

SISTEMAS LOCALES DE REGISTRO DE DEMANDA HABITACIONAL Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS HABITACIONALES EN MUNICIPIOS ARGENTINOS: CARACTERIZACIÓN Y RELACIONES

Daniela Mariana Gargantini* y Carolina Merarí Nieves**

INTRODUCCIÓN

El presente estudio recoge los resultados de la Encuesta Nacional 2014 sobre los Sistemas de registro de la demanda habitacional y el desarrollo de políticas locales de hábitat, realizada bajo convenio de cooperación académica entre el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), unidad ejecutora de CONICET especializada en hábitat, y la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación (Argentina).

La investigación responde al objetivo de proponer pautas operativas y de gestión que viabilicen una política sociohabitacional local transformadora, a fin de contribuir en el mejoramiento de la capacidad de los municipios frente a las problemáticas habitacionales que deben solucionar.

El presente estudio parte de considerar que el diagnóstico —como fase inicial del diseño de toda política pública— resulta clave para un estado que busca satisfacer necesidades de una sociedad, dado que el mismo permite identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos para convertirlos en alternativas de acción posibles (Graglia, 2004).

* Investigadora Centro Experimental de la Vivienda Económica (CONICET) y profesora titular de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina).

** Alumna pasante del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CONICET) y por la Universidad Nacional de Villa María (Córdoba, Argentina).

Siguiendo el proceso de políticas públicas adaptado de Jones (1984) y de Meny y Thoenig (1992), el diagnóstico incluye tanto la identificación del problema como la formulación de una solución, de allí que estudiar los sistemas de registro de demandas y el tipo de políticas desarrolladas resulta estratégico, dada su estrecha vinculación con el nivel de pertinencia de las líneas de acción que se ejecuten.

Su importancia se evidencia en la consideración de que “la imprevisión (no se diagnostica) como la ceguera (se diagnostica sin estudios) son fallas de esta fase inicial del diseño de políticas públicas que impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano” [...] Así muchas políticas fracasan porque no se sabe cuáles son las necesidades que satisfacer el o los problemas por resolver. Se debate sobre alternativas de solución o de satisfacción sin saber respecto a qué problema o necesidad” específica (Graglia, 2004: 74).

En el nivel habitacional son variados los estudios que ponen de manifiesto que existe un desfase entre las reales necesidades habitacionales de la población y la naturaleza de las políticas y programas implementados para satisfacerlas (Habitar Argentina, 2013; Fernández Wagner, 2006; Gargantini, 2013).

Históricamente enfocados a simples tareas administrativas y con escasa capacidad de obtención y manejo de recursos propios con su consecuente pérdida de autonomía, los municipios argentinos suelen aplicar programas de niveles superiores, adaptando sus intervenciones a dichas posibilidades antes que gestionando y articulando en el territorio programas y proyectos conforme a las necesidades reales. Esto repercute en el impacto y eficacia de las mismas políticas, dado que se perpetúan problemas porque no se dispone de líneas políticas que se adapten o respondan a ellos.

Dicho desfase, según la hipótesis inicial que esta investigación sostiene, se ve aún más acentuado debido a la falta de sistemas de registro de la demanda, abarcativos, integrales y dinámicos. De allí la importancia de estudiar y optimizar los sistemas municipales de registro de necesidades (demanda), a fin de mejorar la adecuación de las líneas habitacionales que se propongan en el nivel local.

LA DEMANDA HABITACIONAL NO SATISFECHA

“Si consideramos la situación habitacional en el nivel nacional (INDEC, 2010), la situación habitacional argentina se caracteriza por un abultado déficit que se mantiene porcentualmente a lo largo de las décadas (26.1 por ciento para el 2001 y 28.4 por ciento para el 2010), el cual se encuentra vinculado al mejoramiento habitacional más que a la necesidad de construcción de viviendas nuevas” (Gargantini, 2013: 29).

Se suman a esta situación los hogares que presentan inseguridad en la tenencia de la vivienda que habitan;¹ la creciente relación ingreso-costo de construcción;² las repetitivas modalidades de construcción masiva, por empresa, bajo licitación y llave en mano que impiden capitalizar los recursos y capacidades de la población demandante; el incremento del valor de suelo urbano;³ el volumen abultado de viviendas deshabitadas⁴ y la carencia de asistencia técnica a los esfuerzos personales por parte del estado, que junto a otras situaciones complejizan la problemática habitacional por atender.

Sin embargo, aun cuando las políticas implementadas han introducido en la última década nuevas líneas vinculadas al mejoramiento barrial y habitacional, la mayoría de los fondos y programas que se ejecutan siguen apuntando a

¹ Según datos del Censo 2010 (INDEC, 2010) 13.42 por ciento de los hogares presentan situaciones ilegales en la tenencia de la vivienda que habitan.

² A modo de ejemplo de esta situación, al 2010 “la relación ingreso de hogar/costo del metro cuadrado de construcción en Córdoba capital era de 1.91m². Al 2011 dicha relación era de 1.86 m², lo que pone de manifiesto una disminución anual constante de la capacidad económica de un hogar medio para construir. Según registros efectuados, esta tendencia se manifiesta hasta el 2012, volviendo a recuperar la relación alcanzada en el 2010 durante el año 2013” (Gargantini *et al.*, 2014: 62).

³ Una comparación relevante de precios en Córdoba capital, realizada por el periódico local La Voz del Interior entre el mes de febrero del 2013, comparado con el mismo chequeo hecho en noviembre de 2007 indica que el valor de los terrenos dentro del anillo de la Circunvalación subió, en promedio, alrededor del 50 por ciento; o sea, 10 por ciento por año. Aún así, hay zonas donde el alza fue superior a 70 por ciento y, en algunos casos específicos, de 100 por ciento (Dávila, 2013). Otros estudios indican que el precio promedio del suelo se quintuplicó desde 2003 en la mayoría de las ciudades del país (Baer, 2011).

⁴ En términos cuantitativos, si bien el censo 2010 (INDEC, 2010) arrojó que la construcción de nuevas viviendas (14.9 por ciento) superó el crecimiento de la población (10.6 por ciento), sobre un total de 13.8 millones de viviendas, 2.5 millones (18 por ciento) están deshabitadas. Estos datos estarían indicando que se construye pero no necesariamente para atender al déficit, sino como fondo de inversión y protección de ahorros particulares.

la construcción de viviendas nuevas,⁵ desconociendo el variado abanico de necesidades que desde una comprensión integral de la problemática habitacional pueden reconocerse.

Unido a ello, las bases de datos sobre las que se sustentan los diagnósticos a partir de los cuales se diseñan las políticas habitacionales en el país [censos nacionales y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)] y los límites que presentan vinculadas a su periodicidad y a sus bases conceptuales⁶ resultan también deficitarias.

PRECISIONES METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO

La metodología desarrollada para este estudio se estructuró en torno a un instrumento base de relevamiento de las características de los sistemas de registro de la demanda habitacional y los proyectos habitacionales propios de cada municipio.

Dicha metodología se basó en un sistema de indicadores⁷ que se explicitan en el cuadro 1, sustentados en el marco teórico y metodológico propuesto por el Índice de Gestión Local del Hábitat (Gargantini, 2013) y los antecedentes

⁵ Según la Comisión Nacional de Viviendas y otras fuentes específicas (Comisión Nacional de Viviendas, hasta 2008 y Auditorías, Dirección de Control de Gestión del FONAVI-SSDUyV 2009-2011), las viviendas ejecutadas en el periodo 1992-2001 ascendieron a 40 114 viviendas y las otras soluciones habitacionales fueron sólo 5 600. Para el período 2002-2010 las viviendas construidas fueron 35 967 mientras que aumentaron las otras soluciones a 16 359. Si bien esta relación mejoró la cantidad de otras soluciones, lo hizo sólo en términos proporcionales, dado que los mayores porcentajes del presupuesto (91 por ciento del presupuesto asignado a vivienda al 2013) continuaron siendo destinadas a la producción tradicional de viviendas, incluso contradiciendo los datos censales relacionados a la demanda vigente (Fuente: Planes de Vivienda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda-Presupuesto 2012 y 2013 en Habitar Argentina).

⁶ Los censos nacionales se realizan cada 10 años y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) como encuesta muestral periódica actualiza sólo un número mínimo de variables relacionadas a la vivienda. Junto a ello las nociones de "hogar" y "habitación" no permite visibilizar la magnitud y especificidades de la problemática, y si bien se han incorporado algunos conceptos relacionados con la calidad habitacional y a la disponibilidad de los servicios, se omiten todavía factores de entorno claves para la problemática, como el riesgo ambiental, entre otros (Rodríguez *et al.*, 2011).

⁷ Cuando se hace referencia a un sistema de indicadores, dichos conceptos remiten "al de agregación o ensamble de objetos unidos por alguna forma metódica de interacción o interdependencia, sobre la base de la interconexión. Un sistema es, entonces, un conjunto de elementos que interactúan entre sí en forma metódica, y alude a una forma de vinculación entre elementos (indicadores) y a un contenido íntimamente relacionado (información estadística) La vinculación entre las partes está dada por la búsqueda de un mismo objetivo (Subsecretaría de Asuntos Municipales, 2000).

CUADRO 1. INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS LOCALES DE REGISTRO DE LA DEMANDA HABITACIONAL

A-Caracterización inicial del municipio
A-1- Caracterización nominal y geográfica del municipio
A-2- Caracterización del área y referente informante
B-Sistemas de registro de demanda habitacional
B-1- Existencia y ubicación organizacional del sistema de registro local de demanda habitacional
B-2- Caracterización del tipo de instrumentos empleados para el registro
B-3- Tipo de información solicitada en el sistema de registro local de demanda habitacional
B-4- Tipo y momento de presentación de evidencias o documentación que respalde lo declarado
B-5- Consideración de cambios demográficos recientes
B-6- Tipo de soporte sobre el que se realiza el registro
B-7- Nivel de actualización y sistematización del registro
B-8- Pasos necesarios para que la demanda se considere efectivizada
B-9- Vinculación con otros registros de demanda habitacional
B-10- Nivel de incidencia de los criterios de registro en la selección de beneficiarios de proyectos o programas habitacionales
C- Programas o proyectos habitacionales propios
C-1- Desarrollo de proyectos habitacionales propios
C-2- Necesidades habitacionales atendidas por dichos proyectos

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional sobre los Sistemas de Registro de la Demanda Habitacional, 2014.

de CEVE en estrategias de identificación y estratificación de la demanda habitacional en municipios (Ferrero *et al.*, 2009 y Basso, 2010).

Así, el abordaje del problema sustantivo que respalda esta investigación (la persistencia de situaciones habitacionales deficitarias) se encuentra asociada al paradigma conceptual del hábitat integral y multiactoral.

De esta manera, la selección, descripción y justificación de indicadores para estudiar los sistemas de registros locales de vivienda, se estructuró a partir de tres niveles de análisis: a) de caracterización inicial del municipio; b) de los sistemas de registro de demanda habitacional por analizar, y

c) de análisis de programas o proyectos habitacionales desarrollados por el municipio o gobierno local.

Los indicadores seleccionados resultan puntos de comparación metodológicamente homogéneos, de relativa facilidad de construcción y comunicación, identificables a partir de información censal y de los datos generados y aportados por los municipios en sus propios registros.

