

# **Políticas sociales argentinas: bases institucionales**

## **Algunos aspectos en educación y vivienda**

**Pedro E Andrieu<sup>1</sup>, Ergasto Riva y Viviana Gamarra<sup>2</sup>**

### **Las bases institucionales de las políticas de bienestar y seguridad social**

Un breve recorrido de la evolución constitucional argentina permite visualizar cómo se fueron concibiendo y configurando los derechos y garantías sociales en nuestro país, los que inspirados en los postulados de justicia fueron conformando un orden institucional encargado de regular los comportamientos humanos individuales y sociales. Cuando se establecen, los derechos sociales constituyen la base de la protección de las personas y grupos sociales ante las desigualdades. Pero cabe destacar que, como no podría ser de otro modo, las nociones sobre los derechos sociales y sus características, y su evolución en el tiempo, deben ser contextualizadas por un lado en la evolución económica, social e institucional general, y por el otro, en un proceso histórico de construcción de los derechos humanos

**La Constitución de 1853:** La primera Constitución que rigió efectivamente en Argentina fue sancionada en 1853 sin la participación de la provincia de Buenos Aires, llamada ser la más rica y con mayor horizonte de progreso, la que se mantuvo en secesión hasta su integración efectiva en 1862. Su inspiración era netamente liberal. Y su destinatario era un país muy extendido geográficamente, pero prácticamente vacío en términos de población. No puede sorprender entonces que su Preámbulo contenga una invocación, y una invitación a los verdaderos

---

<sup>1</sup> Director, Programa de Estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Públicas en Argentina, Proyecto 11/E101; Profesor Titular Consulto, Catedra de Honor de Administración Pública y Doctorado en Ciencias Económicas, FCE UBA; Profesor Titular, Administración Pública, FCE UNLP

<sup>2</sup> Investigadores categorizados, Programa de Estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Públicas en Argentina, Proyecto 11/E101; Profesores Adjuntos, Administración Pública, FCE UBA

destinatarios del magno proyecto: “todos los hombres libres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”. Menciona sí, específicamente, el mismo Preámbulo, entre otros..”el objeto de... promover el bienestar general..” No se encuentra en el texto de la Constitución ninguna asignación de funciones o responsabilidades a los órganos del estado que establece, específicamente referidas a ese objeto tal como después se lo entendería..

La República Argentina se organiza bajo un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, y en ese marco establece que las provincias deben dictar sus cartas magnas de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal, que aseguren en sus territorios la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. Establece así como único mandato específico a las provincias, el de brindar la educación básica (primaria) (art. 5) mientras reserva para el gobierno nacional “los planes de educación general y universitaria (art. 67 inc..16)

Argentina era entonces, y siguió siéndolo por mucho tiempo después, un país de frontera. Completada en 1879 la integración institucional, nominal, de la pampa húmeda, la que sería prontamente la región más rica del país sobre la base de la ganadería y la agricultura, ambas para la exportación a los ávidos mercados europeos, se acrecentó muy rápidamente la corriente inmigratoria europea, ya iniciada, al punto de que el país fue segundo solo de USA en cuanto al número de inmigrantes recibidos. Esos inmigrantes no llegaban para disputar la distribución del ingreso, ni para reclamar protección social, sino para hacer su propio camino de progreso en un país abierto, vacío, y promisorio.

A partir de 1890 las clases medias reclamaron la participación política en el sistema político, completamente cerrado por la oligarquía históricamente dominante. A fines

del siglo 19 se manifestaron los primeros reclamos sociales, los que se acentuaron hacia 1905, cuando el gobierno comenzó a preocuparse, por un lado expulsando del país a los inmigrantes anarquistas, y por otro encargando el primer estudio de la situación sanitaria de los trabajadores, el Informe Bialek Masse. A partir de entonces comienzan a dictarse algunas leyes para regular aspectos puntuales de las relaciones laborales. Por las ironías de la historia, el primer gobierno realmente democrático, representativo básicamente de las clases medias, electo en verdaderas elecciones libres y abiertas, que asumió en 1916, debió enfrentar los coletazos de la revolución bolchevique de 1917, y luego graves choques en una huelga percibida como revolucionaria en 1919, y en 1921 reprimir con el ejercito a sangre y fuego a obreros en huelga pertinaz en la Patagonia. Terminada la primera guerra mundial el país retomo su crecimiento acelerado y alcanzo su pico en términos internacionales hacia 1928 cuando se completo la ocupación económica de la Pampa Húmeda que proveía las exportaciones, y con ello se detuvo el avance espectacular en décadas anteriores de la red ferroviaria. Al año siguiente, 1929, estallo la gran crisis económica y financiera que tendría un tremendo impacto económico y social en el país, a lo que se hace referencia mas adelante

**Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre (1948):** Esta Declaración fue aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogota, Colombia en 1948, en el contexto de la segunda posguerra mundial, cuando se recogieron e institucionalizaron los impactos, las ideas y las experiencias surgidas de la lucha contra la crisis de los años 1930, mas los impactos de la segunda guerra, y de la posguerra. Establece que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y en derechos. Las personas, como miembros de una sociedad, tienen derecho a la seguridad social, a la educación, a la salud, mediante los esfuerzos del

estado, así como a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y libre desarrollo de su personalidad. Fue incorporada con rango de texto constitucional, al igual que otros diez Tratados Internacionales, a la Constitución Nacional Argentina en la reforma de 1994 a que se hará referencia mas adelante. De allí su relevancia para este trabajo.

**La Reforma de la Constitución Nacional de 1949:** Al asumir el gobierno luego de las elecciones del 24 de febrero de 1946, el Presidente Juan D. Perón se propuso respaldar y consolidar mediante una reforma de la constitución nacional los grandes avances que había ido estableciendo por leyes y decretos durante su desempeño como Secretario de Trabajo y Previsión Social durante el gobierno militar que surgió de la revolución del 4 de junio de 1943. Por es razón, la reforma constitucional aprobada el 11 de marzo de 1949 otorga un espacio preponderante en el largo texto del art. 37 al derecho laboral, al trabajo, expandiendo el alcance de sus garantías (leyes protectoras) entre las que se incluyen condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagas, retribución justa, salario mínimo vital y móvil, igual tarea, igual remuneración, participación en las ganancias de las empresas con control de la producción y colaboración en la dirección. Asimismo establece la estabilidad en el empleo público, la organización sindical libre y democrática, la protección del despido arbitrario, el sistema paritario para las negociaciones salariales de los convenios colectivos de trabajo, la conciliación, el arbitraje, el derecho a huelga . En el punto I.7 Derecho a la seguridad social establece “el derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o perdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar a su cargo unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria

destinados unos y otros a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos periodos de la vida o los que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales” Esta resulta así ser la definición constitucional del derecho a la seguridad social, complementada en el punto III del mismo artículo 37 por los Derechos de la Ancianidad, mas amplia y compresiva que rigió en Argentina. La protección de la familia aparece enunciado en varios artículos, reconocida como elemento natural y fundamental de la sociedad. La enunciación de este derecho puede observarse tanto en la Constitución y sus modificaciones como en las Convenciones de Derechos Humanos y del Hombre, sin embargo no se encuentran claramente definido su alcance, tal como si se expresan en el derecho al trabajo, por ejemplo. Los derechos del niño son considerados en su especificidad, pero también se encuentran comprendidos en los derechos de familia. Se explicitan cada uno de ellos, donde la libertad, la educación, la salud, la integridad y los cuidados de casos especiales ocupan un lugar relevante. Responsabiliza al estado en los cuidados sanitarios pre natales, así como de la prevención, promoción y protección de la salud de los niños, en igualdad de oportunidades. Asimismo le otorga beneficios de la seguridad social cuando lo requiera

**La reforma constitucional de 1957:** Al reunirse la convención constituyente en 1949 la oposición minoritaria había planteado la nulidad de la convocatoria por considerar que el Congreso al aprobarla no había contado con la mayoría de dos tercios que la Constitución requería. En el debate esto fue rebatido y rechazado sobre la base de la jurisprudencia constante de los Estados Unidos sobre la forma de contar las mayorías requeridas: sobre la base de los miembros del congreso presentes al momento de la votacion, y no del total de legisladores, lo cual tiende a impedir que mediante el retiro de algunos de los mismos se impida la votacion.

Ello no obstante, el gobierno militar que ocupó el poder en septiembre de 1955 luego del derrocamiento de Perón, declaró por sí la nulidad de la reforma de 1949, y convocó a una elección de convencionales constituyentes para llevar a cabo una reforma de la constitución histórica de 1853, la que había sido reformada en muy pocos aspectos puntuales en 1860, 1866, y 1898.

La convención reformadora alcanzó a aprobar el 24 de octubre de 1957 un solo artículo, el llamado 14 bis, el que en el tercer párrafo estableció que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter integral e irrenunciable, especialmente el seguro social obligatorio. En especial la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”. También modificó las atribuciones del Congreso Nacional en el art. 67 inciso 11, para que pudiera aprobar también el Código de la Seguridad Social, algo que nunca se concretó

### **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966**

Ambos Tratados fueron aprobados en Naciones Unidas en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966. Reconocen el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, obligando a los Estados partes a tomar medidas que aseguren su plena efectividad. Entre esas medidas se distinguen la reducción de la mortalidad infantil, de la mortalidad, el mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y en el medio ambiente, la

prevención y tratamiento de enfermedades endémicas, epidémicas y profesionales y la creación de condiciones que aseguren la asistencia médica en caso de enfermedad. El primero de estos Tratados establece en el art. 9 que “todos los estados parte... reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social”. Estos dos Tratados fueron también incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994.

**La reforma constitucional de 1994:** Esta reforma fue de lejos la mayor reforma constitucional en lo institucional del estado, los sistemas de control interno y externo, etc., y en el agregado de nuevos derechos, entre ellos la Iniciativa popular, la consulta popular, la protección del ambiente y del patrimonio material y cultural, la protección y defensa del consumidor y usuario, el amparo y el habeas data. Pero cabe destacar en este trabajo que mantuvo sin ningún cambio el art. 14 bis agregado en 1957, y también la facultad del Congreso de la Nación de aprobar el Código de la Seguridad Social, ahora en el art. 75 inc. 12 por la reenumeración del texto originada por los agregados, el que continua igualmente sin ser ni siquiera considerado, y por lo tanto nunca aprobado..Esto muy es grave, ya que el Código debería incluir de manera comprensiva a toda la legislación pertinente, y sobre todo de manera integramente coherente, algo muy lejano hasta hoy.

### **El Sistema Universitario Público Nacional**

En las instituciones universitarias públicas la enseñanza de pregrado y grado es gratuita, algo que según manifestó poco tiempo atrás públicamente la Presidente Fernández de Kirchner constituiría un privilegio que existe en muy pocos países, y que habría que preservar... Mas recientemente manifestó también públicamente en un par de oportunidades que habría que estudiar la vía por la cual los profesionales egresados de las universidades públicas gratuitas devolvieran a la sociedad algo de

lo que recibieron a través de la educación superior pública y gratuita, con lo cual no se financiaría el presupuesto de las universidades sino que se constituiría un fondo para becas para estudiantes. No se pretende aquí, ni sería posible dentro de los límites de este trabajo, desarrollar un análisis profundo del tema así planteado, sino solamente aportar algunos elementos de juicio al respecto, basados en la información pública disponible y accesible.

El Sistema Universitario argentino está integrado por 40 universidades y 7 institutos universitarios nacionales, 43 universidades y 13 institutos universitarios privados, 1 universidad provincial, 1 universidad extranjera y 1 universidad internacional. Paso de un total de 1.210.769 alumnos de pregrado y de grado en 2001 a 1.304.003 en 2006, según lo publicado en el Anuario Estadístico respectivo de la Secretaría de Políticas Universitarias del gobierno nacional. La tasa de crecimiento anual viene disminuyendo, desde un promedio de 1.5% por año entre 2001 y 2005, a 0,90% entre 2002-2006. En los mismos periodos, el sistema universitario privado argentino pasó de 203.586 inscriptos en 2001 a 279.373 en 2006, con una tasa promedio de crecimiento anual creciente, de 5.7% entre 2001-2005 a 8.1% en 2002-2006. La cantidad de alumnos informada por la SPU correspondiente a 2006 de las universidades únicamente fue ese mismo año de 1.283.185 alumnos. Asumiendo que la tasa promedio de crecimiento 2002-2006 se hubiera mantenido constante, la cantidad de alumnos de las universidades públicas únicamente habría crecido a 1.317.831 en el año 2009. Se excluye a los de los Institutos universitarios porque sus presupuestos integran los de las instituciones de las que forman parte. El presupuesto asignado a las universidades nacionales por la ley 26.422 que aprobó el presupuesto nacional para 2009, fue en total de \$7.951.500.000 más \$220.789.000 incluidos en la planilla B anexa al art. 12 de dicha ley; el texto legal,

salvo una partida de \$10.000.000 a distribuir, para el Programa de Incentivos a la Investigación, no indica con claridad el destino del esto de los fondos incluidos en esa planilla, razón por la cual omitiremos su inclusión en lo que sigue.

Si, para llegar a un indicador muy grueso, se divide el presupuesto del conjunto de las universidades publicas por el total de alumnos estimado, ambos para el año 2009, el gasto por alumno y por año seria de \$6.033.00, equivalente a \$502.75 por alumno y por mes. Estos montos constituyen ciertamente una transferencia, que puede ser considerada un subsidio, o una beca a cada alumno.

Según la conclusión de estudios de la SPU publicados hace algún tiempo, el tiempo promedio ponderado en que los alumnos completan sus estudios y se gradúan seria equivalente a algo mas de una vez y media el tiempo standard previsto en los planes de estudio de cada carrera. Si por comodidad en un análisis muy grueso se toma cinco años como la duración nominal mas frecuente en las carreras de grado, la duración promedio ponderada resultaría entonces del orden de 7.5 años por alumno. Si el gasto por alumno y por año se mantuviera constante en el monto estimado mas arriba para 2009, el subsidio total hasta la graduación resultaría de \$47.247 por graduado.. Si con propósitos meramente ilustrativos, y como aproximación muy gruesa, a continuación se compara el total de graduados de cada año, con los alumnos que ingresaron y que había en el sistema 7 y 8 años antes, aparecerían los siguientes porcentajes de graduación:

Graduados	Alumnos 1999	%	Alumnos 2000	%
2006	1.056.681	6,06	1.138.267	5,63
64113	Ingreso 1999		Ingresos 2000	

	278.306	23,03	287.513	22,29
--	---------	-------	---------	-------

Del cuadro anterior surgiría, en forma por demás aproximada, que dado que luego de 7 u 8 años se graduaría entre 1 de cada 4 y 1 de cada 5 ingresantes, por lo tanto si el costo total acumulado se repartiera entre el numero de graduados, como lo haría cualquier sistema productivo: calcularía el costo total de los recursos empleados y lo dividirla por los productos obtenidos, el costo por graduado resultaría así entre 4 o 5 veces el monto citado mas arriba, es decir entre \$188.988 y \$236.235. Estas estimaciones, con carácter ilustrativo, tienen por propósito unicamente ilustrar el orden de magnitud del subsidio implícito en la educación universitaria.

En cuanto a los beneficiarios de esos subsidios, hace algunos años se hicieron estudios que mostraban que en el mejor de los casos el 0.5% de los estudiantes que ingresaban a la universidad publica provenían del sector de la población comprendido en el 33% mas bajo en la distribución del ingreso. No se conoce actualización de esos estudios. Pero una serie de indicadores disponibles apuntan en la misma dirección. El ultimo Censo de Alumnos de la UBA, cuyo total, 358.071 en 2006, representa el 27.90% de los matriculados en todas las universidades publicas del país, mostró que esos alumnos provienen por partes prácticamente iguales de la Capital y del Conurbano bonaerense, y que mas de la mitad del total de los alumnos proviene de escuelas privadas; pero cerca del 70% de los graduados provienen de escuelas secundarias privadas.

Pero en la realidad, el costo de cada graduado para el estado es mucho mayor, debido a la altísima tasa de deserción, por un lado, y la duración de la permanencia de una porción significativa de los que no desertan en los primeros años, pero

además de demorar, no llegan a la graduación. En el Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias publicado por la SPU, el cuadro 3.3.1 Tasa de Escolarización del Sistema de Educación Superior Argentino (2001-2006) muestra que según la estimación del INDEC la población de 18 a 24 años sería de 5.573.759 en 2006; la Tasa Bruta Universitaria, que resulta de dividir el total de matriculados en las universidades públicas y privadas de ese año, por esa población estimada resulta del 34.6%.

En gran contraste, la Tasa Neta, que resulta en cambio de dividir el total de matriculados con edades entre 18 y 24, por la misma población, es de 13.9%, lo cual lleva a que el 20.7%, o sea el 59.8% del total de los matriculados en las universidades en 2006 estarían "excedidos" del rango de edades (7 años en esta metodología adoptada para la estimación) en el que supone que deberían ingresar, completar sus estudios, y graduarse. El mismo análisis, de elaboración nuestra, referido únicamente a las universidades públicas, con un total de 1.304.003 matriculados en 2006 daría una tasa bruta de 28.5%; lamentablemente no se publica el total de matriculados de entre 18 y 24 años, por lo cual no es posible calcular la Tasa Neta. La experiencia derivada de la pertenencia, el contacto y el seguimiento de la evolución del sistema universitario público llevara a pensar que la proporción de matriculados de más de 24 años sería aun mayor. Lo anterior indicaría a su vez que muy probablemente el costo por graduado de las universidades públicas resultaría superior al estimado más arriba.

En cuanto a los ingresos de alumnos a las universidades públicas también solo se puede efectuar un análisis aproximado, al no disponerse por un lado de la pirámide anual de edades del INDEC ni de la discriminación por edades de los matriculados anualmente. Estimando la población de 18 años en la séptima parte de la que

informa el INDEC para el grupo 18-24, sería en 2006 de 653.394, y los nuevos matriculados ese mismo año 262.794, es decir el 40.21%. Para interpretar ese indicador, que a primera vista parecería algo elevado, es necesario tener en cuenta que el número de nuevos matriculados en un año cualquiera debe incluir también a ciertas proporciones que ingresan más tarde y no a continuación de la terminación del secundario, como a aquellos que comenzaron una carrera y decidieron cambiar de carrera, comenzando otra; y también a un grupo no menor según la experiencia que se matricula inicialmente, pero nunca comienza realmente sus estudios. Lamentablemente no se dispone de datos al respecto.

Con respecto al total anual de matriculados en las universidades públicas cabe destacar que del Anuario 2006 citado surge que luego de un ininterrumpido crecimiento desde 229.711 en 1996 hasta alcanzar un pico de 301.086 en 2002, se verifica un ininterrumpido decrecimiento, que aparece acelerándose en 2005 cayendo a 262.704 en 2006, un 12.74% por debajo del pico, a una tasa promedio anual del 3.19%. Por contraste, en las universidades privadas se verificó un crecimiento sostenido de las nuevas matriculaciones a partir de 38.187 en 1996, con un marcado bache en 2001 y 2002, para llegar en 2003 a 63.651, un número más alto que el de 2000, y continuar creciendo ininterrumpidamente hasta 86.107 en 2006, el 35.28% desde 2003, equivalente a una tasa promedio anual del 11.76%. Tampoco se dispone, ni se tiene conocimiento de que se publique ni se haya publicado, el número total de egresados de los diferentes ciclos y tipos del secundario, ni global ni discriminado entre escuelas públicas y privadas, como sí se dispone a nivel de la enseñanza universitaria, aunque con un atraso considerable. Sería del mayor interés poder conocer qué proporción de egresados de los secundarios se incorpora a cada una de las modalidades de la educación superior, universitaria o no.

Llegados este punto en este rápido y sucinto análisis, y tomando en cuenta la situación social del país al comienzo de 2009, en términos del alto porcentaje del empleo no registrado con su muy bajo nivel salarial y ausencia de toda obra social, de los niveles de desempleo del 7.3% y de subempleo del 9.1%, en 2008/IV, de pobreza no indigente del 18.2% y de indigencia de 8.7% ambos los últimos publicados en septiembre 2006 por el INDEC, todos para los 31 aglomerados urbanos mas importantes del país, no parece arriesgado suponer que los estratos sociales de origen de los matriculados en las universidades publicas no han cambiado, al menos favorablemente, desde aquel análisis que se menciona mas arriba en esta sección.

## **La Política de Vivienda**

**El Derecho a la Vivienda :** En la Francia de 1894, se promulga la Ley Sigfried que es el primer intento de intervención estatal en la Vivienda. Francia, promueve una serie de leyes hasta mediados del siglo XX, referidas a las denominadas Habitations à Bón Marché (HBS). Todas estas leyes estaban imbuidas del Movimiento Higienista. Esta visión de la necesidad de la intervención estatal en la cuestión de la vivienda por razones de salud pública, se desarrolló por toda Europa Continental y el primer antecedente en la Argentina fue la Ley Cafferata (1915) que creó la Comisión Nacional de Casas Baratas. Con la introducción del Artículo 14<sup>o</sup> Bis en la

Constitución Nacional, en la reforma de 1957, se promulga con rango constitucional el derecho a una vivienda digna. El derecho a una vivienda adecuada, es parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Los DESC, se derivan de tratados internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, firmado por la Argentina. La Observación General N° 4 sobre el derecho a la vivienda establece los siguientes requisitos para este derecho: 1) Seguridad jurídica de la tenencia: Todas las personas tienen derecho a la protección contra el desalojo arbitrario o acoso. Los gobiernos deben aprobar legislación que proporcione esta protección legal a los inquilinos; 2) Gastos soportables: El precio de venta y alquiler de las viviendas debe ser adecuado a fin de no representar una carga innecesaria para el ingreso familiar. El gobierno debe ocuparse de asegurar que todas las personas que habitan en su territorio puedan pagar los costos de una vivienda adecuada. Se deben otorgar subsidios para quienes no puedan afrontar los gastos de una vivienda. Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe proteger a sus habitantes del frío, el calor, las precipitaciones y demás elementos. Debe ser segura y proteger contra las amenazas para la salud y los riesgos estructurales; 3) Accesibilidad: Todas las personas deben tener acceso a una vivienda adecuada. Se debe prestar particular atención a los grupos vulnerables, como los niños, las mujeres, los ancianos y los refugiados. La vivienda debe contar con infraestructura adecuada para las necesidades especiales de las personas discapacitadas; 4) Ubicación: En muchos casos, el transporte puede ser caro y puede tardar mucho tiempo en ir de un lugar a otro. La ubicación de la vivienda debe permitir el acceso fácil al lugar de trabajo, los centros de salud y educación, y demás servicios sociales. No se deben construir viviendas en lugares inseguros. 5) Adecuación cultural: La vivienda debe ser

compatible con las tradiciones y prácticas de las personas que habitan en ella. Todos los esfuerzos por modernizar las viviendas deben tener en cuenta las necesidades y creencias de las personas que van a utilizarlas.

**La situación habitacional en la Argentina:** No es objeto de este trabajo desarrollar una metodología para la determinación del déficit habitacional. Sin embargo se hará una breve síntesis de la metodología utilizada por el IAIVA con los datos del Censo 2001, para la determinación del Déficit Habitacional Cuantitativo y Cualitativo. Este trabajo sigue la definición de O. Yudnovsky entendiendo que *“la vivienda es una configuración de servicios (los servicios habitacionales) que debe dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física”*. Para el IAIVA, la vivienda adecuada es aquella que provee de todos los servicios habitacionales para el hogar. Es decir que escapa al tradicional análisis “viviendista” que sólo analiza la calidad constructiva de la vivienda y va más allá al incorporar variables que son propias de donde está inserta la vivienda. Para ejemplificar, una vivienda que tiene una calidad constructiva óptima pero se encuentra en una zona inundable, no provee de un servicio habitacional adecuado. Por lo antedicho, la vivienda debe brindar: 1) Seguridad como unidad física: Está relacionado con la Calidad Constructiva de la Vivienda que se divide en viviendas de Calidad (1) No deficitaria, (2) Recuperable, y ( 3) Irrecuperable; 2) Saneamiento y bienestar: Si las viviendas tienen Disponibilidad de Servicios Domiciliarios (DSD): Redes de agua, electricidad, cloacas y recolección de residuos; 3) Adecuada inserción en el entorno: Si las viviendas están insertas dentro de un entorno con Disponibilidad de Servicios en la Vía Pública (DSVP): Transporte Público, Calle Pavimentada, Alumbrado y Teléfono Público, 4) Independencia habitacional: Determinada por la existencia de

Cohabitación de Hogares dentro de una misma Vivienda y/o Hacinamiento, dada la relación entre cantidad de cuartos y número de personas que integran el hogar. Es destacar que la metodología empleada por el IAIVA (que sigue las recomendaciones internacionales) ve a la vivienda como una brindadora de servicios y no tan simplemente como una obra. Esta diferencia será tenida en cuenta al momento de la evaluación de la política de vivienda llevada a cabo hasta la fecha y de la propuesta que se realizará. El IAIVA ha sido el estudio mas exhaustivo realizado en la Argentina sobre la situación habitacional a partir de los datos del Censo 2001. Este último Censo, a diferencia de los anteriores además de relevar los datos referidos a los hogares y la calidad constructiva de la vivienda, recogió por primera vez una batería de datos referidos al entorno urbano<sup>3</sup>. Esto ha permitido incorporar las condiciones del espacio en donde se inserta la vivienda.

**Déficit habitacional cuantitativo:** Es aquél que determina que cantidad de nuevas viviendas se necesitan para que cada hogar cuente con una vivienda calidad constructiva No Deficitario o Recuperable. Por lo tanto está compuesto por: Cantidad de Viviendas para hogares que cohabitan en viviendas no deficitarias o deficitarias recuperables: 338.693; Viviendas para hogares que habitan en viviendas irrecuperables: 588.354; de donde el Déficit Total Cuantitativo resulta de 927.047

**Déficit habitacional cualitativo:** Este déficit está compuesto por toda aquella vivienda que necesita una ampliación y/o mejora más aquellas viviendas que no son irrecuperables pero que tienen carencias por falta de conexiones a los servicios básicos (Agua, Electricidad, etc.) y/o están localizadas en un área sin consolidar

---

<sup>3</sup> Las variables son: "Ubicación en Villa de Emergencia", "Ubicación en zona inundable", "Existencia permanente de basural a menos de 300 metros de distancia (3 cuadras)", "Existencia de cloacas", "Existencia de agua corriente", "Existencia de energía eléctrica por red domiciliaria", "Existencia de alumbrado público", "Existencia de gas de red", "Existencia de al menos una cuadra pavimentada", "Servicio regular de recolección de residuos (al menos 2 veces por semana)", "Existencia de transporte público a menos de 300 metros de distancia (3 cuadras)" y "Existencia de teléfono público menos de 300 metros de distancia (3 cuadras)"

(Existencia de basurales cercanos, Falta de Transporte Público, etc.): a)

**Hacinamiento:** Se resuelve con ampliación de la vivienda. Hay 954.643 hogares que están hacinados en viviendas de calidad no deficitaria o deficitaria recuperable.;

b) Calidad Constructiva: Son aquellas viviendas que requieren de una mejora en su calidad constructiva pero que no son irrecuperables. La cantidad de viviendas en esta situación son: 1.711.342;

c) Conexiones a Servicios Básicos: Hay 2.801.128 viviendas que no tienen algunas de las conexiones a los servicios básicos;

d) Área de Localización: Hay 1.915.677 viviendas que están insertas en áreas sin consolidar.

**Crecimiento vegetativo de los hogares en la Argentina:** La cantidad de hogares según el Censo 1991 fue de 8.927.289 y en el Censo 2001 de 10.075.814. Es decir que crecieron un 12,87%, lo que implica una tasa anual de crecimiento compuesta de 1,22%. En el gráfico No 1 se puede ver la cantidad de hogares que se crean anualmente, si suponemos la misma tasa de crecimiento que la intercensal 1991/2001: crece de 123.000 en 2002 a 135.000 en 2010.

**Producción de Viviendas:** en el gráfico no. 2 se puede observar la cantidad de viviendas terminadas, hechas con los Fondos del FONAVI como con los de los Planes Federales de Vivienda. Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda. El promedio de construcción, en el período 1993-2007, asciende a 37.628 viviendas terminadas por año. Este promedio podría ser engañoso, dado que incluye el período crítico 2000-2004, en el cual la economía argentina entró en la mayor crisis económica de su historia. Si es digno de destacar, que a pesar del fuerte impulso declarado por el Gobierno Nacional a la construcción de viviendas y de contar con superávit presupuestario, no se ha podido superar la construcción de 54.000 viviendas en un año

**El Crédito Hipotecario en la Argentina:** Según se desprende de las estadísticas proveídas por el Banco Central de la República Argentina, la relación Crédito Hipotecario para la Vivienda/PBI es menor al 1%. Para referencia, en EE.UU. esta relación es del 81%, en la Europa de los 27 es del 52%, en Chile es del 18%. La evolución del Stock de Créditos hipotecarios para la Vivienda en Millones de U\$S según lo muestra el Cuadro no. 2 ha sido en los meses de enero de 2009: 3254, de 2010 de 2797, y de 2011 de 2835. De ello se desprende, que la cancelación de créditos hipotecarios es similar a la cantidad de nuevos préstamos, manteniéndose el stock prácticamente inalterable. El motivo por el cual el stock de créditos hipotecarios en la Argentina es tan bajo, es que las tasas nominales de préstamo son elevadísimas y los plazos cortos, lo cual redundaría en elevadas relaciones cuota/préstamo y por ende sea pocas las familias que pueden obtener un crédito hipotecario. Estas elevadas tasas de interés, no son producto de la escasez de ahorro en la Argentina, sino de la falta de instituciones que permitan canalizar el ahorro en inversión. La formación de activos en el exterior, comúnmente llamada “fuga de capitales” fue en promedio anual de 16.210 millones de dólares para el trienio 2008-2010. Es decir que esta cantidad de dinero alcanzaría para dar más 540.000 préstamos por año de 30.000 dólares cada uno, por año.

**El Modelo de Gestión aplicado en la Política de Vivienda:** En la Argentina, a principios de la década de 1970, se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), con el objetivo de disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna a los sectores de menores ingresos. Desde 1972 hasta 1992, este Fondo se conformaba con aportes hechos sobre los salarios. En 1992, se reemplaza la recaudación vía aportes sobre las remuneraciones por un porcentaje sobre los ingresos provenientes del Impuesto a los Combustibles, estableciéndose

que la Nación garantizaba un mínimo mensual equivalente a \$75 millones. Otro cambio que se introdujo en 1992, fue la creación de los Institutos Provinciales de Vivienda, que recibirían la coparticipación de los \$75 millones mensuales (\$900 millones anuales) para ser aplicados en la construcción de viviendas e infraestructura. Si bien la Ley 24.464 de 1995, permite utilizar parte de estos fondos para el financiamiento para la compra de viviendas como un nuevo destino posible de los recursos del Fondo, el modelo de gestión aplicado por los IPV ha sido preferentemente el de la construcción (subsidio a la oferta) y no el del financiamiento accesible a la población potencialmente beneficiaria (subsidio a la demanda). En el año 2004 se establece por parte de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación el Programa Federal de Construcción de Viviendas Etapa I, para la construcción de 120.000 viviendas en todo el país y en el año 2005 la Etapa II de 300.000 viviendas. Estos Programas son producto de un convenio marco entre el Ministerio de Planificación Federal y los Gobernadores de las Provincias, para construir viviendas con aportes presupuestarios de la Nación. Es decir que mas allá de los cambios introducidos en la organización del FONAVI o el interés del Gobierno Nacional en hacer aportes presupuestarios destinados a la construcción de viviendas (Programas Federales), el modelo de gestión es el mismo: el Estado con fondos presupuestarios construye viviendas para ser asignadas posteriormente a los beneficiarios.

**Principales consecuencias de la aplicación de este Modelo de Gestión:**

**Inversión en Obra vs. Rentabilidad Social:** La altísima volatilidad de la economía argentina combinado con una estructura tributaria pro-cíclica, hace que los ingresos fiscales tengan aún una mayor volatilidad. Dado que dentro de las erogaciones presupuestarias los Gastos Corrientes y los Servicios de la Deuda son inelásticos, el ajuste o la expansión se da en las erogaciones del Gasto de Capital.

**La volatilidad de la Economía Argentina:** En el gráfico no 3 y en el Cuadro no. 3 se puede observar que en el lapso 1997-2008 el PBI de la Argentina creció proporcionalmente más que el EE.UU.; prácticamente igual que Brasil y un poco menos que Chile y Australia. La gran diferencia es el camino por el cual, punta-punta, tienen crecimientos similares los 5 países. En este lapso ni Australia, ni Brasil, ni EE.UU. tuvieron tasas anuales de crecimiento negativo; Chile, solo en 1999, con un -0.8%. La Argentina en los 11 años analizados, 4 años tuvo tasas de crecimiento negativas y 6 años tasa de crecimiento superiores al 6% anual. Esta volatilidad se ve amplificada en la estructura presupuestaria tanto por la parte de los ingresos como de los gastos fiscales.

#### **Variación de los ingresos fiscales ante variaciones en el ciclo económico**

**Ingresos Tributarios :** En la Argentina, los Ingresos Tributarios son procíclicos. Es decir que aumentan (o disminuyen) en proporciones mayores que el PBI. Haciendo una simple regresión lineal entre “Las tasas de crecimiento de los Ingresos Tributarios Deflactados<sup>4</sup>” vs. “Las tasas de crecimiento del PBI” en el período 1998-2008, podemos observar que la recta tiene una pendiente de 1,82, es decir que por cada 1% de aumento en el PBI los ingresos tributarios crecen un 1,82%, con un R<sup>2</sup> de 0,70<sup>5</sup>. Ingresos Tributarios :

**Volatilidad de los Gastos Corrientes y de Capital en la Argentina (1998-2008):** El cuadro siguiente muestra la altísima volatilidad de los Gastos de Capital ante variaciones en el PBI. Si bien estos datos no corresponden solamente a vivienda, veremos que los fondos transferidos al FONAVI durante los años de crisis son mucho menos que los garantizados por la ley.

---

4 A los efectos de homogeneizar la serie de datos, los guarismos han sido deflactados con el Deflactor del PBI.

5 Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi, en un trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo en sobre el período 1970-1994, establecieron que un cambio en el 1% del PBI significaba un 1,32% en los ingresos tributarios en América Latina.

**Impacto de la Volatilidad en los Gastos de Capital en la Producción de Viviendas Sociales :** En los ciclos expansivos de la economía, al contar con un gran aumento en la cuenta de gastos de capital, se inician muchas obras, erogándose ingentes cantidades de dinero. En los ciclos recesivos, al no contarse con dinero para estas obras, las viviendas quedan sin terminar. Esto hace que la inversión no se traduzca en rentabilidad social, porque una vivienda no terminada no provee servicio habitacional

**Aumento en la eficiencia de la inversión vs. integración social:** Los Institutos Provinciales de Vivienda tratan de hacer viviendas con el menor costo posible por unidad. Para lograr esto, se llama a licitación para complejos habitacionales de gran cantidad de viviendas. Para ello, se requieren terrenos grandes que no están normalmente dentro del tejido urbano. Esto implica, que los beneficiarios que normalmente son de clase baja, terminen confinados dentro de un barrio habitado por miembros que están en la misma condición, dificultando la integración con otros sectores sociales

**Adjudicación vs. Escrituración:** Por distintos motivos gran parte de las viviendas adjudicadas no están escrituradas a favor del beneficiario. Según el Informe de Evaluación del FONAVI realizado en el año 2000, de las 726.225 viviendas adjudicadas sólo 260.792 (35,91%) estaban escrituradas. El informe de Auditoría del FONAVI del año 2007, dice que sólo el 4% de las viviendas adjudicadas en el 2007 habían sido escrituradas y que en el período Septiembre-1992/Diciembre-2007, este guarismo ascendía a 42%. El hecho que tengan título de propiedad tiene un alto impacto social<sup>6</sup>, es decir no es una cuestión simplemente notarial. Además, los IPV

---

<sup>6</sup> S. Galiani y E. Schargrodsky: Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling (Journal of Public Economics -2010-) y Effects of Land Titling on Child Health (Economics and Human Biology -2004-)

están destinando ingentes recursos humanos y financieros, en la instauración de estructuras administrativas destinadas a la “Regularización Dominial”.

**Subvención estatal discreta:** De acuerdo a los guarismos mencionados anteriormente tanto de la situación habitacional como de la producción de viviendas anuales, podríamos establecer que anualmente menos del 5% de los potenciales beneficiarios (los hogares que están en situación habitacional precaria) son efectivamente beneficiados por el Estado.. Ahora este 5% de hogares beneficiados recibe el total de la subvención estatal y el otro 95% no recibe absolutamente nada. Esta especie de lotería, donde uno es el beneficiado de los aportes de los demás apostadores, no parece ser una buena política de asignación social. Para ser mas claros, los mas de 1.700 millones de dólares destinados a vivienda en el año 2007, fueron asignados a solamente a menos de 54.000 familias. El equivalente a 587 meses de Asignación Universal por Hijo. Pretender “universalizar” la subvención estatal con este modelo de gestión se vuelve presupuestariamente imposible, porque si calculamos a 30.000 USD por Vivienda y existe un déficit de al menos 1 millón de viviendas, se requiere de 30.000 millones de dólares. Esto lleva inevitablemente que no exista un criterio general para determinar cual es el orden de prioridad, que la mayoría de los IPV no tengan registros, pese a las Resoluciones Nro. 42, 73 y 132; que fijaban criterios comunes mediante el sistema de puntaje. Al año 1999, con 7 años de la reforma, sólo 9 provincias utilizaban los registros en forma plena. El Informe de Evaluación del FONAVI del año 2000 dice “...se realiza una metodología poco transparente, ya que no se aplican normas de carácter general, no hay difusión pública de las inscripciones y los criterios de selección o son puestos a disposición de los interesados.”

**Conclusiones sobre la Política de Vivienda:** En esta parte del trabajo se procuro mostrar que: 1) el modelo de gestión aplicado por el Estado argentino para la solución del problema habitacional que consiste en la aplicación de recursos presupuestarios nacionales y subnacionales a la construcción de viviendas, que luego serán asignadas a los beneficiarios es ineficaz e ineficiente; 2) con similares esfuerzos presupuestarios se podría eliminar el déficit habitacional en 15 años. El modelo de gestión que se propone (que se omite aquí por limitaciones de espacio) consiste en generar las instituciones necesarias<sup>7</sup> para que exista crédito accesible (tasas bajas y largo plazo), que permitan canalizar la prodigiosa capacidad de ahorro nacional en inversión y la aplicación de los recursos presupuestarios para subsidiar a los beneficiarios en forma directa

---

<sup>7</sup> El sentido que se le asigna a la palabra "Institución" es una norma que reduce la incertidumbre y los costos de transacción.

## Anexo: Cuadros y Graficos

Grafico no. 1

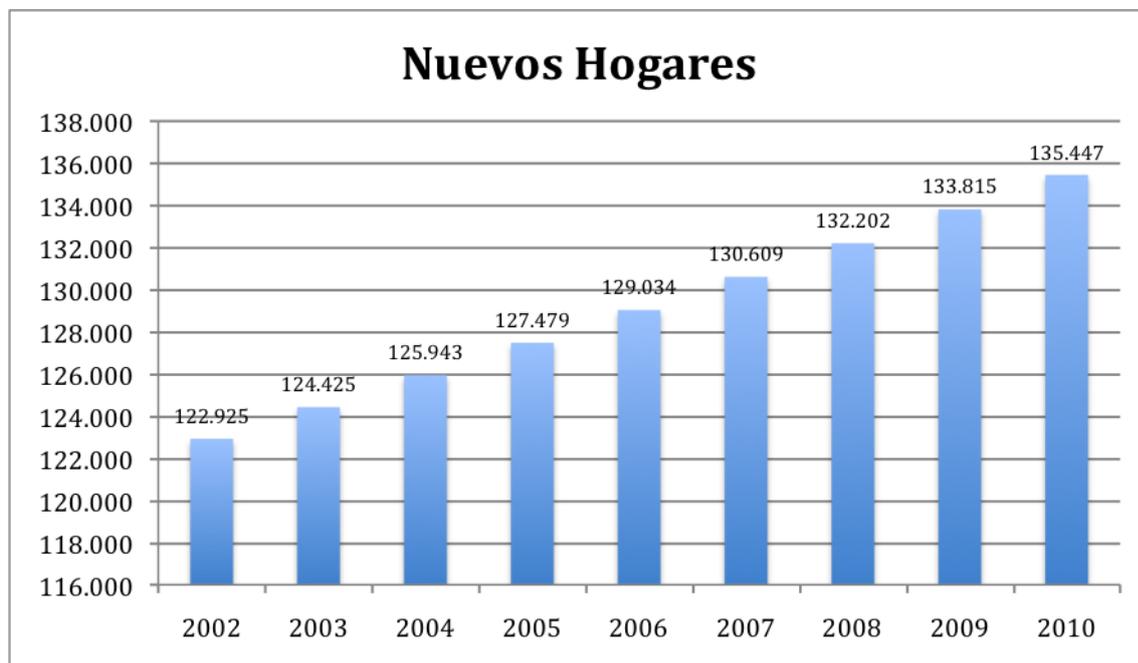


Grafico no. 2



Cuadro No. 2:

Evolución del Stock de Créditos hipotecarios para la Vivienda en Millones de U\$\$

Fecha	Monto en Millones U\$\$
Enero-2009	3254
Enero-2010	2797
Enero-2011	2835

Grafico no. 3

La volatilidad de la Economía Argentina

Comparación PBI Año 1997 vs. Año 2008

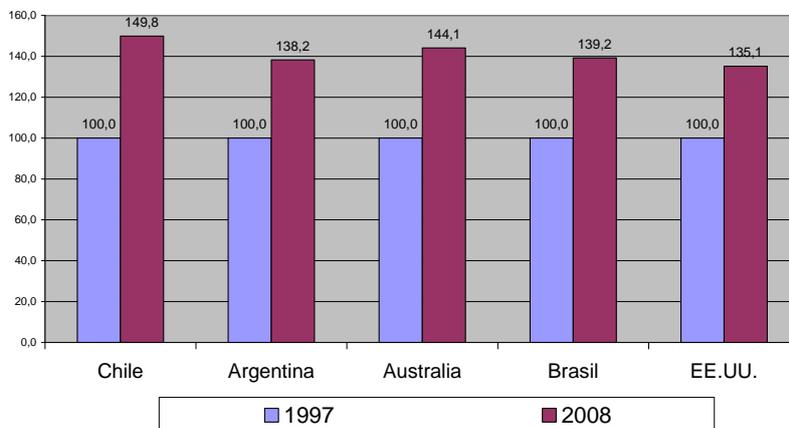
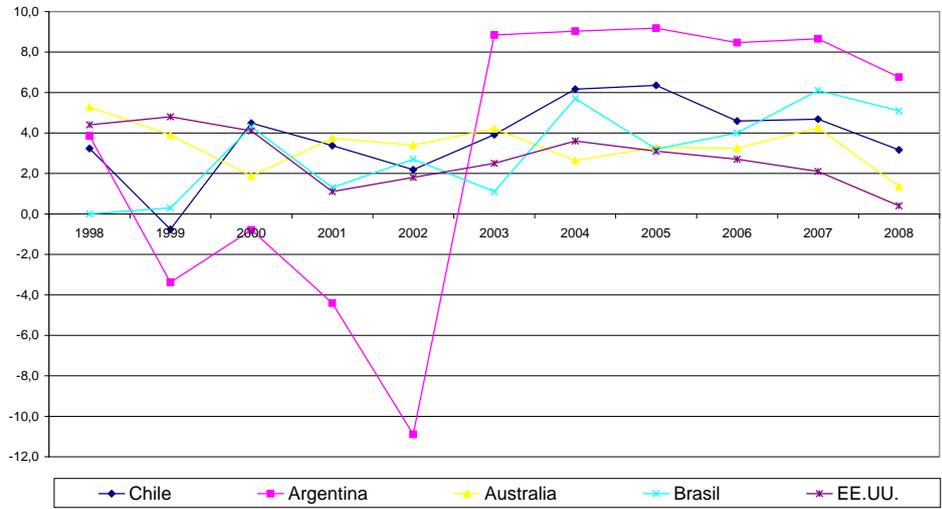


Grafico no. 4

Variación Anual del PBI



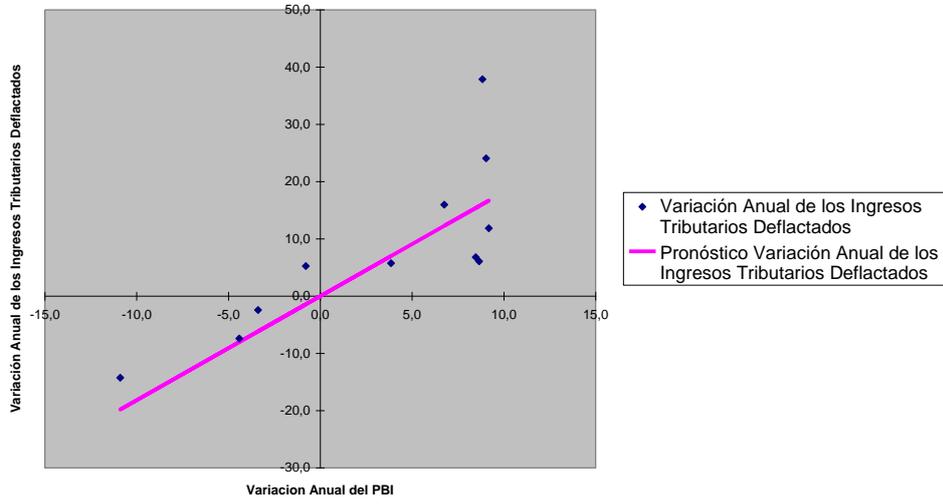
Cuadro no. 3

**Tasas de Crecimiento del PBI**

	Chile	<b>Argentina</b>	Australia	Brasil	EE.UU.
1998	3,2	<b>3,9</b>	5,3	0,0	4,4
1999	-0,8	<b>-3,4</b>	3,9	0,3	4,8
2000	4,5	<b>-0,8</b>	1,9	4,3	4,1
2001	3,4	<b>-4,4</b>	3,7	1,3	1,1
2002	2,2	<b>-10,9</b>	3,4	2,7	1,8
2003	3,9	<b>8,8</b>	4,2	1,1	2,5
2004	6,2	<b>9,0</b>	2,6	5,7	3,6
2005	6,3	<b>9,2</b>	3,3	3,2	3,1
2006	4,6	<b>8,5</b>	3,2	4,0	2,7
2007	4,7	<b>8,7</b>	4,3	6,0	2,1
2008	3,2	<b>6,8</b>	1,4	5,1	0,4
<b>Promedio</b>	<b>3,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>
<b>Volatilidad</b>	<b>0,9</b>	<b>3,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>

## Grafico no. 4

### Variacion Anual del PBI Curva de regresión ajustada



Cuadro no 4

Año	Variación Anual del PBI	Var. Anual de los Gastos Corrientes Deflactados	Var- Anual de los Gastos de Capital Deflactados
1998	3,9%	5,3%	2,4%
1999	-3,4%	0,0%	-0,6%
2000	-0,8%	5,4%	-23,1%
2001	-4,4%	-12,5%	-17,2%
2002	-10,9%	-10,8%	-31,1%
2003	8,8%	20,8%	26,1%
2004	9,0%	15,2%	97,0%
2005	9,2%	11,4%	50,3%
2006	8,5%	11,8%	40,4%
2007	8,7%	15,3%	-8,3%
2008	6,8%	14,0%	8,2%
Promedio	3,0%	6,4%	8,0%
<b>Volatilidad</b>	<b>3,2%</b>	<b>4,6%</b>	<b>13,6%</b>

Cuadro no. 5

## Transferencias al FONAVI

Año	Millones de Pesos	Millones de Dólares
1994	900,1	900,1
1995	741,3	741,3
1996	976,5	976,5
1997	894,9	894,9
1998	896,7	896,7
1999	718,7	718,7
2000	874,8	874,8
2001	672,5	672,5
2002	532,7	156,7
2003	548,2	185,8
2004	543,4	184,8
2005	585,6	200,6

Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda