
			%o
1.895	4.044.911	///	///
1.914	7.903.662	19,080	36,0
1.947	15.893.827	33,000	21,0
1.960	20.013.793	13,390	18,0
1.970	23.364.431	10,000	15,6
1.980	27.949.480	10,060	18,0
1.991	32.615.528	10,564	14,7
2.001	36.260.130	10,510	10,1
2.010	40.117.096	8,951	11,4

(1) Intervalo de tiempo en años.

(2) Tasa de crecimiento geométrica anual por mil.

Figura 2. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2010. Volumen y crecimiento de la población argentina según censos nacionales de población. Total del país. Censos 1895-2010.

Respecto de los ingresos y sus posibles destinos: los ingresos medios de los trabajadores per cápita familiar en el tercer trimestre de 2018 es de \$11.031 pesos argentinos por mes (Encuesta Permanente de Hogares: EPH. INDEC) (ver Figura 3).

Población según escala de ingreso per cápita familiar. Total aglomerados urbanos. Tercer trimestre de 2018

Dé- cil	Escala de ingreso		Población		Ingreso per cápita familiar				
	Desde	Hasta	Población por decil	Porcen- taje de personas	Ingreso total por decil (en miles)	Porcen- taje del ingreso	Ingreso medio por decil	Ingreso medio por estrato	Mediana por decil
	\$	\$		%	\$	%	\$	\$	\$
1	0	2.733	2.784.678	10,0	4.903.821	1,6	1.761		1.900
2	2.733	4.100	2.783.874	10,0	9.602.452	3,1	3.449		3.450
3	4.100	5.500	2.784.071	10,0	13.341.774	4,3	4.792		4.800
4	5.500	6.750	2.786.676	10,0	17.082.066	5,6	6.130	4.034	6.080
5	6.758	8.200	2.782.832	10,0	20.874.850	6,8	7.501		7.500
6	8.200	10.000	2.783.970	10,0	25.380.276	8,3	9.117		9.000
7	10.000	12.500	2.784.110	10,0	31.298.782	10,2	11.242		11.250
8	12.500	15.833	2.784.070	10,0	38.912.250	12,7	13.977	10.460	13.925
9	15.822	22.295	2.783.288	10,0	51.119.507	16,6	18.367		18.000
10	22.295	1.540.000	2.784.026	10,0	94.608.269	30,8	33.983	26.176	30.000
Población total (1)			27.841.595	100,0	307.124.046	100,0	11.031	11.031	8.200

(1) Las diferencias en los totales de población y de ingresos entre los distintos cuadros se deben al uso de los diferentes ponderadores correspondientes en cada caso.

Figura 3. INDEC. Encuesta Permanente de Hogares: EPH. Año 2018.

De acuerdo a las mismas estadísticas oficiales nacionales, solo el 11 % en promedio de los ingresos familiares de los residentes en el territorio argentino son destinados a la vivienda y servicios. Ello significa que menos de un 11 % de los ingresos en las familias tienen como destino la vivienda.

Basándonos en datos del Banco Central de la República Argentina, año 2019, en relación con las políticas estatales, no es suficiente, más allá de que el Estado se encuentra incentivando el acceso al crédito hipotecario por los particulares y que, entre agosto 2017 y mayo 2018, se vislumbró la mayor cantidad de créditos otorgados.

Ahora bien, ¿de cuánto deberían ser los ingresos para ser beneficiario de un crédito hipotecario con tasa beneficiosa (tanto sea el caso para adquirir una vivienda construida o para construir)?

- Adquisición de vivienda

Para un valor de propiedad de \$4.000.000 (pesos argentinos), los ingresos mensuales netos mínimos a percibir deben ser de \$126.769,61.

Nota: para acceder al crédito hipotecario, debe contar con el 20 % del valor de la propiedad, ya que solo es el 80 % restante el que puede ser financiado.

- Construcción

Para el mismo valor de propiedad de \$4.000.000, los ingresos mensuales netos mínimos deben ser de \$173.439,51, ya que no debe afectar más del 20 % de los ingresos^{5 6}.

Por otro lado, en el presupuesto nacional, para el año 2018, el Estado asignó en conceptos de vivienda y urbanismo un 1,02 % del total (Ministerio de Hacienda. Presupuesto abierto). Se podría decir que otra de las causales del déficit en vivienda en la Argentina es debido a los escasos recursos asignados presupuestariamente (muchos de los ingresos son destinados al pago de préstamos pretéritos), sumado a los limitados créditos internacionales para financiar este punto (Banzas & Fernández, 2007).