De la misma manera permiten alertar sobre posibles problemas, identificar tendencias y orientar los planes y decisiones hacia mejores prácticas de gestión en materia sociohabitacional. Sus atributos pueden así ser utilizados tanto para examinar registros existentes, o bien transformarse en principios normativos para registros consistentes con un enfoque integral de la gestión local del hábitat.

Operativamente el estudio abarcó las siguientes etapas, desarrolladas desde marzo de 2014 a marzo del 2015. A saber:

- Discusión y armado de cuestionario de encuesta base sobre registro de demanda y registro del desarrollo de proyectos habitacionales propios.
- Armado de bases de datos unificada común (SAM y CEVE) de municipios y comunas de todo el país.
- Envío, recepción, organización y sistematización de encuestas.
- Determinación de la muestra válida sobre la cual realizar la lectura y el análisis de datos.
- Lectura crítica de datos y redacción de informe síntesis final.
- Publicación y difusión de los resultados obtenidos.

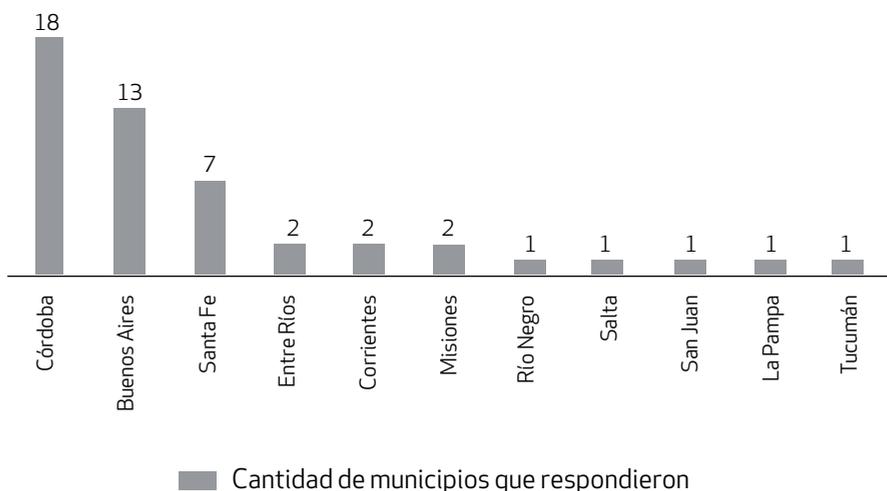
Metodológicamente se constituyó una base de datos inicial de contactos de agentes de áreas municipales/comunales encargadas de la atención de las cuestiones habitacionales en el nivel local del país. A dicha base de contactos se remitió el instrumento de relevamiento (encuesta) bajo formato de encuesta digital en línea.⁸ De los 312 contactos iniciales, la muestra empleada

⁸ Herramienta gratuita de software y cuestionarios para crear encuestas online "SurveyMonkey" <https://es.surveymonkey.com/> (página de ingreso web al programa).

para este estudio estuvo constituida por aquellas 49 encuestas que fueron respondidas de manera completa por los municipios.⁹

En cuanto a la ubicación geográfica, los municipios que conformaron la muestra pertenecen a 15 provincias de todo el país (gráfica 1), con preponderancia de los ubicados en la región centro del país (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) (gráfica 2).

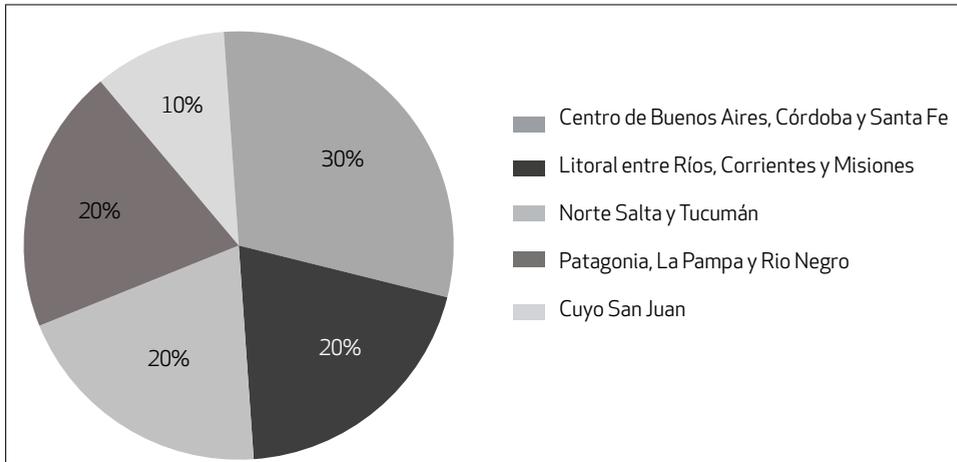
Gráfica 1. Distribución de municipios relevados por provincias



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional sobre sistemas de registro de la demanda habitacional y el desarrollo de políticas locales de hábitat, 2014.

⁹ La depuración de la muestra implicó unificación y validación de los municipios que respondieron, suprimiendo aquellos que habían ingresado a la encuesta más de una vez, complementando sus datos de caracterización faltantes mediante consultas telefónicas; unificando respuestas bajo un criterio de similitud (como por ejemplo: "discapacidad-enfermedad"; eliminando encuestas sin contenido y aquellas que se contradecían o duplicaban respuestas. Tras esta depuración, la muestra final quedó constituida por 49 encuestas para ser analizadas.

