

Estudio para la construcción
de indicadores de resultado
que cuantifiquen la eficiencia
de la inversión pública
mediante el recurso FONAVI
en la política de vivienda.

**MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION
SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA
SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA
DIRECCION NACIONAL DE INVERSION PÚBLICA**

**UNIDAD DE PREINVERSIÓN (UNPRE)
PROGRAMA MULTISECTORIAL DE PREINVERSIÓN II
PRÉSTAMO BID 925 OC-AR**

ESTUDIO IEG-65

**“ESTUDIO PARA LA CONSTRUCCION DE INDICADORES DE RESULTADO
QUE CUANTIFIQUEN LA EFICIENCIA DE LA INVERSION PUBLICA
MEDIANTE EL RECURSO FONAVI EN LA POLITICA DE VIVIENDA”**

TERMINOS DE REFERENCIA

INFORME FINAL CONSOLIDADO

**FECHA CONTRACTUAL DE INICIACIÓN DE LOS TRABAJOS-27/10/07
FECHA CONTRACTUAL DE ENTREGA DEL INFORME FINAL -27/07/07
FECHA CONTRACTUAL DE ENTREGA DEL INFORME FINAL CON PRÓRROGA-27/12/07**

Consultor Coordinador: Arq. Francisco Enrique Gigliotti

Sr. Director de Inversión Pública (A/C): Lic. Manuel Weich

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

- **EQUIPO DE TRABAJO**
- **INTRODUCCION**
- **INVERSIÓN PÚBLICA: FONAVI.**
- **CONSTRUCCION DE UN POSIBLE INDICADOR DE EFICIENCIA.**
- **PROYECCIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL. VOLUMEN DE LA MASA DE RECURSO DE LOS CUALES SE DEBE DISPONER.**
- **PONDERACIÓN DE VARIABLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CALIDAD DE LA VIVIENDA Y SU ENTORNO.**
- **RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA INVERSION PUBLICA EN MATERIAS DE CONSTRUCCIO DE VIVIENDA Y CIUDAD.**
 1. **Acerca de la medición habitacional, físico, y territorial.**
 2. **Acerca de la transformación de los organismos ejecutores.**
 3. **Acerca de la revisión del recupero y sus alcances.**
 4. **Acerca de la constitución del recurso FONAVI.**
 5. **Acerca de la necesidad de evolución de la capacidad instalada.**

EQUIPO DE TRABAJO

CONSULTOR COORDINADOR

Arq. FRANCISCO ENRIQUE GIGLIOTTI

CONSULTOR

Arq. MIGUEL ANGEL LICO

CONSULTOR

Arq. JORGE GUSTAVO RODRIGO

CONSULTOR

Lic. FERNANDO JAVIER BONZANGUE

CONSULTOR

Lic. JUAN PEDRO LUZURIGA

CONSULTOR

Lic. MARIA DE LAS MERCEDES D'ALESSANDRO

INTRODUCCION

El estudio se realizó en un contexto donde el Fondo Nacional de la Vivienda representaba el 20% de la Presupuesto Nacional en materia de Obra Pública, y era la única masa de recursos destinada a la construcción de viviendas para aquellos sectores ubicados en el 1º y 2º quintil de ingresos.

El porcentaje hoy es apenas superior, de la media histórica, y devaluación mediante el actual Gobierno formuló “El Plan Federal para la Construcción de Viviendas”, con recursos provenientes del presupuesto nacional, situación que no registraba antecedentes desde 1972.

La búsqueda se orientó a encontrar la intersección entre los medidores sociales, vinculados a la vivienda y la inversión para la construcción de viviendas realizada por el estado nacional.

A priori la experiencia nos mostraba la existencia de dos compartimentos estancos con lógicas propias y sin vinculación alguna.

Podemos afirmar que en la Argentina del año 2000 contábamos con un país sobre-diagnosticado, pero no contábamos con instrumentos que validen o corrijan la inversión en materia de construcción de viviendas, ni indicadores sociales que permitan diseñar una política focalizada en ese sentido.

Observamos un periodo de 20 años para así incluir los censos de 1980,1991, 2001, y poder sostener como la asignación de recursos y su inversión, se mantuvo ajena a todo de indicador.

En el mismo lapso de tiempo seguimos la conducta de indicadores, que solo reflejaban carencias, y a su vez no contaban con información que permita evaluar el desempeño de la inversión.

En este contexto que podemos definir como, histórico y recurrente, la constante que se verificaba era, “cualquier política que se formule es susceptible de ser

implementada”, la realidad mostró la inexistencia de mecanismos de validación que permitan corregirla, y ampliarla. Esto resulta válido para las mediciones sociales como para la inversión en materia de vivienda y hábitat.

Con la calidad y cantidad de información existente, nos dedicamos a construir un escenario donde proponemos la discusión de los tipos de abordajes a realizar para las futuras mediciones sociales ahora en materia de territorio y vivienda, ante la inminencia del próximo censo, “el del Bicentenario”.

Hemos estado ante una carrera despareja, donde la estrategia de superación del déficit, posee la táctica de la creación de una masa de recursos cuyo volumen se genera con elementos ajenos y aleatorios al desarrollo del sector, por lo tanto proponemos elementos para la discusión que aborde una táctica de “**déficit cero**” como política de estado.

El objetivo final trata de plantear un debate que permita acompañar los nuevos paradigmas en materia de hábitat, acompañando con instancias de relevamiento para la lectura del territorio y verificación de los indicadores sociales, y abrir una discusión para la constitución, origen, y cantidad de recursos.

El objetivo final trata de plantear el debate que permita acompañar los nuevos paradigmas en materia de hábitat, acompañando el nuevo debate con instancias de relevamiento y verificación de la realidad y verificación de los indicadores sociales, y abrir una discusión en materia de constitución, de origen, y de cantidad de recursos.

INVERSIÓN PÚBLICA: FONAVI.

El presente estudio abarca el período 1980-2001, muestra el cumplimiento de la legislación en materia de política para la construcción de viviendas, el accionar del fondo y los indicadores económicos y sociales en los cual se desarrolla el mismo.

Desde la órbita social hemos revisado la metodología actual para relevar la situación del déficit de viviendas en nuestro país (EPH y Censos Nacionales) y aquellos datos que en función de la metodología utilizada se estiman, para obtener una síntesis que nos permita dilucidar los resultados que arroja el comportamiento del FONAVI.

Hemos encontrado que muchas de las variables relevantes para plantear un diagnóstico de la situación son inadecuadas, o bien la información que se provee es insuficiente. A partir de estas consideraciones que se han expuesto a lo largo de los informes anteriores, se hace necesario redefinir algunas metodologías para poder captar el problema de la superación del déficit de vivienda no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo, esto es, entender que la vivienda no es simplemente una habitación, sino que es el seno de una vida familiar, social, laboral y cultural que, por lo tanto, debe contar con la infraestructura (tendido de redes de agua, electricidad, acceso al transporte, espacios públicos, etc.) que posibilite acceder a sus habitantes a una mejor calidad de vida y una inserción social con la sustentabilidad que la acción implica.

Entender que la inversión pública para la construcción de viviendas (así como una mejor educación y salud) tienen efectos positivos sobre el bienestar general, no sólo mejora o logra una condición de vida adecuada, sino que además genera empleo, inversión y a su vez consumo de bienes y servicios, como un efecto multiplicador.

Desde el punto de vista de la información económica, si bien encontramos series de datos más largas que permiten obtener una fotografía

del estado de la situación, muchas veces hay inconvenientes de homogeneidad, de completitud, o bien de construcción de las variables. Todas estas cuestiones se especifican mas adelante. A partir del análisis de las estructuras de financiamiento, los créditos otorgados, los presupuestos, su ejecución, y el comportamiento de la economía en su conjunto, hemos arribado a las siguientes conclusiones:

- la composición del fondo mejora cuando se modifican los impuestos que lo conforman;
- la federalización del fondo muestra un efecto positivo en su actividad;
- la ejecución presupuestaria no siempre coincide con el presupuesto asignado, siendo más grandes las diferencias en períodos de crisis;
- el fondo muestra un comportamiento pro-cíclico.

Se destaca con especial atención sobre este último punto que el objetivo del fondo es aportar solución a un problema que se agrava cuando la economía empeora. Es en esos momentos cuando el FONAVI muestra mayores síntomas de ineficiencia, perdiendo volumen la masa de recursos.

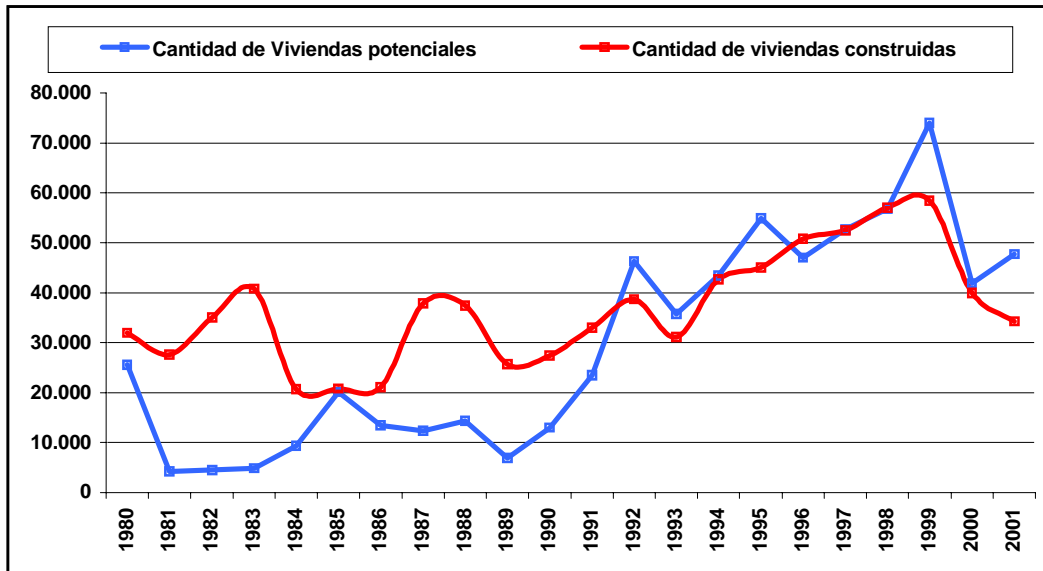
CONSTRUCCION DE UN POSIBLE INDICADOR DE EFICIENCIA

Hemos intentado construir un indicador de eficiencia de la inversión pública a partir del recurso FONAVI en vivienda, en dicho indicador se ha estimado:

1. Las transferencias de recursos realizadas y la cantidad de viviendas construidas.

2. La cantidad de recursos que debieron transferirse e integrar el fondo según la legislación vigente y la cantidad potencial de viviendas que se hubiesen podido construir.

Gráfico 1.



El gráfico 1 nos muestra dos etapas el primer periodo 1980-1993, muestra que se construyeron más viviendas en relación al valor promedio de la misma en el período, en este periodo este periodo faltó determinar un componente de correspondiente a una alícuota del IVA, del que no se hallaron registros, los que nos hubiera dado un cantidad mayor de recursos que debieran haber integrado el FONAVI, y como consecuencia la cantidad potencial de viviendas para su construcción, hubiera sido un número mayor.

El mismo gráfico para la segunda etapa nos muestra que la cantidad potencial de viviendas a construirse hubiera sido mayor de haberse transferido los recursos conforme a la legislación vigente.

Cuadro 1

Año	FONAVI integración efectiva y transferida	Cantidad de viviendas construidas	Precio Promedio de la vivienda	FONAVI lo que debía integrarse	Cantidad de Viviendas potenciales	Diferencia entre potencial y construidas
1980	758.548.000	31.870	23.801	610.320.000	25.642	-6.228
1981	598.073.000	27.647	21.632	91.670.000	4.238	-23.409
1982	260.025.000	35.023	7.424	33.737.000	4.544	-30.479
1983	300.949.000	40.743	7.387	35.474.000	4.803	-35.940
1984	314.214.000	20.688	15.188	141.205.000	9.297	-11.391
1985	215.607.000	20.759	10.386	208.750.000	20.099	-660
1986	351.498.000	21.033	16.712	224.424.000	13.429	-7.604
1987	588.856.000	37.840	15.562	192.496.000	12.370	-25.470
1988	471.073.000	37.436	12.583	181.126.000	14.394	-23.042
1989	348.767.000	25.720	13.560	94.339.000	6.957	-18.763
1990	595.176.000	27.424	21.703	280.205.000	12.911	-14.513
1991	633.702.000	32.988	19.210	450.527.000	23.453	-9.535
1992	552.122.000	38.654	14.284	660.483.000	46.240	7.586
1993	753.609.000	31.136	24.204	865.554.000	35.761	4.625
1994	883.263.000	42.685	20.693	900.000.000	43.494	809
1995	738.281.000	45.039	16.392	900.000.000	54.905	9.866
1996	973.807.000	50.778	19.178	900.000.000	46.929	-3.849
1997	896.741.000	52.515	17.076	900.000.000	52.706	191
1998	902.725.000	57.009	15.835	900.000.000	56.837	-172
1999	710.315.000	58.414	12.160	900.000.000	74.013	15.599
2000	859.081.000	39.934	21.513	900.000.000	41.836	1.902
2001	645.551.000	34.181	18.886	900.000.000	47.654	13.473
		809.516			652.511	-157.005

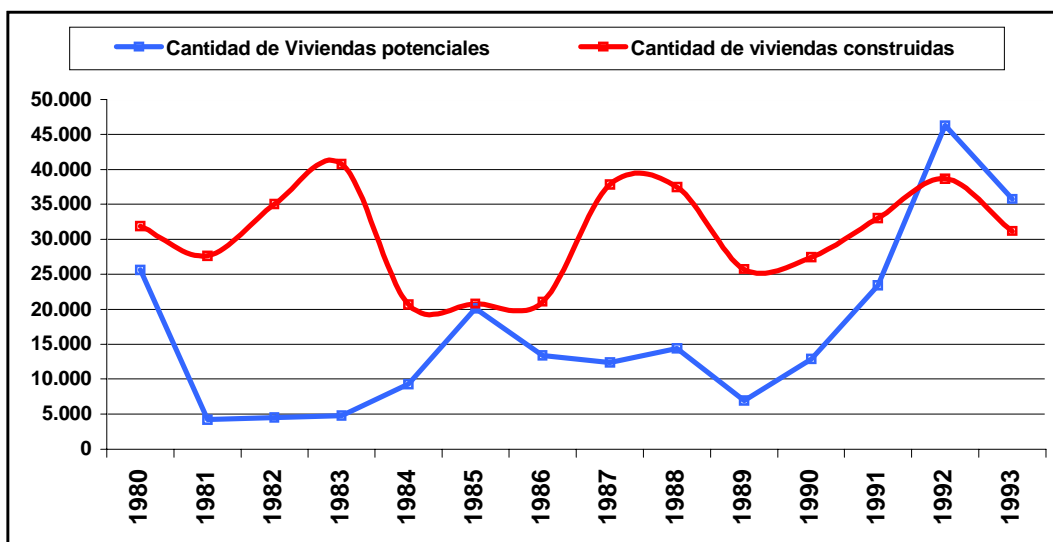
Si tomamos la información del gráfico 1 y el cuadro 1 podríamos suponer que se realizaron un 24,06% más viviendas de lo previsto, ya que se construyeron en la totalidad del periodo 809.516 unidades, con los recursos transferidos, un periodo 38.548 viviendas promedio.

