

Criterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios. El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

Federico Berná Vaccarino*

Lic. en Trabajo Social (FCPyS - UNCuyo). Doctorando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (UNCuyo). Becario doctoral en INAHE-CONICET.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6383-2520>

E-mail: fberna@mendoza-conicet.gob.ar

Virginia Miranda Gassull*

Investigadora en INAHE-CONICET y docente de Arquitectura (UNCUYO) y Agrimensura (UMAZA). Doctora en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (UNCUYO), magister en Energías Renovables (UNIA-España) y arquitecta de grado (UMza).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9382-5906>

E-mail: vmiranda@mendoza-conicet.gob.ar
arq.vmiranda@gmail.com

Florencia Ginestar*

Arquitecta (UNCUYO). Becaria doctoral INAHE-CONICET. Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo (UNSJ).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1323-8854>

E-mail: fginestar@mendoza-conicet.gob.ar

*Instituto de Ambiente, Hábitat y Energía (INAHE), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Centro de Estudios del Hábitat Humano (CEHA, FCPyS - UNCuyo).

Agradecimientos a: Andrea Benedetto por su asesoramiento en la metodología empleada, Jorgelina Diocondo y Carolina Jofré por responder la entrevista desde el IPV Mendoza. Lorena Córca por ser un sostén importante en los comienzos del trabajo, y a las colegas de Trabajo Social de cada una de las 18 direcciones de vivienda municipales de la provincia de Mendoza por responder la entrevista.

Dedicación: a la memoria del arquitecto Jorge Mitchell.

ISSN1666-6186. VOL.37 - N.º 37 (MAYO DE 2024) PP. 075-098

Recibido: 10/02/23 - Evaluado y aprobado: 04/12/23

<https://doi.org/10.30972/crn.37377519>



Federico Berná Vaccarino
Virginia Miranda Gassull
Florencia Ginestar

CUADERNO URBANO
ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

ARTÍCULO

VOL. 37- N.º 37
(MAYO DE 2024)
PP. 075-098
ISSN1666-6186



Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios. El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

Resumen

El déficit habitacional se ha incrementado en la región producto de la acelerada urbanización y las crisis económicas, políticas y sociales. Este trabajo se focaliza en aglomerados intermedios y pequeños de Mendoza, analizando los criterios, procedimientos y datos del déficit utilizados en los dieciocho municipios de la provincia. Busca esclarecer los diferentes registros brindados por medios de comunicación e instituciones públicas en la última década. La metodología combina técnicas cuantitativas y cualitativas a partir del análisis de datos censales e institucionales y entrevistas a las Áreas de Vivienda municipales y al Instituto Provincial de la Vivienda. Resulta complejo clarificar los datos del déficit por la heterogeneidad de cifras institucionales obtenidas. Esto se agudiza por los procedimientos y criterios empleados en el registro local de datos de demanda espontánea de vivienda, que no sistematiza ni transversaliza de manera eficiente, lo cual dificulta la construcción de cifras con perspectiva en la diversidad y asociados a la realidad local.

Palabras clave

déficit habitacional, criterios y procedimientos de medición, política pública, hogares, aglomerados intermedios.

Criteria and procedures to measure the housing deficit in intermediate agglomerates. The case of Mendoza, Argentina.

Abstract

The housing deficit has been increasing in the region as a result of accelerated urbanization and the economic, political and social crises. This paper focuses on intermediate and small agglomerates in Mendoza, analyzing the criteria, procedures and deficit data used in the eighteen municipalities of the province. It seeks to clarify the different records provided by the media and public institutions in the last decade. The methodology combines quantitative and qualitative techniques from the analysis of census and institutional data, and interviews with the municipal Housing Areas and the Provincial Housing Institute. It is difficult to clarify the deficit data due to the heterogeneity of the institutional figures obtained. This is intensified by the procedures and criteria used in the local data registry (on spontaneous housing demand) that do not systematize and mainstream efficiently, which makes it difficult to build figures with a perspective on diversity and associated with the local reality.

Keywords

housing deficit, measurement criteria and procedures, public policy, homes, intermediates agglomerates.

Crêterios e procedimentos para medir o déficit habitacional em aglomerados intermediários. O caso da província de Mendoza, Argentina.

Resumo

O déficit habitacional vem aumentando na região em decorrência da urbaniza o acelerada e das crises econ micas, políticas e sociais. Este trabalho enfoca os aglomerados intermediários e pequenos de Mendoza, analisando os cr terios, procedimentos e dados de déficit utilizados nos dezoito municípios da província. Procura esclarecer os diferentes registros fornecidos pela m dia e institui es públicas na última década. A metodologia combina técnicas quantitativas e qualitativas a partir da análise de dados censitários e institucionais e entrevistas com as áreas Municipais de Habita o e o Instituto Provincial de Habita o.   difícil esclarecer os dados do déficit devido   heterogeneidade dos números institucionais obtidos. Isso   agravado pelos procedimentos e cr terios utilizados no registro local de dados (por demanda espont nea de habita o) que não sistematizam e integram de forma eficiente, o que dificulta a constru o de números com perspectiva de diversidade e associados   realidade local.

Palavras-chave

déficit habitacional, cr terios e procedimentos de medi o, políticas públicas, moradias, aglomerados intermediários.

Introducción

Las problemáticas que giran en torno del hábitat y la vivienda son una de las principales preocupaciones de las sociedades latinoamericanas en el siglo XXI, especialmente desde la situación de pandemia por Covid-19 a comienzos de 2020. Una de estas problemáticas es la dificultad para acceder a la casa propia o alcanzar los estándares de vivienda adecuada.

Las razones son multicausales, aunque hay algunas aristas preponderantes: la escasa disponibilidad de suelo apto para vivienda familiar y la dificultad de las mayorías populares para adquirir lotes –fruto de la especulación inmobiliaria–; el exiguo presupuesto estatal para construcción de viviendas nuevas y para la integración socio-urbana de barrios populares; como también las políticas públicas pensadas en razón de las cámaras empresarias (construcción, bancos, desarrolladores urbanísticos) y no en la amplia variedad de situaciones que presentan las familias demandantes.

En América Latina y el Caribe (ALC) la construcción de metodologías que miden el déficit habitacional está asociada a la incorporación del problema habitacional en la esfera pública de los estados latinoamericanos desde mediados del Siglo XX; fenómeno que desde entonces se ha incrementado en la región, producto de la acelerada urbanización y las crisis económicas, políticas y sociales de nuestras sociedades. Se reconoce que los organismos internacionales (ONU-HABITAT, CEPAL, BID, FMI, MINURVI) son actores protagonistas en la definición y dirección de las agendas estatales para el abordaje de las soluciones habitacionales. Asimismo, inciden en la construcción de conceptos y herramientas que miden datos basados en la necesidad habitacional, a la par de las estadísticas estatales nacionales (CENSOS, ANUARIOS, ENCUESTAS PERMANENTES DE HOGARES).

Medir esta problemática a partir del déficit habitacional alude a situaciones en que los hogares no logran satisfacer las necesidades básicas relacionadas al cobijo. A nivel nacional, el problema del déficit es de larga data. El Censo 2001 estimó que el déficit habitacional era mayor a 2.600.000 viviendas, calculando que el crecimiento anual en la demanda de viviendas es de 120.000 unidades (R. LAZZARI, 2012). En 2010, Argentina presentaba un déficit de 1.478.923 hogares (12,15%) que compartían vivienda con otro hogar; 2.145.224 hogares (17,62%) que habitaban en viviendas deficitarias e insuficientes¹ y 2.270.075 (18,64%) con problemas de hacinamiento (BERNÁ VACCARINO, 2019).

Para 2015 se informaba un déficit –según la Fundación de Estudios para el Desarrollo Inmobiliario– del 28%, que se traduce en 3.500.000 hogares (INFOBAE, 2015). A estos desalentadores datos hay que agregar la situación de familias que alquilan, que oscilan los ocho millones según la Asociación Inquilinos Agrupados (2019), y los más de 6000 barrios populares (RENA-BAP, 2021), estimando al menos 1.168.000 familias, es decir, aproximadamente cinco millones de personas (TECHO, 2022:8) que viven en ellos. Mendoza no escapa al problema del déficit habitacional que atraviesa Argentina, donde más de 33.000 personas viven en villas y asentamientos (SITIO ANDINO, 2017), por lo que existiría un barrio popular cada 9406 habitantes (UNIVERSIDAD, 2017). Al mismo tiempo que existen 78.506 viviendas particulares desocupadas u ociosas según el Censo 2010 (PIPP, 2022). Desde el IPV (Instituto Provincial de la Vivienda de Mendoza) manifiestan en entrevista que la cantidad de hogares en situación de déficit habitacional era de 133.153 para el año 2010.

