



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

Acceso a la vivienda digna para los hogares de ingresos bajos y medios

Propuestas de solución al déficit
habitacional en Argentina

Lic. Cecilia Elizabeth Paniagua

Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella.
Trabajo final de la Maestría en Políticas Públicas, mayo de 2017.

Tutor: PhD. Daniel Maceira

Lectora externa: Lic. Marcela Cristini

Agradecimientos

Me gustaría agradecerle al PhD. Daniel Maceira, quien ha asumido la responsabilidad de dirigir este trabajo, por orientar y acompañar la elaboración del mismo así como sus valiosos aportes y comentarios.

A la Lic. Marcela Cristini quien ha aportado sus conocimientos y experiencia en la temática de vivienda a través de comentarios y aportes constructivos que me han ayudado a mejorar el planteo del mismo así como también su elaboración.

A la Lic. (MPA) Guadalupe Dorna, Directora de la Maestría en Políticas Públicas, por aportar un enfoque innovador en la estructura del trabajo, por su constante motivación, seguimiento y apoyo, y por sus valiosos comentarios y aportes.

A la Lic. (Mag.) Magdalena Cornejo quien me ha guiado y ayudado en el procesamiento de datos de la Encuesta Permanente de Hogares por medio del software Stata.

A la Lic. María Eugenia López Isnardi por sus valiosos aportes sobre el Programa ProCreAr.

A mis compañeros de cursada de la maestría.

Al apoyo incondicional de mi familia y amigos.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo, así como cualquier error u omisión presente en el mismo, son responsabilidad de la autora.

Contenido

| | |
|--|----|
| Resumen ejecutivo..... | 4 |
| 1. El problema del déficit habitacional en Argentina..... | 5 |
| 1.1. La demanda..... | 5 |
| 1.2. La oferta de vivienda y el mercado hipotecario | 8 |
| 2. Las políticas públicas de vivienda en Argentina..... | 13 |
| 3. La experiencia internacional en materia de vivienda | 28 |
| 4. Las políticas públicas de vivienda en los países de Latinoamérica..... | 31 |
| 5. Análisis comparativo: Argentina vs. Latinoamérica y el Mundo..... | 40 |
| 6. Estudio de las propuestas de políticas públicas | 48 |
| 6.1. Status quo: Las políticas de vivienda vigentes en el periodo 2010-2016 | 49 |
| 6.2. Las alternativas | 50 |
| 6.2.1. Las políticas comunes | 50 |
| 6.2.1.1. Intervención en el mercado del suelo..... | 50 |
| 6.2.1.2. Generación de una base de datos unificada | 54 |
| 6.2.2. Propuesta para hogares de ingresos bajos | 55 |
| 6.2.2.1. Provisión pública de vivienda y hábitat | 55 |
| 6.2.2.2. Zonificación inclusiva para hogares de bajos ingresos | 58 |
| 6.2.3. Propuesta para hogares de ingresos medios | 60 |
| 6.2.3.1. Ampliación del ProCreAr mediante instrumentos de zonificación inclusiva | 60 |
| 6.2.3.2. Modelo de sindicatos | 63 |
| 7. Resumen y recomendaciones de política..... | 66 |
| 8. Bibliografía consultada | 71 |
| 9. Anexo..... | 74 |

Resumen ejecutivo

Acceso a la vivienda digna para los hogares de ingresos bajos y medios. Propuestas de solución al déficit habitacional en Argentina

En Argentina se estima que el déficit habitacional alcanza a 3.615.000 hogares, de los cuales un 42,9% tiene déficit cuantitativo de vivienda mientras que el 57,1% restante habita en viviendas con déficit cualitativo. Esta problemática se torna particularmente preocupante en los sectores sociales de menores ingresos, que concentran poco más del 60% del déficit habitacional.

Frente al problema expuesto, este trabajo tiene como objetivo analizar la situación habitacional de Argentina, haciendo especial énfasis en los sectores de ingresos bajos y medios, para luego proponer políticas públicas para tratarlo.

Para ello en la primera sección de este trabajo se efectuó un diagnóstico de la situación habitacional en Argentina a partir de información proporcionada por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010 y la Encuesta Permanente de Hogares. En la segunda sección se analizaron las políticas públicas vigentes en Argentina. En particular, se estudiaron las principales líneas de acción, los instrumentos de financiamiento y la relevancia en cuanto a la cantidad de obras realizadas por los distintos programas. También, se analizaron las principales líneas de crédito hipotecario disponibles en el mercado así como su accesibilidad.

En la tercera y cuarta sección se abordó de manera general la experiencia internacional en cuanto al tratamiento de la política de vivienda y, de manera particular, las políticas públicas implementadas en un grupo seleccionado de países de Latinoamérica. Luego, en la quinta sección se realizó un análisis comparativo entre la experiencia internacional y de la región respecto de Argentina para hallar similitudes y diferencias en las políticas e instrumentos implementados para el tratamiento del déficit habitacional, así como también sus principales ventajas y desventajas.

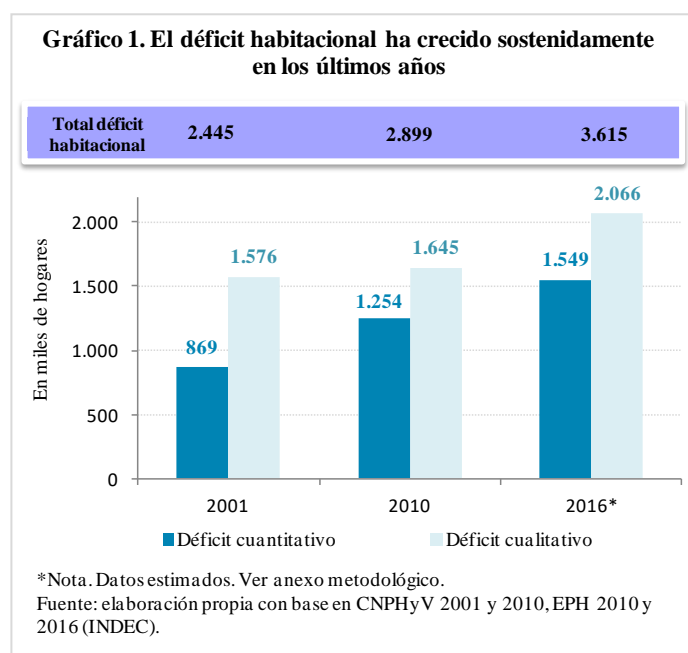
Finalmente, en la sexta sección se expusieron alternativas de políticas públicas, evaluando su solidez técnica, viabilidad administrativa y aceptabilidad política. De este análisis se extrajo que las políticas más adecuadas para los hogares de bajos ingresos son aquellas en las que la provisión de vivienda y hábitat están a cargo del Estado mientras que en el caso de los hogares de ingresos medios se propone ampliar el actual ProCreAr a hogares con ingresos formales entre 1,5 y 2 SMVyM y a hogares con ingresos informales entre 1,5 y 4 SMVyM y combinar esta política con una mayor participación del sector privado a través de proyectos de zonificación inclusiva. Además, se propone acompañar estas políticas con la implementación de políticas de intervención en el mercado de suelo a fin de aumentar su oferta y reducir la especulación inmobiliaria; y con la implementación de bases de registro de beneficiarios a nivel municipal para mejorar la focalización.

1. El problema del déficit habitacional en Argentina

1.1. La demanda

De acuerdo al último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado en 2010 (CNPHyV 2010), en Argentina la cantidad de viviendas en condiciones de habitabilidad ascendía a 10.917.225 mientras que existían 12.171.675 hogares, lo cual daba cuenta de un déficit cuantitativo de viviendas de 1.254.450 unidades, o lo que es lo mismo, el 10% de los hogares se encontraban en condiciones de hacinamiento familiar¹. Esta situación se agravaba aún más al contabilizar más de 600.000 hogares que se encontraban en un nivel de hacinamiento crítico².

Al cotejar el déficit cuantitativo del año 2010 respecto del 2001 se observa un incremento del déficit



habitacional de más del 44%, dando cuenta de un agravamiento de esta problemática en los 2000.

A partir de estimaciones propias³, se extrae que en 2016 el déficit cuantitativo de viviendas habría ascendido a poco más 1.549.000 unidades, mostrando un aumento del 24% respecto de 2010 y un crecimiento vegetativo de aproximadamente 50.000 hogares con déficit de vivienda al año.

Otra forma de medir el déficit habitacional, que complementa al

hacinamiento familiar, es a través de su dimensión cualitativa. De acuerdo al CNPHyV 2010, el 82% de los hogares habitaban en viviendas aptas⁴ mientras que el 18%, esto es más de 2 millones de hogares vivían en viviendas deficitarias de las cuales, según estimaciones propias⁵, 1.645.000 son recuperables

¹ Hacinamiento de hogares refiere a la convivencia de más de un hogar por vivienda, es el equivalente a déficit cuantitativo. Hacinamiento en el hogar refiere a la convivencia de más de tres personas por cuarto.

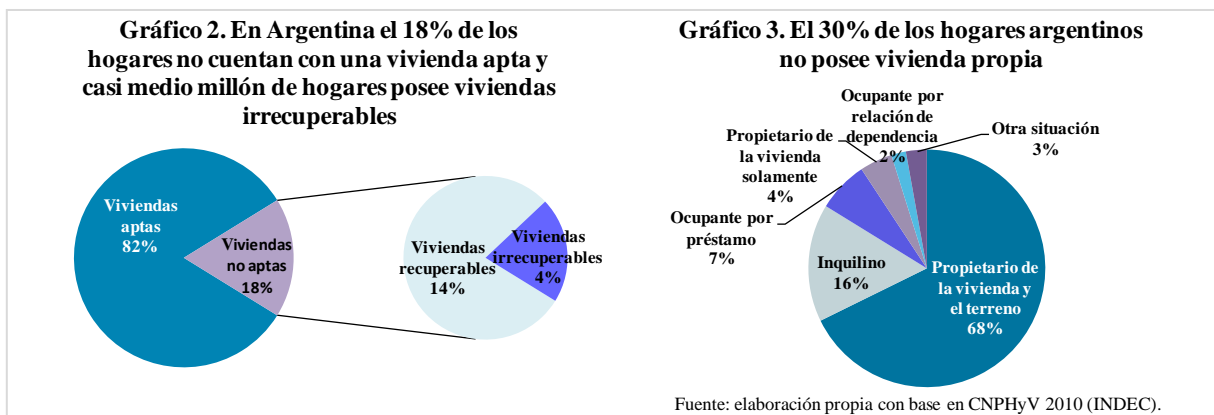
² Hacinamiento crítico refiere a la conjunción de hacinamiento de hogares y en el hogar, esto es a la convivencia de más de un hogar por vivienda y de hogares en los que habitan más de 3 personas por cuarto.

³ Ver anexo metodológico.

⁴ Casas y departamentos que no presentan problemas físicos relevantes.

⁵ Ver anexo metodológico. Se reestima las viviendas recuperables ya que el CNPHyV 2010 sólo publica información de departamento sin desagregar aquellos con déficit cualitativo (tipo B) como ocurre con las casas.

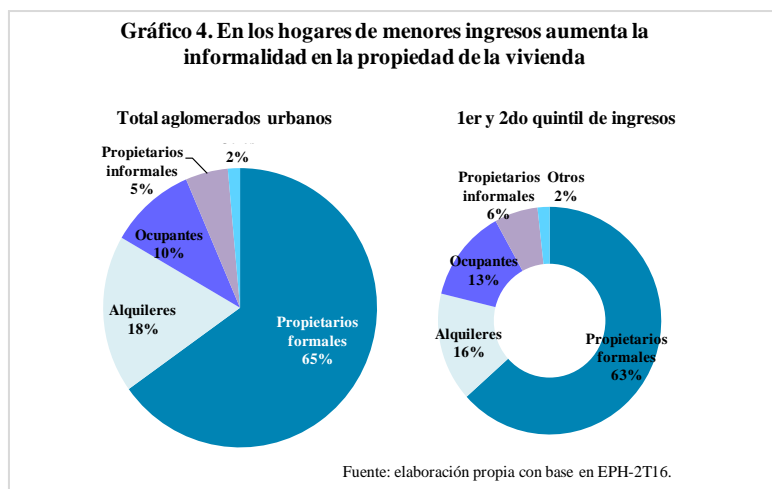
(casas tipo B, departamentos tipo B, piezas de hotel y piezas de inquilinato) y más de medio millón son irrecuperables⁶. A esto se suma que casi un 30% de los hogares no poseía vivienda propia.



Según la estimación realizada para 2016, se observa que en dicho año 2.066.000 hogares tenían déficit cualitativo en sus viviendas, dando cuenta de un crecimiento exponencial respecto de 2010 del 26%, y representando poco más de un 57% del total del déficit habitacional del país.

En cuanto al régimen de tenencia, se observa que en 2016 en Argentina el 65% de los hogares son propietarios de la vivienda que habitan, 18% alquilan su vivienda, mientras que un 10% son ocupantes bajo distintas modalidades, a saber: por pago de expensas, en relación de dependencia, gratuito (con permiso) y de hecho (sin permiso). Además, un 5% son propietarios informales y el 2% restante está constituido por hogares en otra situación habitacional, como es el caso de la vivienda en sucesión.

Si se parte de considerar los primeros dos quintiles del ingreso, en otras palabras a los hogares de bajos ingresos, se observa que la proporción de hogares propietarios formales se reduce en 2 puntos porcentuales hasta el 63% al igual



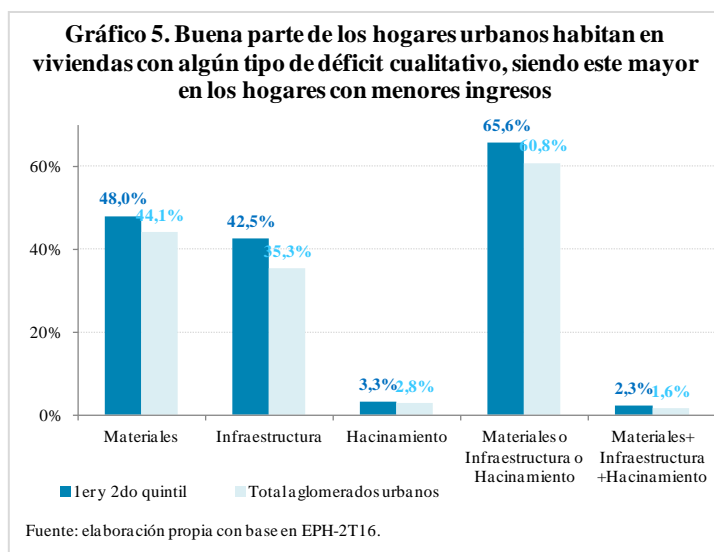
que ocurre con los hogares que alquilan (16%). Por otro lado, la proporción de hogares ocupantes se incrementa al 13% y la tasa de propietarios informales asciende al 6%.

⁶ Viviendas irrecuperables: ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales o viviendas móviles. Son viviendas con problemas físicos que implican la necesidad de reconstruir completamente la vivienda o de una reubicación del hogar. Viviendas recuperables: viviendas que tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material, o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua, situaciones que podrían ser reversibles.

Al analizar el déficit cualitativo de una manera ampliada⁷, esto es considerando múltiples variables, se pueden extraer diversas observaciones. Para esto se elaboraron tres variables: hogares con algún tipo de déficit de materiales, hogares con algún tipo de déficit de infraestructura y hogares con hacinamiento. De esta forma un hogar tendrá algún tipo de déficit de materiales de acuerdo a los materiales de los pisos interiores de la vivienda, de la cubierta exterior del techo y si el techo posee o no cielorraso. Por otro lado, un hogar tendrá en su vivienda algún tipo de déficit de infraestructura cuando las condiciones de acceso a agua corriente, sanitarias y de desagüe cloacal sean inadecuadas. Por su parte, un hogar estará hacinado cuando convivan más de 3 personas en un ambiente.

A partir de este análisis y de la información proporcionada por la EPH, se observa que en los 31 aglomerados urbanos un 44% de los hogares habitan en viviendas con algún tipo de déficit de materiales mientras que un 35% habitan en viviendas con algún tipo de déficit de infraestructura. Por otra parte, los hogares con hacinamiento, representan el 2,8% de los hogares urbanos.

Asimismo, si se analiza la sumatoria de hogares que habitan en viviendas que tienen solo un tipo de



déficit cualitativo (de materiales, infraestructura o hacinamiento) o ambos, el déficit cualitativo total asciende al 61%. En cambio, si solo se contabiliza a aquellos hogares que combinan tanto déficit de materiales como de infraestructura y hacinamiento el promedio de aglomerados urbanos alcanza el 1,6%.

Cabe mencionar, que en todos los casos mencionados se observa que los hogares pertenecientes al primer y

segundo quintil de ingresos padecen un mayor déficit cualitativo ampliado. El déficit de materiales asciende al 48%, el de infraestructura al 42,5% y el hacinamiento se ubica levemente por encima del guarismo alcanzado en el total de aglomerados urbanos (3,3%).

En suma, un 60% de los hogares urbanos padece algún tipo de déficit cualitativo ya sea porque su vivienda está hecha de materiales inadecuados, o porque la vivienda tiene condiciones de

⁷ Ver anexo metodológico.

infraestructura desfavorables o en condiciones de hacinamiento. Cabe mencionar que este guarismo trepa al 65% en los hogares ubicados en los dos primeros quintiles de ingresos.

Adicionalmente, vale señalar la problemática de la expansión y consolidación de los asentamientos urbanos informales en las últimas décadas. La existencia de asentamientos informales es una problemática estructural en Argentina. A partir del relevamiento realizado por TECHO en el año 2016, se observa que el 61,5% de los asentamientos informales⁸ relevados ya existían en el año 2000 y el 60% de las villas relevadas ya existían en 1990. A esto se suma que en la última década esta problemática tendió a agravarse: el número de asentamientos informales creció un 34,5% y el número de villas en un 15,2%.

Los hogares de más bajos ingresos, y con necesidades básicas insatisfechas, que se ven excluidos del mercado informal no han encontrado otra alternativa que las de desarrollar sus viviendas (precarias) en asentamientos informales caracterizados por condiciones adversas: si bien se trata de los lotes de menor valor, son los peores dotados en términos de acceso a servicios básicos (agua, luz y cloacas) así como también en términos de accesibilidad.

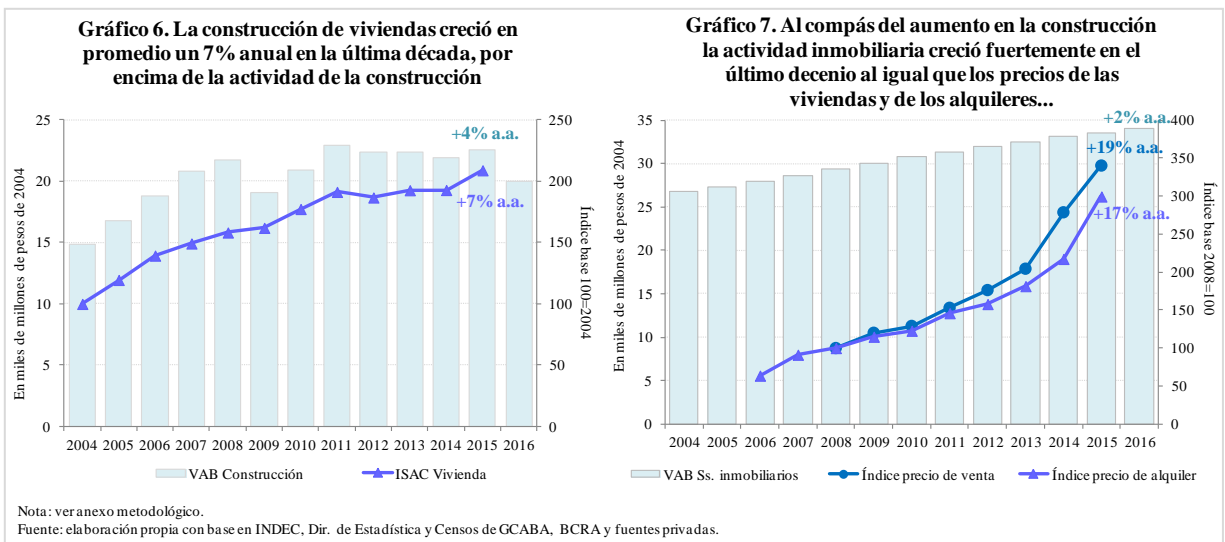
1.2. La oferta de vivienda y el mercado hipotecario

Mientras en el período intercensal 2001-2010 la situación habitacional tendió a deteriorarse, los sectores de actividad de la construcción e inmobiliario se expandieron sensiblemente.

La construcción de viviendas creció entre 2004 y 2015 a una tasa acumulativa anual del 7%, muy por encima de la tasa de crecimiento promedio de la rama de actividad de la construcción en general que se ubicó en torno al 4%.

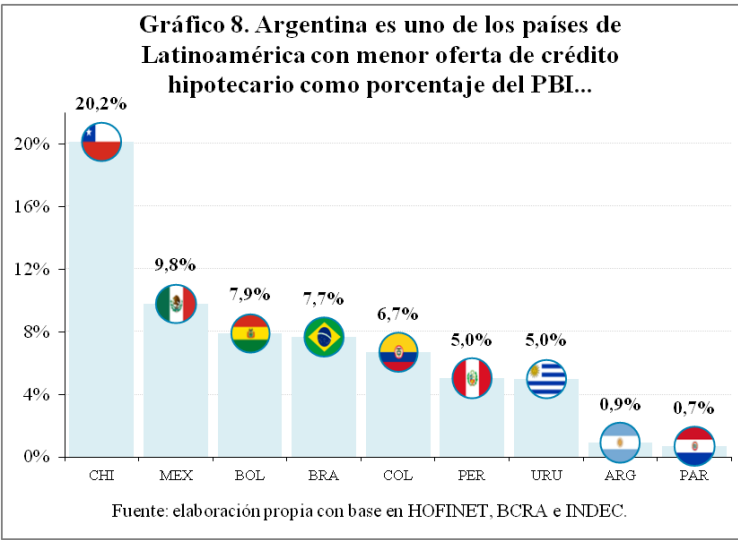
A la par de la expansión de la construcción, la actividad inmobiliaria aumentó fuertemente (2% acumulativo anual). Este crecimiento fue acompañado de una importante valorización de los precios en pesos de los inmuebles (y del suelo) que aumentaron en promedio un 19% anual alcanzando en 2015 un valor promedio a nivel país de US\$ 1.325 el m² y de los precios de los alquileres en pesos (+ 17% acumulativo anual).

⁸ En el relevamiento realizado por TECHO se define como asentamientos informales aquellos barrios que “se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y situación dominial irregular en la tenencia del suelo”. Para hacer operativo este concepto y poder llevar a cabo un relevamiento de los asentamientos informales, se estableció que sería concebido como tal al “conjunto de un mínimo de ocho familias (agrupadas o contiguas), en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad, ni acceso regular a, por lo menos, dos de los servicios básicos (red de agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o sistema de eliminación de excretas a través de la red cloacal formal)”. Informe “Relevamiento de Asentamientos Informales 2016” TECHO, pp. 1.



Pese al crecimiento de la actividad inmobiliaria y de la construcción y en el contexto de un importante déficit habitacional, el acceso al crédito hipotecario es muy bajo. En Argentina, el préstamo hipotecario como porcentaje del PIB es de tan solo un 1%, muy por debajo de los guarismos de la región, los cuales se ubican por encima del 5%.

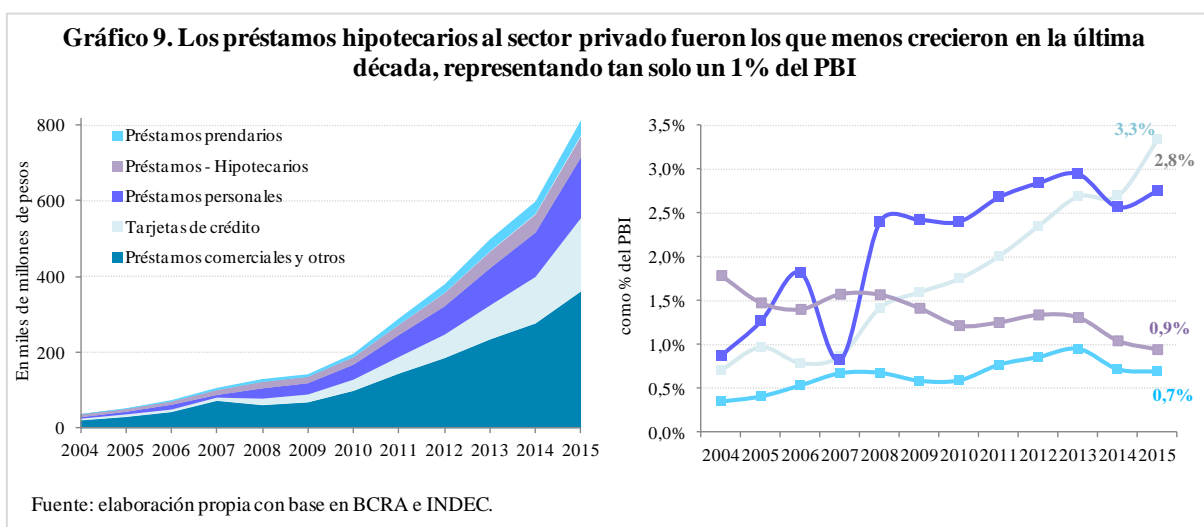
Como señalan Cristini et al. (2011) el mercado financiero argentino aún no se ha recuperado de la crisis de 2001-02. Esto, a su vez, se refleja en el hecho de que el stock de préstamos hipotecarios al sector privado fue el que menos creció en la última década, representando tan solo un 7% de los préstamos. En la última década, los préstamos que tuvieron una mayor participación e incluso crecimiento en



el stock total de préstamos al sector privado fueron aquellos destinados para el consumo de los hogares, específicamente los préstamos vía tarjetas de crédito (24%) y los créditos personales (20%) y los préstamos comerciales (44%). Cabe mencionar que los créditos personales y de los préstamos vía tarjetas de crédito representan un 2,8% y 3,3% del PBI, respectivamente.

La baja incidencia del crédito hipotecario en Argentina es un problema estructural y su escasez explica en parte la probabilidad de acceder a la vivienda propia (Cristini et al., 2011).

Parte de este problema puede explicarse por la existencia de elevadas tasas de inflación y tasas reales de interés negativas en el período 2010-2015, lo que dificultó el ahorro y fomentó el consumo en cuotas, a la vez que hizo poco atractivo para los bancos ofrecer créditos a largo plazo a tasas accesibles para la mayoría de los hogares cuando podían destinar ese dinero a la especulación financiera. Asimismo, como señalan Cristini et al. (2011) otro factor que explica la escasa incidencia del crédito hipotecario se debe a la prohibición de indexación de los préstamos y el establecimiento de tasas de pago iniciales que exceden la capacidad de los hogares de ingresos medios, imposibilitando el acceso al crédito hipotecario para este sector de ingresos.



A su vez, en los 2000 en un contexto donde la canalización del ahorro a través de herramientas tradicionales como el plazo fijo se vuelve poco atractiva, la adquisición de inmuebles fue vista crecientemente como forma de resguardo del valor, lo cual contribuye al aumento del precio del m², dificultando aún más el acceso a la vivienda propia.

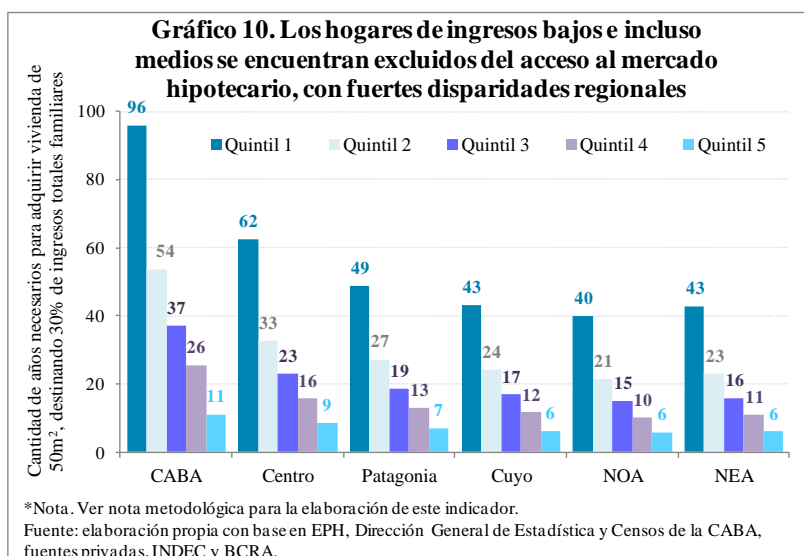
Adicionalmente, a la hora de analizar la accesibilidad a los créditos hipotecarios por parte de los hogares resulta interesante construir un indicador de asequibilidad (*affordability*) que dé cuenta del poder adquisitivo del salario en función del precio del metro cuadrado de las viviendas, usadas o nuevas, en el mercado.

Para ello se procedió a elaborar este indicador a nivel regional según quintiles de ingresos⁹. De acuerdo a las estimaciones realizadas para el año 2016, si bien existen considerables disparidades a nivel regional, en términos generales se observa que los hogares situados en los menores quintiles de ingresos, principalmente quintil 1 y 2, que destinasen un 30% de sus ingresos totales para la

⁹ Ver anexo metodológico.

adquisición de una vivienda de 50 m² tardarían, en promedio, entre 40 y 96 años y entre 21 y 54 años, respectivamente, según la región, siendo aquellos en peor situación los que se localizan en CABA (96 y 54 años), Región Centro (62 y 33 años) y Patagonia (49 y 27 años).

En el caso de los hogares situados en el tercer quintil la cantidad de años necesarios para adquirir una vivienda destinando el 30% de sus salarios oscilaría entre 15 y 37 años, nuevamente siendo los hogares de CABA y Región Centro los más afectados. Finalmente, los estratos de ingresos superiores, el cuarto y quinto quintil, demorarían entre 10 y 26 años el primero mientras que más de la mitad de años el



segundo (6 y 11 años), según la región considerada.