Si recordamos que no se encuentran registro de lo que debió ser transferido por alícuotas correspondientes a recaudación del IVA. Como mencionamos anteriormente la maza de recursos para este cálculo contiene una merma que

expresa su debilidad. El número potencial de 652.511 unidades no resulta consistente.

Para una mayor aproximación a un primer indicador vemos lo que muestran por separado los dos periodos.

Gráfico 2

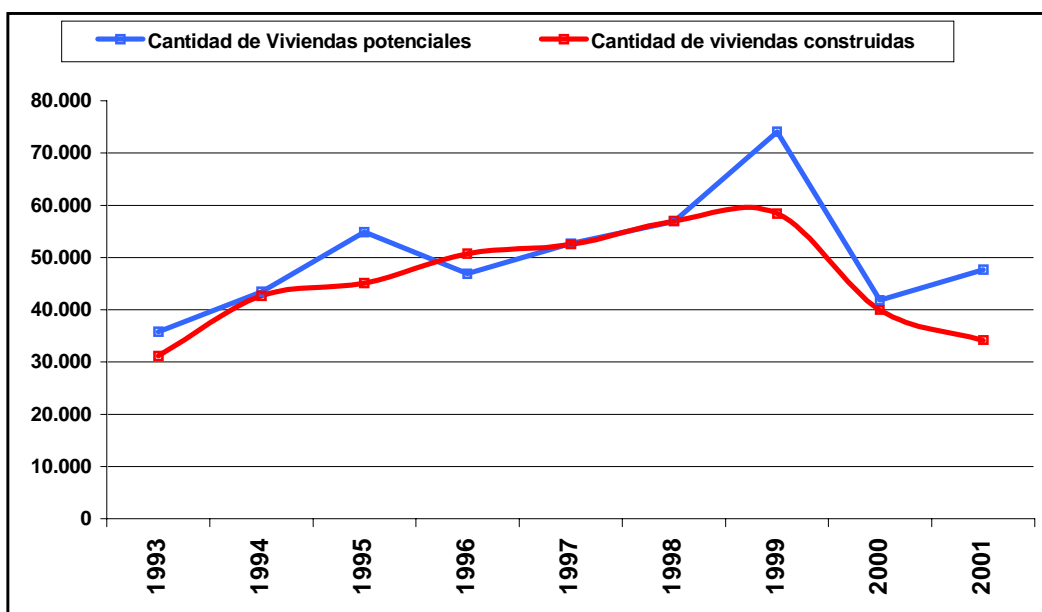


Cuadro 2

Año	FONAVI integración efectiva y transferida	Cantidad de viviendas construidas	Precio Promedio de la vivienda	FONAVI lo que debía integrarse	Cantidad de Viviendas potenciales	Diferencia entre potencial y construidas
1980	758.548.000	31.870	23.801	610.320.000	25.642	-6.228
1981	598.073.000	27.647	21.632	91.670.000	4.238	-23.409
1982	260.025.000	35.023	7.424	33.737.000	4.544	-30.479
1983	300.949.000	40.743	7.387	35.474.000	4.803	-35.940
1984	314.214.000	20.688	15.188	141.205.000	9.297	-11.391
1985	215.607.000	20.759	10.386	208.750.000	20.099	-660
1986	351.498.000	21.033	16.712	224.424.000	13.429	-7.604
1987	588.856.000	37.840	15.562	192.496.000	12.370	-25.470
1988	471.073.000	37.436	12.583	181.126.000	14.394	-23.042
1989	348.767.000	25.720	13.560	94.339.000	6.957	-18.763
1990	595.176.000	27.424	21.703	280.205.000	12.911	-14.513
1991	633.702.000	32.988	19.210	450.527.000	23.453	-9.535
1992	552.122.000	38.654	14.284	660.483.000	46.240	7.586
1993	753.609.000	31.136	24.204	865.554.000	35.761	4.625
		428.961			234.137	-194.824

Por lo expresado en lo expresado en el gráfico 2 y el cuadro 2 concluiríamos que se construyeron un 194% mas de viviendas lo cual resulta, dato que resulta poco sólido, el valor vivienda resulta del cociente entre la totalidad transferida de recursos y el total de viviendas eso nos indica un valor promedio de la misma. Podríamos construir un supuesto sobre el aporte de la alícuota del IVA, pero nunca podría sostener si la cantidad de recursos de esa alícuota resultaría el 100% del monto que correspondía integrar.

Gráfico 3



Cuadro 3

Año	FONAVI integración efectiva y transferida	Cantidad de viviendas construidas	Precio Promedio de la vivienda	FONAVI lo que debía integrarse	Cantidad de viviendas potenciales	Diferencia entre potencial y construidas
1994	883.263.000	42.685	20.693	900.000.000	43.494	809
1995	738.281.000	45.039	16.392	900.000.000	54.905	9.866
1996	973.807.000	50.778	19.178	900.000.000	46.929	-3.849
1997	896.741.000	52.515	17.076	900.000.000	52.706	191
1998	902.725.000	57.009	15.835	900.000.000	56.837	-172
1999	710.315.000	58.414	12.160	900.000.000	74.013	15.599
2000	859.081.000	39.934	21.513	900.000.000	41.836	1.902
2001	645.551.000	34.181	18.886	900.000.000	47.654	13.473
		380.555			418.374	37.819

En el gráfico 3 y el cuadro 3 podemos con mayor solidez abordar el desvío producido, surge de los mismos que de haberse cumplido con la legislación vigente el porcentaje de viviendas hubiera sido superior en un 37.81%. Con un promedio de 47.569 viviendas al año, en éste periodo.

Si suponemos que la conclusión derivada del gráfico 2 y del cuadro 2, la eficiencia del recurso resultó de un 100% y no menor que sería la incógnita pendiente, debemos asumir que en la segunda etapa, las diferencias nos han dado un total de 37,81%, esto supone que se ha construido 4.727 viviendas menos por año de lo que debería haberse realizado con el presupuesto total.

La eficiencia del fondo osciló mostrando una pérdida en el volumen de producción, que con la crisis del 2001 podemos afirmar su incremento hasta la reversión del ciclo económico del 2003 en adelante.

Este supuesto permite establecer que en un periodo de 20 años el FONAVI tuvo una producción deficitaria, conforme a lo previsto, legislado y actuado. Por lo tanto cabe preguntarse acerca de la utilidad de esta inferencia.

Como afirmáramos en la introducción el conjunto de variables que culminó con lo antes expuesto no se encuentra interceptado por ningún indicador social existente.

Pero aquello que trasciende el problema de la ineficiencia de la actividad financiera del FONAVI, es la **insuficiencia** en el monto mínimo establecido por las diferentes leyes alcanzando un monto de 900 millones de dólares anuales al año 2001, cuya cifra resulta discrecional.

La información surgida en el “Diagnóstico de la situación habitacional urbana” (2001) realizado por la Dirección Nacional de Políticas habitacionales

de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. La muestra fue tomada por el 84% de la población, no da cuenta de lo siguiente:

Cuadro 4.- Hogares según situación habitacional 2001.

Situación	Hogares	%
Total Nacional.	8.958.122	100
Hogares y población que padece situaciones deficitarias.	1.770.376	20
Hogares y población que ocupa viviendas precarias irrecuperables	267.978	3
Hogares y población que ocupa viviendas precarias recuperables	679.730	8
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	589.014	7
Hogares y población que padecen hacinamiento de hogar (más de un hogar por vivienda)	233.654	3
Hogares no deficitarios	7.187.746	80

Si consideramos que, como muestra el Cuadro 4, en aquellos casos que el censo muestra como falta de vivienda, el déficit cuantitativo ascendería a 2.272.008 hogares, es claro que el promedio de viviendas y soluciones habitacionales construidas por el FONAVI resulta insuficiente como un instrumento de política que apunta a superar el déficit de viviendas. El pico máximo de viviendas construidas por el FONAVI – año 1999 – muestra apenas 58.414 viviendas, y 10.055 soluciones habitacionales, lo que corresponde a un 2,1% aproximado de las necesidades reales de la población.

Lo que se enfatiza con estos datos es que no se puede afirmar la ineficiencia del recurso, sino cuanto resulta **insuficiente**.

PROYECCIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL. VOLUMEN DE LA MASA DE RECURSO DE LOS CUALES SE DEBE DISPONER.

Si en vez de evaluar la eficiencia de la inversión actual, buscamos ver cuál es la necesidad real de financiamiento para tener una política de “**déficit cero**” en materia de vivienda, entonces deberíamos plantear la situación al revés.

Para abordar este problema debemos proyectar un supuesto de la situación a futuro. En el Cuadro 5 encontramos los valores proyectados para 2008:

Al solo efecto de una comprobación matemática establecemos un procedimiento posible:

1. Consideramos un crecimiento vegetativo de manera estimativa de la población entre los años 2001 y 2008 del 9,7 por mil anual (Fuente: INDEC, procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada de: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970, 1980 y 1991; INDEC, "Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad)
2. Para el cálculo de los hogares consideramos una constitución de un hogar cada cuatro personas, y una vivienda para cada hogar.
3. El déficit habitacional se ha tomado, el valor constante de crecimiento de un 20% que resulta la media de crecimiento del periodo según el INDEC.
4. a **\$ 33.909,42** como valor promedio de la vivienda entre el periodo 2001-2007, según publicación de noviembre del 2007 página 77 del Consejo Nacional de la Vivienda y a valor constante INDEC nivel general entre el periodo 1981-1991. y actualizando por INDEC nivel general de diciembre de 2007, los promedios obtenidos al 2005.
4. b **\$ 58.000,00** valor vivienda Plan Federal II para la construcción de Viviendas, actualizado por INDEC nivel general a diciembre 2007 promedio **\$ 89.626,35** (se opta por este precio que resulta el mas cercano a los valores actuales)
5. Presupuesto para la construcción de la totalidad de las viviendas, surge del producto de los ítems 3 y 4,
6. El PBI en pesos corrientes al año 2007, según INDEC
7. Representación del monto total en un solo PBI, resulta del cociente de los ítems 5 y 6.

Cuadro 5.-Estimación de la inversión necesaria para alcanzar “déficit cero”

	2008
Población al 2008	39.745.613
Hogares al 2008	9.936.403
Deficiencia habitacional al 2001	2.272.008
Inversión por Vivienda (en \$ corrientes)	89.626,35
Presupuesto Necesario (en viviendas y soluciones habitacionales)	203.631.784.210,80
PBI en \$ corrientes	930.506.075.200,00
Presupuesto en Soluciones Habitacionales / PBI	21,88%

Fuente: Elaboración propia en base a diversas fuentes

Es importante considerar que hemos simplificado los supuestos necesarios para brindar una información sencilla de leer y que apunte al planteo fundamental de insuficiencia del recurso.

Hemos considerado un supuesto que no se produjo un aumento del déficit habitacional por crecimiento vegetativo, entre el 2001-2007, y tomamos como base el déficit habitacional de carácter estructural.

Se podría llegar a un número más exacto si hubiésemos podido acceder a una mayor apertura de los datos y buscando mayor precisión en las estimaciones, los números presentados muestran el escenario de la capacidad y alcance del recurso FONAVI para dar una solución a la superación del déficit en materia de vivienda.

La evolución de la participación del FONAVI sobre el PBI a lo largo del período 1981-2001 no sobrepasa el 0,8% del mismo, el año de mayor participación es 1987 y, el promedio del periodo es del 0,4%.

Con el objetivo de obtener un “**déficit cero**” la inversión pública en materia de construcción de viviendas, que exhibe el cuadro 5 con la proyección del modelo teórico previamente desarrollado, se debería invertir el equivalente a **203.631.784.210,80** pesos corrientes, casi el **22% del PBI**, es decir unas **50 veces más** la participación histórica del fondo en un año, para tomar magnitud del monto necesario sería equivalente a casi **4,5** veces el PBI anual.

Para el mencionado objetivo es necesario planificar la variable tiempo, al ritmo de los aumentos de población, de déficit, y de precios, como horizonte primario.

Cuadro 6.- Estimación del crecimiento del déficit de viviendas por crecimiento de la población

Promedio crecimiento de la población 1980-2001	431.557
Potencial cantidad de Hogares	107.889
Promedio de viviendas y soluciones habitacionales 1994-2001	47.569
Potenciales Hogares con falta de vivienda (supuesto del 20%)	21.578

Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en el Cuadro 6, si consideramos los datos de INDEC acerca del crecimiento de la población durante el período de análisis, encontramos un crecimiento promedio en 107.889 hogares.

Si este número lo relacionamos con la cantidad de viviendas anuales realizadas por el FONAVI en el período 1994/2001 alcanza 47.569 en promedio, se llega a manifestar que la actividad del fondo cubre las necesidades del crecimiento vegetativo de la población y casi el 50% de la producción de viviendas, se dirige a mitigar el déficit estructural, representado el **1,15** aproximadamente del mismo.

En este marco es interesante apreciar que si el FONAVI contará con recursos suficientes para aumentar su producción de viviendas y soluciones habitacionales de tal modo de convertir en una tasa positiva el déficit, mas una ecuación determinada y planificada que en un plazo establecido, tienda a mitigar el déficit total, obtendríamos, que las necesidades presupuestarias estimadas irían en disminución, ya que la vivienda construida es un bien no perecedero que genera un stock, el cual continuaría en aumento con un ritmo constante

La conclusión que podemos sostener y debemos anteponer es el carácter insuficiente del fondo, por sobre su condición de eficiencia.

Cuadro 7

PBI y FONAVI (en dólares corrientes).