1. Alude a casa tipo B, rancho/casilla, inquilinato, hotel/pensión, local no construido para fines habitacionales o vivienda móvil.

Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios.

El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

Argentina tiene un sistema poblacional configurado en macrocefalias urbanas distribuidas en áreas que no superan el 5% del territorio nacional. En la Provincia de Mendoza, ubicada en la Región de Cuyo en el centro-oeste argentino, se repite este patrón donde más del 60% de la población habita en una superficie que representa solamente el 3% sobre el oasis norte en la cuenca del Río Mendoza. El Área Metropolitana de Mendoza (AMM), ciudad intermedia que se expande sobre dicha área irrigada, ha crecido exponencialmente desde 1990 en una extensión de más de un 200% en un periodo de veintiséis años (MIRANDA GASSULL, 2019). El resto de la provincia se aglomera en los oasis Centro (Valle de Uco), Este y Sur. Este último ubicado sobre la cuenca Diamante-Atuel, en la que se encuentra la ciudad de San Rafael, segunda en importancia luego del AMM.

Estudiar el déficit habitacional no es azaroso, sino que entendemos que desde la ciencia y la academia debemos aportar investigaciones concretas que apunten a disminuir las incertidumbres respecto del estado de situación de nuestras sociedades, a fin de saber el alcance poblacional de este flagelo y sus posibles soluciones. Así como conocer qué concepciones subyacen en los organismos público-gubernamentales que deben garantizar el derecho al hábitat adecuado a través de políticas públicas.

Aquí radica la importancia de este trabajo, en la sistematización de información brindada por las Áreas de Vivienda de los municipios de Mendoza, que interpela la realidad desde tres aristas: criterios, procedimientos y datos numéricos. No es intención de este artículo indagar sobre las causas del déficit habitacional, sino interpelar las cifras públicas que, desde hace al menos veinte años, desfilan por los medios de comunicación provinciales. Números tan dispares que van desde las 30.000

hasta las 200.000 soluciones habitacionales faltantes, algunas de las cuales recopilamos en la Tabla N°1.

Para este trabajo la muestra se estudia por departamentos, tomando los aglomerados intermedios y pequeños, así como localidades rurales de los dieciocho municipios, dado que el sistema de medición del déficit y la implementación de la política pública habitacional provincial es a escala local por municipalidad. Se observa que existe un escenario confuso respecto de los valores expresados en los medios de comunicación provinciales (Tabla N°1), por lo que consideramos necesaria esta investigación para cotejar los resultados con los datos que surjan del Censo Nacional realizado en Argentina en 2022, el cual arroja que en Mendoza hay 708.354 viviendas particulares.

La confusión en torno del déficit habitacional en Mendoza nos insinúa varias conjeturas, por lo que resulta fundamental indagar sobre los números y tipos de medición para mejorar la formulación y ejecución de las políticas públicas en materia de hábitat y vivienda. Además de fomentar la garantía de los derechos consagrados en las distintas normativas del orden jurídico. Ya que no garantizar el acceso a un hábitat y vivienda adecuados estaría violando al menos dos declaraciones, ocho convenciones y dos pactos², además de tres resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo, directrices de las Conferencias Hábitat de N.U., los objetivos mundiales de desarrollo sostenible, y tres artículos de la Constitución Nacional entre otras normativas nacionales y provinciales (BERNÁ VACCARINO, 2019).

2. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TABLA 1 Cifras publicadas por medios locales.

| FECHA | MEDIO DE COMUNICACIÓN | DATO DÉFICIT HABITACIONAL |
|--------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 31 de mayo de 2010 | Diario Los Andes | 120.000 |
| 27 de julio de 2011 | MDZol | 81.666 |
| 14 de septiembre de 2011 | Universidad | 130.000 |
| 21 de octubre de 2011 | Universidad | 120.000 |
| 29 de junio de 2012 | Apuntes Periodismo Digital | 81.666 |
| Abril de 2015 | Ideal.org.ar | 127.000 - (47.000 en 2010) |
| 24 de febrero de 2015 | MendozaPost | 50.000 |
| 24 de abril de 2015 | Diario Los Andes | 135.000 - (81.666 en 2010) |
| 17 de junio de 2016 | MDZol | 133.153 |
| 13 de marzo de 2017 | Informe Construcción | 50.000 |
| 11 de agosto de 2017 | El Otro | 50.000 |
| 9 de octubre de 2017 | Diario Uno | 65.000 |
| 22 de marzo de 2018 | Radio Nihuil | 130.000 |
| 29 de mayo de 2018 | Diario Uno | 65.000 |
| 15 de octubre de 2018 | Los Andes | 135.000 |
| 21 de octubre de 2018 | Los Andes | 140.000 |
| 13 de septiembre de 2020 | El Sol | 70.000 |
| 26 de marzo de 2021 | Radio Nacional | 160.000 |
| 30 de marzo de 2021 | EcoCuyo | 70.000 |
| 21 de diciembre de 2021 | Sitio Andino | 70.000 |
| 22 de diciembre de 2021 | Diario Uno | 130.000 |
| 3 de abril de 2022 | Diario Los Andes | 117.356 |
| 6 de abril de 2022 | MDZol | 120.000 |
| 11 de septiembre de 2022 | Sitio Andino | 130.260 |

Fuente: elaboración propia, 2022.

Criterios y procedimientos en la construcción teórico-metodológica del déficit habitacional

La construcción del problema habitacional en torno de las formas de conceptualizar y medir el fenómeno se puede pensar como categorías históricas, en proceso, heterogéneas y divergentes entre los diferentes territorios y organismos que lo han definido. En términos de este trabajo, la sistematización conceptual sobre déficit habitacional se piensa desde tres sectores: la concepción de los organismos internacionales, el abordaje desde las gestiones de gobiernos y los avances de la ciencia y la academia.

En un informe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT, 2015), basado en el diagnóstico y herramientas construidas sobre el déficit habitacional en América Latina y el Caribe, se revisan de manera articulada 33 países de ALC. Se define el déficit habitacional como “la situación de saldo negativo entre: (1) el conjunto de viviendas adecuadas (stock o parque habitacional) del que dispone un territorio dado; y (2) las necesidades de habitación de su población” (ONU, HABITAT, 2015:10). Es el déficit como concepto relativo y numérico, que incluye carencias críticas y urgentes, junto con brechas de calidad y la existencia de un parque habitacional de viviendas de calidad que se encuentra desocupado o inhabitado. Esta conceptualización cobra sentido cuando se asocia a las políticas de regulación y distribución de viviendas. El documento citado expresa:

No es solo un concepto ni un indicador aislado, sino una herramienta de trabajo plenamente integrada al ciclo de desarrollo de la política habitacional (...) por lo

tanto, la definición y medición del déficit habitacional no sería una tarea relevante si no se traduce en insu-
mos que puedan ser incorporados en los procesos de formulación de políticas (ONU-HABITAT, 2015:4-5). [...] Reinterpretado en términos de procesos de exclusión o restricciones de acceso de ciertos grupos de población a viviendas adecuadas, abriendo el debate con respecto al papel que pueden jugar eventuales políticas o estrategias orientadas a intervenir sobre el stock desocupado de viviendas (ONU-HABITAT, 2015:19).

Desde la perspectiva de la gestión de gobierno, se toman como caso los avances en Chile y Argentina. Desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) se utiliza una medición multidimensional de la pobreza definida por el Ministerio de Desarrollo Social. Este incorpora la problemática habitacional como eje central para comprender y abordar el tema de la pobreza de nuestra región, superando la perspectiva meramente económica.

En la primera propuesta de medición multidimensional (2014, Chile) la vivienda representaba el 25% del total de dimensiones (junto a salud, trabajo, educación). Y se midió a partir del déficit habitacional cualitativo dado por nivel de hacinamiento, estado de la vivienda y servicios básicos. En 2016 se modificó la dimensión a “vivienda y entorno”, incorporando un indicador nuevo referido a la accesibilidad a equipamientos y servicios sociales y a la contaminación en la zona. Esta forma de medición arroja un interesante interrogante, ya que el entorno no es incorporado en las mediciones estadísticas del déficit habitacional, sino que se adiciona como un indicador por fuera del dato global del déficit y propio de la pobreza multidimensional. En este sentido, el trabajo de Marcos M., Di Virgilio M. M. y Mera G. (2018), expresa que en la medición del déficit predomina una mirada vivierendista donde “se escinde la problemática del déficit habitacional de los entornos

urbanos en los que se localiza y de los procesos socioespaciales que los caracterizan” (2018:24).

En las gestiones de gobiernos de distinto nivel en Argentina, se utilizan mayoritariamente los datos de los censos de población, hogares y viviendas y de la Encuesta Permanente de Hogares publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). El abordaje del déficit habitacional no dista mucho del ya citado de ONU-Hábitat (2015), haciendo hincapié en la clasificación diferenciada de déficit cuantitativo y cualitativo.