Gráfico 2. Distribución de municipios por regiones del país



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta nacional sobre sistemas de registro de la demanda habitacional y el desarrollo de políticas locales de hábitat, 2014. **NO ESTA EN BIBLIOGRAFÍA**

La Argentina cuenta actualmente con 2 456 municipios¹⁰ (INDEC, 2010), con alta disparidad de población y jerarquía.¹¹ En términos de caracterización de los municipios y dada la inexistencia de un criterio unificado de escalas poblacionales que incorpore a todas las provincias argentinas, se adoptó la siguiente clasificación. A saber:

En relación con el total del país, la muestra sobre la cual se trabajó para este estudio presenta una mayor proporción de respuestas de municipios intermedios y pequeños por sobre las otras clases. Esto se debe a que los municipios correspondientes a las clases Paraje/Comuna y Pequeños, aun siendo mayoría en el país, carecen de estructuras de referencia en materia urbano-habitacional a las cuales sea posible identificar y contactar.

¹⁰ Según INDEC 2010, Argentina cuenta con 2 456 municipios (Fuente: Redatam + SP, CEPAL/CELADE, diciembre del 2014). **Esta fuente no está en bibliografía**

¹¹ En cuanto a la definición de categorías de municipios, la opción mayoritaria es la que establece tres categorías de municipios más una forma de gobierno sin jerarquía municipal, generalmente denominada comuna o comisión de fomento, determinadas a partir de parámetros poblacionales establecidos por las cartas orgánicas de cada provincia y otras condiciones anexas como la autodeterminación o representación política.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS DE LA MUESTRA SEGÚN CLASE

TAMAÑO	HABITANTES	CANTIDAD DE MUNICIPIOS DE LA MUESTRA	PORCENTAJE
Comunas/Parajes	0 a 1.000	2	4%
Pequeño	De 1.001 a 10.000	12	25%
Mediano	De 10.001 a 100.000	25	51%
Grande	Más de 100.001	10	20%

Fuente: Elaboración propia con base en datos INDEC-Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE) y García (2000) Sistema básico de indicadores municipales.

Más allá de ello, la muestra relevada resulta significativa dado que “se verifica una paulatina concentración de todos los tipos de precariedades en los centros no metropolitanos”.¹²

Así, la crisis socio-habitacional hace sentir su mayor peso no en las grandes ciudades, sino en las intermedias, que poseen el atractivo de ser, en general, ciudades competitivas con posibilidades de inserción económica. Estas ciudades “están teniendo una influencia cada vez mayor no solamente en la sociedad sino también en la economía de los países de América Latina y, al mismo tiempo, carecen de instrumentos de gestión, mientras se producen procesos de democratización y descentralización estatal” (Herzer y Pérez, 1999).

Además, sobre la base de los últimos datos censales disponibles (INDEC, 2010) los centros urbanos que contienen más de 100 000 habitantes y las ciudades de hasta 50 000 han aumentado en número y en proporción

¹² “Si a comienzos de la década del noventa 38 por ciento de los hogares pobres latinoamericanos eran metropolitanos, hoy lo son 29 por ciento del total. Por el contrario, la pobreza urbana no metropolitana, que era antes del 62 por ciento, hoy llega a 71 por ciento del total de hogares pobres de los países en su conjunto. La tendencia parece ser entonces una agudización de la pobreza urbana en las ciudades no metropolitanas” (Mac Donald, 2004).

poblacional, pues contienen a las ciudades que experimentaron mayor crecimiento intercensal” (Gargantini, 2013: 46).

Para los análisis de este estudio, se tomaron como clases sólo las siguientes: “pequeños”, “medianos” y “grandes”, incorporando a los dos municipios de “comunidades/parajes” relevados (Sinsacate y Villa Gutiérrez) dentro de la categorización de municipios pequeños.

MÉTODO DE EVALUACIÓN

El método de evaluación propuesto consiste en la generación de un número índice a partir del análisis de los datos recabados sólo en el nivel B, denominado Índice de calidad de sistemas locales de registros de demandas habitacionales.

Los valores relevados en el nivel C sirven para la definición de un segundo índice (Índice de diversificación de políticas habitacionales), sólo utilizable posteriormente para establecer relaciones entre la calidad de los sistemas de registros de demandas en el nivel local (Nivel B) y el grado de diversificación y pertinencia de las políticas habitacionales municipales (Nivel C).

El Índice de calidad del sistema local de registro de la demanda habitacional de cada municipio se alcanza asignando valores entre 0 y 1 a cada indicador definido en el nivel B. La suma de los valores establecidos oscilará entre 0 y 41, constituyéndose en el número índice de calidad para el municipio en cuestión. De esta manera, los municipios que más se acerquen al mayor valor serán los que cuenten con mejores y más abarcativos sistemas de registro de la demanda.

La metodología de evaluación permite así constatar los aspectos de los sistemas locales de registro que necesitan ser fortalecidos.

Por su parte, la suma de los puntos que cada municipio alcance en el nivel C (Proyectos habitacionales propios) es el reflejo del Índice de diversificación de políticas habitacionales. Éste le otorga un punto a las necesidades tradicionalmente consideradas (vivienda nueva, acceso a infraestructura y equipamiento); dos puntos a las opciones que avanzan hacia abordajes más superadores (mejoramiento y ampliación de viviendas); y tres puntos a las

necesidades frecuentemente no atendidas aun cuando componen el déficit con nivel de impacto considerable (opciones restantes que figuran en el listado de la encuesta). Cuanto mayor sea el valor que se obtenga (máximo valor 19 puntos), mayor es el nivel de diversificación de políticas habitacionales en términos de diseño e implementación de acciones complementarias a la producción tradicional de viviendas.

