



Informe Especial

CONDICIONES DE VIVIENDA EN GRAN CÓRDOBA

Abril 2020



OTES

Observatorio de Trabajo,
Economía y Sociedad

El Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad (OTES) es una construcción colectiva, conformada por economistas, pero con intenciones de ampliarse a todas las ciencias económicas y sociales. El mismo tiene por objetivo, por un lado, aportar al análisis económico, político y social de la actualidad argentina, y especialmente de la provincia de Córdoba, y por otro, brindar herramientas a distintas organizaciones (sindicatos, cooperativas, etc.) para la formación económica y social.

CONTACTO:

Mail: **observatorio.teys@gmail.com**

Facebook: **Observatorio de Trabajo, Economía
y Sociedad**

Instagram: **@otescba**

Twitter: **@OTEScba**

Desde el Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad (OTES) ponemos a disposición del público una serie de indicadores referidos al acceso a una vivienda digna en el Gran Córdoba y las políticas públicas provinciales orientadas a garantizar este derecho. El informe busca aportar a la discusión re-inaugurada en el contexto del aislamiento social, preventivo y obligatorio decretado por el gobierno nacional como parte de las políticas orientadas a contener la propagación del virus Covid-19.

Para esto hemos recopilado información relativa al estado general de la vivienda, proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el tercer trimestre de 2019 y analizado los presupuestos de la provincia de Córdoba desde el

año 2013 hasta 2020. Todos los datos aquí analizados provienen de fuentes públicas.

CONTEXTO

La temática de la vivienda digna entra en juego con la coyuntura local, nacional y mundial, inscriptas en el fenómeno del Covid-19. El avance del virus ha llevado tanto al gobierno nacional, como a otros gobiernos, a decretar medidas de prevención que implican, entre otras, el confinamiento de la población en sus hogares.

Es por esto que, el debate público y los cuestionamientos desde los sectores populares giran en torno a las posibilidades concretas y las condiciones en las cuales podrían acatarse a la medida. El informe actual toma una de esas

objeciones: las condiciones de vivienda en las cuales se pide a las personas que se mantengan confinadas.

El presente informe aborda de manera integral la situación general de la vivienda en Gran Córdobaⁱ tomando como eje el derecho que toda persona tiene de acceder a una vivienda digna, tal como se consagra en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de Derechos Humanos.

LA VIVIENDA DIGNA

La vivienda es uno de los espacios donde se desarrolla nuestra vida, y que esta sea apropiada se considera fundamental para que la misma se lleve a cabo de manera digna. En Argentina, la Constitución Nacional, en su artículo 14 bis,

establece que es función del Estado crear las condiciones que permitan el acceso a una vivienda digna. Es decir, el Estado no tiene la obligación de construir viviendas para toda la población, pero sí su responsabilidad es la de tomar las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada.

Adoptaremos una mediciónⁱⁱ de vivienda digna que es limitada y restrictiva pero que ayudará a ilustrar la situación de los hogares cordobeses. La vivienda cuenta con las condiciones mínimas para ser considerada digna cuando se cumplen

determinadas características como son el no-hacinamiento de sus habitantes, el cumplimiento de determinadas características edilicias, el acceso a servicios básicos y un régimen de propiedad que avale a quienes la habitan. De este modo habrá hogares que cumplan todas estas condiciones, hogares que cumplan algunas, y hogares donde no se cumpla ninguna de estas características.

LAS VIVIENDAS VULNERADAS EN EL GRAN CÓRDOBA

VIVIENDAS SIN ACCESO A SERVICIOS

El acceso a los servicios mínimos considera tan solo que la residencia esté conectada a la red de agua potable y cuente con un sistema de desagüe que podrá ser vía cloacas o cámara séptica y pozo ciego. Según la Encuesta Permanente de Hogares,

hay en el Gran Córdoba 116.000 personas que no pueden acceder a uno u otro servicio, lo que implica que el 8% de la población no accede a alguna de estas prestaciones.

Este requisito puede considerarse insuficiente para medir la precariedad de la residencia en términos de servicios, podríamos pensar que existen otros esenciales como son el gas y la luz, o incluso el acceso a internet. En un contexto de aislamiento, donde el teletrabajo surge como una obligación para gran parte de trabajadores y trabajadoras y siendo la educación virtual una política educativa, el acceso a internet aparece como un servicio de necesidad esencial.

Según las estadísticas difundidas por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Córdoba se ubica 5ta en el listado de las provincias con mayor acceso a internet con

un 68% de su población que accede al servicio. Esto la coloca por detrás de Tierra Del Fuego (95%), San Luis (85%), Buenos Aires (69%) y Santa Fe (69%).

VIVIENDAS CON CARENCIAS EDILICIAS

Las carencias edilicias indican la cantidad de hogares que poseen al menos una de las siguientes dimensiones vulneradas: techo, piso, baño o ambientes. Las condiciones mínimas de techo y piso se refieren a aquellos que aseguren la impermeabilidad y la aislación térmica mínima. A su vez, la vivienda digna deberá contar con al menos un cuarto de baño. Todas estas consideraciones son posibles de medir a partir de la EPH.

Los datos de la EPH indican que, aproximadamente, 166.000 personas residen en hogares que no cuentan con las condiciones edilicias mínimas, es decir que presentan una o más carencias de las que describimos anteriormente; esto representa el 11% del total de personas del Gran Córdoba.

VIVIENDAS HACINADAS

Por último, consideramos en situación de hacinamiento a toda vivienda en la que viven tres o más personas por dormitorio. Bajo estas condiciones una casa con dos dormitorios y cinco personas residentes se considera hacinada.

En el Gran Córdoba aproximadamente 317.000 personas padecen esta situación, esto representa al 21% de la población del área; siendo este

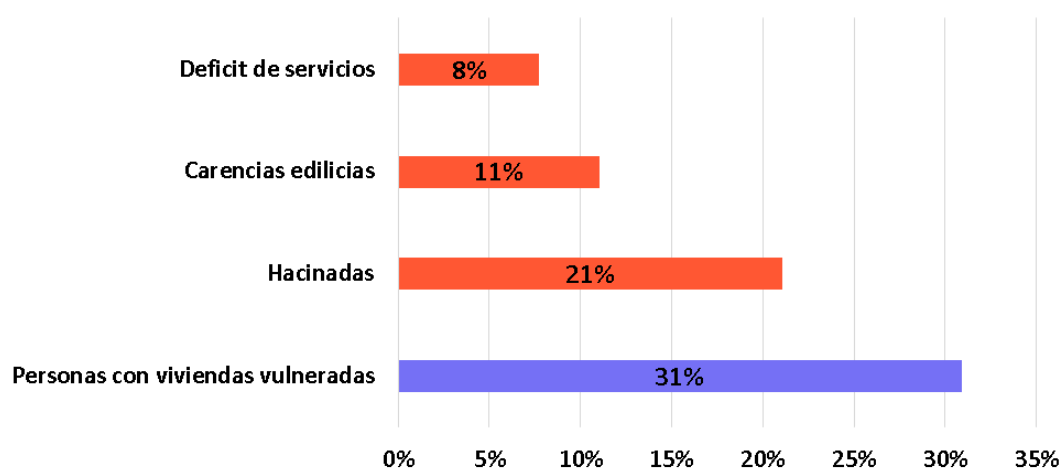
aspecto el que presenta carencias con mayor frecuencia.

PERSONAS CON DÉFICIT DE VIVIENDA

Comprendiendo cada una de las dimensiones expuestas párrafos atrás, podemos observar qué cantidad de habitantes del Gran Córdoba residen en viviendas que no cumplen los estándares mínimos que definimos; es decir que contabilizaremos a aquellas personas que residen en hogares que se vean vulnerados en al menos un aspecto.

De esta manera, 465.000 habitantes del aglomerado residen en hogares con deficiencias fundamentales, esto representa al 31% de la población, equivalente a 3 de cada 10 habitantes del Gran Córdoba.

GRÁFICO N° 1: PORCENTAJE DE PERSONAS CON CARENCIAS EN EL ACCESO A VIVIENDA DIGNA POR DIMENSIÓN.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA PERMANENTES DE HOGARES (EPH)

LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA VIVIENDA COMO CONSECUENCIA DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA.

Podemos observar que el acceso a una vivienda digna no es universal y como veremos a continuación, tiene estrecha relación con las posibilidades materiales de las personas. Ya sean

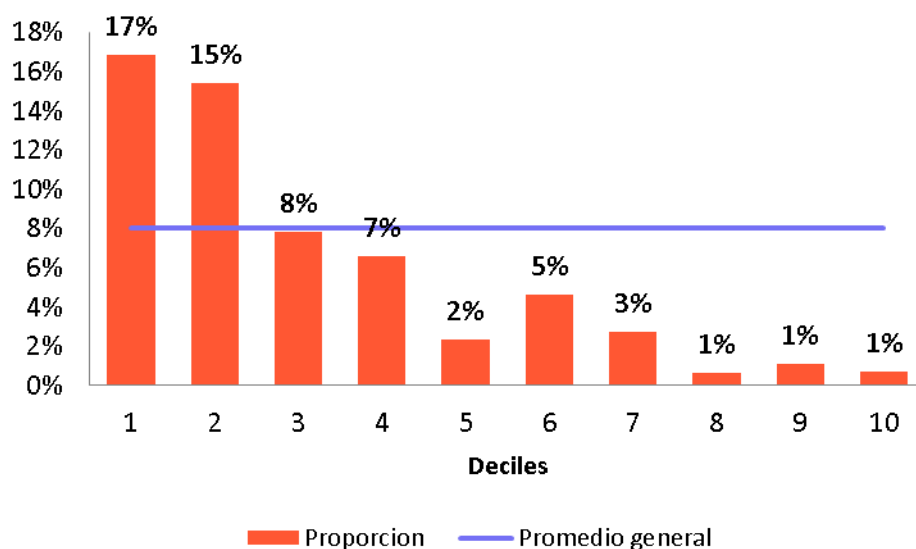
las condiciones de servicios, las situaciones de habitabilidad o hacinamiento, todas implican grandes sumas de recursos para poder solucionarlas. Por esto, es esperable que los sectores postergados de la sociedad acumulen la mayor parte de los casos. Si observamos cada dimensión en la que medimos la vivienda digna por deciles de ingreso ⁱⁱⁱ veremos plasmada esta hipótesis.

VIVIENDAS SIN ACCESO A SERVICIOS POR INGRESOS

El acceso a servicios mínimos, como mencionamos anteriormente, evalúa la conexión del hogar al agua corriente y el sistema de desagüe con el que esta cuenta. Si bien la incidencia de esta condición afecta, en promedio, a menos de 1 de cada de cada 10 personas (8%) del Gran Córdoba, en aquellas

que pertenecen a hogares incluidos en el primer decil (el de menores ingresos) la incidencia se duplica llegando al 17%. Es así que de 116.000 personas que en el Gran Córdoba no acceden a estas prestaciones mínimas, el 36% se encuentra en hogares del primer decil. A medida que avanzamos en ingresos las proporciones van disminuyendo. Si consideramos los 3 primeros deciles, que representan al 30% de hogares con menores ingresos, vemos que acumulan el 79% de estos casos.

GRÁFICO N°2: PORCENTAJE DE PERSONAS CON CARENCIAS EN
SERVICIOS POR DECIL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA PERMANENTES DE
HOGARES (EPH)

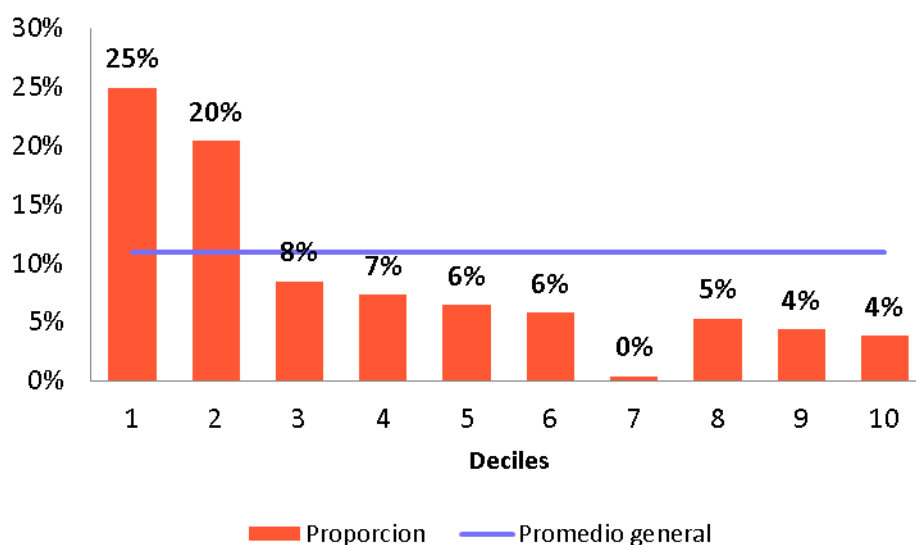
VIVIENDAS CON CARENCIAS EDILICIAS POR INGRESOS

Lo propio podemos hacer con las carencias edilicias. Como se observa en el gráfico 3, estas impactan de mayor manera en los hogares de menores ingresos. Si bien vimos que a nivel general 1 de cada 10 personas (11%) presentan estas carencias, cuando nos detenemos en el

primer decil los casos se elevan a 1 de cada 4 personas (25%). En términos de distribución, esto implica que el 38% de las personas que residen en hogares con deficiencia habitacional se encuentran en hogares del primer decil. Extendiéndonos a los tres deciles de menores ingresos veremos que este 30% de la población concentra el 75% de estos casos.

GRÁFICO N°3: PORCENTAJE DE PERSONAS CON CARENCIAS

EDILICIAS POR DECIL



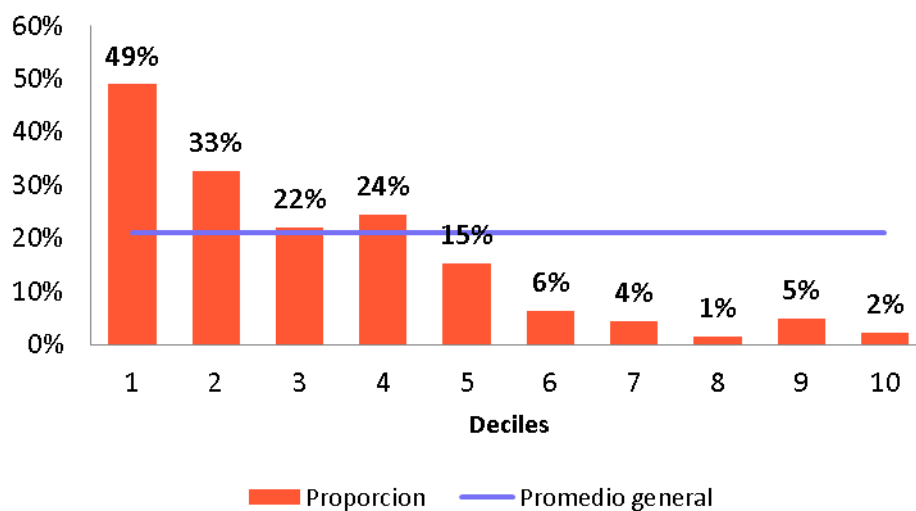
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA PERMANENTES DE HOGARES (EPH)

VIVIENDAS HACINADAS POR INGRESOS

Finalmente, observando los casos de hacinamiento, situación que afecta al 21% de la población total, podemos ver que para el primer decil esta proporción se eleva a una de cada dos personas (49%). Si examinamos cómo se distribuyen los casos de hacinamiento, percibimos que el 39% de

las personas hacinadas se encuentran en el primer decil y si repetimos este ejercicio para los primeros tres deciles de menores ingresos vemos que estos acumulan el 75% de los casos de hacinamiento del Gran Córdoba.

GRÁFICO N°4: PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE HACINAMIENTO POR DECIL



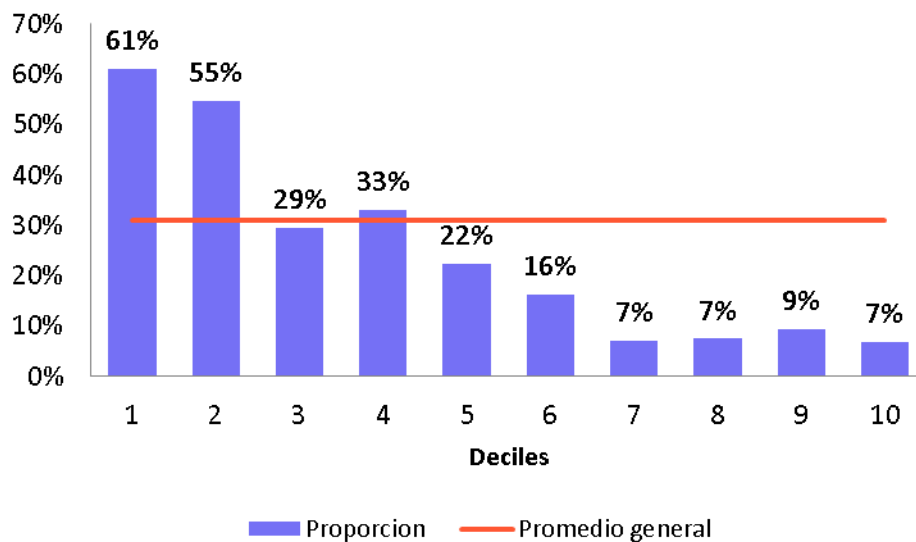
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA PERMANENTES DE HOGARES (EPH)

PERSONAS CON DÉFICIT DE VIVIENDA POR INGRESOS.

Analizamos una vez más la cantidad de personas con acceso a viviendas vulnerada, pero ahora diferenciado según los ingresos por hogar. Hasta aquí se observa como aumenta la incidencia de cada indicador a medida que el ingreso por hogar es más bajo. Por lo tanto, mientras que poco más de 3 de cada 10 personas (31%) habitan viviendas que no cumplen por lo menos una de los estándares mínimos, esta proporción aumenta a 6 de cada 10 personas (61%) para quienes viven en hogares del primer decil, es decir, los de menores ingresos. A su vez, el 71% de personas con el derecho a una vivienda digna vulnerado se ubican en los hogares de los primeros tres deciles. En otras palabras, 7 de cada 10 personas en

condiciones de déficit habitacional está en los 3 estratos más bajos de ingresos.

GRÁFICO N°5: CASOS DE HOGARES CON DÉFICIT DE VIVIENDA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA PERMANENTES DE HOGARES (EPH)

Hasta aquí hemos visto que la vivienda digna es un derecho vulnerado para gran parte de las cordobesas y cordobeses, pero sobre todo para aquellas que viven en hogares con menores ingresos.

En su rol como garante de los derechos de las personas, el Estado tiene como obligación organizar y llevar adelante medidas a fin de sanear y restituir estos derechos vulnerados mediante distintas intervenciones a través de programas de vivienda, de infraestructura, escrituración, créditos o acción directa. Es entonces relevante observar el desenvolvimiento de las políticas públicas orientadas a este fin.

PRESUPUESTO PROVINCIAL,

VIVIENDA Y PARTIDAS ESPECÍFICAS

Para analizar los presupuestos tomamos como base los datos publicados por el Portal de Transparencia de la Provincia actualizados a diciembre de cada año. A su vez, ajustamos los

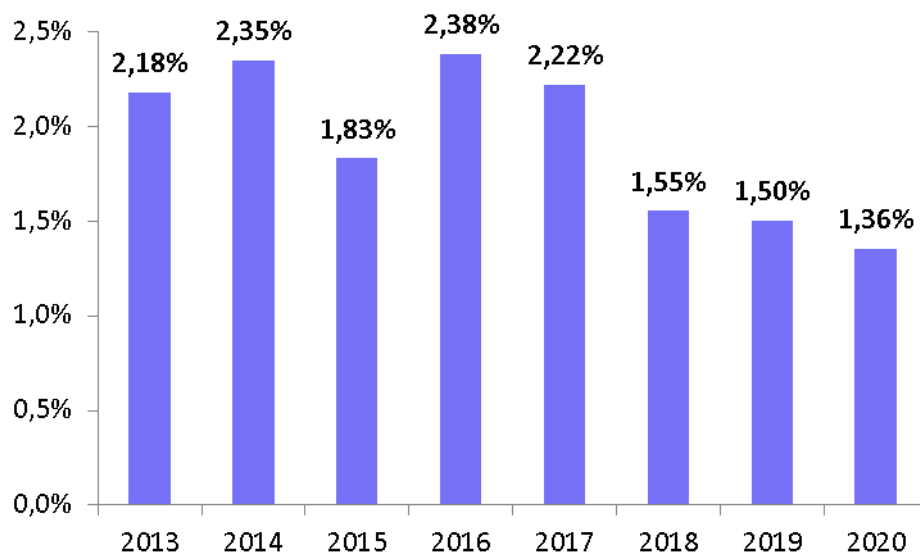
presupuestos por el valor anual del Índice de Precios al Consumidor de Córdoba de la Dirección General de Estadística y Censo a precios de Diciembre de 2019.

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DENTRO DEL PRESUPUESTO

En primer lugar, lo que observamos es que la dinámica del presupuesto total de la provincia de Córdoba presenta un aumento sistemático en términos reales ^{iv} hasta 2017. A partir de ese momento cambia su tendencia abruptamente, y comienza a decaer. Esto se da en sintonía con el cambio de dinámica nacional, con el salto del tipo de cambio y la inflación desde abril de 2018.

Agrupando a todos los programas provinciales que tengan como finalidad mejorar las condiciones de acceso a la vivienda digna^v, observamos que la participación de los mismos en relación al presupuesto provincial se mantuvieron relativamente constantes en torno al 2,2% entre 2013 y 2017, para luego caer hasta llegar al 1,4% en 2020. Esto implica que para igualar en 2020 el presupuesto de vivienda de 2016 (el máximo valor del periodo analizado), serían necesarios \$2.882 millones adicionales. Los datos pueden observarse en el gráfico 6.

GRÁFICO N° 6: PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA
EN EL PRESUPUESTO PROVINCIAL.



FUENTE: PRESUPUESTOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

PARTIDAS PRESUPUESTADAS Y DEVENGADAS

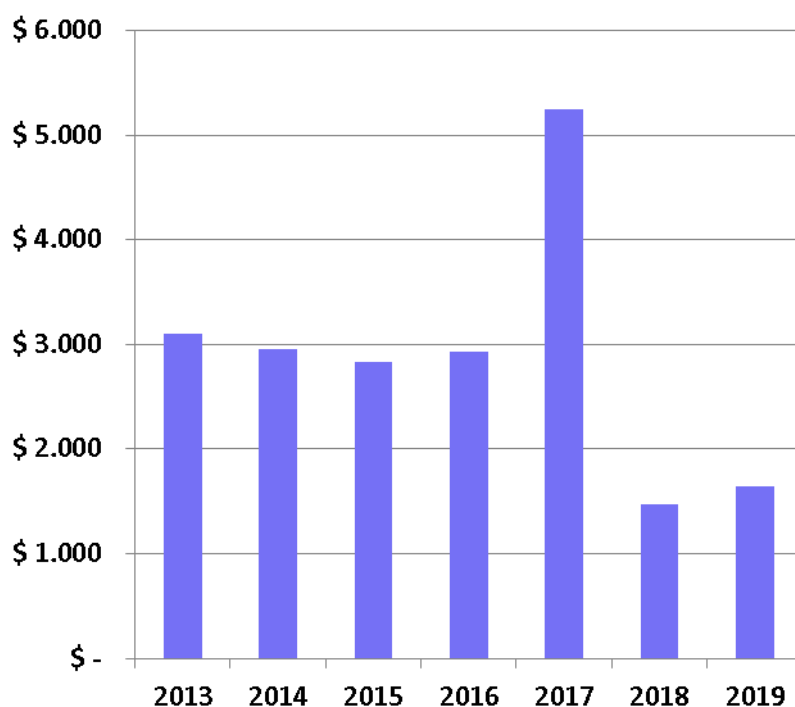
Un punto fundamental a tener en cuenta, y que permite conocer la incidencia real de las políticas públicas, es no solo el monto total previsto, o presupuestado, sino el dinero que efectivamente se ejecutó. A través del monto devengado, es posible obtener cuanto es el dinero que el Estado

efectivamente pagó u ordenó a pagar a final de cada periodo.

Con relación a los montos presupuestados para los programas de vivienda, se observa un crecimiento sostenido de los mismos en términos reales desde 2013 a 2017, para luego caer de manera abrupta año a año llegando al mínimo de la serie en 2020. Incorporando al análisis los montos efectivamente ejecutados, se advierte que hasta 2016, los mismos se mantuvieron constantes. En 2017 se produce un crecimiento significativo, de aproximadamente 45% para llegar al valor máximo del periodo. Acto seguido, los valores ejecutados cayeron por completo para los años siguientes, tal como se observa en el gráfico 7. Si se compara la caída entre 2013 y 2019, la misma fue del 47%,

mientras que si se repite el cálculo para 2017 - 2019, el recorte fue aún mayor, llegando al 68%.

GRÁFICO N° 7: TOTAL EJECUTADO PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA EN TÉRMINOS REALES. MILLONES DE PESOS.



FUENTE: PRESUPUESTOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.

Entre 2015 y 2018 (los años que hay datos de la ejecución total del presupuesto), se ejecutó en promedio el 91% de los montos establecidos en el presupuesto provincial. Para el caso de los

programas de vivienda, el porcentaje de ejecución promedio fue tan solo del 57% de los fondos presupuestados entre 2013 y 2019. Sin embargo, el porcentaje ejecutado fue variando año a año. Mientras que en 2013 se utilizaban el 66% de los fondos presupuestados, en 2018 se ejecutó tan solo el 37% de los fondos disponibles y en el año siguiente fue del 49%. Esto quiere decir que en 2019 se utilizaron tan sólo \$49 por cada \$100 que estaban destinados a mejorar las condiciones de vivienda de la población, y en términos agregados, solo para ese año quedaron sin ser utilizados \$1.692 millones que estaban destinados a dicho fin.

De esta manera queda evidenciado como en los últimos años, los programas destinados a mejorar

las condiciones de vivienda han sido deteriorados a partir de dos prácticas llevadas a cabo por el gobierno provincial: en primer lugar se realizó un recorte en la participación de los programas de vivienda dentro del Presupuesto provincial del 38% si se compara 2013 con 2020. En segundo lugar, para todos los periodos fueron subejecutadas las partidas, quedando sin ser utilizados el 43% de los recursos presupuestados en todo el periodo.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente informe hemos dado cuenta de las numerosas complejidades que enfrenta la población cordobesa para tener acceso a una vivienda digna, considerando las necesidades mínimas que estas deben tener, como se

relacionan con los niveles de ingresos de los hogares, y cuál es el rol que cumple el Estado ante esta situación.

Vimos que el derecho a la vivienda digna, el cual debería estar garantizado para toda la población, se encuentra vulnerado para 3 de cada 10 personas. Acceso a servicios básicos como el agua o desagüe, condiciones edilicias que permitan vivir en un hogar al resguardo de las condiciones externas o vivir en espacios sin amontonamiento de personas se convierten en imposibles para una parte significativa de la ciudadanía cordobesa.

El problema analizado no se da de forma homogénea entre la población, sino que por el contrario, la desigualdad en el ingreso de los hogares refleja la desigualdad en el acceso a una

vivienda digna. Los sectores con menores ingresos, enfrentan en mayor proporción que otros estratos sociales la privación a condiciones mínimas de vivienda. Es por esto que 6 de cada 10 personas que se encuentran en el 10% que posee menores ingresos, viven en hogares que no cumplen estos estándares mínimos, y el 30% con menos recursos concentra 7 de cada 10 casos.

Frente a esta problemática, el Estado no ha dado respuesta suficiente. Se evidencia que en los últimos años los recursos del gobierno provincial destinados a resolver esta cuestión fueron cada vez menores mediante recortes a programas de viviendas en torno al 38% entre 2013 y 2020, y montos subejecutados que alcanzaron el 49% de lo presupuestado el último año y el 37% en 2018. De

esta manera, la intervención del Estado a través de la caída en las partidas de los programas de vivienda, refuerza las desigualdades en el acceso a la vivienda digna.

En definitiva, nos encontramos ante una dimensión social que en el Gran Córdoba se encuentra altamente vulnerada y que frente al contexto de aislamiento que atravesamos nos permite dimensionar (y resignificar) su importancia en la vida de las personas. Esta coyuntura abre la posibilidad de discutir cómo alcanzar los mecanismos que permitan a todas las personas disponer del acceso a una vivienda digna.

ⁱ El Gran Córdoba hace referencia al área metropolitana de la ciudad de Córdoba y los municipios y comunas circundantes, y totaliza una población de 1.8 millones de habitantes, según el censo de 2010.

ⁱⁱ La construcción del indicador fue realizado utilizando como referencia el establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL), y adaptándolo al caso argentino siguiendo los criterios de la publicación de los “Estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social” elaborado por el entonces Ministerio de Infraestructura y Vivienda de la Nación para el año 2006, de manera que sea posible su aplicación a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

ⁱⁱⁱ Los deciles de ingreso se obtienen ordenando a los hogares de menor a mayor según sus niveles de ingresos, y dividiendo la cantidad total de hogares en 10 grupos iguales. Así se obtienen 10 grupos ordenados de menor a mayor según nivel de ingreso, donde cada grupo cuenta con la misma cantidad de hogares. el primer decil incluye al 10% de los hogares con menores ingresos,

en el caso del Gran Córdoba, incluye a hogares con un ingreso per cápita familiar mensual de hasta \$5.280. El segundo decil incluye a los hogares con un ingreso por persona que varía entre los \$5.280 a los \$7.500; y así sucesivamente hasta completar los 10 deciles.

^{iv} Es decir, quitando el efecto de la inflación,

^v Al año 2013 y hasta 2015, el Ministerio de Infraestructura agrupaba los principales programas vinculados con la vivienda. Estos son: Programa de Vivienda; Programa de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento Comunitario; Escrituración de Viviendas y por último Crédito Tu Casa (diferencial de interés).

En 2016, estos programas pasaron a formar parte del Ministerio de Vivienda, Arquitectura y Obras Viales, y desde 2018 se desarrollan en el Ministerio De Obras Publicas Y Financiamiento. En 2019 se le agregan a los programas anteriores el Plan Lo Tengo y Vivienda Semilla.

A estos programas se le agregan los Subprogramas Hábitat, Regularización Dominial y Vida Digna (Mejoramiento de viviendas) pertenecientes al Programa Hábitat Social del Ministerio de Desarrollo Social.