El primero incluye viviendas nuevas que deberían construirse, ya sea para reemplazar a las consideradas irrecuperables o para cobijar a las familias que pagan alquiler, a las personas en situación de calle y a los hogares hacinados que están compartiendo una misma vivienda. El cualitativo es conformado por viviendas recuperables que necesitan ampliaciones para evitar el hacinamiento y/o mejoras en alguno de los aspectos constructivos de la casa, conexión a servicios, obras de urbanización, etc.

Otro dato censal es la medición de pobreza a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), compuesta por cinco indicadores, de los cuales tres hacen referencia directa a lo habitacional: hogares que tengan más de tres personas por cuarto; que la vivienda no tenga ningún tipo de retrete; que la familia habite en una vivienda de tipo inconveniente (precarias o no destinadas a fines habitacionales). Es importante destacar que los NBI se aplican en gran parte de Latinoamérica y fue introducido por la CEPAL en los años ochenta (FERES Y MANCERO, 2001).

Otro aporte al intento de mejorar las mediciones de déficit habitacional es el RENABAP (Registro Nacional

de Barrios Populares), creado en Argentina en 2016, que mide la cantidad de personas, hogares y tipos de necesidades básicas en los “barrios populares” de toda la Argentina³. Hay que resaltar que esta medición no es universal sobre el total de déficit habitacional, sino que desagrega en los barrios relevados y registrados en RENABAP. Sin embargo, es considerada un gran avance en la distribución territorial del problema y la búsqueda de respuestas habitacionales adecuadas a los diagnósticos propios de cada barrio del país. En este sentido, Miranda Gassull expresa que:

El relevamiento problematiza la construcción de datos de los barrios populares del país, en comparación con las fuentes estadísticas tradicionales. A su vez, pone en agenda el problema urbano y quiénes son los principales afectados por la dimensión urbana de la desigualdad, desde la perspectiva de los movimientos sociales de base (Miranda Gassull, 2022:5).

En Mendoza, desde el IPV miden el déficit habitacional a partir de los datos censales y datos propios recolectados bajo el sistema RENHABIT (Registro de Necesidades Habitacionales). Según entrevista realizada a funcionarias del IPV: el déficit habitacional es un problema de naturaleza estructural que se lo identifica simplemente “con cantidad de viviendas que faltan”, sin embargo, aclaran que no existe “un déficit”, sino por el contrario existen distintos tipo de situaciones habitacionales deficitarias.

3. La unidad de análisis “barrio popular” surge de un relevamiento de la Asociación Civil Techo, y es conceptualizada por Renabap como aquel que reúne al menos a ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a –por lo menos– dos de los tres servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario, red cloacal).

Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios.

El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

El total de hogares en situación deficitaria incluye situaciones habitacionales de diverso nivel de gravedad y que, por sus características, requieren para su superación encarar diferentes líneas de acción. Para la construcción de la medición del déficit provincial, el IPV toma principalmente tres variables censales: calidad de materiales de las viviendas (recuperables e irrecuperables), el grado de precariedad de la vivienda que puedan ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias), y la necesidad de los hogares que habitan buenas viviendas pero que, por su tamaño, resultan inadecuadas para albergarlos produciendo distintos niveles de hacinamiento (información obtenida de entrevista y cuestionario, 2023; ver Tabla N°2).

Desde el IPV Mendoza, aportan dos resultados en base a su sistema de medición: por un lado el “déficit habitacional” y, por otro, las “necesidades habitacionales”. El déficit es la construcción de la medición de datos absolutos de hogares con alguna situación de precariedad, hacinamiento y/o vivienda irrecuperable. Mientras que las necesidades habitacionales representan el número real de faltantes al cual se debe dar respuesta por parte del Estado. Es decir que los valores difieren, porque en las necesidades no incluyen los hogares que continúan en la vivienda apta y sólo se contabiliza la vivienda nueva para hogares hacinados. Si en Mendoza en 2010 el total de hogares con déficit cuantitativo era de 62.734, la cantidad de viviendas nuevas a construir es de 35.310 unidades.

TABLA 2 Criterios para medir déficit según sectores académico y de gestión.

| SECTOR ACADÉMICO-CIENTÍFICO | | SECTOR GESTIÓN GUBERNAMENTAL | |
|---|---|------------------------------|---|
| Di Virgilio (2021), según CIPPEC (2023) | | IPV (Mendoza) | |
| Déficit cuantitativo | Hogares allegados externos | Déficit cuantitativo | Hogares en viviendas irrecuperables |
| | Hogares con núcleos allegados internos | | Hogares con hacinamiento de hogar en viviendas adecuadas |
| | Hogares en viviendas irrecuperables | | |
| | Hogar allegado externo + núcleo allegado interno | | |
| | Hogar en vivienda irrecuperable + núcleo allegado interno | | |
| Déficit cualitativo | Hogar en vivienda con necesidad de mejoras | Déficit cualitativo | Hogares en viviendas recuperables (necesidad de refacción/mejoras) |
| | Hogar en vivienda con necesidad de ampliación | | Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas buenas (necesidad de ampliación) |
| | Hogar en vivienda con necesidad de mejoras y ampliación | | |
| Déficit mixto | Hogares en vivienda con núcleo allegado interno + necesidad de mejora | | |

Fuente: elaboración propia, 2022.

Es importante destacar que el IPV Mendoza toma un rango propio respecto de los hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas aptas tipo “A” (ver Tabla N°2), considerando que hay hacinamiento desde tres personas o más por cuarto, mientras los datos censales del INDEC toman como rango más de dos personas por cuarto.

Desde los ámbitos científicos y académicos argentinos, se realiza una revisión de los indicadores censales para lograr dimensionar con mayor efectividad el déficit habitacional geolocalizado y el nivel de relación con la toma de decisiones públicas. El equipo de Marcos M., Di Virgilio M. M. y Mera G, desarrolla un trabajo basado en los aportes del MINVU de Chile, adaptado a los datos disponibles de la Argentina (ver Tabla N°2), en la cual miden de forma integral el déficit incorporando: “1) la condición de allegamiento externo, 2) la condición de allegamiento interno, 3) la dependencia económica, 4) la condición de hacinamiento y 5) la calidad de la vivienda, teniendo en cuenta su calidad material, la condición de saneamiento y el tipo” (MARCOS M., DI VIRGILIO M. M. Y MERA G, 2018:24).

Ambos sectores (IPV y académico) incorporan la dimensión del hacinamiento en el estudio del déficit. En este sentido dos investigadoras locales Lentini y Palero (1997) marcan que la concepción del déficit habitacional está integrada por componentes físicos (diseño, habitabilidad, situación sanitaria, emplazamiento, integración social) y componentes sociales (densidad habitacional, régimen de tenencia). Para ellas, el hacinamiento es “la dimensión no visible del déficit habitacional” y reconocen que los organismos estatales en Argentina calculan la magnitud del déficit en base a dos dimensiones, precariedad y hacinamiento, que si bien se relacionan no siempre van unidas. Estas autoras llaman la atención sobre el aspecto del hacinamiento ya que se consideran, según los tipos y niveles (ver Tabla N°3), “el indicador más grave del déficit por la amplia gama de consecuencias negativas que ocasiona” (1997:25).

TABLA 3 Tipos de hacinamiento.

| TIPOS DE HACINAMIENTO | |
|-----------------------|--|
| Por cama | Más de 1 persona durmiendo en un mismo colchón (no se considera cuando una pareja duerme en cama de dos plazas). |
| Por cuarto | Semi-crítico: 3 personas durmiendo en la misma habitación. |
| | Crítico: 4 o más personas durmiendo en la misma habitación. |
| Por vivienda | 2 o más hogares residiendo en una misma casa. |
| Por lote | 2 o más viviendas en un mismo terreno. |

Fuente: elaboración propia, 2022; según Lentini y Palero, 1997.

Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios.

El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

Por ello, estos indicadores, si bien toman como base los datos censales, relacionan de forma diferente los tipos de déficit e incorporan otras dimensiones. Los datos desarrollados en la investigación devienen en otro trabajo desarrollado por Di Virgilio y Serrati (2019) que sirven como base de datos de la página de acceso abierta denominada “poblaciones.org”.

El sitio es una plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina que posibilita la consulta, visualización y carga de información georreferenciada. Se trata de una iniciativa conjunta del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina (UCA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con el objetivo de facilitar la publicación y la libre circulación de información pública y de resultados de investigación social de carácter espacial (SITIO: POBLACIONES.ORG, CONSULTADO 2023).

