

Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina

AUTORES

ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE

CINTHYA PASTOR VARGAS

CYNTHIA GONZÁLEZ RÍOS

EDUARDO SAAVEDRA

FERNANDO CANDIA CASTILLO

JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA

LAURA SOUR

LUIS MESALLES JORBA

MARINO J. GONZÁLEZ R.

MARCELO NERI

MÓNICA PARRA TORRADO

PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA

RAFAEL CELIS

RAMIRO MOYA

SEBASTIÁN OLEAS

THOMPSON ANDRADE



capa
créditos
salir

Sumario

» [clicke nos títulos para acessar os artigos](#)

- | | | | |
|----|---|-----|---|
| 3 | Prefacio
OLAF JACOB | 69 | Costa Rica
LUIS MESALLES JORBA Y RAFAEL CELIS |
| 5 | Introducción
EDUARDO SAAVEDRA | 80 | Ecuador
SEBASTIÁN OLEAS |
| 10 | Argentina
RAMIRO MOYA | 90 | Guatemala
ANA VICTORIA PELÁEZ PONCE |
| 20 | Bolivia
FERNANDO CANDIA CASTILLO Y
JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA | 98 | México
LAURA SOUR |
| 33 | Brasil
MARCELO NERI Y THOMPSON ANDRADE | 109 | Paraguay
CYNTHIA GONZÁLEZ RÍOS |
| 45 | Chile
EDUARDO SAAVEDRA | 116 | Perú
CINTHYA PASTOR VARGAS |
| 56 | Colombia
MÓNICA PARRA TORRADO | 125 | Uruguay
PABLO MARTÍNEZ BENGOCHEA |
| | | 139 | Venezuela
MARINO J. GONZÁLEZ R. |

El caso de la política de vivienda social en la Argentina

RAMIRO MOYA



capa
sumário
créditos
salir

1. Introducción

La vivienda es el principal activo de la mayoría de las familias. Para muchos hogares se trata de la aspiración económica más importante a lo largo de su vida. También el gasto en vivienda es el concepto más importante en el presupuesto de las familias, aún más en el caso de los hogares de bajos ingresos. Al igual que en gran parte de los países de América Latina, en la Argentina el porcentaje de hogares propietarios es elevado, superior al 70%. Sin embargo, también comparte con la región que la problemática principal se centra en la calidad de la vivienda que muestra serias deficiencias en términos de materiales de construcción y de servicios básicos de infraestructura. La información del último censo nacional¹ indica que la medida tradicional del déficit cuantitativo

habitacional² alcanza a 871 mil hogares, cifra que representa el 8,6% de los hogares.

Pero más importante aún, el número de viviendas de baja calidad en sus materiales, aunque susceptibles de ser recuperadas a través de mejoras, alcanza a 1,5 millones de viviendas. Si se incorpora además a los hogares que viven en condiciones de hacinamiento, este número se eleva a 2 millones de viviendas, casi el 20% de los hogares. Es decir, el desafío principal, como ha sido señalado, es la calidad de la vivienda que presenta en el conjunto de familias argentinas problemas en: a) materiales de construcción (pisos de tierra, techos precarios y/o paredes de cartón, por ejemplo); b) acceso a servicios esenciales dentro de la vivienda (baños compartidos o falta de baños; inexistencia de agua corriente dentro de la unidad) y c) acceso a servicios básicos de red en la vivienda.

¹ Censo Nacional de Población y Vivienda, año 2001 (INDEC).

² Déficit cuantitativo habitacional se define como el número de hogares sin viviendas, incluyendo a los hogares que comparten viviendas y a los que viven en unidades sin condiciones mínimas de habitabilidad, denominadas viviendas no recuperables.

La calidad del hábitat tiene un impacto importante sobre la salud, la educación y sobre el desempeño a lo largo de la vida laboral. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que existe una relación directa entre la calidad de la vivienda y los ingresos de la familia. En efecto, en los hogares de más bajos ingresos la calidad de la vivienda es inferior en sus distintas dimensiones: materiales, servicios en el interior de la vivienda y acceso a los servicios de red. Adicionalmente, debe tenerse presente que la vivienda es para las familias de más bajos ingresos muchas veces parte de la unidad productiva, dado que constituye habitación y local productivo o comercial simultáneamente. No obstante, nótese que si bien existe una relación directa entre ingresos y calidad de la vivienda no la hay entre propiedad de la vivienda y grupo de ingreso de pertenencia del hogar. De esta manera, el enfoque de la política pública destinado a mejorar las condiciones de la vivienda tiene un impacto mitigante sobre la pobreza que supera ampliamente la actual política de provisión de unidades nuevas con un importante componente de subsidio.

En este trabajo se abordará el análisis de la vivienda, tanto el régimen de tenencia como la calidad de la misma, con el objeto de identificar el grupo susceptible de asistencia estatal. Esta identificación servirá para analizar si la política habitacional actual resulta consistente con las necesidades observadas y, de esta manera, proponer políticas públicas que generen modificaciones.

3 Los beneficios de ser propietario desde el punto de vista de los hogares pueden encontrarse en que se evita las renegociaciones costosas con el propietario en el caso de alquilar y en que se reduce la incertidumbre respecto a la renta en el futuro en países volátiles desde el punto de vista macroeconómico.

2. Hacia una Cuantificación del Problema: Calidad de la Vivienda y Carencia de Servicios Básicos

2.1 DEFINICIÓN E IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DE LA VIVIENDA

La elección de la propiedad, alquiler u otra forma de tenencia coexiste con la posibilidad de elegir distintos grados de calidad de las unidades habitacionales. Por un lado, los hogares pueden elegir ser propietarios de la vivienda resignando calidad y eligiendo vivir en una casa de materiales más precarios, con menos servicios o de un tamaño más reducido en relación al de la familia. Pero por el otro, existe la posibilidad de habitar en una vivienda alquilando pero con un mayor nivel de confortabilidad. La baja capacidad de ahorro de los hogares puede ayudar a explicar por qué se elige comprar una vivienda de calidad sub-estándar o alquilar otra de mejor calidad. El hecho de que se requiera un pago inicial importante para conseguir un préstamo retrasa la adquisición de un hogar de razonable calidad hasta que se cuente con el monto necesario. La opción de resignar calidad permite contar con la vivienda propia antes que en el otro caso, pero con la ventaja de poseer la propiedad³.

Entonces, se deduce que a mayor necesidad de ahorro para acceder a la vivienda propia, mayor es la reducción en la calidad. En contextos de ausencia de mercados hipotecarios las diferencias en calidad entre jefes de hogar de distintas edades deberían ser aún más notorias. Para capturar estas diferencias en la elección de tenencia y de calidad de la vivienda, se han construido las

Tabla 1

Calidad de la vivienda	Tenencia	Categoría según la EPH	Estándares de calidad incluidos
Buena Calidad	Propietario	Propietario de la vivienda y del terreno	Todos excepto aquellos incluidos en los de baja calidad.
	Inquilino	Inquilino	
Baja Calidad	Propietario	Propietario de la vivienda y del terreno Propietario de la vivienda solamente Vivienda ocupada sin pagar	Cualquiera de los siguientes: 1. Localizada cerca de un basural, en áreas inundables o en un asentamiento precario (villa). 2. Sin agua corriente dentro de la vivienda. 3. Baño compartido con otros hogares. 4. Material precario de la pared externa, del techo, del cielorraso o del piso. 5. Hacinamiento en las habitaciones (i.e. más de 2 personas)
	Inquilino	Inquilino	
Todas	Otros	Las restantes categorías	Todos.

Nota: EPH es la Encuesta Permanente de Hogares del 4to trimestre de 2009.

diversas categorías resumidas en la Tabla 1 y usadas en esta parte del trabajo. De este modo, una familia puede ser propietaria de una vivienda de buena o de mala calidad. La misma opción existe al alquilar una vivienda. Una vivienda de mala calidad se define cuando presenta al menos alguna de las deficiencias mostradas en la Tabla. Las viviendas de buena calidad son las que no presentan ninguna de las deficiencias señaladas.

En la Tabla 2 se puede observar una descripción de las características de las viviendas siguiendo esta clasificación. Nótese que el porcentaje de hogares hacinados es el que mayor frecuencia se presenta en la población, dado que uno de cada cinco hogares presenta un promedio de más de dos personas por habitación. Esta característica es más marcada en los hogares inquilinos (62%) que en los propietarios (47%) dentro de los clasificados de mala calidad. En cambio, cuando se trata de características constructivas, la localización de la vivienda es el principal determinante de la mala calidad, dado que 33% de las

Tabla 2. Características Físicas de las Viviendas, según régimen de propiedad

	Mala Calidad		Otros	Total
	Propietarios	Inquilinos		poblacional
Cerca de un basural	23.7%	18.0%	8.8%	8.2%
En zona inundable	33.1%	27.4%	15.8%	11.9%
En villa de emergencia	3.4%	5.2%	2.2%	1.4%
Agua fuera de la vivienda	14.0%	9.5%	10.3%	5.4%
Agua con bomba manual	1.1%	0.4%	0.4%	0.4%
No tiene baño ni letrina	1.0%	0.1%	1.9%	0.5%
Baño fuera del terreno	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
Inodoro sin agua corriente	24.2%	11.2%	16.4%	8.8%
Vivienda en local no habitación	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%
Baño compartido o no tiene baño	3.3%	5.8%	5.1%	1.8%
Hacinam. (más de 2 pers. por hab.)	46.8%	61.8%	34.5%	19.5%
Pisos de mala calidad	1.8%	0.9%	0.6%	0.6%
Techos de mala calidad	7.1%	3.9%	4.0%	2.5%
Total de hogares	26.0%	5.4%	11.6%	43.0%

Fuente: Elaborada en base a la EPH, 4to trim. 2009.

viviendas de propietarios y 27% de las de los inquilinos se encuentran en zona inundable y un 24% y 18%, respectivamente, en área cercana a un basural.

1.2 ACCESO A LA VIVIENDA, CALIDAD Y SERVICIOS PÚBLICOS

De acuerdo al último censo de población y vivienda del año 2001, en la Argentina había un poco más de 10 millones de hogares. El 70,6% de los mismos eran propietarios de sus moradas, el 11,1% alquilaban y el restante porcentaje (18%) pertenecía a algún otro tipo de régimen diferente⁴. El 90% de los hogares vivía en áreas urbanas y el restante 10% en áreas rurales. La precariedad de la vivienda estaba concentrada en las ciudades pero la proporción de familias viviendo en condiciones materiales o de servicios deficientes alcanzaba al 40% de las residentes en zonas rurales y otro 20% calificaba como con déficit cuantitativo. Esto es, casi el 60% de estos hogares tenían algún problema serio con el hábitat, muy por encima del 25% de los residentes en áreas urbanas. No obstante, los primeros representaban casi el 6% del total de hogares del país y los segundos el 19%.

Esto implica que aún cuando la proporción de viviendas deficientes es mucho mayor en áreas rurales, la concentración en áreas urbanas significa un peso importante en el total nacional. Este paisaje replica el comportamiento de la pobreza, concentrada en las urbes pero de mayor penetración en las afueras de las ciudades.

Con información del año 2009 es posible tener una mirada más cercana de la situación de los hogares urbanos (Ver Tabla 3). En el cuadro adjunto se presenta una distribución de las vi-

viendas en las principales ciudades del país, teniendo en cuenta, por una parte, el régimen de tenencia y, por el otro, la calidad de la unidad habitacional. Respecto al régimen de tenencia, puede observarse que casi el 71% de los hogares son propietarios de la vivienda, el 18% alquilan y otro porcentaje restante se encuentra en una categoría residual (“Otros”). Sin embargo, lo más interesante es el hecho de que el 31% de los hogares propietarios e inquilinos viven en unidades de baja calidad, con un predominio de los propietarios en el total. Es decir, como se mostrará más adelante, las viviendas ocupadas por los propietarios resultan sistemáticamente de menor calidad que las viviendas en alquiler.

Cabe señalar que el acceso a la vivienda sigue un patrón muy cercano a la teoría del ciclo de vida del consumo (Ando y Modigliani, 1963).

Tabla 3. Tenencia y Calidad de la Vivienda en Áreas Urbanas, año 2009

Tenencia		Hogares	%
Total		7,624,932	100.0%
Propietarios		5,390,413	70.7%
Inquilinos		1,346,367	17.7%
Otros		888,152	11.6%
Buena Calidad	Propietarios	3,409,164	44.7%
	Inquilinos	933,630	12.2%
	Total	4,342,794	57.0%
Mala Calidad	Propietarios	1,981,249	26.0%
	Inquilinos	412,737	5.4%
	Total	2,393,986	31.4%
Otros		888,152	11.6%

Fuente: Elaborada en base a la EPH, 4to trim. 2009.

La predicción inmediata de esta teoría es que el consumo puede disociarse del ingreso de cada período para una familia si ésta tiene acceso al crédito. De esta forma, durante los primeros años en el mercado laboral típicamente se tenderá a tomar deuda para consumir bienes e ir cancelando a lo largo de la vida. Con la vivienda ocurre algo similar, al formarse un hogar sería conveniente comprar una casa que les permita vivir cómodamente por un buen tiempo, debido a que adquirir tamaño bien resulta en costos elevados, sean de tiempo o los típicos de la transacción. Pero normalmente en los países con escaso crédito hipotecario esta compra resulta difícil en los primeros años de la vida laboral, más aún cuando no existe financiamiento de ninguna clase (como ha sucedido en la Argentina por mucho tiempo).

Seis consecuencias de la ausencia de préstamos para la vivienda son inmediatas: i) a los hogares jóvenes le cuesta más adquirir la vivienda, por lo cual gran parte de los que alquilan o comparten la vivienda son hogares jóvenes; ii) la tasa de propiedad de la vivienda debería crecer con la edad de los jefes de hogar, replicando el patrón de los ingresos a lo largo de la vida laboral; iii) la calidad de la vivienda debería incrementarse con la edad del jefe de hogar siguiendo el aumento de los ingresos familiares; iv) debido a que la familia elige no sólo si comprar o rentar una vivienda sino también los servicios incluidos y la calidad de materiales de la misma, existe la posibilidad de resignar en el confort para adquirir la casa propia o viceversa, esto es, alquilar una unidad de mayor calidad y servicios; v) dado que las familias prefieren tener una casa propia, la calidad de la vivienda debería aumentar más para los hogares propietarios que para los inquilinos según la edad de los jefes; y, vi) dado que los hogares más jóvenes se encuentran en mayor proporción en los grupos de ingresos

más bajos (debido al ciclo de vida), los problemas habitacionales serán explicados por una razón demográfica además de otras restricciones, tales como la falta de financiamiento.

La relación entre la edad del jefe de hogar y la tasa de propiedad ha sido analizada por la literatura económica, como por ejemplo en la aplicación de la teoría del ciclo de vida al acceso a la vivienda ha sido realizada por Chiuri y Jappelli (2003). Estos autores encontraron evidencia consistente con la hipótesis que las imperfecciones en el mercado de hipotecas afectan el perfil de edad de compra de la vivienda, forzando a los jóvenes a ahorrar y a posponer la adquisición a una edad más avanzada. Para el caso de Argentina, en Auguste et al. (2010) se analizó las consecuencias sobre la tasa de propiedad y sobre la calidad de la vivienda teniendo en cuenta dos contextos diferentes en el mercado de la vivienda y en el de créditos, los años 1999 y 2009. Los autores encontraron que la tasa de propiedad y la calidad de la vivienda se reducen más para los hogares más jóvenes como consecuencia de una menor disponibilidad de préstamos hipotecarios en el último período.

Los siguientes gráficos muestran que la tasa de propiedad tiende a variar sustancialmente para los distintos grupos de edad, así como la calidad de la vivienda. El incremento sistemático en la calidad de la vivienda es una característica que se observa en los hogares que deciden ser propietarios, como consecuencia de la elección entre comprar una vivienda de menor calidad o alquilar una más confortable.

En Cristini et al. (2010) se encontró que los ingresos familiares no ayudan a explicar satisfactoriamente la elección entre ser propietario o ser inquilino. En cambio, es un buen predictor de la elección entre una vivienda de buena o baja calidad, tal como se la ha definido en este trabajo (ver Gráfico 3). Es decir, como ha sido se-

4 Esto incluye la ocupación de viviendas con y sin permiso, cedida por el empleador, etc.

ñalado anteriormente, el acceso a la propiedad de la vivienda no es un problema de los hogares más pobres. En cambio, existen problemas para el acceso a viviendas de buena calidad. Este resultado no es único para la Argentina sino una característica común a varias ciudades latinoamericanas: la tasa de propiedad varía menos entre deciles de ingresos que lo que varía la calidad de las viviendas (Cristini y Moya, 2008).

Gráfico 1. Tasa de propiedad y viviendas de buena calidad según edad del jefe de hogar. Año 2009

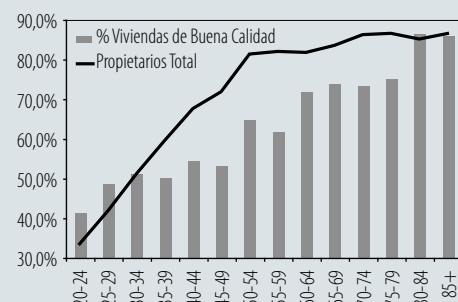
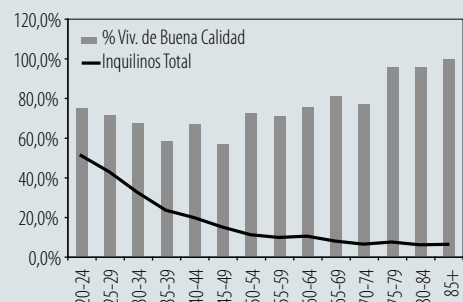
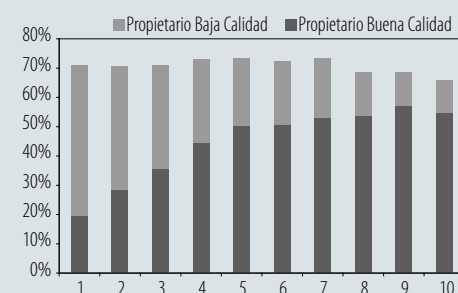


Gráfico 2. Hogares alquilando la vivienda y viviendas de buena calidad por grupos de edad del jefe de hogar. Año 2009



Los resultados encontrados indican, desde el punto de vista de la política pública, que la focalización de programas de asistencia a la pobreza, particularmente en el área de vivienda, tiene que considerar dos elementos. Primero, los hogares pobres tienen problemas de calidad de la vivienda, no de propiedad. De esta forma, una política habitacional que mejore la construcción de la unidad y el acceso a servicios públicos básicos es más consistente que otra que entregue en propiedad unidades completas. Segundo, que las familias jóvenes tienen mayores problemas tanto de acceso como de calidad de la vivienda pero también que gran parte de esta característica es temporaria. El ciclo de vida permite que una proporción importante de los hogares con jefes en los inicios de su etapa laboral vayan mejorando las condiciones de hábitat a medida que se gana experiencia en el mercado de trabajo y, consecuentemente, se perciben mejoras en los ingresos. El desafío de la política económica es identificar al grupo poblacional susceptible de asistencia basados en indicadores más permanentes (por ejemplo, el nivel de educación alcanzado) que lo independicen del ciclo de vida de las familias.

Gráfico 3. Tasa de propiedad por grupos de ingresos según calidad de la vivienda. Año 2009



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 4to trim. 2009.

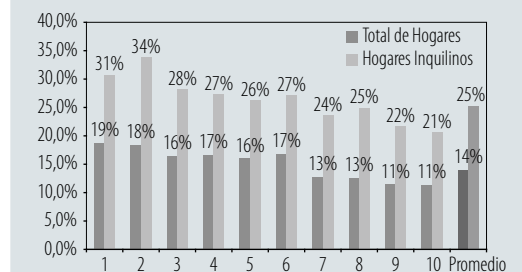
3. Vivienda, Infraestructura y su Relación con la Pobreza

3.1 LA VIVIENDA COMO ACTIVO

El acceso a la vivienda es el concepto más relevante en el presupuesto de las familias, aún mucho más en el caso de los hogares de bajos ingresos. En términos de los ingresos, la composición de los gastos familiares se verá modificada ante cambios en las condiciones del mercado según se posea o se alquile la vivienda y según se financie su adquisición con deuda o con ahorros propios. Cambios en los valores de los alquileres tienen efectos sobre las familias no propietarias, aún más si pertenecen a los deciles de menores ingresos en la distribución dado que son quienes destinan un porcentaje mayor al gasto en este concepto. Por otra parte, cambios en la tasa de interés y en el mercado de crédito probablemente tengan un impacto mayor sobre los propietarios, particularmente entre aquellos que poseen deuda.

En el siguiente gráfico puede observarse que un hogar gasta en promedio el 14% de su ingreso en la vivienda, incluyéndose dentro de este concepto el pago de alquiler para quienes rentan y el mantenimiento general (servicios públicos básicos, gastos de reparación, expensas, etc.). Este gasto sube al 25% cuando se considera a las familias que alquilan la vivienda, debido al pago de la renta⁵. No obstante, nótese que un hogar en el 10% más pobre gasta cerca del 20% de su ingreso en el hábitat, 31% si alquila la propiedad. En el otro extremo, el 10% más rico gasta el 11% del total y 21% en el caso de que rente.

Gráfico 4. Porcentaje del ingreso gastado en vivienda, por deciles de ingreso. Años 2004/2005



Fuente: Elaboración propia en base a la ENGH, 2004/2005.

También la vivienda es el activo individual más importante de las familias y concentra un porcentaje elevado de la riqueza nacional. Para la Argentina se estima que el valor del acervo de viviendas es aproximadamente el equivalente a 1,2 veces el valor del PIB del año 2004 (aproximadamente US\$ 210.000 millones). Según Coremberg (1997), este valor es la mitad de la riqueza de los hogares y un poco más del 10% del total de los residentes argentinos (incluyendo además a las empresas, entidades financieras y al sector público).

De esta forma, la vivienda también tiene un efecto importante sobre el bienestar de la sociedad a través de cambios en la riqueza. Una apreciación de los valores residenciales tiende a incrementar el gasto agregado de las familias propietarias debido a la mayor riqueza percibida, mientras que los no propietarios pueden verse afectados en sentido inverso al aumentar el

5 Existe una subestimación del gasto de los propietarios dado que este tipo de estadísticas no considera el gasto implícito de la vivienda, que está constituida por la depreciación de la unidad y por el costo de oportunidad del capital inmovilizado. Este concepto se ha denominado la renta implícita de la propiedad. Para una corrección práctica en el caso argentino, ver Gasparini y Escudero (2004).

costo de acceso a la misma. Por lo tanto, los efectos de cambios en los precios de las propiedades afectan en forma diferencial según se posea la propiedad o no y, en definitiva, a las posibilidades de financiar su adquisición. Luego, ¿qué factores limitan la compra de una vivienda?

Dado que su compra implica un monto considerable del ingreso, las familias en situación de pobreza difícilmente puedan acceder a una vivienda confortable sin un subsidio. Aún si existiera la posibilidad de adquirir una vivienda, sus ingresos sólo les permitirán el alquiler o compra de una casa de calidad por debajo del estándar normal, en una ubicación deficiente o con títulos de la tierra inexistente o ilegal. Por otro lado, habrá familias con ingresos medios cuya tasa de ahorro es baja en relación al valor total de la vivienda y que podrían comprar una vivienda si pudieran acceder a un préstamo de largo plazo. Las dificultades del mercado de crédito hipotecario explican por qué familias con capacidad de repago puedan no obtener fondos para la compra de una vivienda por lo que deben posponerla hasta avanzada edad. En consecuencia, los bajos ingresos y la difusión de la pobreza constituyen limitantes importantes para el acceso a una vivienda. En el siguiente apartado se analizarán los principales fundamentos para una política estatal dirigida a facilitar el acceso al hábitat de los ciudadanos.

3.2 POLÍTICAS DE ASISTENCIA ESTATAL DE ACCESO A LA VIVIENDA

¿Qué podría justificar la intervención estatal en el mercado de viviendas? Existen argumentos atendibles que dan fundamento a la política estatal de vivienda desde la equidad y desde la eficiencia. En cuanto a la equidad distributiva, el

Estado puede facilitar el acceso a una vivienda de las familias de bajos ingresos, las que probablemente sin ayuda no podrían hacerlo. La vivienda se convierte así en un bien de mérito (*"merit good"*), en el sentido de que la sociedad considera que todas las personas deben acceder a este bien porque lo necesitan. Desde la eficiencia económica, se justifica la intervención estatal para corregir alguna falla de mercado. Por ejemplo, fallas podrían consistir en la existencia de algún tipo de "beneficio externo" para la sociedad asociado a la vivienda o también la miopía de los hogares que los llevan a minimizar algunos beneficios de largo plazo.

Algunos ejemplos de los efectos señalados en distintos trabajos en relación a la calidad y propiedad de la vivienda⁶ desde el punto de la eficiencia son los siguientes cinco:

- La calidad de materiales de la vivienda tiene influencia sobre la salud: Cattaneo et al. (2008) investigaron el impacto del programa del gobierno mexicano denominada "Piso Firme" entre el 2000 y el 2005. Los autores encontraron que el reemplazo de pisos de tierra por pisos de cemento mejora significativamente la salud de los niños, reduciendo los casos de infecciones parasitarias, diarrea, anemia e incrementando el desarrollo cognoscitivo de los mismos. Adicionalmente encontraron que, en el caso de los adultos, reducía los niveles de depresión y de estrés.
- La propiedad de la vivienda incrementa el capital social: Di Pasquale y Glaeser (1998) estudiaron el efecto de la propiedad sobre el involucramiento de los hogares en tareas de voluntariado. Los resultados encontrados para USA muestran que hogares propietarios tienden a tener mayor participación en el mencionado tipo de relaciones, i.e. aumen-

ta el capital social. Adicionalmente, encontraron que en ciudades con mayores tasas de propiedad el gasto estatal es menor, excepto en educación y en autopistas.

- Se argumenta que la propiedad legal de la vivienda tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico del país y sobre la acumulación de capital humano de la familia: el título de propiedad permite utilizar la vivienda como garantía para préstamos sirviendo como vehículo de ahorro y protección para los malos tiempos, incentiva la inversión física en la casa y probablemente la acumulación en capital humano. También se argumenta que es un poderoso incentivo para reducir la pobreza (De Soto, 2000). Galiani y Schargrodsky (2005) estudiaron con un experimento natural de titulización de tierras en el Gran Buenos Aires, el efecto que el mismo tuvo sobre los hogares beneficiados. Los autores encontraron, entre otros resultados, que los hogares que escrituraron legalmente invirtieron en la vivienda, los materiales resultaron de mejor calidad y los años de educación alcanzada por los hijos fue mayor respecto al grupo de control. No encontraron evidencia significativa pero sí débil de los efectos sobre el acceso a los mercados de crédito y ningún efecto sobre el desempeño en el mercado laboral de los padres. El efecto de la propiedad de la vivienda sobre la educación de los hijos ha sido señalado también por Boehm y Scholttmann (1999).
- La propiedad de la vivienda tiene un efecto intergeneracional: más allá de que las viviendas se heredan y esto tiene un efecto sustancial sobre las posibilidades de posesión de la propiedad, Boehm y Scholttmann (2001) han indicado además que los padres tienden a transferir la preferencia por la propiedad a los hijos, aún controlando por las caracterís-

ticas observables. Esto es, la probabilidad de ser propietario depende de si la generación familiar anterior lo fue. De este modo, si la propiedad tiene impactos sociales positivos, se transforma en un bien meritario con ciertas externalidades, dado que los padres propietarios podrían no percibir totalmente este beneficio de transmisión de preferencia entre generaciones.

- El diseño de construcción de la vivienda afecta la conexión social: Glaeser y Sacerdote (2000) se preguntaron si existen diferencias entre vivir en un departamento con numerosas viviendas o en viviendas unifamiliares. Los autores encuentran que el grado de sociabilización es mayor en las torres de departamentos que entre residentes en viviendas unifamiliares, pero al mismo tiempo tienen menor involucramiento en cuestiones tales como la infraestructura barrial. También los delitos son más frecuentes en grandes departamentos debido a la menor vinculación con el barrio que los rodea.
- La conexión a los servicios de red en una vivienda condiciona el desempeño económico, la salud y la acumulación de capital humano: en efecto, a nivel de las familias la infraestructura, particularmente los servicios públicos básicos, tienen un rol potencialmente importante sobre la acumulación de capital humano y sobre la salud, lo que a su vez también afecta al crecimiento económico. La evidencia es creciente dado que las recopilaciones encuentran fuertes impactos de la infraestructura sobre la educación, especialmente el transporte y los servicios de energía, y sobre la salud, vinculado a los servicios de agua, saneamiento, energía y transporte (Agenor y Moreno-Dodson, 2006; Brennenman y Kerf, 2002). En Moya (2009) se analizó la relación entre el rendimiento educativo de

6 Claramente no todos los efectos aquí considerados son externalidades en el sentido económico.

los alumnos en exámenes de matemática y lenguaje con el acceso a servicios básicos en el hogar, utilizando una base de datos del año 2000 para 613 mil alumnos en áreas urbanas y rurales. Se encontró que los resultados de los exámenes a los alumnos muestran un patrón claramente diferenciado entre los que poseen servicios y los que no y entre los que concurren a escuelas en áreas urbanas frente a los que concurren en áreas rurales.

En la siguiente sección se considerará muy brevemente los problemas potenciales que dificultan el acceso a una vivienda de razonable calidad de las familias argentinas. Seguidamente, en la sección posterior se analizará la política de vivienda en la Argentina para los hogares de bajos ingresos, teniendo en cuenta cuánto se ajustan a los fundamentos de la política, en términos de la solución a las distorsiones y a la población objetivo.

3.3 ACCESO A LA VIVIENDA EN LA ARGENTINA: LOS PROBLEMAS Y SUS POLÍTICAS

3.3.1 Dificultades Específicas en Argentina

Para el caso argentino, se han identificado dos obstáculos que dificultan el acceso por parte de las familias a una vivienda de buena calidad: la inexistencia de un mercado hipotecario de largo plazo, y un elevado porcentaje de hogares pobres que no podrían acceder aún ni con un mercado de crédito hipotecario fluido.

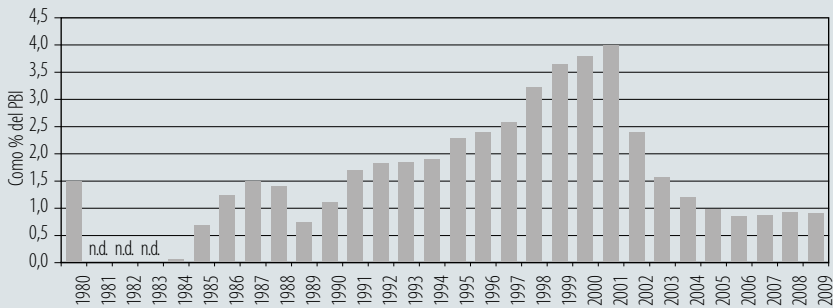
El mercado de hipotecas para la compra de vivienda en Argentina nunca adquirió dimensiones relevantes, alcanzando el acervo de créditos hipotecarios para la vivienda un máximo histórico en el año 2001 (4% del PIB), muy superior al 1% del PIB en el último lustro (ver Gráfico 5).

La recuperación de los préstamos hipotecarios para la vivienda en la década del noventa tuvo como punto de partida la estabilidad monetaria, el crecimiento del sistema financiero y, dentro de este contexto, la posibilidad de efectuar contratos denominados en dólares a partir de la sanción de la Ley de la Convertibilidad en abril de 1991.

En el año 2001 se presencia una grave crisis macroeconómica que, entre otros aspectos, implicó una corrida de depósitos colocados en el sistema bancario, una depreciación de más del 200% de la moneda doméstica, la “pesificación” de los préstamos otorgados por el sistema en moneda extranjera a una tasa inferior a la de mercado - incluyendo los hipotecarios - con una transferencia de riqueza extraordinaria hacia los deudores y el colapso de toda actividad crediticia. Adicionalmente, la suspensión de las ejecuciones hipotecarias eliminó la posibilidad de los bancos y acreedores de recuperar créditos morosos. Con todo, la profundización del crédito hipotecario alcanzada en la década pasada resulta baja con respecto a la comparación internacional cuando se la dimensiona en términos del PIB.

Finalmente, cabe señalar que las condiciones de acceso al crédito hipotecario han empeorado sustancialmente después de la mencionada crisis. Por ejemplo, una estimación reciente (Auguste et al., 2010) muestra que con un préstamo hipotecario a tasa fija para 15 años, con un monto equivalente al 80% del valor de la propiedad y pagos que no superen el 30% de los ingresos familiares hubieran permitido que el 30% de las familias accedan a un préstamo en el año 1999 pero sólo al 7% en el 2009, aún manteniendo la tasa de interés constante entre ambos períodos. Sin embargo, dado que las tasas de interés actuales se encuentran entre el 12% al 14%, el mercado potencial de deudores hipotecarios solo al-

Gráfico 5. Argentina: credito hipotecario como % del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA y Ministerio de Economía.

canzaría al 3% de los hogares. Este cambio en el tamaño del mercado potencial puede explicarse fundamentalmente debido a la modificación en los precios relativos entre los valores de las propiedades y los ingresos de los hogares, situación que dificultó la posibilidad de acceder a la vivienda propia.

En cuanto a las dificultades de acceso a la vivienda para los hogares pobres, este problema siempre ha estado presente. No obstante, desde el año 2002, en lo peor de la crisis macroeconómica, el aumento del precio de las viviendas superó ampliamente al ingreso promedio. En consecuencia, la relación precio de la vivienda a ingresos aumentó el 30% respecto al promedio de 1991-2001, dejando una amplia franja de la población fuera de la posibilidad de acceder a una vivienda propia.

3.3.2 Breve Resumen de las políticas habitacionales

Para paliar esta carencia de acceso a la vivienda de calidad de los hogares más pobres, el instrumento tradicional de asistencia estatal en Argentina es el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el que ha sido durante más de tres décadas la principal fuente de financiamiento para la

construcción de unidades de interés social. Este plan de viviendas no sólo creó un fondo con destino específico proveniente de distintos impuestos, sino que introdujo normas que hicieron del mismo un sistema de provisión directa de viviendas con planificación gubernamental. Solo recientemente ha perdido importancia relativa a partir del lanzamiento de los Programas Federales en el año 2004.

El FONAVI fue creado en el año 1972, pasando por diversas transformaciones: en 1977 se introduce un nuevo marco legal que le otorga mayor entidad al fondo (Ley 21.581), en 1992 se descentraliza hacia las provincias la responsabilidad del programa (Ley 24.130) y en 1995 se crea el Sistema Federal de la Vivienda (Ley 24.464), con cambios institucionales pero sin mayores consecuencias prácticas.

Los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) tienen a su cargo la elaboración de proyectos, licitaciones, seguimiento de las obras, selección de los postulantes y recupero del capital invertido en su jurisdicción. Los IPV proceden a la selección de los beneficiarios mediante un sistema de puntajes según distintos criterios y se adjudica la unidad de acuerdo al mayor puntaje y, eventualmente, por sorteo.

Cada provincia participa del sistema sobre la base de cupos fijados por el Gobierno Nacional quien le transfiere en forma automática los fondos según un porcentaje de distribución que tiene relación con los déficits habitacionales provinciales, las necesidades socioeconómicas y las posibilidades del fondo mismo.

El 67% de los recursos del FONAVI provino de las transferencias desde el gobierno federal que recauda a través del impuesto a los combustibles, un 16% por el recupero (cobro de préstamos) y el 17% de otras fuentes, principalmente aportes provinciales. Del total de gastos realizados por los IPV, un 77% se destinó a la producción de viviendas y mejoramiento, casi 11% a los gastos de funcionamiento de los institutos y un 5,5% a la construcción de equipamiento e infraestructura, entre los rubros principales de gastos.

¿Cómo se instrumenta esta política habitacional? Las agencias provinciales de vivienda que reciben los fondos recaudados por el gobierno federal pueden optar por distintas opciones para la utilización de los mismos. La forma más usual consiste en el otorgamiento de un crédito hipotecario en condiciones muy ventajosas⁷ por una vivienda construida por empresas privadas pero con directivas generales de los IPV en términos de diseño, ubicación y calidad de la vivienda, ofertando estas unidades a los beneficiarios⁸. Otro tipo de operatoria consiste en la

asociación financiera entre los IPV y otras organizaciones tales como sindicatos u ONGs, adonde los costos son compartidos y las organizaciones mencionadas deciden los beneficiarios y las condiciones de ejecución de las obras⁹. Otras formas de instrumentar la aplicación de fondos son a través de los municipios, quienes ejecutan lo que de otra forma se haría al nivel provincial, y a través de préstamos para refacción o ampliación de la vivienda.

El gasto en programas de vivienda social¹⁰ representó históricamente el 0,6% del PIB durante la década de los ochenta. En la década siguiente, el gasto provincial en vivienda y urbanismo fue de 0,47% del PIB, retornando en los años recientes a los valores de principios de los 80's, cuando se incluyen los gastos del nuevo Programa Federal de Vivienda. Sin embargo, la producción del FONAVI ha sido irregular, alcanzando sus máximos entre 1998 y 1999 con cerca de 50.000 viviendas construidas por año y otras 10.000 soluciones habitacionales¹¹. Entre 1977 y 1989 el número de unidades construidas al año fue de 26.500 unidades, para incrementarse a 38.000 en el promedio del período 1990-2001¹².

La crisis macroeconómica del 2001 produjo un fuerte ajuste en la política de construcción de viviendas y el número de unidades apenas alcanzó a las 19.800 viviendas en el 2002. En los años siguientes la construcción de viviendas con fondos del FONAVI no logró recuperarse dado que el

promedio anual se mantuvo en torno a las 18.000 unidades al año. Este nivel representa una reducción del 53% en la producción anual. Sin embargo, cuando se incluye la construcción de casas provenientes de los nuevos Programas Federales de Viviendas, el promedio anual del período 2004-2007 habría alcanzado a 40.500.

Los denominados Programas Federales de Vivienda constituyen un sistema similar al FONAVI en sus rasgos básicos de provisión de la vivienda con financiamiento subsidiado aunque con dos aspectos diferenciales: a) se pierde automaticidad en el monto y en la distribución, dado que los fondos se fijan en base al presupuesto nacional y su distribución la determina el Gobierno Federal, mientras que el FONAVI depende de la recaudación de impuestos y la distribución está fijada por Ley y, b) se reducen el número de ofertas de los programas, dado que parten de diseños fijados por el máximo nivel de gobierno, perdiendo la flexibilidad del FONAVI, favorecido por la descentralización.

La política habitacional argentina ha sufrido varias críticas en términos de la focalización y de la eficiencia del sistema¹³. Sin intentar ser exhaustivo, pueden señalarse seis problemas. Primero, el FONAVI no estimula el cofinanciamiento de las familias dado que los préstamos de los IPV son por la totalidad del valor (subsidiado) de la propiedad, lo que a su vez genera serios incentivos a no pagar la deuda y atrae además a quienes tienen menos capacidad y voluntad de repago. En segundo lugar, los niveles de subsidios financieros son muy elevados, por ejemplo otorgándose financiamiento a más de 20 años con ta-

sas de interés nominales anuales fijas entre 0% y 6% y no reajustables por inflación. En tercer lugar, la transferencia de capital es muy elevada pues el valor de la vivienda se estima a costos históricos en contextos de alta inflación y sin imputar el costo de la tierra, normalmente aportada por los IPV¹⁴. Cuarto, los IPV no tienen incentivos a recuperar los préstamos, lo que se manifiesta en que históricamente sólo dos de cada tres adjudicatarios pagaba el préstamo. En quinto lugar, los procesos de entrega de la vivienda son muy largos y costosos, observándose además que las escrituraciones de éstas son muy lentas debido a la baja eficiencia del sector público (al año 2001 sólo el 39% de las viviendas adjudicadas estaban escrituradas). Finalmente, los subsidios introducidos son aleatorios y no necesariamente focalizados, evidenciándose que el 41% de los hogares beneficiados con los programas estatales tienen ingresos que los colocan en los dos primeros deciles en la distribución - problema claramente más marcado en las obras del FONAVI¹⁵.

En resumen, el sistema de intervención estatal en Argentina incluye la provisión directa de la vivienda, organizada por el Estado, entregada en condiciones de financiamiento muy ventajosas, con criterios de adjudicación a los beneficiarios inestables y con evidentes filtraciones. En consecuencia, resulta un esquema costoso de asistencia a la vivienda dirigida a los pobres. Para tener una dimensión de este programa, cabe señalar que se estima que desde sus inicios lleva más de un millón de viviendas construidas, el cual equivale al 10% del stock actual de viviendas ocupadas.

7 Normalmente a tasa de interés nula, a plazos muy extensos (30 años) y no ajustable por inflación.

8 Esta operatoria se denomina, paradójicamente, de Demanda Libre.

9 La operatoria se denomina Cofinanciadas.

10 Vivienda y Urbanismo en el presupuesto.

11 Soluciones habitacionales hace referencia a cualquier otro programa que no implica el financiamiento total de una vivienda nueva (p.e. para mejoramiento o ampliación).

12 Nótese que entre períodos hubo cambios en la eficiencia en el uso de los recursos del FONAVI y en el alcance del cofinanciamiento de otros actores (provincias, familias, etc.), permitiendo aumentar la producción en la década del noventa aún cuando la aplicación de fondos públicos fue inferior durante esos años.

13 Ver, por ejemplo, The World Bank (2006), Angel (2001) y Cristini y Iaryczower (1997).

14 Las estimaciones llevadas en un estudio reciente revelan que la magnitud de subsidios varían sustancialmente entre jurisdicciones, desde más del 60% del valor de la vivienda hasta un 30%, con un promedio nacional de 50%. Ver Moya, et al. (2010).

15 Ver detalles en Moya et al. (2010).

4. Análisis Crítico y Recomendaciones de Política

Después de haber discutido las razones que justifican la asistencia estatal en el mercado de viviendas, cabe preguntarse cómo debería ser el tipo de intervención. La respuesta es que la misma depende del origen de la distorsión en el mercado o de si se trata de una política distributiva explícita, dado que la política hará uso de distintos instrumentos con diferentes alcances. Por un lado, si la asistencia habitacional surge como consecuencia de una política de mejorar la distribución de los ingresos, los instrumentos tenderán a focalizarse en los hogares de menores ingresos permanentes - aquellos que difícilmente accederán por sus medios a una casa de calidad apropiada a lo largo de su vida - , otorgando subsidios para la compra o alquiler de una vivienda económica. Por otro lado, si la vivienda es considerada como generadora de beneficios externos, la intervención buscará compensar solucionando a través de algún subsidio lo que impide que no se obtengan estos beneficios. Por ejemplo, si se quiere incrementar la calidad de materiales, una política de préstamos para mejora podría ser apropiada; si se quiere aumentar la tasa de propiedad, además de otras medidas, debería considerarse particularmente el estado del mercado de créditos hipotecarios; si el objetivo es estimular determinado tipo de construcción, probablemente sea necesario cambios regulatorios sobre la tierra y algún subsidio y; finalmente, si se busca generalizar la conexión a servicios de redes, será necesario un subsidio sumado a la coordinación y regulación del Estado.

¿Es preferible la asistencia gubernamental procurando la tenencia en propiedad de la vivienda a cualquier otra situación? Generalmente, implícita o explícitamente, las políticas habitacionales se concentraron en alentar la

propiedad de la vivienda, en parte explicado por los beneficios mencionados pero también por razones prácticas, dado que los incentivos para mantener y mejorar los estándares de la misma son superiores cuando los beneficiarios son propietarios. En cambio, las viviendas sociales con fines de alquiler requieren de un mayor costo administrativo para gestionar las unidades y los inquilinos tienen menos incentivos al mantenimiento óptimo. Adicionalmente, las familias pueden preferir la propiedad de la vivienda respecto a alquilar. Los costos de negociación de los contratos y de mudanza y la vulnerabilidad financiera que provoca el pago de renta, especialmente en familias de bajos ingresos, generan incentivos a procurar el techo propio.

Una vez tomada la decisión del tipo de política de la vivienda que debería adoptar el gobierno, surge la cuestión de cómo deberían ser seleccionados los beneficiarios.

Desde el punto de vista teórico, las políticas de gasto público dirigidas a mejorar la situación de los hogares de menores ingresos usualmente adoptan dos enfoques, no necesariamente excluyentes, para llegar a los grupos objetivos: a) focalización amplia y b) focalización reducida.

Con la focalización amplia se busca que la provisión del bien o servicio sea consumido más intensivamente por aquellos a quienes se quiere llegar. Un ejemplo es el gasto en salud pública, cuyo consumo es mayor en los grupos de ingreso más bajos.

La focalización reducida consiste en dirigir el gasto público a alguna categoría específica de personas. El objetivo es que los bienes y servicios sean consumidos por una categoría con determinada característica que sea observable, por ejemplo, los hogares con ingresos bajos.

Dentro de estos enfoques pueden existir diferencias acerca de cómo se asigna la asistencia estatal. Por ejemplo, la focalización puede ser re-

alizada en forma administrativa, cuando se tienen que cumplir determinados requisitos, o puede depender en gran medida en la autoselección impuesta por los requerimientos para acceder a los programas. Cuando esto ocurre, no es necesario poner tanto énfasis en los requisitos para acceder (forma administrada) dado que la característica del bien genera una autoselección de los beneficiarios.

De acuerdo a Van de Walle (1998), la focalización reducida está basada en uno de dos principios o una combinación de ambos. El primero es la mencionada utilización de un indicador visible de focalización, que identifica a las personas u hogares pobres y es diferente del ingreso. El indicador se encuentra altamente correlacionado con los grupos de bajos ingresos pero es más fácil y menos costoso de identificar (por ejemplo, lugar de residencia, situación respecto a la tenencia de la tierra, tamaño de la familia, etc.).

El típico identificador de la focalización en los programas de vivienda del gobierno es la situación de la familia respecto a la misma (e.g. propietaria, inquilina, ocupante ilegal, etc.). Este identificador va acompañado de otros tales como tamaño del grupo familiar, ingresos, situación laboral, etc. El principal problema de este identificador, además de que puede ser manipulado por la familia, es que no tiene en cuenta que los ingresos pueden variar a través del tiempo al igual que las condiciones de tenencia, siguiendo el ciclo de vida.

El segundo principio es la aplicación de la autoselección. Estos esquemas buscan que los potenciales beneficiarios se seleccionen por sí mismos, más que descansar totalmente en la utilización de procedimientos administrativos, induciendo la participación sólo de los hogares de más bajos ingresos.

En los programas de vivienda la autoselección funciona a través de distintos atributos

de las unidades construidas, siendo algunos de estos: a) las viviendas son de tamaño reducido (44 a 60 m²); b) son unidades estándares construidas en complejos habitacionales populosos; c) generalmente se ubican en áreas alejadas, adonde la tierra no es de costo elevado; d) implica la convivencia con grupos de bajos ingresos. Muchos de estos son importantes inhibidores para la participación en estos programas.

El diseño de autoselección también puede incorporar algún elemento que ayuda a evitar la dependencia de los pobres al esquema - en términos generales, también se afirma que esta forma es a prueba de clientelismo. Sin embargo, debe tenerse presente que el clientelismo no sólo se manifiesta en filtraciones entre estratos de ingresos (de pobres a más ricos) sino en el mismo estrato cuando la demanda supera a la oferta (entre pobres), lo que vulnera la eficiencia buscada en la asignación de la focalización reducida. Por último, cuando las viviendas construidas son de calidad promedio, no sólo se contribuye a la autoselección, sino que se incentiva una menor dependencia.

En el caso del FONAVI, la focalización podría ser definida como reducida, las características de la vivienda tienden a la autoselección además de otros componentes que se deciden por la vía administrativa (ingresos, tamaño de la familia, localidad, etc.).

Sin embargo, debido al enorme riesgo de filtraciones - evidenciado en otros estudios - la focalización en un grupo más reducido, con atributos observables que no sean de corto plazo, tales como nivel educativo o analfabetismo, más asociados al concepto de ingreso permanente, debería ayudar a reducir la filtración hacia familias de altos ingresos. El uso de la autoselección es también eficiente, dado que reduce el esfuerzo de control.

Otro factor que también mejoraría la selección de los beneficiarios es la introducción de un diseño con ahorro previo para el acceso y/o el repago efectivo de las cuotas, dado que aumentaría el valor que se le otorga al subsidio, aumentando el porcentaje de beneficiarios verdaderamente necesitados.

Dentro del esquema general de separación en dos objetivos, de asistencia a los pobres y de política habitacional, sería recomendable otorgar mayor soberanía al consumidor a través de un subsidio de demanda. La experiencia de otros países tales como en Chile o Colombia parece indicar que hay una ganancia en eficiencia con la implementación de este esquema.

Los subsidios por el lado de la demanda resultan más deseables porque permite a los hogares decidir la localización y otras características físicas de la vivienda que no están disponibles en el sistema actual de provisión estatal. También con un esquema de este tipo aumentan los incentivos al cofinanciamiento por parte de los hogares.

Al no existir problemas por el lado de la oferta de insumos, no hay impedimentos para la provisión privada de unidades. No obstante, quedaría en los gobiernos locales y provinciales gran parte de la coordinación y regulación para la provisión de tierras a bajo costo cuando sea necesario.

Finalmente, debe contribuirse a la movilidad de los hogares a través de la facilitación de cancelación anticipada para permitir la rotación de familias y evitar la permanencia innecesaria en los programas.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA HABITACIONAL

La política habitacional dirigida a los hogares pobres debería necesariamente contener un

componente de subsidio para permitir el acceso a una vivienda de calidad para el grupo objetivo. Los niveles de subsidios no necesariamente tienen que ser uniformes ni mucho menos de carácter universal. La política actual implica una transferencia sustancial del valor de la vivienda (superior al 80% en algunos casos) con enormes problemas de filtraciones.

Los subsidios deberían mantenerse dentro un programa general de focalización reducida, utilizando los criterios administrativos usuales de selección pero con un mayor énfasis en indicadores que revelen el carácter permanente de la pobreza (e.g. bajo nivel educativo, tamaño de la familia, situación habitacional actual). El objetivo es apuntar al grupo susceptible de asistencia habitacional teniendo en cuenta el comportamiento del ciclo de vida de los ingresos familiares.

Los subsidios deberían ser transferencias no reintegrables, otorgadas por única vez, para la compra de viviendas. El monto del subsidio podría ser variable según las necesidades del hogar (determinado por los criterios administrativos) y del valor de la vivienda (a mayor valor menor el monto de la transferencia). Sólo para situaciones de excepcional vulnerabilidad habitacional y de ingresos los subsidios podrían alcanzar a valores equivalentes al de una vivienda de muy bajo costo.

El subsidio debería estar diseñado de tal manera que sea complementado por aportes propios del hogar o de una institución financiera. En este último caso el Estado podría realizar convenios con bancos públicos y privados para subsidiar intereses y/o cuotas a través de aportes del gobierno.

Los beneficiarios podrán adquirir viviendas en el mercado provistas privadamente, por lo que el Gobierno nacional y las provincias deberán modificar sus actuales roles de oferentes

de unidades completas a la administración del subsidio y a la coordinación de aspectos urbanos y de tierras en las jurisdicciones respectivas. Esto implica cambiar sustancialmente el paradigma vigente de provisión estatal de viviendas hacia la asistencia a la demanda para la compra de unidades. Este tipo de esquema ha sido implementado exitosamente en Chile, Colombia, Costa Rica, entre otros países¹⁶.

Dado que el subsidio estaría complementado con fondos propios y con financiamiento bancario, la calidad de las viviendas debería cumplir un estándar mínimo que será auditado tanto por la entidad financiera¹⁷, como por el Gobierno, además de los incentivos propios del cofinanciamiento del hogar.

Por otro lado, una parte sustantiva de los recursos deberían ser asignados al otorgamiento de préstamos a bajo costo (con subsidio) para hogares de bajos ingresos que sean propietarios de la vivienda con la finalidad de mejorar las unidades. De este modo, se constituye en una solución de bajo impacto fiscal que permitiría morigerar el principal problema actual de una baja calidad de las unidades.

Estas modificaciones podrían ser llevadas a cabo bajo la actual legislación que prevé subsidios de la demanda, con ligeras modificaciones normativas. La dificultad más evidente es de carácter político, dado que estas modificaciones implican resignar parte de las atribuciones actuales de los IPV en términos de la provisión de las viviendas.

5. Conclusiones

Como se ha discutido largamente en las secciones anteriores, el acceso a la vivienda de calidad y a su propiedad puede implicar beneficios importantes a la sociedad que van más allá de los propios beneficiarios. De esta manera, la vivienda no sólo puede adquirir relevancia desde el punto de vista de la equidad distributiva sino también puede ser una cuestión de eficiencia.

Debe señalarse que las tasas de propiedad no son muy diferentes entre los hogares pobres y los de mayores ingresos. En cambio, es la calidad de la vivienda la que varía sustancialmente entre hogares de distintos ingresos y para hogares con jefes de distintas edades. Esto último no es casual, una mayor proporción de jóvenes se encuentra en los deciles inferiores de los ingresos debido al ciclo de vida. Muchos de estos jóvenes no tendrán problemas en el futuro para acceder a una unidad de calidad razonable. A su vez, son las familias propietarias las que muestran mayores dificultades para mejorar el estado de sus viviendas.

Dos obstáculos estarían inhibiendo el acceso por parte de las familias a una vivienda de buena calidad: la inexistencia de un mercado hipotecario de largo plazo (lo que retrasa la compra y reduce la calidad de las adquiridas) y un elevado porcentaje de hogares pobres que a la actual relación de ingresos y precios de las viviendas tampoco podrían acceder sin un subsidio complementario.

16 Ver por ejemplo, González Arrieta (1999) para las características generales de vivienda en América Latina.

17 Dado que se trataría de un crédito hipotecario, la entidad necesita asegurarse la calidad del colateral.



capa
sumário
créditos
salir

La política actual, a través del FONAVI y de los Programas Federales, constituyen una asistencia a través de la provisión directa de unidades completas, con un elevado componente de subsidio y generalmente con filtraciones importantes hacia hogares de ingresos altos.

Finalmente, se ha propuesto en el presente trabajo un reordenamiento de roles de los IPV's y del Gobierno Federal, administrando los subsi-

dios y con responsabilidades de coordinación de tierras y urbanísticas, dejando en el sector privado la provisión de viviendas. Se propone también un mayor apalancamiento de los hogares y del sistema financiero. Complementariamente, para los hogares propietarios de bajos ingresos resultaría apropiada la oferta de préstamos con bajo costo financiero para la mejora de la calidad de las unidades.

RAMIRO MOYA

Ramiro Moya es graduado en economía de la Universidad Nacional de La Plata y Master en Economía de la Universidad del CEMA. Actualmente se desempeña como economista Senior de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), con sede en Buenos Aires, Argentina. Ha participado en tareas de investigación y consultoría para empresas, cámaras y asociaciones y para organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial). Sus principales áreas de investigación han abarcado el estudio de la macroeconomía, política habitacional y el mercado de hipotecas, entre otras. También fue profesor universitario en distintas instituciones argentinas.

Referencias Bibliográficas

- AGENOR, P; MORENO-DODSON, B. *Public infrastructure and growth: new channels and policy implications* The World Bank, 2006. (Policy Research Working Paper Series 4064)
- ANDO, A, MODIGLIANI, F. The 'life-cycle' hypothesis of saving: aggregate implications and tests. *American Economic Review* 53(1): 55-84. AEA, 1963.
- ANGEL, S. *Housing Policy in Argentina: Diagnosis and Guidelines for Action*. Report to the Inter-American Development Bank and the Government of Argentina. Washington D.C.: BID, 2001.
- AUGUSTE, S; BEBZUK, R; MOYA, R. *The Demand for Mortgages under Macro Volatility: The Argentine Case*. BID, 2010. (Mimeo)
- BRENNEMAN, A; KERF, M. *Infrastructure and Poverty Linkages: A Literature Review*. The World Bank, 2002. (Mimeo)
- BOEHM, T; SCHOLTTMANN, A. Does home ownership by parents have an economic impact on their children?. *Journal of Housing Economics* 8: 217-232. Amsterdam: Elsevier, 1999.
- CATTANEO, M; et al. *Housing, Health and Happiness*. La Plata: CEDLAS, 2008. (Working Papers 0074)
- CHIURI, M; JAPPELLI, T. Financial market imperfections and home ownership: A comparative study. *European Economic Review* 47(5):857-875. Amsterdam: Elsevier, 2003.
- CRISTINI, M. IARYCZOWER, M. Un análisis económico de las políticas de vivienda en Argentina: el FONAVI. In: REUNIÓN ANUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA. Bahía Blanca: Asociación Argentina de Economía Política, 1997.
- CRISTINI, M. MOYA, R. (Eds.) *Ciudades y Calidad de Vida en América Latina y el Caribe: Evolución histórica y comparación internacional*. Reporte elaborado para la publicación principal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Beyond facts: Understanding Quality of Life* (2008).
- CRISTINI, M; MOYA, R; BERMÚDEZ G. *The Housing Market of Argentina in the 2000s*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. (Mimeo)
- COREMBERG, A. La riqueza de los argentinos. In: *Balance Nacional de la Economía Argentina*. Buenos Aires: Fundación Bolsa de Comercio, 2006.
- DI PASQUALE, D; GLAESER, E. "Incentives and Social Capital: Are Homeowner's Better Citizens?". Cambridge: National Bureau of Economic Research Inc, 1998. (NBER Working Papers 6363)
- DE SOTO, H.. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else?*. New York: Basic Books, 2000.
- ENGELHARDT, G, MAYER, C. *Intergenerational transfers, borrowing constraints, and saving behavior: evidence from the housing market*. Federal Reserve Bank of Boston, 1995. (Working Papers 95-11)
- ENGELHARDT, G, MAYER, C. *Gifts, down payments, and housing affordability*. Federal Reserve Bank of Boston, 1994. (Working Papers 94-5)
- GALIANI, S; SCHARGRODSKY, E. *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2005. (Business School Working Papers propprightspoor)
- GASPARINI, L; SOSA ESCUDERO, W. *Implicit rents from own-housing and income distribution: Econometric estimates for greater Buenos Aires*. La Plata: CEDLAS, 2004. (Mimeo)
- GLAESER, E; SACERDOTE, B. *The Social Consequences of Housing*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Inc.. 2000. (NBER Working Papers 8034)
- GÓNZALEZ ARRIETA, G.M. Access to housing and direct housing subsidies: Some Latin American Experiences. *Cepal Review* 69:141-163. CEPAL, 1999.
- MOYA, R. Servicios de Infraestructura, capital humano y crecimiento económico: Una exploración a través del rendimiento escolar. In: FIEL. *Los desafíos de la Productividad Laboral en la Argentina*. FIEL, 2009.
- MOYA, R.; BERMÚDEZ, G; SPARACINO, A. *¿Están las políticas de vivienda de los gobiernos de América Latina y el Caribe beneficiando a los más pobres? El caso de Argentina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. (Mimeo)
- THE WORLD BANK. *Review of Argentina's Housing sector: Options for affordable housing policy*. The World Bank, 2006. (Policy Research Working Paper)
- VAN DE WALLEN, D. Targeting Revisited. *The World Bank Research Observer* 13(2):231-248. The World Bank, 1998.