Año	PBI (en miles de millones)	FONAVI (en millones)	FONAVI / PBI
1980	190.660,98	758,55	0,4%
1981	112.340,54	598,07	0,5%
1982	55.485,28	260,02	0,5%
1983	63.919,06	300,95	0,5%
1984	74.615,81	314,21	0,4%
1985	67.654,69	215,61	0,3%
1986	84.493,67	351,50	0,4%
1987	74.778,70	588,86	0,8%
1988	90.833,65	471,07	0,5%
1989	54.456,85	348,77	0,6%
1990	123.273,55	595,18	0,5%
1991	168.066,34	633,70	0,4%
1992	210.182,76	552,12	0,3%
1993	236.729,87	753,61	0,3%
1994	257.661,11	883,26	0,3%
1995	257.978,14	738,28	0,3%
1996	272.298,92	973,81	0,4%
1997	293.445,77	896,74	0,3%
1998	298.976,07	902,73	0,3%
1999	283.494,80	710,31	0,3%
2000	284.462,51	859,08	0,3%
2001	267.019,58	645,55	0,2%

Lo concluido impone la construcción de un supuesto que contemple la planificación de la inversión en materia de vivienda que contribuya a la superación del déficit conforme a los nuevos paradigmas en materia de relevamiento de demanda.

Si concensuamos una metodología para estimar el monto de inversión cual resulta una cifra como la estimada en \$ 203.631.784.210,80 pesos corrientes, deberíamos efectuar un conjuntos de acciones que contemplen:

- el crecimiento de la inversión pública proyectada en materia de vivienda y ciudad debería alcanzar un mayor porcentaje del PBI anual; de manera sostenida durante un periodo de años para luego disminuir, y acompañar el crecimiento del déficit vegetativo.
- acompañar este proceso con el crecimiento de la capacidad instalada del sector de la construcción; previo relevamiento de la misma.
- impulsar la creación de instrumentos de fomento para la capacitación de los recursos humanos (mano de obra) con la innovación tecnológica necesaria; y la recuperación de tradiciones constructivas, culturales y regionales.
- fomentar el diseño de instrumentos que aumenten la producción de insumos para la construcción de vivienda y ciudad, al ritmo del crecimiento de la inversión sin que éste desate un proceso inflacionario, por ejemplo asistiendo con un seguro de demanda;
- impulsar el aumento de la cantidad de empresas que participen en este proceso de crecimiento de la capacidad instalada del sector;
- diseñar el fortalecimiento de los organismos públicos y de la legislación necesaria para la aplicación de los recursos destinados a este fin.

Una vez definido este conjunto de acciones primarias y asumidas como políticas de estado se puede suponer que superaremos la ecuación “**suficiente | insuficiente**”, para adentrarnos en un escenario de **calidad de la inversión**, contemplando la aptitud de la vivienda, su entorno y su ciudad, lo que permitirá medir la **eficiencia** de la misma.

PONDERACIÓN DE VARIABLES PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CALIDAD DE LA VIVIENDA Y SU ENTORNO.

En todos los trabajos de campo realizados como parte de las acciones políticas destinadas a intervenir en la construcción de viviendas o mejoras de viviendas, cuyo principal objetivo es la superación del déficit cuantitativo y

cualitativo, se operó con variables universales que abarcan la diversidad de la geografía argentina.

La construcción histórica de este universo mediante censos y encuestas muestra hoy profunda debilidad al momento de focalizar las acciones de las políticas públicas en materia de vivienda y ciudad.

La principal verificación se expresa en la presentación de indicadores homogéneos que corresponden a zonas de nuestro país, con climas, geografías y configuraciones físicas de pobreza urbana y territorial que resultan opuestas.

Estas expresiones de realidades regionales no se plasman de manera separada, por lo tanto la inversión en materia de política habitacional no se focaliza, sino que pierde capacidad de impacto.

Esta pérdida de impacto lleva a ponderaciones donde la inversión resulta ajustada en algunos casos e insuficiente en otros. Observada de diversos parámetros, nunca resulta holgada.

Por todo lo desarrollado se pueden expresar las siguientes conclusiones:

- resulta imposible la construcción de series continuas de indicadores entre los censos de los años 1980,1991, y 2001;
- no se reservó en ninguno de los períodos elementos que permitan expresar la diversidad regional, con sus diferentes configuraciones físico-territoriales y climatológicas;
- las encuestas de carácter sincrónico y diacrónico, tuvieron como eje los componentes socioeconómicos. Obviamente su función no era la de relevar otros componentes.

A partir del estudio de variables observadas respecto de los elementos de información pública, el mismo resulta insuficiente e inconsistente para la verificación de la reducción de la pobreza habitacional, habida cuenta de la

inversión realizada por el recurso FONAVI en el período objeto de la presente investigación.

Para la realización de la ponderación de las variables que resultan necesarias relevar, se propone un modelo de fichas censales o de relevamiento, para un censo que permita mensurar vivienda y ciudad de manera independiente y exclusiva.

La condición de fichas censales, de encuestas, o de relevamiento, que contemplen las realidades regionales ha quedado fuera de alcance en virtud que resulta necesario consensos previos con actores y autoridades, regionales y nacionales, donde esta situación no conoce de antecedentes previos.

Cabe destacar que los censos, encuestas y mediciones que se realizan habitualmente, dan elementos ciertos y precisos para el abordaje de políticas públicas en otros ámbitos, pero resulta imperioso comenzar con la tarea de plantear una forma superadora para la realizar la lectura del territorio nacional conforme a sus ciudades y a sus regiones, teniendo presente que el censo 2010 será el primer escenario para el que deberíamos estar preparados.

Por lo expuesto resulta necesario construir un antecedente como primera propuesta de indicadores por región y para esta tarea resulta imperioso el trabajo conjunto de todas las jurisdicciones del país agrupadas en ese sentido. Esto daría uno de los primeros basamentos para diagnósticos certeros e inversiones precisas en materia de vivienda, espacio público y ciudad.

El proceso de consenso antes citado no anula la obtención de indicadores globales a nivel país, sino que lo subordina al resultado que otorgan el conjunto de las regiones.

Será en ese momento, y no antes, cuando con precisión podamos establecer el impacto de la inversión pública en materia de vivienda, completando una ecuación que pueda medir validar la política en materia de vivienda y ciudad bajo los parámetros de **eficiencia e ineficiencia**.

RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA INVERSION PUBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA Y CIUDAD.

La realización del estudio para la construcción de indicadores de resultado que cuantifiquen la eficiencia de la inversión pública mediante el recurso FONAVI en la política de vivienda, carece de conclusiones certeras habida cuenta que no se cuentan con parámetros que combinen indicadores sociales en materia de ciudad y recursos públicos con destino específico.

El período de estudio se fijó entre los años 1980 y 2001, ya que estos interregnos nos permitían contar con tres censos efectuados y procesados en el escenario de esta observación.

1. Acerca de la medición habitacional, físico, y territorial.

A priori se puede afirmar que los consensos establecidos en las mediciones referidas a la pobreza en materia del déficit habitacional, del déficit de viviendas y la inversión pública en cuanto a soluciones habitacionales y espacio público, no han sido entrelazados, ya que no se ha detectado el registro de antecedentes previos.

Podría afirmarse todo lo contrario respecto a que ambos campos de acción donde estas políticas públicas se han desarrollado funcionaron como compartimentos estancos sin ninguna interrelación.

Ello llevó, en primer lugar, a imposibilitar la focalización de la inversión, ya que el nivel general de la información de los censos normalmente no ha sido desagregado en tiempo y forma.

En segundo lugar, el arrastre de usos y costumbres en la ejecución de del FONAVI, dio como resultado una práctica de políticas de ofertas de viviendas sin relevar la demanda y, por lo tanto, impidió tener ordenadas las prioridades del sector.

Se puede afirmar que por falta de relevamiento y organización de la demanda el FONAVI fue aplicado a sectores cuya calificación socioeconómica, no se encontraba en el segmento social donde se detectaba el mayor grado de pobreza crítica.

Por lo tanto aquí abrimos varios caminos que permiten dar un salto cualitativo en la lectura en materia de política habitacional.

Las experiencias de organización de la demanda comenzaron en los 90 en el contexto de la regularización de las tierras fiscales que se constituyeron como elementos adicionales a las políticas de los Institutos Provinciales de Vivienda.

Los Censos de Población y Vivienda continuaron su labor de manera ajena a toda realidad físico territorial, privilegiando los indicadores socioeconómicos por sobre las condiciones de vida.

Al mismo tiempo, la Encuesta Permanente de Hogares contuvo tres indicadores (hacinamiento por lote, hacinamiento por cuarto y propiedad del inmueble) que resultaron insuficientes para la planificación de las políticas en materia de ordenamiento territorial.

La universalidad del diseño de la medición arrojó iguales indicadores sobre situaciones regionales diversas, lo que plantea la debilidad del indicador e impide ponderar con precisión la actuación en el territorio y su cuantificación en términos de aplicación de recursos.

Acudimos de manera sistemática a debates sobre tipologías constructivas de viviendas que contemplen realidades regionales. Otras discusiones en materia de cantidad de recursos y su efectiva aplicación, están comenzando. No se registran antecedentes de estudios sobre la eficiencia de la aplicación de políticas públicas y la calidad de las intervenciones.

Estas discusiones resultan ser de condición necesaria pero no suficiente, impidiendo configurar una agenda en materia de políticas públicas que posibilite ampliar la base de nuevos instrumentos, que intervengan en la modernización de las oficinas jurisdiccionales para la intervención en el territorio.

Los instrumentos en el campo de su especificidad deben ser ampliados a fin de disponer en una primera etapa de indicadores propios y regionales de medición de la pobreza en materia de vivienda y ciudad.

Cada región debe establecer, con el consenso de las jurisdicciones que la integran, una estructura de medición acorde a su geografía y a los nuevos paradigmas. El conjunto de regiones con todas sus jurisdicciones deben encontrar la síntesis que exprese esos indicadores a nivel de Nación.

2. Acerca de la transformación de los organismos ejecutores.

Las condiciones de estructuras gubernamentales deberán contar con recursos humanos capacitados en el relevamiento de la demanda bajo los indicadores surgidos de ese consenso establecido con anterioridad.

La implementación obligatoria de planes de ordenamiento territorial permitirá establecer líneas de desarrollo para las intervenciones de consolidación o, en su defecto, para la redistribución territorial de aquellos sectores relevados y considerados en estado de pobreza crítica.

Estos espacios de actuación considerados prioritarios en la configuración de la demanda, se contraponen al desarrollo de la construcción de viviendas para sectores que no presentan condiciones para acceder al crédito hipotecario, lo que sí debería leerse como una política de oferta a llevar adelante al mismo tiempo con otra composición en la masa de recursos y por carriles separados.

Así, toda nueva intervención debería contemplar la materialización en su totalidad del espacio público, sin que esto exima a la jurisdicción de sus obligaciones vigentes en materia de vivienda y ciudad.

La búsqueda de la sustentabilidad que garantizará en el tiempo tanto la calidad de vida en la intervención urbana, como así también el mantenimiento del valor del inmueble fruto de la inversión pública está directa relacionada al manteniendo del recuperero que valoriza de la cartera hipotecaria.

Teniendo en cuenta los parámetros establecidos con la federalización del fondo, se deberían diseñar instrumentos legales que contemplen, progresivamente, la descentralización del fondo en espacios de gobiernos locales, auditando tanto la calidad de la intervención como así también el recuperero de la inversión y la reinversión del mismo en el territorio.

Este conjunto de herramientas descriptas resulta el mínimo indispensable para la readecuación de las oficinas jurisdiccionales y su operatividad, de manera encauzar la reducción del déficit.-

3. Acerca de la revisión del recuperero y sus alcances.

Las cuotas de amortización, ahorro previo y otros constituidos como recupereros, registran una disposición al pago con un promedio de 42,9% en el periodo, sobre lo que debían percibir.

Muestran un 53,7% de acatamiento en 1994, y un 35,1% en 2002 como extremos de variación de esta obligación.

El recuperero constituyó durante el período un promedio del 15,3% de la inversión total en obras, estos montos surgen de las auditorias ya que no tienen origen en transferencias de cuentas públicas nacionales.

Aquí nos detenemos para observar que esta actividad jurisdiccional, hubiera permitido aumentar el número potencial de vivienda a construir, por lo

tanto del número de viviendas que el recuperó brinda, de haberse obtenido un acatamiento del 100% el número de viviendas producidas por esta fuente de recursos hubiera sido el doble.

La asignatura pendiente no solo está en la debilidad del manejo del cobro y de las deudas que este genera, sino en la falta de vocación de asumir que esta inversión pública en materia de viviendas, genera un masa de activos financieros comerciables en el mercado, cuya viabilidad económica depende la sustentabilidad del medio físico y de la calidad habitacional del inmueble, en que la inversión se realiza.

4. Acerca de la constitución del recurso FONAVI.

En materia de recursos que integren el fondo y como ya hemos señalado, el FONAVI mostró un comportamiento pro cíclico al compás de la economía de la Nación, ya que su carácter de asignación específica y transferencia automática es una de las principales ventajas estructurales que posee.

Pero las variaciones en su comportamiento dependen estrictamente de las alícuotas impositivas que lo componen, ya que los impuestos asignados para su conformación, no siempre se ajustan al ciclo de la economía.

En la actualidad el abastecimiento de combustibles se ve apoyado por los gobiernos de Bolivia y Venezuela, situación ésta que contribuye al mantenimiento del ciclo creciente de la economía. Por lo tanto, el componente del valor del combustible contiene el costo del mismo acordado con el país de origen y la alícuota impositiva que corresponde al FONAVI, lo que coyunturalmente produce una distorsión en el concepto de conformación del fondo.

Cabe destacar que al no contemplar para el presente estudio la masa de recursos invertidas por el “Plan Federal de Construcción de Viviendas” como sostenimiento de la actividad, la integración del FONAVI presentaría las

dificultades que implica la utilización de un impuesto de recaudación directa sobre los combustibles y que, al mismo tiempo, es de transferencia directa a las jurisdicciones.

En la misma línea de razonamiento, de no existir el mencionado Programa estaríamos frente a una baja de la recaudación del fondo, sea por una merma en el consumo si se eliminase el subsidio al precio de los combustibles como así también en el supuesto que los mismos sean limitados, por razones de política energética, en cuanto a su uso.

Por lo tanto, resultaría necesario profundizar el esquema de la composición del fondo y el origen de los recursos que lo integran, ya que si bien la conducta del fondo esta sujeta a la evolución de la economía, correspondería evaluar otra opción pertinente que se encuentre vinculada a este al sector, como por ejemplo, estudiar la integración retornando de los aportes del empleador y del trabajador.

Otra opción podría vincularse directamente a la creación de un fondo presupuestario anual con origen en los recursos que integran el presupuesto nacional. Esto implica la modificación de la legislación vigente y la construcción de porcentajes de coparticipación en función de la metodología propuesta para la medición del déficit habitacional y los resultados definitivos obtenidos del censo 2010.