Estos resultados dan cuenta de la exclusión del mercado hipotecario que atraviesan los estratos de ingresos menores los cuales no serían sujeto de crédito de ninguna de las líneas de préstamos hipotecarios disponibles actualmente, que otorgan plazos de entre 15 y 30

años con una relación cuota/ingreso del 30% (ver apartado II). En particular los hogares excluidos serían aquellos situados en el primer quintil de ingresos en todas las regiones y aquellos situados en el segundo quintil localizados en CABA, Región Centro y Patagonia. Respecto de los hogares pertenecientes al tercer quintil se observa que estos quedarían excluidos del acceso a préstamos hipotecarios en CABA.

De este modo, los únicos estratos que podrían acceder a créditos hipotecarios para adquisición de vivienda (o construcción) son los de mayores ingresos (cuarto y quinto quintil, y tercer quintil en las regiones de Cuyo, NEA y NOA). En particular, esta consideración adquiere relevancia cuando se alerta que los hogares situados en los estratos de ingresos menores concentran el 65% del déficit habitacional.

Cuadro 1: Principales hallazgos sobre la situación habitacional en Argentina

- A. Según el último CNPHyV y estimaciones propias, en 2010 existían 2.899.000 hogares con déficit habitacional. Para medirlo existen dos dimensiones: la cuantitativa y la cualitativa.
- B. El déficit cuantitativo de viviendas en 2010 alcanzaba a 1.254.000 hogares, afectando a un 10% del total. Siendo más de 500.000 hogares los que se encontraban en un nivel de hacinamiento crítico.
- C. Según cálculos propios para 2016, a partir de datos de la EPH, 1.550.000 hogares tenían déficit cuantitativo de vivienda, mostrando un incremento del 44% respecto del déficit del 2001.
- D. Por otro lado, el déficit cualitativo en 2010 alcanzaba a 1.644.000 hogares, un 26% por debajo de la estimación para 2016 en la cual 2.065.000 hogares habitarían en viviendas con materiales inadecuados en los pisos interiores, problemas en el acceso a agua corriente y condiciones sanitarias inadecuadas.
- E. Si se analiza el déficit cualitativo contemplando múltiples variables: se observa que un 44% de los hogares habita en viviendas con algún tipo de déficit de materiales; un 34% de los hogares tiene algún tipo de déficit de infraestructura y cerca de un 3% se encuentra en condiciones de hacinamiento. En el caso de los quintiles 1 y 2 de ingresos el déficit de materiales trepa al 48% y el de infraestructura al 42%.
- F. Según EPH, en Argentina el 65% de los hogares son propietarios de la vivienda que habitan, 18% alquilan su vivienda, 10% son ocupantes bajo distintas modalidades, un 5% son propietarios informales y el 2% poseen vivienda en sucesión. En otras palabras, el 35% de los hogares urbanos no posee casa propia.
- G. En el caso de los menores quintiles de ingresos la proporción de hogares propietarios de la vivienda y terreno e inquilinos se reduce (63% y 16%, respectivamente) mientras que la tasa de ocupación aumenta considerablemente al 13% y la de propietarios informales al 6%.
- H. Luego de la megacrisis de 2002, el sector de la construcción creció fuertemente, principalmente en el segmento de construcción de viviendas.
- I. Adicionalmente, la actividad inmobiliaria se expandió sensiblemente a la par que se valorizaron considerablemente los precios del suelo, de las viviendas y de los alquileres, dificultando su acceso por parte de los hogares.
- J. Además, en Argentina el acceso al crédito hipotecario es prácticamente insignificante, representando un 1% del PBI, muy por debajo de los guarismos de la región.
- K. El stock de préstamos hipotecarios al sector privado fue el que menos creció en la última década, representando tan solo un 7% de los préstamos destinados al sector privado, muy por debajo de aquellos de mayor peso como los préstamos para consumo de los hogares (tarjetas de crédito y personales, 24% y 20%, respectivamente) y los comerciales (44%).
- L. La situación de acceso a la vivienda se agudiza aún más al observarse que los hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingresos tardarían, respectivamente entre 40 y 96 años y entre 21 y 54 años, según la región, en adquirir una vivienda de 50 m² nueva o usada, quedando totalmente excluidos de las opciones que ofrece en la actualidad el mercado hipotecario.

2. Las políticas públicas de vivienda en Argentina

En términos generales podría caracterizarse la estructura de la política pública para vivienda en Argentina de la siguiente manera.

Desde la creación del FONAVI y hasta incluso la década de los 2000 el modelo que ha predominado es el del “Estado Constructor”. Esto es un Estado que financia y provee vivienda ya sea construyendo a través de privados o per se. En este sentido, los principales instrumentos utilizados para brindar acceso a la vivienda han sido en su mayoría subsidios estatales totales o parciales combinados, en algunos casos, con créditos hipotecarios a tasas de interés subsidiadas. Este esquema de provisión pública acumuló a lo largo de los años importantes ineficiencias y costos que derivaron en un fuerte crecimiento del déficit habitacional.

Frente a este problema, en el último lustro y, principalmente, con la creación del Programa ProCreAr se han buscado políticas alternativas en las que se busca cambiar el rol del Estado hacia un modelo de Estado Facilitador. En este sentido, las nuevas políticas, que se encuentran en una etapa de transición, están orientadas a reducir la participación del Estado y de los fondos públicos en la producción y provisión directa de vivienda y se están orientando, aunque de manera muy incipiente y en una etapa infantil, a la implementación de nuevos esquemas. Tales son los casos del esquema ABC, como el ProCreAr, que combina ahorro de los hogares con subsidio del Estado y crédito a tasa subsidiada; de los esquemas de Asociación Público-Privados que buscan apuntalar la inversión privada en conjuntos habitacionales; del otorgamiento de Microcréditos para la instalación de servicios básicos en los hogares vulnerables; de la extensión de líneas de créditos hipotecarios para mejorar el acceso de los quintiles superiores de ingresos.

Recientemente, desde marzo de 2017 el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV)¹⁰ resolvió dejar sin efecto gran parte de los programas de vivienda y hábitat creados en la última década¹¹ debido a la existencia de actividades y funciones superpuestas en los diversos programas, lo que habría generado una dispersión de esfuerzos administrativos y una ineficiente utilización de los recursos, generando retrasos en la ejecución de las obras así como también una distribución territorial inequitativa de las mismas.

¹⁰ Resolución 122 E-2017.

¹¹ A saber: Programa Federal de Integración Sociocomunitario, Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica II, Programa Federal de Construcción de Viviendas-Techo Digno, Programa Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales, y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas - Mejor Vivir II.

A causa de estos problemas el nuevo modelo de política vivienda busca centralizar la política de vivienda y de hábitat a través de dos planes: el Plan Nacional de Vivienda y el Plan Nacional de Hábitat, en la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano, respectivamente, dependientes de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del mencionado Ministerio.

El Plan Nacional de Vivienda cuenta con 3 líneas de acción: promoción de la vivienda social, acceso al financiamiento para la vivienda y asociación público privada para la vivienda.

Con respecto la primera se busca promover diversos proyectos que involucran la construcción de viviendas; la realización de mejoras habitacionales; la construcción de unidades habitacionales para emergencia; el desarrollo de infraestructura integrada¹² y la generación de suelo urbano; la regularización dominial y titulación; promoción social y del cooperativismo; planificación urbana y el fomento del alquiler social.

Esta línea de acción tiene como población objetivo a los hogares con dificultad de acceso a una solución habitacional, priorizando a aquellos cuyos ingresos no superen dos Salarios Mínimos, Vitales y Móviles (SMVyM)¹³.

Respecto de la segunda línea de acción, el objetivo central es ampliar la oferta de créditos individuales y/o colectivos destinados al mejoramiento del hábitat, la conexión de las viviendas a los servicios públicos y/o la regularización dominial, así como también la construcción de unidades habitacionales nuevas, la adquisición de lotes con servicios o la compra de viviendas ya existentes.

Esta línea de acción tiene como población objetivo a los hogares con ingresos formales y/o informales con déficit cuantitativo o cualitativo de vivienda.

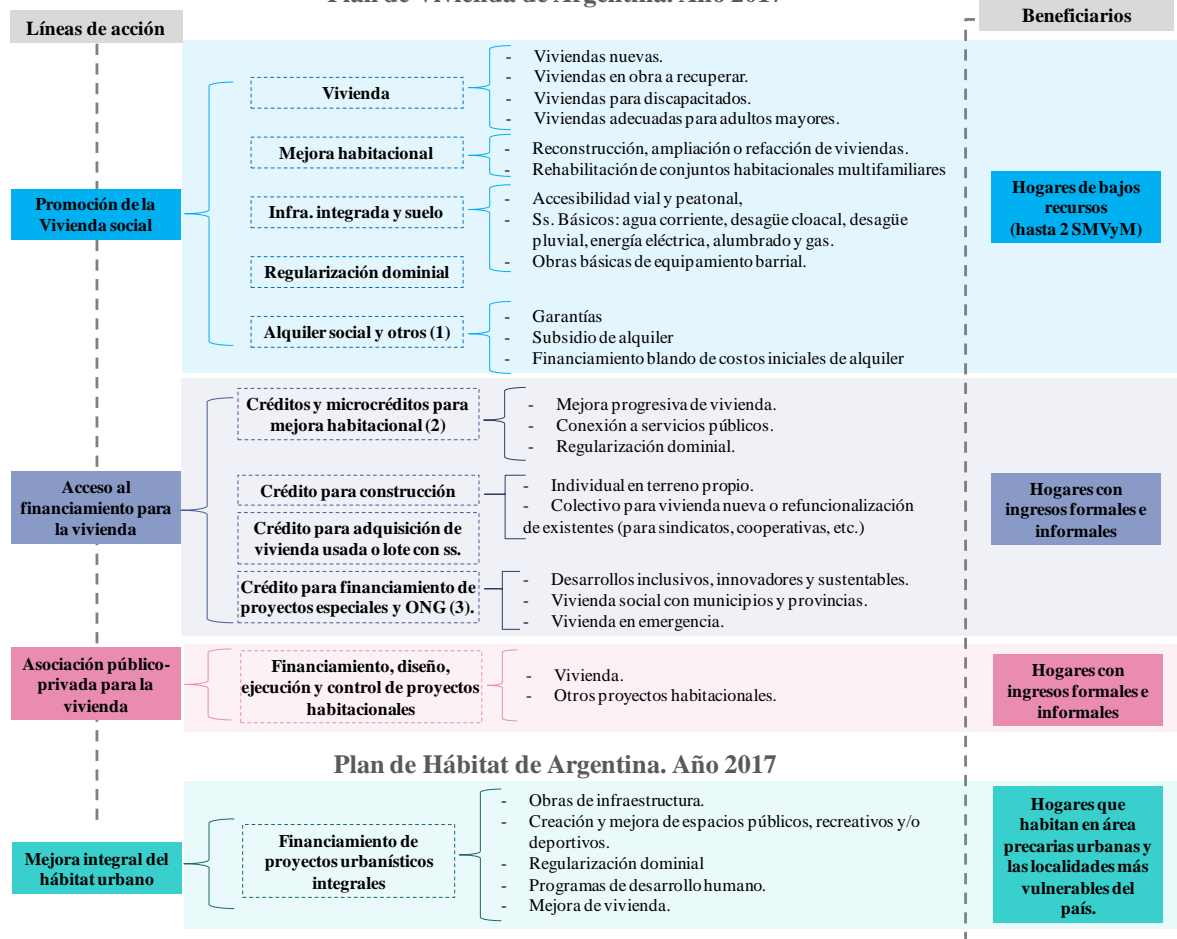
Por último, la tercera línea de acción tiene por objeto expandir la oferta de vivienda a través de acuerdos de participación conjunta del sector público y del sector privado.

Por su parte, el Plan de Hábitat tiene como objetivo universalizar y mejorar el acceso al hábitat en áreas precarias urbanas con una población mayor 10 mil habitantes y en las localidades más vulnerables del país que cuentan con una población menor a 10 mil hab., a través de la inversión en obras de infraestructura básica (agua y saneamiento), vehicular y peatonal, espacio público, equipamiento comunitario, mejoramiento de la vivienda y el otorgamiento de títulos de propiedad.

¹² Contempla accesibilidad vial y peatonal, agua corriente, desagüe cloacal, desagüe pluvial, energía eléctrica, alumbrado, gas y obras básicas de equipamiento barrial

¹³ Contempla, además, como beneficiarios a aquellos hogares afectados por climatológicas, desastres naturales o antrópicos.

Esquema 1.
Plan de Vivienda de Argentina. Año 2017



Notas. (1) Incluye además acciones de promoción social. (2) Créditos individuales y colectivos. (3) En el caso de las ONG serán financiables acciones de fortalecimiento organizacional, capacitación, adquisición de insumos y herramientas.

Fuente: elaboración propia con base en Anexo I y II de la Resolución 122-E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Dado que el propósito de este informe es analizar la problemática del déficit habitacional así como también las herramientas utilizadas en la última década para mitigarlo, en las páginas que siguen se analizarán las principales políticas públicas implementadas en la última década a fin de detectar las principales líneas de acción perseguidas, los instrumentos de financiamiento, su relevancia en cuanto a los recursos públicos destinados a las mismas así como también la ejecución de obras y soluciones habitacionales en el periodo 2010-2015.

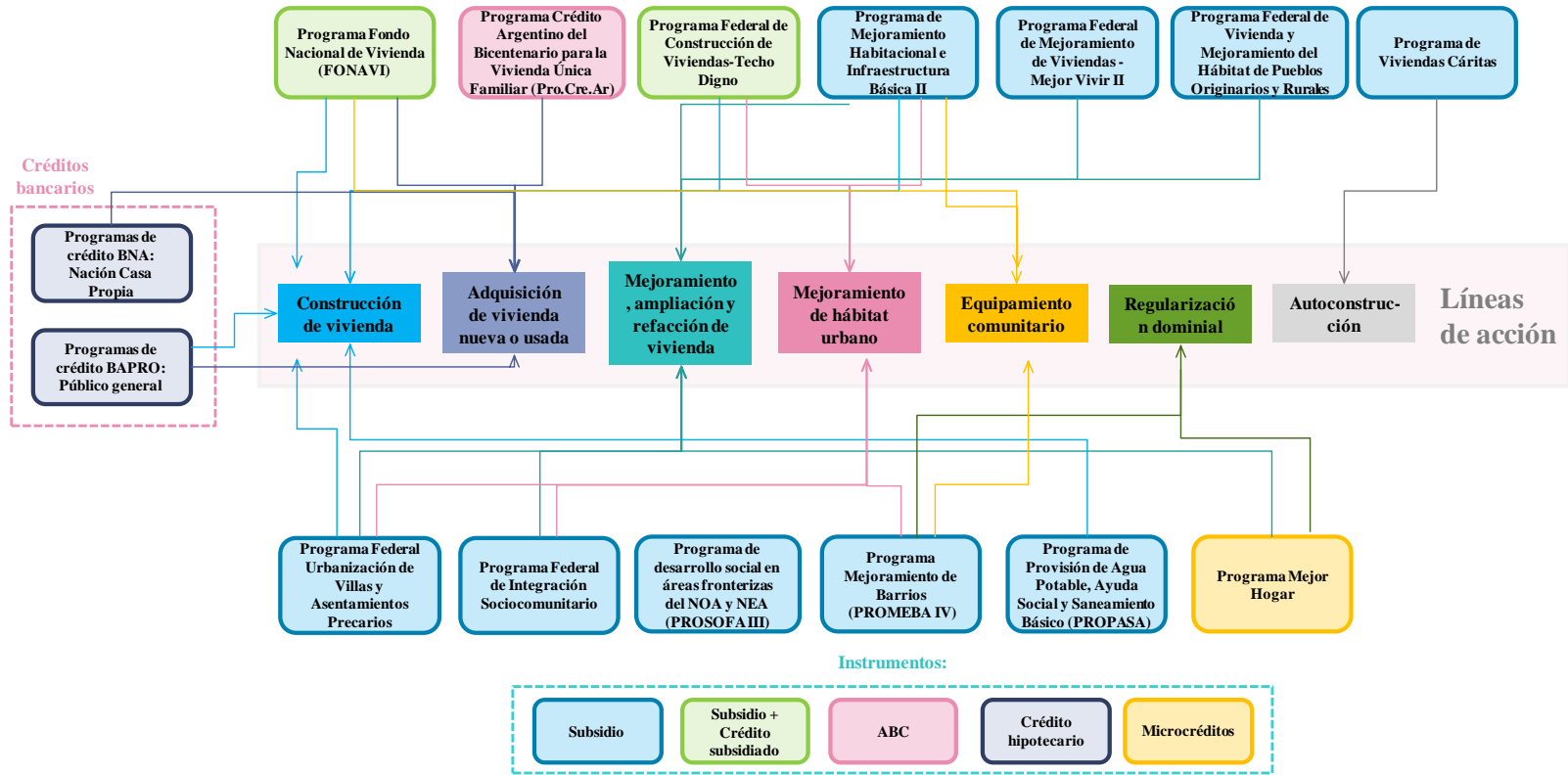
A continuación se expondrán detalladamente las políticas públicas y programas vigentes hasta marzo de 2017¹⁴ así como las principales líneas de acción de los mismos. En el siguiente esquema se distinguen por color las distintas políticas públicas según sus instrumentos de financiación, a saber: en azul se destacan aquellas políticas cuyo financiamiento recae principalmente en aportes otorgados por

¹⁴ Ver cuadro anexo.

parte del Estado Nacional; en verde aquellas políticas que combinan una parte de sus recursos con aportes del Tesoro Nacional y otra porción con créditos del sector bancario a una tasa subsidiada por el Estado Nacional; en rosa se distingue el Programa ProCreAr, un esquema de financiamiento que combina ahorro de las familias con un bono o subsidio del Estado y créditos hipotecarios; en naranja se contempla el programa Mejor Hogar que utiliza un esquema de microcréditos; por último, en violeta se aglutinan los programas de financiamiento de vivienda únicamente por medio de créditos hipotecarios ofrecidos por bancos públicos.

Adicionalmente, cabe mencionar que el sentido y color de las flechas refieren a las principales líneas de acción de cada programa.

Esquema 2. Políticas Públicas de Vivienda en Argentina
(vigentes hasta mar-17)*.



Fuente: elaboración propia con base en Infoleg y sitio web del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

En primer lugar se detallarán aquellas políticas públicas gestionadas por la Administración Pública Nacional.

a) Programa Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)

En 1995, mediante la Ley N° 24.464, se crea el Sistema Federal de la Vivienda cuyo objetivo central es facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna.

Dicho Sistema se encuentra integrado con: el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI); los organismos provinciales y de la Municipalidad de la CABA responsables de la aplicación de la ley y la administración de los recursos por ella creados; y el Consejo Nacional de la Vivienda.

El FONAVI, por su parte, fue creado en 1977 mediante la Ley N° 21.581. De acuerdo a esta normativa los recursos¹⁵ del fondo deben destinarse a financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario.

Estos fondos se ejecutan con la intervención de los Organismos Ejecutores de vivienda a nivel provincial (Institutos Provinciales de la Vivienda) y de la CABA, por acción directa o con la participación de municipios, comunas o entidades intermedias, siendo su responsabilidad las de programación, ejecución, control, adjudicación y recupero de las inversiones realizadas.

El FONAVI

En Argentina, las políticas de vivienda social se han organizado a través del FONAVI. Este fondo, encargado de proporcionar viviendas a través de créditos hipotecarios altamente subsidiados fue el programa de vivienda más importante desde mediados de la década de los 70. Sin embargo, como señalan Cristini et al. (2011) el mismo se caracterizó por importantes ineficiencias que no se resolvieron. Entre estas se encuentran los altos costos operativos para administrar el programa de entrega de viviendas (en promedio un 14% de los fondos disponibles en la década de 2000); un proceso de construcción muy extendido en el tiempo que generaba elevados costos por la inflación, desajustes en los presupuestos de las obras y aumento de gastos imprevistos; elevada

¹⁵ El FONAVI, se integra con los siguientes recursos: a) el porcentaje de la recaudación del impuesto sobre los combustibles que establece el artículo 18 de la Ley 23.966, debiendo proporcionar, como mínimo el equivalente a \$75 millones por mes calendario. Para el caso que las percepciones fueran inferiores a esta cantidad el Tesoro Nacional deberá hacer los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que serán compensados con excedentes posteriores si los hubiera; b) los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas en favor del FONAVI; c) Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro; d) El producido de la negociación de títulos que se autorice a emitir para construcción de viviendas económicas.

carga fiscal producto del fuerte monto de subsidios implícitos, derivados de la aplicación de tasas de interés muy por debajo de las tasas de mercado y tasas de recupero de los préstamos muy bajas (en torno al 36%). En conjunto, esto se tradujo en una tasa de subvención de facto del 80% del valor de la vivienda, sin contemplar los subsidios implícitos en la provisión de tierras a precios favorables por parte de los municipios.

Asimismo, otro problema del programa fue la focalización. Lejos de beneficiar a los sectores más pobres que conforman la población objetivo del Fondo, con el establecimiento de un ingreso mínimo como requisito de acceso al mismo, la población beneficiaria fue la de ingresos medios. A esto se sumó, que aunque la mayoría de las provincias utilizan un sistema de puntuación basado en criterios socioeconómicos, la lotería y los intereses políticos jugaron un rol importante en la selección de beneficiarios.

b) Programa de desarrollo social en áreas fronterizas del Noroeste y Noreste argentinos con necesidades básicas insatisfechas (PROSOFA III)

En 1995, mediante el Decreto 603/95, se creó el Programa de desarrollo social en áreas fronterizas del NOA y NEA con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Actualmente se encuentra en ejecución el PROSOFA III¹⁶, creado en 2015 por medio del Decreto 709/2015¹⁷.

Su objetivo central es brindar soluciones habitacionales, vinculadas con la provisión de agua segura, saneamiento, salud, educación, infraestructura pública y comunitaria y equipamiento; a pequeñas localidades urbanas, aglomerados rurales y/o colonias agrícolas en las provincias del norte argentino: Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago Del Estero y Tucumán.

c) Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEVA IV)

En 1997, se creó el Programa Mejoramiento de Barrios¹⁸. Actualmente se encuentra en vigencia el PROMEVA IV, creado mediante el Decreto 1466/2015. Su objetivo central es mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares ubicados en villas y asentamientos irregulares del país a través de la legalización de la tenencia de la tierra; la provisión de infraestructura básica, saneamiento ambiental y equipamiento social; y el desarrollo comunitario.

¹⁶ El PROSOFA III es financiado con préstamo N° ARG-21/2014 del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) por US\$ 28.170.000 más aporte local por el equivalente a US\$ 3.130.000. Alcanzando un monto total de US\$ 31.300.000.

¹⁷ Cabe señalar que mediante el Decreto 1711/2004 se creó el PROSOFA II.

¹⁸ Entre los organismos intervinientes se encuentran el BID, que otorgó un financiamiento de US\$200 millones para este proyecto y los Ministerios de Hacienda y MIOPyV a través de la SSDUyV (organismo ejecutor), estos últimos encargados de la contraparte del Estado Nacional por US\$ 22 millones.

d) Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)

En 1999, mediante la Resolución 458/99, se creó el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico, a cargo de la Unidad de Ministro del Ministerio de Desarrollo Social, el cual tiene como objetivo brindar asistencia técnica y financiera para la provisión de servicios de abastecimiento de agua potable y red de saneamiento, en comunidades rurales concentradas o dispersas; o en núcleos urbano-periféricos que se encuentren en situación de carencia, precariedad o bajo contingencias extraordinarias de riesgo.

Las principales líneas de acción contempladas son: construcción de vivienda; mejoramiento de viviendas; y recuperación y/o rehabilitación total o parcial de servicios e infraestructuras existentes.

e) Programa de Viviendas Cáritas

En 2004, mediante un Convenio interinstitucional firmado entre el ex Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios y Cáritas Argentina, se crea el Programa de Viviendas Cáritas¹⁹ que tiene por objetivo general proveer del financiamiento y de la asistencia técnica para la provisión de viviendas y la adjudicación final de los títulos de propiedad a los hogares con ingresos debajo del nivel de indigencia y las comunidades afectadas por el desempleo y la marginalidad.

Para lograr esto tiene como línea de acción la autoconstrucción de vivienda por parte de las familias beneficiadas complementada con la capacitación en obra.

f) Programa Federal de Integración Sociocomunitario

En 2008, por medio de la Resolución 1270/2008²⁰, se creó el Programa Federal de Integración Sociocomunitario²¹²² que tiene como objetivos: contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda, infraestructura básica y equipamiento comunitarios de los hogares con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad; promover la incorporación de mano de obra proveniente de pobladores desocupados organizados en cooperativas de trabajo; procurar la reinserción social y laboral de la población afectada; y movilizar mercados locales de materiales e insumos para la construcción.

¹⁹ Entre los organismos intervinientes se encuentran: la SSDUyV, la Comisión Nacional de Cáritas Argentina y las distintas Arquidiócesis, Diócesis e Instituciones Católicas de las localidades y provincias que funcionan como Entidades Subejecutoras.

²⁰ Normativas complementarias y modificatorias: Resolución 116 - E/2016, Resolución 671/2016.

²¹ Cabe mencionar que el antecedente de este Programa es el Programa Federal de Emergencia Habitacional, suscripto en 2003, que estuvo vigente hasta fines de 2008.

²² Entre los organismos intervinientes del programa se encuentran la Dirección de Programas para la Emergencia (Unidad de gestión) de la SSDUyV y los entes ejecutores, a saber: organismos provinciales de vivienda y/o municipales a cargo y las cooperativas de trabajo. Otros organismos colaboradores: Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social y MTEySS.

Entre sus líneas de acción se encuentran: construcción de viviendas; mejoramiento de viviendas recuperables; mejoramiento del hábitat urbano, obras de Infraestructura y complementarias; y equipamiento comunitario, centros integradores comunitarios y otros.

g) Programa Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios

En 2009, mediante la Resolución 1012/2009²³, se creó el Programa Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios²⁴, cuyo objetivo central es contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat de los hogares de menores recursos localizados en villas y asentamientos irregulares.

Entre sus líneas de acción se encuentran: construcción de viviendas; mejoramiento de viviendas; mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias; finalización de las obras iniciadas en el marco del “Subprograma Federal de Villas y Asentamientos Precarios”.

h) Programa Federal de Construcción de Viviendas “Techo Digno”

En 2009 mediante la Resolución 428/2009²⁵ se crea el Programa Federal de Construcción de Viviendas “Techo Digno”²⁶ que tiene por objetivo general contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat de los hogares de escasos recursos económicos, residentes en zonas urbanas o rurales, sin capacidad de acceso a una vivienda en el mercado formal.

Las líneas de acción propuestas por el programa son: la construcción de viviendas y el mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias.

i) Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica II

En 2009, mediante la Resolución N° 15/09²⁷, se creó el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica II^{28,29} que tiene como objetivo central brindar mejores condiciones de habitabilidad, de higiene y de salud a los sectores de la población con serias carencias en el desarrollo

²³ Normativas complementarias y modificatorias: Disposición N° 23/2013, Res. 647/2016, Res. 671/2016.

²⁴ Como partes intervinientes del Programa aparecen la Unidad de Gestión representada en SSDUyV y los entes ejecutores, a saber: organismos provinciales de vivienda y municipios.

²⁵ Normativa complementaria y modificatoria: Res. 244/2016, Res. 647/2016, Res. 116 - E/2016, Res. 671/2016.

²⁶ En cuanto a los organismos intervinientes cabe mencionar a la Unidad de Gestión representada en la Dirección de Políticas Habitacionales de la SSDUyV, la Secretaría de Vivienda y Hábitat y los entes ejecutores, a saber: organismos provinciales de vivienda y/o municipios responsables de la ejecución de los programas y/o los organismos e instituciones públicas financieras, ONG de reconocida trayectoria, fondos fiduciarios y entes del sector público nacional.

²⁷ Normativa complementaria y/o modificatoria: Res. 671/2016.

²⁸ Cabe señalar que este programa tiene como antecedente el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, aprobado por Res. N° 3213/ 1996.

²⁹ Entre los organismos intervinientes se encuentran la Unidad de Gestión representada en la Dirección de Mejoramientos e Infraestructura Básica de la SSDUyV y los entes ejecutores, a saber: provincias y/o municipios responsables de la ejecución de cada proyecto como así también ONG que reúnan las capacidades exigidas por el programa.

de la infraestructura habitacional, en particular aquellos hogares con NBI y los grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad, ubicados en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes.

Entre sus líneas de acción se encuentran: construcción de viviendas; mejoramiento de viviendas; equipamiento comunitario y mejoramiento del hábitat, obras de infraestructura y complementarias.

j) Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir II”

En 2010, a través de la Resolución 1030/2010³⁰, se creó el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir II”³¹, que tiene por objetivos contribuir a la resolución del déficit habitacional originado en el parque de viviendas que presenta características inadecuadas; consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional registrada en la última década reduciendo el déficit cualitativo; y mejorar la calidad de vida de los hogares.

Su única línea de acción es el mejoramiento, ampliación y/o refacción de unidades de vivienda.

k) Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales

En 2010, por medio de la Resolución 993/2010 se creó el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales³² que busca atender, en la reconstrucción de su hábitat y de las condiciones de vida adecuadas, a los grupos de pobladores originarios y rurales³³ con altos niveles de NBI, en situación de criticidad, con factores bioambientales desfavorables y en situación de riesgo.

Para ello las líneas de acción utilizadas son: construcción de viviendas nuevas; mejoramiento de viviendas recuperables; obras de infraestructura rural (aperturas de caminos, pavimento y/o enripiado, provisión de servicios básicos) y equipamiento productivo.

³⁰ Normativas complementarias y modificatorias: Res. N° 647/2016, Res. 647/2016, Res. 116 - E/2016, Res. 671/2016.