ANÁLISIS DE LOS REGISTROS LOCALES DE DEMANDA HABITACIONAL Y SU RELACIÓN CON LOS PROYECTOS HABITACIONALES PROPIOS

Desde el marco conceptual y metodológico descrito, el estudio permitió especificar que con relación a los sistemas locales de registro de la demanda habitacional:

- La mayoría de los municipios entrevistados (71 por ciento) posee un sistema de registro de la demanda habitacional propio, siendo los municipios medianos y los pequeños, así como los ubicados en las regiones centro y litoral del país, los que destacan en cuanto a contar con ellos.
- Existe una tendencia inicial a considerar el acceso a la vivienda como mera incumbencia de la obra pública. Sin embargo, aquellos municipios que poseen sistemas locales de registro los poseen asentados predominantemente en áreas específicas vinculadas al hábitat [Direcciones de Hábitat, Tierra y Vivienda, Derechos Vulnerados o Desarrollo social (39 por ciento)]. Esto pone en evidencia que existe una relación estrecha entre el nivel de desarrollo organizacional de áreas particulares enfocadas a atender las problemáticas habitacionales de manera más integral y la naturaleza de los instrumentos o metodologías empleados. De la misma manera se puede constatar que los municipios pequeños presentan inserciones en áreas más centralizadas (Secretarías de Gobierno Municipal o de Obras y Servicios Públicos y Privados), los municipios medianos presentan inserciones más vinculadas a funciones tradicionales (Obras y Servicios Públicos y Desarrollo Social) y lo grandes encuentran asentados sus sistemas de registro en áreas particularmente enfocadas a las problemáticas habitacionales, reforzando la tendencia de inserción

organizacional arriba descrita. En el nivel regional si bien se mantiene la preeminencia de ámbitos de inserción relacionados a las Secretarías de Obras y Servicios Públicos, los municipios de la región centro y los del litoral son los que mayor desarrollo organizacional presentan en cuanto a la presencia e inserción de los sistemas de registro en áreas específicas de hábitat y vivienda.

- El 76 por ciento de los municipios relevados evidenciaron emplear registros propios, mientras que 24 por ciento restante emplean los pertenecientes a programas provinciales, siendo nula la utilización de instrumentos de registro facilitados por el nivel nacional. Por su parte, los municipios pequeños y medianos utilizan formularios propios, mientras que los grandes remiten a formularios provinciales. En términos regionales, existen notables diferencias entre las regiones dado que los municipios patagónicos declaran no utilizar formularios propios, sino eminentemente provinciales. Contrariamente a ellos, los municipios cuyanos y norteños no emplean formularios provinciales, sino sólo propios. Los de la zona centro y litoraleños utilizan mayoritariamente propios.
- En cuanto al tipo de información solicitada en los registros, se pudo constatar que los ítems vinculados a datos demográficos e identificatorios de los demandantes (nombre, cantidad de miembros, residencia, sexo), datos de ingresos formales, situación de tenencia de la vivienda preexistente, disponibilidad de terreno y su situación de tenencia resultan los que la mayoría de los municipios registran al relevar las demandas habitacionales. Mientras tanto datos vinculados al registro de demandas habitacionales específicas, al goce de otros programas sociales y al registro de capacidades (de estudio o constructivas) son generalmente omitidos por la mayoría de los municipios. Variables como la antigüedad de residencia en la localidad, infraestructura en el terreno disponible, ingresos informales y condiciones habitacionales de vivienda previa no figuran como ítems de revelamiento en los sistemas de registro. Así, los datos mayoritariamente solicitados y/o relevados resultan aquellos que se desprenden de un enfoque tradicional de la vivienda. Considerando

las clases de municipios, los municipios pequeños —y en términos regionales los de la región centro— reproducen el tipo de información solicitada especificada. En tanto que los medianos y grandes, así como los cuyanos, patagónicos, norteños y litoraleños avanzan en el registro de ítems más cualitativos.

- Específicamente en cuanto a las condiciones habitacionales preexistentes de los hogares demandantes, la información vinculada al déficit cuantitativo relevada es preponderante por sobre la cualitativa, lo cual podría estar indicando una estrecha vinculación entre el tipo de información habitacional solicitada y la escasa implementación de políticas de mejoramiento en relación con las políticas de viviendas nuevas desarrolladas. Según clases y ubicación regional de municipios hay leves diferenciaciones, pero se mantiene la tendencia mencionada. En todos los casos el hacinamiento es una de las variables considerada en su mayoría.
- Los datos relevados evidenciaron que 82 por ciento de los municipios relevados exigen documentación que avale lo declarado. Sin embargo, gran parte (57.3 por ciento de ellos) la exige al momento de registrar la demanda y el resto (42.7 por ciento) en una segunda instancia. Los municipios medianos, así como los de la zona del litoral y centro son los que se destacan en relación con solicitar fuentes probatorias al registrar la demanda.
- El 51 por ciento de los municipios considera cambios demográficos recientes, como la inclusión de demandas habitacionales de hogares unipersonales. Este tipo de incorporaciones resultan así recientes, siendo los municipios pequeños los más avanzados en este sentido. La escala poblacional, donde a menor escala mayor conocimiento y cercanía con la población, resultan factores que inciden en la apertura a considerar situaciones especiales.
- El 57 por ciento de los municipios poseen sus registros en soporte papel, lo cual estaría indicando cierto retraso y pérdida de agilidad en la actualización, sistematización y utilización multipropósito de los datos que se recaban. Los municipios grandes son los que declaran tener sus bases de datos bajo formato digital.