Diseño metodológico

El objetivo general de la presente investigación consiste en analizar los criterios, procedimientos y datos del déficit habitacional utilizados en los dieciocho municipios de la Provincia de Mendoza, buscando esclarecer los diferentes registros brindados por medios de comunicación e instituciones públicas.

Los objetivos específicos buscan poner en discusión los criterios utilizados por las distintas fuentes consultadas (qué definen y cuándo consideran déficit habitacional), indagar sobre los procedimientos que se aplican en el IPV Mendoza y en las dieciocho municipalidades para la toma de datos sobre déficit habitacional, y clarificar y clasificar las cifras del déficit habitacional en la provincia.

Si bien el autor y las autoras de la investigación sostienen sobre el tema una mirada integral, partiendo del concepto de hábitat, es menester aclarar que este trabajo se aborda principalmente desde un enfoque vivendista. Esto se debe a que se parte desde variadas y diversas cifras sobre la cantidad de soluciones habitacionales necesarias de resolver en la provincia –tanto cualitativas como cuantitativas–, y se concluye con el intento de ordenar y clarificar esas cifras.

Como se expresó en los apartados anteriores, se acuerda con una visión holística de la problemática habitacional, lo cual incluye aspectos como el entorno, el ordenamiento territorial, las condiciones sanitarias, el acceso a equipamiento y transporte, etc. Pero este posicionamiento no es acorde con los objetivos del trabajo que, aunque incorpora la faceta cualitativa al mismo nivel que la cuantitativa, necesita del enfoque vivendista para simplificar el tratamiento de los datos.

Justamente, para obtener los datos desde el enfoque mencionado, se elaboró una entrevista estructurada guía, que fue entregada al personal profesional de las Direcciones de Vivienda de las dieciocho municipalidades y a funcionarios del Instituto Provincial de la Vivienda. Todas las entrevistas fueron respondidas, a excepción de la Municipalidad de La Paz que no contestó la solicitud, lo cual no afecta los objetivos del estudio ya que se trata del departamento menos poblado de la provincia y del que se disponen datos censales.

Este instrumento indaga sobre distintos aspectos como: nombre del área donde se aborda el hábitat humano y jerarquía administrativa a la que pertenece; conceptos y procedimientos sobre déficit habitacional (definición, clasificaciones, coincidencias o divergencias respecto al Censo, relevamiento o toma de datos,

métodos propios) y los números estadísticos en cada departamento; posicionamiento sobre instrumentos provinciales como el RENHABIT (Registro de Necesidades Habitacionales) y nacionales como el RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares), y sobre otros registros vinculados a situaciones de contingencia social, violencia de género, discapacidad, inquilinato, etc.

Complementando lo anterior, se realizó un análisis documental de publicaciones estadísticas del periodo censal 2010-2020 (CPHV 2010, EPH 2016, Precenso de Viviendas 2020) y los datos expresados en medios de comunicación locales. Una vez obtenida la información relevada, se procesaron y compararon los datos a escala departamental y entre la suma de estos y los totales que se manejan a nivel provincial.

Antecedentes sobre la situación del déficit de vivienda en mendoza

En el 2023, el Colegio de Corredores Inmobiliarios informó a los medios que el faltante supera las 130.000 casas. Al déficit cuantitativo hay que agregar las miles de viviendas recuperables que necesitan ampliaciones, mejoramientos, conexión a servicios y urbanización. Un déficit cualitativo que en Mendoza siempre ha sido muy superior a las viviendas irrecuperables o a las casas que se necesitan construir por hacinamiento de hogares. Solo en el AMM hay al menos 16.933 viviendas consideradas irrecuperables y 17.674 familias viviendo con hacinamiento.

La Fundación Ideal (2015) informó que:

La política habitacional provincial ha sufrido una clara involución durante los últimos 25 años que afecta con fuerza al 40% - 50% de las familias de menores ingresos. Mendoza debe aumentar de manera significativa su inversión en viviendas nuevas para que el impacto

de la misma comience a sentirse en la población. Entre los años 2001 y 2010, se hicieron en promedio 2.400 viviendas nuevas por año y el déficit de viviendas nuevas creció desde 27.000 hasta 47.000.

Para las familias con hacinamiento y precariedad habitacional no existen suficientes políticas específicas. Los municipios de Mendoza, así como la Dirección Provincial de Contingencia Social, solo ofrecen nylon y algunos rollizos para apuntalar posibles derrumbes o para completar el soporte de los techos. Según Miranda Gassull y Ginestar (2022) los recursos de las administraciones locales frente a la emergencia habitacional son similares y constan de ayudas económicas, entrega de materiales y mercadería y subsidios de alquiler. Las autoras expresan que:

Las políticas desde las áreas de desarrollo social de los municipios reproducen medidas que empeoran las condiciones de hacinamiento y no logran resolver la demanda habitacional. Por el contrario, siguen sosteniendo soluciones que no garantizan el mejoramiento de condiciones básicas como el hacinamiento y cuestiones de salud y sanidad, entre otras (Miranda Gassull y Ginestar, 2022:228).

De esa mínima asistencia se pasa sin escalas a la entrega de viviendas, llave en mano, realizadas por empresas constructoras adjudicatarias de las licitaciones del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV). Claro que para poder acceder a una de estas viviendas no sólo hay que esperar mucho tiempo, sino que se debe tener capacidad de pago demostrable. Sólo se construyen aproximadamente unas 1500 por año, cuando el déficit en la provincia ronda las 70 mil casas nuevas (Los Andes, 2019), dato que contrasta con lo antes expuesto, dejando en evidencia la confusión respecto de los números.

Por otro lado, según la Encuesta Federal de la Federación Nacional de Inquilinos, en Mendoza el 21% de

Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios.

El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

las familias alquilan, superando la media nacional en torno del 17% (El Sol, 2018). Según Miranda Gassull y Ginestar (2023) los hogares inquilinos en Mendoza representan el 18% del total provincial e igualan los valores de media nacional de población inquilina (que ronda por encima del 16%). Según datos del Censo 2010, la Ciudad de Mendoza tiene 32,5% de población inquilina, igualando a otras ciudades del país como CABA con 35,5 %, Ushuaia con 34% y Córdoba con 27,7% (MIRANDA GASSULL Y GINESTAR, 2023).

Resultados y discusión

En este apartado nos centramos en analizar la escala de gestión gubernamental en base a los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas propias. A nivel provincial, el organismo por excelencia dedicado a lo habitacional es el IPV, principal unidad ejecutora de políticas públicas de vivienda, ya sea por acción directa o en articulación con los municipios y las organizaciones intermedias.

Su autarquía hay que entenderla en relación con la vinculación con el Ministerio de Planificación e Infraestructura Pública del Gobierno de Mendoza y con la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación. Su financiamiento proviene de cinco fuentes distintas.

Al consultar sobre el RENHABIT expresan que, si bien fue pensado como un instrumento que permitiera contar con información actualizada para planificar la política habitacional desde las necesidades del territorio, no han tenido los resultados esperados; como tampoco “se han realizado nuevas actualizaciones que permitan incorporar variables sociales de interés” (ENTREVISTA PROPIA A FUNCIONARIAS, 2022).

El IPV articula directamente con la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU) a través del Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares, con financiamientos del Fideicomiso para la Integración Sociourbana (FISU, SISU, Min. de Desarrollo Social de la Nación). Vinculación que se da desde que surge el RENABAP en 2016 (y antes con el inicio de las gestiones para su creación). Sin embargo, el IPV venía construyendo un registro propio (denominado Registro de Villas y Asentamientos) en conjunto con los municipios de la provincia, hasta que al crearse el RENABAP, “se decide contribuir con los datos obtenidos a la fecha y solo seguir con el recuento de las soluciones habitacionales propuestas para dichos barrios” (ENTREVISTA PROPIA A FUNCIONARIAS, 2022).

Entre ambos registros existe una diferencia de criterios para la conceptualización de los barrios. El registro local no consideraba un mínimo de ocho familias y contemplaba barrios con precariedad en la vivienda, urbanización y/o infraestructura (más allá de si contaban o no con los servicios básicos). Incluía familias u hogares habitando en construcciones precarias abandonadas (como edificios o construcciones paralizadas privadas o estatales, bodegas, casas de ferrocarril, etc.). Además, en algunos municipios incorporaron información sobre los puestos, ya que “si bien cuentan con características diferenciales, se los registraba como parte de asentamientos precarios informales” (ENTREVISTA A FUNCIONARIAS, 2022)⁴.

4. Instituto Provincial de la Vivienda (2015). Asentamientos precarios informales: familias en viviendas precarias y/o en situación de hacinamiento con un mínimo de tres familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a -al menos- dos de los servicios básicos e infraestructura sanitaria básica, en condiciones ambientales y sociales deficitarias.

Datos sistematizados a escala municipal

Las áreas municipales que abordan la problemática habitacional en Mendoza se denominan en su mayoría “Dirección de Vivienda”, en 10 de las 18 municipalidades. Solo en dos se asocia el concepto de “vivienda” con el de “hábitat”. Se indaga también sobre la jerarquía administrativa superior a la que pertenecen estas áreas, resultando llamativo que pocas de las menciones coinciden entre sí, siendo “Secretaría de Obras y Servicios Públicos” (o similares) la denominación que más se repite.

La toma de datos de los municipios se basa en los censos nacionales y en el registro provincial del RENHABIT. Este último se utiliza de forma permanente y en articulación con el IPV para registrar la demanda, además de ser un requisito para acceder a cualquier política pública que dé solución habitacional. Este procedimiento es aplicado y transversalizado en cada una de las comunas de la provincia, a través de planillas llenadas por agentes municipales donde reciben la demanda espontánea.

Si se suman los datos de RENHABIT declarados por cada municipio, el total del déficit habitacional en la provincia de Mendoza sería de 121.072 hogares. Si se compara este dato con lo que arroja el Censo Nacional 2010, se observa que la diferencia del RENHABIT con la interpretación que hace el IPV de dicho censo (entrevista propia, 2022) es de 12.000 hogares aproximadamente, mientras que la diferencia del RENHABIT con la lectura del Censo 2010 que hace el sitio Poblaciones.org (DI VIRGILIO Y SERRATI, 2019) es de aproximadamente 82.700 hogares. Esto se ve claramente en la Figura N°1.

TOTAL DE HOGARES CON DÉFICIT (S/INSTITUCIONES)

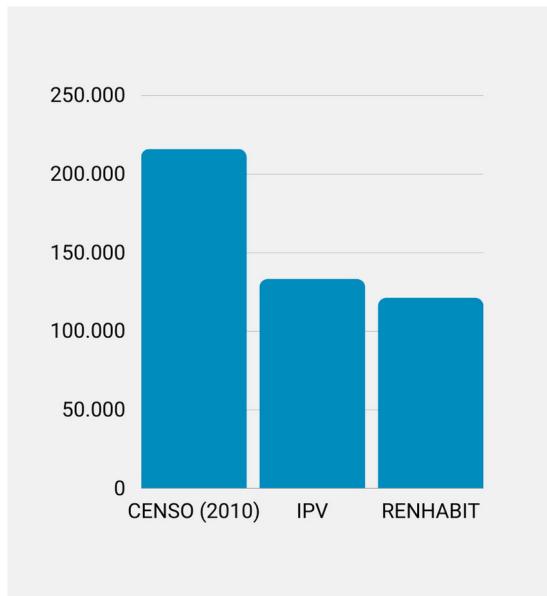


Figura 1: Diferencias en las cifras sobre el total del déficit habitacional provincial según interpretación del Censo 2010 de Poblaciones.org e IPV, y de la sumatoria de registros municipales en Renhabit. **Fuente:** elaboración propia, 2022.

Se demuestra con esto que la inscripción espontánea en un registro de tipo voluntario para la ciudadanía como es el RENHABIT, no contribuye a clarificar los números del déficit habitacional que, según Poblaciones.org e IPV, sería de 215.860 o 133.153 hogares respectivamente (ver Figura N°1).

CrITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA MEDIR EL DÉFICIT HABITACIONAL EN AGLOMERADOS INTERMEDIOS.

El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

A escala municipal y prácticamente en todos los departamentos, la demanda anotada en el RENHABIT es notoriamente inferior a los datos del Censo 2010 sistematizados por el sitio poblaciones.org (DI VIRGILIO Y SERRATI, 2019). Solo rompen con este patrón las municipalidades de San Carlos y Malargüe, que llamativamente superan las cifras censales con los números propios del registro, tal como se observa en la Figura N°2, donde se puede notar que el censo duplica y triplica los datos de RENHABIT en algunos municipios del AMM, como Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Las Heras, en zona Este en San Martín, Rivadavia y en el Sur, San Rafael (ver Figura N°2).

En las Figuras N°3 y N°4 se observa que la provincia tiene valores porcentuales altos de déficit habitacio-

nal en gran parte del territorio. Son los departamentos menos poblados de Mendoza (Santa Rosa, La Paz, Lavalle) los que están en peores condiciones sobre los valores de déficit cualitativo por cada cien hogares.

En el análisis por regiones, se observa que en el AMM⁵ el déficit cuantitativo es similar en todos los departamentos, mientras que el cualitativo presenta grandes diferencias. Si tenemos en cuenta la suma del déficit

5. El Área Metropolitana de Mendoza (AMM) está integrada por las áreas urbanas de seis municipios: Las Heras, Ciudad, Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Maipú y Guaymallén. En 2016 se crea UNICIPIO para la gestión metropolitana, incorporando a Lavalle como el séptimo departamento, ya que comparte ubicación geográfica sobre la cuenca del oasis norte provincial y condiciones socioambientales similares.

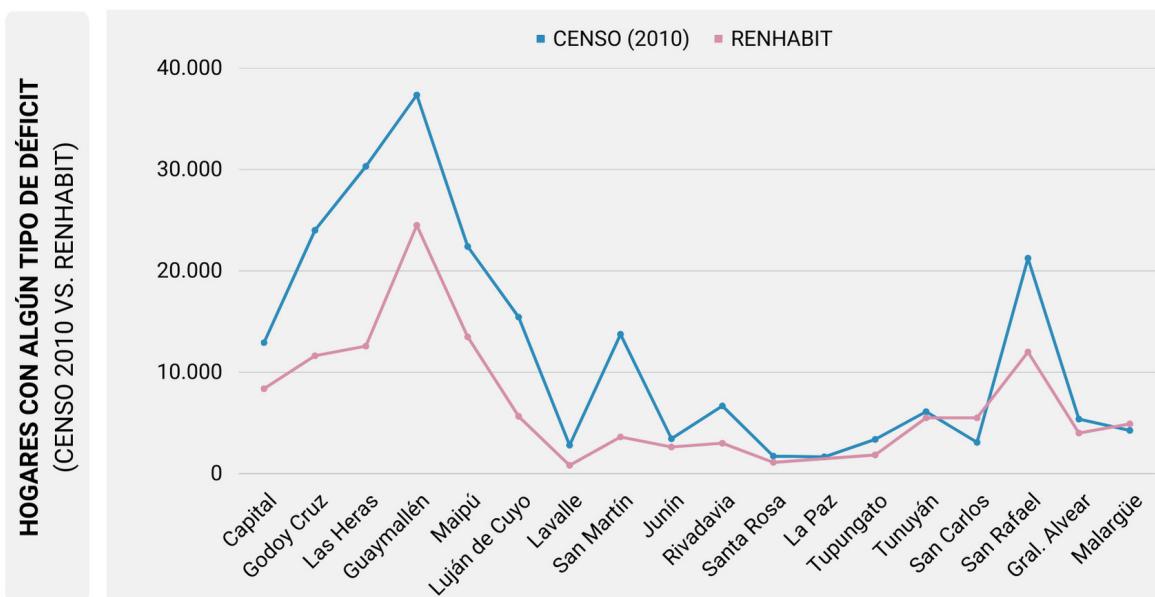


Figura 2: Diferencia de cifras del déficit total por municipio según Censo Nacional 2010 y ReNHabit provincial. Fuente: elaboración propia, 2022.

cuantitativo y cuantitativo, el departamento con la situación más crítica es Lavalle con el 70,5% de hogares deficitarios, seguido por Maipú (62,5%). Observando los valores absolutos de hogares con algún tipo de déficit habitacional, hay dos departamentos en situación muy crítica: Guaymallén con 37.343 hogares que representan el 50% del total de hogares departamentales y Las Heras con 30.301 que son el 60% de sus familias (ver Figuras 3 y 4).

En la zona Este⁶ la situación es crítica: todos los departamentos presentan más del 50% de los hogares con

necesidad habitacional. Si bien en valores absolutos el mayor problema lo tiene San Martín (13.739 hogares), Santa Rosa (72%) y La Paz (68%) presentan una situación acuciante desde lo porcentual. En el Valle de

6. Conformada por los departamentos de Gral. San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz. Si bien conforman una misma zona geográfica, poseen aspectos heterogéneos en cuanto a población y densidad poblacional (Junín y San Martín los más densamente poblados, Santa Rosa y La Paz presentan una densidad poblacional muy baja). Se asientan mayoritariamente sobre la cuenca del río Tunuyán.

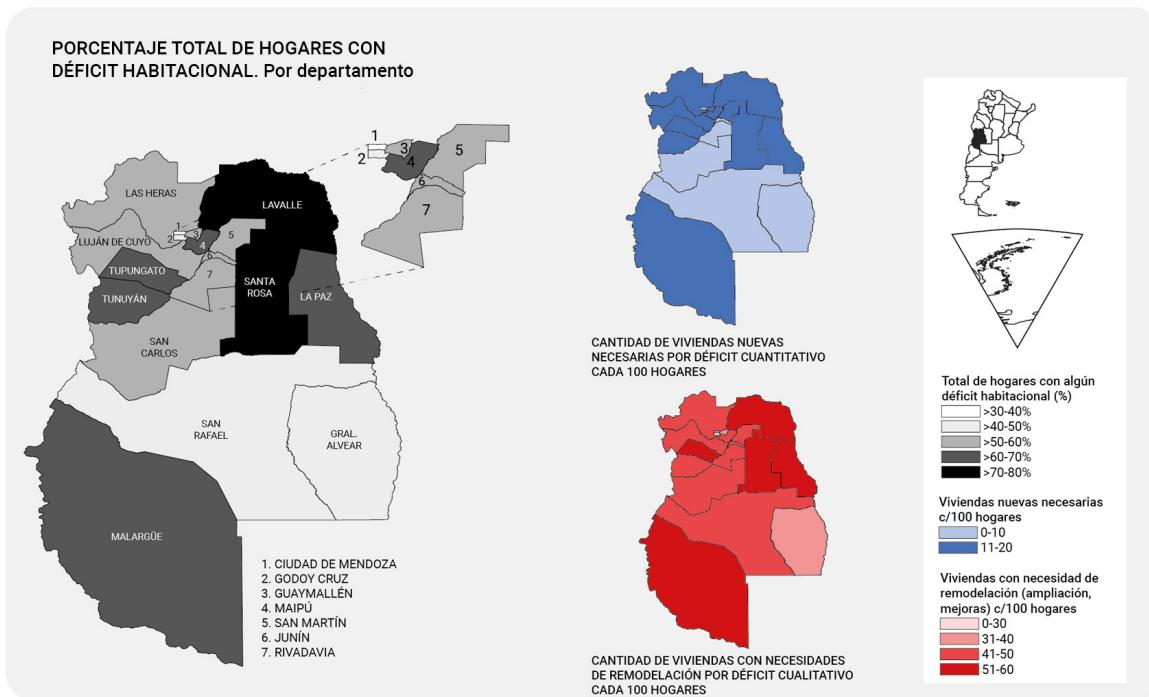


Figura 3: Porcentaje de hogares con déficit por departamento y cantidad de soluciones habitacionales necesarias cualitativas y cuantitativas cada cien hogares. **Fuente:** elaboración propia en base a datos del Censo 2010 publicados por el sitio poblaciones.org.

Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios. El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

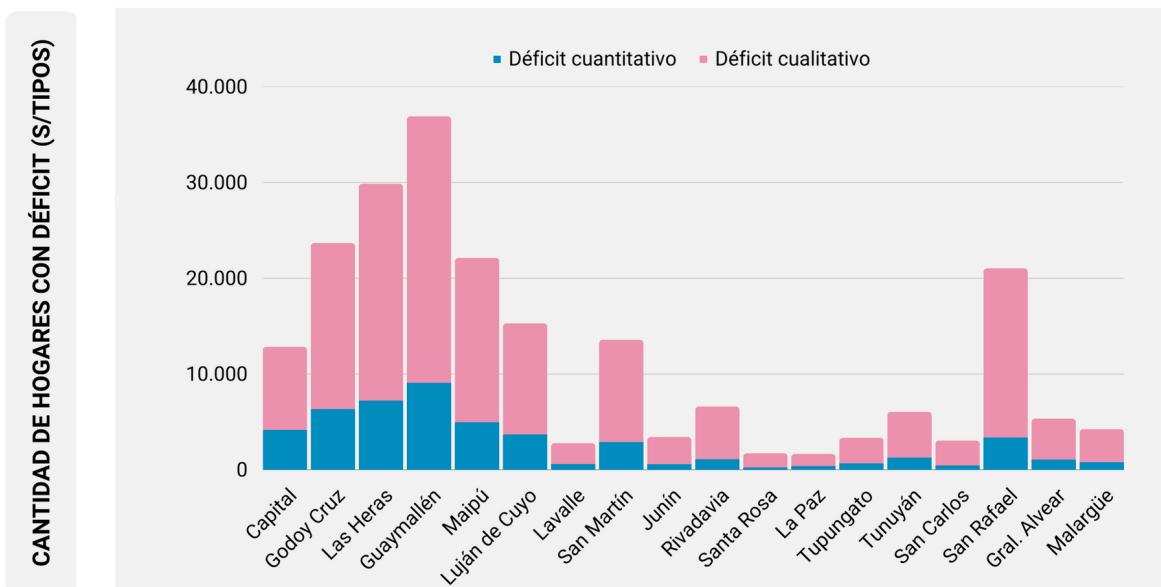


Figura 4: Cantidad de hogares con déficit cualitativo y cuantitativo por departamento en valores absolutos.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2010 publicados por el sitio poblaciones.org.

Uco⁷ se observa una realidad habitacional urgente y homogénea entre los tres departamentos. Si bien Tunuyán presenta el valor absoluto más alto (6.113 hogares), Tupungato tiene la mayor complejidad dado que el 66% de sus hogares padece algún tipo de déficit (ver Figuras 3 y 4).

Por último, en la zona Sur la situación no es homogénea debido a que Malargüe se ubica casi 20 puntos porcentuales por encima de General Alvear y San Rafael con el 68% de hogares con algún tipo de déficit habitacional. En comparación con el Valle de Uco, Alvear y San Rafael se ubican incluso por debajo del municipio con menos déficit (San Carlos con 55%). En valores absolutos, San Rafael tiene la situación más acuciante

con 21.235 hogares en situación de déficit habitacional (ver Figuras 3 y 4).

Crterios, procedimientos y registros para estimar el déficit y medir los datos

A partir de indagar sobre cómo se aborda el déficit en los municipios, el fin de este apartado es observar el tratamiento de datos y la relación con la política pública. Para intentar arribar a análisis que esclarezcan

7. El Valle de Uco es la zona centro-oeste de la provincia de Mendoza, y está conformada por tres departamentos: Tupungato, Tunuyán y San Carlos. San Rafael, General Alvear y Malargüe son los tres departamentos de la zona sur de la provincia de Mendoza.

si existen otras formas de abordar el problema habitacional que no se centren solo en las cantidades de viviendas como un producto acabado.

Respecto de los criterios para definir el déficit habitacional se observa que la mayoría lo designa como el conjunto de carencias o precariedad de la vivienda y el entorno, las cuales definen la calidad sociohabitacional de una población en el territorio. Es decir que no se entiende a la vivienda como un componente aislado del contexto urbano, sino que la necesidad habitacional resulta de un complejo sistema de interrelaciones entre la urbanización, la vivienda, el barrio, etc. Mayoritariamente las respuestas son generales, sin adecuación local, pero coincidentes entre sí y con algunos matices.

Algunas municipalidades del Este mencionan la falta de acceso al suelo como un factor determinante, como también la situación socio-económica de un hogar para acceder al hábitat. En el Valle de Uco es “carencia” el concepto más utilizado cuando no se puede garantizar el alojamiento de los hogares en viviendas propias, habitables, con servicios, urbanización e infraestructura. Tunuyán y Tupungato atribuyen el aumento del déficit habitacional al crecimiento demográfico y al carácter intrínsecamente rural de sus territorios. En el Sur provincial, las municipalidades asocian el déficit a las situaciones que no alcanzan condiciones mínimas de habitabilidad, formalidad y acceso a servicios básicos. La relación entre déficit e informalidad se destaca en Junín y General Alvear, que hacen referencia a la no posesión de vivienda propia.

Todas las Direcciones de Vivienda clasifican el déficit en cuantitativo y cualitativo, coincidiendo en líneas generales con los criterios del censo nacional. El cuantitativo implicaría “que exista una relación 1 a 1 entre viviendas adecuadas y hogares que necesitan

alojamiento”, como manifestaron desde Santa Rosa, situación que se resuelve con viviendas nuevas que deberían construirse. Respecto del cualitativo no se observa la vinculación al entorno, sino que las definiciones se basan en la calidad de las viviendas, las condiciones deficitarias o precarias y la falta de espacio, problemáticas que mejorarían con ampliaciones o conexión a servicios.

En todos los municipios el principal instrumento para la obtención de datos es RENHABIT, siendo una herramienta fundamental y de consulta permanente, que contempla situaciones de vulnerabilidad social (económica, discapacidad, violencia de género y otras situaciones de riesgo) y es un requisito más para acceder a alguno de los programas habitacionales.