³¹ Entre los organismos intervinientes se encuentran la Unidad de Gestión representada en SSDUyV y los entes ejecutores, a saber: organismos provinciales de vivienda, municipales y/o entidades de reconocida trayectoria en programas de vivienda.

³² Entre los organismos intervinientes se encuentran la Unidad de Gestión representada en la Dirección de Programas para la Emergencia de la SSDUyV; y los entes ejecutores, a saber: provincias y/o municipios, juntas de gobierno, comunas y ONG.

³³ Contempla a pequeños productores y pobladores originarios radicados en ámbitos dispersos del medio rural, parajes, asentamientos o localidades rurales o subrurales, barrios periféricos de los pueblos.

I) Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr)

En 2012, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 902/2012, se creó el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr)³⁴ cuyo objetivo central es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población de ingresos medios.

En una primera instancia este programa contemplaba como líneas de acción el otorgamiento de créditos hipotecarios para la compra de lote, la construcción de viviendas y la adquisición de vivienda, con destino a viviendas familiares, únicas y permanentes. Sin embargo, desde 2016 la línea de acción destinada a los hogares se orientó a la adquisición de vivienda nueva o usada y a la construcción en terreno propio. Asimismo, se crearon dos nuevas líneas de acción: generación de suelo urbano y desarrollos urbanísticos.

La población objetivo del programa incluye a los hogares que perciben ingresos formales netos entre dos y cuatro Salarios Mínimos Vitales y Móviles (SMVyM), sujetos de crédito por parte de la banca formal. Cabe mencionar que la selección de los beneficiarios se realiza mediante un sistema de puntaje social transparente en el que se prioriza a las familias más vulnerables, a diferencia del viejo ProCreAr en el cual se implementaba un sistema de sorteo³⁵.

Este Programa se financia por medio de la constitución de un Fondo Fiduciario Público integrado principalmente por recursos del Tesoro Nacional y bienes inmuebles transferidos por el Estado Nacional; y, en menor medida, por ingresos obtenidos por emisión de valores fiduciarios de deuda, por la inversión de los bienes fideicomitidos e ingresos provenientes de empréstitos.

La propuesta de este Programa de crédito es similar a los programas de crédito ABC (Ahorro, Bono, Crédito) donde se combina Ahorro familiar (10/15% del valor de la propiedad) con una Bonificación del Estado y un Crédito hipotecario, con relación cuota/ingreso del 25%³⁶ y plazo de hasta 20 años.

Cabe señalar además que, a diferencia del primer ProCreAr en el que sólo intervenía un único banco que era el Banco Hipotecario, en el nuevo participan 15 bancos. Asimismo, respecto del crédito hipotecario debe señalarse que el mismo se otorga en Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), un sistema

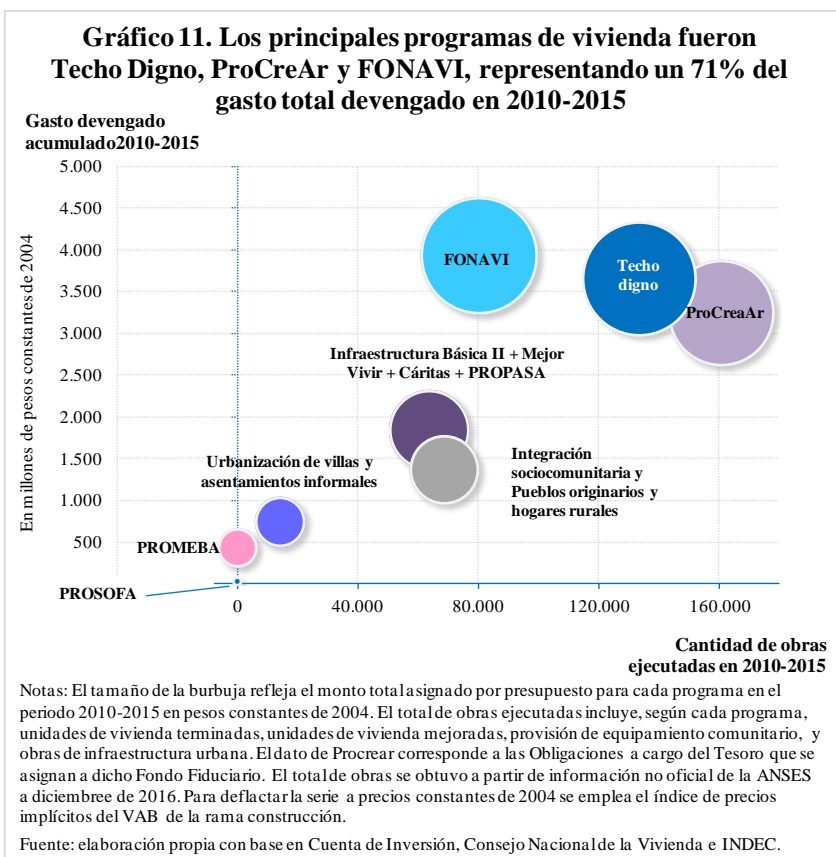
³⁴ Entre los organismos intervinientes se encuentran la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda; la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); el MIOPyV; y la Agencia Nacional de Administración de Bienes del Estado (AABE).

³⁵ En particular este sistema otorga mayor puntaje a aquellos hogares que satisfacen las siguientes características: de mayor grupo etario; con hijos menores; miembros del hogar con discapacidad; perciben prestaciones de seguridad social (por ej. Asignación Universal por Hijo, por embarazo; Plan social; Progresar; etc); de mayor antigüedad en la inscripción en el Programa.

³⁶ En el caso de que la evolución de la inflación (CER) supere a la de los salarios de los hogares (medida por coeficiente de variación salarial) en más de un 10%, la normativa del BCRA establece que se podría reprogramar el crédito extendiendo su plazo hasta un 25%.

que permite ajustar los préstamos hipotecarios en base al coeficiente de estabilización de referencia (CER), en lugar de un crédito subsidiado a tasa fija en pesos.

No obstante, la diversidad y variedad de líneas de acción de las políticas públicas implementadas para tratar el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, debe alertarse que el volumen de obras



ejecutadas por estos programas ha sido reducido dada la dimensión de la problemática habitacional del país.

De acuerdo a la información publicada en la Cuenta de Inversión del Ministerio de la Nación para el periodo 2010-2015 y el Consejo Nacional de la Vivienda, se observa que los programas con mayor presupuesto y mayor volumen de obras ejecutadas fueron: Programa Techo Digno, ProCreAr, FONAVI, Programa de Mejoramiento Habitacional e

Infraestructura Básica II, Programa Mejor Vivir II, Programa Federal de Integración Sociocomunitario y el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales.

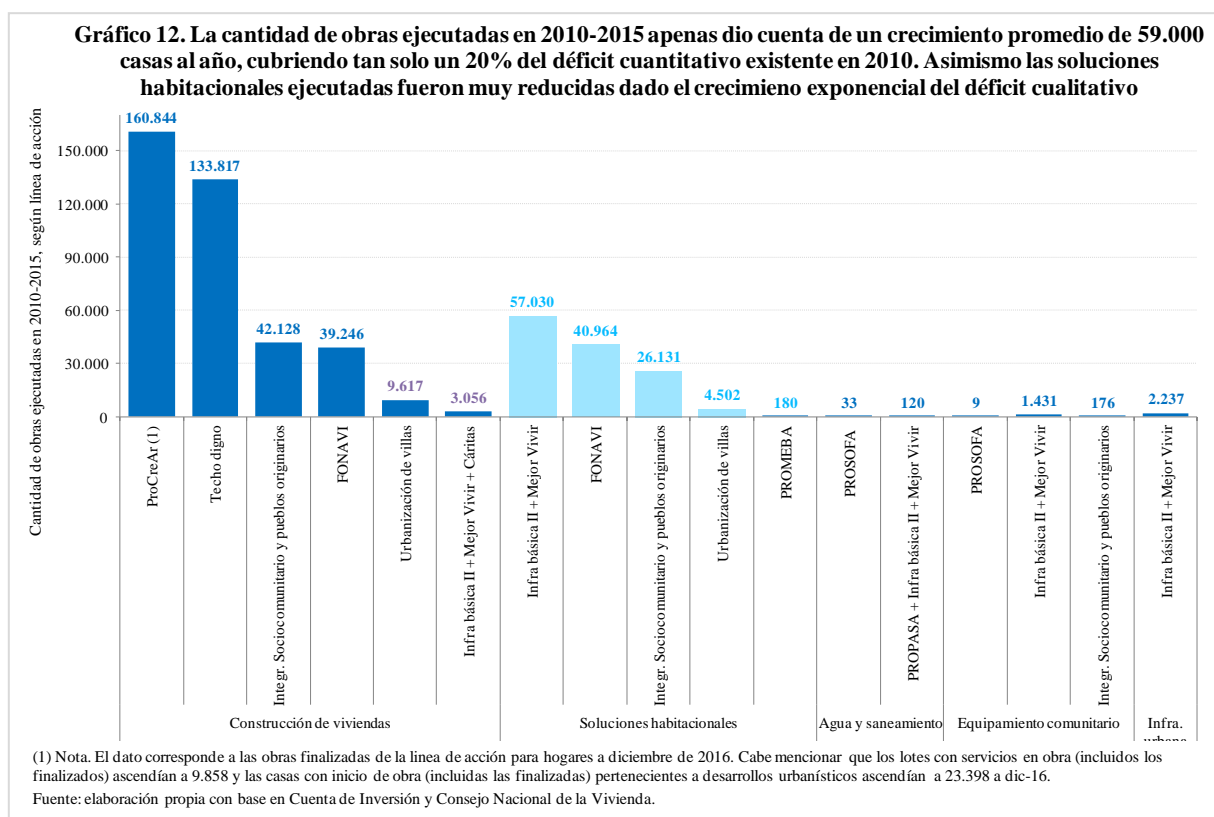
El gasto devengado por todos los programas con partidas presupuestarias ascendió a los 15.197 millones de pesos constantes de 2004 en el periodo 2010-2015, representando los tres primeros programas mencionados el 71% de gasto devengado.

En cuanto a las principales líneas de acción de estos programas se observa que las que tienen una mayor participación en cuanto a las obras ejecutadas son las obras de construcción de vivienda y las soluciones habitacionales (mejoramiento, ampliación y refacción de unidades de vivienda). Los principales programas de la línea de construcción fueron: Techo Digno, ProCreAr y, en menor medida,

Programa Federal de Integración Sociocomunitario y el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales, y el FONAVI.

Respecto de la línea de soluciones habitacionales se destacan: Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica II y Programa Mejor Vivir II, FONAVI y, en menor medida, el Programa de Urbanización de villas y asentamientos precarios.

El resto de las líneas de acción; a saber: obras de agua y saneamiento, provisión de equipamiento comunitario (centros de salud, educativos, centros de integración comunitaria, etc.) e infraestructura urbana; si bien fueron impulsadas por varios programas fueron muy reducidas las obras ejecutadas en el periodo 2010-2015.



En suma, pese a la existencia de numerosos programas públicos y de líneas de acción, el crecimiento vegetativo del déficit habitacional ha sido de casi 120.000 hogares al año mientras que la cantidad de obras ejecutadas en el periodo 2010-2015 apenas dio cuenta de un crecimiento promedio de 59.000 casas al año, alcanzando a cubrir tan solo un 20% del déficit cuantitativo existente hacia 2010, a la vez que las obras de mejoramiento habitacional fueron muy reducidas en relación a un déficit cualitativo que concentra el 60% de los hogares.

En segundo lugar, y en lo que refiere a la oferta de créditos hipotecarios, pueden mencionarse las alternativas ofrecidas por la banca pública para acceder a la vivienda única, familiar de ocupación permanente³⁷.

El Banco Nación otorga créditos a personas físicas del sector formal destinado a la adquisición o cambio de vivienda propia única, familiar y de ocupación permanente. Asimismo, recientemente a comienzos de 2017 ha extendido sus líneas de crédito para los destinos: cambio de vivienda única, familiar y de ocupación permanente; construcción de vivienda única y de ocupación permanente en terreno propio; y ampliación, refacción o terminación de vivienda única y de ocupación permanente.

En el caso de la línea de adquisición de vivienda, este banco concede una financiación de hasta el 80% del valor del inmueble con una tasa de interés combinada en la que en los treinta y seis primeros meses del préstamo se paga una tasa fija y luego de transcurrido dicho periodo se aplica una tasa variable. Asimismo, se establece una relación cuota/ingresos del 30% con un plazo de hasta 30 años y un monto máximo financiado a marzo de 2017 de \$ 2.480.000.

El Banco Provincia ofrece créditos para la compra o construcción de una vivienda única y permanente, o compra de partes indivisas de un inmueble. Para ello otorga una financiación de hasta el 70% del menor valor entre el valor de tasa y de venta con un plazo máximo de 180 meses (15 años). Asimismo, establece una relación cuota/ingresos de hasta el 40%, con una tasa de interés de mercado, siendo el monto máximo financiado a marzo de 2017 el equivalente en pesos de US\$ 250.000.

³⁷ Al respecto, cabe mencionar que estas alternativas se encuentran actualmente en una etapa de transición.

A modo de síntesis de este apartado pueden detallarse las siguientes consideraciones:

Cuadro 2: Principales hallazgos sobre las políticas públicas de vivienda en Argentina

- A. Actualmente Argentina se encuentra atravesando una etapa de transición entre un modelo de financiamiento y provisión de vivienda cargo del Estado en lo que se denomina “Estado constructor” hacia un esquema de “Estado facilitador” donde se busca generar asociaciones con los privados y expandir los créditos hipotecarios para ampliar la oferta de vivienda.
- B. Recientemente, el MIOPyV dejó sin efecto gran parte de los programas de vivienda creados en los 2000 debido a la existencia de actividades superpuestas que habrían provocado una dispersión de esfuerzos y una ineficiente utilización de los recursos, generando retrasos y problemas en la ejecución de las obras así como también una distribución territorial inequitativa.
- C. La nueva política de vivienda concentra los esfuerzos públicos en dos planes: el Plan Nacional de Vivienda, que tiene como finalidad atender el déficit habitacional de la población de menores recursos económicos; y el Plan de Hábitat que tiene como objetivo universalizar y mejorar el acceso al hábitat en áreas precarias urbanas en las localidades más vulnerables del país.
- D. Este trabajo se focalizó en analizar las políticas públicas vigentes en el periodo 2010-2015.
- E. Al respecto se observa que en la última década se implementaron numerosos programas públicos orientados a resolver los problemas derivados del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, de los cuales la mayor parte estuvo destinado a la población de menores recursos económicos.
- F. Entre estos programas se encuentran: FONAVI, PROSOFA III, PROMEBBA IV, PROPASA, Programa de Viviendas Cáritas, Programa Federal de Integración Sociocomunitario, Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales, Programa Techo Digno, Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Programa Mejor Vivir II y el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica II.
- G. Los programas destinados a los segmentos poblacionales de menores ingresos utilizan como instrumento de financiamiento los subsidios estatales y, en menor medida, los créditos hipotecarios a tasa subsidiada y microcréditos.
- H. Sus principales líneas de acción son la construcción de vivienda; la adquisición de vivienda nueva o usada con destino a vivienda única, familiar y permanente; el mejoramiento, refacción y ampliación de la unidad de vivienda; y, en menor medida: la autoconstrucción de vivienda con capacitación en obra; provisión de equipamiento comunitario; urbanización e infraestructura básica y regularización dominial.
- I. Pese a la existencia de numerosos programas públicos, la cantidad de viviendas construidas en el periodo 2010-2015 apenas alcanza a cubrir un 20% del déficit cuantitativo existente hacia 2010 y las obras de mejoramiento habitacional y de provisión de infraestructura han sido reducidas.
- J. En el caso de los segmentos poblacionales de ingresos medios el principal programa vigente es el ProCreAr y los créditos hipotecarios concedidos por instituciones de la banca pública.
- K. Los préstamos hipotecarios ofrecidos tienen como población objetivo a los quintiles de ingresos superiores, requieren de un ahorro de las familias considerable ya que el valor financiable oscila entre el 70% y 80% para la adquisición de vivienda, exigen una relación cuotas/ingresos que oscila entre el 30% y 40% y los plazos de financiamiento oscilan entre 15 y 30 años.
- L. Las principales líneas de acción se orientan a: construcción de vivienda; adquisición de vivienda nueva o usada y mejoramiento, refacción o ampliación de vivienda.

3. La experiencia internacional en materia de vivienda

La experiencia internacional muestra diversas tendencias en lo referido a las políticas de vivienda, en particular aquellas dirigidas a los sectores de menores ingresos.

En general se observa que los países tienden a optar por políticas universales o focalizadas o una combinación de ambas. Canadá, Malasia, EE. UU. y los países de la Unión Europea, son ejemplos de países que implementan políticas focalizadas, aquellas que le asignan un rol esencial al mercado en la provisión primaria de vivienda y asumen que el Estado debe intervenir para proveer, facilitar y promover programas que atiendan a los grupos más vulnerables y con menores ingresos. Por otro lado, Singapur, Holanda, Suecia y Dinamarca han implementado políticas universales, es decir aquellas que buscan proveer a toda la población de una vivienda digna y asequible.

Otra tendencia es aquella referida al destino del financiamiento. Esto es el Estado puede financiar la oferta, por medio de la construcción pública o subsidio a desarrolladores privados; o la demanda, a través de fondos dirigidos al hogar a través de subsidios mensuales en efectivo para apoyar el alquiler de una vivienda o para financiar parte de la compra o ampliación y refacción de unidades. Los países han tendido a usar ambas modalidades, siendo el subsidio a la oferta el que representa un mayor rol en la provisión de vivienda para grupos de menores ingresos.

Asimismo, a la hora de implementar el subsidio a la demanda, los países han mostrado divergencias según se subsidie la tenencia o al alquiler. En los países avanzados se observan experiencias diversas, tales son los casos de Holanda donde se ha priorizado el subsidio al alquiler mientras que en España el énfasis se ha situado en el subsidio a la tenencia.

Las políticas de vivienda a nivel mundial han optado por un enfoque integrado que conecte la vivienda de bajos ingresos a programas sociales en educación, empleo, salud, infraestructura y transporte. Esto es así porque en muchos países se ha evidenciado que la provisión de viviendas de bajos ingresos ha llevado a concentraciones espaciales excesivas, segregación social y exclusión de los servicios e infraestructura básicos.

En cuanto a la gestión de la política de vivienda de los sectores de bajos ingresos se observa que, en general, ésta se encuentra descentralizada a nivel de gobiernos locales³⁸. Adicionalmente, el éxito de este tipo de programas a nivel mundial ha dependido de una buena coordinación entre la nación, las

³⁸ Cabe mencionar que, no obstante la tendencia hacia la descentralización, se puede observar un retorno a una mayor participación del gobierno nacional en los países que enfrentan una importante escasez de viviendas destinadas a los sectores de menores ingresos. Este es el caso, por ejemplo, del Reino Unido y España, donde las burbujas inmobiliarias han privado a los ciudadanos de bajos y medianos ingresos de viviendas asequibles, lo que ha provocado una mayor intervención gubernamental mediante mayores asignaciones presupuestarias.

provincias y los municipios acompañada de una legislación apropiada e incentivos en los distintos niveles. En cuanto a la implementación y gestión de los programas de vivienda se evidencia que mientras el gobierno nacional y las provincias establecen los objetivos, las metas y las características del esquema de financiamiento; los municipios tienen a su cargo la ejecución del programa, pero con flexibilidad para atender las necesidades específicas en materia de vivienda de sus jurisdicciones.

Adicionalmente, se ha observado que los países han buscado ampliar los recursos destinados al desarrollo de viviendas atrayendo la inversión privada. En particular, los gobiernos utilizan una amplia gama de incentivos, a nivel nacional y local, para atraer a los desarrolladores privados en los denominados proyectos de zonificación inclusiva, esto es aquellos destinados a proveer de vivienda a los sectores de bajos ingresos. Entre estos incentivos pueden mencionarse: deducciones fiscales, bonos de densidad, subsidios directos, concesiones de tierras, cambios en la zonificación y eficientización de los procedimientos burocráticos y administrativos para reducir costos y tiempo.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de los programas de vivienda, dado que los gobiernos locales cumplen un rol de gran relevancia en la provisión de viviendas de bajos ingresos, en muchos países se utilizan los impuestos sobre la propiedad para proporcionar a las autoridades locales una fuente estable de ingresos³⁹.

Además, se ha verificado que toda intervención en el mercado de viviendas requiere necesariamente de un buen funcionamiento del mercado del suelo. De este modo, en numerosos países de la región han proliferado numerosas herramientas tendientes a captar las plusvalías del suelo, generadas por la inversión pública y cambios en las regulaciones urbanas, de forma tal de frenar el proceso de especulación inmobiliaria y de garantizar la accesibilidad al suelo y, en última instancia, de la vivienda.

³⁹ En EE.UU., alrededor del 75% de los ingresos del gobierno local proviene de los impuestos sobre la propiedad. La alícuota varía entre ciudades y ronda el 1-2%.

Tabla 1: Principales ventajas y desventajas de las tendencias de las políticas y programas públicos de vivienda a nivel mundial

| Tendencias/ Políticas | | Ventajas | Desventajas |
|------------------------------------|--|---|--|
| Cobertura | Universal | Mayor alcance y cobertura, menor probabilidad de excluir hogares elegibles. | Mayor gasto público, inclusión de hogares no elegibles. |
| | Focalizada | Cobertura exclusiva de hogares elegibles y asignación más eficiente de los recursos públicos. | Mayor probabilidad de excluir hogares elegibles. |
| Destino del financiamiento | Oferta | Permiten aumentar la oferta de vivienda asequible así como estimular directamente el crecimiento del sector de la construcción. | Poco focalizados en términos de elegibilidad y prioridad; elevados costos de monitoreo, dificultad de ajustar recursos ante variaciones de precios. |
| | Demanda | Más focalizados y flexibles al estar vinculados al ingreso del hogar y de fácil ajuste ante variación de precios. | Pueden desencadenar aumentos de precios cuando existe una escasez en la oferta de vivienda (y de suelo). |
| Destino del subsidio a la demanda | Tenencia | Dinamización de sector de la construcción y propiedad de activo inmobiliario por parte de sectores de menores ingresos. | Más costoso en términos de recursos públicos y requiere de un crecimiento de la oferta acorde a la expansión de la demanda para evitar incrementos de precios. |
| | Alquiler | Permite brindar solución habitacional a hogares unipersonales y al grupo poblacional de jóvenes y ancianos. Menos costoso que el subsidio a la tenencia. | Requiere de una expansión de la oferta de vivienda necesariamente para no generar escasez ni aumento de precios de los alquileres. |
| Programas con líneas de acción: | Específicas | Menos costosos en términos de recursos públicos y más abarcables y fáciles de monitorear. | La provisión de vivienda en suelo sin servicios genera elevados costos para el sector público. |
| | Integradoras | Tratamiento multidimensional de la problemática de la vivienda. | Costoso en términos de recursos públicos y de coordinación. |
| Gestión de la política de vivienda | Centralizada | Fácil coordinación de proyectos y monitoreo. | Mayores costos en términos de recursos públicos asignados, desajustes entre oferta y requerimientos de la demanda, baja focalización. |
| | Descentralizada | Conocimiento de las necesidades y problemáticas de los hogares elegibles. Mejor focalización y asignación de recursos. Mayor capacidad de gestión. | Fallos de coordinación y menores recursos. |
| Fuentes de financiamiento | Inversión privada y zonificación inclusiva | Permite aumentar la oferta de vivienda y de desarrollos conexos y aumentar la cantidad de recursos económicos disponibles a este fin, quitándole presión a los recursos públicos. | Los beneficios generados por la zonificación pueden ser menores a los costos e incentivos proporcionados por los municipios a los desarrolladores privados. Requiere necesariamente de marco regulatorio fuerte y coordinación en los distintos niveles de gobierno. Elevados costos de información. |
| | Impuesto a la propiedad | Es un impuesto progresivo e incluye un umbral para proteger a los hogares de bajos ingresos y a los pequeños propietarios. Garantiza sostenibilidad de programas. | Elevados costos de actualización catastral y monitoreo. |

Fuente: elaboración propia.

4. Las políticas públicas de vivienda en los países de Latinoamérica

En esta sección se describirán brevemente las principales tendencias y políticas en materia de vivienda vigentes en algunos países latinoamericanos: Uruguay, Brasil, Chile y México.

Luego, se profundizará sobre las principales políticas públicas vigentes en estos países y sus principales líneas de acción a fin de detectar coincidencias y divergencias con aquellas implementadas en Argentina (esto último se analizará en el apartado V). Con el objetivo de simplificar la comparación interpaíses se ilustrará para cada país con un esquema con las políticas públicas en materia de vivienda halladas en los respectivos Ministerios así como las principales líneas de acción de éstas. El color de los recuadros hace referencia al instrumento de financiación y el color de las flechas refiere a la línea de acción perseguida.

En términos generales, se observa que los países latinoamericanos aplican políticas focalizadas, caracterizadas por la intervención pública para el financiamiento de la vivienda social y de programas conexos para los sectores de bajos ingresos, y el libre funcionamiento del mercado en el caso de los sectores poblacionales de ingresos medios y altos, donde el Estado interviene sólo para garantizar un marco regulatorio adecuado y condiciones favorables para incentivar la inversión privada.

Este tipo de políticas deriva en que necesariamente en el caso de la provisión de vivienda social el principal instrumento utilizado es el subsidio a la oferta mientras que en el caso de los sectores de ingresos medios se implementan esquemas de subsidio a la demanda combinados con la exigencia de ahorro privado a los hogares beneficiarios y de políticas crediticias a tasa subsidiada.

En cuanto al tipo de subsidio a la demanda, los subsidios a la tenencia han mostrado una mayor participación aunque en los últimos años la mayoría de los países han tratado de promover, aunque con una participación poco relevante, políticas de subsidio al alquiler principalmente para los grupos poblacionales de jóvenes y ancianos.

Respecto del enfoque de las líneas de acción de los principales programas implementados se observa que en su mayoría estos no han adoptado un enfoque integrador, sino más bien han atendido problemáticas de manera fragmentada y resolviendo parcialmente la problemática habitacional de los hogares de menores ingresos. En línea con lo que se verifica a nivel mundial, se ha evidenciado que la provisión de viviendas de bajos ingresos ha llevado a concentraciones espaciales excesivas, segregación social y exclusión de los servicios e infraestructura básicos.

En lo referido a la gestión de la política de vivienda de los sectores de bajos ingresos y la gestión de los recursos se observa que, en general, ésta se encuentra centralizada a nivel nacional como son los casos

de Chile, Uruguay, Colombia y México; y en el caso de Brasil ésta se encuentra descentralizada a nivel estadual y municipal. En línea con la tendencia internacional, los programas y políticas son implementados y gestionados a nivel nacional con participación de los gobiernos provinciales en la definición de objetivos y características del esquema de financiamiento. Por su parte, los municipios son responsables de la ejecución de los programas y de la recaudación del impuesto a la propiedad.

Adicionalmente, como ha ocurrido a nivel mundial, las políticas regionales han tendido a generar incentivos para atraer una mayor participación del sector privado.

A continuación se expondrán las principales características de la política de vivienda así como también las principales políticas públicas vigentes en los países mencionados.

4.1. Uruguay

La política de vivienda de Uruguay está organizada a nivel nacional por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y se encuentra reglada por la Ley N° 13.728 de 1968⁴⁰, denominada Ley de Viviendas. Dicha normativa creó la base de la política de vivienda actual del país, siendo sus principales elementos: la creación de la Dirección Nacional de Viviendas (DINAVI), como formuladora y coordinadora de la política nacional de vivienda; la creación del Plan Nacional de Viviendas (PNV); la creación del Fondo Nacional de Viviendas (FNV), financiado por un impuesto a los salarios de 1%, el cual es transferido para financiar y subvencionar la vivienda; la autorización al Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) a hacerse cargo de la construcción de proyectos de vivienda de bajo ingreso; el reconocimiento del Banco Hipotecario (BHU) como la institución central de financiación de vivienda, encargado de la administración de los recursos del FNV; y la creación de la Unidad Reajutable (UR), como un índice basado en ingreso para denominar préstamos y pagos hipotecarios.

Otro organismo interviniente es la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), creada en el año 2007, cuyos programas de vivienda se centran en facilitar el acceso al crédito de manera conjunta con el BHU.

A nivel local las acciones de vivienda se centran en la ejecución de las políticas implementadas por el MVOTMA, determinando los lineamientos de la planificación urbana y territorial.