- El 45 por ciento de los municipios actualizan sus registros de demanda permanentemente, manifestándose que cuando se cuenta con soportes digitales mayor es el nivel de su actualización. Sin embargo, esta vinculación no se verifica en el análisis comparativo por clase de municipios, dado que los municipios pequeños y medianos poseen altos porcentajes de actualización permanente aún con soportes en papel. La escala de la demanda y el conocimiento cercano podrían ser en estos casos factores que incidan en aumentar el nivel de actualización.
- En cuanto a la sistematización, sólo 61 por ciento de los municipios encuestados poseen sistematizados sus registros. Este indicador permite visualizar que aún en formato papel existe una voluntad y capacidad técnica de sistematizar los datos que se van recogiendo. Esta tendencia no estaría vinculada así con el tipo de soporte sobre el que se realiza el registro, sino que preliminarmente estaría asociada a la escala de la demanda y el conocimiento cercano que el municipio posee sobre las situaciones deficitarias que en términos habitacionales padecen los hogares de su localidad.
- En relación con los pasos necesarios para considerar efectivizada la demanda, 33 por ciento de los municipios sólo exige la simple inscripción en el registro. El 67 por ciento restante exigen otros pasos y requerimientos, específicamente un informe socioeconómico. Este requerimiento, si bien resulta un avance en la confiabilidad de las demandas registradas, resulta reduccionista desde una noción integral de gestión local del hábitat, donde otros factores debieran considerarse a la hora de hacer efectivas las demandas. La tendencia detectada se visualiza específicamente en municipios medianos y pequeños, así como en los del litoral, norte y Cuyo.
- El 71 por ciento de los municipios encuestados poseen sus registros desarticulados con los registros de demanda de su provincia de pertenencia. En este aspecto, los municipios medianos, litoraleños y los de región centro presentan mejores niveles de articulación que los demás.
- A la hora de seleccionar beneficiarios de acciones habitacionales, los municipios encuestados declaran que los criterios que mayor incidencia

poseen hacen hincapié en el hacinamiento (de hogar en su mayoría), los recursos formales y la precariedad; antigüedad en la localidad y existencia de vivienda previa. Criterios de corte más cualitativos o vinculados a las capacidades que podrían ser indicativos de programas o proyectos más abarcativos o integrales (capacidades de la población, situación de tenencia, ingresos informales, asignación de otros planes sociales, etc.) aparecen mencionados pero en una proporción menor, marcando el énfasis de los primeros por sobre estos últimos.

- La disponibilidad de terreno y la consideración de ingresos informales resultan criterios de seguridad que el municipio prioriza dado que resultan demandantes con ciertos bienes previos capaces de aminorar los recursos locales que poner en juego. Y si bien se comparten en términos generales los criterios de selección de beneficiarios para proyectos o programas habitacionales, cada clase de municipios y región prioriza esta selección en función de sus particularidades (escasez de recursos en pequeños; atracción de población en medianos y poca disponibilidad de tierra urbana en grandes).
- En términos generales, los municipios medianos y pequeños, así como los de la región centro y del litoral de la muestra analizada parecerían estar en mejores condiciones para caracterizar las demandas existentes, y delinear en función de ello políticas habitacionales más pertinentes. Contrariamente a lo esperado, los municipios grandes —incluso cuando cuentan con estructura y recursos mayores que las demás clases—, manifiestan cierto retraso en este sentido.
- Por su parte, la utilización de formularios o sistemas de registros propios resulta un factor importante en el avance hacia registros más cualitativos, dado que facilitan una mejor y más pertinente caracterización local de las demandas existentes.
- En relación con el análisis de políticas, programas o proyectos locales de hábitat propios; es decir, aquellas líneas de acción en materia habitacional desarrolladas por los municipios independientemente de los programas

provinciales o nacionales que hayan podido ejecutarse en el ámbito local, se pudo identificar que:

- El 73 por ciento de los municipios encuestados ha desarrollado durante los últimos dos periodos electorales (8 años), acciones o proyectos habitacionales propios.
- Al respecto, los municipios pequeños y medianos destacan —proporcionalmente— en la ejecución de proyectos propios (78.6 por ciento y 76 por ciento, respectivamente) por sobre los grandes (60 por ciento). Esto podría estar indicando una falta de adecuación de las políticas provinciales y nacionales a las realidades de los municipios pequeños y medianos aun cuando resultan mayoría; una escasa llegada a ellos por razones de inadecuación y/o escaso rédito político en términos poblacionales; y por su parte una gran capacidad de autogestión de proyectos municipales no capitalizada.
- En el nivel regional los municipios de la región centro (84 por ciento), litoral (50 por ciento) y patagónica (50 por ciento) son los que mayores iniciativas propias desarrollan frente a los demás municipios del resto del país.
- En cuanto a las necesidades atendidas por los proyectos habitacionales propios ejecutados, entre los municipios encuestados se mencionaron como prioritarias las relacionadas al acceso a la tierra, a la infraestructura y a la vivienda nueva, seguidas por las iniciativas de regularización dominial, mejoramiento habitacional y acceso al equipamiento comunitario. A excepción de la vivienda nueva, la mayoría de estas líneas resultan hoy ausentes o escasamente desarrolladas en el nivel provincial o nacional, viéndose cubiertas en el nivel local en aquellos municipios con capacidad de ejecución de acciones propias.
- Los municipios pequeños mantienen esta tendencia (acceso a la tierra, a la infraestructura, a la vivienda nueva y mejoramiento habitacional), mientras que los medianos se enfocan en acciones vinculadas al acceso a la infraestructura, la regularización dominial, el acceso a la tierra, la vivienda nueva y el mejoramiento. Los municipios grandes concentran sus esfuerzos en procesos de regularización dominial, acceso a vivienda nueva y a la infraestructura.

- En cuanto a municipios por regiones, los pertenecientes a la región centro priorizan acciones que faciliten el acceso a la tierra, la infraestructura, la vivienda nueva y la regularización dominial. Las líneas de mejoramiento y/o ampliación de viviendas y el acceso al equipamiento comunitario también son atendidas. En los municipios litoraleños se priorizan acciones que faciliten accesos a la infraestructura, al equipamiento y a la vivienda nueva, secundados por aquellas vinculadas al mejoramiento y/o la ampliación de viviendas. En las demás regiones no se identifican líneas prioritarias específicas.

Ahora bien, junto con el análisis de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional y la ejecución de políticas habitacionales municipales, este estudio buscaba dar cuentas del correlato entre la calidad de los sistemas de registro de demandas en el nivel local y el grado de diversificación y pertinencia de las políticas habitacionales municipales.

En relación con la identificación de los aspectos de los sistemas locales de registro que necesitan ser fortalecidos, la encuesta permitió detectar que están vinculados con:

- La ausencia de un abordaje integrador a la hora de proceder a la selección de beneficiarios de proyectos o programas habitacionales (Indicador B.10) a fin de que se trascienda la mera consideración de los ingresos y capacidad de recuperación de los hogares demandantes.
- La escasa conexión de los registros de demanda habitacional local con los de otros niveles (Indicador B.9), particularmente los propios de la provincia de pertenencia, como indicador que evidencia el nivel de articulación intergubernamental a la hora de delinear acciones políticas.
- El tipo de información solicitada en los registros de demanda (Indicador B-3), la cual no resulta completa o integral, dado que no supera el registro de meros datos demográficos o de vivienda en términos constructivos y deficitarios. Se requiere en este aspecto avanzar hacia el relevamiento de factores sociales, económicos, culturales y político-institucionales, así como evidenciar las capacidades existentes o latentes entre los demandantes.

- El tipo de soporte sobre el cual se registra (Indicador B.6), donde la preeminencia de soportes con base en papel dificulta contar con los datos recabados de una manera dinámica, ágil y flexible, afectando incluso la actualización permanente.
- La consideración de cambios demográficos recientes (crecimiento de hogares unifamiliares, nuevas composiciones familiares, etc) (Indicador B.5).
- El nivel de actualización de los registros (Indicador B.7).
- La ausencia de registros propios de la demanda habitacional como indicador de calidad en cuanto permiten afinar la caracterización de la demanda local y delinear políticas habitacionales más pertinentes (Indicador B.1).
- La ausencia o el retraso en la solicitud de presentación de evidencias o documentación que respalde lo declarado (Indicador B.4), lo cual incide en el nivel de confiabilidad y la veracidad de los datos, evitando fraudes.
- La carencia de procesos de efectivización de la demanda que superen la mera simple inscripción en los registros permanentes¹³ o en los listados de convocatorias públicas a fin de evitar sub o sobre declaraciones y mejorar la confiabilidad de los sistemas de registro (Indicador B.8).

En términos generales, en cuanto a calidad en los sistemas de registro de la demanda habitacional (Índice B), los municipios litoraleños se encuentran en mejores condiciones que el resto de los municipios del país, seguidos por los de la región centro.

Por su parte, en cuanto a los niveles de diversificación de políticas y programas habitacionales propios (Índice C), los municipios de la región centro se encuentran mejor posicionados con respecto a la media nacional, mientras que los municipios litoraleños poseen cierto retraso en este sentido.

¹³ En la mayoría de las provincias argentinas los registros habitacionales se conocen como Registro Único y Permanente (RUyP).

CUADRO 3. COMPARACIÓN DE ÍNDICES B Y C

MUNICIPIOS	ÍNDICE B > PROMEDIO B	INDICE C - PROMEDIO INDICE C
1. Coronel Suarez	34	4.16
2. Villa Gutiérrez	34	3.16
3. Chilvicoy	33.5	3.16
4. Pehuajo	33.5	7.16
5. Viamonte	31.5	1.16
6. Apóstoles	30	5.16
7. Esperanza	30	6.16
8. Balcarce	28.5	0.16
9. Rojas	27.25	-1.84
10. Laborde	26.5	3.16
11. Río Cuarto	26.5	6.16
12. Rivadavia	24.5	5.16
13. Leandro N. Alem	24	-2.84
14. Luján	24	-6.84
15. Corral de Bustos	24	3.16
16. General Pueyrredón	24	-5.84
17. Villa María	23.5	6.16
18. Tañi Viejo	23.5	-4.84
19. Sinsacate	22.5	0.16
20. Rosario	22.25	1.16
21. Rafaela	21.75	6.16
22. Marcos Paz	21.5	0.16
23. Goya	21.5	0.16
24. Tandil	20.75	6.16

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional sobre sistemas de registro de la demanda habitacional y el desarrollo de políticas locales de hábitat, 2014.

Tomando como referencia la relación entre índices B y C este estudio ha permitido verificar que los municipios que cuentan con sistemas de registro de demanda de mayor calidad (valores de Índices B mayores al promedio de la muestra), son los que destacan en cuanto al nivel de diversificación de políticas habitacionales propias (valores de Índices C mayores al promedio de la

muestra). Así, de 24 municipios con valores en el índice B mayores a la media, sólo cinco no cumplen esta condición de poseer también valores Índices C mayores a la media.

Si bien estudios posteriores de profundización a la presente investigación podrán ahondar en otros factores institucionales y de contexto complementarios a los niveles de análisis e indicadores seleccionados, esta constatación estaría indicando que las mejoras que pudieran favorecerse en los sistemas de registro de la demanda habitacional local serían estrategias eficaces para la mejora en la diversificación y adecuación de las acciones habitacionales en los ámbitos municipales.

CONCLUSIONES

Desde una concepción integral, el problema habitacional es de incumbencia local y el municipio resulta un actor protagónico en su resolución. El estimular el paso de un modelo de gestión tradicional de las políticas habitacionales como el predominante, hacia modelos de gestión integrales y superadores en términos socio-habitacionales, supone impulsar no sólo una actividad técnica sino un proceso político. Desde este encuadre, el diagnóstico también debe comprenderse como un proceso político que vincula “la reflexión y la acción dando lugar a un proceso permanente de conocimiento, revisión, retroalimentación y recuperación de enseñanzas empíricas [...] para orientar políticas, proyectos y prácticas cualificadoras en el sentido transformativo” (Rodríguez *et al.*, 2011: 7 y 14).

La intención de avanzar hacia abordajes transformativos de los problemas habitacionales, exige la definición de políticas con mayor adecuación a los problemas y un conocimiento exhaustivo de los sujetos y grupos sociales demandantes. Tal como expresa Nirenberg “a diferencia de los modos tradicionales de concebir políticas sociales basadas en supuestos de homogeneidad de sus destinatarios y de implementación centralizada, (instrumentos metodológicos como los expuestos) facilitan el reconocimiento de necesidades y situaciones específicas y heterogéneas, así como la posibilidad de fortalecer capacidades locales de gestión y de articulación” (Nirenberg *et al.*, 2006: 204).

De esta manera, los ámbitos locales y la vivienda concebida integralmente constituyen claras oportunidades para la innovación política; para experimentar nuevos abordajes, nuevas formas de participación y nuevas relaciones entre el estado y los ciudadanos. Y resultan espacios favorables para provocar e institucionalizar cambios en los modelos de gestión de las políticas sociales hoy vigentes.

Fortalecerlos conceptual e instrumentalmente resulta una tarea y un desafío inminente.

BIBLIOGRAFÍA

BAER, L., 2011, "Política de suelo y acceso a la vivienda. Especulación inmobiliaria", *Periódico*, Suplemento Cash, 13 de noviembre de 2011, p. 12. **EL NOMBRE DEL PERIÓDICO??**

BARRETO, M. A. e I. Alcalá, 2008, "Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional Argentina. Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia", en D. Pipa, P. Peyloubet, L. de Salvo, L. *Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Desarrollo tecnológico alternativo para la producción social del hábitat*, Buenos Aires, Nobuko.

BASSO, L. (coord.), 2010, *Instrumentos para implementar proyectos de trabajo y hábitat social en el marco del desarrollo local. Diagnóstico local y políticas habitacionales en el ámbito nacional*, Córdoba-Argentina, Producción Social del Hábitat en las provincias de Córdoba y Santa Fe.

DÁVILA, D., 2013, "Tierra cada vez más cara y escasa", *Periódico La Voz del Interior*, 24 de febrero de 2013, en línea: <<http://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa>>.

FERNÁNDEZ WAGNER, R., 2006, "Interrogantes sobre la Sustentabilidad de la Política Habitacional Argentina", ponencia presentada en el I Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y Participación del Conocimiento. Córdoba, CEVE-CONICET y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba, del 29 de noviembre al 1 de diciembre del 2006.

- FERRERO, A., M. Mendizábal, D. Gargantini y C. Berretta, 2009, *Capacitación para la gestión local del hábitat. Módulos de asesoramiento, capacitación y transferencia*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- GARCÍA MELCHIONNA, H., 2000, *Sistema básico de indicadores municipales INDEC-PRINEM (Programa de información estadística y apoyo a los municipios)*, Buenos Aires, Subsecretaría de Asuntos Municipales, Plan nacional de modernización de los gobiernos locales Ministerio del Interior. Disponible en <<http://www.indec.gov.ar/proyectos/prinem/publicacion/sibim3.htm>>, consultado en marzo de 2012.
- GARGANTINI, D., 2013, *Índice de gestión socio-habitacional. Pautas operativas para monitorear la gestión socio-habitacional en municipios*, Córdoba-Argentina, EDUCC (Colección Thesys 7).
- GARGANTINI, D., M. Martiarena, V. Greppi y J. Peralta, 2014, "La vivienda: un derecho inaccesible en Córdoba capital", en D. Gargantini (comp), *Hábitat, acceso al suelo y al financiamiento. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional*, Argentina, CEVE/AVE/Facultad de Arquitectura-Universidad Católica de Córdoba/Facultad de Arquitectura-Universidad Católica de Santa Fe/MINCYT-FONCYT/Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.
- GARGANTINI, D., C. Nieves y D. Gordo, 2015, *Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014*, Argentina, Asociación Vivienda Económica-AVE/Centro Experimental de la Vivienda Económica/Ciudad Autónoma de Buenos Aires/Ministerio del Interior y Transporte de la Nación/Secretaría de Asuntos Municipales.
- GRAGLIA, E., 2004, "Diseño y gestión de políticas públicas: hacia un modelo relacional", *Serie PROFIM*, vol. 1. Córdoba-Argentina, Universidad Católica de Córdoba.
- HABITAR ARGENTINA, 2013, *Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) y Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH)*, en línea: <https://docs.google.com/>

viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXxb3JuYWRRh-c2hhYml0YXR8Z3g6N2FmYWZiOWY1MWE2MWUz, consultado el 11 de febrero de 2014.

HERZER, H. y P. Pérez, 1999, "La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina", en Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda-Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata.

INDEC-CENSO Nacional de Población y Vivienda 2010, Buenos Aires, INDEC.

JONES, C., 1984, *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth.

MAC DONALD, J., 2004, *Pobreza y Precariedad del Hábitat en Ciudades de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos/Naciones Unidas-CEPAL (Series Manuales, 38).

MENY, I. y J. Thoenig, 1992, *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

NIRENBERG, O., J. Brawerman y V. Ruiz, 2006, *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*, Buenos Aires, Paidós.

RODRÍGUEZ, M., A. Taborda, M. Eula, M. Camisasso y A. Guglielmelli White, 2011, *La evaluación de las políticas habitacionales. Significados y estados del arte. Cuadernos de trabajo*, Córdoba-Argentina, Escuela de Trabajo Social- Universidad Nacional de Córdoba (Serie Investigación, 1).

SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES, 2000, *Plan nacional de modernización de los gobiernos locales*, Buenos Aires, Ministerio del Interior/ Secretaría de Provincias/ Subsecretaría de Asuntos Municipales, en línea: <http://www.indec.gov.ar/proyectos /prinem/publicacion/sibim1.htm>, consultado en junio de 2009.