En el AMM, los municipios de Godoy Cruz y Ciudad son los únicos que manifestaron complementar los datos RENHABIT de la demanda con relevamientos propios periódicos focalizados en áreas de intervención seleccionadas. En cuanto a la zona este, se refuerza una de las hipótesis de este trabajo sobre la inexistencia de recopilación de datos propios a nivel municipal y el entrecruzamiento con otras fuentes provinciales o nacionales. En el Valle de Uco, San Carlos dijo complementar los datos del RENHABIT con trabajo de campo realizado desde el Área de Vivienda, mientras que Tunuyán informa que la demanda habitacional registrada se encuentra dispersa en distintas áreas del municipio. En las municipalidades de la zona Sur se desarrollan relevamientos internos propios, donde se destaca General Alvear que además cruza datos procedentes de su Dirección de Desarrollo Social.

En cuanto a situaciones de violencia de género, discapacidad, contingencia climática e inquilinos, no existe prácticamente en ningún municipio el entrecruza-

Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios.

El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

miento de datos o registros especiales para abordar lo habitacional en casos de este tipo. San Carlos dijo tener información parcial sobre hogares inquilinos en los registros del Área de Vivienda, mientras que Tupungato los posee en Desarrollo Social. Respecto de situaciones por violencia de género y discapacidad, los tres municipios del Valle de Uco manifestaron abordar desde las áreas de Vivienda las situaciones derivadas por tales motivos, aunque solo Tupungato dijo tener números estadísticos en relación con lo habitacional. En el Sur, General Alvear posee datos respecto de inquilinos con situaciones de discapacidad y violencia de género, mientras que en Malargüe indicaron que el 40% de la atención en el Área de Vivienda es derivada de las Direcciones de Género y Discapacidad.

Finalmente, el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) presenta situaciones disímiles en los distintos departamentos. Mientras que en la mayoría es reconocido como instrumento central para las políticas públicas en villas y asentamientos, articulando con Nación (SISU - PISU - FISU⁸) para efectivizar obras, otros lo desconocen, tales los casos de Las Heras en el AMM, Tupungato en el Valle de Uco y Junín en el Este, aunque este municipio solicitó en 2021 la incorporación de barrios, sin haber recibido respuestas a la fecha. Al momento de realizar la encuesta, ni Ciudad, Guaymallén o San Martín articulan con los actores claves de la implementación de dicha política y manifiestan tener diferencias metodológicas respecto a los datos que arroja el RENABAP con los propios, aunque los tres lo consideran válido. General Alvear lo reconoce y aportó datos para mejorar el registro de sus barrios, pero aún no ha iniciado la ejecución de alguna obra. Otra particularidad se da en Tunuyán, donde RENABAP trabaja desde la Dirección de Ordenamiento Territorial y no desde el Área de Vivienda.

La principal observación que realizan los municipios al RENABAP son los criterios utilizados que no conciben con los del Censo 2010 y que, por otro lado, en varias ocasiones hay diferencias entre los polígonos de los barrios mensurados por el registro nacional y el catastro municipal. También se manifiesta disconformidad sobre la selectividad de barrios emplazados en zonas frágiles que no pueden ser consolidados por situaciones registrales y ambientales. Mencionan que el registro no contempla las particularidades de cada departamento o provincia, ya que no identifica villas o asentamientos de características propias como aquellos departamentos donde la población es rural, limitando las posibilidades de acceder a programas nacionales que se adapten a este perfil social.

Políticas públicas implementadas

Los programas habitacionales implementados en Mendoza son principalmente provinciales. Los más comunes son: “Mendoza Construye - Línea de Acción”, “Construyo Mi Casa” y “Mi Casa IPV” para el déficit cuantitativo; y “Mejoro Mi Casa” para el déficit cualitativo. Otros menos aplicados son “Desarrollo del Hábitat Rural”, “Ahorro Previo”, “Mendoza Activa”, “Techo Propio”⁹, Operatorias por Entidades Intermedias y “Emergencia Habitacional”.

8. Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), Programa de Integración Socio Urbana (PISU), Fideicomiso para la Integración Socio Urbana (FISU).

9. Consiste en la entrega de membrana, rollizos y machimbre, pero hay discrepancias en las respuestas. Mientras San Rafael y Junín mencionan que este programa es provincial y se implementa en viviendas de hasta 45m², Santa Rosa manifiesta que es un programa municipal y que se implementa hasta 40m².

Los fondos nacionales se ejecutan en pocos departamentos de la provincia, siendo los más nombrados para déficit cualitativo “Mejor Vivir”, “Mejoramiento Barrial” (Promeba), “Plan Hábitat” y “Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares”. Y para el cuantitativo, “Procrear”, “Plan Nacional de Producción de Suelo Urbano”, y “Programa Nacional Casa Propia”.

Son ocho de dieciocho los municipios que manifiestan tener programas locales propios:

- Godoy Cruz, a través del programa municipal de otorgamiento de subsidio para materiales de construcción;
- Maipú, con “Ayuda de Materiales subsidiados por la Comuna” (déficit cualitativo) y “Acceso a la Tierra” (cuantitativo).
- Luján de Cuyo manifiesta que en pocas ocasiones el municipio tiene oportunidad de elaborar proyectos propios, como el financiamiento especial para relocalizar a familias ubicadas en la zona del Bajo Luján, del que relocalizaron setecientos hogares construyendo doce barrios nuevos.
- Lavalle refiere tres programas: “Construyendo Juntos”, “Módulos para Discapacidad” y “Sistema de Construcción Alternativa en Quincha Mejorada”. El primero es una iniciativa conjunta con las entidades de vivienda del departamento donde el municipio otorga un subsidio para techos de hasta 72m². El segundo son módulos de hasta de 40m² o materiales de construcción para hogares con integrantes con discapacidad. El tercero es una iniciativa impulsada por un grupo de mujeres que conforman una asociación para construir viviendas sustentables basadas en la utilización de materiales ecológicos y energías alternativas con apoyo municipal.
- Santa Rosa implementa el programa “Construir Juntos”, con cuatro líneas: 1. Material pétreo y áridos (una entrega anual única), 2. Mano de obra municipal, 3. Bloquera municipal (para construcción de 400 bloques por familia, sin incluir el cemento) y 4. El primer paso (asesoramiento técnico y cómputo de materiales). Si bien están dirigidos a la construcción de vivienda nueva, la línea “bloquera” se destina también a la ampliación o construcción de baños.
- Junín menciona la entrega de “ayudas económicas” y “materiales de construcción”, y el asesoramiento técnico-profesional

con la confección de planos de construcción, para una vivienda de 60m² de bajo costo. Posee una planta propia de reciclado de plásticos a partir de la cual generan ladrillos PET y tejas plásticas. Se observa que los recursos se destinan a ambos tipos de déficit.

- San Rafael posee un programa de “elaboración de planos para vivienda unifamiliar” para hogares que perciban hasta dos SMVM (salario mínimo, vital y móvil), abonando un pequeño canon a los profesionales.
- General Alvear aplica el programa “Obras Públicas” para urbanizar y dotar de infraestructura terrenos en los que se construirán viviendas, “Erradicación de letrinas” y “Módulos de emergencia” para mejorar cualitativamente las viviendas de los hogares en extrema situación de vulnerabilidad social.

Ninguno de los tres departamentos del Valle de Uco aplica programas municipales propios, como tampoco Ciudad, Guaymallén, Las Heras, San Martín, Rivadavia y Malargüe.

Conclusiones

Teniendo en cuenta los objetivos propuestos, se observa, en primer lugar, que no es factible en la actualidad clarificar los valores reales de déficit habitacional, producto de las cifras heterogéneas de las fuentes con las que se podría medir esta problemática. Asimismo, la construcción de datos propios no resulta una preocupación visible por parte de la administración del Estado, ya que el sistema creado para el registro local de datos no se ejecuta y transversaliza de manera eficiente. Quedó de manifiesto en las entrevistas a los dieciocho municipios que no hay un registro desagregado adecuado y útil que permita contar con datos sobre situaciones de contingencia climática, discapacidad, género, inquilinato y otros.

A partir de ello se explica la confusión de datos periodísticos expresados en los medios para tratar los

Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios.

El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

diversos problemas habitacionales en la provincia. La construcción propia del déficit habitacional no tiene por objeto promover una cartera de programas y proyectos municipales que respondan a las necesidades reales, sino que las escasas respuestas estatales son operatorias diseñadas a escala nacional o provincial con limitado presupuesto por municipio. Las administraciones locales cuentan con mínimos recursos para brindar soluciones locales en torno de esta problemática. La mayoría de las políticas existentes apuntan a dar respuestas al déficit cuantitativo cuando los datos expresan que la mayor necesidad habitacional es de tipo cualitativo. Esto se observa también en el registro provincial RENHABIT que sistematiza la necesidad de vivienda nueva por sobre la necesidad de mejoramiento y ampliación de vivienda existente.