Uruguay posee un amplio abanico de programas de vivienda que atiende a diversos estratos de ingresos y grupos poblacionales⁴¹. En términos generales, esta oferta de políticas está destinada a hogares de hasta el cuarto quintil de ingresos. Los instrumentos ofertados son créditos hipotecarios que en la

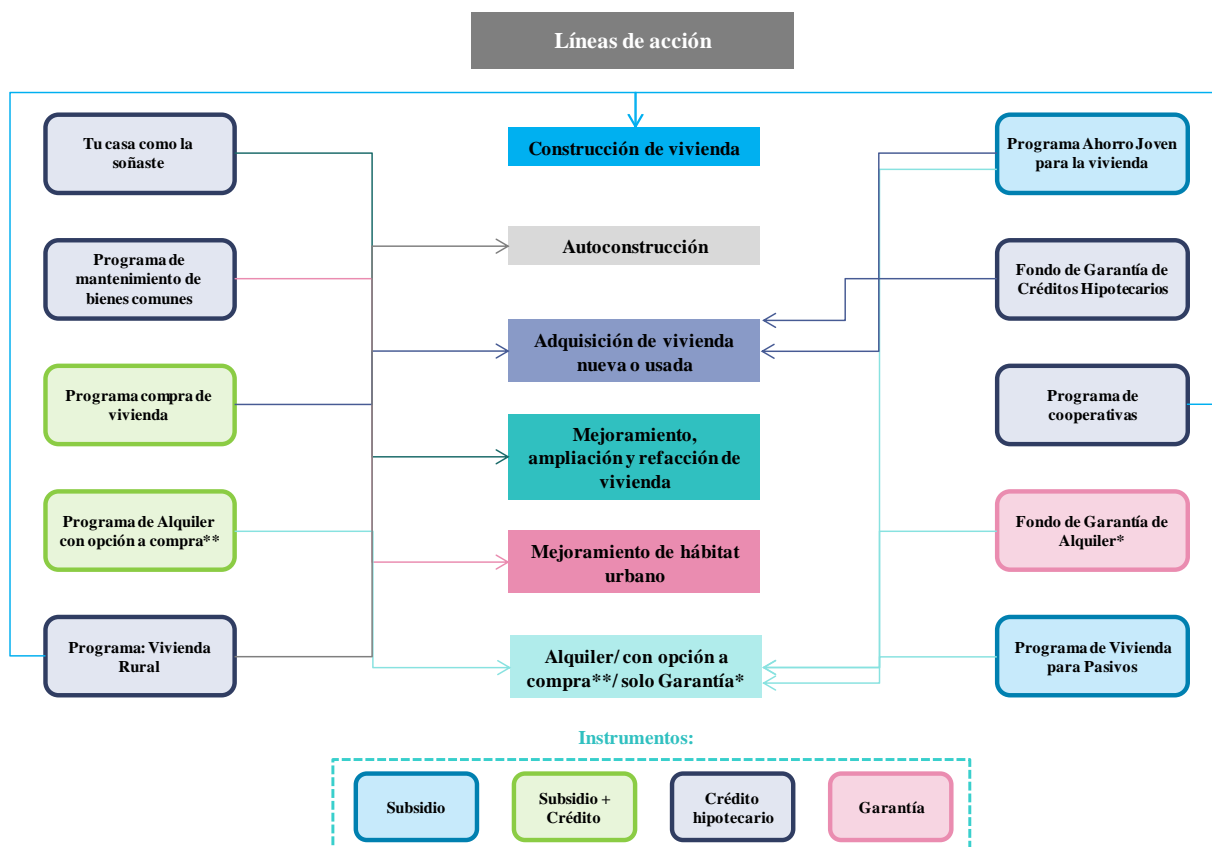
⁴⁰ Y su modificación a través de la Ley N° 16.237.

⁴¹ Ver cuadro anexo.

mayoría de los casos se combinan con ahorro privado de los beneficiarios y, para los estratos más bajos de ingresos, con subsidios parciales. Entre sus líneas de acción se encuentran: adquisición de vivienda nueva o usada; construcción de vivienda; autoconstrucción asistida; ampliación y mejoras de vivienda; alquiler con opción a compra de vivienda nueva o usada; garantía de alquiler de vivienda y mejora de hábitat.

Los principales programas de vivienda vigentes son: Programa Ahorro Joven para la vivienda, Fondo de Garantía de la Vivienda, Programa de Cooperativas, Tu casa como la soñaste, Programa de mantenimiento de bienes comunes, Fondo de Garantía de Alquiler, Fondo de Garantía de Alquiler para jóvenes (FGA), Programa compra de vivienda nueva y usada, Programa de Alquiler con opción a compra, Programa de Vivienda para Pasivos, Programa de Vivienda Rural, Préstamo con subsidio para Autoconstrucción y Programa de Préstamos para refacción.

Esquema 3. Políticas Públicas de Vivienda en Uruguay. Año 2016



Fuente: elaboración propia con base en MVOTMA y normativa atinente.

4.2. Brasil

La política de vivienda de Brasil se encuentra descentralizada con una fuerte participación de estados y municipios. El principal organismo interviniente en materia de política de vivienda a nivel nacional es el Ministerio de las Ciudades, responsable de la coordinación de todas las políticas urbanas.

Mediante la Ley N° 11.124 se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS) que, a su vez, da origen al Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS). El SNHIS tiene por objetivos: garantizar el acceso a una vivienda digna y sustentable y a tierra urbanizada a la población de menores ingresos e implementar políticas y programas de inversión y subsidios para este fin. Para el logro de estos objetivos se vale de los recursos provenientes de: Fondo de Amparo del Trabajador (FAT), Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) y el FNHIS.

Los recursos del FNHIS son destinados a acciones vinculadas a los programas de vivienda de interés social que contemplen: adquisición, construcción, mejoras, reformas, locación social y alquiler de unidades de vivienda en áreas urbanas y rurales; producción de lotes urbanizados para fines habitacionales; urbanización, producción de equipamiento comunitario, regularización de tierras; saneamiento básico, infraestructura y equipamiento urbano complementarios a los programas habitacionales de interés social; adquisición de materiales para la construcción, ampliación y reformas de viviendas; recuperación de la producción de inmuebles en áreas deterioradas; adquisición de terrenos para la realización de proyectos habitacionales.

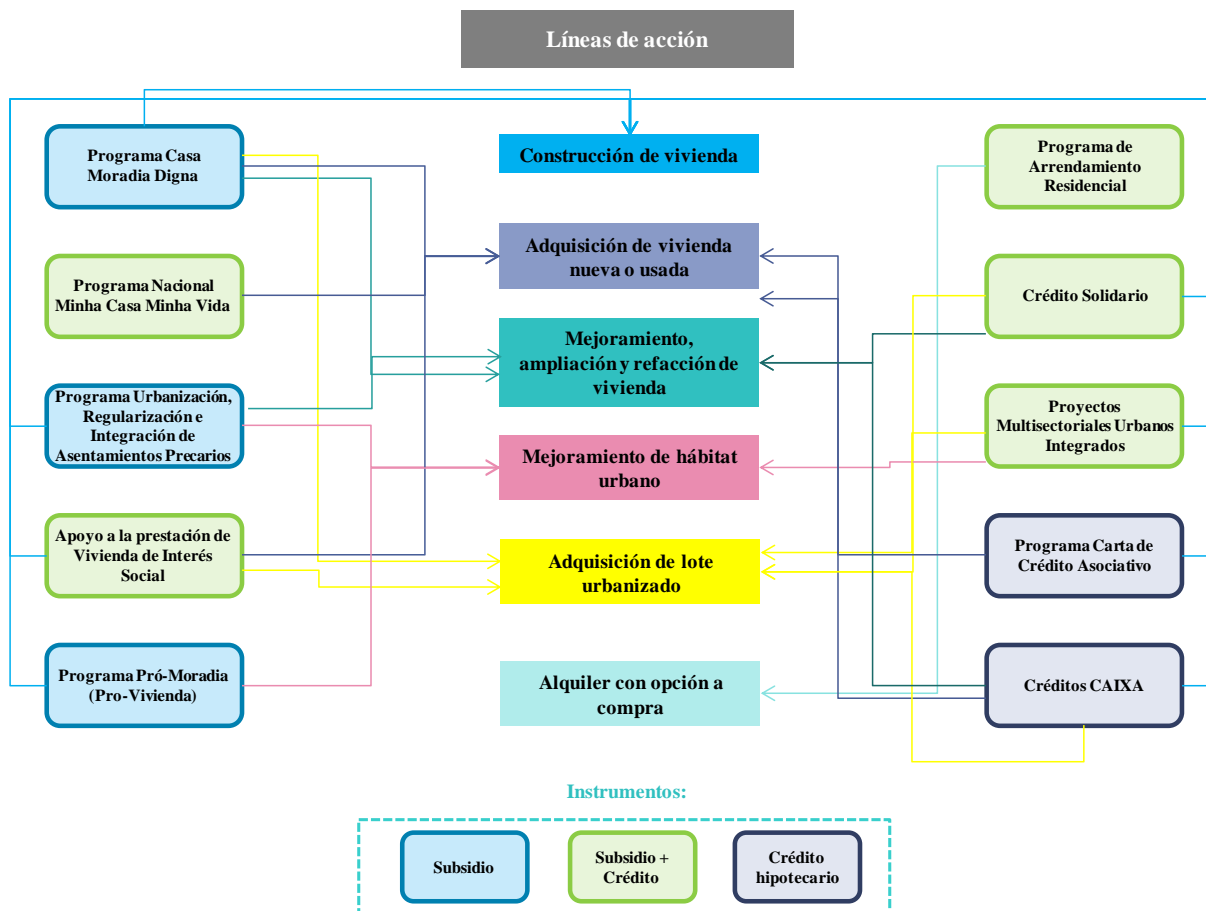
A nivel estadual y municipal intervienen las secretarías de vivienda que son responsables de la coordinación de la política a nivel local, de la elaboración del Plan Local de Vivienda, del programa de regularización y urbanización de asentamientos precarios, de la producción de vivienda nueva para la población de bajos ingresos (menos de 3 salarios mínimos), con o sin asociación con el sector privado y de la organización de la demanda (Bonduki, 2011).

El sector privado, por su parte, se ocupa de la promoción de vivienda para la clase media baja (de 3 a 10 salarios mínimos). El mismo es contratado para hacer las obras de urbanización y de construcción de vivienda, promovidas por los estados y municipios.

Entre los principales programas orientados a promover la vivienda en los estratos sociales de ingresos bajos y medios se encuentran: el Plan Nacional de Vivienda, que dio origen al “Programa Urbanização de Assentamentos Precários”; el programa “Minha Casa Minha Vida”; Crédito Solidário y Minha Casa Minha Vida Entidades⁴².

⁴² Ver cuadro anexo.

Esquema 4. Políticas Públicas de Vivienda en Brasil. Año 2016



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de las Ciudades de Brasil y normativa atinente.

4.3. Chile

La política de vivienda de Chile se encuentra centralizada a escala nacional a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), encargado de materializar las políticas nacionales de vivienda, definir y aplicar normativas y estándares de calidad para las construcciones en general.

El MINVU cuenta con Oficinas Regionales, desagregadas en las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) y las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS). En estos niveles se generan los marcos regulatorios para cada región del país y se materializan los programas habitacionales impulsados por el MINVU.

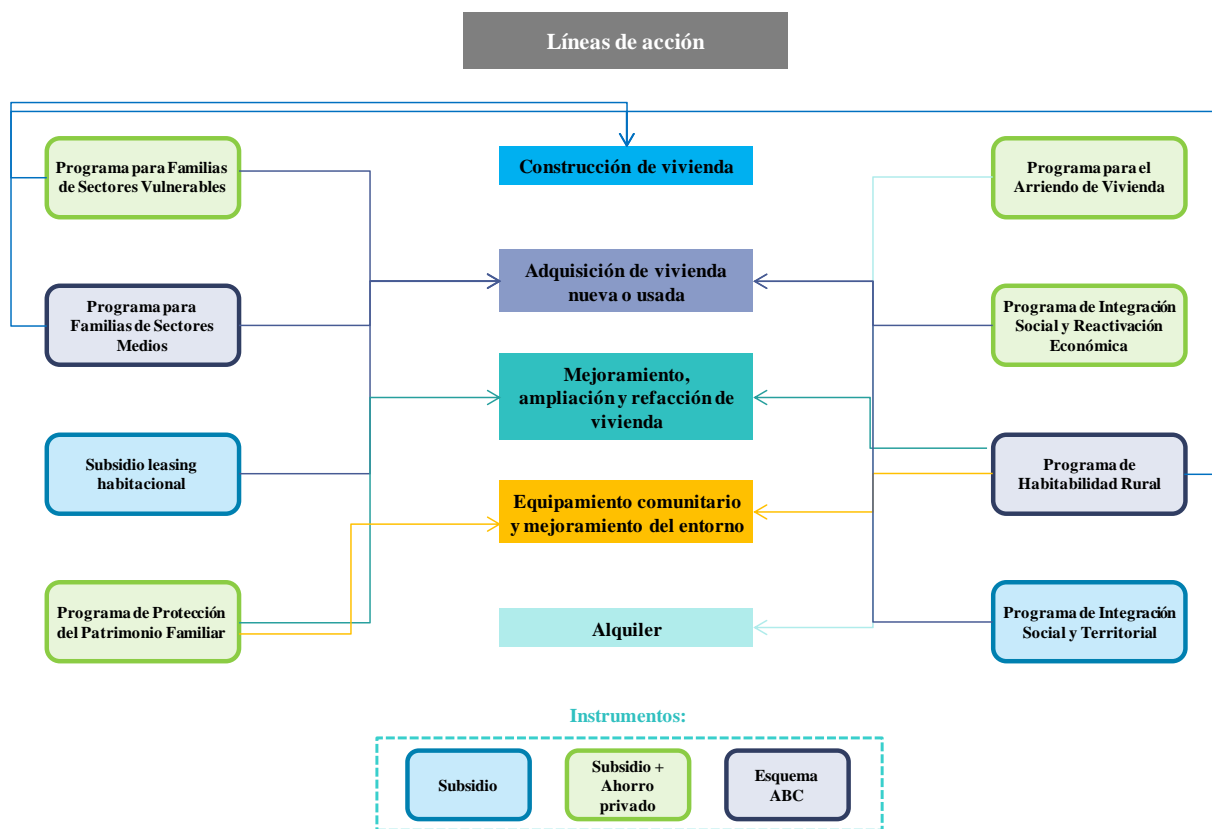
Cabe señalar que el acceso a los programas nacionales por parte de los beneficiarios no depende únicamente de los ingresos sino del puntaje que registren las familias en un mecanismo denominado *Registro Social de los Hogares (RSH)*. El RSH ubica al hogar en un tramo de Calificación

Socioeconómica y ésta se construye a partir de la suma de ingresos efectivos de las personas que componen un hogar y son ajustados por el nivel de dependencia de personas con discapacidad, menores de edad y adultos mayores que integran el hogar.

En términos generales, para las familias de ingresos bajo y medios se utilizan esquemas de financiamiento vía subsidios complementados con determinado ahorro mínimo. A medida que aumenta el nivel de ingresos de los hogares se emplean esquemas que contemplan además créditos hipotecarios. Las líneas de acción son: adquisición de vivienda nueva o usada, construcción de vivienda en lote propio; mejoramiento de vivienda y del entorno comunitario; y alquiler de vivienda.

Los principales programas de vivienda vigentes son: Programa para Familias de Sectores Medios, Programa para Familias de Sectores Vulnerables, Programa para el Arriendo de Vivienda, Programa de Integración Social y Reactivación Económica, Programa de Habitabilidad Rural, Programa de Integración Social y Territorial.

Esquema 5. Políticas Públicas de Vivienda en Chile. Año 2016



Fuente: elaboración propia con base en MINVU y normativa atinente.

4.4. México

La política de vivienda y desarrollo urbano de México está organizada a nivel nacional por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Existen dos instituciones de vivienda encargadas de proveer financiamiento para la vivienda formal: por un lado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para los empleados del sector privado –principal prestatario de vivienda en México– y, por otro, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) para los empleados públicos federales. Dichos institutos se financian a partir de: aportes del 5% del salario básico de los trabajadores y los recuperos de cartera de crédito, las fuentes alternas de financiamiento y los intereses de productos financieros (OECD, 2015).

El INFONAVIT ha tendido a concentrar los préstamos en los segmentos de menores ingresos de la población ocupada formalmente, favoreciendo la vivienda en propiedad, por medio de un modelo de negocio de producción masiva de casas formales. No obstante, en los últimos años ha hecho importantes esfuerzos para cambiar su modelo mediante la ampliación de las opciones de vivienda, a saber: adquisición de viviendas usadas, alquiler de vivienda y fomento de la vivienda vertical.

Por medio de la Ley de Vivienda de junio de 2006 se establecen los objetivos de la Política Nacional de Vivienda (PNV), a saber: promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, en particular para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda; establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico y la preservación de los recursos naturales.

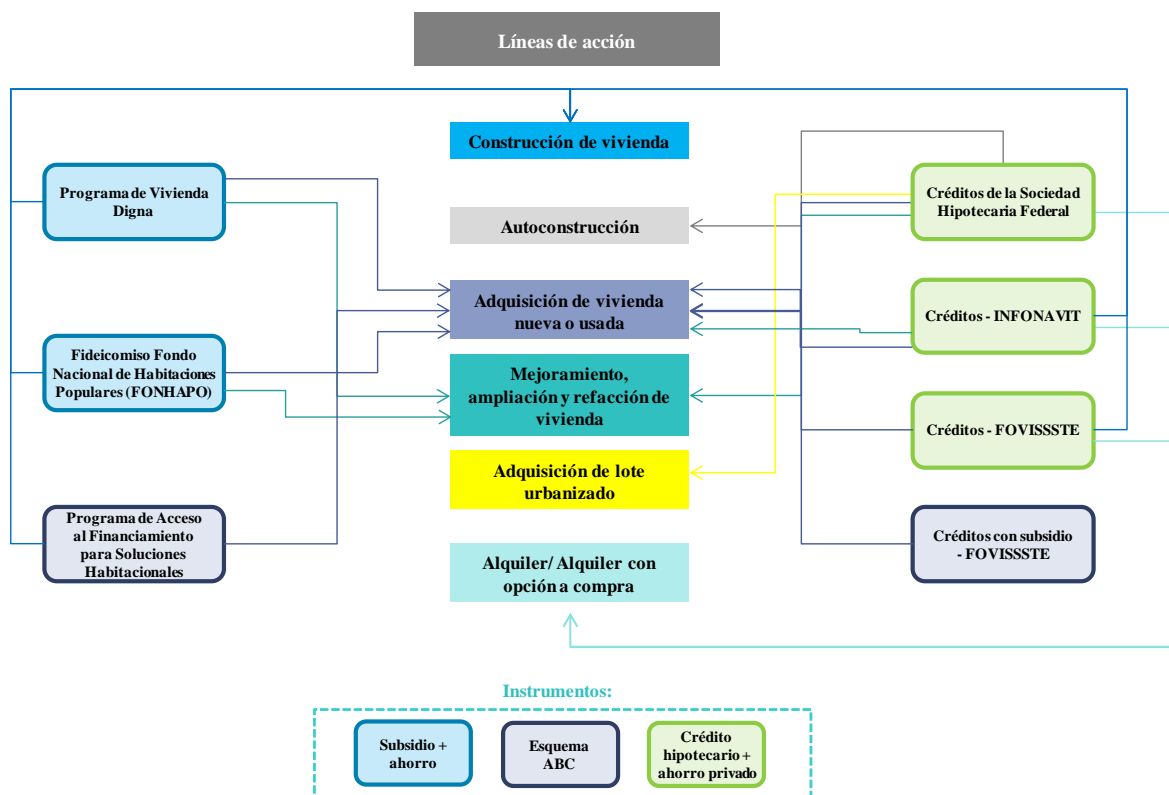
Asimismo, en la dicha normativa se crea la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), como un organismo descentralizado, encargado de: formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la PNV; realizar las acciones necesarias para que los programas de vivienda observen las disposiciones aplicables en materia de desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y el desarrollo; coordinar a los distintos actores que intervienen en el Sistema Nacional de Vivienda; coordinar y promover programas y acciones de vivienda y suelo con la participación de los sectores público, social y privado; desarrollar, ejecutar y promover esquemas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda; entre otras cuestiones relevantes en esta materia.

México cuenta con políticas de vivienda focalizadas que buscan atender el déficit habitacional de los hogares ingresos bajos y aquellos en situación de pobreza extrema gestionadas a nivel central a través

de la SEDATU. También a través del INFONAVIT y FOVISSSTE atiende la demanda habitacional de los empleados registrados del sector privado y público, respectivamente. En términos generales, los instrumentos utilizados se corresponden con esquemas ABC que combinan ahorro de los hogares, subsidio estatal y crédito hipotecario, con excepción de INFONAVIT y FOVISSSTE que ofrecen créditos hipotecarios y exigen determinado ahorro a los postulantes. Entre las líneas de acción a la que apuntan los diversos programas de vivienda caben mencionarse: adquisición de vivienda nueva o usada; adquisición de vivienda hipotecada por el INFONAVIT; mejora y ampliación de vivienda; construcción de vivienda en terreno propio; alquiler de vivienda y alquiler con opción a compra.

Los principales programas de vivienda vigentes son: Programa de Vivienda Digna, Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, Créditos INFONAVIT y Créditos FOVISSSTE.

Esquema 6. Políticas Públicas de Vivienda en México. Año 2016



Fuente: elaboración propia con base en SEDATU, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE y normativa atinente publicada en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación se exponen las principales consideraciones del apartado:

Cuadro 3: Principales hallazgos sobre las políticas públicas de vivienda en Latinoamérica

- A. En este apartado se analizaron las políticas de vivienda en general y, en particular, aquellas orientadas a los estratos de menores ingresos de Uruguay, Brasil, Chile y México.
- B. Entre las principales tendencias evidenciadas en los países analizados se pueden destacar: la implementación de programas focalizados, con una importante participación del sector público en el financiamiento de la vivienda social; una preponderancia del subsidio a la oferta en los menores quintiles de ingresos y la tendencia a la ampliación del uso de subsidios a la demanda para adquisición de vivienda tanto para hogares vulnerables como para los sectores de ingresos medios; la implementación de programas fragmentados con objetivos específicos y sin una visión integral de la problemática habitacional; la gestión centralizada a nivel nacional de la política de vivienda (excepto Brasil) y el fomento de la participación del sector privado.
- C. Uruguay es uno de los países de la región con una oferta más diversificada de políticas habitacionales. En términos generales, los programas están destinados a hogares de hasta el cuarto quintil de ingresos. Los instrumentos ofrecidos contemplan créditos hipotecarios que en la mayoría de los casos se combinan con ahorro privado de los beneficiarios y, para los estratos más bajos de ingresos, con subsidios parciales. Sus líneas de acción son: adquisición de vivienda, construcción de vivienda; autoconstrucción asistida; mejora de vivienda; alquiler con opción a compra; garantía de alquiler y mejora de hábitat.
- D. Brasil ofrece para los hogares de menores ingresos subsidios estatales totales o parciales provenientes de diversos fondos públicos que, en algunos casos, se complementan con créditos hipotecarios. A medida que aumenta la escala de ingresos, las políticas se orientan hacia el otorgamiento de créditos hipotecarios. Sus principales líneas de acción son: adquisición de vivienda nueva o usada, de lote urbanizado, de terreno; construcción de vivienda en terreno propio; mejoramiento de la vivienda; mejoramiento de la infraestructura; regularización dominial y urbanización de asentamientos precarios.
- E. En Chile, a diferencia de los países analizados, el acceso a los programas de vivienda no depende solamente de los ingresos sino de un sistema de puntaje social que contempla un conjunto de variables socioeconómicas tales como edad, salud, educación, ingresos y situación ocupacional. Para las familias de ingresos bajos y medios se utilizan esquemas de financiamiento vía subsidios complementados con determinado ahorro mínimo. A medida que aumenta el nivel de ingresos de los hogares se emplean esquemas que contemplan también créditos hipotecarios. Las principales líneas de acción son adquisición de vivienda nueva o usada, construcción de vivienda en sitio propio o densificación predial; ampliación y mejoras de vivienda y del entorno comunitario y alquiler de vivienda.
- F. México a través de la SEDATU gestiona las políticas de vivienda para los estratos de menores ingresos mientras que a través del INFONAVIT y FOVISSSTE atiende la demanda habitacional de los empleados registrados del sector privado y público, respectivamente. Para el financiamiento de los programas de vivienda se emplean esquemas ABC, con excepción de INFONAVIT y FOVISSSTE que sólo ofrecen créditos hipotecarios y exigen determinado ahorro a los beneficiarios. Las principales líneas de acción son: adquisición de vivienda nueva o usada; mejora y ampliación de vivienda; construcción de vivienda en terreno propio; alquiler de vivienda; alquiler con opción a compra.

5. Análisis comparativo: Argentina vs. Latinoamérica y el Mundo

A la hora de analizar y comparar la política de vivienda orientada a los sectores de ingresos bajos y medios en Argentina respecto de la región y del mundo pueden detallarse algunas similitudes en el tratamiento de la misma así como también ciertas diferencias.

En Argentina, al igual que se ha evidenciado a nivel mundial y regional, ha optado por diversas políticas focalizadas, en particular en los grupos de hogares de menores ingresos.

En términos generales puede afirmarse que el Estado se ha encargado de proveer y construir viviendas para los menores quintiles de ingresos a través de diversos programas públicos mientras que ha dejado al mercado la provisión de vivienda para los quintiles de ingresos superiores.

Asimismo, el principal mecanismo de financiamiento adoptado a lo largo de las últimas décadas ha sido el subsidio a la oferta. Esto es a través del FONAVI y de Programas como “Techo Digno”, el Tesoro Nacional ha otorgado recursos públicos tanto para la construcción de viviendas o para su mejora, ampliación y/o refacción directamente (por ej. Techo Digno) o por medio de importantes subsidios a las tasas de interés de los créditos otorgados (por ej. FONAVI). Sólo a partir de 2012 con el primer ProCreAr y de 2016 con el lanzamiento del nuevo ProCreAr se comenzó a generar esquemas que subsidian la demanda a través del otorgamiento de subsidios directos a los hogares combinados con el subsidio a la oferta de créditos a través de tasas fijas durante los primeros años y de la exigencia de un ahorro mínimo a los hogares. Asimismo, cabe señalar que los nuevos esquemas de subsidio a la demanda se han enfocado en fomentar la tenencia de la vivienda.

En cuanto al enfoque de las políticas y programas implementados puede afirmarse que si bien en su mayor parte los recursos han sido destinados a resolver la problemática ligada al déficit cuantitativo, a través de la construcción de viviendas (Techo Digno, ProCreAr, FONAVI, Integración Sociocomunitario y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales, Urbanización de villas y asentamientos precarios, entre otros), y al déficit cualitativo, a través de mejoras y refacciones de unidades de vivienda (FONAVI, Infraestructura básica, Mejor Vivir II, etc.); ha existido una tendencia a complementar estos programas, aunque con una participación muy reducida, con políticas de desarrollo urbano de carácter integral a través de la provisión de infraestructura básica de agua, saneamiento y gas, de equipamiento comunitario (educación, salud, capacitación laboral) e incluso de desarrollo de infraestructura urbana para mejorar la accesibilidad (PROSOFA, Infraestructura Básica y Mejor Vivir II, Urbanización de villas y asentamientos precarios, etc.). De todas formas, debe señalarse que este tipo de políticas ha respondido a una problemática generalizada de desarrollo de asentamientos irregulares en lugares desprovistos de servicios e infraestructura básicos así como

también la falta de acceso al transporte público, como consecuencia de los elevados precios del suelo, y de la vivienda, en las zonas céntricas de los grandes aglomerados urbanos.

En cuanto a la gestión de la política de vivienda esta se encuentra centralizada a nivel nacional, a cargo del MIOPyV. Al igual que se verifica en la experiencia internacional, la implementación y gestión de los programas de vivienda está a cargo del gobierno nacional y, en el caso particular del FONAVI, a cargo de los gobiernos provinciales. Los municipios, por su parte tienen a su cargo la ejecución del programa.

Vale destacar, que como se adelantó en el apartado II, recientemente se están estudiando e implementado nuevas políticas que tienen por objeto ampliar los recursos destinados al desarrollo de viviendas a través de una mayor participación del sector privado. En particular, a través de la Ley N° 27.328 (2016) de Contratos Público-Privados, y su Decreto Reglamentario (118/2017), se busca incentivar aquellos contratos celebrados entre los órganos y entes que integran el Sector Público Nacional⁴³ (en carácter de contratante) y los sujetos privados o públicos (en carácter de contratistas), con el objeto de desarrollar proyectos en las áreas de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

La nueva ley de Contratos Públicos-Privados

La Ley de contratos de Participación Público-Privada (PPP), constituye una alternativa a los sistemas clásicos de contratación de obra pública, donde el Estado diseñaba, financiaba, pagaba y operaba y el sector privado sólo ejecutaba y construía.

Con la nueva ley, el Sector Público Nacional, mediante procedimientos de licitación, contratará con el sector privado para desarrollar grandes proyectos de infraestructura y vivienda, ampliando de este modo las fuentes de financiamiento de obras habitacionales.

Entre los beneficios garantizados al sector privado se encuentran: repago de los préstamos, obtención de una rentabilidad razonable y procedimientos de revisión del precio de la obra.

Según cálculos oficiales, la Ley ampliará el financiamiento de obras por al menos US\$40.000 millones.

⁴³ Administración Nacional (constituida por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social), Empresas y Sociedades del Estado, otros entes públicos y Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional. Según se encuentran contemplados en el art. 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

A partir de este tipo de inversiones se buscaría impulsar proyectos con mixtura social como los de zonificación inclusiva, para proveer vivienda tanto para sectores de ingresos bajos como medios. Asimismo, para el caso de los sectores de bajos ingresos que habitan en asentamientos informales y villas de urgencia se busca impulsar programas de reurbanización. Este tipo de programas contempla obras de mejoramiento y refacción de sus viviendas; la construcción de nuevas unidades; la realización de obras de infraestructura de pavimentación, cloacas, pluviales, agua potable y cables de acceso para los servicios; la provisión de equipamiento comunitario; y la regularización dominial.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de los programas de vivienda, al igual que ocurre a nivel mundial y regional, el gobierno nacional tiene a su cargo la provisión de viviendas de bajos ingresos, financiada con recursos del Tesoro Nacional. A medida que aumenta el nivel de ingresos, aumenta la participación de la banca pública y privada a través del financiamiento de la demanda por medio de líneas de créditos.

