



Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión

**Comunicaciones  
Científicas y Tecnológicas  
Anuales  
2011**



La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.

---

COMPILACIÓN:

Secretaría de Investigación

COORDINADOR EDITORIAL:

Arq. Mgter. Marcelo Andrés Coccato

COMISIÓN EVALUADORA:

Arq. Dra. Laura Alcalá // D.G. Cecilia Roca Zorat // Arq. Ana Lancelle // Arq. Carlos E. Burgos  
Arq. Claudia Pilar // Arq. Herminia Alías // Arq. María Elena Fossatti // Arq. Dra. Paula Valdes //  
Arq. Marina Scornik // Arq. Marcela Bernardi // Arq. Emilio Morales Hanuch  
Arq. Daniel Vedoya // Arq. Mario Ruben Berent

DISEÑO GRÁFICO:

D.G. Dario Felix Saade

Imagen de portada: Casa de Ceramica del Arq. Wang Shu (2003-2006) Premio Pritzker 2012

Colaboración en Edición:

Lic. Veronica Berrini

© EDIFAU

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Universidad Nacional del Nordeste

(H3500C01)Av. Las Heras 727 | Resistencia | Chaco | Argentina

Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

ISSN: 1666 - 4035

Reservados todos los derechos

Impreso en Corrientes, Argentina.

Junio de 2012



**019. ANÁLISIS DE LA COBERTURA TERRITORIAL  
DE LOS PROGRAMAS DE LA POLÍTICA FEDERAL DE VIVIENDA: LOS CASOS DEL PFSH,  
EL PFEH Y EL PFMV<sup>1</sup> A ESCALA NACIONAL, PROVINCIAL Y DEL AMGR. (PERÍODO 2003-2007)**

Barreto, Miguel Á. - Pelli, Víctor S. - Alcalá, Laura I. - Benítez, María A. -  
Fernández, María E. - Giró, Marta - Pelli, María B. - Romagnoli, Venettia

[iidvi@arq.unne.edu.ar](mailto:iidvi@arq.unne.edu.ar)

**RESUMEN**

*Este trabajo forma parte de un estudio mayor de la Política Federal de Vivienda, implementada en Argentina entre 2003 y 2007 (PICTO 0100/2007), desarrollado en el IIDVI- FAU- UNNE. Específicamente la cobertura territorial de esta política, que analiza la distribución de las soluciones en relación al déficit habitacional, entre las distintas jurisdicciones provinciales, al interior de la Provincia del Chaco y entre los municipios del Área Metropolitana del Gran Resistencia. Esta investigación asume al problema habitacional desde un enfoque multidimensional, y a su abordaje desde las políticas habitacionales con una perspectiva integral, siendo el aspecto territorio-ambiental una de las dimensiones consideradas, en sus distintas escalas (nacional, provinciales y urbanas). Al inicio se reseñan las principales características del proyecto de investigación, que dan cuenta del enfoque teórico-metodológico mencionado, seguidamente se exponen algunas consideraciones teóricas acerca de la cobertura territorial, para dar paso al desarrollo del análisis correspondiente (ej. el caso del PFSH). Para finalizar, se esbozan algunas conclusiones tendientes a contribuir a una distribución territorial más equilibrada y equitativa de las soluciones habitacionales.*

**PALABRAS CLAVE: Política Federal de Vivienda - Cobertura Territorial - Modelos de Desarrollo.**

**OBJETIVOS**

El objetivo general es el de aportar a la clarificación y perfeccionamiento de una concepción de la acción pública de vivienda en el AMGR, subordinada a metas de logro de una sociedad equitativa, participativa y sin exclusión. En el caso específico de esta ponencia, el objetivo se centra en presentar la cobertura territorial de esta política, que analiza la distribución de las soluciones en relación al déficit habitacional, entre las distintas jurisdicciones provinciales, al interior de la Provincia del Chaco y entre los municipios del AMGR en el periodo 2003 - 2007.

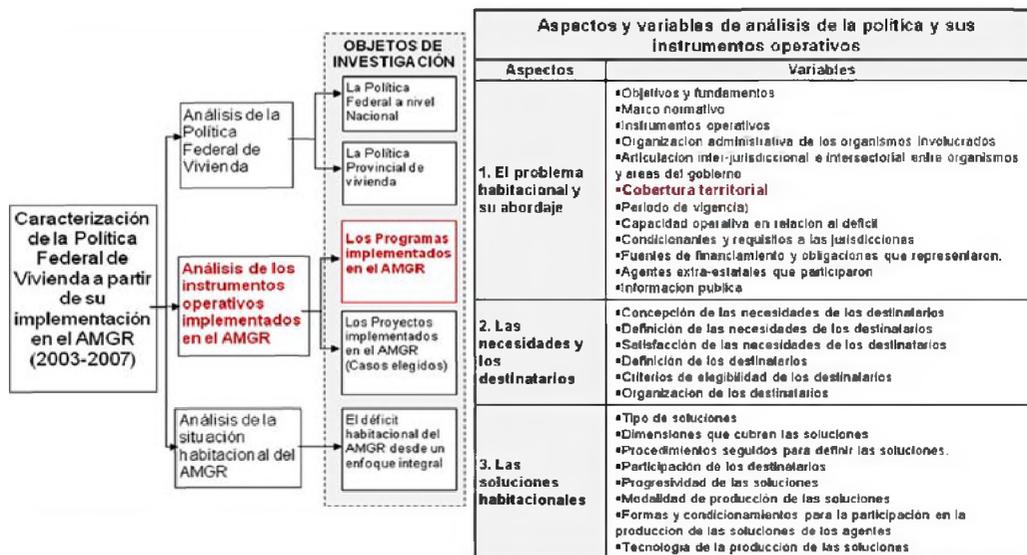
**INTRODUCCIÓN**

El estudio llevado adelante en el IIDVI, que tuvo como objeto de reflexión a la política federal de vivienda, fue realizado desde un marco conceptual desarrollado por el equipo, que parte de la comprensión multidimensional y compleja del problema habitacional. Desde este enfoque se valoraron las soluciones implementadas en función de: la integralidad

<sup>1</sup> - Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Emergencia Habitacional y Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas.

de la respuesta, la universalidad atendiendo a las situaciones particulares, el grado de participación y concertación, la articulación intersectorial e interjurisdiccional, la gradualidad y progresividad de procesos, el aprovechamiento de los recursos de auto-producción, el equilibrio y la integración territorial, la sustentabilidad ambiental, la previsibilidad y sostenibilidad financiera, el consenso y legitimidad, la diversidad productiva y el desarrollo local.

Grafico 1. Esquema metodológico. Recorte del trabajo



Este trabajo en particular presenta el estudio de la cobertura territorial<sup>2</sup>, que es una de las variables de análisis de la política en el marco del proyecto mayor. (Gráfico 1)

En cuanto a la valoración de las soluciones implementadas, fue realizada entendiendo que la política habitacional está estrechamente relacionada a la organización del territorio en sus distintas escalas: nacional, regional y provincial y contribuye a la radicación o el desplazamiento de la población y es una herramienta importante de la política general en la conformación del territorio. En la escala del desarrollo territorial se entiende que la política habitacional debe contribuir con un modelo de desarrollo que promueva un mayor equilibrio entre las distintas regiones del país y en los territorios provinciales, priorizando la atención de los sectores más desfavorecidos, y finalmente, en la escala del desarrollo urbano, la política debe desalentar la extensión innecesaria y excesiva de las ciudades, para evitar la conformación de ciudades demasiado extendidas y de bajas densidades, que hacen insustentable para los municipios brindar buena calidad de servicios públicos.

### Análisis de Cobertura Territorial de la Política Federal de Vivienda

En relación a la cobertura territorial de la PF en el total país, cabe señalar que en el período de estudio, esta alcanzó a un 14,0% del total de hogares en viviendas deficitarias de los quintiles 1, 2 y 3 (2.424.269 de viviendas), ejecutando un total de 338.297 soluciones, cuya distribución en relación al déficit se presentan en el gráfico 2.

2- El cálculo se realizó considerando la distribución del déficit habitacional de los quintiles de ingreso 1, 2 y 3 (a los cuales estaba orientada la política). En otros casos se estimó la cobertura en relación a los hogares con NBI.

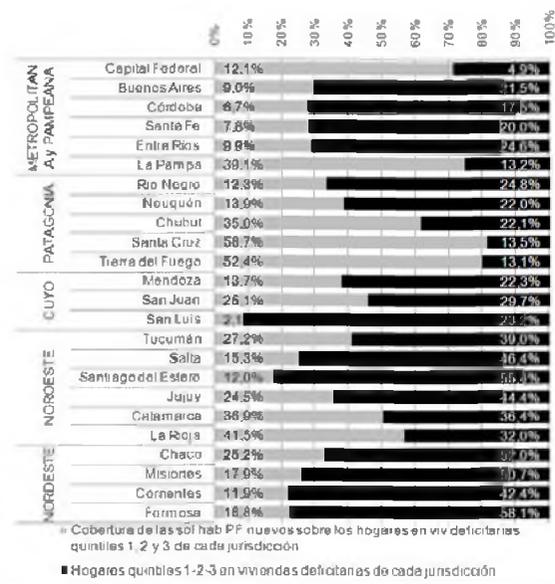


Gráfico 2. Cobertura de los PF de los hogares de cada jurisdicción (2003-2007) y Hogares en viviendas deficitarias de los quintiles 1, 2 y 3 del total de hogares total país (Año 2001)

Fuente: Elaboración propia en base a Estudios de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales realizados a partir del Censo 2.001 y la encuesta SIEMPRO 2001.

En relación a los Programas: PFSH, PFEH, FFMV a escala nacional, provincial y del AMGR, se presenta a modo de ejemplo para esta presentación, el análisis del PFSH.

Jurisdicción	Soluciones habitacionales	Hogares con NBI		Hogares quintiles 1-2-3 en viviendas deficitarias		Desocupación
		Absolutos	Cubiertos por las soluciones	Absolutos	Cubiertos por las soluciones	
Corrientes	2.000	54.341	3,68%	95.753	2,09%	13,7%
<b>Chaco</b>	<b>2.000</b>	<b>65.672</b>	<b>3,05%</b>	<b>123.805</b>	<b>1,62%</b>	<b>8,6%</b>
Entre Ríos	2.000	46.608	4,29%	77.805	2,57%	13,6%
Formosa	2.000	32.041	6,24%	66.490	3,01%	8%
Jujuy	2.000	37.028	5,40%	62.805	3,18%	20,5%
Misiones	2.000	55.215	3,62%	119.202	1,68%	7,6%
Salta	2.000	66.434	3,01%	111.908	1,79%	16,1%
Tucumán	2.000	63.739	3,14%	121.259	1,65%	12,1%
<b>Total</b>	<b>16.000</b>	<b>421.078</b>	<b>3,80%</b>	<b>779.027</b>	<b>2,05%</b>	-

Tabla 1. Cobertura territorial del Programa Federal Solidaridad Habitacional

Fuente: elaboración propia en base al Convenio Marco, al documento "Evolución de la tasa de desocupación por aglomerado. Mayo 2003" (INDEC, 2001) y a información de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales

Como se desprende del análisis realizado, el PFSH no tuvo en cuenta las diferencias de criticidad existentes, que pueden observarse en los porcentajes de hogares con NBI y déficit habitacional cubierto por las soluciones habitacionales en cada una de las provincias participantes, así como también la relación con las tasas de desocupación. Para el caso del Chaco, como puede observarse en la tabla 2, la distribución de las soluciones no resultó proporcionalmente equilibrada con respecto a la cantidad de hogares en estas condiciones, existentes en los distintos departamentos. La distribución de las soluciones tampoco fue proporcional a la criticidad de las situaciones deficitarias existentes en cada municipio.



Departamentos de Chaco	Soluciones del PFSH	Hogares con NBI (2001)	
		Absolutos	Cobertura
Almirante Brown	206	2.483	8,30%
Bermejo	188	1.772	10,50%
Comandante Fernández	858	5.349	16,00%
Chacabuco	290	1.615	17,98%
12 de Octubre	572	1.594	35,88%
2 de Abril	60	619	9,69%
Fray Justo Sta. M. Oro	154	848	18,16%
General Belgrano	370	964	38,38%
General Donovan	63	962	6,55%
General Guemes	1158	6.433	17,97%
Independencia	476	1.876	25,37%
Libertad	70	836	11,01%
Lib. Gral. San Martín	394	4.702	8,38%
Majou	220	1.999	11,01%
Mayor Luis J. Fontana	543	3.611	15,04%
9 de Julio	720	2.014	35,75%
O'Higgins	1140	1.770	64,41%
Presidencia de la Plaza	50	950	5,28%
1º de Mayo	72	587	12,27%
Quilín	265	2.388	11,11%
<b>San Fernando</b>	<b>1281</b>	<b>16.972</b>	<b>7,55%</b>
San Lorenzo	270	1.340	20,15%
Sargento Cabral	105	1.254	8,37%
Tapenaga	40	401	9,98%
25 de Mayo	405	2.535	15,98%
<b>Total Chaco</b>	<b>9.964</b>	<b>65.672</b>	<b>15,17%</b>

Tabla 2. Cobertura territorial del PFSH en Chaco. (2003-2007)

Fuente: elaboración propia en base a informaciones del IPDUE e

Municipios del AMGR	Soluciones implementadas por el Programa y Subprogramas SH (2003-2007)							Hogares con NBI (2001)	
	PFS	SPEH	SPEC	SPVA	SPVR	Total	Absoluto	Cobertura	
Resistencia	451	240	100	150	-	941	12.021	7,83%	
Fontana	70	-	50	-	-	120	1.597	7,51%	
Barranqueras	-	-	50	-	-	50	2.495	2,00%	
Puerto Vilelas	20	-	100	-	20	140	537	26,07%	
<b>AMGR</b>	<b>541</b>	<b>240</b>	<b>300</b>	<b>150</b>	<b>20</b>	<b>1.251</b>	<b>16.650</b>	<b>7,51%</b>	
<b>Chaco</b>	<b>2076</b>	<b>4970</b>	<b>850</b>	<b>1060</b>	<b>1008</b>	<b>9.964</b>	<b>65.672</b>	<b>15,17%</b>	

Tabla 3. Cobertura territorial del PFSH en el AMGR en relación a hogares NBI (2003-2007).

Fuente: elaboración propia en base a informaciones del IPDUE e INDEC 2001.

## CONCLUSIONES

A nivel nacional se encontraron correlaciones favorables entre las proporciones de soluciones y de población deficitaria en una cierta cantidad de jurisdicciones (NOA y NEA, excepto Santiago del Estero). Por otro lado, se detectó una mayor proporción de soluciones en relación al déficit en algunas jurisdicciones, lo que contribuyendo a una distribución territorial inequitativa. (Cap. Federal, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). A nivel provincial, la localización de las soluciones habitacionales no tuvo en cuenta las diferencias de criticidad existentes en los departamentos y municipios, sino que dependió de la decisión arbitral del IPDUE, de la capacidad de gestión gobiernos municipales y de las organizaciones sociales, en detrimento de la equidad en la cobertura territorial.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Barreto, M.; Pelli, V.; Alcalá, L. et. al. 2010. "Una metodología para el estudio comparativo de la implementación local de la política habitacional Argentina". En: 4º Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. ISBN. 978-987-584-301-1. NOBUKO, Bs. As
- PELLI, Víctor Saúl (2006). Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda - incluirse en la sociedad. Nobuko, Buenos Aires ISBN-13: 978-987-584-077-5.