Conclusiones

Los Estados nacionales no han cesado en presentar planes de vivienda con miras a salvar el déficit. Pero, como ya mencionamos, el poco atino en el diagnóstico de la demanda y el escaso control posterior de los proyectos son algunas de las situaciones que ocurren en Latinoamérica y el Caribe.

Retomando nuestra hipótesis inicial, ¿por qué a través de los años y de distintas políticas de Estado no se puede salvar ese 25 % de déficit habitacional en la Argentina?

Actualmente, podríamos decir que hay tres herramientas vigentes en el plan nacional de vivienda. Estos son el *Pro.Cre.Ar*, *Argentina Construye* y el *Plan Nacional de Suelo Urbano*.

Respecto del *Pro.Cre.Ar*, existe una línea de microcréditos personales para mejorar viviendas ya construidas. Puede ser el caso de aquel financiamiento

⁵ Estimaciones tomadas del simulador de Préstamos Hipotecarios del Banco Nación. Supuesto, crédito a 360 meses (30 años), y sin paquete de servicios de la entidad bancaria.

⁶ Tipo de Cambio de cierre Minorista de Referencia- Vendedor al 28/2/2019: USD 1 - \$ ARG 40,135.

para obras de gas de red. Con relación a los créditos hipotecarios (contemplados dentro del Pro.Cre.Ar), se requiere tener entre 18 y 64 años de edad, y demostrar, como mínimo, doce meses de continuidad laboral registrada. Ambos requisitos son dos de los varios que existen. Respecto del último, es posible que muchos de los aspirantes no cuenten con él.

Muchas de estas políticas de viviendas atraviesan más de una gestión de gobierno; es más, hay casos en que dichas líneas de acción se perpetúan más allá de los distintos signos políticos a los cuales pertenecen las distintas gestiones. El hecho de que exista continuidad de las políticas de Estado tendientes a garantizar derechos básicos, como es la vivienda, es una gran virtud.

Ahora bien, el éxito o fracaso de las políticas que los Estados toman en materia de vivienda se refleja rápidamente sobre los resultados en la calidad de vida de los ciudadanos y su impacto en las sociedades.

Bibliografía

- Banco Central de la República Argentina: BCRA (2018). *Informe sobre Bancos*. <http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe-sobre-bancos-nov-18.asp>
- Banco Nación de la República Argentina: BNA. Simulador - Créditos UVA. <http://www.bna.com.ar/Simulador/SubInterna/SimuladorPrestamosCreditosUVA?subInterna=SimuladorPrestamosCreditosUVA>
- Banzas, A. & Fernández, L. (2007). *El Financiamiento a la Vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos*. Centro de Economía y Finanzas para el desarrollo de la Argentina (CEFIDAR). Documento de Trabajo N.º 18- Septiembre.
- Barreto, M. (2011). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5(9), enero-junio 2012: 12-30. ISSN 2027-2103. Código SICI 2027-2103(201206)5:92.0.TX;2-G.
- Constitución de la Nación Argentina [Const]. Art.14, año 1994 (Paraná, Santa Fe, Argentina).
- Cristini, M & Moya, R. (2004). Las Instituciones del Financiamiento de la Vivienda en la Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). *Working Paper* 498. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Research Department.
- INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. <https://www.indec.gob.ar/>

- Jaitman, L. (2015). *Urban Infrastructure in Latin America and the Caribbean: public policy priorities. Infrastructure and Housing*. DOI 10.1007/s40503-015-0027-5.
- Koolhaas, R. (2014). *Acerca de la Ciudad*. Editorial Gustavo Gili.
- Ministerio de Hacienda. Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/habitat>
- Molinatti, F. & Rojas Cabrera E. & Peláez E. (2016). Segregación residencial socioeconómica y políticas habitacionales. Una aproximación a partir del Programa «Mi Casa, Mi Vida». Estudio de caso en la ciudad de Córdoba, Argentina. *No vedades en Población/ CEDEM*. Año XII, N.º 23, enero-junio. RNPS: 2106, ISSN: 1817-4078.
- Moya, E. (2004). *Políticas Internacionales y Comunitarias en materia de Envejecimiento y Protección de Derechos de los Mayores*. Trabajo final de Master en Gerontología, Dependencia y Protección de los Mayores. España: Universidad de Granada.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) (2005). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*.
- Rodulfo, M. B. (2008). Políticas habitacionales en argentina estrategias y desafíos. Recuperado el 20 de abril de 2015, de Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf