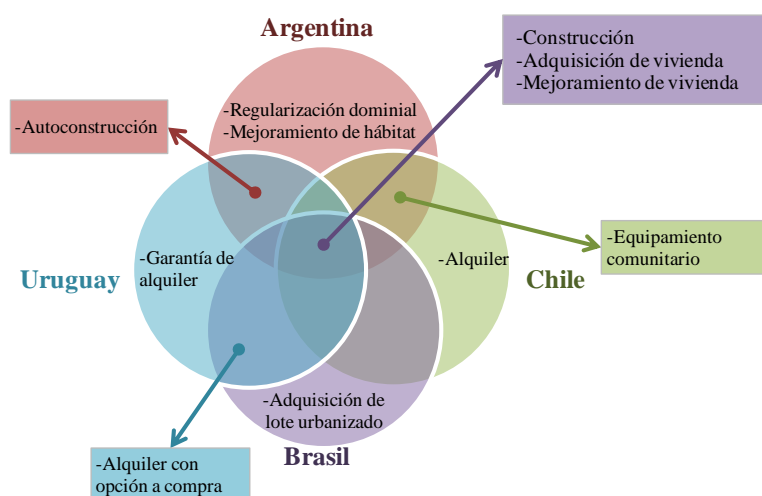
Retomando las principales líneas de acción perseguidas por los diversos programas a nivel regional cabe mencionar que en Argentina, al igual que los países de la región, las principales políticas públicas que buscan resolver el déficit habitacional lo hacen a partir de políticas que contemplan la construcción de viviendas, la adquisición de viviendas nuevas o usadas y el mejoramiento, ampliación y/o refacción de las unidades. Cabe señalar que Argentina también cuenta a nivel nacional con políticas que buscan resolver los problemas habitacionales a partir del otorgamiento de títulos de propiedad⁴⁴ y el mejoramiento del hábitat urbano, aunque debe destacarse que estas políticas no están muy generalizadas a nivel país y han tenido hasta ahora una aplicación poco significativa pese a su elevada importancia.

Argentina al igual que Uruguay y México cuenta con programas de autoconstrucción de vivienda en forma colectiva e individual con capacitación en obra, como lo son el Programa de Cáritas y de Integración Sociocomunitario, aunque como se evaluó en el apartado II, estos programas no tienen un alcance significativo a la vez que no resuelven problemas vinculados a la planificación urbana y a la provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario.

También, al igual que Chile, cuenta con programas que tienen por línea de acción la provisión de equipamiento comunitario, aunque nuevamente debe señalarse que esta alternativa ha tenido un bajo impacto en cuanto a cantidad de hogares alcanzados dados el monto de financiamiento de los programas y la escasa cantidad de obras ejecutadas.

⁴⁴ Al respecto vale destacar que no se ha podido verificar que en los países de la región no existan este tipo de programas sino que más bien parecerían no ser gestionados o impulsados a nivel central desde sus respectivos Ministerios.

Esquema 7. Líneas de acción implementadas por los países de Latinoamérica



Fuente: elaboración propia con base en normativa de cada país y sitios web de los Ministerios de Vivienda.

Por su parte, los países de la región han implementado otras políticas para mitigar el problema habitacional. En el caso de Uruguay se ha facilitado la provisión de garantías de alquiler, en particular para la población más joven, con el fin de dinamizar el mercado inmobiliario y el de alquileres.

Otra alternativa implementada por este país, Brasil, Chile y México ha sido el alquiler con opción a compra, un instrumento que permite emplear el pago de cuotas de un alquiler a cuenta de un ahorro mínimo, para luego de finalizado determinado plazo (por ejemplo 2 años) y, complementando con otros instrumentos como crédito a tasa subsidiada, se financia la adquisición del inmueble y se le concede al inquilino el título de propiedad.

Brasil y México, también han ofrecido como alternativa la adquisición de lotes urbanizados. Este tipo de políticas ayuda a reducir los problemas de déficit cualitativo derivados de la expansión urbana en las periferias desprovistas de infraestructura básica.

A continuación se expone un cuadro resumen con los principales instrumentos implementados a nivel mundial y regional para resolver la problemática de déficit habitacional así como también sus principales ventajas y desventajas.

Tabla 2: Principales instrumentos y políticas para ampliar la oferta de vivienda y suelo y mejorar su accesibilidad

| Instrumentos/Políticas para ampliar la oferta de viviendas y de suelo y mejorar su accesibilidad | Descripción | Ventajas | Desventajas |
|--|---|---|--|
| Construcción de vivienda social por parte del Estado | Consiste en el diseño, gestión y provisión de viviendas por parte del Estado a hogares de ingresos bajos. | -Se garantiza vivienda a sectores vulnerables. -Reduce déficit cuantitativo. | -Elevados costos de gestión, control, monitoreo. -Elevada presión sobre recursos públicos. -Las viviendas estandarizadas no se adecuan a las necesidades y preferencias de la demanda. -Se sitúan en zonas alejadas del centro, en lotes sin servicios ni infraestructura y baja accesibilidad. -Problemas de regularización dominial. |
| Propiedad compartida⁴⁵ | Consiste en la compra de un inmueble en fracciones y en un plazo estipulado, de modo tal que el comprador puede ir adquiriendo de a un 10% del valor de adquisición del inmueble y por el resto pagaría una renta mensual al vendedor. | -Mejora accesibilidad. -Garantiza tenencia de derechos de propiedad con los consecuentes efectos positivos derivados de la misma. | -Solo factible de implementación si el vendedor es el Estado, generando fuertes costos de implementación, control y monitoreo. -De difícil acceso para hogares de bajos ingresos. -Conviene profundizar y dinamizar el sistema crediticio. |
| Microcréditos para autoconstrucción de vivienda⁴⁶ | Consiste en el otorgamiento de créditos de bajo monto y con plazos menores, por parte de instituciones financieras u ONG, a hogares de bajos ingresos asociados en un barrio para el financiamiento de materiales, mano de obra, servicios básicos e infraestructura. | -Mejora considerablemente la accesibilidad. -Alta tasa de cumplimiento cuando el compromiso es grupal. -Se ajusta a las necesidades y preferencias de la demanda. | -Bajo alcance y montos de créditos y plazos muy reducidos. -Se ha implementado solo para financiar materiales, sin atender otras necesidades. -Se requiere coordinación y cooperación entre diversos agentes: sector público no financiero, instituciones financieras, ONG, proveedores, etc. |
| Líneas de crédito para construcción | Consiste en el otorgamiento de préstamos hipotecarios por plazos extendidos, a tasas de interés de mercado, levemente subsidiadas, a hogares de ingresos medios y altos con lotes para la construcción de vivienda única de ocupación permanente. | -Reduce déficit cuantitativo. -Subsidia a la demanda que construye vivienda acorde a sus necesidades y preferencias. | -La mayor oferta de estos créditos genera una mayor demanda por suelo que deriva en un incremento en el precio del suelo. -Inaccesible para hogares de ingresos bajos. -Incremento de edificación en periferias desprovistas de suelo servido y sin accesibilidad. |
| Líneas de crédito para adquisición de vivienda nueva o usada | Consiste en el otorgamiento de préstamos hipotecarios por plazos extendidos, a tasas de interés de mercado, a hogares de ingresos medios y altos para la compra de vivienda única de ocupación permanente. | -Reduce déficit cuantitativo. -Subsidia a la demanda que adquiere vivienda acorde a sus necesidades y preferencias. | -Inaccesible para hogares de ingresos bajos y moderados. |

⁴⁵ Tella et al. (2015).

⁴⁶ Ferguson y Smets (2009).

| | | | |
|---|--|--|--|
| Provisión de lote urbanizado | Consiste en la generación de suelo urbano por parte del sector público, en sus distintos niveles de gobierno (a través de diversas políticas ⁴⁷), con acceso a servicios básicos. Luego, se destina a proyectos habitacionales. | -Ayuda a prevenir especulación inmobiliaria, ampliando su oferta a precio accesible. -Previene desarrollos informales. -Permite recaptura de plusvalor. | -Acotado dados la limitación en los recursos del Municipio. -Problemas de transparencia para la administración del banco de tierras. |
| Líneas de crédito para adquisición de lote urbanizado | Consiste en el otorgamiento de préstamos, a tasas de interés de mercado a hogares de ingresos medios y altos. | -Garantiza suelo servido evitando presión futura sobre recursos públicos. | -Baja accesibilidad para hogares de ingresos bajos y moderados. -No resuelve y agrava problema de especulación en el mercado del suelo al aumentar la demanda. |
| Zonificación inclusiva⁴⁸ | Los desarrolladores privados destinan un 10-20% a viviendas accesibles para familias de ingresos medios o bajos. También pueden ofrecer lotes o pagos en dinero. Como contrapartida, los municipios les otorgan cambios en la zonificación, bonos de densidad y rapidez en el otorgamiento de permisos ⁴⁹ . | -Ampliación de oferta de viviendas para hogares de ingresos bajos y medios. -Ampliación de oferta de suelo. -Captación de recursos destinados a proyectos de vivienda. | -Elevados costos públicos para incentivar estos proyectos. -Los bonos de densidad socavan regulaciones existentes en materia de planeamiento y zonificación. Además, pueden generar reducción en la calidad de los servicios e infraestructura públicos existentes en el área del proyecto. |
| Flexibilización normativa | Consiste en modificaciones en las normativas de los códigos de ordenamiento urbano de los municipios de modo tal que se admita reducir tamaño de terrenos y facilitar subdivisiones. | -Amplía oferta de suelo y permite abaratar valor de los terrenos, mejorando la accesibilidad. | -Costos de implementación y dificultad de alcanzar consenso político para realizar las reformas. |
| Asociación público-privada para el desarrollo de consorcios urbanísticos⁵⁰ | Consiste en el desarrollo de proyectos habitacionales en donde el Estado aporta el suelo mientras que el sector privado se encarga de la realización del proyecto. | -Ampliación de la oferta de viviendas. -Incentivos a la inversión privada para la realización de proyectos habitacionales. | -Elevados costos públicos para incentivar estos proyectos. |
| Instrumentos que penalicen la vacancia de inmuebles edificados o terrenos baldíos urbanos⁵¹ | Consiste en la aplicación de alcúotas impositivas diferenciales, por ej. a través de impuestos inmobiliario, a inmuebles edificados vacantes y terrenos baldíos. | -Aumento de la oferta de suelo y reducción de los precios. -Mejora de asequibilidad e incremento de recursos para vivienda local. | -Fuerte presión política y de grupos de poder involucrados que dificultan su implementación. |

⁴⁷ Por ejemplo, a través de la conformación de un banco de tierras por parte de un Municipio por medio de expropiaciones, reajustes de tierras, erradicación de edificios vacantes abandonados y terrenos baldíos (Smolka, 2015). Al respecto, existen casos exitosos como los de los municipios de Bolívar y Trenque Lauquen en la Pcia. de Bs. As.

⁴⁸ Calavita y Mallach (2009).

⁴⁹ IBÍDEM.

⁵⁰ Tella et al. (2015)

⁵¹ En línea con la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires donde se establecen un aumento del 50% del impuesto inmobiliario a la tierra vacante y la sanción impositiva progresiva a los predios baldíos especulativos. Este tipo de iniciativas aumentarían la cantidad de suelo disponible, reduciendo los precios del suelo, facilitando su asequibilidad para los hogares de menores ingresos. A su vez, permitirían generar ingresos para destinarse a promover políticas de vivienda para dichos sectores vulnerables.

Tabla 3: Principales instrumentos y políticas para aumentar oferta de viviendas en alquiler y su accesibilidad

| Políticas para aumentar oferta de viviendas en alquiler y su accesibilidad | Descripción | Ventajas | Desventajas |
|--|--|--|--|
| Stock público de vivienda | El Estado otorga el usufructo de su parque edilicio, de forma gratuita o mediante cobro de alquiler, a hogares con capacidad de pago reducida que no pueden acceder al mercado formal. | -Mejora accesibilidad | -Problemas de gestión y mantenimiento. -Presión sobre fondos públicos. |
| Propiedad temporal⁵² | Consiste en el usufructo de un inmueble abonando un alquiler fijo sin ajustes. Finalizado el tiempo pactado éste vuelve al propietario original. Este tipo de contrato se organiza como un fideicomiso donde una ONG es la concesionaria de una propiedad pública. | -Mejora accesibilidad. -Gestión y monitoreo por parte de ONG y de organismos paraestatales. | - Presión sobre fondos públicos para la provisión de vivienda de este tipo. |
| Tenencia colectiva⁵³ | La propiedad de las viviendas es de asociaciones cooperativas, las cuales le otorgan a los socios el derecho de uso y goce de las mismas, sin límite temporal y transmisible por herencia. | -Mejora accesibilidad. | -Alcance muy limitado. -Le reduce a la propiedad el valor como instrumento de ahorro, al limitar la compraventa. |
| Alquiler subsidiado | El Estado otorga un subsidio que complementa ingresos del hogar para poder afrontar el pago de un alquiler. | -Mejora accesibilidad. | - Requiere de un mercado de alquileres que funcione correctamente sino aumentarán los precios y, por ende, la presión sobre los fondos públicos, a la vez que restringirá accesibilidad. |
| Alquiler con opción a compra | Consiste en el alquiler del inmueble a cambio de pagos con determinada relación cuota/ingreso por un plazo establecido, luego del cual el locatario puede adquirir el inmueble abonando un valor residual. | - Mejora accesibilidad para hogares sin ahorro mínimo. - Subsidia a la demanda, por tanto la vivienda se adecúa a sus necesidades y preferencias. - Puede generar restricciones de oferta. | - Requiere de un mercado de alquileres que funcione correctamente sino aumentarán los precios y la presión sobre los fondos públicos, restringiendo la accesibilidad. -Se debe generar esquema de financiamiento ante contingencias que afecten ingresos del hogar. |
| Garantía de alquiler | Consiste en el otorgamiento de certificados de garantía a los hogares con respaldo del Estado o la Banca Pública para poder alquilar. | -Mejora accesibilidad. -Reduce costos de transacción. | -Escasa aceptación por parte de las inmobiliarias. |

⁵² Tella et al. (2015).

⁵³ IBÍDEM.

Tabla 4 y 5: Principales instrumentos y políticas para reducir el déficit cualitativo y Políticas complementarias

| Instrumentos/Políticas para reducir déficit cualitativo | Descripción | Ventajas | Desventajas |
|---|---|--|--|
| Programas públicos de mejoramiento, refacción y ampliación de vivienda. | Consiste en subsidios estatales para resolver el déficit cualitativo de los hogares de ingresos bajos. | -Reduce déficit cualitativo. -Reduce hacinamiento en el hogar. | -Escaso alcance. |
| Líneas de crédito para mejoramiento, refacción y ampliación de vivienda. | Consiste en el otorgamiento de préstamos hipotecarios a tasas de interés de mercado a hogares de ingresos medios y altos para la realización de mejoras en su vivienda. | -Reduce déficit cualitativo. -Reduce hacinamiento en el hogar. | - Inaccesible para hogares de ingresos bajos y moderados. |
| Mejoramiento de hábitat urbano y provisión de equipamiento comunitario | Consiste en programas públicos que buscan mejorar calles, espacios urbanos comunes, espacios verdes y proveer escuelas y centros de salud. | -Reduce déficit cualitativo en asentamientos precarios e informales. -Mejora accesibilidad, infraestructura y servicios. | -Presión sobre recursos públicos. -Genera efectos no deseados vinculados a los desarrollos informales ⁵⁴ . |
| Pol. complementarias | Descripción | Ventajas | Desventajas |
| Programas de regularización dominial | Consiste en el otorgamiento de títulos de propiedad a los hogares que habitan en una vivienda sin seguridad dominial. | Aumenta la inversión en la vivienda y la calidad de vida del hogar ⁵⁵ . | -Genera efectos no deseados vinculados a la ocupación ilegal y desarrollos informales con expectativas futuras de intervención pública para garantizar servicios y seguridad en la tenencia ⁵⁶ . |
| Captura de plusvalor | Proceso mediante el cual una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible a inversiones públicas y cambios en regulaciones, es recuperado por el Estado a través de su conversión en ingreso fiscal mediante contribuciones por mejoras ⁵⁷ , exacciones, o a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad ⁵⁸ . | -Reducción de especulación inmobiliaria. -Captación de ingresos fiscales que pueden destinarse a vivienda para hogares de ingresos bajos y medios así como también el desarrollo de infraestructura urbana. | -Dificultad para arribar a consensos políticos en los municipios. -Costos públicos derivados actualización catastral. -Puede tener efectos perversos al amplificar la segmentación territorial, las diferencias intraurbanas y las brechas en el precio del suelo. - Los desarrolladores inmobiliarios están mejor posicionados para negociar excepciones a las regulaciones existentes ⁵⁹ . |

⁵⁴ Como señalan Smolka y Biderman (2015), estos efectos están asociados a la expansión del precio del suelo en las áreas mejoradas y a la mayor expansión del mercado informal y, con ello, de la venta de terrenos informales sin servicios, la cual resulta altamente beneficiosa para los desarrolladores informales.

⁵⁵ Schargrotsky y Galiani (2010) analizan el impacto del otorgamiento de títulos de propiedad a hogares ocupantes de terrenos, en la localidad de San Francisco Solano Quilmes en los 80, y concluyen que la tenencia de títulos de propiedad aumenta la inversión en la vivienda, reduce el tamaño del hogar y mejora el nivel de escolarización.

⁵⁶ Smolka y Biderman (2015).

⁵⁷ El Municipio de Trenque Lauquen ha sido un caso exitoso en la implementación de mecanismos de recuperación de plusvalías. Se cedieron lotes por cobro de contribución por mejoras a un 12% del valor de la tierra neta loteada.

⁵⁸ Smolka y Amborski (2003) y Smolka (2015).

⁵⁹ Smolka y Amborski (2003).

6. Estudio de las propuestas de políticas públicas

Los hallazgos presentados en la Sección I dan cuenta de un fuerte aumento del déficit habitacional en los últimos años, alcanzando a 3.615.000 hogares, siendo los sectores de menores ingresos (quintiles 1 y 2) aquellos que concentran la mayor parte de este déficit (60% de los hogares).

El análisis del status quo, esto es de las políticas públicas vigentes durante el periodo 2010-2016 (Sección II), complementa el diagnóstico efectuado al mostrar que en el periodo analizado, pese a la existencia de numerosos programas públicos, el crecimiento vegetativo del déficit habitacional ha sido de casi 120.000 hogares al año mientras que la cantidad de obras ejecutadas en el periodo 2010-2015 apenas dio cuenta de un crecimiento promedio de 59.000 casas al año, alcanzando a cubrir tan solo un 20% del déficit cuantitativo existente hacia 2010. A esto se suma que las obras de mejoramiento habitacional fueron muy reducidas en relación a la cantidad de hogares con déficit cualitativo (57%).

En las Secciones III, IV y V se estudiaron las principales políticas de vivienda e instrumentos implementados en Latinoamérica y a nivel mundial para luego compararlo con Argentina. Además se analizaron las principales ventajas y desventajas de los mismos.

En esta sección se evaluará la viabilidad de cuatro alternativas de política pública seleccionadas para tratar, por un lado, el déficit habitacional de los sectores de menores ingresos (quintiles 1 y 2) y, por otro, de los sectores de ingresos medios. Para el análisis de las distintas alternativas de política pública se aplicará el marco teórico de Pritchett (2005) de modo tal de analizar el diseño de cada alternativa de política a partir de tres elementos: su solidez técnica, su viabilidad administrativa y su aceptabilidad política.

En el contexto del presente informe, las preguntas guías son:

- Solidez técnica. ¿Qué tan precisa es la intervención en la focalización de los sectores de ingresos bajos? ¿Qué tan precisa es la intervención en la focalización de los sectores de ingresos medios? ¿En qué medida la intervención mejora la calidad de vida de los hogares? ¿En qué medida mejora el funcionamiento del mercado de vivienda, el del suelo y el mercado hipotecario?
- Factibilidad administrativa. ¿Tiene el gobierno la capacidad institucional y humana para implementar la política? ¿Son los gastos muy elevados dados el presupuesto y/o la capacidad financiera del Estado?
- Aceptabilidad política: ¿La política es considerada justa y transparente por la sociedad civil? ¿Existen actores políticos con poder de veto para oponerse a la propuesta?

6.1. Status quo: Las políticas de vivienda vigentes en el periodo 2010-2016

6.1.1. Solidez técnica

- Focalización en la población de ingresos bajos: las diversas políticas públicas analizadas dan cuenta de la existencia de numerosos programas que tienen por objeto proveer vivienda digna y soluciones habitacionales a las familias de bajos ingresos. No obstante, como se señaló el 60% del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, se concentra en el grupo de hogares de menores ingresos, afectando a más de 2 millones de familias. A esto se suma, que los hogares de menores ingresos no pueden acceder al crédito hipotecario.
- Focalización en la población de ingresos medios: en términos generales, se observa que fueron escasas las políticas destinadas a satisfacer la demanda habitacional de la población de ingresos medios. Por un lado, recién a partir de 2012 con el ProCreAr se creó una política específica para este grupo. Por otro, la oferta de créditos hipotecarios fue muy reducida (menor al 1% del PBI durante los 2000) dejando como única alternativa el acceso al mercado de alquileres.
- Mejora de la calidad de vida de la población objetivo: muchas de las viviendas construidas por programas, como FONAVI y ProCreAr, han tendido a localizarse en zonas periféricas donde el precio del suelo es más barato, en suelo desprovisto de servicios e infraestructura urbana, lejos del centro de las ciudades. A esto se suma que fueron escasos los programas implementados para proveer agua, saneamiento y otros servicios básicos así como mejora del hábitat.
- Funcionamiento de los mercados de vivienda, suelo e inmobiliario: en términos generales, las intervenciones realizadas si bien han incrementado la oferta de viviendas y de soluciones habitacionales, lo han hecho de manera muy reducida y con un crecimiento muy por debajo al de los hogares con déficit habitacional. Asimismo, las diversas políticas⁶⁰ han tendido a generar incrementos en los precios del suelo y de la vivienda, sin generar mecanismos de apropiación de plusvalías y sin tratar los problemas de fondo del mercado de suelo y de la expansión urbana. En

⁶⁰ En el caso de Procrear, como señalan Canestraro (2016), Pugliese (2013) y Rodríguez Daneri (2014), los incentivos a la demanda de suelo y vivienda derivaron en un fuerte incremento de los precios de suelo urbano (de hasta tres veces su valor previo a la implementación del programa en 2012), que tuvo como consecuencias la expansión de los desarrollos habitacionales hacia la periferia, escasamente provista de servicios, infraestructura y accesibilidad, y una reducida concreción de proyectos respecto de las inscripciones iniciales. En otras palabras, la implementación de políticas de subsidio a la demanda sin una intervención apropiada en el mercado de suelo redundó en mayores precios del suelo (y, por ende de la vivienda), reduciendo su asequibilidad y expulsando a los hogares beneficiarios hacia terrenos periurbanos de baja calidad urbana. Asimismo, esto ha fomentado una extensión periférica horizontal cada vez más alejada del centro de las ciudades, provocando cambios en los usos del suelo (de agrícola a urbano) debido a la mayor rentabilidad que supone la conversión a suelo urbano. De acuerdo a consultas a técnicos de la ANSES, a los problemas mencionados se suma que muchos hogares no pudieron finalizar la vivienda con el monto del crédito aprobado originalmente. Esto se debió a una combinación de factores, a saber: aumento de precios de materiales y mano de obra, tamaños de vivienda superiores a los 100m², presupuestos poco adecuados, variaciones en el tipo de cambio nominal (devaluación), entre otros.

cuanto al mercado del crédito, los préstamos hipotecarios han estado restringidos a los hogares de mayor capacidad adquisitiva.

6.1.2. Viabilidad administrativa

- Capacidad institucional y de los recursos humanos: el hecho de que a lo largo del periodo analizado se hayan implementado diversas políticas públicas de vivienda, con impacto en las distintas provincias, pone de manifiesto que el MIOPyV cuenta con recursos humanos capacitados así como con capacidades institucionales y recursos públicos para llevarlas a cabo.
- Capacidad financiera: en el mismo sentido, los presupuestos de cada programa así como su ejecución a lo largo del periodo bajo análisis dan cuenta de que existe capacidad financiera para afrontar los gastos implicados en este tipo de programas.

6.1.3. Aceptabilidad política

- Percepción pública de la implementación de programas de vivienda: en términos generales, la sociedad está a favor de la implementación de este tipo de políticas dada la relevancia de la vivienda como principal activo de los hogares.
- Existencia de actores con poder de veto: durante los 2000 han sido numerosas las resoluciones, decretos y préstamos contraídos con organismos internacionales para financiar programas de vivienda que han contado con aval del Congreso. De este modo, podría afirmarse que no existirían actores con poder de veto afectando la implementación de este tipo de políticas.

6.2. Las alternativas

A continuación se expondrán los ejes de intervención que surgen como una combinación de políticas:

6.2.1. Las políticas comunes

6.2.1.1. Intervención en el mercado del suelo

El suelo urbano es uno de los componentes esenciales de toda política habitacional y su disponibilidad, en cantidad y condiciones adecuadas, es una condición fundamental para garantizar una eficiente y eficaz gestión de los programas y proyectos de urbanización y de vivienda.

Como señala Eduardo Reese⁶¹, si las políticas habitacionales y de financiamiento no incluyen mecanismos de gestión del suelo que regulen este mercado, estas mismas terminan alimentando la especulación a través de la retención de terrenos vacantes, lo que aumenta artificialmente los precios y vuelve cada vez más restrictivo el acceso a la vivienda.

⁶¹ <https://www.pagina12.com.ar/32291-la-especulacion-inmobiliaria-se-fortalece>

Argentina aún no posee una legislación territorial nacional que plantee los fundamentos de la participación del Estado en la valorización del suelo que se produce a partir de su accionar, vía inversión pública y cambios en la normativa que regula los usos del suelo⁶². Asimismo, la casi totalidad de las provincias, con excepción de Buenos Aires, CABA, Mendoza y Córdoba⁶³, no cuenta con legislación específica en materia de ordenamiento territorial. Además, sólo Buenos Aires cuenta, desde 2012, con la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en la que se incluye la captura de plusvalor urbano como una política pública necesaria para el desarrollo urbano desde un criterio de equidad y eficiencia.

Es por ello que la política propuesta abarca el diseño de una “Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo” a nivel nacional y la adhesión de las provincias a la misma así como el diseño específico de legislaciones provinciales que incluyan regulaciones del uso del suelo así como instrumentos de captura de plusvalor, según las particularidades de cada jurisdicción. En cuanto a las regulaciones del uso del suelo se deberían corregir las fallas detectadas en las legislaciones establecidas, en particular aquellas vinculadas a los lotes mínimos establecidos que imponen medidas mínimas de consumo del suelo que los hogares de menores ingresos no pueden afrontar⁶⁴.

Las Ley de ordenamiento territorial y la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires

La Ley N° 8.912 de 1977 rige el ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Se establecen los objetivos fundamentales del ordenamiento territorial vinculados a la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio, y a la corrección de acciones degradantes. Respecto del ordenamiento territorial se establece y define la clasificación del territorio (área rural, área urbana y área complementaria destinada al emplazamiento de actividades para diversos usos); define las zonas (residencial, comercial, industrial, de esparcimiento, de reserva, de recuperación, etc.) y los espacios (circulatorios, verdes, parcelarios); determina los lineamientos y condiciones referidos a la creación y ampliación de núcleos urbanos, y de zonas de usos específicos. Respecto del uso del suelo se reglan sus

⁶² Duarte y Baer (2014), Tella et al. (2015).

⁶³ Buenos Aires (Decreto Ley 8.912 de 1977, modificatorias y complementarias), CABA (Ley 2.930 de 2008), Mendoza (Ley 8.091 de 2009) y Córdoba (Leyes 9.841 de 2010 y 10.004 de 2011).

⁶⁴ En el caso de la provincia de Buenos Aires el lote mínimo es de 300 metros cuadrados.

restricciones y condicionamientos (tipo de uso de suelo, extensión e intensidad de ocupación del suelo, subdivisión, infraestructura y servicios).

Cabe mencionar que, según Clichevsky (1997; en Canestraro, 2014), esta normativa fijó las condiciones para la producción de suelo urbano, introduciendo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura, lo cual derivó en un doble efecto: por un lado, el encarecimiento del suelo y, por otro, como consecuencia, la emergencia de loteos informales para satisfacer la demanda excluida por el mercado formal de tierra.

Por su parte, la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat tiene por objeto general la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Dicha normativa establece como uno de los objetivos específicos la generación de nuevos recursos a través de instrumentos que permitan reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo, entre los cuales se encuentra el establecimiento de una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a predios baldíos.

Una vez en vigencia estas normativas, se propone hacer extensiva a todos los municipios del país la implementación de instrumentos de captura de plusvalor como los indicados en la Tabla 5, replicando los casos exitosos evidenciados en el Municipio de Trenque Lauquen y Bolívar.

Por un lado, en línea con la política implementada en Bolívar, se debería crear un banco de tierras del municipio a partir de la erradicación de edificios, plantas, frigoríficos y otras construcciones en desuso, incompatibles con el contexto urbano inmediato, incorporándose al régimen de Consorcio Urbanístico generando suelo urbano apto para la vivienda. Esta medida debería acompañarse con el establecimiento de una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario en el caso de los predios baldíos. De esta forma, se incrementará la oferta de suelo servido evitando el desplazamiento de la población hacia la periferia y/o zonas desprovistas de servicios e infraestructura básica, evitando generar gastos públicos futuros para este propósito.

Por otro, se propone implementar la herramienta de contribución por mejoras (CM) para recuperar el costo de la inversión pública en obras de infraestructura y equipamiento así como también usar este instrumento, como lo hizo Trenque Lauquen, para la aprobación de nuevos loteos, en fracciones de tierra donde se modificó la zonificación permitiendo subdivisiones de tierra en zonas donde antes no se permitían, o bien se permitían con menores intensidades de uso. Por ejemplo, aplicar un tributo del 15/20% del valor de los lotes subdivididos.

Asimismo, otros instrumentos de captura de plusvalor que se podrían implementar serían:

- Cargos por derechos de construcción. El municipio recupera el incremento en el valor de la tierra que resulta de un cambio de densificación.
- Exacciones. El municipio puede cobrar contribuciones en dinero o en especie por otorgar ciertos beneficios a los desarrolladores inmobiliarios, a saber: permisos de edificación, bonos de densificación y agilización en tiempos de trámites a cambio de que los desarrolladores destinen dinero o tierras para generar espacios públicos o construir viviendas⁶⁵.
- Reajuste de tierra. Requiere contribuciones de tierra por parte de los propietarios que luego es usada para financiar el costo de infraestructura y servicios. Estas inversiones incrementan el valor de las propiedades en el área y los que participan asumen el riesgo que el incremento en la tierra por la urbanización va a compensar la pérdida de su porción de tierra.

6.2.1.1.1. Solidez técnica

- Focalización en la población de ingresos bajos y medios: los recursos generados por medio de la captura de plusvalor y la penalización a los terrenos baldíos así como la erradicación de edificios en desuso repercutirían en una mayor oferta de suelo para el desarrollo de vivienda social y la implementación de programas como ProCreAr para los sectores de ingresos medios a la vez que los menores precios del suelo, impactarían en una mayor asequibilidad de este grupo. Asimismo, los recursos fiscales recaudados podrían utilizarse para mejoras habitacionales, el desarrollo de servicios básicos, infraestructura urbana y mejora de hábitat.
- Mejora de la calidad de vida de la población objetivo: las viviendas construidas tenderán a localizarse en suelo urbano servido con acceso a servicios e infraestructura, mejorando la calidad de vida de la población independientemente de su nivel de ingresos.
- Funcionamiento de los mercados de vivienda, suelo e inmobiliario: las intervenciones realizadas incrementarán la oferta de suelo urbano y de vivienda e impactarán en una reducción de la especulación inmobiliaria y en los precios de estos bienes inmuebles.

6.2.1.1.2. Viabilidad administrativa

- Capacidad institucional y de los recursos humanos: las experiencias de los Municipios de Bolívar y Trenque Lauquen⁶⁶, con una población inferior a 50 mil habitantes, dan cuenta de la posibilidad de implementar este tipo de políticas en municipios chicos a partir de la capacitación de los

⁶⁵ Smolka y Amborski (2011).

⁶⁶ Con una población de 34.190 y 43.021, respectivamente, en 2010.

recursos humanos y de una coordinación con la política nacional de vivienda, e incluso podría escalar este tipo de políticas a municipios más grandes.

- Capacidad financiera: en una primera instancia los recursos públicos deberían utilizarse para financiar gastos de contratación de profesional especializado en esta materia así como también para cubrir gastos de capacitación e implementación. Este tipo de partidas presupuestarias debería cubrirse con el financiamiento corriente del municipio, tal vez mediante reasignaciones. Luego, la mayor recaudación producto de la captura de plusvalor permitirá financiar los gastos de gestión, de personal y permitirá ampliar el gasto en políticas de vivienda a nivel municipal.

6.2.1.1.3. Aceptabilidad política

- Percepción pública de la implementación de programas de vivienda: en términos generales, la sociedad está a favor de la implementación de este tipo de políticas dada la relevancia de la vivienda como principal activo de los hogares.
- Existencia de actores con poder de veto: la implementación de este tipo de políticas requiere de un amplio consenso político al cual es difícil arribar dado el poder de veto y de *lobby* de los distintos actores involucrados. No es casual que aún no exista ordenanzas a nivel municipal ni leyes a nivel provincial que reglen esta materia, pues toda reforma que implique un aumento de la presión impositiva sobre los terrenos vacantes así como instrumentos de captura de plusvalías generará fuertes resistencias de los grupos de mayores ingresos los cuales tienen un mayor poder de *lobby* para con el gobierno municipal.

6.2.1.2. Generación de una base de datos unificada

Mediante la Resolución 122-E/2017 del MIOPyV, con vigencia desde marzo de 2017, se creó la Base Única de Beneficiarios (BUB), en la órbita de la Secretaría de Vivienda y Hábitat, que tiene por objeto la registración y actualización de la información referida a los beneficiarios de los planes nacionales de vivienda y hábitat.

En línea con esta iniciativa, en este informe se propone conformar bases a nivel municipal en una primera instancia, a partir de la inscripción voluntaria de los hogares con déficit habitacional, y en una segunda instancia, a través de un relevamiento más exhaustivo en los barrios carenciados y en las villas y asentamientos precarios. De esta forma, a partir de esta política se podría captar a los hogares de ingresos medios con mayor acceso a la información, por un lado, y a los sectores de ingresos bajos y en situación de vulnerabilidad, por otro.

Luego esta base podría consolidarse a nivel provincial y nacional a efectos de evitar errores de inclusión (esto es, incluir a hogares de ingresos medios en programas que corresponden a los de ingresos bajos o incluir a hogares de ingresos altos en las alternativas de vivienda ofrecidas a los de ingresos medios) y errores de exclusión (no incluir a hogares de ingresos bajos y medios en los respectivos programas de vivienda diseñados para atender las diversas demandas de dichos grupos).

Cabe señalar que la consolidación de la base a nivel nacional permitiría cruzar la información de ANSES con respecto a la situación laboral del jefe de hogar y el acceso del hogar a prestaciones de seguridad social a efectos de mitigar los errores mencionados.

6.2.2. Propuesta para hogares de ingresos bajos

A partir del suelo urbano generado con la primera propuesta de política pública y de la utilización de la base de datos relevada a nivel municipal y consolidada a nivel nacional, se procederá a implementar un sistema de puntaje social, como el implementado por Chile y por el ProCreAr en Argentina, considerando diversas variables, a saber: ingresos del hogar, cantidad de hijos y edad de los mismos, miembros del hogar con discapacidad, hogares que perciben beneficios de la seguridad social, etc.

Luego del ranking, se evaluarán dos alternativas para la generación de vivienda y la provisión de soluciones habitacionales a los segmentos de menores ingresos: por un lado, la provisión pública mediante los planes de vivienda y hábitat recientemente propuestos por el MIOPyV y, por otro, la implementación de políticas de zonificación inclusiva.

6.2.2.1. Provisión pública de vivienda y hábitat

Esta política, como ya se ha expuesto, consiste en la identificación de hogares de bajos ingresos (quintiles 1 y 2), a través de la base de datos diseñada para tal propósito, para que luego el Estado se encargue de proveer los recursos para la producción de vivienda social por parte del sector público o por medio de contratos con privados. En este caso la financiación total se hará con recursos públicos.

La diferencia con las políticas implementadas en el periodo 2010-2016 radica en que en vez de implementar múltiples programas focalizados en diversas problemáticas de vivienda y diversas poblaciones objetivo, con el consecuente despilfarro de recursos, la gestión de la política de vivienda de bajos ingresos se hará de manera centralizada a través de una única línea de acción que contemple la promoción de la vivienda social en una acepción amplia que incluya, además de la construcción de viviendas; la mejora, refacción y ampliación de unidades; otorgamiento de título de propiedad y equipamiento comunitario (espacios verdes, pavimentación de calles, centros de salud y educativos,

entre otros). Asimismo, la producción de vivienda se hará en suelo urbano servido, evitando la extensión de la mancha urbana.

Por otro lado, y en línea con el nuevo Plan Nacional de Hábitat, los hogares que habiten en villas y asentamientos precarios deberían ser tratados con programas de reurbanización⁶⁷, los cuales deberán tener como líneas de acción: el mejoramiento, ampliación y refacción de las viviendas recuperables; la construcción de viviendas destinadas a aquellas familias que se realicen dentro del barrio por cuestiones de ordenamiento urbano (esponjamiento y apertura y ensanche de calles y pasillos) o por encontrarse en situación de riesgo ambiental y sanitario; apertura y consolidación de vía pública; mejora y consolidación del espacio público; provisión de infraestructura de servicios urbanos (agua corriente, electricidad, gas, desagüe cloacal y pluvial); entre otras.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat promueve la urbanización de villas y asentamientos precarios

Uno de los objetivos específicos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat es promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.

Para ello se establece que tanto la Autoridad de Aplicación como los Municipios deben implementar, en forma progresiva, diversas acciones tendientes a impulsar y ejecutar proyectos de integración socio-urbanística de villas y asentamientos precarios así como también la regularización de la tenencia de la tierra con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes. A fin de cumplir con estos objetivos se creó el Régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios y el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios. Asimismo, se estableció como prioritaria la generación de Mesas de Gestión en la que participen miembros del gobierno así como también los habitantes de las villas en la planificación socio-urbana.

⁶⁷ Actualmente el Gobierno de la CABA se encuentra desarrollando el proyecto denominado “Treinta y todos”, un plan de urbanización para la Villa 31 y 31 bis del barrio de Retiro que será ejecutado durante el periodo 2017-2019. Este Plan contempla mejoras en la condiciones de habitabilidad de sus habitantes a través de mejoramiento y refacción de sus viviendas; la construcción de nuevas unidades; la realización de obras de infraestructura de pavimentación, cloacas, pluviales, agua potable y cables de acceso para los servicios; y la provisión de equipamiento comunitario (parque, centros de salud y educativos). Adicionalmente, el proyecto tiene por objetivo regularizar el régimen de tenencia de las viviendas a través del pago de créditos sociales.

6.2.2.1.1. Solidez técnica

- Focalización en la población de ingresos bajos: la utilización de las bases de datos propuestas permite identificar claramente los hogares beneficiarios de este tipo de programas. Con la herramienta propuesta, se minimizan notablemente los errores de inclusión y exclusión.
- Mejora de la calidad de vida de la población objetivo: en el caso de las familias que habitan en villas y asentamientos precarios los programas de reurbanización transforman dichos asentamientos informales en barrios, mejorando notablemente la calidad de vida de la población. Lo mismo ocurre en los hogares de bajos ingresos que habitan en barrios carenciados.
- Funcionamiento de los mercados de vivienda, suelo e inmobiliario: dado que la política se combina con políticas de suelo, se mitigarían los efectos de especulación inmobiliaria a los que dan lugar este tipo de programas. Con respecto a la política de vivienda, el Estado se encarga de resolver la falla de mercado al proveer vivienda a los hogares que el mercado excluye. No obstante, las políticas implementadas no generan una mayor oferta de créditos hipotecarios y/o microcréditos para este segmento de la población.

6.2.2.1.2. Viabilidad administrativa

- Capacidad institucional y de los recursos humanos: las experiencias de provisión de vivienda por parte del estado a través de los diversos programas abordados en la sección II, como FONAVI, Techo Digno y ProCreAr, pone de manifiesto que existe capacidad institucional y de los recursos humanos en los distintos niveles de gobiernos para continuar implementando esta modalidad de políticas. Con respecto, a los programas de reurbanización de villas y asentamientos precarios, la experiencia de CABA con los proyectos de Villa 31 y 31bis y Villa 20, dan cuenta de la posibilidad de implementar este tipo de políticas en diversos municipios.
- Capacidad financiera: la implementación de los programas de vivienda en el periodo 2010-2016 así como la disponibilidad de recursos públicos para tal fin da cuenta de la existencia de fondos públicos para financiar los gastos de las políticas propuestas. Asimismo, debe recordarse que los municipios tendrán disponibles mayores recursos producto de la implementación de instrumentos de captura de plusvalor y de la implementación de sanciones por retención especulativa de suelo.

6.2.2.1.3. Aceptabilidad política

- Percepción pública de la implementación de programas de vivienda: en términos generales, la sociedad está a favor de la implementación de este tipo de políticas que redundan en mejor calidad de vida, mayor accesibilidad y seguridad en la vía pública.

- Existencia de actores con poder de veto: en términos generales a nivel local no existirían actores con poder de veto en el caso de los programas de provisión pública de vivienda. No obstante, en el caso de la reurbanización de villas y asentamientos precarios dada la condición de ocupación de terrenos privados así como la ubicación privilegiada de muchos asentamientos precarios genera fuerte presiones de diversos grupos de poder económico, en particular aquellos vinculados a negocios inmobiliarios, que acceden y ejercen presión sobre el poder político.

6.2.2.2. Zonificación inclusiva para hogares de bajos ingresos

Como se ha abordado en la sección V las políticas de zonificación inclusiva consisten en exigirle a los desarrolladores de viviendas que destinen un porcentaje del total de unidades construidas a viviendas accesibles para familias, de ingresos medios o bajos, que no pueden acceder a las mismas a través del mercado. Como contrapartida, los desarrolladores de vivienda o dueños de la tierra se ven beneficiados por cambios en la zonificación, bonos de densidad, trámites de obtención de permisos de edificación más acelerados, flexibilización de los estándares de diseño tales como ancho de las calles o veredas, entre otros (Calavita y Mallach, 2009).

Este tipo de herramientas intentan contrarrestar las imperfecciones y externalidades del mercado al convertir las ganancias inesperadas de cambios en las regulaciones de uso de la tierra en fondos utilizados para promover desarrollos de vivienda de bajos ingresos y expandir la cobertura de infraestructura y servicios urbanos (Goytia y Smolka, 2015).

En este sentido, la alternativa propuesta para producir vivienda y desarrollos habitacionales para los hogares de menores ingresos del país consiste en replicar este esquema siendo los Municipios aquellos que se encuentran a cargo de la implementación de los procesos administrativos necesarios, esto es: cambios de zonificación, otorgamiento de bonos de densidad y agilización en los trámites de construcción y desarrollos urbanos; para fomentar de este modo la inversión en infraestructura y vivienda social por parte de los desarrolladores privados. Cabe señalar, nuevamente, que los nuevos desarrollos se realizarían en suelo urbano servido y los criterios de asignación de vivienda serían mediante sorteo de los hogares inscriptos en la base de datos municipal.

6.2.2.2.1. Solidez técnica

- Focalización en la población de ingresos bajos: nuevamente, la utilización de las bases de datos propuestas permite identificar a los hogares de bajos ingresos. Luego, el sorteo de los hogares beneficiarios para ocupar el 10/20% de las viviendas construidas mediante proyectos de zonificación inclusiva, garantiza la transparencia de los procedimientos administrativos.

- Mejora de la calidad de vida de la población objetivo: a priori podría afirmarse que las familias de bajos ingresos se encontrarían viviendo en barrios con suelo servido, acceso a servicios básicos, infraestructura urbana y a los medios de transporte. Asimismo, contarán con equipamiento comunitario en cantidad y calidad, principalmente en lo que respecta a escuelas y centros de salud. No obstante, debe señalarse que existen procesos de segregación socioeconómica que hacen que por diversas razones sea difícil para un hogar de bajos ingresos convivir con estratos socioeconómicos superiores, es decir podría suceder que la localización de los emprendimientos habitacionales de este tipo se encuentre lejos del lugar de trabajo de los miembros del hogar, el costo de vida es muy elevado en relación al nivel de ingresos del hogar, existencia de segregación socio-cultural entre familias, etc.
- Funcionamiento de los mercados de vivienda, suelo e inmobiliario: dado que la política se combina con políticas de suelo, se mitigarían los efectos de especulación inmobiliaria a los que dan lugar este tipo de programas. Con respecto a la política de vivienda, con la intervención público-privada se generaría mercado para proveer vivienda a los hogares de menores ingresos. No obstante, este tipo de política tampoco resuelve los problemas del mercado hipotecario.

6.2.2.2.2. Viabilidad administrativa

- Capacidad institucional y de los recursos humanos: si bien no existe antecedentes de municipios del país que hayan implementado la zonificación inclusiva cabría suponer que con una adecuada capacitación de los recursos humanos y con procesos de eficientización de los trámites administrativos por medio, por ejemplo, de innovaciones informáticas que generen una reducción en los tiempos, no existirían grandes problemas para implementar esta política.
- Capacidad financiera: los municipios tendrán disponibles mayores recursos producto de la implementación de instrumentos de captura de plusvalor y de la implementación de sanciones por retención especulativa de suelo. Asimismo, podrán invertir en desarrollos urbanos complementarios a la zonificación inclusiva en aquellos casos en que la aprobación de permisos se haga con contraparte en dinero y/o tierra provista por los desarrolladores privados. No obstante, debe alertarse que los incentivos concedidos para la realización de estos proyectos pueden generar costos públicos que deben ser pagados de manera directa o indirecta por los contribuyentes en general, tanto a través de gastos extraordinarios que debe realizar el sector público (en sus diferentes niveles) como por medio del redireccionamiento de fondos que podrían haber ido al presupuesto general de la ciudad⁶⁸.

⁶⁸ Calavita y Mallach (2009).

6.2.2.2.3. Aceptabilidad política

- Percepción pública de la implementación de programas de vivienda: la sociedad está a favor de la implementación de este tipo de políticas que redundan en mejor calidad de vida, mayor accesibilidad y seguridad en la vía pública. Asimismo, este tipo de propuestas podría ser más apoyada al percibirse que el involucramiento de recursos públicos (y, por ende, de impuestos) es menor a la alternativa de provisión pública total de soluciones habitacionales para hogares de bajos ingresos.
- Existencia de actores con poder de veto: en términos generales a nivel local no existirían actores con poder de veto en el caso de la implementación de este tipo de instrumentos. No obstante, este tipo de políticas puede generar importantes efectos distorsivos a futuro producto del poder de negociación de los desarrolladores privados. Como señalan Smolka y Amborski (2003), a diferencia de América del Norte donde este tipo de proyectos ha sido originado y desarrollado, en los países de América Latina, los niveles observados de cumplimiento de las normas y regulaciones urbanísticas son menores. Además, los grandes desarrolladores inmobiliarios parecen ser relativamente más fuertes con relación a los gobiernos locales y, por ende, están mejor posicionados para negociar excepciones a las regulaciones existentes.

6.2.3. Propuesta para hogares de ingresos medios

Como se abordó en el caso de los hogares de ingresos bajos, la implementación de políticas que resuelvan y/o mitiguen los problemas del mercado del suelo, incrementando su oferta y reduciendo la especulación inmobiliaria; de manera conjunta con la implementación de una base de datos de beneficiarios como la actualmente vigente en el Programa ProCreAr deberían complementarse con alguna de las propuestas que se desarrollarán a continuación: por un lado, la extensión y ampliación del Programa ProCreAr mediante la combinación con proyectos de zonificación inclusiva y, por otro, la implementación de una política de “Modelo de sindicatos”.

6.2.3.1. Ampliación del ProCreAr mediante instrumentos de zonificación inclusiva

Dado que ProCreAr atiende la demanda habitacional de los hogares con ingresos formales netos⁶⁹ entre 2 y 4 SMVyM⁷⁰, la propuesta que se desarrollará a continuación contempla expandir el actual ProCreAr a hogares con ingresos netos formales entre 1,5 y 2 SMVyM, que no se verían beneficiados con planes de vivienda social, y a los hogares con ingresos netos informales entre 2 y 4 SMVyM.

⁶⁹ Incluye monotributistas y autónomos.

⁷⁰ De acuerdo a la Resolución 2/2016 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil el SMVyM desde enero de 2017, actualmente vigente, es de \$8.060. Por tanto, el Procrear actual tiene como beneficiarios potenciales a los hogares con ingresos netos entre \$16.120 y \$32.240.

De acuerdo a estimaciones propias⁷¹, actualmente existen más de 4,1 millones de asalariados no registrados, de los cuales poco más de 1 millón habita en hogares con ingresos totales familiares de entre 2 y 4 SMVyM, mientras que 1,4 millones lo hace en hogares con ingresos de entre 1,5 y 4 SMVyM. En otras palabras, entre un 8 y 11% de los trabajadores asalariados con ingresos familiares medios no pueden ser beneficiarios del ProCreAr por su condición de informalidad laboral.

Tabla 6. Se estima que más de 1 millón de asalariados no registrados con ingresos familiares medios no pueden acceder a ProCreAr.

| | EPH 3T16 | Estimación propia 3T16 | % Total asalariados |
|------------------------------|------------------|------------------------|---------------------|
| Total asalariados* | 8.655.497 | 12.364.996 | 100% |
| registrados | 5.732.886 | 8.189.837 | 66% |
| no registrados | 2.922.611 | 4.175.159 | 34% |
| ingresos entre 2 y 4 SMVyM | 709.132 | 1.013.046 | 8% |
| ingresos entre 1,5 y 4 SMVyM | 988.325 | 1.411.893 | 11% |

Fuente: elaboración propia con base en EPH 3T16.

El nuevo ProCreAr ofrece tres líneas de acción: Solución Casa Propia, que consiste en un esquema ABC para la adquisición de vivienda nueva o usada para vivienda única de ocupación permanente y la construcción de vivienda en terreno propio; Lotes con servicios, que consiste en la generación de suelo urbano en los distintos municipios del país; y Desarrollos Urbanísticos, que consiste en la adquisición de un departamento a estrenar en uno de los 70 proyectos de todo el país.

Como se mencionó, la política propuesta se hará de manera conjunta con políticas de generación de suelo urbano de calidad y a través de un sistema transparente de registro de beneficiarios a través de la base de datos a nivel municipal, consolidada a nivel provincial y nacional, desarrollada previamente.

Resueltos los problemas del mercado del suelo y de identificación de la nueva demanda, de ingresos informales y de ingresos formales de entre 1,5 y 2 SMVyM, a través de la base de beneficiarios de programas de vivienda; la nueva propuesta consiste en ampliar considerablemente la línea de acción de desarrollos urbanísticos a través de políticas de zonificación inclusiva.

De esta forma, los municipios podrían exigirle a los desarrolladores informales que destinen entre un 20% y 30% de las unidades construidas al Programa ProCreAr de modo tal que el bono de subsidio a la demanda de los hogares de ingresos medios informales y formales sea cubierta por los privados, reduciéndose así la presión sobre los fondos públicos, combinándose con una menor exigencia de ahorro de las familias y el otorgamiento de créditos hipotecarios⁷² con plazos de mayor extensión a los

⁷¹ Ver anexo.

⁷² Al respecto cabe mencionar que la incorporación de hogares con ingresos informales al ProCreAr se encuentra vedada por el hecho de que la normativa del BCRA exige ingresos declarados para el otorgamiento de créditos hipotecarios, principalmente para evitar el lavado de dinero. En este sentido, se debería avanzar en mecanismos que flexibilicen el otorgamiento de créditos para este grupo de ingresos a la vez que se eviten comportamientos ilícitos.

hogares informales. La provisión de soluciones habitacionales por parte de los privados tendría como contrapartida el otorgamiento de diversos beneficios por parte del municipio.

6.2.3.1.1. Solidez técnica

- Focalización en la población de ingresos medios: la base de datos que actualmente se implementa en ProCreAr permite identificar a los hogares de ingresos medios formales e informales, permitiendo ampliar la tasa de participación de los hogares beneficiarios con déficit habitacional. Luego, el sorteo de los hogares beneficiarios para proyectos de adquisición de vivienda por fuera de desarrollos urbanísticos así como también el sorteo de 20%/30% de beneficiarios de viviendas construidas mediante proyectos de zonificación inclusiva, garantiza la transparencia de los procedimientos administrativos.
- Mejora de la calidad de vida de la población objetivo: al tratarse de políticas de subsidio a la demanda las familias podrán adquirir vivienda en barrios con suelo servido, acceso a servicios básicos, infraestructura urbana y a los medios de transporte. Asimismo, contarán con equipamiento comunitario en cantidad y calidad. Adicionalmente, las políticas de zonificación inclusiva generarían procesos de mixtura social.
- Funcionamiento de los mercados de vivienda, suelo e inmobiliario: dado que la política se combina con políticas de suelo, se mitigarían los efectos de especulación inmobiliaria a los que dan lugar este tipo de programas. Con respecto a la política de vivienda, con la intervención público-privada se generaría mercado para proveer vivienda a los hogares de ingresos medios. Además, la política buscaría expandir el otorgamiento de créditos hipotecarios a plazos mayores (de hasta 40 años) a aquellos hogares entre 1,5 y 4 SMVyM con ingresos informales.

6.2.3.1.2. Viabilidad administrativa

- Capacidad institucional y de los recursos humanos: la experiencia del primer ProCreAr en 2012, es un antecedente de gran relevancia puesto que los problemas detectados en su implementación en los distintos municipios sirvieron para ajustar las políticas locales y a nivel nacional. Asimismo, pese a que no existen antecedentes de municipios del país que hayan implementado la zonificación inclusiva cabría suponer que, al igual que en el caso de su implementación para aquellos hogares de ingresos bajos, no existirían grandes problemas para implementar esta política.
- Capacidad financiera: los gastos totales del Fondo Fiduciario del ProCreAr asciende en 2017 a \$10.281 millones⁷³. Asimismo, existirían recursos a nivel municipal provenientes de la

⁷³ Los recursos del fondo se integran por rentas de la propiedad y por transferencias del Tesoro Nacional (ONP, 2017). Ver: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2017/lev/pdf/planillas_anexas/capitulo1/fondosfidu.pdf

implementación de instrumentos de captura de plusvalor y de la implementación de sanciones por retención especulativa de suelo. No obstante, persisten los mismos efectos no intencionales que en el caso de la zonificación inclusiva de bajos ingresos: los incentivos concedidos para la realización de estos proyectos pueden generar costos públicos que deben ser pagados de manera directa o indirecta por los contribuyentes en general, tanto a través de gastos extraordinarios que debe realizar el sector público como por medio del redireccionamiento de fondos que podrían haber ido al presupuesto general de la ciudad, provincia o Nación⁷⁴.

6.2.3.1.3. Aceptabilidad política

- Percepción pública de la implementación de programas de vivienda: dado que la población de ingresos medios representa el 43%⁷⁵ de la población total del país, este tipo de políticas que mejoran la accesibilidad a la vivienda a través de procedimientos transparentes contarían con un importante aval de la sociedad.
- Existencia de actores con poder de veto: el hecho de que ProCreAr haya sido implementado en el periodo 2012-2016 daría cuenta de la no existencia de actores con poder de veto para su nueva versión. No obstante, al igual que en el caso de los hogares de bajos ingresos, este tipo de políticas puede generar importantes efectos no intencionales producto del poder de negociación de los desarrolladores privados.

6.2.3.2. Modelo de sindicatos

La segunda propuesta supone una alternativa totalmente nueva para la gestión y provisión de vivienda para los sectores de ingresos medios.

La misma consiste en un Programa de vivienda para trabajadores sindicalizados, similar al modelo mexicano y uruguayo, en donde la provisión de vivienda y de soluciones habitacionales se financia por medio de un aporte de determinado porcentaje sobre el salario básico de los trabajadores⁷⁶ mientras que el Estado financia servicios básicos, infraestructura urbana y facilita el acceso a suelo urbano. Como se desarrolló en la sección IV, en México existen dos fondos: el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), para los empleados del sector privado, y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), para los empleados públicos federales.

⁷⁴ Calavita y Mallach (2009).

⁷⁵ Según Dorna y Schijman (2012), entre 1996 y mediados de 2007, en promedio el 43% de los hogares argentinos se encontraban en la clase media, representando aproximadamente 5.350.000 hogares. Sin embargo, el tamaño de este grupo de hogares ha tenido un comportamiento fuertemente volátil a lo largo del periodo considerado.

⁷⁶ En Uruguay el aporte es del 1% mientras que en México asciende a 5%.

A partir de estos fondos se ofrece a los trabajadores registrados del sector público y privado créditos hipotecarios que exigen un ahorro mínimo a los hogares beneficiarios.

En la propuesta considerada se crearían dos fondos uno público y otro privado contemplando un aporte del 2% sobre el sueldo total del trabajador registrado.

6.2.3.2.1. Solidez técnica

- Focalización en la población de ingresos medios: todos los trabajadores registrados, independientemente del segmento de ingresos, aportarán a los fondos mencionados, por tanto la provisión de vivienda y demás soluciones habitacionales no estará focalizada en los segmentos de ingresos medios. Habrá errores de inclusión (se financiarán créditos hipotecarios a hogares de ingresos altos) y de exclusión (los hogares con miembros asalariados no registrados, monotributistas, autónomos, no se verán beneficiados con el acceso al crédito hipotecario).
- Mejora de la calidad de vida de la población objetivo: las familias beneficiarias de los créditos podrán adquirir vivienda en barrios con suelo servido, acceso a servicios básicos, infraestructura urbana y a los medios de transporte. Asimismo, contarán con equipamiento comunitario en cantidad y calidad.
- Funcionamiento de los mercados de vivienda, suelo e inmobiliario: dado que la política se combina con políticas de suelo, se mitigarían los efectos de especulación inmobiliaria a los que dan lugar este tipo de programas. Se proveería vivienda a precios asequibles y mejoraría accesibilidad de los hogares beneficiarios a partir de un incremento notable en los créditos.

6.2.3.2.2. Viabilidad administrativa

- Capacidad institucional y de los recursos humanos: dado que la propuesta supone un cambio radical en la gestión de la política de vivienda y que no existen antecedentes locales en este tipo de políticas podría generar dificultades en su implementación, debido a las reformas que supone en el sistema de seguridad social (aumento de aportes que reducen salario neto), derivación de aportes a los nuevos fondos creados y la intervención de los sindicatos en la administración de los recursos.
- Capacidad financiera: de acuerdo a una estimación propia para el sector privado registrado y el sector público nacional se estima que con un aporte del 2% por parte de los empleados los recursos de los fondos ascenderían a \$415,8 millones de pesos constantes de 2004 (\$8.115 millones en 2017)⁷⁷. Si a esto se suman los recursos generados por los municipios a partir de las políticas de intervención en el mercado de suelo, podría afirmarse que no existirían restricciones presupuestarias para financiar esta política.

⁷⁷ Nótese que los recursos serían aún superiores si se contemplaran los aportes del sector público provincial y municipal.

Tabla 7. La implementación del Modelo de sindicatos, con un aporte del trabajador registrado del 2%, generaría recursos por \$415,8 millones de pesos constantes de 2004, un 25% del crédito asignado a los planes de vivienda y hábitat del MIOPyV en 2017 ⁽¹⁾

| Sector privado | | 2015 | 2016 | 2017e |
|---|------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Total masa salarial privada registrada | | 7.932.972.940 | 7.890.989.690 | 7.849.358.181 |
| Aportes del trabajador | 19% | 1.507.264.859 | 1.499.288.041 | 1.491.378.054 |
| Jubilación | 11% | 872.627.023 | 868.008.866 | 863.429.400 |
| PAMI | 3% | 237.989.188 | 236.729.691 | 235.480.745 |
| Obra Social | 3% | 237.989.188 | 236.729.691 | 235.480.745 |
| Fondo de vivienda | 2% | 158.659.459 | 157.819.794 | 156.987.164 |
| Sector público nacional ⁽²⁾ | | 2015 | 2016 | 2017 |
| Gasto en personal ⁽³⁾ | | 12.814.174.805 | 13.098.598.492 | 12.939.456.826 |
| Aportes del trabajador | 19% | 2.434.693.213 | 2.488.733.714 | 2.458.496.797 |
| Jubilación | 11% | 1.409.559.228 | 1.440.845.834 | 1.423.340.251 |
| PAMI | 3% | 384.425.244 | 392.957.955 | 388.183.705 |
| Obra Social | 3% | 384.425.244 | 392.957.955 | 388.183.705 |
| Fondo de vivienda | 2% | 256.283.496 | 261.971.970 | 258.789.137 |

Notas: (1) La serie de masa salarial privada registrada y de gasto en personal se deflactan por el índice de variación salarial de empleo privado registrado total con base 2004=100. En pesos corrientes de 2017 el monto total del fondo de vivienda ascendería a \$8.515 millones. (2) No incluye gasto en personal de provincias y municipios. (3) Se toma gasto devengado en 2015 y 2016 y gasto presupuestado en 2017.

Fuente: elaboración propia con base en OEDE-MTEySS y Sitio del Ciudadano.

6.2.3.2.3. Aceptabilidad política

- Percepción pública de la implementación de programas de vivienda: en términos generales podría creerse que existiría cierta desconfianza de la sociedad respecto de la gestión sindical de los fondos y su ejecución para los desarrollos habitacionales⁷⁸.
- Existencia de actores con poder de veto: la política podría generar ciertas reticencias de los gobiernos provinciales respecto del poder que ganarían los sindicatos en la política de vivienda. Asimismo, la nueva implementación supone una interacción más compleja entre los diversos actores involucrados: Nación, gobiernos provinciales e Institutos Provinciales de la Vivienda, municipios, sindicatos, desarrolladores privados, entre otros.

⁷⁸ Una encuesta realizada a jóvenes sobre percepción de la corrupción de una escala del 1 al 10 sitúa a los sindicatos en séptimo lugar con 7,63 de 10 puntos, luego de la policía, clubes de fútbol, Senado, agrupaciones políticas, Diputados y Poder Judicial (Estévez, 2016).

7. Resumen y recomendaciones de política

Esta sección final presenta un resumen de los principales hallazgos de este informe y provee recomendaciones de política con el objetivo de avanzar en la reducción del déficit habitacional de los hogares de ingresos bajos y medios en Argentina.

Como se abordó en la sección I, el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo creció fuertemente en los últimos años: mientras en 2010 el déficit habitacional total afectaba a 2.899.000 hogares, en 2016 esta cifra habría trepado hasta alcanzar a 3.615.000 hogares, afectando en su mayor parte a los hogares de menores ingresos (60%).

La profundización de esta problemática se debió a la conjunción de múltiples factores que, por un lado, restringieron la oferta de vivienda y, por otro, redujeron su asequibilidad por parte de los grupos de hogares de ingresos bajos y medios. Entre los mismos pueden destacarse: un proceso de crecimiento sostenido de los precios del suelo y, por ende, de la vivienda que se da como resultado de la retención especulativa de la tierra y de un patrón de crecimiento urbano en extensión; y el escaso desarrollo de los créditos hipotecarios que restringe considerablemente la capacidad adquisitiva de los hogares de menores ingresos.

En la sección II se determinó que en el período 2010-2016 se implementaron numerosos programas públicos orientados a resolver los problemas derivados del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, de los cuales la mayor parte estuvieron destinados a la población de menores recursos económicos. Sin embargo, la cantidad de viviendas construidas en el periodo 2010-2015 apenas alcanzó a cubrir un 20% del déficit cuantitativo existente hacia 2010 y las obras de mejoramiento habitacional y de provisión de infraestructura básica fueron muy reducidas dada la fuerte expansión del déficit cualitativo.

En la sección III, IV y V, a partir del estudio de la experiencia internacional y de las principales políticas implementadas en un grupo de países latinoamericanos, se analizó la política de vivienda local en relación al resto del mundo a fin de detectar similitudes y diferencias en los instrumentos utilizados, así como también sus ventajas y desventajas. De esta forma se observó que en Argentina, al igual que se ha evidenciado a nivel mundial y regional, la política de vivienda se encuentra centralizada a nivel nacional: en términos generales, el gobierno nacional está a cargo de la implementación y gestión de los programas de vivienda (con excepción del FONAVI, a cargo de las provincias) mientras que los municipios tienen a su cargo la ejecución del programa. Adicionalmente, ha optado por diversas políticas de subsidio a la oferta de vivienda, focalizadas en los grupos de hogares de menores ingresos,

mientras que ha dejado al mercado la provisión de vivienda para los quintiles de ingresos superiores. Asimismo, ha tendido a implementar los programas de vivienda con políticas de desarrollo urbano de carácter integral a través de la provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario, aunque de manera muy reducida.

Vale mencionar que, en línea con la experiencia mundial, se están estudiando e implementado nuevas políticas que tienen por objeto ampliar los recursos destinados al desarrollo de viviendas a través de una mayor participación del sector privado a través de los denominados Contratos Público-Privados.

En cuanto a los instrumentos implementados se extrae que, en línea con los países de la región, Argentina ha concentrado los esfuerzos públicos en la implementación de programas y líneas de crédito para la construcción de vivienda, adquisición de vivienda nueva o usada, el mejoramiento de unidades, y –en menor medida– la provisión de servicios e infraestructura básica y urbana. No obstante, existen diversos instrumentos y políticas que o han sido escasamente desarrollados a nivel país o nunca se han implementado, a saber: autoconstrucción con asistencia técnica en obra, garantía de alquiler, alquiler subsidiado, alquiler con opción a compra, proyectos de zonificación inclusiva, instrumentos de captura de plusvalor, entre otros.

Finalmente, en la sección VI se analizaron un grupo de políticas públicas para tratar el déficit habitacional, por un lado, de los sectores de bajos ingresos y, por otro, de los sectores medios.

En primer lugar, se determinó que toda política habitacional y de financiamiento de la vivienda debe contemplar necesariamente la intervención y regulación del mercado del suelo a fin de reducir la especulación inmobiliaria, ampliar la oferta de suelo urbano y reducir los precios del suelo y de la vivienda. En este sentido, se propone diseñar una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo a nivel nacional y fomentar la adhesión de las provincias a la misma así como también el diseño específico de legislaciones provinciales que incluyan regulaciones del uso del suelo que flexibilicen las exigencias de lotes mínimos y que contengan instrumentos de captura de plusvalor, según las particularidades de cada jurisdicción. Una vez en vigencia estas normativas, los municipios deberían implementar instrumentos de captura de plusvalor, en particular aquellos vinculados al desarrollo de bancos de tierras y a la contribución por mejoras, los cuales deberían ir acompañados con políticas que penalicen la tenencia de predios baldíos. De esta forma, se incrementaría la oferta de suelo servido evitando el desplazamiento de la población hacia la periferia y/o zonas desprovistas de servicios e infraestructura básica.

En segundo lugar, se determinó que a fin de mejorar la focalización de las políticas públicas y evitar errores de inclusión y exclusión de beneficiarios se torna necesario implementar una base de datos

unificada para la identificación de hogares con déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Específicamente se propone conformar bases a nivel municipal en una primera instancia, a partir de la inscripción voluntaria de los hogares con déficit habitacional, y en una segunda instancia, a través de un relevamiento más exhaustivo en los barrios carenciados y en las villas y asentamientos precarios. De esta forma, a partir de esta política se podría captar a los hogares de ingresos medios con mayor acceso a la información, por un lado, y a los sectores de ingresos bajos y en situación de vulnerabilidad, por otro. Luego esta base se cruzaría a nivel provincial y nacional con la intervención de diversos organismos como ANSES.

En tercer lugar, una vez resueltos los problemas del mercado del suelo y de focalización, se procede a analizar las políticas más adecuadas para tratar a los grupos de hogares de ingresos bajos y medios. Para ello se utilizó el marco conceptual elaborado por Pritchett (2005) en el cual se evalúan alternativas de políticas públicas de acuerdo a tres dimensiones: solidez técnica, viabilidad administrativa y aceptabilidad política. Para determinar la solidez técnica se evaluaron tres variables: la focalización en la población objetivo, el impacto en la calidad de vida de la población objetivo y la resolución de problemas de los mercados de suelo, vivienda y crediticio. La viabilidad administrativa se analizó a partir de la capacidad institucional y de los recursos humanos para implementar y gestionar las políticas así como la capacidad financiera del sector público. Por último, la aceptabilidad política se evaluó a partir de la percepción pública y de la existencia de actores con poder de veto.

En el caso de los hogares de bajos ingresos se analizaron tres alternativas: el status quo (políticas vigentes en 2010-2016), la provisión pública de vivienda y hábitat, y la zonificación inclusiva.

Como se estudió, el status quo ha mostrado una ineficaz e ineficiente solidez técnica materializada en una baja cobertura y una escasa reducción del déficit habitacional; en un agravamiento de la segregación espacial y desplazamiento de la población de bajos ingresos hacia la periferia urbana desprovista de servicios e infraestructura y alejada del centro; y en una profundización de la problemática de acceso al suelo y escasa injerencia en la dinamización del mercado crediticio.

La propuesta de provisión pública de vivienda y hábitat de manera centralizada a través de una única línea de acción, combinada con intervención en el mercado del suelo y la implementación de base de beneficiarios, da cuenta de una mayor solidez técnica debido a la mayor focalización, a su favorable impacto en la calidad de vida de la población objetivo a partir de intervenciones integrales, a la mejora de los mercados de vivienda y suelo al ampliarse la oferta de ambos inmuebles, y al menor despilfarro de recursos y solapamiento de actividades. Asimismo, esta propuesta es viable administrativamente, ya que se cuenta con la capacidad institucional y los recursos físicos, humanos y financieros para

implementarla; y aceptable políticamente tanto por la sociedad civil como por los diversos actores políticos. No obstante, en el caso de las políticas de reurbanización podrían existir impedimentos y bloqueos derivados del poder de *lobby* de actores vinculados a los negocios inmobiliarios.

Por su parte, la propuesta de zonificación inclusiva para hogares de bajos ingresos, si bien mejora la focalización y aumenta la oferta de vivienda y soluciones habitacional, con mayor participación de financiamiento privado, parecería tener una menor solidez técnica debido a los efectos no intencionados sobre la calidad de vida en la población de bajos recursos, en particular aquellos asociados a la distancia respecto del lugar de trabajo de los miembros del hogar, el costo de vida del barrio, existencia de segregación socio-cultural entre familias, etc. Adicionalmente, la aceptabilidad política podría verse afectada debido al mayor poder de negociación de los desarrolladores privados respecto de los municipios para sortear excepciones a las regulaciones existentes y exigir mayores beneficios para el desarrollo de los emprendimientos, generando fuertes costos públicos.

Es por lo expuesto que la política más adecuada para tratar la problemática habitacional de los hogares de menores ingresos es la de provisión pública de vivienda y hábitat.

Tabla 8. La política pública recomendada para los hogares de ingresos bajos es la de intervención en el mercado del suelo, provisión pública de vivienda social y urbanización de villas y asentamientos informales

| Políticas | Marco teórico | Solidez técnica | Viabilidad administrativa | Aceptabilidad política |
|---|---------------|--|--|---|
| | | Focalización Mejora de la calidad de vida Funcionamiento de los mercados | Capacidad institucional y de los RR. HH. Capacidad financiera | Percepción pública Existencia de actores con poder de veto |
| 1. Status quo (2010-2016) | | - | ++ | ++ |
| 2. Intervención en el mercado de suelo, provisión pública de vivienda y urbanización de villas y asentamientos informales | | ++ | +++ | + |
| 3. Intervención en el mercado de suelo y zonificación inclusiva | | + | + | + |

Fuente: elaboración propia.

En el caso de los hogares de ingresos medios se analizaron también 3 alternativas: el status quo (políticas vigentes en 2010-2016), la extensión de ProCreAr a hogares con ingresos medios no formales combinados con zonificación inclusiva, y el modelo de sindicatos.

Como se analizó, el status quo ha mostrado que fueron escasas las políticas destinadas a satisfacer la demanda habitacional de la población de ingresos medios a la vez que el mal funcionamiento del mercado crediticio desplazó a este grupo poblacional al mercado de alquileres.

La propuesta de ampliación de ProCreAr a hogares con ingresos netos formales de entre 1,5 y 2 SMVyM y a los hogares con ingresos netos informales de entre 1,5 y 4 SMVyM combinada con zonificación inclusiva, tendría una buena solidez técnica ya que ampliaría la cobertura de la población objetivo, mejoraría la calidad de vida de la población y el funcionamiento de los mercados de suelo, vivienda y crédito. Asimismo, es viable administrativamente ya que existe una importante capacidad institucional desarrollada con el antecedente del primer ProCreAr y cuenta con los recursos humanos y financieros, en calidad y cantidad, para desarrollarse. En cuanto a su aceptabilidad política contaría con un importante aval de la sociedad civil, dado el peso de los sectores medios en la población (43%), aunque podrían existir problemas no intencionados derivados de la capacidad de negociación de los desarrolladores privados para la implementación de la zonificación inclusiva.

Por su parte, la propuesta de modelo de sindicatos tendría una menor solidez técnica respecto de las demás alternativas ya que se financiarían viviendas y soluciones habitacionales únicamente de los hogares con trabajos formales. Además, podría resultar inviable administrativamente ya que no existen antecedentes de implementación de este tipo de políticas a nivel nacional y generaría mayor complejidad en la gestión de los recursos de la seguridad social. Adicionalmente, podría no ser aceptable políticamente, por un lado, la sociedad civil percibe que existe corrupción en los sindicatos y, por otro, se le otorgaría mayor poder a los sindicatos, generando mayor complejidad a la interacción entre actores involucrados en la política de vivienda.

Es por lo expuesto que la política más adecuada para tratar la problemática habitacional de los hogares de ingresos medios es la de ampliación de ProCreAr a hogares con ingresos informales y la extensión a hogares con ingresos formales entre 1,5 y 4 SMVyM complementada con proyectos de zonificación inclusiva a fin de aumentar el financiamiento privado.

Tabla 9. La política pública recomendada para los hogares de ingresos medios es la de intervención en el mercado de suelo y ampliación del Procrear combinada con zonificación inclusiva

| Políticas | Marco teórico | Solidez técnica | Viabilidad administrativa | Aceptabilidad política |
|---|---------------|--|--|---|
| | | Focalización Mejora de la calidad de vida Funcionamiento de los mercados | Capacidad institucional y de los RR. HH. Capacidad financiera | Percepción pública Existencia de actores con poder de veto |
| 1. Status quo (2010-2016) | | - | ++ | ++ |
| 2. Intervención en el mercado de suelo, ampliación de Procrear combinado con zonificación inclusiva | | +++ | ++ | + |
| 3. Intervención en el mercado de suelo y Modelo de sindicatos | | ++ | + | - |

Fuente: elaboración propia.

8. Bibliografía consultada

- ADB (2009). Low-income housing policies: lessons from international experience.
- Arriagada Luco, C. (2003). América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Proyecto Regional de Población, CELADE-UNFPA. División de Población-Serie Desarrollo nro. 45. Santiago de Chile.
- Barbosa (2002). A experiênciã da área de desenvolvimento social no período 1996-2002. Projetos Multissetoriais Integrados. BNDES.
- Bonduki, N. (2011). La nueva política nacional de vivienda en Brasil: Desafíos y limitaciones. Revista de Ingeniería. Universidad de los Andes. Bogotá D.C., Colombia. rev.ing. ISSN. 0121-4993. Julio - diciembre de 2011, pp. 88-94.
- Calavita, N. y Mallach, A. (2009). Vivienda inclusiva, incentivos y recaptura del valor del suelo, Lincoln Institute of Land Policy.
- Canestraro, M. L. (2016). Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015). Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía, N° 20 julio-diciembre 2016, pp. 57-74.
- CELS (2013). Vivienda adecuada y déficit habitacional Intervenciones complejas y necesarias.
- CIGES (2012). Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales.
- CIPUV (2012). Consideraciones acerca del acceso a los mercados formales de vivienda en Argentina.
- CIPUV (2015). Vivienda Asequible en el Cono Sur de América Latina. Taller de Trabajo Hábitat y Vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cristini, M.; Moya, R. y Bermúdez, G. (2011). Argentina's Housing Market in the 2000s. IDB working papers series No. IDB-WP-262.
- Dorna G. y Schijman A. (2012). From Vulnerable Mountaineers to Safe Climbers. Safety ropes for the impoverished middle class in Argentina. MPA/ID, Harvard.
- Duarte, J. y Bauer, L. (2014). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina.
- Estévez, A. (2016). Encuesta de percepción de los jóvenes argentinos sobre la corrupción y el comportamiento ciudadano. Buenos Aires, Argentina. UBA.

- Ferguson, B., Smets, P., Finance for incremental housing; current status and prospects for expansion, Habitat International (2009), doi:10.1016/j.habitatint.2009.11.008
- Galiani, S. y Schargrodsy, E. (2010). Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling. Universidad Torcuato Di Tella.
- Goytia, C. (2016). Informality, land markets and land use regulation in Latin America. Lincoln Institute of Land Policy.
- Goytia, C. y Smolka, M. (2015). Urban Land Markets (forthcoming Wiley Enciclopedia of Urban and Regional Studies).
- IERAL (2011). Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina.
- INDEC (2013). Proyecciones provinciales de población por sexo y grupo de edad 2010-2014.
- MECON (2011). Regionalización: nota metodológica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Observatorio social (2013). Una deuda pendiente. La problemática del déficit habitacional. UCA.
- OECD (2015), OECD Urban Policy Reviews: Mexico – Transforming Urban Policy and Housing Finance, OECD Publishing, Paris.
- Pritchett, L. (2005). The political economy of targeted safety nets. World Bank, Social Protection Discussion Papers 501.
- Pugliese, L. (2013). El ProCreAr pone a prueba los instrumentos de la ley de hábitat. Recuperado diciembre de 2013 de <http://metropolitana.org.ar/idm/el-procrear-pone-aprueba-los-instrumentos-de-la-ley-de-habitat/>
- Rodríguez Daneri, M. E. (2014). Crecimiento urbano y acceso al suelo: implicaciones del Programa Crédito Argentino del Bicentenario en La Plata. Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Rodolfo, M. B. (2007). Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos.
- Smolka, M. (2015). Value capture: the Latin American toolbox. Lincoln Institute of Land Policy.

- Smolka, M. y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. Revista eure. Vol XXIX, N° 88, pp. 55-87, Santiago de Chile.
- Smolka, M. y Biderman, C. (2011). Vivienda informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy.
- Techo (2016). Relevamiento de asentamientos informales. Año 2016.
- Tella, G. y Muñoz, M. (2015). Cómo abordar el déficit habitacional: estrategias y acciones para la definición de una política nacional. Área de Pensamiento Estratégico. Cámara Argentina de la Construcción.

Páginas web consultadas

- Banco Central de la República Argentina (BCRA). Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/>
- Cuenta de Inversión – Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>
- Dirección de Estadísticas de la CABA. Disponible en: <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/>
- Encuesta Permanente de Hogares. Disponible en: <http://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>
- Housing Finance Information Network (HOFINET). Disponible en: www.hofinet.org/
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Disponible en: <http://www.indec.gob.ar>
- Ministerio de Ciudades: <http://www.ciudades.gov.br/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo: <http://www.minvu.cl>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: <http://www.mvotma.gub.uy/>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda: <http://www.mininterior.gov.ar/inicio/index.php>
- Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE-MTEySS). Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/oede/?id_seccion=59
- Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>
- Palacio do Plan Alto de Brasil: <http://www.planalto.gov.br/>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: <http://www.gob.mx/sedatu>

9. Anexo

9.1. Estimación del déficit cuantitativo y cualitativo en 2016

Para la estimación del déficit cuantitativo a nivel nacional se utilizan los datos provistos por los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas realizados en 2001 y 2010 referidos al total nacional de viviendas habitables (casas, departamentos, piezas de inquilinato y piezas de hotel) y a la cantidad de hogares.

A la hora de estimar el total de viviendas habitables existentes en 2016 se utiliza la variación acumulativa anual intercensal 2001-2010 ajustada por la evolución del Indicador Sintético de Actividad de la Construcción (ISAC) bloque “edificios para vivienda”, elaborado por el INDEC, durante el mismo periodo.

En cuanto a la estimación de cantidad de hogares en 2016 este dato se obtiene a partir de las proyecciones de población elaboradas por el INDEC para 2016 y este valor se divide por el tamaño medio de los hogares del año 2010.

Una vez obtenidos estos dos valores por diferencia se estima la cantidad de hogares con déficit cuantitativo de viviendas.

Respecto del déficit cualitativo de los hogares del país para su estimación se utiliza la información provista por la Encuesta Permanente de Hogares⁷⁹ (EPH) 2010 y 2016 (más específicamente, se toma 2T10, 3T10, 4T10, 1T16 y 2T16). Se utiliza la variable iv1 que da cuenta del tipo de vivienda en el que habitan los hogares relevados por la EPH, siendo “casa” y “departamento” las variables que presentan valores muestrales considerablemente superiores a 100 y, por tanto, susceptibles de dar valores relevantes una vez que se aplican los expansores de la encuesta (variable pondera) y de obtener valores cercanos a los del total poblacional, es decir del total de hogares urbanos del país.

A la hora de definir el déficit cualitativo se construyen cuatro variables a partir de la información mencionada: casa tipo A, casa tipo B, departamento tipo A y departamento tipo B. Se define como viviendas tipo A aquellas que cumplen con las siguientes condiciones: los pisos interiores son principalmente de mosaico, baldosa, madera, cerámica, alfombra o de cemento, ladrillo fijo; el agua es

⁷⁹ Cabe señalar que la EPH es una encuesta continua de carácter trimestral. El relevamiento se efectúa en los principales 31 aglomerados urbanos del país, los cuales representan aproximadamente un 70% de la población urbana del país.

de red pública (agua corriente); y el baño tiene inodoro con botón, mochila, cadena y arrastre de agua. Por defecto se define como viviendas tipo B aquellas en las que los pisos interiores son de ladrillo o tierra u otros materiales inadecuados; que no acceden a la red pública de agua y que tienen un baño con inodoro sin botón o cadena y el arrastre de agua es con balde o poseen letrina.

A continuación se expone un cuadro resumen con las estimaciones realizadas⁸⁰.

Cuadro resumen. Estimación de déficit cuantitativo y cualitativo en Argentina. Año 2016

| | 2001 | 2010* | Crecimiento intercensal anual promedio 2001/10 | 2016* | Crecimiento anual promedio 2010/16 |
|---|-------------------|-------------------|--|-------------------|------------------------------------|
| Hogares | 10.073.625 | 12.171.675 | 2,1% | 13.209.202 | 1,4% |
| Viviendas habitables | 9.204.711 | 10.917.225 | 1,9% | 11.659.758 | 1,1% |
| Casas tipo A y B | 7.528.573 | 8.930.534 | 1,9% | | |
| Departamentos | 1.579.569 | 1.896.124 | 2,1% | | |
| Pieza inquilinato | 72.291 | 67.765 | -0,7% | | |
| Pieza hotel | 24.278 | 22.802 | -0,7% | | |
| Viviendas recuperables | 1.576.471 | 1.644.861 | 0,5% | | |
| Casas tipo B | 1.479.902 | 1.390.026 | -0,7% | | |
| Departamentos tipo B | s/d | 164.268 | s/d | | |
| Pieza inquilinato | 72.291 | 67.765 | -0,7% | | |
| Pieza hotel | 24.278 | 22.802 | -0,7% | | |
| Viviendas irrecuperables | 507.950 | 400.282 | -2,6% | | |
| Rancho | 217.281 | 174.920 | -2,4% | | |
| Casilla | 266.322 | 202.310 | -3,0% | | |
| Local no construido para hab. | 20.492 | 18.370 | -1,2% | | |
| Vivienda móvil | 3.855 | 4.682 | 2,2% | | |
| Situación habitacional de los hogares | | | | | |
| Déficit cuantitativo | 868.914 | 1.254.450 | 4,2% | 1.549.444 | 3,6% |
| Déficit cualitativo | 1.576.471 | 1.644.861 | 0,5% | 2.065.846 | 3,9% |
| Total hogares con déficit habitacional | 2.445.385 | 2.899.311 | 1,9% | 3.615.291 | 3,7% |

* Dato estimado.

Fuente: elaboración propia con base en CNPhy V 2001 y 2010, EPH 2010 y 2016 e INDEC.

⁸⁰ Cabe señalar que estas estimaciones se encuentran en línea con aquellas expuestas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda perteneciente al MIOPyV. Dicho organismo daba cuenta de 1.250.000 hogares con déficit cuantitativo y de 1.510.000 hogares con déficit cualitativo en 2010. Por su parte, en 2016 exponían que estos guarismos ascendían a 1.600.000 y 2.200.000 hogares, respectivamente.

9.2. Estimación del déficit cualitativo ampliado con base en EPH

A continuación se expondrán las principales definiciones adoptadas para el armado de cada variable estimada con base en la información brindada por la Encuesta Permanente de Hogares.

- Viviendas aptas: esta variable contempla las casas y departamentos que cumplen con determinadas condiciones materiales, a saber: cuenta con pisos interiores de mosaico, baldosa, madera, cerámica, alfombra, cemento o ladrillo; la cubierta exterior del techo es de membrana, cubierta asfáltica, baldosa, losa sin cubierta, pizarra o teja; y el techo tiene cielorraso.
- Viviendas no aptas: esta variable incluye las casas y departamentos que tienen alguna de las siguientes condiciones materiales: cuenta con pisos interiores de ladrillo suelto, tierra o de otros materiales diferentes a las viviendas tipo A; la cubierta exterior del techo es de chapa de metal sin cubierta, chapa de fibrocemento, chapa de plástico, chapa de cartón, caña, paja con barro, o de otros materiales no comprendidos en las viviendas tipo A; o el techo no tiene cielorraso.
- Viviendas con déficit de materiales: esta variable se construye contemplando a las viviendas que cuentan con alguna de las siguientes características: tienen pisos interiores de ladrillo suelto, tierra o de otros materiales; la cubierta exterior del techo es de chapa de metal sin cubierta, chapa de fibrocemento, chapa de plástico, chapa de cartón, caña, paja con barro o el techo no tiene cielorraso.
- Viviendas con déficit de infraestructura: esta variable se construye contemplando a las viviendas que cumplen con alguna de las siguientes características: no tienen agua por cañería dentro de la vivienda, el agua no proviene de la red pública (agua corriente), no tienen baño o en caso de tenerlo éste se ubica fuera de la vivienda, el baño no tiene inodoro con botón, mochila o cadena y arrastre de agua o no cuenta con desagüe cloacal.
- Viviendas con algún tipo de déficit cualitativo: esta variable contempla a aquellas viviendas que padecen o solo déficit de materiales o solo déficit de infraestructura o ambos conjuntamente.
- Viviendas con ambos tipos de déficit cualitativo: esta variable contempla a aquellas viviendas que tienen tanto déficit de materiales como de infraestructura.

9.3. Índice de precios de venta y de alquiler

El índice de precios de venta por m² se construye a partir de información de Reporte Inmobiliario para el periodo 2008-2015 para los principales aglomerados urbanos del país y con información de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA para dicha ciudad. Luego estos valores son

ponderados por el stock (estimado) de viviendas en 2016 por provincia. Esto último se estima suponiendo igual variación anual promedio del periodo intercensal 2001-2010. Respecto del índice de precios de alquiler se utilizan los datos provistos por el GCABA para departamentos de 70m² para el periodo 2006-2015.

9.4. Indicador de asequibilidad por región y según quintiles de ingresos

Para la elaboración de este indicador se utilizaron datos tanto de fuentes privadas como públicas.

En cuanto a los precios en dólares por metro cuadrado por provincia, se utilizó información de Reporte Inmobiliario para el año 2015 para las principales ciudades de cada provincia y de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la CABA para el mes de abril de 2016. Para las estimaciones se supuso que entre 2015 y el segundo trimestre de 2016 (2T16) no variaron los precios en dólares del m². Además, se utilizó el Tipo de Cambio Nominal (TCN) publicado por el BCRA para la conversión en pesos de los precios en dólares del m² de vivienda.

En los casos en que no se reportaba datos para la provincia, como sucedió con Formosa y Tierra del Fuego, se procedió a construir el precio mediante promedio simple de las demás ciudades asociadas a la región correspondiente. En los casos en que la provincia contaba con información de dos o más ciudades, como ocurrió con Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Chubut, se procedió a elaborar un promedio simple con los valores de cada ciudad.

Respecto de la información de ingresos de los hogares se utilizó los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el 2T16. En particular, la variable considerada fue la de ingresos totales familiares y se procedió a promediar y ponderar estos valores por la cantidad de hogares representativos y se los agrupó por las regiones definidas. Asimismo, se estimaron los ingresos totales familiares por quintiles de ingresos.

Para la aglomeración a nivel región, se tomó la clasificación elaborada por la Dirección de Análisis e Información Regional y la Dirección de Análisis e Información Sectorial ambas pertenecientes a la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación (2011). De esta forma la “Región Centro” quedó conformada por las ciudades comprendidas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos; la “Región Patagonia” por aquellas localizadas en Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa; la “Región Cuyo” por aquellas comprendidas en Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja; la “Región del Noroeste Argentino (NOA)” por las

ciudades situadas en Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Salta y Jujuy; y por último, la “Región Noreste Argentino (NEA)” por las ciudades aglutinadas en las provincias de Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes. En el caso de la CABA se decidió separarla de la Región Centro dadas las dispersiones de precios, en particular los precios y los ingresos totales familiares registrados en CABA son, respectivamente, un 65% y 52% superiores a los de la región.

Asimismo, para ponderar los precios e ingresos totales familiares de cada provincia y elaborar los vectores de precios e ingresos a nivel región se utilizaron las proyecciones de población por provincia para el año 2016 elaboradas por el INDEC (2013).

Por último, el indicador se elaboró considerando un escenario en el que el hogar destinase el 30% de sus ingresos totales a la adquisición de un metro cuadrado. De esta forma se determinó con el 30% de los ingresos totales del hogar obtenidos en un mes cuántos metros cuadrados podría adquirir, para luego determinar cuántos años serían necesarios para adquirir una vivienda de referencia de 50 m², bajo el supuesto de que la relación salario/precio del m² no variase considerablemente a lo largo del periodo.

A continuación se exponen un cuadro a nivel provincia y región con los resultados:

Cuadro resumen. Estimación de años necesarios para adquirir una unidad de vivienda de 50 m²

| Provincias / Región | Proyección población 2016 | Ponderador provincial dentro de región | Ingresos totales familiares | | | | | Cantidad de meses necesarios para comprar unidad de 50 m ² destinando 30% del W (por quintiles) | | | | | Cantidad de años necesarios para comprar unidad de 50 m ² destinando 30% del W (por quintiles) | | | | | | | |
|---------------------|---------------------------|--|-----------------------------|-------|-------|--------|--------|--|-------|-------|-----|-----|---|-----|-------|----|----|----|----|----|
| | | | Total | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Total | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Total | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Buenos Aires | 16.841.135 | 67% | 15.260 | 4.788 | 9.133 | 12.907 | 18.917 | 35.093 | 265 | 844 | 443 | 313 | 214 | 115 | 22 | 70 | 37 | 26 | 18 | 10 |
| CABA | 3.059.122 | 100% | 23.098 | 5.114 | 9.114 | 13.234 | 19.170 | 44.166 | 255 | 1.150 | 645 | 444 | 307 | 133 | 21 | 96 | 54 | 37 | 26 | 11 |
| Catamarca | 400.678 | 8% | 16.266 | 4.711 | 9.081 | 13.055 | 19.437 | 32.841 | 134 | 462 | 240 | 167 | 112 | 66 | 11 | 39 | 20 | 14 | 9 | 6 |
| Chaco | 1.155.723 | 29% | 12.236 | 4.788 | 8.810 | 13.018 | 18.520 | 31.255 | 192 | 492 | 267 | 181 | 127 | 75 | 16 | 41 | 22 | 15 | 11 | 6 |
| Chubut | 577.466 | 21% | 21.665 | 4.882 | 8.986 | 13.050 | 18.772 | 36.584 | 136 | 604 | 328 | 226 | 157 | 81 | 11 | 50 | 27 | 19 | 13 | 7 |
| Córdoba | 3.606.540 | 14% | 15.622 | 4.565 | 9.036 | 12.847 | 19.021 | 33.970 | 160 | 548 | 277 | 195 | 132 | 74 | 13 | 46 | 23 | 16 | 11 | 6 |
| Corrientes | 1.080.655 | 27% | 11.668 | 4.466 | 8.833 | 12.830 | 18.604 | 32.561 | 232 | 606 | 306 | 211 | 145 | 83 | 19 | 50 | 26 | 18 | 12 | 7 |
| Entre Ríos | 1.334.489 | 5% | 14.286 | 4.993 | 9.143 | 12.959 | 18.838 | 33.643 | 178 | 510 | 278 | 196 | 135 | 76 | 15 | 42 | 23 | 16 | 11 | 6 |
| Formosa | 584.614 | 15% | 13.187 | 4.776 | 8.869 | 12.790 | 18.568 | 33.928 | 186 | 514 | 277 | 192 | 132 | 72 | 16 | 43 | 23 | 16 | 11 | 6 |
| Jujuy | 736.542 | 15% | 14.870 | 4.842 | 9.042 | 12.851 | 18.684 | 31.336 | 122 | 375 | 201 | 141 | 97 | 58 | 10 | 31 | 17 | 12 | 8 | 5 |
| La Pampa | 346.191 | 13% | 14.585 | 4.973 | 8.986 | 13.360 | 18.605 | 32.206 | 154 | 453 | 251 | 169 | 121 | 70 | 13 | 38 | 21 | 14 | 10 | 6 |
| La Rioja | 372.879 | 11% | 13.552 | 5.079 | 8.723 | 12.544 | 18.475 | 28.410 | 185 | 493 | 287 | 199 | 135 | 88 | 15 | 41 | 24 | 17 | 11 | 7 |
| Mendoza | 1.907.045 | 54% | 15.482 | 5.024 | 9.033 | 12.881 | 18.729 | 33.648 | 172 | 531 | 295 | 207 | 142 | 79 | 14 | 44 | 25 | 17 | 12 | 7 |
| Misiones | 1.204.182 | 30% | 15.658 | 5.074 | 8.963 | 12.522 | 18.579 | 37.969 | 147 | 454 | 257 | 184 | 124 | 61 | 12 | 38 | 21 | 15 | 10 | 5 |
| Neuquén | 628.897 | 23% | 16.349 | 4.834 | 8.792 | 12.952 | 18.456 | 33.429 | 179 | 607 | 334 | 227 | 159 | 88 | 15 | 51 | 28 | 19 | 13 | 7 |
| Río Negro | 708.799 | 26% | 14.323 | 5.236 | 8.973 | 12.917 | 18.926 | 33.016 | 226 | 618 | 361 | 251 | 171 | 98 | 19 | 52 | 30 | 21 | 14 | 8 |
| Salta | 1.351.878 | 27% | 16.046 | 4.873 | 9.009 | 13.002 | 18.698 | 36.186 | 154 | 508 | 275 | 190 | 132 | 68 | 13 | 42 | 23 | 16 | 11 | 6 |
| San Juan | 747.488 | 21% | 16.990 | 4.991 | 8.931 | 12.737 | 18.591 | 43.899 | 147 | 502 | 281 | 197 | 135 | 57 | 12 | 42 | 23 | 16 | 11 | 5 |
| San Luis | 482.796 | 14% | 16.649 | 5.172 | 9.045 | 13.061 | 18.873 | 31.445 | 155 | 499 | 285 | 198 | 137 | 82 | 13 | 42 | 24 | 16 | 11 | 7 |
| Santa Cruz | 329.499 | 12% | 26.084 | 4.905 | 8.926 | 13.156 | 18.976 | 39.930 | 109 | 578 | 317 | 215 | 149 | 71 | 9 | 48 | 26 | 18 | 12 | 6 |
| Santa Fe | 3.425.656 | 14% | 15.049 | 4.747 | 8.957 | 12.894 | 19.003 | 35.440 | 184 | 585 | 310 | 215 | 146 | 78 | 15 | 49 | 26 | 18 | 12 | 7 |
| S. del Estero | 938.109 | 19% | 11.881 | 5.040 | 9.043 | 13.003 | 18.806 | 27.892 | 213 | 501 | 279 | 194 | 134 | 91 | 18 | 42 | 23 | 16 | 11 | 8 |
| T. del Fuego | 156.509 | 6% | 18.601 | 4.966 | 8.933 | 13.087 | 18.747 | 35.033 | 153 | 572 | 318 | 217 | 152 | 81 | 13 | 48 | 27 | 18 | 13 | 7 |
| Tucumán | 1.613.476 | 32% | 15.161 | 4.765 | 9.073 | 12.825 | 19.321 | 34.809 | 154 | 489 | 257 | 182 | 121 | 67 | 13 | 41 | 21 | 15 | 10 | 6 |
| Total país | 43.590.368 | 100% | 17.438 | 4.760 | 9.065 | 12.912 | 18.835 | 38.066 | 156 | 572 | 300 | 211 | 144 | 71 | 13 | 48 | 25 | 18 | 12 | 6 |
| CABA | 3.059.122 | 100% | 23.098 | 5.114 | 9.114 | 13.234 | 19.170 | 44.166 | 255 | 1.150 | 645 | 444 | 307 | 133 | 21 | 96 | 54 | 37 | 26 | 11 |
| Centro | 25.207.820 | 100% | 15.232 | 4.762 | 9.096 | 12.899 | 18.939 | 34.903 | 234 | 749 | 392 | 277 | 189 | 102 | 20 | 62 | 33 | 23 | 16 | 9 |
| Patagonia | 2.747.361 | 100% | 18.017 | 4.982 | 8.928 | 13.047 | 18.742 | 34.702 | 169 | 584 | 326 | 223 | 155 | 84 | 14 | 49 | 27 | 19 | 13 | 7 |
| Cuyo | 3.510.208 | 100% | 15.758 | 5.044 | 8.980 | 12.839 | 18.692 | 34.971 | 166 | 516 | 290 | 203 | 139 | 76 | 14 | 43 | 24 | 17 | 12 | 6 |
| NOA | 5.040.683 | 100% | 14.833 | 4.852 | 9.046 | 12.928 | 18.974 | 33.227 | 159 | 478 | 256 | 179 | 122 | 70 | 13 | 40 | 21 | 15 | 10 | 6 |
| NEA | 4.025.174 | 100% | 13.245 | 4.785 | 8.871 | 12.786 | 18.567 | 34.003 | 189 | 514 | 276 | 191 | 132 | 73 | 16 | 43 | 23 | 16 | 11 | 6 |

Fuente: elaboración propia con base en EPH, Dir. General de Estadísticas y Censos de GCABA, Reporte Inmobiliario, INDEC y BCRA.

9.5. Políticas públicas de vivienda en Argentina 2010-2016

| Programas/Características de los programas | Población objetivo | Líneas de acción | Instrumentos | Normativa | Vigencia desde: |
|--|--|---|--|---|-----------------|
| Programa Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) | Hogares con recursos insuficientes. | Compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. | Subsidio estatal, crédito subsidiado. | Ley 24.464 de 1995 | 1995 |
| PROSOFA III | Pequeñas localidades urbanas, aglomerados rurales y/o colonias agrícolas en las 9 Provincias del Norte Argentino con NBI. | Infraestructura y equipamiento; fortalecimiento de capital social y humano. | Subsidio estatal financiado con préstamo FONPLATA. | Decreto 709/2015 | 1995 |
| PROMEBA IV | Hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población que residen en villas y asentamientos irregulares. | Legalización de la tenencia de la tierra; provisión de infraestructura, saneamiento ambiental y equipamiento social; desarrollo comunitario. | Subsidio estatal financiado con préstamo BID. | Decreto 1466/2015 | 1997 |
| PROPASA | Población radicada en asentamientos o localidades rurales; ámbitos dispersos del medio rural; barrios o áreas periféricas de pueblos o ciudades no cubiertos por sistemas institucionales; escuelas y zonas de influencia. | Construcción y mejoramiento; recuperación de servicios e infraestructuras existentes; mitigación de efectos por contingencias. | Subsidio estatal. | Res. 458/99 | 1999 |
| Programa de Viviendas Cáritas | Hogares con ingresos debajo del nivel de indigencia y las comunidades afectadas por el desempleo y la marginalidad. | Autoconstrucción de vivienda y capacitación en obra. | Subsidio estatal (ANR). | Convenio interinstitucional. | 2004 |
| Programa Federal de Integración Sociocomunitario | Hogares con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad así como asociaciones cooperativas en similares circunstancias. | Construcción de viviendas; mejoramiento de viviendas y del hábitat urbano, obras de infraestructura; equipamiento comunitario. | Subsidio estatal (ANR). | Res.: 1270/2008, 16/2016, 671/2016 | 2008-2017 |
| Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno | Hogares de escasos recursos económicos, con necesidad de vivienda nueva o urgente mejoramiento, residentes en zonas urbanas o rurales, sin capacidad de acceso a una vivienda en el mercado formal. | Construcción de viviendas nuevas; mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias. | Subsidio estatal (ANR), crédito subsidiado. | Res.: 428/2009, 244/2016, 647/2016, 116/2016, 671/2016 | 2009-2017 |
| Programa Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios | Hogares que habitan en villas y asentamientos irregulares. | Construcción de viviendas; mejoramiento de viviendas y del hábitat urbano, obras de infraestructura; finalización de obras del "Subprograma Federal de Villas y Asentamientos Precarios". | Subsidio estatal. | Res.: 1012/2009, 647/2016, 671/2016; Dis. N° 23/2013. | 2009-2017 |
| Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica II | Hogares con NBI y los grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad, ubicados en pequeñas poblaciones, parajes, áreas rurales o comunidades aborígenes. | Construcción de viviendas; mejoramiento de viviendas; equipamiento comunitario y mejoramiento del hábitat, obras de infraestructura. | Subsidio estatal (ANR). | Res.: 15/09 y 671/2016. | 2009-2017 |
| Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas - Mejor Vivir II | Hogares que habitan una vivienda (con título de propiedad) que por sus características requiera obras de completamiento, ampliación y/o refacción. | Mejoramiento de unidades de vivienda. | Subsidio estatal. | Res.: 1030/2010, 647/2016, 647/2016, 116/2016, 671/2016 | 2010-2017 |
| Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales | Pobladores originarios y pequeños productores rurales con altos niveles de NBI, radicados en ámbitos dispersos del medio rural; asentamientos o localidades rurales o subrurales; barrios periféricos de los pueblos. | Construcción de viviendas; ampliación y mejoramiento de viviendas recuperables; obras de infraestructura rural y provisión de equipamiento productivo. | Subsidio estatal (ANR). | Res. 993/2010 | 2010-2017 |
| ProCreAr | Hogares con ingresos formales entre 2 y 4 SM VyM, sujetos de crédito de la banca formal. | Adquisición de vivienda nueva o usada con destino vivienda única, familiar y de ocupación permanente. | Créditos hipotecario subsidiado + Subsidio estatal + Ahorro de las | Decreto 902/2012 | 2012 |
| Programas de crédito BNA: Nación Casa Propia | Persona en actividad laboral (en relación de dependencia o contratados y autónomos y monotributistas), jubilada y/o pensionada. | Adquisición o cambio de vivienda única, familiar y de ocupación permanente. | Crédito hipotecario a tasa bonificada | - | s/d |
| Programas de crédito BAPRO: Público general | Cientes o público en general, titulares de algún producto o servicio del BAPRO con una antigüedad mínima de un año. | Adquisición o construcción de una vivienda única y permanente familiar, o compra de partes indivisas de un inmueble. | Crédito hipotecario | - | s/d |

Fuente: elaboración web con base en MIOPyV, bancos públicos e infoleg.

9.6. Políticas públicas de vivienda en Uruguay. Año 2016

| | Programas/Características de los programas | Población objetivo | Líneas de acción | Instrumentos | Organismos intervinientes |
|----|--|---|--|---|---|
| 1 | Programa Ahorro Joven para la vivienda | Población entre 18 y 29 años de edad con trabajo formal. | Adquisición de vivienda nueva y usada, alquiler de vivienda. | Subsidio económico parcial (30%) | Agencia Nacional de Vivienda e IFIs |
| 2 | Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios | Hogares con ingresos inferiores a las 100 UR. | Adquisición de vivienda nueva o usada. | Créditos hipotecarios | Agencia Nacional de Vivienda y BHU |
| 3 | Programa de cooperativas | Hogares con ingresos de hasta 50 UR, hasta el 4° quintil de ingresos. | Construcción de vivienda | Créditos hipotecarios | MVOTMA y ANV |
| 4 | Tu casa como la soñaste | Hogares con ingresos menores a 100 UR. | Ampliación o refacción de vivienda. | Créditos hipotecarios | MVOTMA, ANV e IFIs |
| 5 | Programa de mantenimiento de bienes comunes | Todos los conjuntos habitacionales de la cartera social que gestiona la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). | Mejora y refacción del hábitat | Créditos hipotecarios, apoyo técnico, capacitación. | MVOTMA, ANV e IFIs |
| 6 | Fondo de Garantía de Alquiler | Hogares con ingresos de hasta 100 UR. | Garantía para alquiler | Certificado de garantía con respaldo del Estado para poder alquilar | MVOTMA, ANV y CGN |
| 7 | Fondo de Garantía de Alquiler para jóvenes (FGA) | Jóvenes entre 18 y 29 años, que estudien o trabajen. | Garantía para alquiler | Certificado de garantía con respaldo del Estado para poder alquilar | MVOTMA, ANV y CGN |
| 8 | Programa compra de vivienda nueva | Hogares con menores a cargo o personas con discapacidad. Con ingresos entre 15 y 60 UR. | Adquisición de vivienda nueva | Crédito hipotecario + ahorro privado | MVOTMA |
| 9 | Programa compra de vivienda usada | Personas solas, parejas o familias con ingresos de entre 15 y 60 UR. | Adquisición de vivienda usada | Crédito hipotecario + subsidio de cuota + ahorro privado | MVOTMA |
| 10 | Programa de Alquiler con opción a compra | Hogares con ingresos de entre 25 y 60 UR. | Alquiler con opción a compra de vivienda nueva o usada | - | MVOTMA |
| 11 | Programa de Vivienda para Pasivos | Jubilados y pensionados de la BPS con jubilaciones de hasta \$5.170. | Otorgamiento temporal de vivienda, alquiler de vivienda subsidiado | Subsidio del alquiler y provisión de vivienda | MVOTMA |
| 12 | Programa: Vivienda Rural | Hogares con ingresos inferiores a las 60 UR que viven en medio rural y localidades de hasta 5.000 hab, hasta el 4° quintil de ingresos. | Construcción de vivienda; autoconstrucción asistida. | Crédito del MEVIR + aporte de trabajo de las familias | Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) |
| 13 | Préstamo con subsidio para Autoconstrucción | Hogares con ingresos inferiores a las 60 UR, hasta el 4° quintil de ingresos. | Autoconstrucción asistida de vivienda. | Crédito + subsidio | MVOTMA |
| 14 | Programa de Préstamos para refacción | Hogares con ingresos familiares de 100 UR. | Refacción de vivienda. | Crédito de hasta 250 UR* con plazo de hasta 37 cuotas. | MVOTMA |
| 15 | Programa de Rehabilitación Urbano | - | Refacción y mejora de viviendas; mejora de fachadas y veredas. | Créditos sin interés. | Oficinas de Rehabilitación Urbana del MVOTMA. |

Fuente: elaboración propia con base en sitio web del MVOTMA, ANV y normativa atinente.

9.7. Políticas públicas de vivienda en Brasil. Año 2016

| | Programas/Características de los programas | Objetivo primario | Población objetivo | Líneas de acción | Instrumentos | Organismos intervinientes |
|----|---|---|--|--|---|---|
| 1 | Créditos CAIXA | Brindar créditos a la población para acceder a la vivienda familiar. | Población en general | Adquisición de: inmueble nuevo o usado, de lote urbanizado, de terreno y construcción; construcción en terreno propio y reforma o ampliación. | Créditos | Caja Económica Federal y Ministerio das Cidades |
| 2 | Programa Casa Digna (Moradia Digna) | Proveer o renovar unidades de vivienda, en conjunto con el sector público y privado, y apoyar la urbanización de asentamientos precarios. | Poblaciones urbanas y rurales de bajos recursos. | Construcción o adquisición de vivienda; adquisición de lote urbanizado; mejoramiento de vivienda; mejoramiento de infraestructura; regularización de tierras e inclusión socioambiental. | Subsidio estatal del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. | Ministerio das Cidades |
| 3 | Programa Nacional Minha Casa Minha Vida | Proveer de vivienda a los grupos poblacionales de menores ingresos. | Población hasta 3 salarios mínimos. | Adquisición de vivienda asignada por el Gobierno | Subsidio estatal parcial + crédito | Ministerio das Cidades |
| 4 | Urbanización, Regularización e Integración de Asentamientos Precarios | Mejorar las condiciones de habitabilidad y urbanización de asentamientos precarios | Familias con ingreso mensual de hasta R\$ 1.050. | Urbanización de asentamientos precarios. | Subsidio proveniente del Presupuesto Federal y el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. | Ministerio das Cidades, gobiernos locales. |
| 5 | Apoyo a la prestación de Vivienda de Interés Social | Brindar solución habitacional a hogares de bajos ingresos. | Familias con ingreso mensual de hasta R \$ 1.050. | Construcción o adquisición de viviendas, la producción o adquisición de suelo urbanizado y la renovación urbana. | Subsidio proveniente del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. | Ministerio das Cidades, gobiernos locales. |
| 6 | Programa de Subsidio para la Vivienda Social | Facilitar acceso a vivienda de interés social. | Familias con ingresos de hasta \$R 1.245). | Construcción o adquisición de viviendas. | Subsidio más crédito de IFIs | Ministerio das Cidades, gobiernos locales. |
| 7 | Programa Pró-Moradia (Pro-Vivienda) | Brindar solución habitacional a hogares de bajos ingresos. | Población de bajos ingresos. Extendible hasta R\$ 3.275. | Construcción de vivienda, urbanización y regulación de favelas y desarrollo institucional. | Subsidio proveniente del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio | Ministerio das Cidades, gobiernos locales. |
| 8 | Programa de Arrendamiento Residencial | Proporcionar vivienda en forma de contrato de arrendamiento de viviendas con opción a compra. | Familias con ingresos mensuales hasta R\$ 1.800. | Adquisición de emprendimientos nuevos a construir, en construcción o recuperación, en forma de contrato de alquiler residencial con opción de compra. | Subsidio más crédito del Fondo de Alquiler Residencial | Ministerio das Cidades, gobiernos locales. |
| 9 | Crédito Solidario | Otorgar financiamiento sin interés a personas físicas, organizadas en cooperativas y asociaciones por un plazo de hasta 240 meses. | Familias con ingresos de hasta R\$ 1.125. | Adquisición de terreno y construcción, reforma y ampliación de unidades habitacionales y construcción en terreno propio. | Crédito subsidiado a partir de recursos del Fondo de Desarrollo Social | Ministerio das Cidades, IFIs |
| 10 | Proyectos Multisectoriales Urbanos Integrados | Brindar acceso a la infraestructura urbana, a una vivienda adecuada y los servicios públicos básicos. | Población con ingresos familiares de hasta 3 salarios mínimos. | Construcción de vivienda, urbanización e implementación de la infraestructura básica. | Créditos y subsidio | Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social |
| 11 | Programa Calidad y productividad del Hábitat | Ampliar el acceso a la vivienda de calidad. | Profesionales, empresas y entidades civiles y gubernamentales que componen la cadena de la construcción civil. | Evaluación de estándares de empresas; clasificación de materiales, componentes y sistemas constructivos; evaluación técnica de productos innovadores. | Presupuesto Federal | Ministerio das Cidades, gobiernos locales. |
| 12 | Programa Carta de Crédito Asociativo | Brindar solución habitacional a grupos de hogares asociados. | Personas físicas asociadas cuyos ingresos brutos mensuales no superen los R \$6.500. | Producción de lotes urbanizados, construcción de unidades habitacionales o la adquisición de unidades nuevas, la reforma de predios para la rehabilitación habitacional. | Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio | Ministerio das Cidades, gobiernos locales. |
| 13 | Programa de financiamiento de material de la construcción | Financiar material de construcción para la vivienda. | Trabajadores vinculados al Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio sin distinción de ingresos. | Construcción de vivienda; ampliación de vivienda; reforma de vivienda; instalación de medidores de agua; implantación de sistemas de calefacción solar. | Crédito | Ministerio das Cidades. |

Fuente: elaboración propia con base en sitio web del Ministerio da Cidades y normativa atinente.

9.8. Políticas públicas de vivienda en Chile. Año 2016

| | Programas/Características de los programas | Objetivo primario | Población objetivo | Líneas de acción | Instrumentos | Organismos intervinientes |
|---|---|---|--|--|--|--|
| 1 | Subsidio leasing habitacional | Brindar acceso a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de hasta 2.000 UF, a través de una sociedad inmobiliaria de leasing habitacional con la cual se celebra un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa. | Personas que pueden pagar un alquiler, pero que no tienen capacidad de generar ahorro suficiente para postular a otros sistemas de subsidio habitacional. | Adquisición de vivienda nueva o usada. | Subsidio habitacional | MINVU |
| 2 | Programa de Protección del Patrimonio Familiar | Busca interrumpir el deterioro y mejorar la vivienda de familias vulnerables y de sectores emergentes. | Familias propietarias o asignatarias de viviendas cuyo valor no exceda las 650 UF. | Equipamiento comunitario y/o mejoramiento del entorno; mejoramiento de la vivienda; y ampliación de la vivienda. | Subsidio y ahorro privado | MINVU |
| 3 | Programa para Familias de Sectores Medios | Brindar una solución habitacional a las familias de sectores medios. | Familias con ingresos hasta 60 UF | Adquisición de viviendas nuevas o usadas en el mercado inmobiliario; adquisición de viviendas que formen parte de un proyecto habitacional; y construcción de vivienda en sitio propio o en densificación predial. | Esquema ABC | MINVU |
| 4 | Programa para Familias de Sectores Vulnerables | Brindar una solución habitacional definitiva preferentemente a las familias del primer quintil de vulnerabilidad. | Familias sin vivienda, que viven en situación de vulnerabilidad social, ubicadas en 1° quintil de vulnerabilidad en el RSH. | Adquisición de vivienda y construcción de vivienda. | Subsidio estatal + ahorro privado | MINVU, Ministerio de Planificación y Cooperación |
| 5 | Programa para el Arriendo de Vivienda | Busca dar una solución habitacional transitoria, a familias pertenecientes hasta el tercer quintil de vulnerabilidad, pero capaces de realizar desembolsos mensuales destinados a pagar una renta de arrendamiento. | Familias vulnerables y de sectores medios que necesitan una solución habitacional flexible por un tiempo determinado y que son capaces de realizar un desembolso mensual para pagar un arriendo. | Alquiler de vivienda | Subsidio habitacional más copago privado | MINVU |
| 6 | Programa de Integración Social y Reactivación Económica | Ampliar la oferta de viviendas para familias con subsidio habitacional sin materializar (obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2015) e incentivar a nuevas familias a obtener un importante apoyo económico para realizar la compra de su vivienda. | Familias vulnerables y de sectores medios. | Adquisición de una vivienda económica que forme parte de un conjunto habitacional. | Subsidio estatal + ahorro privado | MINVU |
| 7 | Programa de Habitabilidad Rural | Mejorar las condiciones de habitabilidad de familias que residen en cualquier lugar del territorio nacional, excluidas las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes. | Familias con déficit de habitabilidad alto (de cualquier quintil), medio (quintil 1 a 3) y bajo (quintil 1 a 2). | Construcción de vivienda nueva; mejoramiento de vivienda; ampliación de vivienda; mejoramiento del entorno y equipamiento comunitario | Esquema ABC | MINVU |
| 8 | Programa de Integración Social y Territorial | Otorgar un subsidio habitacional, o complementará el existente, para financiar la adquisición de una vivienda económica que forme parte de un conjunto habitacional. | Familias vulnerables y de sectores medios. | Adquisición de vivienda. | Esquema ABC | MINVU |

Fuente: elaboración propia con base en sitio web del MINVU y normativa atinente.

9.9. Políticas públicas de vivienda en México. Año 2016

| Programas/Características de los programas | Objetivo primario | Población objetivo | Líneas de acción | Instrumentos | Organismos intervinientes |
|--|--|--|--|---|------------------------------|
| 1 Programa de Vivienda Digna | Atender el déficit habitacional de hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar. | Hogares en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de la vivienda. | Adquisición de vivienda nueva o usada, construcción de vivienda, mejora y ampliación de vivienda. | Subsidio gobierno federal, estatal o municipal + ahorro privado | SEDATU |
| 2 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) | Atender la demanda habitacional de hogares de escasos recursos de adquirir una vivienda digna. | Hogares con ingresos inferiores a 2,5 salarios mínimos que no son derechohabientes del INFONAVIT o del FOVISSSTE. | Adquisición de vivienda nueva o usada; construcción de vivienda; y mejora y ampliación de vivienda. | Subsidio gobierno federal, estatal o municipal + ahorro privado | SEDATU |
| 3 Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales. | Mejorar acceso al financiamiento de la vivienda | Persona física cuyo Ingreso Individual es menor o igual a la línea de bienestar, urbana o rural, establecida por el CONEVAL. | Adquisición de vivienda nueva o usada, construcción de vivienda. | Esquema ABC | SEDATU y CONAVI |
| 4 Créditos de la Sociedad Hipotecaria Federal | Atender la demanda de vivienda de los sectores bajos y medios. | Hogares con ingresos bajos y medios. | Adquisición de vivienda nueva o usada, autoconstrucción de vivienda, mejora y ampliación de vivienda, alquiler y adquisición de lote con servicios. | Créditos hipotecarios + ahorro privado | Sociedad Hipotecaria Federal |
| 5 Créditos - INFONAVIT | Atender la demanda de vivienda de los empleados del sector privado. | Empleados del sector privado. | Adquisición de vivienda nueva o usada; adquisición de vivienda hipotecada por el Infonavit; mejora y ampliación de vivienda; construcción de vivienda en terreno propio; alquiler de vivienda; alquiler con opción a compra. | Crédito hipotecario + Ahorro privado | INFONAVIT |
| 6 Créditos - FOVISSSTE | Atender la demanda de vivienda de los empleados del sector público. | Empleados del sector público. | Adquisición de vivienda nueva o usada; adquisición de vivienda hipotecada por el Infonavit; mejora y ampliación de vivienda; construcción de vivienda en terreno propio; alquiler de vivienda; alquiler con opción a compra. | Crédito hipotecario | FOVISSSTE |
| 7 Créditos con subsidio - FOVISSSTE | Atender la demanda de vivienda de los empleados del sector público. | Empleados del sector público que perciben hasta 5 salarios mínimos. | Adquisición de vivienda nueva o usada | Crédito hipotecario + Subsidio otorgado por Gobierno Federal a través del CONAVI + Ahorro privado | FOVISSSTE y CONAVI |

Fuente: elaboración propia con base en sitios web de la SEDATU, CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE y normativa atinente publicada en el Diario Oficial de la Federación.

9.10. Estimación de trabajadores asalariados no registrados en Argentina

A partir de información de la base individual de EPH para el 3T16, se estimó la cantidad de trabajadores asalariados informales. Para ello se utilizaron las variables “estado” y se contemplaron solo los encuestados ocupados, luego se empleó la variable “categoría ocupacional” para considerar los obreros o empleados. Para determinar la informalidad laboral se tuvo en cuenta las respuestas que los asalariados efectuaban respecto de si en su ocupación principal les efectuaban descuento jubilatorio (variable “pp07h”).

Una vez obtenida la información procesada de la EPH y expandida la muestra al 70% de la población urbana del país, se expandió al total poblacional.

Para la determinación de los umbrales de ingresos se tomó en cuenta la información de SMVyM establecida en la Resolución 2/2016 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario.