



**Cambios en las políticas  
de vivienda social en la  
Argentina (1976-2007):  
¿Cambiaron también los  
resultados habitacionales?**

Fernando Cuenin  
Ramiro Moya

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Sector de Capacidad  
Institucional y  
Finanzas

**NOTAS TÉCNICAS**  
# IDB-TN-190

**Noviembre 2010**

# **Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976-2007):**

**¿Cambiaron también los resultados habitacionales?**

Fernando Cuenin  
Ramiro Moya



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2010**

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Fernando Cuenin (FERNANDOCU@iadb.org)

## Resumen \*

Desde los años 70, el estado argentino ha mantenido una fuerte intervención en el mercado de vivienda a través de un complejo entramado institucional que involucra los distintos niveles de gobierno, principalmente a las provincias, y en forma creciente a los municipios. A partir del año 1992 se descentraliza hacia las provincias la operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), principal programa de vivienda en Argentina. Este proceso de descentralización se “revierte parcialmente” luego de la crisis económica y política del año 2002, cuando el gobierno nacional, a través de los Programas Federales de Vivienda (PFV), retoma nuevamente un rol preponderante en la determinación del uso de los recursos públicos destinados al sector. Los efectos de estos cambios de política y programas no han sido analizados o documentados.

La presente nota técnica analiza en qué medida los cambios mencionados pueden haber impactado los principales resultados habitacionales observados a nivel regional y provincial. El análisis se basa en la construcción de un modelo de datos de panel para 24 provincias argentinas en el período 1976-2007. Específicamente, se estiman las diferencias temporales y regionales en los principales determinantes de la producción y gasto habitacional, como así también de una serie de indicadores de eficiencia de gestión, a fin de establecer si existen diferencias significativas entre los períodos de mayor descentralización del FONAVI y de los PFV. Los resultados obtenidos indicarían que los distintos esquemas de intervención no han afectado de manera significativa y unívoca, el grado de efectividad (producción de viviendas) y eficiencia (indicadores de gestión de los IPV) de la política pública de vivienda. Sin embargo, existe evidencia de que durante los PFV el gasto público tendió a concentrarse en mayor medida en las provincias más pobres, a la vez que se redujeron los requisitos para acceder a una vivienda. En términos de eficiencia, los resultados son mixtos.

**Palabras claves:** Descentralización. Vivienda. Políticas de vivienda. FONAVI. Programas Federales de Vivienda. Resultados habitacionales.

---

\* Esta Nota Técnica recibió muy valiosos comentarios de la Dra. Ana Corbacho, Asesora Económica Senior de ICF; los autores agradecen dichos comentarios y consideran que los mismos enriquecerán la investigación en curso. La incorporación de estos comentarios (ver especialmente notas al pie de página 12 y 15) constituye el paso siguiente de la presente investigación, cuya consecución se reflejará en un Documento de trabajo. Los autores agradecen la excelente asistencia estadística de Gabriel Palazzo y el apoyo de Verónica Adler en la búsqueda de información estadística sobre la operatoria del FONAVI.

## Índice

Introducción .....	3
1. El déficit habitacional en Argentina: un problema principalmente urbano con marcadas diferencias regionales.....	6
2. La política pública de vivienda: creciente inversión y descentralización.....	11
3. El efecto de los cambios en la política y programas de vivienda en los resultados habitacionales.....	17
3.1. Producción de vivienda: volátil y con alta dispersión regional .....	17
3.2. Determinantes de la dispersión regional y temporal de la producción de viviendas.....	19
4. Resumen y conclusiones .....	28
Bibliografía .....	30
Anexos .....	31
Anexo 1: Especificación funcional para estimación de los determinantes económicos y socio-demográficos de la dispersión regional y temporal de la producción de viviendas.....	31
Anexo 2: Estimaciones de los indicadores de gestión de los Institutos Provinciales de Vivienda.....	33

## Introducción

En Argentina la vivienda ocupa un lugar central en las decisiones privadas y públicas de inversión, lo cual se refleja tanto en términos presupuestales, como de resultados alcanzados. En un país sujeto a recurrentes vaivenes económicos, donde la propiedad es un derecho constitucional inviolable<sup>1</sup>, la vivienda es percibida como una forma relativamente segura de mantener y, en épocas de auge, incrementar la riqueza familiar. En los últimos 20 años el acervo total de viviendas es el único rubro del capital total del país que ha crecido ininterrumpidamente<sup>2</sup> (2,25% promedio anual)<sup>3</sup>, llegando a representar más del 75% del Producto Interno Bruto (PIB). Aproximadamente el 70% del total de familias son propietarias de sus viviendas (BID 2008), cifra similar a la observada en EE.UU., país en el que además un amplio acceso a crédito, existen importantes subsidios e incentivos públicos a la adquisición de viviendas.

Por su parte, el gobierno destina una gran cantidad de recursos públicos con el objeto de facilitar el acceso a vivienda, principalmente a las familias de menores recursos. Argentina es el país con la mayor inversión pública per cápita en vivienda de América Latina y el Caribe (ALC), llegando a destinar anualmente recursos equivalentes al 1,5% del PIB<sup>4</sup>, porcentaje similar al de países más desarrollados, como España o Finlandia (Silva Salamanca 2009).

Si bien Argentina presenta mejores indicadores habitacionales que la media de países de ALC (y varios países con ingreso similar), la inmensa cantidad de fondos públicos y privados orientados al sector harían esperar que los mismos sean aún mejores. Las carencias de vivienda, cualitativas y cuantitativas, son importantes y afectan principalmente a los hogares de menores ingresos; aproximadamente un cuarto de los hogares argentinos presentan algún tipo de déficit habitacional, cifra que se eleva al 35% si se consideran situaciones de hacinamiento (BID 2010), porcentajes muy superiores a los observados en países de mayor desarrollo.

Desde comienzo de los '70, el estado argentino ha mantenido una fuerte intervención en el mercado de vivienda, tanto desde el lado de la demanda (vgr. subsidiando las tasas de interés

---

<sup>1</sup> Artículo 17 de la Constitución Nacional: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley...”

<sup>2</sup> Luego de las construcciones no residenciales, las viviendas representan el principal acervo de capital del país.

<sup>3</sup> Estimaciones de los autores con base en datos del INDEC, Dirección de Cuentas Nacionales.

<sup>4</sup> Estimaciones de los autores con base en datos de CEPALSTAT.

del crédito hipotecario), como de la oferta (vgr. proveyendo viviendas de manera directa). Esto lo ha hecho a través de un complejo entramado institucional que involucra los distintos niveles de gobierno, principalmente a las provincias, y en forma creciente a los municipios. De la mano de un proceso de creciente descentralización, que se aceleró en el año 1992 con la descentralización hacia las provincias del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), los gobiernos subnacionales han ido asumiendo nuevas responsabilidades en el diseño y ejecución de la política nacional de vivienda (el FONAVI ha sido históricamente el principal conducto de los recursos públicos nacionales al sector vivienda). Sin embargo, este proceso de descentralización se “revierte parcialmente” luego de la crisis económica y política del año 2002, cuando el gobierno nacional retoma nuevamente un rol preponderante en la determinación del uso de los recursos públicos destinados al sector. Esto último lo hace mediante los Programas Federales de Vivienda (PFV), en los cuales se reduce la participación de las provincias y, en el caso específico de la Provincia de Buenos Aires, los municipios tienen un rol más activo como ejecutores de los lineamientos del nivel central.

Los efectos de estos cambios de política y programas no han sido analizados o documentados. La presente nota técnica tiene como objetivo central analizar en qué medida los cambios institucionales mencionados pueden haber impactado los principales resultados habitacionales observados a nivel regional y provincial. Básicamente, se analiza cómo ciertas variables socio demográficas y económicas están asociadas a la distribución regional de recursos y de la producción de viviendas, y si estas relaciones varían con el cambio en el grado de descentralización de la política de vivienda. Por ejemplo, ¿es posible afirmar que con la implementación de los PFV el gasto público se concentró en mayor medida en provincias relativamente más pobres? También se estiman una serie de indicadores de eficiencia en la gestión de los programas de vivienda (gastos de funcionamiento, costos por viviendas, recupero de préstamos, entre otros) a fin de establecer si existen diferencias estadísticamente significativas entre provincias y entre los períodos de mayor descentralización del FONAVI, y de los PFV.

La nota se estructura en cuatro capítulos. En el capítulo 1 se describe brevemente la magnitud y características de los problemas habitacionales que afectan al país. Se presentará evidencia detallada del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, caracterizándolo por provincias y regiones. En el capítulo 2 se describe el esquema institucional mediante el cual se canalizan los recursos públicos al sector, analizando los principales cambios que condujeron a

una mayor descentralización de la política de vivienda en Argentina. En el capítulo 3 se describe la metodología de análisis, y los principales resultados obtenidos. En este capítulo se presentará evidencia que permita entender/identificar: (i) La relación existente entre los niveles de desarrollo/pobreza de las provincias y la provisión pública de viviendas, al igual que los cambios de estas relaciones en las distintas etapas del proceso de descentralización de la política de vivienda (estas estimaciones se realizan con base en la construcción de un modelo de datos de panel); y (ii) La estimación de una serie de indicadores de eficiencia por provincias y en el tiempo. Finalmente, en el capítulo 4 se presentan las conclusiones y lecciones del estudio. Además del aporte a la discusión de políticas, el proceso de preparación de esta nota incluyó la elaboración de una extensa base de datos a partir de las Auditorías del FONAVI, la cual será muy útil para futuras investigaciones.



## **1. El déficit habitacional en Argentina: un problema principalmente urbano con marcadas diferencias regionales**

Argentina es un país preponderantemente urbano. De acuerdo a proyecciones de la CEPAL, la población total del país en el año 2010 rondaría los 41 millones de habitantes, la que se localizaría mayoritariamente en el área urbana (más del 90%); sólo 30 ciudades de más de 100 mil habitantes concentrarán cerca del 70% de la población urbana total<sup>5</sup>. Su principal área metropolitana, integrada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Conurbano Bonaerense, concentra más de 11,5 millones de habitantes, cifra que representa más del 30% de la población urbana total del país.

Según datos de la CEPAL para el año 2006, el 21% de los hogares urbanos argentinos se encontraban en situación de pobreza, y 7% de indigencia<sup>6</sup>, cifras relativamente bajas si se las compara con la media de América Latina y el Caribe (31% y 8,6% respectivamente). Los niveles de desigualdad son elevados; el 20% más rico de la población acumula alrededor del 60% del ingreso nacional total.

En materia de vivienda, aproximadamente 3 millones de hogares (29% del total de hogares argentinos), presentan algún tipo de déficit habitacional (Moya y otros 2010). Más del 80% de este déficit se concentra en el área urbana del país, aún cuando su incidencia es muy elevada en el área rural, donde cerca del 60% de los hogares presentan algún tipo de carencia habitacional.<sup>7</sup>

El déficit habitacional es principalmente de tipo cualitativo; aproximadamente 1,6 millones de hogares habitan viviendas en condiciones físicas y ambientales no adecuadas para llevar una vida saludable y segura. Especialmente en el norte del país hay un porcentaje muy alto

---

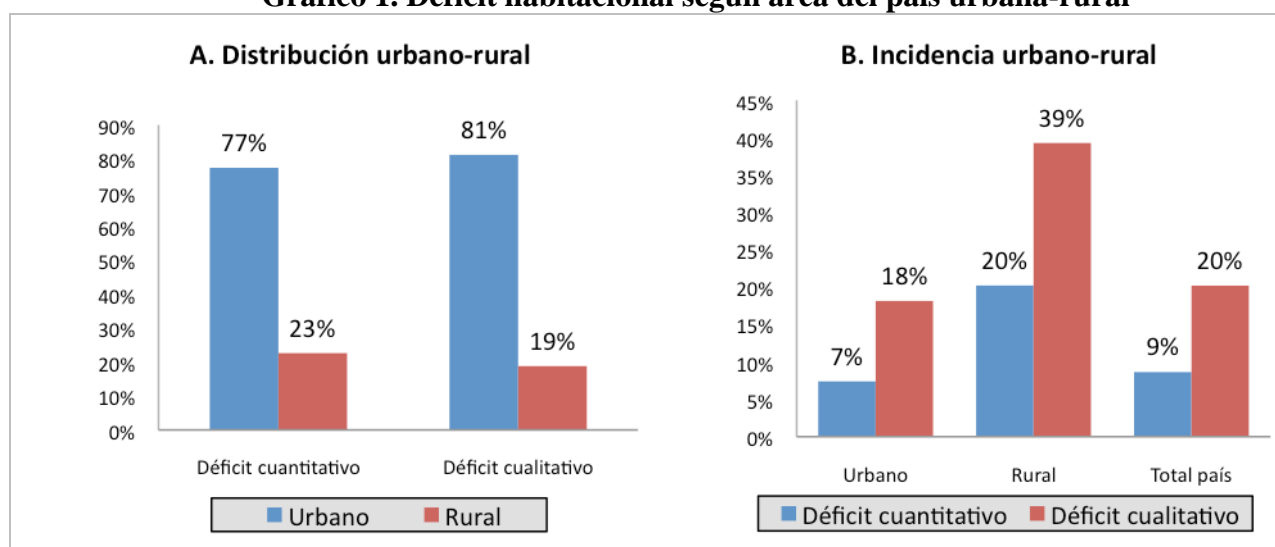
<sup>5</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL; julio 2009. CEPALSTAT.

<sup>6</sup> Según datos más recientes del INDEC (primer semestre del 2009), el porcentaje de hogares pobres se ha reducido a 18,2%, mientras que ha aumentado el porcentaje de hogares en situación de indigencia a 8,7%.

<sup>7</sup> La metodología aplicada para medir los déficits habitacionales es la propuesta por Arriagada (2003). *Déficit cuantitativo*: hogares que comparten vivienda o que habitan en una unidad habitacional de carácter muy precario en su materialidad y que no puede ser recuperada. *Déficit cualitativo*: viviendas que presentan alguna/s de las siguientes situaciones: a) carencia de agua potable, luz eléctrica y/o saneamiento; b) regular tipología de materialidad (por ejemplo, con pisos de tierra suelta, o presencia de chapas y cartón en paredes y techo) y; c) hacinamiento (dos o más personas por habitación).

de viviendas que no poseen conexión interna a sistema de agua potable (por ejemplo, 83% en la provincia de Santiago del Estero) o el piso de la misma es de tierra (51% en la provincia de Formosa) (INDEC, Censo 2001). El tipo de déficit prevaleciente en el país pone de relieve la importancia de programas de mejoramiento de vivienda y de barrios, ya que las viviendas con déficit cualitativo pueden ser mejoradas mediante modificaciones edilicias (ampliaciones, reforzamientos, etc.), y/o dotación de servicios básicos prioritarios, como ser provisión de agua potable, saneamiento, y alcantarillado.

**Gráfico 1. Déficit habitacional según área del país urbano-rural**

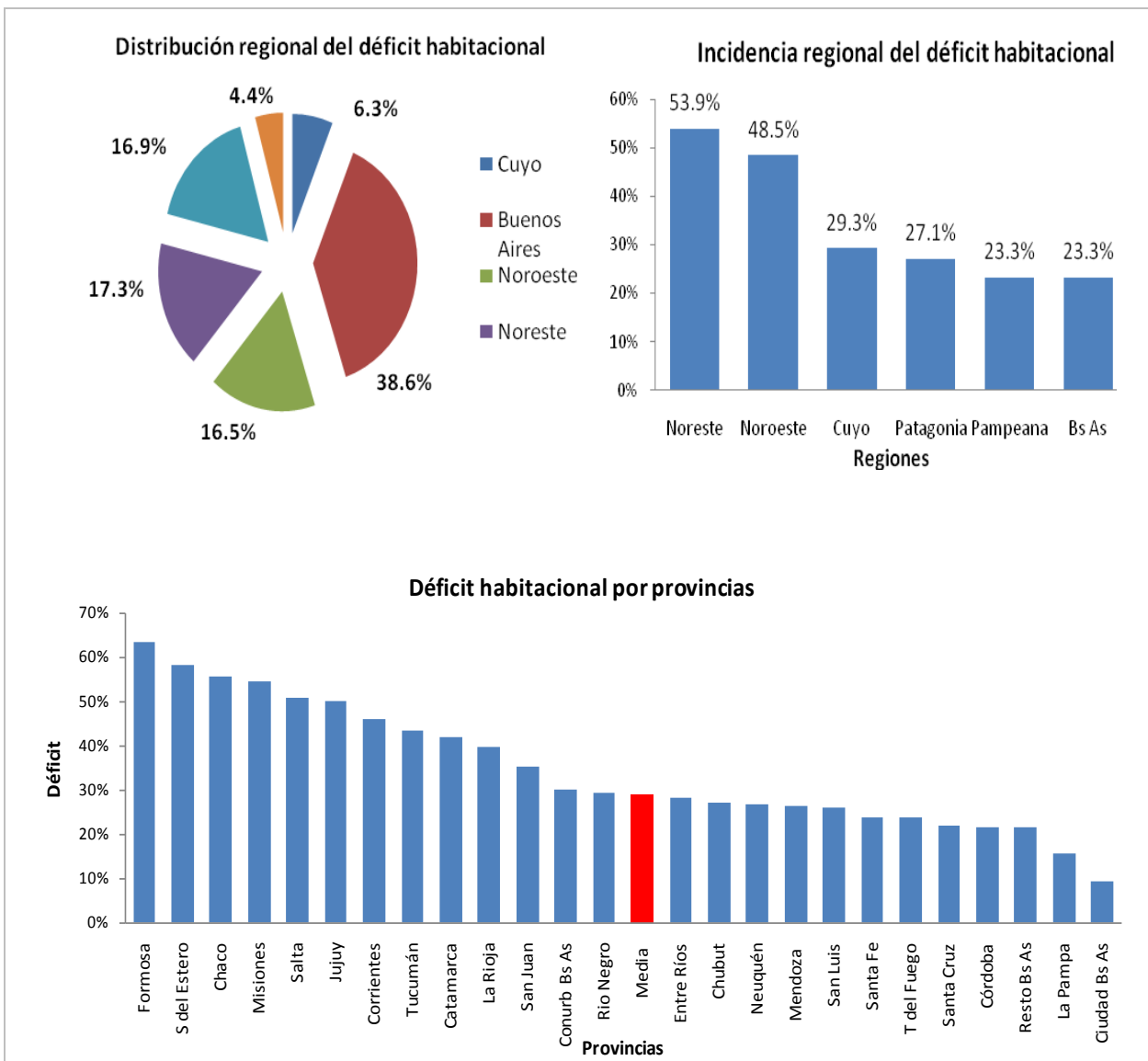


**Fuente:** elaboración de los autores con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001. INDEC.

Si bien la mayor parte del déficit habitacional total se concentra (más del 50% del total) en un grupo reducido de áreas metropolitanas con una población superior a los 500 mil habitantes (Ciudad de Buenos Aires y partidos del Conurbano Bonaerense, Córdoba, Santa Fé, Rosario, Mendoza y San Miguel de Tucumán), la incidencia relativa del mismo varía fuertemente por regiones y provincias del país. La región de Buenos Aires concentra cerca del 40% del stock deficitario de viviendas existente en el país, lo cual sólo representa el 23% del total de hogares bonaerenses. En el extremo contrario se encuentra la región del Noreste argentino que concentra cerca del 17% del déficit nacional, lo que representa más 53% del total de hogares de dicha región. A nivel provincial o subnacional, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los hogares que poseen algún tipo de carencia habitacional representan el 9% del total,

porcentaje 6 veces inferior al que presenta la provincia de Formosa (región noreste), o Santiago del Estero (región noroeste).

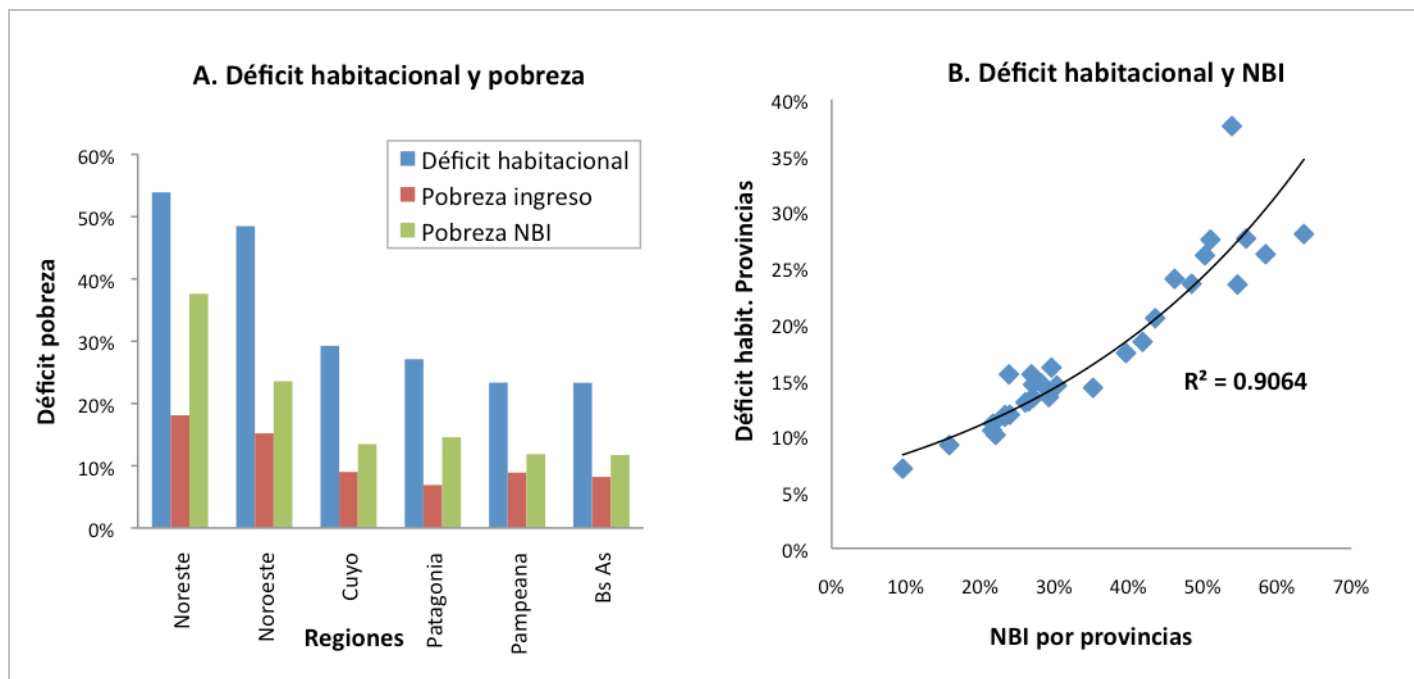
**Gráfico 2. Distribución e incidencia regional del déficit habitacional**



**Fuente:** elaboración de los autores con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001. INDEC. **Nota:** (i) Región Noreste: Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa; (ii) Región Noroeste: Catamarca, Salta, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán; (iii) Región Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis; (iv) Región Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, 24 partidos del Conurbano, y resto de la provincia de Buenos Aires; (v) Pampeana: Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Entre Ríos; y (vi) Patagonia: Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego.

En general se observa que la incidencia regional del déficit habitacional se encuentra correlacionada positivamente con los niveles de pobreza de la región o provincia (coyuntural, medida por ingresos, y/o estructural, medida por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI-). Ver gráfico 3.

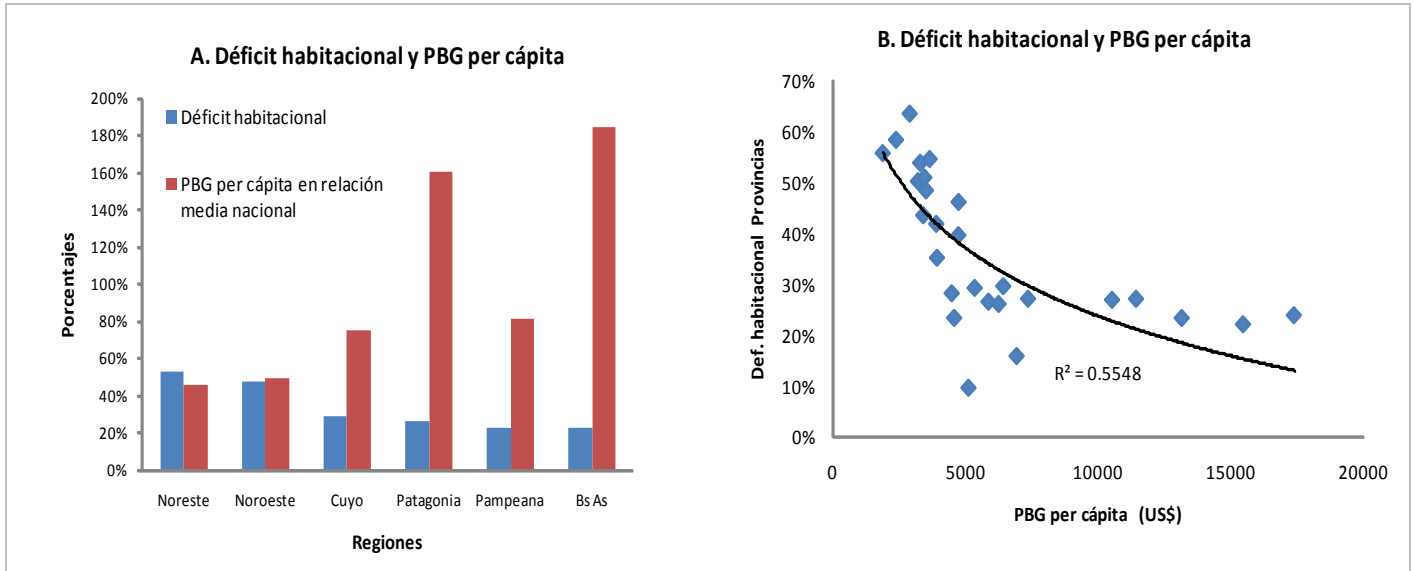
**Gráfico 3. Déficit habitacional y pobreza por regiones**



**Fuente:** elaboración de los autores con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001. INDEC.

Adicionalmente, existe una correlación negativa entre el déficit habitacional y la riqueza de la región/provincia, medida esta última variable por el Producto Bruto Geográfico per cápita (PBG per cápita). Por ejemplo, la región Noreste, con un PBG per cápita menor a 50% de la media nacional, presenta el mayor déficit habitacional (54%). En el extremo opuesto se encuentra la región de Buenos Aires con un PBG per cápita que duplica la media nacional, y un déficit habitacional algo superior al 20%. Así, la disparidad regional en el déficit habitacional sigue un patrón similar a la fuerte desigualdad observada en la distribución de la riqueza. Ver gráfico 4.

**Gráfico 4. Déficit habitacional y PBG per cápita**

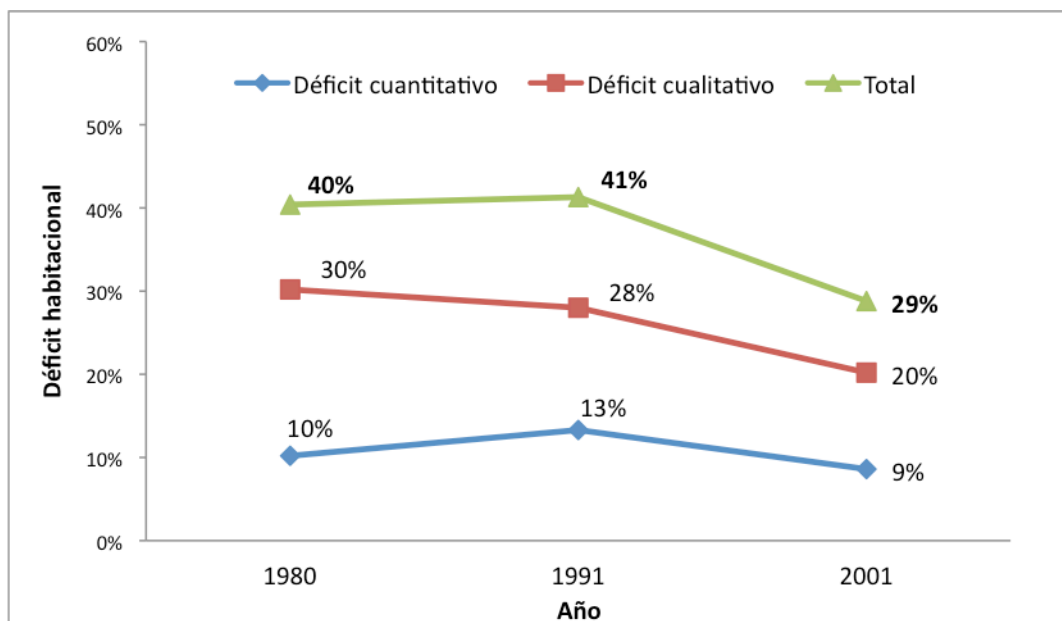


**Fuente:** elaboración de los autores con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001. INDEC.

Por su parte, el déficit habitacional, tanto cualitativo como cuantitativo, se encuentra fuertemente concentrado en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso (50% y 80% del total, respectivamente).

Por último es importante destacar que el déficit habitacional total se contrajo fuertemente entre los años 1980 y 2001 (aproximadamente 29%, el equivalente a 11 puntos porcentuales), especialmente durante el período intercensal 1990-2001 (ver Gráfico 4). Esta contracción estuvo explicada por una fuerte reducción del déficit cualitativo y, en menor medida, del déficit cuantitativo que, luego de aumentar en la década del 80, se contrajo sensiblemente en la década siguiente.

**Gráfico 5. Evolución inter-censal del déficit habitacional**



**Fuente:** elaboración de los autores con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001. INDEC.

Como indican estos resultados, las mejoras en el acervo habitacional del país se dieron en períodos de crecimiento y estabilidad económica, más propicios para el desarrollo del crédito hipotecario y de la inversión. La estabilización macroeconómica de inicios de los ´90 permitió el resurgimiento del crédito hipotecario que creció al 12% anual en términos reales, triplicando su importancia en relación al PIB (pasando del 1% en la década del ´80 a más del 3% en la del ´90). Adicionalmente, la política pública de vivienda ha sido fuertemente pro cíclica, acentuando los resultados observados en el sector; la producción de viviendas a través de programas públicos se incrementó un 60% en el período 1990-2001 respecto al promedio de la década anterior.

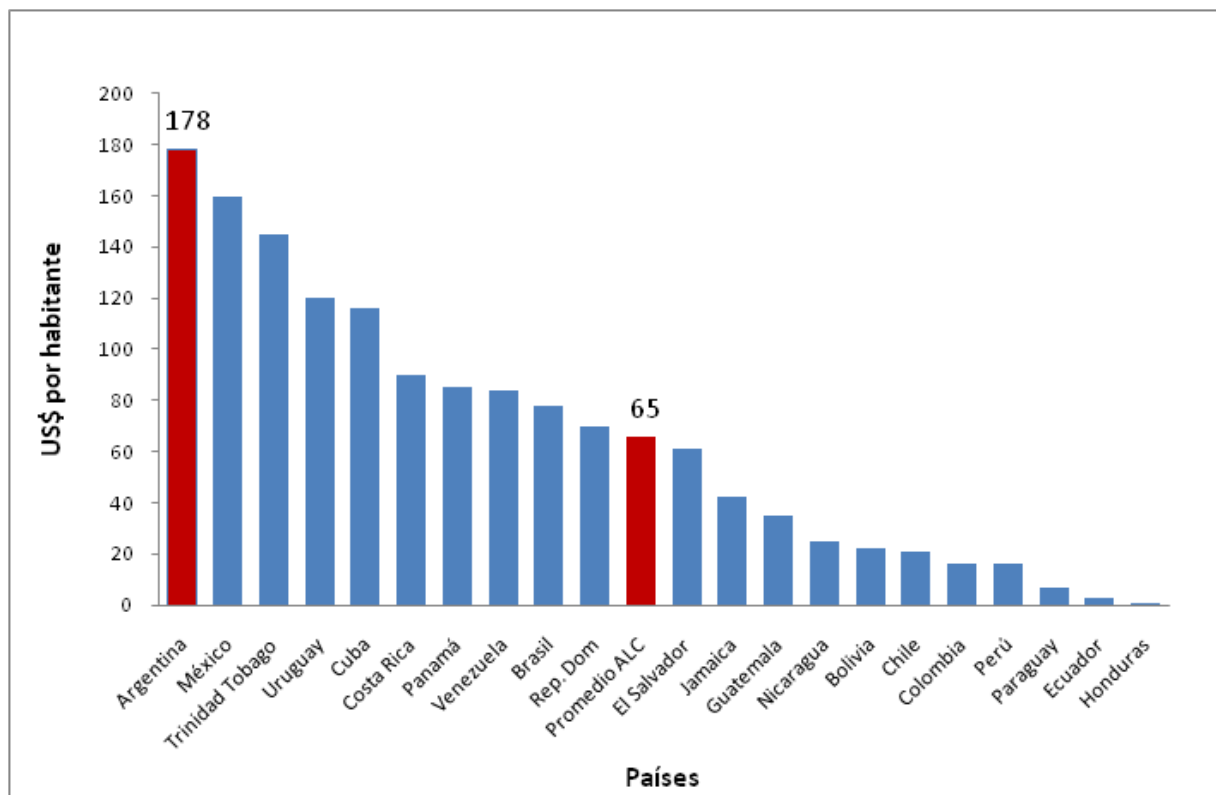
## **2. La política pública de vivienda: creciente inversión y descentralización**

Históricamente, y especialmente a partir de la segunda mitad de la década del ´40, acelerándose en los ´70 con la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el Estado argentino ha tenido un rol muy activo en el mercado de vivienda, ya sea directamente a través de la

producción/provisión de viviendas, o indirectamente mediante regulaciones, subsidios de tasas de interés, entre otros mecanismos.

El carácter intervencionista del Estado ha estado acompañado de importantes recursos públicos canalizados a la producción de viviendas, ubicando a la Argentina como uno de los países con mayor inversión pública en vivienda en los países de ALC, con niveles comparables al de algunos países de mayor desarrollo relativo como España y Finlandia. En el año 2007, el gasto público consolidado en vivienda en Argentina ha rondado los US\$180 anuales por habitante, casi el triple del gasto promedio de los restantes países latinoamericanos.

**Gráfico 6. Inversión pública en vivienda y urbanismo en países de ALC**  
(US\$ por habitante, año 2007)



**Fuente:** elaboración de los autores con base en datos de CEPAL.

Los roles del Estado nacional y el de los gobiernos subnacionales han evolucionado a lo largo del tiempo. En sus orígenes, la política de vivienda (finales del siglo XVIII) se encontraba fuertemente centralizada y tenía una escasa significancia presupuestal. En este período se

desataca la creación del Banco Hipotecario Nacional (BHM) (1886), cuya operatoria recién cobró mayor relevancia a mediados del siglo siguiente. La actuación del gobierno se concentró en tratar de frenar, principalmente con medidas administrativas y policivas, la proliferación de los conventillos, sitios caracterizados por el hacinamiento y condiciones precarias de salubridad y seguridad (Ballent, 2006). En 1912 se crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, la cual en 30 años sólo construyó 1000 viviendas.

La crisis económica internacional de 1929, a cuyos efectos negativos no escapó la Argentina, puso de relevancia el problema de las villas miseria; básicamente se trataba de tierras ocupadas ilegalmente por familias de muy bajos recursos, donde se construían informalmente viviendas precarias con materiales de descarte. Es a partir de la década del '40 donde realmente se establece, de la mano del “estado benefactor”, una política activa de vivienda social. Surge el crédito a largo plazo a través del BHN, y se comienzan a construir barrios obreros “modelo”; entre 1943 y 1952 se construyen 271.000 viviendas, la mayor parte concentradas en regiones donde las villas se expandían más rápidamente (la Capital Federal y el Gran Buenos Aires).

En la década del '60 se crea la Secretaría de Estado de Vivienda, principal organismo rector de la política de vivienda que, en ese entonces, buscó la erradicación de las villas miserias, las cuales no desaparecieron, sino que se tendió a reubicarlas en zonas urbanas periféricas.

En 1972 el gobierno nacional crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), la principal fuente de financiamiento de la política habitacional en las siguientes tres décadas. Originalmente el FONAVI se financió con cargo a las contribuciones salariales, y posteriormente con un impuesto sobre los combustibles. Desde su creación hasta la actualidad el FONAVI ha tendido a descentralizar su operatoria pasando por tres períodos claramente diferenciables:

- (i) **Centralización (1972-1991):** En este período las decisiones de localización, diseño, población objetivo, entre otros elementos, pertenecían al nivel federal de gobierno. Las provincias, a través de sus agencias, los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), sólo eran ejecutoras de las directivas del gobierno nacional.
- (ii) **Descentralización (1992-2004):** En el año 1992 se sanciona una nueva normativa (Ley 24.130) por la que se delegan todas las facultades acerca de la política de vivienda en las provincias. El gobierno nacional sólo retiene el control del uso de fondos, pero en la práctica lo ejerce de manera laxa sin establecer un esquema



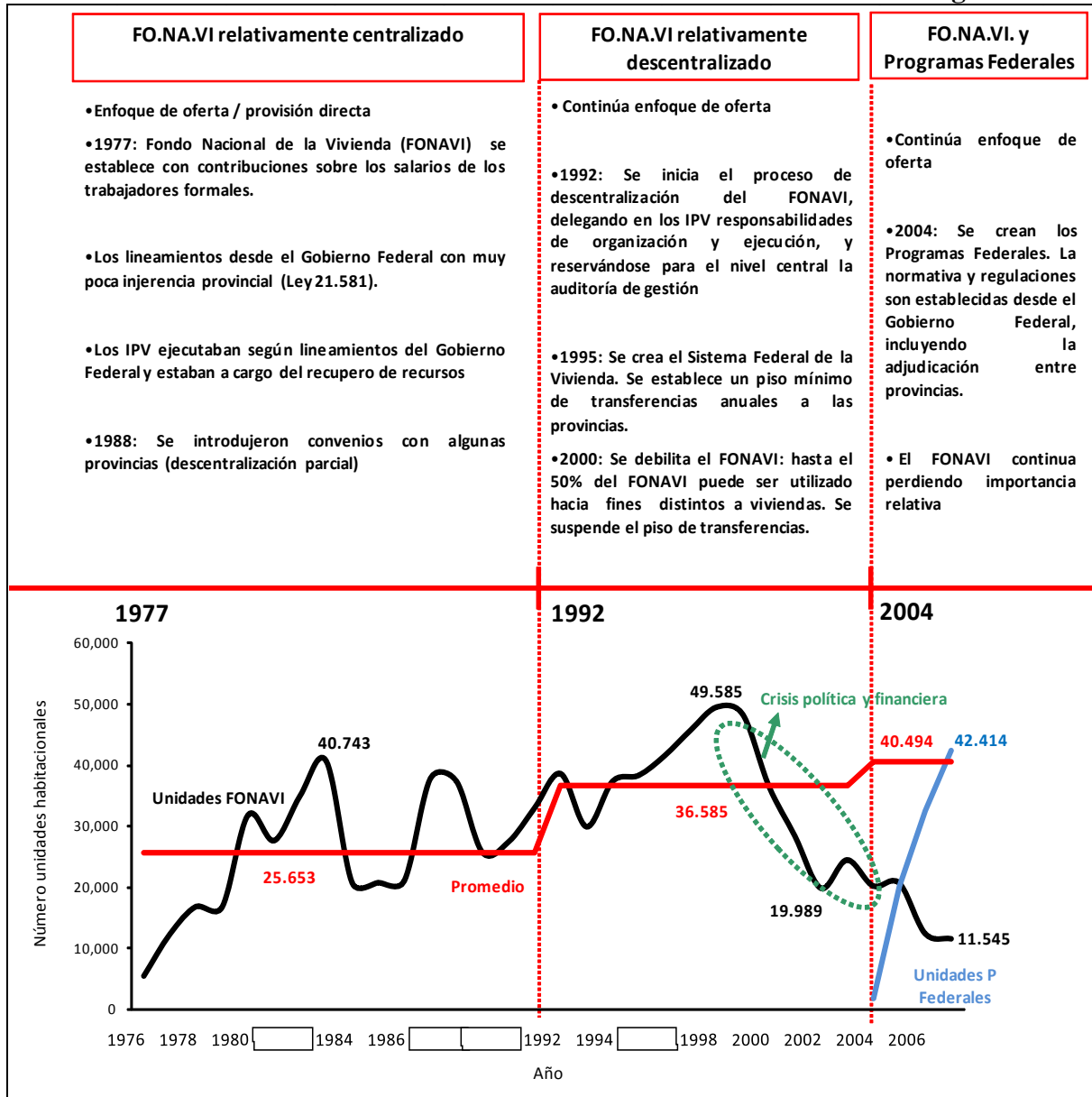
efectivo de “premios y castigos”. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDV) es formalmente el organismo en el nivel federal a cargo de la política de vivienda. En los hechos, la SSDV audita el FONAVI en cada jurisdicción, pero no tiene poder para cambiar las regulaciones provinciales. En el período 2002-2004 se produce una fuerte contracción de la producción de viviendas (más del 50% respecto al máximo alcanzado en el año 1998) como consecuencia de la crisis socioeconómica y política de finales del año 2001.

- (iii) **Pérdida de importancia relativa del FONAVI (2004-actualmente):** Hasta el año 2004, el FONAVI constituyó el principal programa de la política habitacional argentina, condición que pierde en esta última etapa con la implementación de los Programas Federales de Vivienda (PFV)<sup>8</sup> (en el año 2007 sólo 2 de cada 10 viviendas se construyeron bajo la operatoria FONAVI). El surgimiento de los PFV además conlleva la reversión parcial del proceso de descentralización a las provincias. El gobierno central define la operatoria y destino de los recursos de los PFV, los cuales ejecuta directamente a través de los gobiernos provinciales e incluso municipales. El presupuesto de los PFV ya no se determina de manera automática como ocurre en la operatoria FONAVI, sino que se decide anualmente en base al presupuesto.

---

<sup>8</sup> Los PFV representan el 56% del total de recursos destinados al sector, mientras que el FONAVI retiene el 29% del total. Las viviendas construidas a través de FONAVI pasaron de 20.200 en el año 2004 a 11.500 en el año 2007, mientras que las terminadas por los PF aumentaron a 42.400 unidades. BID, 2010.

**Gráfico 7. Resumen de la evolución reciente de la Política de Vivienda en Argentina**



**Fuente:** BID. 2010. “La política de vivienda importa: implicancia para los pobres”: análisis comparado de la política de vivienda en Argentina, Chile, y Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

En el cuadro 1 se resumen las principales atribuciones de financiamiento y decisiones de gastos de los distintos niveles de gobierno en los tres períodos mencionados. El análisis de los efectos en los cambios de estos tres períodos constituye el objetivo central de la próxima sección.

**Cuadro 1. Atribuciones de financiamiento y decisiones de gastos**

<b>Período</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Decisiones de gasto</b>
<p align="center"><b>1972-1991</b></p> <p align="center">Centralización</p>	<p>FONAVI: con impuestos específicos a los salarios de los trabajadores y a los combustibles.</p> <p>Distribución automática entre provincias en base a coeficientes fijos).</p>	<p>Regulado desde el nivel central (tipos de programas, diseño urbanístico, condiciones de acceso y selección de beneficiarios).</p>
<p align="center"><b>1992-2004</b></p> <p align="center">Descentralización</p>	<p>FONAVI: con impuestos específicos a los combustibles. Distribución automática en base a coeficientes fijos (por ley).</p> <p>Aportes de provincias y recupero de créditos.</p>	<p>Descentralizado al nivel provincial (diseños, localización, selección de beneficiarios, etc.).</p> <p>Desde el nivel central regulaciones generales de los tipos de programas admitidos.</p> <p>Auditoría del uso de recursos por parte del nivel central.</p>
<p align="center"><b>2004-actual</b></p> <p align="center">Reversión de la descentralización (PF)</p>	<p>FONAVI: Similar al período anterior, pero pasa a ser poco significativo.</p> <p>PFV: se deciden anualmente en el presupuesto de rentas generales. Distribución regional consensuada con las provincias (no automáticas).</p>	<p>PFV: diseños de programas, localización y otras regulaciones generales desde el nivel central.</p> <p>Adjudicación al nivel provincial o incluso local.</p> <p>Auditorías desde el nivel central.</p>

**Fuente:** elaboración de los autores.

### 3. El efecto de los cambios en la política y programas de vivienda en los resultados habitacionales

#### 3.1. Producción de vivienda: volátil y con alta dispersión regional

Entre los años 1976 y 2007 se produjeron anualmente a nivel nacional 3,46 viviendas habitacionales cada mil hogares. Durante el período de fuerte centralización (1976-1991) dicha producción fue del orden de 3,21 unidades, inferior a la observada durante el período de mayor descentralización (1992-2001) que alcanzó a 4,23 unidades anuales, para incrementarse muy levemente durante el período de reversión parcial de la descentralización a 4,35 unidades. En general, la producción de viviendas tuvo una alta volatilidad temporal, especialmente en los años anteriores a 1993, caracterizados por una elevada inestabilidad económica. No obstante, existe una marcada tendencia decreciente en dicha dispersión, desde un máximo en el período de centralización de la política de vivienda, hasta un mínimo histórico en el período de los PFV (similar al período de mayor descentralización del FONAVI). Algo similar ocurre con la distribución regional de la producción de viviendas, la cual históricamente se ha distribuido de manera muy desigual entre las provincias argentinas. Sin embargo, aunque aun muy elevadas, estas disparidades se han reducido fuertemente en los últimos 15 años, especialmente a partir de la descentralización del FONAVI.

**Tabla 1. Dispersión temporal y regional en la producción de viviendas**

Período	Producción anual de vivienda (cada 1000 familias)		
	Promedio	Varianza temporal (1)	Varianza regional (2)
1976-2007: Período completo de análisis	3.46	0.32	0.89
1976-1992: FONAVI centralizado	3.21	0.37	0.95
1993-2000: FONAVI descentralizado	4.23	0.14	0.82
2000-2004: Crisis económica	2.31	0.16	0.83
2005-2007: PFV	4.35	0.13	0.80

**Fuente:** elaboración de los autores con base en datos de Auditorías del FONAVI.

**Notas:** (1) Desvío estándar/promedio para el total nacional para el período correspondiente; (2) Desvío estándar/promedio entre provincias para el período correspondiente.

A pesar de la disminución de las disparidades regionales, el ranking de producción por provincias ha sido relativamente estable. En orden decreciente, en todo el período 1976-2007, las provincias donde se observó mayor número de intervenciones fueron Tierra del Fuego, San Luis,

Santa Cruz, La Rioja, Neuquén, La Pampa, y Santiago del Estero. Las que tuvieron una menor razón de producción fueron la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán. En las tres etapas (antes de 1992, entre 1992 y 2001 y después de 2002), las posiciones inferiores se mantuvieron entre las mencionadas. En cambio, desde el 2002 el patrón de jurisdicciones de mayor intervención parece haberse modificado desde las provincias patagónicas hacia las provincias del noreste y noroeste del país, es decir, de provincias relativamente ricas a otras más pobres. Este cambio hacia una mayor asistencia en provincias de menores recursos sería consistente con los objetivos de los PFV que, al menos originalmente, buscaban generar empleo en las zonas del país más castigadas por los efectos de la crisis económica y política del 2002.

**Tabla 2: Producción provincial de viviendas (cada 1000 familias)**

Regiones/Provincias	1976-2007		1976-1992		1993-2000		2005-2007	
	Ranking	Unidades	Ranking	Unidades	Ranking	Unidades	Ranking	Unidades
<b>Noreste</b>	<b>4</b>	<b>8.2</b>	<b>2</b>	<b>8.4</b>	<b>4</b>	<b>8.3</b>	<b>1</b>	<b>11.8</b>
Corrientes	14	8.0	14	8.2	13	8.6	14	7.0
Misiones	16	7.1	16	6.7	14	8.3	11	9.5
Chaco	12	8.5	12	8.7	11	9.1	8	9.9
Formosa	11	9.3	7	10.0	17	7.3	1	20.8
<b>Noroeste</b>	<b>3</b>	<b>8.5</b>	<b>4</b>	<b>8.0</b>	<b>3</b>	<b>9.6</b>	<b>2</b>	<b>11.7</b>
Catamarca	10	9.4	15	7.5	5	12.5	4	16.9
Salta	17	6.9	17	6.3	12	8.9	12	8.4
Jujuy	13	8.4	8	9.8	16	8.0	13	7.7
La Rioja	4	12.3	6	11.6	6	12.1	2	19.4
Santiago del Estero	7	9.8	9	9.7	9	9.6	7	13.0
Tucumán	20	4.3	20	3.4	18	6.4	19	4.7
<b>Cuyo</b>	<b>2</b>	<b>10.5</b>	<b>3</b>	<b>8.2</b>	<b>1</b>	<b>16.2</b>	<b>3</b>	<b>9.8</b>
Mendoza	18	5.0	18	4.3	19	5.7	17	5.4
San Juan	8	9.7	13	8.5	8	11.1	5	14.4
San Luis	2	16.7	5	11.9	1	31.7	10	9.8
<b>Metropolitana</b>	<b>6</b>	<b>1.0</b>	<b>6</b>	<b>1.0</b>	<b>6</b>	<b>1.1</b>	<b>6</b>	<b>1.2</b>
Ciudad de Bs. As.	24	0.8	23	1.0	24	0.4	24	0.7
Prov. de Bs. As.	23	1.1	24	0.9	23	1.7	23	1.8
<b>Pampeana</b>	<b>5</b>	<b>5.3</b>	<b>5</b>	<b>5.4</b>	<b>5</b>	<b>6.6</b>	<b>5</b>	<b>5.2</b>
Córdoba	22	2.5	22	2.2	21	3.6	22	2.0
Santa Fe	21	2.6	21	2.6	22	3.0	20	3.7
La Pampa	6	11.9	4	12.7	2	14.6	9	9.8
Entre Ríos	19	4.3	19	3.9	20	5.4	18	5.3
<b>Patagonia</b>	<b>1</b>	<b>12.3</b>	<b>1</b>	<b>14.6</b>	<b>2</b>	<b>11.3</b>	<b>4</b>	<b>9.4</b>
Chubut	9	9.5	10	9.0	7	11.7	6	13.7
Río Negro	15	7.8	11	8.7	15	8.0	15	6.9
Santa Cruz	3	13.1	3	13.1	4	12.7	3	16.9
Neuquén	5	12.2	2	16.8	10	9.6	21	3.0
Tierra del Fuego	1	18.8	1	25.3	3	14.4	16	6.4

**Fuente:** elaboración de los autores con base en datos de Auditorías del FONAVI.

### **3.2. Determinantes de la dispersión regional y temporal de la producción de viviendas**

Como se mostró en la sección anterior, existen marcadas diferencias temporales y regionales en la producción/asistencia estatal de vivienda. Sin embargo, no es evidente el por qué de tales diferencias. Especialmente si se considera que las transferencias del FONAVI responden a coeficientes fijos relativamente invariables en el tiempo, entonces qué otros factores explican que, por ejemplo, el ranking de producción por vivienda se modifique a través del tiempo<sup>9</sup>. Esto indicaría que la producción de vivienda se ve influida por otros elementos económicos, demográficos e institucionales (vgr. grado de eficiencia de los IPV en la administración de los programas).

En esta sección se analiza, en primer lugar, en qué medida la producción provincial de viviendas se ve afectada por las características socio-demográficas y económicas particulares de cada provincia, además de los efectos que pueden haber tenido los cambios de programas de vivienda que tuvieron implicaciones en el grado de descentralización de la política. Para ello, se estiman econométricamente una serie de ecuaciones a partir de la construcción de un modelo de datos de panel con información anual para 24 provincias en el período 1976-2007. La información utilizada en las estimaciones proviene de una base de datos construida especialmente para este estudio, basada principalmente en información dispersa contenida en las Auditorías de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDV) para los años 1994-2007, en datos del Instituto de Estadística y Censos (INDEC) (datos censales), y de otros organismos gubernamentales. En segundo lugar, se presentan una serie de indicadores estadísticos básicos de gestión de los IPV con la finalidad de indagar si se encuentran diferencias (estadísticamente significativas) entre las distintas etapas y entre provincias, controlando por la escala de producción de la jurisdicción.

---

<sup>9</sup> Cabe recordar que el FONAVI se distribuye a las provincias a través de coeficientes fijos de reparto, establecidos principalmente en relación a la cantidad de hogares con NBI. De hecho, la cantidad de población con NBI tiene una alta correlación con la distribución de las transferencias (mayor al 94%).

### *Determinantes económicos y socio-demográficos*

A fin de indagar sobre posibles factores que pueden contribuir a explicar las diferencias regionales en la producción y el gasto provincial de viviendas, se estimó, primero, un modelo teórico en el cual la producción provincial de viviendas/gasto público en viviendas en el período 1976-2007 estaría relacionada al grado de riqueza/pobreza de la respectiva provincia (producto per cápita provincial y el porcentaje de población con NBI). En este modelo se introducen variables dummies que tratan de captar los potenciales efectos en los cambios de programas y niveles de descentralización de la política de vivienda. La especificación planteada permitirá analizar si la política de vivienda tiende a focalizarse o no en las regiones más carenciadas (según indicadores de PBG per cápita y NBI), y si los cambios en dicha política tuvieron efectos tanto el grado de focalización de la asistencia, como en los niveles de producción habitacional. En el Anexo 1 se detalla la especificación funcional estimada.

En la tabla 3 se muestran los resultados de las regresiones; en todos los casos se introdujeron controles por provincias para capturar los efectos estructurales no observables (efectos fijos). En la columna 1 se presentan los resultados asociados a los determinantes de la producción de viviendas, mientras que en las columnas 2, 3 y 4 se hace referencia a los determinantes de los niveles de gasto (se consideran 3 variables alternativas de gasto; como porcentaje del PBG, por hogar y en relación al gasto público provincial). Si bien la producción de viviendas estaría altamente correlacionada con el gasto, en presencia de ineficiencias, no necesariamente aquellas provincias que más gastan son las que más producen.<sup>10</sup>

De acuerdo a los resultados econométricos de la columna 1, existe una relación positiva entre el número de viviendas construidas y el nivel de ingreso per cápita de la provincia (coeficiente de *PBG\_cap* es positivo y estadísticamente significativo). Es decir, en las provincias más ricas es donde hay una mayor oferta estatal de viviendas lo cual, entre otras cosas, estaría explicado por el mayor gasto público por hogar en estas provincias (coeficiente de *PBG\_cap* de la columna 3). Esto estaría indicando que la oferta estatal de vivienda no está focalizada en las provincias de menores ingresos, dado que se trata de una política de asistencia a familias pobres,

---

<sup>10</sup> El gasto público no se incorporó entre las variables explicativas de la especificación funcional de la ecuación 1, debido a que no se dispone información de gasto para el período previo a la descentralización del FONAVI (1976-1993). De esta manera, no era posible ver el efecto completo de los cambios de política, especialmente respecto al período de centralización del FONAVI. Como parte de la profundización de esta investigación se intentará construir una serie de gasto para el período completo 1976-2007.

y no necesariamente a regiones de bajos ingresos. Sin embargo, esta relación se reduce en el período de mayor descentralización del FONAVI (la variable de interacción *PBG\_Desc* toma un valor negativo y significativo estadísticamente). En efecto, esta correlación es ahora un 40% menor a partir de 1993, lo que indicaría que la descentralización redujo la dispersión provincial en la provisión de unidades habitacionales debido a las diferencias de ingresos. Al reducirse la importancia del ingreso como determinante de la producción de viviendas, se estaría limitando el efecto de las fuertes disparidades que presenta la distribución regional del ingreso en Argentina. Este resultado es llamativo y no resultan obvios los factores subyacentes que lo explicarían. La causa no parece provenir por el lado de cambios en la asignación del gasto público, ya que los coeficientes de distribución no se modificaron. Por lo tanto, puede haber ocurrido que con la descentralización: (i) Existió una mayor eficiencia relativa en la transformación gasto-viviendas en las provincias más pobres; y/o(ii) Cuando las viviendas se decidían desde el gobierno central con un estándar nacional, es probable que los costos de las mismas resultasen más elevados que los que serían acordes a provincias relativamente pobres. Consecuentemente, con el FONAVI descentralizado los diseños y costos de las viviendas se ajustaron a la baja en las provincias más pobres, pudiéndose construir un número mayor de unidades.

La oferta de viviendas no presenta una relación estadísticamente significativa con el porcentaje de hogares con NBI que hay en las provincias (coeficiente *NBI*), excepto a partir de 2005 con la introducción de los PFV (coeficiente *NBI\_PFV* es positivo y significativo). En este último período, en una provincia con un porcentaje de NBI equivalente a un desvío estándar (por ejemplo, 9% de los hogares) se construyeron en promedio 2,5 viviendas adicionales cada 1000 familias. Si bien se esperaría que esto se debe a una mayor focalización del gasto público en vivienda en las provincias con mayor pobreza estructural, esto no se verifica en los resultados de las regresiones, ya que los coeficientes *NBI\_PFV* son estadísticamente no significativos (columnas 2 y 3). No obstante, debe tenerse presente que durante la última etapa los costos promedio de las viviendas se redujeron, por lo que la mayor oferta de viviendas en las provincias con mayor NBI no necesariamente tuvo su correspondencia con un mayor gasto.

Por su parte, los resultados obtenidos estarían indicando que a partir de 1993 se produce un incremento significativo en el número promedio de viviendas para todas las jurisdicciones (el coeficiente *Descent* es positivo). Esto estaría indicando que el sólo hecho del cambio de régimen significó un aumento de casi 5 unidades anuales cada 1000 familias, independientemente de



otros factores, lo que equivale a casi un 60% del promedio histórico. Este efecto de nivel, puede haber sido consecuencia de un mejor contexto macroeconómico.<sup>11</sup>

También se observa que a partir del 2005 existe un incremento significativo en el gasto (coeficiente *PFV* de la columna 2) que parece no conducir a un incremento similar en la producción (coeficiente *PFV* de la columna 1 no es estadísticamente significativo), lo que puede estar indicando mayores costos por unidad en dicho período (este aspecto será explorado en la siguiente sección).

Finalmente, para el período completo de análisis existe efecto tendencial negativo en la producción estatal de viviendas, con -0,43 viviendas cada 1000 hogares en promedio por año; este efecto tendencial negativo se encuentra fuertemente influenciado por la fuerte contracción de la unidades producidas entre finales de los '90 y principios del 2000, años de pre crisis y crisis económica (lo mismo se verifica en las columnas 2 y 3 a nivel de gastos de inversión). No obstante, de mantenerse los niveles de producción de los *PFV* observados a partir del año 2004, la tendencia observada sería revertida.

Una extensión muy interesante de este análisis, puede ser la incorporación de posibles efectos asociados al ciclo electoral y a diferencias políticas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. La posibilidad de incorporar este tema será evaluada en la segunda etapa de esta investigación.

---

<sup>11</sup> Es importante destacar que el efecto descentralización puede no sólo estar captando el cambio de política, sino también efectos macroeconómicos significativos (estabilización de los 90 y fuerte crisis de inicio de la década del 2000). A fin de depurar estos efectos y obtener estimaciones más robustas, como pasos siguientes de esta investigación, se probarán otras técnicas econométricas, tales como la utilización de una variable continua de descentralización, la estimación de coeficientes rodantes, o pruebas de quiebres estructurales.

**Tabla 3. Determinantes de la producción y gasto público en vivienda**

	Viv_hog	GastoViv_PBG	GastoViv_hog	GastoViv_GP
	(1)	(2)	(3)	(4)
PBG_cap	0.8120 ** <i>0.0930</i>	0.0002 <i>0.0002</i>	0.0510 ** <i>0.0172</i>	0.0015 0.0008
NBI	0.0502 <i>0.0984</i>	-0.0013 * <i>0.0004</i>	-0.0405 <i>0.0300</i>	-0.0022 0.0014
PBG_Desc	-0.3086 ** <i>0.1017</i>			
NBI_Desc	0.0380 <i>0.0872</i>			
Descent	5.0198 * <i>2.4541</i>			
PBG_PFV	-0.0918 <i>0.1415</i>	-0.0003 * <i>0.0001</i>	0.0060 <i>0.0105</i>	-0.0002 0.0005
NBI_PFV	0.2832 * <i>0.1366</i>	0.0002 <i>0.0002</i>	0.0009 <i>0.0112</i>	0.0013 * 0.0005
PFV	0.4671 <i>2.8444</i>	0.0101 * <i>0.0031</i>	0.4528 * <i>0.2276</i>	0.0102 0.0105
Tend	-0.4360 ** <i>0.1017</i>	-0.0008 * <i>0.0002</i>	-0.0355 * <i>0.0149</i>	-0.0018 ** 0.0007
_Const	8.0457 * <i>3.1884</i>	0.0538 * <i>0.0116</i>	1.9854 * <i>0.8485</i>	0.1198 ** 0.0391
Obs.	528	360	360	360
R <sup>2</sup>	0.1437	0.0065	0.0863	0.0013
Grupos	24	24	24	24
Efectos fijos	Si	Si	Si	Si

**Fuente:** elaboración de los autores. **Nota:** Significatividad al 1% (\*\*) y al 5% (\*).

En resumen, los resultados de estos ejercicios indican que la provisión estatal de viviendas es más importante en las provincias más ricas, al igual que el gasto público, lo que podría sugerir cierta inequidad regional horizontal en la política estatal de vivienda. Esta situación se revierte parcialmente durante el período de mayor descentralización, donde además se observa un fuerte incremento en la producción anual de viviendas que, dada la falta de datos de gastos de inversión en dicho período, no es posible concluir si el aumento de producción se debe precisamente a un mayor gasto, y/o a ganancias de eficiencia. Por su parte, con los PFV se

incrementó la asistencia pública (tanto en términos de gasto y como de unidades habitacionales) en las provincias con mayor porcentaje de NBI<sup>12</sup>.

### ***Determinantes institucionales-eficiencia administrativa***

En la sección anterior se evidenció que la descentralización tuvo como consecuencia una menor asociación de la asistencia estatal (tanto en términos de producción como de gasto) a la riqueza provincial, y que los PFV tendieron a favorecer en mayor medida a las jurisdicciones más pobres en términos de NBI. En esta sección se analiza cómo un grupo de indicadores de gestión de los programas habitacionales pueden haber variado en los distintos períodos de la política habitacional y entre provincias. Los indicadores que se utilizaron para comprobar eventuales cambios en la gestión fueron:

- Gastos de funcionamiento de los IPV como porcentaje de los gastos totales, incluyendo inversión. Mide la eficiencia del gasto en vivienda por IPV.
- Acervo de viviendas en ejecución en relación a las viviendas entregadas en el período. Captura la velocidad de la capacidad de respuesta del sistema a la mayor oferta de viviendas.
- Costo real promedio de la vivienda de dos dormitorios, declarado por las provincias en la Auditorías de la SSDUV.
- Ingresos mínimos para acceder a unidades de 2 y 3 dormitorios, como porcentaje del PBG provincial per cápita. Estos ingresos mínimos son estimados por la SSDUV en las Auditorías en base a las cuotas mensuales a pagar para acceder a las unidades provistas a través de FONAVI o PFV.
- Porcentaje de cuotas cobradas como porcentaje del total de cuotas devengadas que deberían ser pagadas por los beneficiarios a los IPV. Mide la morosidad en el sistema.
- Viviendas escrituradas en relación a las viviendas adjudicadas en el período, como indicador de eficiencia de los IPV.

---

<sup>12</sup> Las provincias localizadas en el norte argentino son las que presentan el mayor porcentaje de NBI, por lo que la redistribución hacia estas ayudan a explicar este resultado.

En la tabla 2 se muestran los principales estadísticos de los indicadores de gestión. En el período 1993-2007 los gastos de funcionamiento de los IPV promediaron un 20% del total, escalando a su nivel más alto durante la crisis iniciada en el 2002, para luego reducirse a 16% en el período posterior a la introducción de los PFV. Los tiempos de ejecución fueron más largos en este último período, dado que la relación entre el acervo de viviendas en ejecución y viviendas terminadas se incrementó desde 3,1 (FONAVI descentralizado) a 4. Los costos de las unidades habitacionales se redujeron un 8% en el período de prevalencia de los PFV, a juzgar por el valor real promedio de una vivienda de 2 dormitorios que pasó de \$51.300 a \$47.300. Los ingresos mínimos requeridos para acceder a las viviendas también se redujeron con los PFV (medidos en relación al PBG provincial) desde el equivalente al 15% del ingreso provincial hasta el 12% para viviendas de 2 dormitorios, y del 19% al 17% para unidades con tres dormitorios. El porcentaje de los préstamos que han sido repagados por los beneficiarios aumentaron desde el 50% al 62% entre los dos últimos períodos de análisis. Finalmente, el ritmo de escrituraciones se redujo sustancialmente después del 2002.

**Tabla 4: Indicadores de gestión de los IPV**

Variable	Gastos de Funcionamiento como % de Gastos totales	Vivienda en ejecución/ Viviendas adjudicadas	Costo de vivienda 2 dormitorios (pesos constantes / ajuste Índice Costos Construcción	Ingresos mínimos requeridos como % del PBG. Viv. 2 dorm.	Ingresos mínimos requeridos como % del PBG. Viv. 3 dorm.	Cuotas pagadas como % de cuotas devengadas	Viviendas escrituradas/ Viviendas adjudicadas en el período
<b>1993-2007</b>							
Promedio	0.213	3.537	49,686	0.136	0.183	0.509	0.025
Mediana	0.172	2.091	45,237	0.111	0.153	0.495	0.009
Desv. Est.	0.142	6.086	19,644	0.105	0.137	0.180	0.037
Obs.	296	334	298	190	158	348	297
<b>1993-2000: FONAVI descentralizado</b>							
Promedio	0.198	3.143	51,320	0.154	0.193	0.502	0.046
Mediana	0.154	1.955	47,669	0.140	0.183	0.485	0.033
Desv. Est.	0.123	5.960	15,245	0.109	0.136	0.168	0.044
Obs.	132	167	140	78	74	182	139
<b>2005-2007: Programas Federales de Vivienda</b>							
Promedio	0.160	4.036	47,331	0.118	0.169	0.617	0.005
Mediana	0.130	2.139	41,897	0.088	0.110	0.612	0.000
Desv. Est.	0.115	5.751	24,921	0.111	0.166	0.174	0.012
Obs.	71	72	65	44	24	72	66

**Fuente:** Elaboración de los autores con base en datos de las Auditorías de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación sobre los IPV.

Las estimaciones anteriores no tienen en cuenta posibles efectos de escala en la provisión de viviendas; por lo tanto, si existen economías de escala, una reducción/aumento de costos unitarios puede llegar a interpretarse como mejoras de eficiencia, cuando en realidad se debe a cambios en las cantidades de vivienda provistas. A fin de aislar estos efectos, se estimó una serie de ecuaciones econométricas en las cuales se introdujeron dos variables como controles por la posible existencia de economías (o deseconomías) de escala: el número de viviendas entregadas (*vivienda*), y la misma variable al cuadrado (*vivienda\_2*). Adicionalmente, se incorporaron variables binarias que consideran un año y provincia bases (año 2007 y Provincia de Buenos Aires), de manera de poder estimar diferencias temporales y provinciales estadísticamente significativas en los valores medios de las variables analizadas<sup>13</sup>. En la tabla A2.1 del Anexo 2 se resumen los resultados, indicando el signo y la significatividad estadística del coeficiente.

Los resultados indican que cuanto mayor es la cantidad de viviendas entregadas, menores son los costos de funcionamiento como porcentaje del total (Columna (1)) (*vivienda* tiene el signo negativo), aunque este efecto tiende a atenuarse con el nivel de actividad (*Vivienda^2* tiene signo positivo). También cuánto más grande es el número de viviendas entregadas, menor es el acervo de viviendas en construcción en relación a las adjudicadas (Columna (2)). El resto de los indicadores de eficiencia no presentan una relación estadísticamente significativa con la cantidad de viviendas entregadas.

Desde el punto de vista temporal, se observa que los gastos de funcionamiento (Columna 1) sólo son significativamente diferentes al año base (más altos) durante el período de fuerte crisis económica (años 2002 y 2003). El acervo de viviendas en construcción en relación a las unidades entregadas por los IPV's (Columna 2) no presenta diferencias estadísticamente significativas en los diferentes períodos de análisis, con excepción del 2004, cuando fue inferior al año de referencia. El costo real de las viviendas (Columna 3) sólo resultó diferente al año de referencia en los períodos 1999 y 2001, en ambos casos superiores al valor del año 2007. Por su parte, el ingreso mínimo requerido para acceder a una vivienda de dos dormitorios (Columna 4), alcanzó un máximo en los años 1997, 1998, 2000 y 2001 (no hay diferencias estadísticamente

---

<sup>13</sup> En resumen, las ecuaciones estimadas tienen la siguiente forma:  $Indicador_{it} = f(\text{Year } t, \text{Prov } i, \text{Viviendas } it, \text{Viviendas}^2_{it})$ .

significativas si se considera el ingreso mínimo para adquirir un departamento de 3 dormitorios). Respecto a la tasa de recupero de cuotas (Columna 6), entre los años 1995 y 2004, el cobro de las deudas fue inferior al del 2007. Finalmente, las escrituraciones como proporción de las viviendas entregadas (Columna 7), fueron mayores entre los años 1995 y 2001.<sup>14</sup>

También existen algunas diferencias estadísticamente significativas en los indicadores de eficiencia cuando se consideran las provincias. En el período de análisis, todas las provincias, excepto Formosa, presentaron costos de operación de los IPVs inferiores a los de la provincia de Buenos Aires (Columna 1). El costo real de una vivienda de dos dormitorios (Columna 3) fue inferior en un subconjunto de provincias relativamente pobres (Corrientes, Chaco, Entre Ríos, La Rioja y Salta), superando el valor de referencia en las provincias más australes (Santa Cruz y Tierra del Fuego), y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA). En todas las provincias, excepto en tres de ellas (Chaco, Santa Fe y GCBA no presentan diferencias estadísticamente significativas), los ingresos mínimos fueron superiores a los exigidos en la Provincia de Buenos Aires (Columnas 4 y 5). La tasa de recupero de cuotas (Columna 6), fue superior a Buenos Aires en todas las provincias, excepto en Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta y Santiago del Estero, donde no se observan diferencias estadísticamente significativas. Por último, en cuanto a las escrituraciones, sólo se encontraron diferencias estadísticas en Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos y Neuquén.

En resumen, cuando se controla por la cantidad de viviendas construidas/entregadas, no existen diferencias significativas en los costos de funcionamiento de los IPVs, excepto en los peores años de la crisis económica de inicios del 2000, ocasión en que los gastos de inversión se redujeron sensiblemente (esto muestra la inflexibilidad a la baja de los gastos de funcionamiento). Por su parte, los costos de la vivienda, en cambio, fueron superiores durante algunos años de prevalencia del FONAVI (1999 y 2001), al igual que las exigencias para acceder a una vivienda (esto es consistente con la idea de que los PFV tendieron a focalizarse más en hogares relativamente más pobres), mientras que en este mismo período el recupero de fondos fue inferior al observado en los últimos años de los PFV.

---

<sup>14</sup> El presente análisis, si bien posibilita identificar diferencias en relación a una provincia de referencia, no permite ordenar a las provincias en función de una determinada variable, ni establecer cuán lejos o cerca están unas de otras. A fin de superar estas limitaciones, como pasos siguientes de esta investigación, se utilizará la metodología de análisis de envolvente de datos (data envelope analysis -DEA-).

#### 4. Resumen y conclusiones

La presente investigación arroja una serie de resultados muy interesantes, alguno de los cuales estarían asociados a los cambios en la política y programas de vivienda ocurridos en las últimas dos décadas:

- La provisión de viviendas es más importante en las provincias más ricas en términos de PBG (unidades y/o gasto), lo que podría sugerir cierta inequidad horizontal en la política estatal, que no se revierte en ninguno de los subperíodos analizados. En este contexto sería deseable revisar los criterios de distribución regional de recursos.
- En el período de mayor descentralización del FONAVI, la producción anual de viviendas alcanza su máximo; dada la falta de datos de gastos de inversión, no es posible concluir si dicho aumento de producción se debe precisamente a un mayor gasto, y/o a ganancias de eficiencia, o a una mayor estabilidad macroeconómica.
- Con los PFV se incrementó la asistencia pública orientada a reducir el déficit cuantitativo de vivienda (tanto en términos de gasto, como de unidades habitacionales) en las provincias con mayor porcentaje de NBI.
- Los costos de las viviendas fueron superiores durante algunos años de prevalencia del FONAVI (1999 y 2001), al igual que las exigencias para acceder a una vivienda. Esto es consistente con la idea de que los PFV tendieron a focalizarse más en hogares relativamente más pobres.
- En términos de eficiencia, los resultados son mixtos. Mientras que en el período de mayor descentralización del FONAVI mejoró el porcentaje de viviendas escrituradas, se observó un menor recupero de créditos.
- Los costos de las unidades habitacionales son mayores en las provincias más australes (probablemente como consecuencia de mayores costos de las materias primas), y en las de mayor densidad y riqueza (probablemente producto de mayores costos del suelo), relación que no cambia en los distintos períodos de análisis.

- Cuando se controla por la cantidad de viviendas construidas/entregadas, no existen diferencias significativas en los costos de funcionamiento de los IPVs.
- La crisis económica de la primera mitad del 2000 tuvo efectos negativos en la política habitacional. Se contrajo fuertemente la inversión en vivienda, la cual a su vez se distribuyó de manera más desigual entre provincias, incrementándose de esta manera las inequidades regionales. Por su parte, los gastos de funcionamiento fueron inflexibles a la baja, y se resintió el recupero de los créditos habitacionales.

Sin embargo, con base en estos resultados, es posible concluir que los distintos esquemas de intervención no han afectado de manera significativa y unívoca, el grado de efectividad (producción de viviendas) y eficiencia (indicadores de gestión de los IPV) de la política pública de vivienda.

- El período de análisis de los PFV es relativamente corto, con lo cual es posible que no haya transcurrido tiempo suficiente para que determinados efectos de mediano plazo comiencen a verificarse.
- La mayor descentralización del FONAVI no necesariamente ha conducido a mejores resultados habitacionales, en la medida que la misma no fue acompañada de una serie de elementos (esquema incentivo-compatible entre niveles de gobierno/competencia por comparación, rendición de cuentas, transparencia, etc.), necesarios para maximizar los beneficios teóricos de una mayor descentralización.

Finalmente es necesario tener en cuenta algunas limitaciones del análisis que requieren ser profundizados en posteriores investigaciones. Específicamente, los indicadores utilizados son básicamente del lado de la oferta de la vivienda, es decir, relacionados al funcionamiento de los programas (enfocados en reducir el déficit cuantitativo de vivienda). No obstante, no se consideran factores de demanda, tales como posibles cambios de preferencias e ingresos de los hogares con potencial de recibir la asistencia pública en materia de vivienda. Adicionalmente, es importante controlar la posibilidad de cambios estructurales que puedan haberse producido durante el período de análisis (estabilidad de los 90 y crisis económica del 2002), y profundizar el análisis de las diferencias observadas en los indicadores provinciales de eficiencia.



## Bibliografía

- Aboy, R. 2003. “La vivienda social en Buenos Aires en la segunda mitad posguerra (1946-1955). Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires.
- Arriagada, C. 2003. “América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional”. Santiago, Serie Población y Desarrollo N° 45, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población, CEPAL.
- Ballent, A. 2006. “Políticas de vivienda y cultura del habitar en Argentina, 1880-2000”. Universidad Nacional del Rosario.
- BID. 2010. “Housing Policy Matters: Implications for the Poor”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. En proceso de publicación.
- . 2008. “Beyond Facts: Understanding Quality of Life”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cristini, M. y M. Iaryczower. 1997. “Un análisis económico de las políticas de vivienda en Argentina: el FONAVI”. Trabajo presentado en la reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Bahía Blanca.
- INDEC. 2004. Censo de Población, Hogares y Vivienda 2001. Metodología de la reconstrucción de viviendas. DNESyP/DEP/P5/PID. Serie Hábitat y Vivienda DT N° 14. Buenos Aires, Argentina.
- Silva Salamanca, Julio. 2009. “Visión de Largo Plazo del Sector Vivienda y su Financiación”, Economía Urbana Ltd, Bogotá, Colombia.
- Zanetta, C. 2005. “Seeking Better Policies or just Giving up Responsibility: The Decentralization of Argentina’s National Housing Fund”. Mimeo, World Bank.

## Anexos

### Anexo 1: Especificación funcional para estimación de los determinantes económicos y socio-demográficos de la dispersión regional y temporal de la producción de viviendas

$$Viv_{hog} = Const + b1 PBG_{Cap} + b2 NBI + b3 PBG_{Cap}_{Desc} + b4 NBI_{Desc} + b5 PBG_{Cap} PFV + b6 Descent + b7 PBG_{PFV} + b8 NBI_{PFB} + b9 PFV + b10 Tend + e$$

Donde,

$Viv_{hog}$  = Viviendas por hogar,

$Const$  = constante,

$PBG_{Cap}$  = Producto Bruto Geográfico por habitante,

$NBI$  = porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas,

$Descent$  = variable binaria que asume el valor unitario en el período 1993-2007 representando el FONAVI con operatoria descentralizada en las provincias,

$PFV$  = variable binaria que asume valor unitario en el período 2005-2007 indicando el período de entrada en vigencia de los Programas Federales de Vivienda, y reversión parcial del proceso de descentralización,

$PBG_{Cap}_{Desc}$  = es una variable de interacción entre PBG y Descent,

$NBI_{Desc}$  = es una variable de interacción entre NBI y Descent,

$PBG_{Cap}_{PFV}$  = es una variable de interacción entre PBG y PFV,

$NBI_{PFV}$  = es una variable de interacción entre NBI y PVF,

$Tend$  = tendencia, y

$e$  = término de error.

Cabe señalar que aún cuando las fechas de cambios de régimen, FONAVI descentralizado y posterior introducción de los PFV, podrían situarse en 1992 en el primer

caso<sup>15</sup>, y en 2004 en el segundo<sup>16</sup>, dado que el proceso de adaptación de los IPV puede tener cierto rezago, se ha elegido introducir la variable binaria a partir del año siguiente a la implementación de los cambios. Por esta razón, la variable binaria de descentralización comienza en 1993 y la de los Programas Federales en 2005.

Posteriormente, utilizando el mismo modelo, se estimaron algunas relaciones entre el nivel de riqueza/pobreza de la provincia y su respectivo gasto en vivienda y urbanismo:

$$\text{GastoViv\_PBG} \text{ alternativamente } \text{GastoViv\_hog} = \_Const + b1 \text{ PBG\_Cap} + b2 \text{ NBI} + b3 \text{ PBG\_Desc} + b4 \text{ NBI\_Desc} + b5 \text{ PBG\_Cap PFV} + b6 \text{ Descent} + b7 \text{ PBG\_PFV} + b8 \text{ PFV} + b9 \text{ Tend} + e$$

Donde,

*GastoViv\_PBG*: gasto provincial en vivienda como porcentaje del PBG provincial,

*GastoViv\_hog*: gasto provincial en vivienda por hogar, y

*GastoViv\_GP*: gasto provincial en vivienda como porcentaje del gasto público provincial.

---

<sup>15</sup> La reforma del FONAVI desde un régimen centralizado a otro descentralizado comenzó con la Ley 24.130 sancionada en 1992, transfiriendo las responsabilidades desde el Gobierno Federal hacia las provincias. La transición continúa con cambios de menor magnitud hasta por lo menos el año 1995 cuando se crea el Sistema Federal de la Vivienda que integra el Fondo (Ley 24.464).

<sup>16</sup> En el año 2004 se anuncian públicamente el lanzamiento de los Programas Federales y se firman los primeros convenios hacia mediados del mencionado período.

## Anexo 2: Estimaciones de los indicadores de gestión de los Institutos Provinciales de Vivienda

**Tabla A2.1: Indicadores de gestión de los IPV, corregidos por cantidades de viviendas provistas**

	Gastos de Funcionamiento o como % del Gasto total		Viviendas en construcción/ Viviendas adjudicadas		Costo real de una vivienda de 2 dormitorios		Ingreso mínimos 2 dorm. / PBG per cápita		Ingreso mínimos 3 dorm. / PBG per cápita		Cuotas pagadas/ Cuotas devengadas		Escrituraciones del período/ Viviendas adjudicadas	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
1993														
1994														
1995										-	**	+	**	
1996										-	**	+	**	
1997							+	**		-	**	+	**	
1998							+	**		-	**	+	**	
1999					+	*				-	**	+	**	
2000							+	**		-	**	+	**	
2001					+	**	+	*		-	**	+	**	
2002	+	**								-	**			
2003	+	*								-	**			
2004			-	**						-	**			
2005														
2006														
Catamarca	-	**	-	**			+	**	+	**	+	**	+	*
Córdoba	-	**	-	**			+	**	+	**	+	*		
Corrientes	-	**	-	**	-	*	+	**	+	**	+	*	+	**
Chaco	-	**	-	**	-	*	+	**	+	**	+	*	+	*
Chubut	-	**	-	**			+	**	+	**	+	**		
Entre Ríos	-	**	-	**	-	*	+	**	+	**			+	**
Formosa	-	**					+	**	+	**				
Jujuy	-	**	-	**			+	**	+	**	+	**		
La Pampa	-	*	-	**			+	**	+	**				
La Rioja	-	**	-	**	-	*	+	**	+	**	+	**		
Mendoza	-	**	-	**			+	**	+	**	+	**		
Misiones	-	**	-	**			+	**	+	**	+	**		
Neuquén	-	**	-	**			+	**	+	*			+	**
Río Negro	-	**	-	**			+	**	+	**				
Salta	-	**	-	**	-	**	+	**	+	**				
San Juan	-	**	-	**			+	**	+	**	+	**		
San Luis	-	**	-	**			+	**	+	**	+	**		
Santa Cruz	-	**	-	**	+	**	+	**	+	**	+	**		
Santa Fe	-	**	-	**							+	**		
Sgo. Estero	-	**	-	**			+	**	+	**				
Tucumán	-	**	-	**			+	**	+	**	+	**		
T. Del Fuego	-	**	-	**	+	**	+	**	+	**	+	**		
GCBA	-	*	-	**	+	**					+	**		
Vivienda (x 10.0)-	**		-	**										
Vivienda^2 (x 10+)	*		+	**										
Constante	**		**	**	**	**					**			
Obs.		296		334		298		190		158		348		297
R- Cuadrado		0.5648		0.404		0.7057		0.782		0.8423		0.5796		0.4274

Nota: Todas las estimaciones fueron realizadas con correcciones robustas para los errores estándares. (\*) Significatividad al 5% y (\*\*) al 1%