La deuda pendiente esta aparejada con la planificación de la inversión en virtud que, establecido el déficit, el camino a recorrer para su superación debe fundarse al compás del desarrollo económico. Esta planificación debe contemplar dos factores: por un lado la creación de un fondo anticíclico para aquellos momentos en que se prevea la merma de recursos en la integración del fondo, y por otro, la real evaluación de la capacidad instalada que el sector de la construcción dispone.

La creación de un fondo anticíclico se podría contemplar dejando una parte de los recursos del fondo centralizados en la órbita nacional, a fin de atender la mencionada coyuntura y las eventuales situaciones de catástrofes.

5 Acerca de la necesidad de evolución de la capacidad instalada.

La evaluación de la capacidad instalada resulta indispensable ponderarla en su verdadera magnitud, en virtud que la producción del sector 1994/2001 alcanza 47.569 en promedio. Cabe destacar que en los últimos 3 años el “Plan Federal de Construcción de Viviendas” ha promediado un número similar de soluciones habitacionales por año, con una expectativa de aumento con el programa plurianual.

Es necesaria e imperiosa la realización de un censo económico en cuanto a la real capacidad del sector, tanto para la producción de insumos, la capacitación de mano de obra y la organización empresarial, cooperativa, o cualquier otra forma asociativa.

Con esta ponderación y la identificación del déficit resulta indispensable la planificación de la inversión, ya focalizada, dado que un aumento de la inversión que no resultare parejo con la capacidad instalada desataría un proceso inflacionario, por crearse una demanda que el sector no cuenta con instrumentos para satisfacer.

En este último aspecto, el relevamiento económico y productivo resulta indispensable por ser el factor que permite planificar el tiempo para superar el déficit. Es de destacar que al poner la lupa sobre este sector se harán presentes las debilidades que el mismo posee y que deberán ser atendidas con la orientación de las áreas que definen la política económica.

FRANCISCO ENRIQUE GIGLIOTTI
COORDINADOR

LIC MANUEL WEICH
DIRECTOR NACIONAL DE INVERSION PUBLICA (a/c)

INDICE DE COMPONENTES, ACTIVIDADES Y PRODUCTOS

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 1

1. COMPOSICIÓN, DISTRIBUCIÓN Y EJECUCIÓN DEL FONDO: PERIODO 1981-2001. COMPILACIÓN Y ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL PERÍODO.

PRODUCTO:

Introducción.

Legislación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Período 1972-2001.

Principales cambios incorporados con la sanción de la Ley 24.464.

Breve reseña de la evolución en la dependencia funcional del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

Cronología legislativa del FONAVI 1972-2001.

Gráfico: Cronología Legislativa vinculada al Fondo Nacional de la Vivienda.

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 1 Y 2

2. COMPOSICIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL FONAVI DE ACUERDO A LA LEGISLACIÓN. COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS Y CONFORMACIÓN DEL FONDO.

PRODUCTO:

Introducción

Integración del fondo: Período 1980-1990

Integración del fondo: Período 1991-2001

Transferencias automáticas efectivas al FONAVI 1980-2001

La recaudación impositiva en el período de análisis

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 2

3. NIVELES DE CUMPLIMIENTO CON RELACIÓN A LO RECAUDADO: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y LO EJECUTADO POR FONAVI

PRODUCTO:

Introducción

Presupuestado vs. Ejecutado

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 3

4. PARTICIPACIÓN DEL FONAVI EN EL PBI.

PRODUCTO:

Introducción
Porcentaje destinado al FONAVI respecto del PBI
Viviendas y soluciones habitacionales otorgadas por FONAVI y la evolución del PBI.

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 3

5. DIFERENCIAS EN EL COMPORTAMIENTO DEL FONDO ENTRE EL PERÍODO DE FEDERALIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN.

PRODUCTO:

Introducción
Período de centralización, FONAVI 1980-1994 y viviendas y soluciones habitacionales
Período de federalización, FONAVI 1995-2001 y viviendas y soluciones habitacionales
Soluciones Habitacionales y Viviendas, FONAVI 1995-2001

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 7

6. COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LOS RECUPEROS DE LAS INVERSIONES Y RECURSOS PROPIOS APORTADOS POR LAS JURISDICIONES. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA EFICIENCIA DE ESTOS RECURSOS.

PRODUCTO:

Introducción
Recuperos por cuotas de amortización, ahorro previo y otros (1994-2003)
Participación de las cuotas de amortización, ahorro previo y otros en los ingresos totales del FONAVI (1994-2003)
Participación en financiamiento del cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros (1994-2003)

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 8

7. DESEMPEÑO DEL FONAVI DENTRO DE LOS DIFERENTES CONTEXTOS ECONÓMICOS. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.

PRODUCTO:

Introducción
Contexto económico
Debilidades de la información disponible

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 9

8. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN VIVIENDA A TRAVÉS DEL RECURSO FONAVI

PRODUCTO:

Introducción
Eficiencia de la inversión pública en vivienda

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 4

1 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS EN TORNO AL ANÁLISIS DE LOS INDICADORES SOCIALES EXISTENTES

PRODUCTO:

Introducción
El materialismo histórico en el análisis de la estructura social.
El Funcionalismo en el análisis de la estructura social
Principales inconvenientes acerca de las definiciones terminológicas y teóricas.

- a)** La Valoración en el Proceso de Investigación:
- b)** Los Derivados de la Aplicación de los Criterios de Evaluación de Calidad de Datos Estadísticos.

b.1) Criterio de Integridad.

b.2) El Criterio de Validez.

b.3) El Criterio de Confiabilidad.

b.4) Los Criterios de Comparabilidad y Precisión.

b.5) La Clasificación Sistémica de los Datos.

c) Las Confusiones Recurrentes en el Uso de las Unidades de Análisis y Universos de Observación en la Investigación Sociodemográfica.

d) Los Derivados de las Diversas Técnicas de Recolección de Datos.

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 5

2 REVISIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES EXISTENTES, Y SU ESTADO EN RELACIÓN AL DÉFICIT HABITACIONAL

PRODUCTO:

Introducción
Dimensiones del concepto y definición de vivienda

Viviendas particulares ocupadas según tipo. Total del país. Período 1980 – 2001.

Servicio sanitario de los hogares según calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT), por provincia. Total del país. Año 2001.

Hogares por calidad de la vivienda (CALMAT), según bienes de que dispone. Total del país. Año 2001

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 6

3 CONSTITUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA BASE DE INFORMACIÓN, CON INDICADORES ESPECÍFICOS.

PRODUCTO:

Introducción

Las dimensiones de la categoría “vivienda”

Importancia de las definiciones de “vivienda” y de “hogar” respecto a la medición de la estructura social y los niveles de bienestar

Hacinamiento en los hogares y su relación con la vivienda

Principales problemas que plantea la medición de la pobreza con relación a los hogares

El concepto de "Estrategias familiares de vida"

La "Transmisión intergeneracional de la pobreza"

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 6

4 EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL DÉFICIT EN EL PERÍODO OBJETO DEL ESTUDIO.

PRODUCTO:

Introducción

La encuesta permanente de hogares como fuente sincrónica de datos para el seguimiento sistemático de la problemática de la vivienda

Aproximación a un coeficiente de hacinamiento medio por aglomerado/regiones

Aproximación a un coeficiente de condición de tenencia de la vivienda por niveles de ingreso del hogar según aglomerados/regiones

Aproximación a un coeficiente de condición de tenencia de la vivienda por tamaño del hogar según aglomerados/regiones

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 6

5 CUANTIFICACIÓN DEL DÉFICIT DE ACUERDO A LAS VARIABLES ESTABLECIDAS EN LA BASE DE DATOS.

PRODUCTO:

Introducción

Estimación del Déficit cuantitativo
Estimación del Déficit Cualitativo
Cuantificación del déficit habitacional considerando la disponibilidad de servicios
Cuantificación del déficit habitacional considerando la calidad y el estado de las viviendas
Cuantificación del déficit habitacional considerando el hacinamiento
Evolución de la estimación del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el período 1991-2001

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 7

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRODUCTO:

Conclusiones y recomendaciones surgidas de las comparaciones de los valores presentados en los censos de 1991 y 2001.

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 8

7. TRATAMIENTO DE INDICADORES EN LA EPH CONTINUA Y EN EL CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2001.

PRODUCTO:

Comparación de la calidad de la información brindada por la EPH y el censo del 2001, sus diferencias.

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 9

8 PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES QUE PERMITAN EVALUAR LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA

PRODUCTO:

Introducción

Evaluación de la calidad de la vivienda. Categoría de indicadores.

1. Variables Socio-Económicas
 - 1.1 Sociales
 - 1.2 Económicas
2. Conformación arquitectónica de la vivienda
3. Las variables de entorno
 - A Constitución de la vivienda
 - B Servicios sanitarios
 - C Estabilidad de la edificación
 - D Transformación de la vivienda
 - E Futuras mejoras

Indicadores de variables de calidad y habitabilidad de la vivienda.

A. CONFORMACIÓN DE LAS VARIABLES ARQUITECTÓNICA DE LA VIVIENDA:

1. Constitución de la vivienda:
- 2.- Servicios Sanitarios:
- 3.- Estabilidad de la edificación:
- 4.- Transformación de la vivienda:
5. Futuras mejoras:

B. CONFORMACION DE LAS VARIABLES DE ENTORNO:

1. Configuración Física del Entorno.
2. Configuración Física del Entorno.

Ponderación de variables para la construcción del índice de calidad de la vivienda y su entorno.

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 1

1 COMPOSICIÓN, DISTRIBUCIÓN Y EJECUCIÓN DEL FONDO: PERIODO 1981-2001. COMPILACIÓN Y ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL PERÍODO.

Introducción.

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue creado por la Ley N° 19.929 de 1972 con el objetivo general de contar con recursos genuinos para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna de los sectores de menores ingresos de la población.

Con el dictado de la Ley N° 21.581 del año 1977, se precisaron y enmarcaron las actividades del Fondo, determinándose que los recursos del mismo, debían ser destinados a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y la ejecución de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento comunitario complementarias y asociadas a la ejecución de los planes de viviendas predeterminados por las operatorias vigentes en cada momento.

Luego, la N° Ley 24.464 del año 1995 incorporó el financiamiento para la compra de viviendas como un nuevo destino posible de los recursos del Fondo y estableció que, del total de recursos que recibía, cada jurisdicción no podría destinar más del 20% a la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos, en la cuenta global anual.

A lo largo de su historia el FONAVI ha mantenido sus objetivos, pero ha variado la forma de financiamiento y funcionamiento. Dichos cambios en el funcionamiento se relacionaron con el otorgamiento de mayores facultades a los Institutos Provinciales de Vivienda, mientras que los referidos al financiamiento establecían que a partir de la sanción de la Ley se modificó la integración de los recursos del FONAVI, suspendiéndose la recaudación vía aportes sobre las remuneraciones y reemplazándola por un porcentaje sobre los ingresos provenientes del Impuesto sobre los Combustibles.

Es en dicho marco donde se centran el estudio de las citadas normas, las que indican tres instantes decisivos en lo que respecta al fondo FONAVI:

- Ley N° 19.929/72, su creación.

- Ley N° 21.571/77, derogatoria de la anterior.
- Ley N° 24.464/95 por medio de la cual se crea el Sistema Federal de la Vivienda.

Es importante mencionar que, para la elaboración del presente trabajo, no se pudo considerar toda la legislación vigente del período bajo estudio, implicando esto la necesidad de recurrir a extractos de las mismas, disponibles en el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

A continuación se detalla una cronología legislativa de aquellas normas modificatorias y complementarias que han participado e influido de manera fundamental sobre el Fondo Nacional de la Vivienda.

Legislación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Período 1972-2001.

Como establecimos en la introducción, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue creado en el año 1972 por medio de la Ley N° 19.929, con el objetivo de contar con recursos genuinos para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna de los sectores de menores ingresos de la población. Dichos fondos debían estar destinados a viviendas de interés social.

También se estipuló que podrían ser beneficiarios de los préstamos, en el marco del FONAVI, cooperativas, mutuales, consorcios u otras entidades que no persiguieran fines de lucro, y que construyan para sus integrantes, socios o afiliados como así también entidades públicas, nacionales, provinciales o municipales que se desempeñen como promotoras de planes de vivienda. En ambos casos, debían dar cumplimiento a lo establecido por la Ley y la reglamentación que se sancionase.

Esta Ley instituía que el FONAVI se integraba con los siguientes recursos:

- El producido del Impuesto sobre la Venta al Valor de Ganado Vacuno a faenar para todo destino, según Ley N° 19.876.
- El producido del Impuesto Nacional de Emergencia a la Propiedad Inmueble Urbana, según lo establecía la Ley N° 19.892.

- Los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, nacionales, provinciales o municipales en favor del Fondo.
- Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte.
- Los recursos provenientes de sanciones económicas o convenios resarcitorios que se apliquen o se celebren con las personas comprendidas en el régimen de la presente ley.
- Los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y reajustes.
- Un aporte del 2,5 % sobre las remuneraciones a cargo del empleador.

Asimismo, la norma establecía que el financiamiento otorgado por medio de los recursos que conformaban el fondo, serían garantizados por hipotecas, según las condiciones de cada operatoria.

Como Autoridad de Aplicación de la presente Ley fue designada la Subsecretaría de Vivienda, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, quién tendría a su cargo:

- La definición de los programas de viviendas y sus operatorias respectivas.
- La determinación de los cupos financieros y su distribución.
- El establecimiento de los organismos ejecutores de tales programas.

Por su parte, el Banco Hipotecario Nacional (BHN) quedaba facultado para actuar como mandatario o agente financiero.

Es destacable hacer mención a que la norma creaba la figura del Consejo Asesor Permanente, al cual le encomendaba la misión de opinar acerca de los lineamientos de los planes de vivienda y su financiación, así como también respecto a las pautas de distribución regional y de los polos de desarrollo.

Posteriormente, en el año 1977, se dictó la Ley N° 21.581, por medio de la que derogó la norma antes comentada. La sanción de esta nueva norma no modificó el objetivo del Fondo, pero introdujo algunas diferencias relevantes.

En primer lugar, se produjo una variación en la Autoridad de Aplicación de la Ley, pasando a ser, en este caso, la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Por otro lado, la Ley disponía que las viviendas a construirse con financiamiento total o parcial del Fondo Nacional de la Vivienda, fueran asignadas por los respectivos organismos ejecutores a familias de recursos insuficientes, en venta, comodato o préstamo.

En este sentido, dicha ley planteaba que las provincias, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, eran directamente responsables del reintegro al FONAVI de los valores de venta, amortización y uso⁷ de las viviendas, independientemente del cumplimiento de las obligaciones de pago de los adjudicatarios o usuarios de las mismas.

Estos reintegros al FONAVI serían la sumatoria de las cuotas de amortización y uso que correspondía percibir por las asignaciones individuales efectuadas en cada programa, hasta cubrir el total de la financiación realizada con recursos del FONAVI.

Por otra parte, también sufrió variaciones la conformación del Fondo, en lo que hace a su integración y al origen de los fondos que lo compondrían.

La sanción de la Ley N° 21.581 y la consecuente derogación de la Ley N° 19.929, provocó que el fondo pasara a conformarse con los siguientes aportes:

- Aquellos recursos que hubieren estado destinados al Fondo hasta la fecha de entrada en vigencia de la norma aquí descripta.

Se incorporó como fuente de recursos un porcentual de la recaudación del impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural y un aporte, en el ámbito de la seguridad social, calculado en el 5% sobre las remuneraciones a cargo de los empleadores y una contribución del 20% en el caso de los trabajadores autónomos.

Integración de los recursos, principales diferencias:

Ley 19.929/72	Ley 21.581/77
Producido del Impuesto sobre la Venta a Valor de Ganado Vacuno a faenar para todo destino, según Ley n° 19.876.	Aporte del 5% sobre remuneraciones a cargo del empleador.
El producido del Impuesto Nacional de Emergencia a la Propiedad Inmueble Urbana.	Una contribución del 20 % de lo tributado como obligaciones provisionales por los trabajadores autónomos.
Aporte 2,5% sobre las remuneraciones a cargo del empleador.	Un porcentual del producido del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural.
El resto de los recursos no presenta diferencias entre los textos de ambas leyes.	

A este respecto, y como adelanto del próximo acápite, es dable mencionar que recién en el año 1991, por medio de la sanción de la Ley Ómnibus N° 23.966, se dispuso en su artículo 19, que lo producido del tributo a los combustibles creados en los Capítulos I y II del Título 3, texto ordenado por Decreto N° 518/98, se distribuiría entre el Tesoro Nacional, las Provincias y el FONAVI de conformidad con los períodos y porcentajes que se exponen en el cuadro siguiente:

Períodos	Tesoro Nacional	Provincias	FONAVI
	%	%	%
Hasta el 30/06/92	47	13	40
Del 01/07/92 al 31/12/92	42	17	41
Del 01/01/93 al 30/06/93	38	20	42
Del 01/07/93 al 31/12/95	34	24	42
Desde el 01/01/96	29	29	42

Por su parte, las contribuciones a cargo de empleadores y trabajadores autónomos, también fueron derogadas en el texto de esta Ley.

Retomando, la Ley N° 25.581 amplió el destino de los fondos provenientes del FONAVI, incorporando la contratación de servicios profesionales necesarios, la participación en programas de investigación y desarrollo tecnológico social y económico, de acuerdo con los fines de la misma y la provisión de componentes para viviendas. En el siguiente cuadro se exponen los destinos de los fondos contenidos en cada una de las normas explicitadas:

	Ley 19.929 del año 1972	Ley 21.581 del año 1977
Destino	a. La construcción para las personas y entidades comprendidas en el régimen de la presente ley, de viviendas individuales y colectivas.	a. La construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes;
	b. La adquisición de los terrenos correspondientes.	b. La ejecución de obras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comunitario y otras complementarias destinadas al desarrollo de programas comprendidos en la presente Ley
	c. Las obras de urbanización, infraestructura, equipamiento social y otras complementarias.	c. El redescuento de créditos hipotecarios provenientes de programas que se hayan construido conforme a las disposiciones de la presente, su reglamentación y operatorias respectivas;

	Ley 19.929 del año 1972	Ley 21.581 del año 1977
	d. El redescuento de créditos hipotecarios provenientes de viviendas que se hayan construido conforme a las disposiciones de la presente, su reglamentación y operatorias respectivas.	d. La contratación de servicios técnicos y profesionales necesarios para el mejor desenvolvimiento de los planes y operaciones a que se apliquen recursos del Fondo.
	e. Los datos que demanden las operaciones precedentes.	e. El fomento y la participación en programas de investigación y desarrollo tecnológico, social y económico, en relación con los fines de la presente Ley, así como el pago de becas rentadas, a incluir en cláusulas de licitación de obras, a favor de estudiantes aventajados o profesionales noveles de Ingeniería y Arquitectura.
		f. La provisión de componentes destinados a la construcción de las viviendas a que se refiere esta Ley;
		g. Toda otra erogación que resulte del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, con excepción de los gastos en personal de la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda

La primera Ley financiaba con garantía real de hipoteca, mientras que la Ley del año 1977, estableció que dicha garantía no era condición necesaria.

En el caso de las operaciones y programas que se llevaran a cabo en cumplimiento de las disposiciones a), c) y f) mencionados en el cuadro, la Ley instituía que serían realizados exclusivamente por o a favor de los organismos competentes del ámbito jurisdiccional de las provincias, del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En lo que respecta al financiamiento de los rubros a que se refieren los incisos b), d) e) y g), podría ser canalizado directamente por la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, o convenido con los organismos mencionados precedentemente, o con entidades públicas, privadas o mixtas, especializadas en la tarea a desarrollar.

Con relación a las contrataciones a que dieran lugar las operaciones del FONAVI, la Ley especificaba que quedaban exceptuadas del régimen y disposiciones establecidas en el Capítulo VI, de "Las Contrataciones", artículos 55 a 64 de la Ley de Contabilidad y Régimen de Contrataciones del Estado y las pertinentes de la Ley Nacional de Obras Públicas, como así también de las disposiciones sustitutivas, complementarias, o reglamentarias de los Cuerpos Legales respectivos y sujetas, por tanto, al régimen de excepción establecido

por Decreto N° 1.612 del 11 de junio de 1975, o al que el Poder Ejecutivo Nacional aprobara en su reemplazo.

Mientras la Ley N° 19.929 preveía la participación relevante de entidades intermedias, en cuanto beneficiarias de la misma, atribuyendo esa cualidad aún a las entidades públicas nacionales, provinciales o municipales, la Ley N° 21.581 atribuía calidad de beneficiarios solamente a las familias de recursos insuficientes y otorgaba a las entidades provinciales, la condición de órganos de ejecución.

Como se mencionara previamente, en el año 1995, entró en vigencia la Ley N° 24.464, por medio de la cual se creó el Sistema Federal de la Vivienda.

La norma, asignó como objetivo a este sistema, facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

En su artículo 2º, se definió que el mencionado sistema quedaría integrado de la siguiente manera:

- El Fondo Nacional de la Vivienda.
- Los organismos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires responsables de la aplicación de la presente ley y la administración de los recursos por ella creados.
- El Consejo Nacional de la Vivienda.

En cuanto a la integración del fondo, la Ley establecía que el mismo sería conformado con los siguientes recursos:

- La recaudación del impuesto sobre los combustibles, el que debía proporcionar como mínimo el equivalente a setenta y cinco millones de pesos (\$ 75.000.000) por mes calendario. Asimismo, establecía que para el caso que las percepciones fueran inferiores a esta cifra, el Tesoro Nacional debía hacer los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que serían compensados con excedentes posteriores si los hubiera;
- Los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas en favor del FONAVI;

- Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro;
- El producido de la negociación de títulos que se autorice a emitir para construcción de viviendas económicas.

El destino que debía darse a los fondos tampoco sufrió grandes variaciones con la sanción de la presente Ley, sin embargo, con la nueva legislación, los organismos ejecutores de la política de vivienda de cada jurisdicción quedaban facultados para el dictado de normas tendientes al cumplimiento de lo normado por la Ley.

Asimismo, se incorpora el financiamiento para la compra de viviendas como un nuevo destino posible de los recursos del Fondo, estableciéndose que, del total de recursos que recibiera cada jurisdicción no podría destinar más del 20% a la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos, en la cuenta global anual.

Para el cumplimiento de la política de vivienda, la ley especificó la distribución secundaria de los recursos globales, de acuerdo al siguiente detalle:

Distribución entre las provincias de los Recursos de FONAVI.

Provincia	Coeficiente %	Importe Teórico Anual (*). En millones de pesos
Capital Federal	1,3	11,7
Buenos Aires	14,5	130,5
Catamarca	2,1	18,9
Córdoba	5,65	50,85
Corrientes	4,95	44,55
Chaco	4,6	41,4
Chubut	3,2	28,8
Entre Ríos	3,9	35,1
Formosa	4	36
Jujuy	3	27
La Pampa	2	18
La Rioja	2	18
Mendoza	4	36
Misiones	4,7	42,3
Neuquén	4,3	38,7
Río Negro	4,5	40,5
Salta	4	36
San Juan	3,65	32,85
San Luis	3,65	32,85

Provincia	Coficiente %	Importe Teórico Anual (*). En millones de pesos
Santa Cruz	3,2	28,8
Santa Fe	5,65	50,85
Santiago del Estero	4,3	38,7
Tucumán	4,2	37,8
Tierra del Fuego	2,65	23,85
Total	100	900

(*) Importe mínimo anual para cada jurisdicción según el artículo 5° de la Ley N° 24.464. Estos coeficientes continuaron vigentes hasta el año 2000.

Además de estos recursos, cada provincia contaría con recursos adicionales provenientes de los recuperos de los créditos otorgados (cobranza de las cuotas de amortización) y de recursos provenientes de aportes provinciales o de préstamos financieros bancarios destinados a potenciar las operatorias en desarrollo.

Por otro lado, el artículo 13 de la Ley estableció que las provincias que quisieran acoger a los beneficios de la misma, deberían adherirse mediante ley provincial, la que debería contener:

- La creación de un Fondo Provincial, destinado exclusivamente a los fines establecidos en dicha ley.
- La creación de una entidad con autarquía técnica y financiera con capacidad para la administración del fondo integrado conforme a lo dispuesto en el inciso anterior de este artículo.
- La inclusión de mecanismos de contralor social sobre la aplicación de fondos FONAVI, cuya función sería la de controlar que los beneficiarios y la calidad de las viviendas respondan a las condiciones fijadas por esta ley.

Se dio creación al Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), como órgano asesor del Estado Nacional, las provincias y los municipios en toda cuestión vinculada a la temática de la vivienda.

El CONAVI debía estar integrado por el Poder Ejecutivo, los Estados Provinciales que adhieran a la presente ley y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Este órgano cumpliría con las siguientes finalidades:

- Coordinar la planificación del Sistema Federal de la Vivienda (SFV);

- Proponer anteproyectos de normas legales, técnicas y administrativas para el mejor cumplimiento de los objetivos del SFV;
- Promover convenios de colaboración técnica y financiera con otros países o con organismos internacionales;
- Evaluar el desarrollo de los objetivos del SFV y en particular el avance en la reducción del déficit habitacional y el estricto cumplimiento de lo establecido en la presente ley;
- Definir criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas construidas o créditos otorgados con fondos del FONAVI;
- Dictar su estatuto interno garantizando la representación de todas las jurisdicciones.

Principales cambios incorporados con la sanción de la Ley Nº 24.464.

Básicamente los cambios en el funcionamiento del FONAVI, se relacionan con otorgar más facultades a los Institutos Provinciales de Vivienda, mientras que los referidos al financiamiento, indican que a partir de la sanción de esta Ley se modifica la integración de los recursos del FONAVI.

Se suspende la recaudación vía aportes sobre las remuneraciones y se reemplaza por un porcentaje sobre los ingresos provenientes del Impuesto sobre los Combustibles, estableciéndose, a su vez, un mínimo mensual equivalente a \$ 75 millones. En el caso que las percepciones impositivas resultasen inferiores a esta suma, el Tesoro Nacional debería garantizar este mínimo nivel de financiamiento.

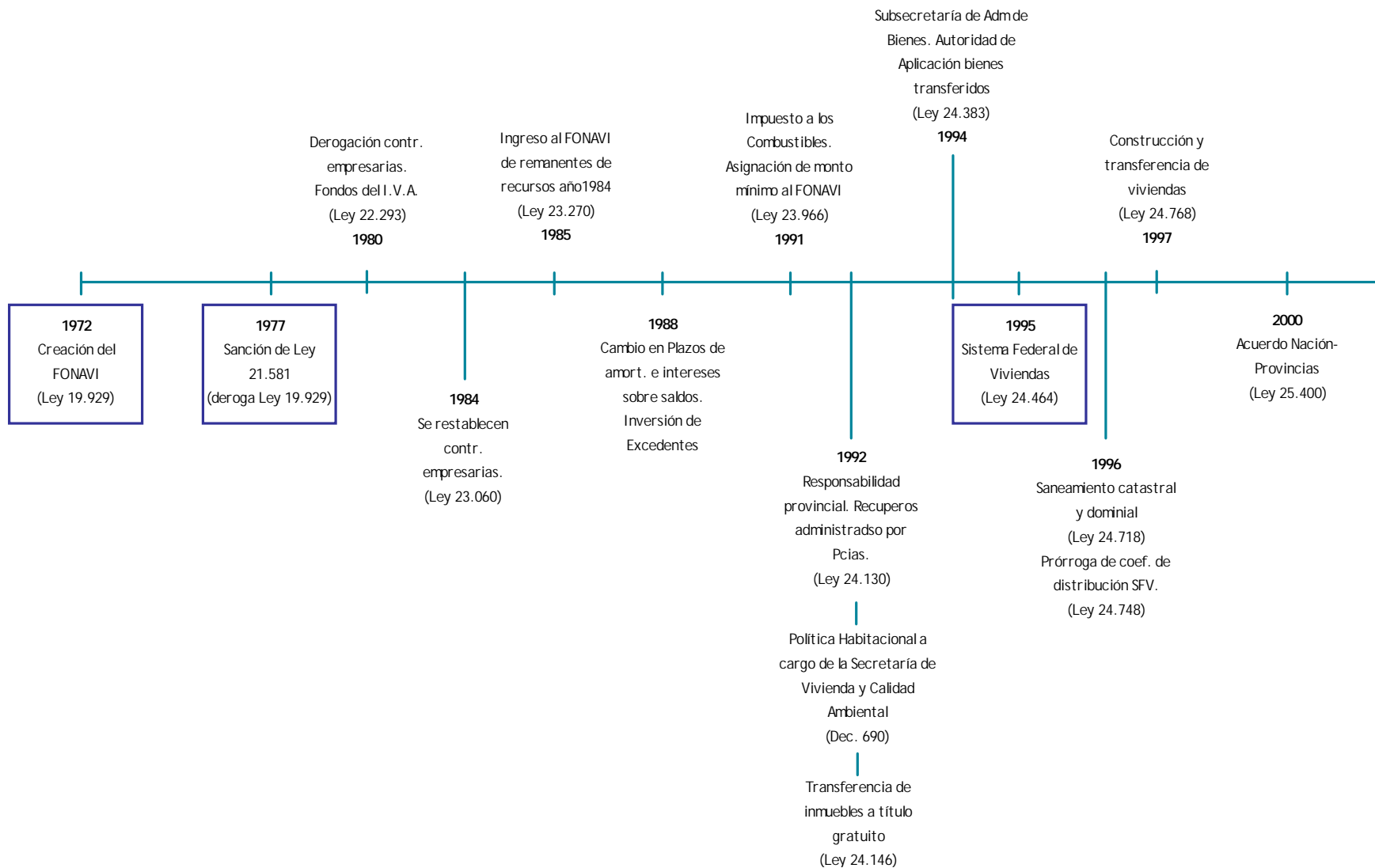
Es decir, que a partir de la sanción de esta Ley, se dispone para el sector vivienda una suma mínima anual de \$ 900 millones. Asimismo, se mantienen las otras fuentes menores de financiamiento: legados y donaciones, otros aportes que se legislen en el futuro y el producto de la negociación de títulos que se autorice a emitir para la construcción de viviendas económicas.

Breve reseña de la evolución en la dependencia funcional del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

En lo que respecta a la transición organizativa del Fondo Nacional de la Vivienda desde el año de su creación, ha integrado varias instancias.

- Ministerio de Bienestar Social: en el año 1972, fue creado en órbita del mencionado ministerio la Subsecretaría de Vivienda.
- Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda: el año 1977, con la modificación de la Ley 19.929, fue designada como Autoridad de Aplicación de la política de viviendas en Argentina, respondiendo a las políticas que en tal sentido indique el Ministerio de Bienestar Social.
- Ministerio de Salud y Acción Social: durante los años '80, con la denominación de Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.
- Secretaría de Desarrollo Social: durante los '90, en ese mismo periodo se pasa al rango de Subsecretaría de Vivienda.
- Ministerio de Infraestructura y Vivienda: a principios del año 2000 Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del mencionado ministerio.
- Ministerio de Economía Producción: a principios del año 2002, como Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Ministerio de Planificación Federal: en el año 2003 como, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas.

Gráfico: Cronología Legislativa vinculada al Fondo Nacional de la Vivienda



Cronología legislativa del FONAVI 1972-2001.

Hasta aquí se expusieron, de manera general, los contenidos de las tres principales Leyes que norman el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda en el período 1972-2001, las cuales tuvieron un papel decisivo en la conformación, destino y/o funcionamiento del mismo.

No obstante ello, es importante realizar un análisis de la normativa que, a pesar de no haber modificado de manera substancial el espíritu o la operatividad de la legislación rectora del fondo, ha introducido modificaciones interesantes para el análisis que aquí se expone. Esta revisión se realiza siguiendo la cronología de sanción y puesta en vigencia de las diferentes Leyes y Decretos que se han relevado.

- *Período 1980-Junio de 1981. Implementación de la Ley 21.581*

Se crea la Comisión Interregional del FONAVI (CIF), para resolver todos los aspectos de la interpretación de problemas operacionales y locales, posibilitando la participación de las provincias en las decisiones de la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUV), cuyo trabajo fue de escasa aplicación.

En octubre de 1980 se derogan las contribuciones empresarias al FONAVI mediante la ley N° 22.293. En su lugar se utilizan fondos del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En ese mismo mes se produce un cambio importante en la integración de los recursos del Fondo, cuyos efectos se notaron en la producción posterior.

Es interesante comentar que en la Ley N° 22.451 del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1981, se encuentran mensajes del entonces Ministro de Economía Martínez de Hoz al Presidente Jorge Rafael Videla que hacen referencia explícita a los fundamentos de las modificaciones señaladas. Las citamos a continuación:

(...) “En Bienestar Social, tiene participación significativa las erogaciones destinadas a la financiación de construcción de viviendas, encaradas a través del FO.NA.VI. y aquellos que en el campo de la Seguridad Social son atendidas directamente por la Administración Nacional y por transferencias de las provincias.

Con respecto a la función vivienda cabe la reflexión de que la actividad privada destina, en conjunto, a este propósito un mayor importe que el comentado”¹.

“Por el artículo 35 se reducen también los coeficientes de participación en el monto de los impuestos coparticipados previstos en el artículo 5° de de la Ley N° 22.293. Por su parte, la importante reducción de cargas sociales induce a legalizar situaciones de pago de salarios sin registrar, por lo cual de hecho, la base sobre la cual se calcula el aporte de fondos impositivos al Sistema Nacional de Previsión y al FO.NA.VI. se incrementa; por la otra, el hecho de que el FO.NA.VI haya acumulado importantes fondos depositados en el Banco Hipotecario Nacional e invertidos en colocaciones financieras, revela la existencia de un excedente, que no se justifica frente a las necesidades de un severo ajuste del inversión público general.”²

- *Período 1981-1983.*

Entre el período 1981-1983, se dictan una serie de resoluciones que incluyen no sólo la reformulación de la normativa (nuevas categorías de vivienda) sino un ajuste de métodos y procedimientos de presentación acorde con las nuevas disposiciones. Por ejemplo, para las contrataciones a efectuar por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con fondos del FONAVI, los mismos deberían resolverse por medio de licitación pública, licitación privada (menores a \$ 45 mil millones) o contratación directa (menores a \$ 4.500 millones y en casos explicitados por la norma).

- *Período 1984-Junio de 1985.*

La Ley N° 23.060, restablece el ingreso al Fondo de las contribuciones empresarias.

La Ley N° 23.270, sancionada en el año 1985, establecía que los remanentes de recursos del ejercicio 1984 correspondientes a las Cuentas Especiales 759 Ministerio de Defensa, Cumplimiento disposición de facto 21.712, 431 Policía Federal Argentina, Viviendas Propias para el Personal, disposición de facto 21.712 y 351 Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal, Cumplimiento disposición de facto 21.712, las cuales habían sido

¹ Ley 22.451 del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio del año 1981

² Idem anterior.

suprimidas a partir de la finalización del ejercicio 1984 por el artículo 39 de la ley 23.110, deberían ser ingresados a la cuenta especial 516 Fondo Nacional de la Vivienda.

La Ley N° 23.276 sancionada también en el año 1985, faculta al Poder Ejecutivo a sustituir con carácter general para determinadas regiones del país, respecto a actividades rurales, las fuentes de financiación de la seguridad social de los trabajadores comprendidos en la misma y de los pequeños productores rurales. Incluía aportes y contribuciones para recaudación previsional, obra social, asignaciones y subsidios familiares, Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y todo otro régimen que se estableciera a futuro.

La sustitución consistía en el reemplazo de los aportes y contribuciones por una tarifa de aplicación obligatoria para todos los productores o empleadores comprendidos en la región, actividad o régimen de que se trate, haciéndose efectiva en alguna de las etapas de los procesos de comercialización, industrialización o prestación de bienes y servicios.

Dichas tarifas, debían ser equivalentes a los porcentajes vigentes por aportes y contribuciones, obtenidos del salario del trabajador rural. Las mismas serían descontadas de las sumas que el productor tenga a percibir y retenidas por los agentes que en cada caso designara el Poder Ejecutivo.

- *Otras disposiciones.*

Se implementa una metodología de liquidación de variaciones de costos consistente en un sistema de fórmulas polinómicas con el objeto de corregir las distorsiones producidas por el fenómeno inflacionario. Se constituye para ello la Comisión de Trabajo Permanente para el estudio y ajuste del sistema de fórmulas polinómicas y del control metodológico y del comportamiento de los índices.

Se implementan actualizaciones periódicas de costos máximos de vivienda. En reemplazo de la CIF, se crea la Comisión de Institutos de la Vivienda, que además de las funciones que aquella tenía se propone cuestiones que están más dentro del orden de la planificación (análisis de lineamientos del Plan Nacional de Vivienda, desarrollo regional, etc.)

- *Período Junio de 1985- Marzo de 1987.*

Se incorpora al FONAVI, el Plan de Viviendas Progresivas (PVP), con carácter de piloto y 20.000 viviendas a ejecutar en dos años.

En enero de 1986 se reglamenta el destino de un préstamo convenido con el BID para el desarrollo del Programa Global de Desarrollo Urbano 1986-1989 de U\$S 180.000.000.

Durante este período se modifican los cupos provinciales, a partir de un cambio en la metodología. Este cambio implicó la disminución para Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Capital de sus cupos de beneficio de otras jurisdicciones de menor tamaño relativo. Estas sumaban 34.8% del cupo en 1977, pasando al 25,4%. Por otro lado, Tierra del Fuego experimenta un altísimo incremento en el cupo.

- *Período Mayo de 1987- 1989.*

La Ley N° 23.659, sancionada en el año 1988, determinaba en su artículo 20, que los excedentes transitorios de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda sólo podrían ser invertidos por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, en operaciones remuneradas del "Banco Hipotecario Nacional".

- *Otras disposiciones.*

Se instrumenta a través de una serie de nuevas resoluciones categorías de vivienda, normas de diseño urbano, condiciones tecnológicas de habitabilidad y se incorporan exigencias de seguridad y habitabilidad.

Se adecuan a las nuevas categorías los plazos de financiación para regular el monto de los servicios del préstamo en función de los ingresos del deudor. Las viviendas asignadas en venta se financiarían sin interés y en plazos de hasta 25 años.

Se implementa la participación financiera del usuario durante el período de construcción: el ahorro previo.

Se aprueba la financiación de programas plurianuales que procuren un aumento sostenido de la productividad con calidad creciente, reducción de costos e innovaciones tecnológicas, permitiendo así continuidad en la acción.

Se implementa el Módulo de Vivienda Económica (MAVE) para ser realizado por los Municipios u organismos oficiales, a los que se les exige la regularización de los aportes adeudados al Fondo.

Se modifican los artículos 12 y 31 de la Ley N° 21.581/77, por el artículo 33 de la Ley N° 23.659/88 (plazos de amortización e inclusión de intereses sobre saldos deudores).

- *Período 1989 – 1995.*

Ley N° 23.966, sancionada en el año 1991, dispone en su artículo 19 que lo producido de los impuestos creados en los Capítulos I y II del Título 3 (Impuesto sobre Combustibles Líquidos y el Gas Natural), texto ordenado por Decreto N° 518/98, se distribuirá entre el Tesoro Nacional, las Provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N° 21.581) de acuerdo a los coeficientes indicados oportunamente.

En el Cuarto Título (Modificaciones a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda) dicha ley establece reformas a la Ley N° 21.581 en los siguientes puntos:

- Se reemplaza el inciso 1 por el artículo 1 del Decreto N° 1.609/91.
- Se sustituye el inciso b) del artículo 3 por el siguiente: “b) El porcentual de la recaudación del Impuesto sobre los combustibles Líquidos y el gas Natural que se establece en la ley de creación de dicho impuesto”.
- Se deroga el inciso c) del artículo 3°.
- Se sustituye el artículo 22 por el siguiente: “artículo 22” El Instituto Nacional de Previsión Social tendrá a su cargo la continuación de las gestiones de cobro de:
 - a) Los aportes que estableciera el inciso II) del artículo 2° de la Ley N° 19.929 que se encontrasen pendientes de pago.
 - b) Las contribuciones que establecía a cargo de empleadores del ámbito privado, artículo 3° inciso IV), y las que establecía el artículo 3°, inciso V), en ambos casos según el texto vigente con anterioridad a la vigencia de la ley que reforma el presente artículo, y que se encontrara pendiente de pago a dicha fecha.

- c) En relación a las contribuciones a cargo de empleadores del ámbito público, que establecía el mencionado artículo 3º, inciso b) el Instituto Nacional de Previsión Social, se limitaría a informar al organismo de aplicación de dicha ley los antecedentes y estado de situación de las contribuciones adeudadas a la misma fecha, las que seguirían en la jurisdicción del Fondo Nacional de la Vivienda.
 - d) Para el cumplimiento de las gestiones a su cargo, el Instituto Nacional de Previsión Social, podría autorizar, a entidades bancarias, públicas o privadas, para recibir sumas destinadas al pago de los aportes y contribuciones a que se refieren los incisos a) y b) del primer párrafo.
- A partir de la fecha de entrada en vigencia, dicha ley determinaba en su artículo 3º, que los montos o porcentajes de las retenciones fijadas por o en virtud de convenios de corresponsabilidad gremial con destino al Fondo Nacional de la Vivienda, quedarán transferidos al Régimen Nacional de Previsión social.
 - Se incorpora el artículo 32 en el cual se establece que el régimen de financiación previsto para el Fondo Nacional de la Vivienda, tendrá una distribución automática entre los organismos ejecutores provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y deberá proporcionar al sistema, como mínimo el equivalente a setenta y cinco millones de dólares estadounidenses (U\$S 75.000.000) POR MES CALENDARIO. Para el caso que las percepciones fueran inferiores a esta cantidad el Tesoro Nacional deberá hacer los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que serán compensados con excedentes posteriores si los hubiere.

Ley N° 24.130, de septiembre del año 1992, ratifica el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, suscripto en agosto del mismo año.

Ley N° 21.581 (FONAVI), asigna responsabilidad exclusiva a los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial, para el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto como toda otra facultad de

orden reglamentario, lo que regiría a partir de la fecha de suscripción del acuerdo.

Según el Acuerdo celebrado en el mes de agosto de dicho año, a partir del 1º de septiembre, el Poder Ejecutivo Nacional remitiría a las Provincias, con carácter automático y dentro de las limitaciones autorizadas por la Ley de Presupuesto respectiva y las acordadas con organismos internacionales, los recursos financieros que componen los siguientes fondos:

- Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)
- Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS)
- Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI)
- Fondo Vial Federal.

Según dicho “Acuerdo”, la distribución específica de los fondos para cada jurisdicción debería respetar los niveles comprometidos vigentes a la fecha, considerándose saldadas las acreencias mutuas entre la Nación y las Provincias por todo concepto en lo relativo a los fondos mencionados en esta cláusula.

En lo concerniente al FONAVI, la distribución se efectúa de acuerdo con el coeficiente del mes de diciembre de la Resolución Nº 765/89 de la Secretaría de Vivienda de la Nación, comprometiéndose las provincias respectivas a cumplir con lo establecido en el convenio celebrado por el Ministerio de Salud y Acción Social, los Gobiernos Provinciales y la Confederación General del Trabajo de la República Argentina.

En lo que respecta al FONAVI y al COFAPyS, los fondos que por su operatoria específica se perciban en concepto de recupero, serán administrados por las respectivas jurisdicciones provinciales.

Por último, a los efectos de confeccionar un proyecto de Ley que garantice la transferencia definitiva, la descentralización y la optimización en el uso de los fondos precedentemente citados, se conformará una comisión integrada por representantes de los Poderes Ejecutivos de las jurisdicciones involucradas, las que deberán expedirse en un plazo de 30 días a partir de la firma del presente convenio.

Ley Nº 24.146 de Emergencia Económica. Es sancionada en el mes de septiembre del año 1992, la que establecía que el Poder Ejecutivo Nacional debería disponer la transferencia a título gratuito a favor de provincias,

municipios y comunas, de bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de sus fines o gestión de la Administración Pública Nacional, sus empresas y entes descentralizados o de otro ente donde el Estado Nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones.

En su artículo 2º la ley específica que los mencionados bienes inmuebles, podrán ser transferidos a sus actuales ocupantes en forma onerosa, con facilidades extendidas y tasa de interés preferencial.

Por otro lado, en su artículo 3º, establece que podrán ser destinados, a programas de rehabilitación y desarrollo urbano, infraestructura de servicios, construcción de viviendas de interés social para familias de escasos recursos, la habilitación de parques o plazas públicas, o de unidades educacionales, culturales, asistenciales o sanitarias.

La autoridad de aplicación era el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, el cual debería verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos por parte de los solicitantes:

- La tasación del bien requerido producida por cualquier organismo habilitado por el Decreto N° 407/91 y sus modificatorios;
- La competencia de la entidad requirente;
- La factibilidad del proyecto y su adecuación a uno de los destinos previstos en el artículo 3º;
- La fijación de un plazo acorde a las características del proyecto dentro del cual deberá concretarse su efectiva ejecución, indicando la correspondiente afectación de las partidas presupuestarias por parte del organismo solicitante;
- La mención expresa en la correspondiente escritura pública traslativa de dominio, de la intransferibilidad del inmueble por parte del beneficiario, como así también que el bien no podrá ser gravado con derecho real de hipoteca y/o cedido en usufructo, arrendamiento o comodato, excepto en los casos que el inmueble sea destinado a la construcción de viviendas de interés social para familias de escasos recursos.

La Ley N° 24.383 (modificatoria de la Ley N° 24.146 de Emergencia Económica), sancionada en el mes de octubre del año 1994, que introduce modificaciones a la anterior Ley N° 24.146.

En su artículo 2º, establece que la Autoridad de Aplicación, será la Subsecretaría de Administración de Bienes, dependiente del MEO y SP ésta podrá otorgar la tenencia precaria de los inmuebles solicitados, una vez comprobado que los mismos resultan susceptibles de ser transferidos.

Por otro lado, dicha ley señala que la autoridad de aplicación podrá autorizar a las provincias, municipios y comunas a celebrar con entidades de bien público sin fines de lucro toda clase de contratos que, aun implicando la transmisión temporaria del inmueble a favor de éstos, resulten necesarios para el cumplimiento del cargo al que se afecta el inmueble transferido.

La autoridad de aplicación podrá también autorizar a las provincias, municipios y comunas a contratar con terceros la prestación de servicios comerciales complementarios del destino al que se afecta el inmueble, fijando a ese efecto un factor de ocupación que asegure el pleno e íntegro cumplimiento de dicho destino.

Decreto N° 1.199/91: a partir de la vigencia de dicho decreto, el FONAVI, pasa a ser una cuenta de orden subsidiario del Fondo Unificado de las cuentas del Gobierno Nacional o la Subsecretaría de Hacienda.

Decreto N° 690/92, establece que la Política Habitacional y el Plan de Acción aprobados sean ejecutados por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental, durante el año 1992 y siguientes. Dicha Secretaría será la encargada de distribuir los créditos asignados al Fondo Nacional de la Vivienda en forma concordante con el plan de Acción aprobado.

- *Período 1995-2001.*

Implementación de la Ley N° 24.464: La Ley N° 24.718 se sanciona en el mes de octubre del año 1996, la que dispone la ampliación del plazo establecido en el artículo 18 de la Ley N° 24.464 para efectuar el saneamiento catastral y la posterior regularización dominial de todas aquellas unidades habitacionales que se encuentren construidas o financiadas por los organismos ejecutores provinciales, por el término de dos años.

La Ley N° 24.748 se sanciona en el mes de noviembre del año 1996, y prorroga, hasta el 31 de diciembre de 1997 el artículo 5º de la Ley N° 24.646 (Sistema Federal de Vivienda) que especifica los coeficientes de distribución a las respectivas provincias del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

Ley N° 24.768 (modificatoria de la Ley N° 24.383) se sanciona en el año 1997, y modifica a la Ley N° 24.383 en los puntos que se detallan a continuación:

- Incorpora al artículo 2º el siguiente texto: (...) “en los casos de transferencias de viviendas, la autoridad de aplicación podrá efectuar un descuento de hasta el 50% del valor de tasación cuando circunstancias sociales, económicas y de interés general lo justifiquen. Los respectivos planes de financiación podrán prever la exclusión del pago de anticipo. Las cuotas correspondientes no podrán ser inferiores al 10% del ingreso familiar, ni superiores al 25%”.
- Agrega al artículo 3º, con el siguiente texto: “construcción de viviendas de interés social para familias que las utilicen con carácter de vivienda única y permanente y no posean otros inmuebles” y agrega “o al desarrollo de actividades deportivas, emprendimientos productivos generados o administrados por comunas, municipios, provincias o la Ciudad de Buenos Aires.”
- Establece que la autoridad de aplicación tendrá a su cargo la verificación del cumplimiento de la mención expresa en la correspondiente escritura traslativa de dominio, de la intransferibilidad del inmueble por parte del beneficiario de acuerdo a lo establecido en el Art. 10º bis de la misma ley, como así también que el bien no podrá ser gravado con derecho real de hipoteca y/o cedido en usufructo arrendamiento o comodato, excepto en los casos en que el inmueble sea destinado a la construcción de viviendas de interés social y uso único y permanente”.

La Ley N° 24.934, la que prorroga, hasta el 31 de diciembre de 1998 el artículo 5º de la Ley N° 24.646 (Sistema Federal de Vivienda) que especifica los coeficientes de distribución a las respectivas provincias del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

Ley N° 25.079, que prorroga, hasta el 31 de diciembre de 1999 el artículo 5º de la Ley N° 24.646 (Sistema Federal de Vivienda) que especifica los coeficientes de distribución a las respectivas provincias del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

Ley N° 25.400 (Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal) se sanciona en el mes de diciembre del año 2000, la cual ratifica el

Acuerdo denominado "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal", suscripto por los Gobernadores e Interventor Federal, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional.

En su artículo 3, prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005 o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, la distribución del producido de los impuestos previstos en las Leyes Números 24.977, 25.067, 24.464, 20.628 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 24.699, 24.919, 25.063, 25.082 con suspensión de su artículo 3°, 25.226 y 25.239 conforme al artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, en el punto decimonoveno, la Nación se comprometía a atender el 50% de las deudas con los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la garantía del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) correspondiente al ejercicio 1999. En tanto que, el 50% restante sería cancelado antes del 31 de marzo de 2003.

Asimismo, el acuerdo establecía que aquellas provincias que renunciaran al cobro de esta segunda mitad de la deuda recibirían de la Nación programas de empleo y sociales, a crearse y a ser propuestos por las provincias, adicionales a los existentes, por un monto equivalente al resignado, durante el año 2001.

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 1 Y 2

2 COMPOSICIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL FONAVI DE ACUERDO A LA LEGISLACIÓN. COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS Y CONFORMACIÓN DEL FONDO.

Introducción.

Realizaremos a continuación un análisis de la integración de los recursos que mediante las leyes de creación del FONAVI -y sus respectivas modificatorias-, debieron haber sido destinados al mismo. Es decir, analizaremos cómo debería haber sido la composición de la financiación del FONAVI, para una vez obtenida esta serie, compararla con los montos efectivamente integrados mediante transferencias automáticas de impuestos.

Para llevar a cabo esta comparación, se establecerán cuáles son los impuestos que debieron haber sido integrados al fondo y que alícuotas sobre lo recaudado por éstos tendrían que haber sido destinadas al mismo durante el período comprendido entre los años 1980 y 2001. A partir del año 1991 se establece un monto mínimo mensual que debe integrar el presupuesto del FONAVI fijado en 75 millones de dólares (900 millones de dólares anuales). A fin de evitar problemas de conversión de las diferentes monedas que tuvieron lugar en Argentina durante el período de análisis, **efectuaremos todos los cálculos en dólares corrientes.**

Analizaremos si, tanto los fondos que debieron haber sido integrados como los efectivamente integrados alcanzaron los 900 millones de dólares fijados a partir de 1991.

Integración del fondo: Período 1980-1992/3.

En el período comprendido entre los años 1980 y 1992/3, la integración de fondos provenientes de impuestos al FONAVI fue modificada. En el primer año de este período la misma estaba comprendida por un 5% sobre las remuneraciones a cargo del empleador y una contribución del 20% de lo tributado como obligaciones provisionales por los trabajadores autónomos.

Este fue el punto de partida que estableció la Ley N° 21.581 en 1977 aunque en ese texto también se hacía mención a un porcentual del producido del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, que no fue establecido ni regulado hasta el año 1993.

Por su parte, en el año 1980, mediante la Ley N° 22.293 fueron derogadas las contribuciones empresarias las cuales fueron restablecidas hacia el año 1984 (Ley N° 23.060). Es importante señalar que en los años en los que las contribuciones empresarias fueron suspendidas se tomaron fondos correspondientes al IVA, sin embargo no se especifica en qué montos o porcentajes y esto nos va a impedir realizar un cálculo preciso acerca de cuál fue exactamente el total que debió haber sido integrado al FONAVI durante parte de la década del '80.

A partir de los datos obtenidos se observa que la integración de los impuestos mencionados en los párrafos anteriores debería haber sido de la siguiente manera:

Cuadro 1. Montos que deberían haber sido integrados al FONAVI, en el período 1980 a 1990. Millones de dólares. Elaboración Propia en base a Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Año	Empleadores	Autónomos	Combustible	Total
1980	426,470	183,850	0,000	610,320
1981	0,000	91,670	0,000	91,670
1982	0,000	33,737	0,000	33,737
1983	0,000	35,474	0,000	35,474
1984	79,230	61,975	0,000	141,205
1985	116,806	91,944	0,000	208,750
1986	175,023	49,401	0,000	224,424
1987	149,913	42,583	0,000	192,496
1988	159,927	21,199	0,000	181,126
1989	82,108	12,231	0,000	94,339
1990	242,026	38,179	0,000	280,205
1991	372,597	77,930	0,000	450,527
1992	535,763	124,720	0,000	660,483

Como mencionamos anteriormente los únicos recursos que integraron el FONAVI, que tenían origen en la recaudación impositiva, fueron durante toda la década los correspondientes a las contribuciones de los empleadores y de los trabajadores autónomos en los porcentajes antes indicados.

La integración del fondo alcanzó un máximo en el año 1980, con un monto de U\$S 610.320.000 millones de dólares. El 69,9% de dicho monto correspondía al aporte a cargo de los empleadores y el 30,1% a los impuestos pagados por los trabajadores autónomos. En la década bajo estudio el promedio correspondiente a la contribución empresarial³ fue del 74,9%,

³ El cálculo de este promedio surge restando los años en los cuales la contribución empresarial no integró el fondo.

mientras que el promedio de aportes de los trabajadores autónomos fue del 24,3%.

Integración del fondo: Período 1993-2001.

Hacia fines de 1991 la Ley N° 23.966 puso en práctica grandes modificaciones en cuanto a la integración del fondo.

Fueron cancelados los aportes provenientes de los empresarios por las remuneraciones así como los impuestos pagados por los autónomos. Se reglamentó el porcentaje correspondiente a integrar al fondo del impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural. La alícuota correspondiente a este impuesto se fijó finalmente en 42% a partir de enero del año 1993 en adelante. Durante los años 1991 y 1992 la alícuota del impuesto a combustibles líquidos y gas natural correspondiente al FONAVI se fue incrementando siendo del 40% para el período 1991 – junio 1992, alcanzando el 41% durante el período julio – diciembre del año 1992. Sin embargo la aplicación del impuesto se hizo efectiva recién a partir del año 1993.

En septiembre de 1996, a partir de la Ley N° 24.699, se modificó la alícuota del impuesto a combustibles líquidos y gas natural que debería ser integrada al fondo. El 79% de lo producido por los productos que califiquen como Naftas, sería distribuido según está especificado en la Ley N° 23.966.

El total integrado al fondo a partir de la Ley N° 23.966 y las modificaciones instrumentadas mediante la Ley N° 24.699, debería haber sido el que se observa en el cuadro 2.

Cuadro 2. Montos que deberían haber sido integrados al FONAVI, período 1991 a 2001. Millones de dólares. Elaboración Propia en base a Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Año	Empleadores	Autónomos	Combustible	Total
1993	0,000	0,000	865,554	865,554
1994	0,000	0,000	869,541	869,541
1995	0,000	0,000	752,658	752,658
1996	0,000	0,000	982,619	982,619
1997	0,000	0,000	812,478	812,478
1998	0,000	0,000	771,672	771,672
1999	0,000	0,000	722,058	722,058
2000	0,000	0,000	715,254	715,254
2001	0,000	0,000	600,381	600,381

Con esa norma se establece un fondo mínimo que debía ser integrado al FONAVI de forma mensual de 75 millones de dólares, lo que corresponde en términos anuales a 900 millones de dólares.

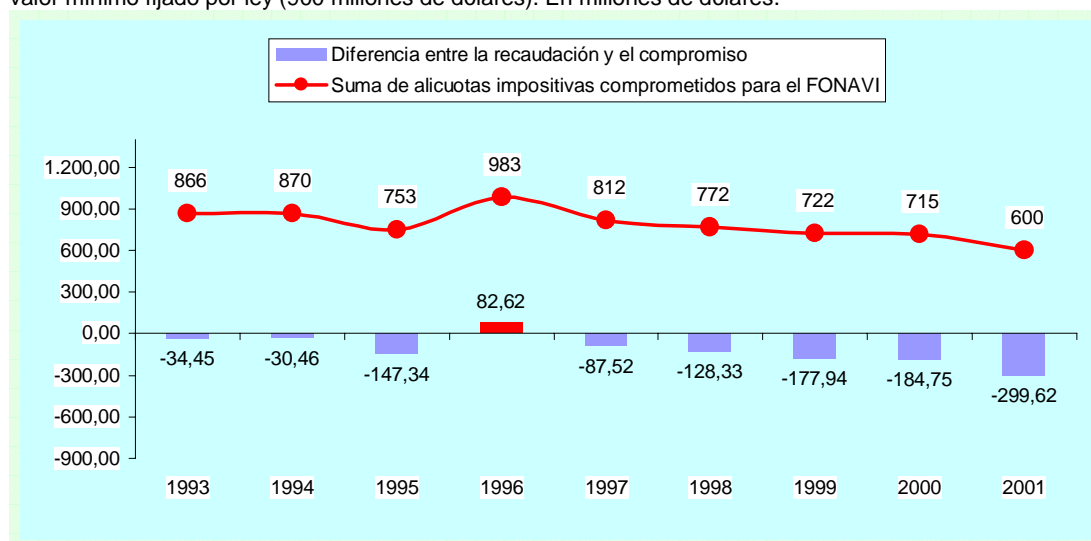
Como se observa en el cuadro 2, al efectuar el cálculo de las alícuotas sobre los impuestos correspondientes y sumarlas, sólo se alcanza el mínimo establecido por la ley de 1991 en el año 1996. En el resto de este período los fondos se integran por debajo de los 900 millones de dólares, siendo el promedio durante de la década de 745 millones de dólares.