Sobre los procedimientos, la construcción de variables para medir el déficit prioriza las posibilidades de los hogares para acceder a un techo, sin considerar las condiciones de los servicios, el equipamiento, la salubridad, etc. Como expone ONU HÁBITAT (2015), al igual que en el resto de los países latinoamericanos, aquí no se incorpora el déficit por entorno como variable en la medición de la necesidad habitacional, sino que se responde a un enfoque vivandista.

Por otro lado, en Mendoza, al igual que en otras ciudades intermedias y grandes de la región, el crecimiento de hogares inquilinos problematiza que se debe abordar este sector en la construcción de cifras de déficit, lo que haría que los datos se diversificaran. También diferenciar si cada hogar inquilino implica necesariamente un faltante de vivienda o no.

La mayoría de los municipios manifiesta que toma los conceptos y fórmulas utilizadas por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda para obtener el

déficit habitacional; sin embargo, no se observa en la estadística propia la implementación de estos conceptos. Asimismo, las entrevistas revelan que RENHABIT es la fuente más utilizada para tener una referencia de los datos de déficit, aún con los inconvenientes de ser un registro al que se accede por voluntad propia y que solo registra déficit cuantitativo. Este sistema operativo, que se utiliza desde casi veinte años de manera transversal en toda la provincia, no ha tenido grandes cambios o innovaciones. Esto promueve un registro parcial e ineficiente, que dificulta la construcción de datos con perspectiva en la diversidad y asociados a la realidad local.

Por otra parte, la principal forma de registrar la necesidad habitacional es a partir de la demanda espontánea de aquellos hogares que se acercan a la administración local. Es decir que los datos registrados tampoco representan la realidad departamental y provincial. Cabe destacar que no hay difusión ni información disponible para público en general que promueva la importancia de registrarse en el RENHABIT como un componente central para la toma de decisiones de la política habitacional local.

A partir de la elaboración de este trabajo se abren interrogantes que es necesario problematizar en futuras investigaciones, que analicen en profundidad algunas de las aristas detectadas, como el déficit habitacional en relación con el género, la discapacidad, el entorno y otras variables, o la desagregación entre los diferentes tipos (cualitativo y cuantitativo), ya que cada uno tiene sus propias subcategorías.

Referencias bibliográficas

- Berná Vaccarino, Federico Antonio** (2019). “Hábitat y vivienda adecuados en Argentina: entre los derechos reconocidos y la vulneración existente”; Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT - FFyL - UNCuyo); Revista Proyección, XIII, 25; 3-2019; 144-170. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/proyeccion/article/view/2256>
- CIPPEC** (2023): Boix, Victoria; Di Virgilio, Mercedes; Redondo, Carolina; Marco, Victoria y Murillo, Fernando. “Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda”; Documento de Trabajo 218, Programa Ciudades, CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/04/DT218-CIU-Desafios-de-la-planificacion-territorial-el-acceso-al-habitat-y-a-la-vivienda.pdf>
- Di Virgilio, María Mercedes y Serrati, Pablo Santiago** (2019). Déficit habitacional, 2010. Recuperado el 27 de diciembre de 2022, de <https://mapa.poblaciones.org/map/9801>
- Diario El Sol**, 17 de octubre de 2018. Alquileres: los pro y contra que plantea la nueva ley. Disponible en: <https://www.elsol.com.ar/uncategorized/alquileres-los-pro-y-contra-que-plantea-la-nueva-ley/>
- Diario Los Andes**, 17 de marzo de 2019. Faltan 70 mil casas y el contexto hace más difícil cubrir el déficit. Disponible en: <https://www.losandes.com.ar/faltan-70-mil-casas-y-el-contexto-hace-mas-dificil-cubrir-el-deficit/3>
- Diario Los Andes**, 9 de septiembre de 2020. Cuánto dinero se necesita en Mendoza para construir una casa de 60m2. Disponible en: <https://www.losandes.com.ar/economia/cuanto-dinero-se-necesita-en-mendoza-para-construir-una-casa-de-60-m2/>
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier** (2001). “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”. CEPAL- SERIE Estudios estadísticos y prospectivos N°7.
- Fundación Ideal**. (2015). “Política Habitacional en Mendoza: El Desafío Pendiente”, con base en DEIE, IPV e informe de gestión del Gobierno Provincial presentado ante la legislatura.
- INDEC. Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda** 2010, Argentina. Densidad de población, Provincia de Mendoza. <https://sig.indec.gov.ar/censo2010/>
- Infobae**, 5 de junio de 2015. Informe: Déficit habitacional en la Argentina. Disponible en: <https://www.infobae.com/2015/06/05/1733496-informe-deficit-habitacional-la-argentina/>
- Inquilinos Agrupados**, 22 de noviembre de 2019. La Ley Nacional de Alquileres obtuvo media sanción de Diputados. Disponible en: <https://www.inquilinosagrupados.com.ar/presentamos-una-nueva-ley-nacional-de-alquileres/>
- Lazzari, Ricardo** (2012). “El déficit habitacional en la Argentina: estimación para el año 2009”; 1ra Edición, Buenos Aires, FODECO, Cámara Argentina de la Construcción. ISBN: 978-987-1915-18-7.

Crterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios.

El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.

- Lentini, Mercedes y Palero, Delia** (1997). “El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional”. Revista INVI, 12 (31). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.1997.62068>.
- Marcos, M.; Di Virgilio, M. M., y Mera, G.** (2018). “El déficit habitacional en Argentina. Una propuesta de medición para establecer magnitudes, tipos y áreas prioritarias de intervención intra-urbana”. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, 8 (1), e037. <https://doi.org/10.24215/18537863e037>
- Miranda Gassull, Virginia.** (2019). “Segregación de barrios populares en ciudades intermedias. Área Metropolitana de Mendoza, Argentina”. Faro, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso - Chile.
- Miranda Gassull, Virginia.** Política Urbana en Argentina 2016-2019. (2022). Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares-RENABAP. Procesos Urbanos. 9 (1):e567. <https://doi.org/10.21892/2422085X.567>
- Miranda Gassull, Virginia y Ginestar, Florencia** (2022). “La precarización habitacional, ¿frontera socio-urbana? Crisis y desalojos de inquilinos/as en contexto de pandemia del AM Mendoza”. Capítulo 8 en Las fronteras en la vida cotidiana de las ciudades neoliberales. El caso del Área Metropolitana de Mendoza; compilación de Julieta Dalla Torre, Romina Sales, Julián Quiroga Ríos. – 1a ed revisada. Mendoza.
- Miranda Gassull, V. y Ginestar, F.** (2023). “El fenómeno de la inquilinización en las ciudades intermedias: actores, valores y oferta inquilina en el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina”. Perspectiva Geográfica, 28(2), 1-23. <https://doi.org/10.19053/01233769.14479>
- ONU-HÁBITAT** (2015). “El Derecho a una Vivienda Adecuada”. Folleto Informativo n° 21, Revista 1. ISSN: 1014-5567.
- Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud.** (2018). “Directrices de la OMS sobre Vivienda y Salud”. ISBN: 978-92-75-32567-4.
- PIPP (Plataforma de Información para Políticas Públicas), UNCuyo.** Cantidad de viviendas según tipo y condición de ocupación. Consultado en octubre de 2022. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/reporte/grafico/147#>
- Precenso de Viviendas 2021.** Consultado en marzo de 2022. Disponible en: <https://precensodeviviendas.indec.gob.ar/>
- Sitio Andino,** 24 de mayo de 2017. En Mendoza, más de 33 mil personas viven en villas: Informe especial, II parte. Disponible en: <http://www.sitioandino.com.ar/n/233411-en-mendoza-mas-de-33-mil-personas-viven-en-villas-informe-especial-ii-parte/>
- RENHABIT,** 2022. Registro de Necesidades Habitacionales de la provincia de Mendoza. Datos recuperados a través de entrevistas personales.
- Sitio oficial RENABAP** (2021). Consultado 06/11/2023. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollo-social/renabap>
- Techo, Asociación Civil.** (2022). Mirada y Análisis, Registro Nacional de Barrios Populares, Actualización 2022.

Informe recuperado el 05/01/2023 de: <https://argentina.techo.org/blog/2022/06/01/renabap/>

Unidiversidad, 21 de octubre de 2011. UNCuyo: Presentan informe sobre pobreza, déficit habitacional y deuda pública. Disponible en: <https://www.unidiversidad.com.ar/uncuyo-presentan-informe-sobre-pobreza-deficit-habitacional-y-deuda-publica>

Unidiversidad, 23 de mayo de 2017. Por qué Mendoza es la quinta provincia con más villas. Disponible: <https://www.unidiversidad.com.ar/mendoza-es-la-quinta-provincia-del-pais-con-mas-asentamientos>