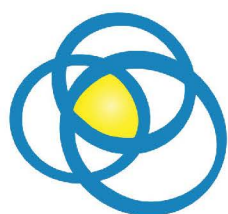


# Estrategia Nacional de Vivienda

---

Lineamientos y Recomendaciones



**FORO DE HABITANTES  
A CIUDADANOS**

*Un espacio de diálogo para el bien común*

## **ORGANIZACIONES MIEMBROS DEL FORO DE HABITANTES A CIUDADANOS**

Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina (ACIERA)

Asociación Argentina de Consorcios Regionales de la Exp. Agríc. (AACREA)

Asociación Conciencia

Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE)

Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA)

Asociación de Bancos de la Argentina (ABA)

Asociación Empresaria Argentina (AEA)

Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)

Centro Islámico de la República Argentina (CIRA)

Comisión Nacional de Justicia y Paz (CNJP)

Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME)

Confederación General del Trabajo R A (CGT)

Confederación General del Trabajo (CGT) Azul y Blanca

Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO)

Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)

Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)

Federación Agraria Argentina (FAA)

Foro del Sector Social

Instituto para el desarrollo empresarial de la Argentina (IDEA)

Sociedad Rural Argentina (SRA)

Unión Industrial Argentina (UIA)

Universidad Católica Argentina (UCA)

## NOS COMPROMETEMOS

AMIA- COMISION NACIONAL DE JUSTICIA Y PAZ – CONFEDERACION ARGENTINA DE LA MEDIANA EMPRESA – ASOCIACION EMPRESARIA ARGENTINA – CGT R.A. – CGT AZUL Y BLANCA – ASOCIACION CRISTIANA DE DIRIGENTES DE EMPRESA – ASOCIACION CONCIENCIA – ASOCIACION DE BANCOS ARGENTINOS – ASOCIACION DE BANCOS DE LA ARGENTINA – CONFEDERACIONES RURALES ARGENTINAS – ASOCIACION ARGENTINA DE CONSORCIOS REGIONALES DE LA EXP. AGRIC.- CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES PRIVADAS – FEDERACION AGRARIA ARGENTINA – FORO DEL SECTOR SOCIAL – SOCIEDAD RURAL ARGENTINA – UNION INDUSTRIAL ARGENTINA – ALIANZA CRISTIANA DE IGLESIAS EVANGELICAS DE LA R.A. - CONFEDERACIÓN INTERCOOPERATIVA AGROPECUARIA- CENTRO ISLAMICO DE LA R.A. – UNIVERSIDAD CATOLICA ARGENTINA – INSTITUTO PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL DE LA ARGENTINA

Como Foro, nos decidimos a recorrer unidos el camino para afirmar un clima de paz, armonía y amistad social.

Nuestro punto de partida es la fraternidad que nos une por ser argentinos y miembros de un mismo Pueblo, éste que sabe que la educación, el trabajo, el cuidado de la familia, el respeto mutuo, entre otros, son pilares fundamentales que podemos y debemos sostener como ciudadanos. Por ello, a partir de estos principios:

- **Nos comprometemos con la paz social que facilite** vínculos de confianza, espacios de diálogo y búsqueda de lo que nos une por encima de lo que nos pueda dividir. **No pensamos todos igual y eso es nuestra riqueza y desafío como Foro plural** que ha coincidido en el diálogo, valores y actitudes.
- **Nos comprometemos a ser efectivamente solidarios, empeñándonos en profundizar el desarrollo alcanzado para lograr una cada vez mayor integración de los sectores más vulnerables.** Cada una de las organizaciones miembros del Foro está dispuesta a trabajar y colaborar de diversas maneras para promover la equidad social y un desarrollo integral que priorice a los más necesitados.
- **Nos comprometemos a fortalecer las instituciones de la República, respetando plenamente la Constitución y las leyes,** camino necesario para tener una convivencia pacífica con equilibrio institucional y federal, convencidos de que la vida democrática está fuertemente vinculada a la salud de las instituciones en todos los niveles.

**Sin excusas, sin banderías ni egoísmos, conscientes de esta responsabilidad de todos, albergamos la esperanza que otras organizaciones de la sociedad civil suscriban este compromiso por la Nación, el de “recorrer unidos los caminos de la solidaridad y la justicia”, tal como nos lo pide el Papa Francisco (mensaje del 25 de mayo 2013) y el futuro de nuestra Argentina.**

***forohabitanteaciudadano@gmail.com***

*Nacido en el año 2007, el Foro “De Habitantes a Ciudadanos”, constituye un espacio de diálogo y búsqueda de consensos donde trabajamos en la elaboración de propuestas de políticas de Estado con el foco puesto en la inclusión social, y con el objetivo de promoverlas en el mediano y largo plazo según los mecanismos institucionales previstos por la Constitución.*

*Como tal, ratificamos nuestro compromiso y el llamado a distintos sectores para trabajar juntos y en armonía, más allá de los intereses sectoriales de cada uno, por el bien común de los argentinos.*

***Por esto mismo, porque es posible,  
nos comprometemos.***

Julio de 2013

# Estrategia Nacional de Vivienda

## Lineamientos y recomendaciones

### 1. INTRODUCCIÓN

La Argentina enfrenta un triple desafío en materia habitacional: disminuir el déficit acumulado de viviendas, impulsar el mejoramiento de las unidades existentes y acomodar a los nuevos hogares que se forman cada año. En la actualidad el déficit habitacional –cuantitativo y cualitativo– alcanza, según las metodologías de cálculo, entre el 24 y más del 30% de los hogares del país. Además, teniendo en cuenta la brecha anual entre las viviendas construidas y los nuevos hogares que se forman, el problema seguirá en crecimiento para los nuevos hogares de recursos medios, y en especial para las familias de bajos recursos.

La magnitud del grupo de hogares deficitarios indica que en el presente, el hábitat y las necesidades de vivienda deben ser parte de la agenda de política de los próximos años en Argentina. Esto nos mueve a señalar que para transformar la vivienda y el hábitat, elemento clave de las políticas públicas en nuestro país, es necesario promover el debate entre todos los actores involucrados del sector público en sus tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, sobre la forma de asegurar la sustentabilidad y la equidad de nuestros próximos esfuerzos.

Para llamar la atención que requiere esa situación, el presente documento reafirma la necesidad de contar con un nuevo consenso nacional para abordar las políticas de vivienda y hábitat en Argentina. Como se explicará en las secciones siguientes, alcanzar el objetivo de mejorar y resolver el acceso a la vivienda para los hogares en nuestro país requiere la conjunción de varias políticas. Estas deberán estar dirigidas a solucionar los problemas de acceso a la vivienda y su mejoramiento, al desarrollo de un sistema de financiamiento, y a revertir las deficiencias de infraestructura y servicios que afectan a los asentamientos, villas de emergencia y barrios precarios pero también a muchos otros barrios consolidados donde se encuentran hogares de bajos ingresos.

La base de esta propuesta consiste en implementar una estrategia integral para ayudar a los hogares, en especial a los más pobres, a mejorar su calidad de vida mediante el acceso a un hábitat de calidad. Se debe destacar que resolver

el déficit habitacional es un problema complejo, abarcando cuestiones de carácter social, institucional, político, técnico y financiero. Su envergadura indica que la política de vivienda ha carecido de la integralidad y la sustentabilidad que requería para reducir en forma significativa el déficit acumulado y el que afecta a los nuevos hogares.

En este contexto, las políticas de vivienda deberían reorientarse para ampliar el rango de soluciones habitacionales, impulsando el mejoramiento y el uso eficiente de las viviendas existentes e introduciendo condiciones, modelos de gestión y mecanismos financieros y sociales diferenciados que permitan aumentar la cantidad y la variedad de respuestas con costos menores y mayor utilización de los recursos sociales. En base a la institucionalidad existente hoy en nuestro sistema de vivienda, en el documento a continuación se explicitan las reformas sustanciales y los cambios legales e instrumentales que den viabilidad a una política de vivienda y hábitat, como elemento central en la agenda del nuevo periodo de gobierno.

En primer lugar, proponemos contar con una estrategia nacional de vivienda a largo plazo que podría estar instrumentada a través de una ley aprobada por el Congreso Nacional. Este determinaría las responsabilidades y el compromiso de cada una de las jurisdicciones, a partir del consenso entre los diversos actores, públicos, privados y de la sociedad civil, en el marco de un presupuesto regular y predecible que permita sostener a través del tiempo la gestión del desarrollo a nivel provincial y/o municipal.

El plan deberá aprovechar la experiencia y organización del Sistema Nacional de Vivienda y el FONAVI para dar un marco de acción descentralizada coordinada. Deberá establecer un menú variado de opciones que cubra las necesidades de todos los hogares, y haga explícitos para cada grupo de hogares, cuáles serán los mecanismos de acceso a los programas de vivienda, según sus necesidades y su capacidad de pago. La aplicación de la asistencia estatal deberá ser instrumentada dentro de un sistema de subsidios transparentes y progresivos, dirigidos prioritariamente a los

hogares de los dos primeros deciles de ingresos - quienes hoy representan 70% del déficit en el país - descendiendo en forma progresiva hasta alcanzar a los hogares de ingresos medios.

En segundo lugar, el trabajo propone mayor focalización de los programas públicos hacia las familias con graves dificultades de acceso a la vivienda, ampliando el conjunto de soluciones para hacerlas más flexibles, incluyendo el mejoramiento, la construcción asistida, los lotes con servicios, lo que permitiría potenciar los fondos públicos disponibles. El mejoramiento habitacional adquiere un rol central en una política de hábitat. En relación a la tenencia, aún cuando la propiedad es una aspiración manifiesta de la mayoría de las familias, la política habitacional puede proveer la oportunidad de alquilar una vivienda a aquellas familias que por diversas razones lo prefieran.

La variedad de programas y la descentralización de gestión, permitirá la adaptación de la asistencia estatal a las necesidades de la población. Esto es posible porque ya existen en el país un conjunto de organizaciones especializadas, los institutos provinciales de vivienda, entidades financieras y organizaciones sociales que podrían recibir mayores responsabilidades bajo un programa de fortalecimiento y acompañando la distribución de potestades con un sistema eficiente de control y penalidades.

La propuesta para mejorar los programas debe combinarse con una recuperación del mercado de crédito hipotecario, cuya participación es actualmente muy baja. No debemos dejar de señalar que el financiamiento es un pilar esencial que permite facilitar el acceso a la vivienda y que su mejoramiento traerá beneficios concretos a todo el sistema. Se busca propiciar el resurgimiento de un mercado de financiamiento y tales acciones podrán complementarse con alguna forma de asistencia pública o incentivos para que el sistema financiero expanda su alcance a los hogares de ingresos medios y medio-bajos. El Estado podrá entonces concentrar su rol en las familias más pobres que no pueden pagar créditos, en la urbanización de asentamientos y en la provisión de servicios públicos domiciliarios y en la atención de grupos vulnerables; todas ellas actividades de alto retorno social.

Para poder llevar esta tarea adelante, se señala la importancia de una concertación federal para definir aquellas estrategias

que permitan un mejor aprovechamiento de los fondos y un impacto mayor en la población. Asimismo, se hace necesario potenciar la experiencia de los gobiernos municipales y de las organizaciones sociales que trabajan en distintas áreas del país, atendiendo los problemas de acceso al suelo, vivienda e infraestructura.

Estos aprendizajes deben ser capitalizados y expandidos, incluyendo la participación de miembros de la sociedad civil en la definición de los programas.

## **2. SUELO E INFORMALIDAD DE LA TENENCIA DE VIVIENDA**

Las villas y asentamientos han crecido de modo exponencial en los últimos 10 años y en muchas de las ciudades del país se producen decenas de ocupaciones de tierra, que son el único modo de paliar la necesidad de grupos que no tienen otra forma de acceder a la vivienda. La Argentina, un país donde más del 89% de su población vive en ciudades, debe enfrentar un triple desafío en materia habitacional: disminuir el déficit acumulado de viviendas, impulsar el mejoramiento de las unidades existentes y acomodar a los nuevos hogares que se forman cada año (Tabla 1)

De los 12 millones de hogares que viven en la Argentina, entre 24 y 30 % - más de 3 millones de hogares (o 12 millones de personas) - enfrentan problemas de vivienda. El déficit se concentra en las grandes áreas urbanas y puede estimarse en alrededor de un millón de unidades distribuidas entre las ubicadas en villas y asentamientos ilegales y otras en condiciones subestándar de habitabilidad y hacinamiento.

La demanda anual de viviendas es de 325 mil unidades, incluyendo aquella por la formación de nuevos hogares (137 mil unidades), y la necesidad de reabsorber el déficit existente en un período de 10 años. En la actualidad, no se cubre esta demanda, aumentando la persistencia del déficit y el desarrollo de vivienda en condiciones de informalidad. Así también persisten serias deficiencias de infraestructura y servicios. Según el censo del año 2010, el 25% de la población urbana vive en áreas que carecen de infraestructura vial, asfalto, veredas y red cloacal.

En cuanto a las villas y asentamientos, el Relevamiento de Asentamientos de TECHO 2013<sup>1</sup> sugiere la generalización de esta problemática presente en todo el país, no sólo una problemática de las grandes urbes, aunque es allí donde adquiere mayor escala. En promedio, 10% de la población

se estaría localizando en asentamientos y villas en las principales ciudades relevadas (10% en el Gran Buenos Aires y cerca del 20% en Rosario).

Más allá de los grandes barrios o asentamientos del GBA, o áreas metropolitanas, el 53% de los asentamientos tienen 100 familias en promedio y 9 de cada 10, están asentados en áreas de alta vulnerabilidad ambiental, es decir, a menos de 10 metros de una zona de riesgo (basural, torre de alta tensión, río/canal, etc.). El principal problema mencionado por las comunidades fueron los servicios básicos (en el 31,4% de los casos), los que constituyen la prioridad principal de demanda de política pública.

Un Plan Nacional de Urbanización e Integración socio-territorial de Villas y Asentamientos deberá implementarse para avanzar en forma sostenida en el mejoramiento del hábitat de un grupo cada vez más significativo de la población. Si bien los diferentes niveles de gobiernos desarrollan iniciativas destinadas a urbanizar, dotar de infraestructura, servicios y equipamiento a las villas ya consolidadas, la escala de estos programas no es suficiente para abarcar la demanda de servicios, urbanización e inclusión a la ciudad que hoy es requerida.

Para que esta iniciativa tenga éxito, es importante revertir el crecimiento de la urbanización irregular, implementando políticas preventivas que deberán incluir el compromiso sostenido de producción de suelo urbanizado y vivienda -dentro del Plan Nacional de Vivienda- a los que manifiestan y prueban su necesidad y su imposibilidad de acceder a estos bienes por otros medios. Estas operativas se deben hacer más ágiles y transparentes para permitir que todos tengan acceso a los programas que se ofrecen.

Tabla 1. Déficit de vivienda en la Argentina, 2010.

Año 2010		
Déficit cuantitativo	Nro de hogares	1.254.450
	% del stock de viviendas no precarias	11,5
	% del total de hogares	10,3
	Viviendas precarias no recuperables <sup>4</sup>	400.282
Déficit cualitativo I <sup>3</sup>	Nro de viviendas deficitarias	1.518.954
	% del stock de viviendas no deficitarias <sup>2</sup>	13,9
	% del total de hogares	12,5
Déficit cualitativo II <sup>5</sup>	Nro de viviendas	1.818.262
	% del stock de viviendas no deficitarias <sup>2</sup>	16,7
	% del total de hogares	14,9

Fuente: CIPUV, sobre la base de datos de INDEC, "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010".

### Los cuatro ejes centrales para una política de suelo

El Plan Nacional de Urbanización e Integración Socio-territorial de barrios informales.

**b.** El acceso universal a los servicios de infraestructura básica en las áreas urbanas.

**c.** La regularización de la tenencia del suelo.

**d.** La profundización en los instrumentos de política urbana requeridos para mejorar la oferta de suelo para llevar adelante una política nacional de vivienda.<sup>2</sup>

### a. Plan Nacional de Integración Socio-territorial de barrios informales.

Los ejes de acción del Plan Nacional de Integración Socio-territorial de barrios informales, cuyo objetivo es la urbanización e inclusión integral de los habitantes de villas y asentamientos, son: i) Provisión de servicios de infraestructura y equipamiento, ii) Tratamiento de los espacios libres y públicos, y del equipamiento social, iii) mejora en la accesibilidad y conectividad, iv) la regularización dominial v) Mejoramiento habitacional, vi) Integración social, vii) Desarrollo económico local.

- La administración central tendrá a su cargo diseñar y formular la política, desarrollando un plan estratégico para la acción de los próximos diez años, con planes operativos anuales y un organismo descentralizado coordinando la implementación, apoyado en un presupuesto plurianual, en el que se explicitan los objetivos cuantificables que se pretende alcanzar en cada área, los plazos establecidos para cada meta, las fuentes y los recursos necesarios para su concreción y los indicadores por medio de los cuales se monitoreará la evolución. La implementación, descentralizada al nivel

<sup>1</sup>Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), provincia de Córdoba, Gran Rosario, el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, el departamento Capital de la provincia de Misiones y parte de la provincia de Salta (cuatro de sus ciudades más importantes: Orán, Rosario de la Frontera, Gran Salta y Tartagal).

<sup>2</sup>Uno de los ejes fundamentales de una política de vivienda consiste en la creación de incentivos para la intervención del sector financiero y privado, es decir propiciar el resurgimiento de un mercado de financiamiento para la vivienda.

provincial, requiere involucrar a los grandes municipios del país y sus áreas metropolitanas.

- La capacidad de pago de cada hogar debe ser bien analizada para diseñar los sub-programas y su correcta focalización. Asimismo, se debe poner especial atención en mitigar las situaciones de riesgo ambiental.

#### **b. El acceso universal a los servicios de infraestructura básica en áreas urbanas**

- En todos los casos, habrá que determinar, conjuntamente con las empresas de servicios, la elaboración de una estrategia que permita hacer llegar las redes de los servicios básicos a toda la población. Se definirá el alcance de las tarifas sociales y se estudiará la correcta focalización de los subsidios de acuerdo a la capacidad de pago de los hogares.

#### **c. La regularización de la tenencia del suelo**

- Es necesario acercar la operatoria de la Ley N° 24.374, que posibilita la regularización dominial a los hogares que acrediten una posesión pacífica en tierras del dominio privado del Estado, a los hogares que podrían ser beneficiarios, y simplificar los procesos para que estén al alcance de la ejecución de todos los hogares afectados. Las ONGs y organizaciones comunales pueden actuar como intermediarios en la difusión y la gestión.
- Las soluciones deben estar adecuadas al costo adicional (por ejemplo: tasas municipales, tarifas de los servicios) que significa el pasaje a la formalidad en la estructura de gastos de estos hogares.
- Existen además otras situaciones de mayor complejidad que requieren flexibilizar ciertos criterios, entre ellos, los estándares fijados por la normativa urbana. Se resalta el rol de los Municipios y su necesaria participación como actor principal en las intervenciones de planes integrales delineando las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU), para orientar la normativa urbanística y la flexibilización de estándares, por lo que éstas deben ser explícitamente identificadas y establecidas en los Planes de Ordenamiento Urbano Territorial.

#### **d. Políticas preventivas: provisión de infraestructura y estímulo al desarrollo de suelo con servicios mediante iniciativa pública y/o privada.**

Es importante revertir el crecimiento de la urbanización irregular, implementando políticas preventivas que deberán incluir el compromiso sostenido de producción de suelo urbanizado y vivienda -dentro del Plan Nacional de Vivienda- a los que manifiestan y prueban su necesidad y su imposibilidad de acceder a estos bienes por otros medios. Estas operativas se deben hacer más ágiles y transparentes para permitir que todos tengan acceso a los programas que se ofrecen.

Los Planes de Ordenamiento Urbano deben tener como objetivo prioritario que cada Municipio pueda plasmar un plan que oriente su crecimiento urbano y prevea la localización de extensiones del tejido urbano, la creación de nuevos barrios y la ejecución de obras de infraestructura prioritarias, incluyendo suelo para la vivienda social que permita el acceso a equipamiento urbano, transporte público, espacios verdes y todo aquello que necesita una familia para el desarrollo de su vida.

Una ley marco a nivel Nacional, podría aportar el menú de instrumentos requeridos para mejorar la gestión urbana. El anteproyecto de ley de Ordenamiento Territorial elaborado por COFEPLAN con la participación de todas las provincias y el Ministerio de Planificación Nacional, es una opción que merece ser discutida.

La falta de visión acerca del crecimiento de nuestras ciudades impone costos distributivos importantes en términos ambientales, de congestión y tiempos de viaje para acceder al empleo, los servicios y equipamientos urbanos. Estas iniciativas deben ser realizadas en el marco del Plan Estratégico Territorial nacional, propiciando la sostenibilidad: ambiental, social y económica. La escala de construcción de vivienda requerida precisa suelo urbanizado, bien localizado, integrado a la ciudad, equipado y provisto de infraestructura. El Estado -en sus diferentes niveles de gobierno- tiene un rol ineludible para mejorar la producción del hábitat y el acceso a los bienes y servicios públicos a todos los ciudadanos, definiendo los instrumentos y normativa más apropiada para mejorar la producción de suelo, el completamiento de áreas existentes, el mejoramiento en la provisión de infraestructura y desincentivar el crecimiento urbano en áreas sin cobertura

de servicios de infraestructura, transporte y equipamiento o de gran fragilidad ambiental.

Específicamente, para revertir las restricciones que hoy existen hacia la producción de suelo formal accesible a los hogares de más bajos ingresos, se requiere:

- Permitir en áreas designadas en los Planes Urbanos, un mayor aprovechamiento del suelo y una mayor densidad poblacional, facilitando así el financiamiento y la ejecución de la infraestructura y equipamiento urbano.<sup>3</sup>
- Revisar estándares que afectan las dimensiones mínimas necesarias para la subdivisión del suelo y factor de ocupación, creando una regulación especial que podría aplicarse en el desarrollo de un mercado de suelo de interés social.<sup>4</sup>
- El completamiento progresivo de la infraestructura, en la subdivisión de suelo para uso social<sup>5</sup>, en proyectos aprobados por los organismos con competencia específica y con el efectivo seguimiento para garantizar el cumplimiento de la progresividad.<sup>6</sup>
- Apoyar los proyectos de cooperación público-privada con finalidad social y los procesos de organización comunitaria a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas. Sería aconsejable que los expedientes de tramitación de los proyectos de vivienda, urbanización o regularización urbana y dominial dirigidos a mejorar las condiciones de hábitat de los hogares de menores ingresos encuentren un mecanismo expedito de tramitación. La iniciativa de designarlos de “preferente despacho”<sup>7</sup> en las distintas dependencias de la Administración Pública provincial, y municipal, como así también ante las empresas prestadoras de servicios públicos, puede contribuir a dicho fin.
- Los gobiernos municipales deben ser los actores principales en esta iniciativa de extensiones urbanas y nuevas áreas a mejorar y densificar, integrando a propietarios, promotores e inversores en sociedades mixtas que tendrán a su cargo su desarrollo. Esto servirá para revertir el desarrollo de baja densidad y con baja

cobertura de servicios y de equipamiento que caracteriza el crecimiento urbano de las últimas décadas afectando la inclusión social de un vasto grupo de hogares localizado en las periferias de las ciudades.

- Dado que el espacio urbano de calidad, las calles, plazas y parques son un elemento que refuerza la integración social, la convivencia e inclusión, los barrios que se desarrollen mediante las distintas modalidades deberán incluir un conjunto de espacios públicos diseñados y distribuidos de modo de facilitar todas las clases de actividades comunes que caracterizan la vida urbana hoy.

### 3. MEJORAMIENTO HABITACIONAL

a) En relación al contexto se considera necesaria:

- La promoción de acciones que fortalezcan los campos JURÍDICO (cumplimiento normas y compromisos); INSTITUCIONAL (responsabilidad pública, social y empresarial, transparencia, rendición de cuentas e información); SOCIAL (respeto a la autonomía de opción y decisión por parte de los involucrados y la participación) y ECONÓMICO- FINANCIERO (previsibilidad monetaria; disminución presión tributaria al ingreso; reorientación del esfuerzo hacia el ahorro y la producción de bienes durables.

b) En relación a la población objetivo y la situación habitacional diagnosticada se propone:

- Priorizar el esfuerzo público en la población de los tres primeros deciles de ingresos que concentran el 92 % del déficit habitacional con equidad, racionalidad y transparencia.

c) En relación a la política habitacional se propone instrumentar a nivel nacional una estrategia integral de vivienda consensuada que:

- Reoriente la posición y rol del Estado nacional a través de la una articulación eficiente de la acción pública en la política habitacional, la social y la urbano-territorial.<sup>8</sup>
- Asegure la participación corresponsable del sector privado y del sector social involucrado en la producción

<sup>3</sup> El Art.20 de la ley 14.445 de la Provincia de Buenos Aires promueve la aceptación de lotes en el ejido urbano de tamaño inferior a los establecidos en el Decreto-Ley 8912/77 con

<sup>4</sup> Asimismo, La Ley de Hábitat 14445/2013 de la Provincia de Buenos Aires, prevé la reglamentación de esta herramienta en su Art. 18.

<sup>5</sup> Estableciéndose que el piso mínimo incluye, a) Apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales; b) Energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario; c) Provisión de agua potable en cantidad y calidad; d) Sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación; y e) Forestación y señalización urbana.

<sup>6</sup> A diferencia del Decreto-Ley 8912/77, la ley 14.445 prevé situaciones particulares que, debidamente fundamentadas, eximirán de construir una determinada red de infraestructura.

<sup>7</sup> Sugerido en el artículo 66 de la Ley 14445 de la Provincia de Buenos Aires.



del hábitat y de los efectores gubernamentales de los niveles subnacionales y locales.

- Promueva la participación de la familia y la comunidad en la implementación de las acciones, involucrando a las familias como parte de la solución y no del problema.
- Promueva la atención balanceada y complementaria de la demanda solvente con la demanda social orientando las decisiones e incentivos a:
  - o Ampliar la capacidad de pago de sectores que con algún apoyo público puedan incluirse en la demanda autónoma en el mercado.
  - o Apoyar y asistir la demanda social en términos de inclusión social, desarrollo de capacidades y reducción de la desigualdad socio territorial involucrando a los sectores postergados en la satisfacción de sus propias necesidades.
- Oriente los mecanismos distributivos de los incentivos públicos y los beneficios sociales producidos con transparencia y equidad posibilitando la ampliación de las oportunidades de acceso en forma progresiva y proporcional a las necesidades de los hogares y regiones.
- Evalúe las actuales líneas de intervención<sup>9</sup> redireccionando su orientación en torno a asegurar la sostenibilidad, transparencia, eficacia, en sus finalidades, resultados y la participación corresponsable y control social de los efectores involucrados.
- Ofrezca un menú diversificado de acciones<sup>10</sup> aumentado las oportunidades y opciones de los hogares y poblaciones en situación crítica considerando:
  - o Atender las necesidades habitacionales generadas por el crecimiento demográfico y migratorio creando condiciones para la satisfacción progresiva, promoviendo la habilitación y acceso al suelo urbanizado (lotes y servicios), como la construcción de viviendas nuevas, el uso del stock habitacional desocupado y el acceso al crédito a la vivienda, a la tenencia en alquiler y el alquiler social.
  - o Priorizar el abordaje del déficit cualitativo contribuyendo a revertir la tendencia al deterioro y a generar un clima de desarrollo social positivo a través de rehabilitar las viviendas sub-estándar y los barrios precarios, integrando los asentamientos irregulares y

los grandes conjuntos de vivienda social a la ciudad:

- la mejora habitacional y reordenamiento urbanístico de villas y asentamientos precarios<sup>11</sup> mediante intervenciones integrales dirigidas a asegurar la tenencia, el mejoramiento de la vivienda y las instalaciones sanitarias mínimas, con mejora de la infraestructura, los servicios y vivienda, junto a la promoción del empleo y la capacitación dirigida a la inclusión laboral y la relocalización de hogares ubicados en áreas ambientalmente desfavorables.
- la recuperación de viviendas sub-estándar a través de la refacción o ampliación de las construcciones para superar las deficiencias constructivas o adecuarlas al tamaño de los grupos familiares;
- el mejoramiento y rehabilitación de áreas urbanas rezagadas, degradadas o afectadas por factores ambientales desfavorables complementando las infraestructuras de servicios y sociales, mitigando los factores ambientales, mejorando su conectividad territorial. También se hace necesario rehabilitar viviendas sociales ejecutadas total o parcialmente con recursos del Estado.
  - o Asistir a poblaciones y grupos cuyas situaciones de marginalidad social, étnica, cultural o territorial visibilizan la vulnerabilidad estructural de sus miembros más débiles. Se debe considerar en particular la situación de las regiones económicamente periféricas, deprimidas o sujetas a riesgo territorial.
  - o Promover en particular la atención de la habitación en los minifundios rurales pobres, los trabajadores rurales estacionales y en edad pasiva, la población en riesgo o emergencia y los grupos sociales vulnerables: niños, mujeres, ancianos, discapacitados u otros, personas en calle o afectadas por desalojos.
  - o Fortalecer y desarrollar las capacidades y responsabilidades de los actores intervinientes, sean estos públicos, privados o sociales, vinculándolos tanto a la planificación y gestión local, la gestión del suelo como a la producción del hábitat así como a la conservación y mantenimiento barrial y edilicio, todo ello

<sup>3</sup> Las necesidades habitacionales deben ser consideradas en su interacción y articulación con otras necesidades tales como la salud, la educación, la seguridad, la convivencia familiar y el acceso al trabajo remunerado y la vida local mediante la **ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN de la POLÍTICA HABITACIONAL con las POLÍTICAS SOCIALES que aseguren acceso universal a equipamientos sociales y servicios básicos:** salud, educación e infraestructura sanitaria y energética y fortalecimiento del empleo, trabajo e Ingresos y **las URBANO-TERRITORIALES** relacionadas con la gestión del suelo la equidistribución de beneficios y plusvalías) y el **DESARROLLO LOCAL INCLUSIVO** (servicios públicos y sociales, transporte, empleo y producción).

<sup>9</sup> Programas PROCREAR (Crédito Hipotecario); Sistema Federal de Vivienda (FONAVI) y Programas Sociales Presupuesto nacional (Jurisdicción Sec. Obras Públicas/ SSDUyV)

<sup>10</sup> Se entiende que las acciones propuestas debe estar coordinada con las **políticas e inversiones sociales urbano territoriales y de desarrollo local**

<sup>11</sup> Es necesario diseñar las acciones teniendo como base un relevamiento y monitoreo de la evolución de los asentamientos y encarando acciones de fondo para prevenir su formación y densificación. "la insuficiencia de respuestas a las realidades de villas y asentamientos, incide tanto por la calidad de las acciones como su magnitud. Es así, que las intervenciones integrales exitosas experimentadas aún en pequeños asentamientos, son observadas por los pobladores como ejemplos a seguir, apelando a su condición de protagonistas de las soluciones."

con fortalecimiento de los hogares, organizaciones sociales y comunitarias.

Se recomienda tener en cuenta que la inversión de vivienda es un territorio de oportunidad que contribuye al desarrollo social de los barrios y sus entornos, de la ciudad y del territorio.

- Las líneas de acción que se proponen requieren, según indica la realidad y la experiencia, acciones que incorporen modalidades de intervención y gestión innovadoras, asociativas y participativas, movilizadoras de esfuerzos y recursos y que consideren específicamente: el lugar, las características socio-culturales de la población, los impactos consecuentes de que la necesidad no sea atendida y otros factores inherentes a cada situación como la ocupación de mano de obra local, la sustentabilidad y continuidad de los proyectos, la organización productiva y sus escalas.
- No basta contar con el financiamiento; es imprescindible la articulación con el gobierno local, las entidades de la sociedad civil, los establecimientos de servicios sociales vecinos y las familias involucradas para generar el círculo virtuoso de sinergia potenciador de los recursos, sean estos económicos, humanos o culturales.
- No hay un modelo de producción única. Las diversas situaciones requieren combinatorias de medios y recursos que deben ser consistentes y apropiados a la problemática a solucionar. Es necesario considerar la capacitación y la organización productiva apropiadas a las condiciones regionales y locales de producción social del hábitat utilizando todos los medios que brinda la organización social y la ingeniería de la organización y producción para incrementar la productividad, incentivando los comportamientos socio-productivos favorables a la misma.
- Un factor clave en el diseño de las acciones es lograr la sustentabilidad integral de las iniciativas en particular en lo vinculado con las prácticas familiares y comunitarias relacionadas con sus propias viviendas, barrios y lugares de habitación y comprende el uso, consumo y mantenimiento sostenibles en el tiempo (utilización de energías renovables, mantenimiento de espacios públicos y comunes, materiales y cambio climático entre otros).
- En lo que respecta a la relación entre política habitacional y empleo es importante considerar las siguientes reflexiones de orden general.

#### 4. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO

El autofinanciamiento es la principal y casi única fuente de recursos con que se cuenta en el país para resolver el problema habitacional. La recurrencia de crisis económico-financieras y la inflación desalientan el ahorro de las familias y la canalización de lo que se ahorra a través de los mercados financieros institucionalizados y en instrumentos financieros de largo plazo. Como consecuencia, el crédito para vivienda en la actualidad está básicamente concentrado en la banca pública y no supera el 1,5% del PIB cuando en países como Chile y México alcanza 20% y 9%, respectivamente, mientras que el financiamiento vía los mercados tanto de capitales como privado de hipotecas, prácticamente desapareció con la crisis de principios de siglo.

Adicionalmente, la ausencia de una unidad de cuenta que preserve la capacidad adquisitiva de los ahorros en un contexto inflacionario limita el desarrollo de instrumentos financieros aptos para canalizar ahorros a largo plazo a través de los mercados financieros institucionalizados, condición indispensable para que aumente sostenidamente la oferta de crédito hipotecario. La informalidad laboral también limita el acceso al crédito en los mercados institucionalizados y los costos transaccionales y de registro son otra barrera para acceder a la vivienda propia. A su vez, las tasas de interés nominales de dos dígitos y plazos crediticios reducidos resultan en cuotas de nivel tal, que el acceso al crédito hipotecario queda reducido sólo a un conjunto de hogares que tiene ahorros y pueden exhibir una gran capacidad de pago en relación a lo que deben.

A pesar de que en nuestro país se estima que las viviendas vacías representan 18% del parque total (se estima 6% cuando se deducen las desocupadas transitoriamente), la proporción de hogares que alquilan la vivienda que habitan (16% Censo 2010) es menor al promedio de la región y muy por debajo de otros países. Casi 12% de los hogares mantiene otras formas de tenencia (incluida la ocupación y la tenencia irregular) pero lo más grave es que, según la Encuesta de la Deuda Social Argentina (ESDA), la proporción de hogares que residen en villas y asentamientos alquilando u ocupando la vivienda (¿alquiler informal?) duplica la participación de los inquilinos y otros tipos de tenencia no propietaria en trazados urbanos de nivel medio.

<sup>3</sup> El Art. 20 de la ley 14.445 de la Provincia de Buenos Aires promueve la aceptación de lotes en el ejido urbano de tamaño inferior a los establecidos en el Decreto-Ley 8912/77 con <sup>4</sup> Asimismo, La Ley de Hábitat 14445/2013 de la Provincia de Buenos Aires, prevé la reglamentación de esta herramienta en su Art. 18.

Los controles ocasionales de los precios y procesos de reposición onerosos, extensos y complicados limitan la oferta de viviendas en alquiler en el mercado formal. Por el lado de la demanda, el acceso al alquiler formal está limitado por la informalidad laboral y de ingresos y las dificultades que enfrentan los locatarios para conseguir garantías elegibles para afianzar el alquiler. El alquiler informal resulta más caro e inestable que el formal y deviene en una situación sumamente injusta porque, no habiendo un contrato que establece los derechos y obligaciones de cada parte y a quién apelar en caso de litigio, el inquilino informal debe allanarse a las condiciones establecidas por el locador como única manera de resolver su problema habitacional. De ese modo, al mismo tiempo que la oferta de alquiler formal es escasa y está concentrada en múltiples propietarios-arrendadores individuales, sin grandes oferentes especializados privados, institucionales o públicos, la oferta de alquileres informales en villas, asentamientos y barrios de ingresos medios y bajos crece sostenidamente, tiende a concentrarse y es cada vez más onerosa.

Por su parte, la financiación de la vivienda con recursos públicos ha sido canalizada tradicionalmente por el FONAVI y, más recientemente, por los programas federales Reactivación, Solidaridad, Construcción y Mejor Vivir, a los que se agregó en 2012 el ProCreAr. Los fondos provienen del presupuesto público, una parte del impuesto a los combustibles y recursos del Fondo de Sustentabilidad del ANSES. Los fondos presupuestarios asignados a programas de vivienda y urbanismo han oscilado entre 0,24% y 0,73% del PIB en el período 1999-2009, 0,5% del PIB como promedio. Incluyendo la inversión en agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos, la asignación presupuestaria ha oscilado entre 1,06% y 2,03% del PIB, promediando 1,5% en el período.

Estos programas están orientados a financiar sobre todo emprendimientos colectivos para construir viviendas nuevas. Entre 1993 y 2012 se terminaron un promedio 36.000 viviendas y 12.000 soluciones habitacionales por año, insuficientes para resolver el déficit cuantitativo -cuya reducción exige incrementar en al menos 50% este ritmo promedio histórico de terminación de viviendas- y, por supuesto, mitigar el déficit cualitativo. Adicionalmente, los recurrentes problemas fiscales y los problemas que presentan la ejecución de los programas -falta de equipamiento e infraestructura básica, obstáculos para escriturar y gestión

deficitaria por parte de algunas agencias jurisdiccionales, etc.- han condicionado la sustentabilidad de la política en el tiempo.

En junio de 2012 se constituye un fondo fiduciario para atender una gama más amplia de necesidades habitacionales que las cubiertas por los programas estatales vigentes. Intenta mejorar la cobertura contemplando desde la compra del terreno y la construcción de viviendas hasta la compra de unidades nuevas pasando por la refacción y la ampliación de las existentes. El Estado Nacional aporta fondos y tierras fiscales urbanas para conformar el patrimonio inicial del Fondo y garantiza las emisiones de deuda que éste último realiza. A su vez, el ANSES también invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) durante los primeros 5 años y se prevé la participación de inversores privados a través de la adquisición de deuda emitida por oferta pública. El Banco Hipotecario administra los créditos actuando como agente fiduciario del Fondo. Prevé otorgar 400 mil créditos en cuatro años.

Ciertas organizaciones de la sociedad civil han desarrollado iniciativas que contribuyen a paliar el problema. Aunque son un canal de movilización de recursos privados a favor de solucionar problemas habitacionales, su contribución es más significativa cuando cuentan con apoyo estatal y adquieren una envergadura o escala tal que les permite capitalizar la experiencia acumulada.

No obstante ello, el escaso desarrollo del crédito hipotecario, las dificultades que presenta el alquiler y las limitaciones que presenta el financiamiento público impulsa el auto-financiamiento como la única vía de acceso a la vivienda para quienes no son alcanzados por los programas públicos. Las vías más comunes son los fideicomisos para construir, en el caso de sectores con capacidad de ahorro, y la auto-construcción progresiva, en el caso de los sectores de ingresos más bajos residentes de villas y asentamientos. Aún cuando se cuente con la posibilidad de auto-financiar o auto-construir la vivienda, el tiempo que requiere normalmente ahorrar los recursos y finalizar la construcción suele impedir que los hogares cuenten con su vivienda en forma contemporánea con su necesidad habitacional, generándose situaciones de multiplicidad de hogares en una sola vivienda y, lo que es peor, hacinamiento habitacional.

En síntesis, la magnitud que ha alcanzado el déficit y el hecho de que no se ha reducido en los últimos treinta años, indica que el problema es estructural y las políticas públicas no han tenido ni todos los recursos ni la efectividad que requiere su solución. En este contexto, las políticas de vivienda deberían reorientarse para ampliar el rango de soluciones habitacionales, impulsando el mejoramiento y el uso eficiente de las viviendas existentes e introduciendo condiciones, modelos de gestión y mecanismos financieros diferenciados que permitan aumentar la cantidad y la variedad de respuestas con costos menores y mayor utilización de los recursos privados.

Aún cuando las crisis macroeconómicas y la inflación han afectado sistemáticamente la disponibilidad y el poder de compra de los recursos asignados por el Estado, las iniciativas legislativas que están en discusión plantean resolver el problema financiero del déficit habitacional sólo ampliando los recursos públicos destinados a tal fin, sin que se contemple también promover la movilización y potenciación de los recursos privados en el sector. Más aún, ciertas iniciativas como aumentar los derechos a construir o ampliar la intervención estatal en el mercado de alquileres, pueden terminar agravando el problema.

### **Los aspectos financieros de una política de vivienda**

Sin duda, reducir el déficit habitacional depende estrechamente de la situación macroeconómica de mediano y largo plazo. Acceder a una vivienda en propiedad exige un esfuerzo económico que lleva varios años durante los cuales, además, se suele incrementar la necesidad habitacional. Por su parte, encarar la construcción de una vivienda o un conjunto de viviendas y contar con una oferta abundante de viviendas en alquiler exige que los propietarios, inversores e inquilinos dispongan de cierta certidumbre respecto de la evolución de la economía, el precio de la vivienda, los salarios, los intereses, etc. A su vez, los programas estatales también deben contar con cierta estabilidad y certidumbre macroeconómicas para tener continuidad y sustentabilidad.

Sin perjuicio de la importancia de la condición macroeconómica, entendemos que una política de financiación de la vivienda efectiva debe contener elementos y pautas que aseguren su efectividad, a saber:

- Como condición general, el modelo financiero debe tender a lograr una cobertura amplia de las necesidades

habitacionales combinando subsidios, ahorro previo y crédito a largo plazo en un marco de articulación de recursos públicos y privados.

- Se debe transformar el subsidio a la oferta en subsidio a la demanda y utilizarlo como factor de equidad social y como instrumento articulador y facilitador de la concurrencia y multiplicación de otros recursos financieros y no financieros disponibles en la comunidad.
- Se debe fomentar el principio de solidaridad y la gestión adecuada de los fondos públicos para asegurar el recupero de los créditos otorgados con esos fondos, incluyendo estrategias para hacer la devolución de los fondos accesible a cada familia beneficiaria.
- Se debe asegurar la transparencia, el monitoreo y la información pública de todo lo que el Estado invierte en solucionar el problema habitacional.
- En un plano más específico, se propone que el contenido financiero de la política de vivienda se desarrolle en las siguientes dimensiones:
  - Asignar recursos para atender el déficit cualitativo, lo que requiere resolver problemas puntuales de naturaleza muy variada tanto al interior de las viviendas como en el barrio (infraestructura, dominio, etc.) con soluciones que en general no se pueden escalar pero que exigen cierto grado de coordinación. Promover el microcrédito con recursos públicos y subsidios y la participación de ONGs, como gestores en la identificación de las necesidades y la organización y control de las acciones y, así, asegurar la transparencia en el uso de los recursos y el recupero de los fondos.
  - Asignar recursos para construir vivienda nueva sólo en el marco de soluciones habitacionales integrales, para lo que se debe contar con el marco referencial de una Política Pública que contemple un esquema de subsidios y/o ahorro previo según la capacidad de pago de los hogares, un proceso de producción de viviendas semi-industrial capaz de aumentar la capacidad de producción y reducir la brecha costo vivienda-salarios, y los componentes indispensables de un régimen financiero habitacional específico.
- Como componentes básicos se deben introducir una unidad de cuenta que refleje el costo de construcción de la vivienda básica y el salario promedio como variables críticas, instrumentos financieros diseñados para alentar el ahorro a largo plazo, un mecanismo de mitigación de los descalces de plazo complementado con un régimen estandarizado de securitización de hipotecas que permita su colocación en el mercado de capitales, y un

régimen de rescate o garantía por parte del Estado ante situaciones de morosidad sistémica

- Potenciar los recursos que el sector privado ya dedica a resolver sus problemas habitacionales incentivando la auto-construcción progresiva de la vivienda cuando los hogares no disponen de ninguna capacidad de endeudamiento, implementando mecanismos de ayuda técnica y financiera para hacer más eficiente y barato el proceso de construcción, estableciendo áreas designadas para este fin, transfiriendo en forma previa el dominio del suelo, asesorando en el proceso constructivo, promoviendo instancias de compra colectivas y de ahorro en materiales de construcción, dotando de infraestructura a las áreas designadas e impulsando el microcrédito y la formación de fideicomisos como medio de movilizar recursos privados en forma solidaria para la construcción de infraestructura.
- Para formalizar y ampliar el mercado de alquileres se deben impulsar medidas destinadas a moderar las asimetrías y las incertidumbres que presenta la modalidad como es el caso, por ejemplo, de la creación de un fondo para proveer garantías con subsidio estatal a quienes no disponen de los avales necesarios para alquilar y la introducción de procedimientos ejecutivos de reposición.

## **ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DE ESTE PROYECTO**

Acción Católica Argentina (ACA)

Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE)

Cáritas Argentina – Comisión Nacional

Cátedra Política de Vivienda – PROPUR – FADU - UBA

Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda (CIPVV) de UTDT

Comisión Nacional de Justicia y Paz

Consejo Profesional de Ingeniería Civil

Foro de Ingeniería

Fundación Pro Vivienda Social

Fundación Sagrada Familia

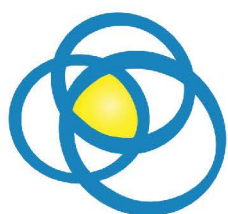
Hábitat para la Humanidad

Organización Román

Techo – Argentina

Universidad Católica Argentina (UCA)





# **FORO DE HABITANTES A CIUDADANOS**

*Un espacio de diálogo para el bien común*