En el gráfico 1 se observa la diferencia entre lo que debía ser integrado y el mínimo que disponía la ley para el fondo. Vemos que a partir del mencionado año 1996 los recursos caen de manera interrumpida abriendo la brecha entre uno y otro.

De la información obtenida, no se ha verificado si el tesoro aportó los recursos restantes para que el fondo alcance los 900 millones de dólares que la conforme a lo establecido por la ley.

Podríamos suponer que se pudo haber girados fondos provenientes de otros recursos, como ocurrió en la década anterior en que se apeló al IVA. En este caso la información existente resulta insuficiente. Queda como cuestión a confirmar la conducta expresada en los dos últimos supuestos. La calidad de la información establecerá la solidez de esta incógnita.

Gráfico 1. Monto correspondiente al FONAVI que teóricamente debió ser integrado y diferencia entre el valor mínimo fijado por ley (900 millones de dólares). En millones de dólares.



Transferencias automáticas efectivas al FONAVI 1980-2001.

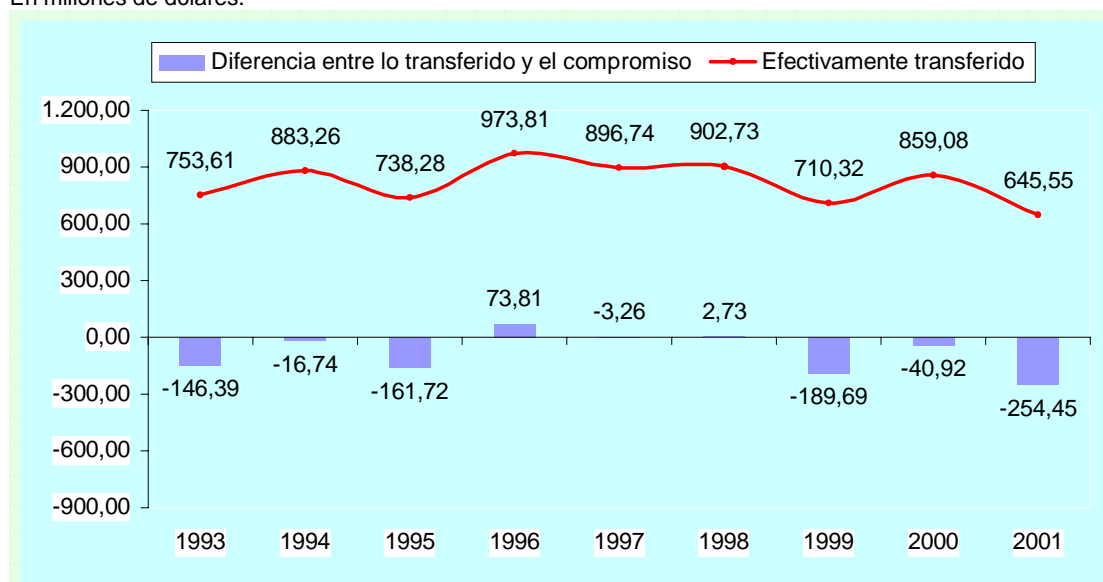
Los montos integrados efectivamente al fondo medidos en dólares son los que se encuentran en el siguiente cuadro y corresponden a los impuestos mencionados anteriormente para cada período.

Cuadro 3. Montos transferidos al FONAVI, período 1980 a 2001. Millones de dólares. Elaboración propia llevado a pesos corrientes y luego convertidos a dólares corrientes, sobre datos obtenidos del Consejo Nacional de la Vivienda.

Año	Total	Año	Total
1980	758,548	1991	633,702
1981	598,073	1992	552,122
1982	260,025	1993	753,609
1983	300,949	1994	883,263
1984	314,214	1995	738,281
1985	215,607	1996	973,807
1986	351,498	1997	896,741
1987	588,856	1998	902,725
1988	471,073	1999	710,315
1989	348,767	2000	859,081
1990	595,176	2001	645,551

Haciendo la comparación con respecto al mínimo a integrar que planteamos en el punto 2.3, se observa que según las cifras efectivamente transferidas se alcanzan los 900 millones de dólares en sólo dos oportunidades, 1996 y 1998.

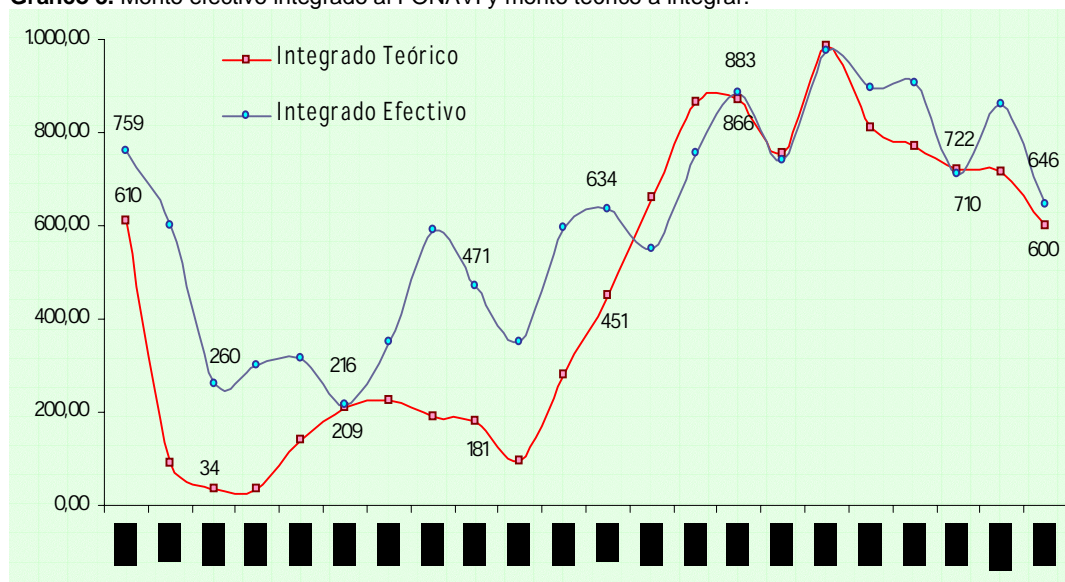
Gráfico 2. Montos transferidos al FONAVI y diferencia entre integrado y mínimo (900 millones de dólares). En millones de dólares.



A diferencia de lo que se observa en el punto 2.3, los impuestos transferidos al FONAVI son en el promedio de estos 10 años de 777 millones de dólares, es decir, 220 millones de dólares por debajo del mínimo comprometido en la ley.

Se observan grandes diferencias entre lo efectivamente integrado y los cálculos efectuados aplicando las diferentes alícuotas sobre los impuestos determinados por la ley. Estas diferencias, como vemos en el gráfico 3, son mayores en la primera etapa (1980-1990) ya que en ese período se podía incorporar fondos provenientes de IVA, y otros recursos que no se encuentran especificados con precisión dentro de la legislación. Esto provoca diferencias a favor de lo efectivamente integrado al fondo en comparación con los cálculos de las alícuotas que estaban especificadas con precisión en la legislación.

Gráfico 3. Monto efectivo integrado al FONAVI y monto teórico a integrar.



La recaudación impositiva en el período de análisis

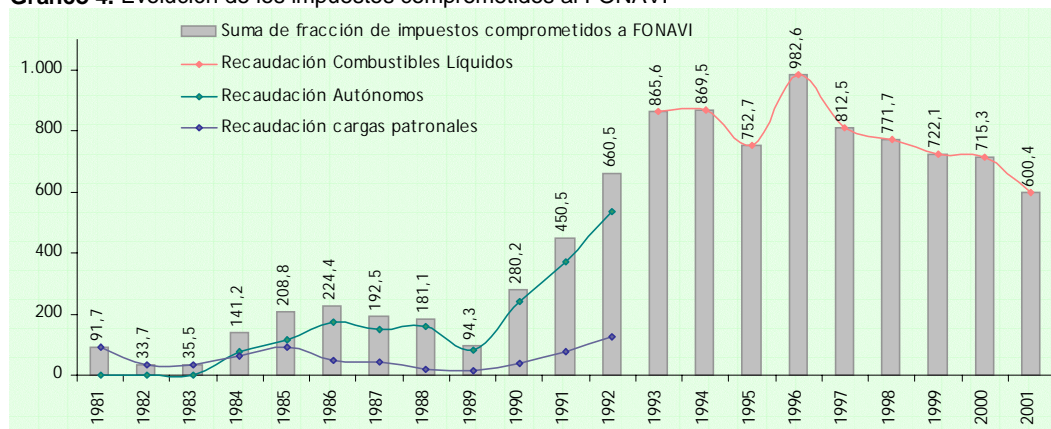
Los impuestos afectados al FONAVI tuvieron un desarrollo cambiante durante el período comprendido entre 1980 y 2001. Esto no es ajeno por supuesto a los vaivenes que la economía en su conjunto ha atravesado en este mismo plazo.

La recaudación sobre las remuneraciones pagadas por los empleadores y los impuestos a los trabajadores autónomos fueron los recursos que hicieron su aporte al fondo entre 1980 y 1992.

La década de los '80 se caracteriza por grandes inestabilidades en lo económico, con problemas de deuda, brotes hiperinflacionarios, etc. Esto hace que la comparación entre las series no sea tan homogénea y por tanto brinde comparaciones tan sólidas como las del período siguiente, en donde la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad simplifica los problemas de expresión de valores.

A partir de 1993, como explicamos en los puntos anteriores, el único impuesto que aporta recursos para la integración del FONAVI es el de los combustibles líquidos y gas natural. A pesar de que en comparación con la década anterior, la de los noventa se caracteriza por su estabilidad, se observa que una caída de la recaudación en 1995, fruto del impacto del efecto "tequila" sobre el consumo de combustibles y que repercute de manera directa en la recaudación de dicho impuesto. En momentos récord de producción se ven picos en la recaudación impactando en los años 1997 y 1998. De ahí en más, la recaudación vuelve a caer sucesivamente por un proceso de desaceleración en la economía.

Gráfico 4. Evolución de los impuestos comprometidos al FONAVI



COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 2

3 NIVELES DE CUMPLIMIENTO CON RELACIÓN A LO RECAUDADO: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y LO EJECUTADO POR FONAVI.

Introducción.

En el punto anterior se recopila la información acerca de la composición de los recursos que conforman el FONAVI por ley para compararla con lo efectivamente transferido. El dato relevante es que durante todo el período, los impuestos transferidos al FONAVI representan unos 220 millones de dólares promedio por debajo del mínimo comprometido en la ley.

A partir de esta conclusión consideramos importante observar qué es lo que ocurre con la relación entre el monto efectivamente asignado al Fondo Nacional de la Vivienda y el presupuestado.

La fuente de información utilizada en este trabajo corresponde a datos provenientes de Auditorias UCG-SSV-SDS, Presidencia de la Nación hasta el año 1997, a partir del cual la información es publicada por Auditorias DCG FONAVI, SSV, SDS. Incorporamos también información a partir del presupuesto nacional en los años 1981-1992.

Presupuestado vs. Ejecutado.

Durante el período bajo análisis la divergencia entre los montos presupuestados para el FONAVI, a comienzos del año, y los finalmente ejecutados varían de año a año, siendo en algunas oportunidades el primero superior al segundo y viceversa.

Esta divergencia responde a sucesos propios de la ejecución del fondo pero, más posiblemente, a la evolución de la actividad económica, al tratarse de un fondo que es integrado a medida que pasa el año por los ingresos tributarios. Principalmente en los últimos años tenidos en cuenta, ya que en este período los fondos provienen en un 100% del impuesto a los combustibles líquidos y gas.

Se evidencia a simple vista en el gráfico 1, como la divergencia entre lo presupuestado y lo ejecutado es mayor durante los primeros años del fondo, en consonancia esos son años de grandes volatilidades y en los cuales los presupuestos difícilmente podían ser respetados.

La máxima divergencia entre lo presupuestado y lo ejecutado se observa en el año 1992 en donde el presupuesto nacional indicaba que se iban a asignar el equivalente a U\$S 937,51 millones y la ejecución en dicho año fue de U\$S 552,12 millones. El año que le sigue en el tamaño de la divergencia es 2001, en donde la crisis que afectaba al país y las medidas para reducir el déficit puestas en práctica, afectaron la ejecución del FONAVI, así como a la mayoría de los programas vigentes en ese año. El monto presupuestado se aproximaba a los U\$S 950 millones y fueron ejecutados sólo U\$S 645,6 millones.

También se observa una fuerte divergencia en períodos críticos, como en 1995, cuando se sentían los efectos recesivos, a partir de la repercusión de la crisis del Tequila en nuestro país. En ese año el presupuesto ascendía a U\$S 923,2 y finalmente el ejecutado se ubicó en U\$S 738,3 millones.

El año siguiente, fue el único año en el cual el ejecutado superó al presupuestado, fruto, posiblemente, de la reactivación producida pasado el cimbronazo del Tequila, ya que la Argentina había dado una muestra que estaba lo suficientemente estabilizada, como para soportar un shock externo de tal magnitud. El ejecutado superó a lo presupuestado en U\$S 76,26 millones.

En el resto de los años en los que nos fue posible efectuar este análisis la divergencia no fue mayor, y fue siempre a favor de lo presupuestado sobre lo ejecutado. Ver gráfico 1 y cuadro 1.

Gráfico 2. Montos ejecutados y presupuestados. En dólares corrientes.



Fuente: Auditorías DCG FONAVI, SSV, SDS y Presupuesto Nacional

Cuadro 1. Monto presupuestado, ejecutado y la diferencia entre presupuestado y ejecutado (1981-2001).

Año	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado/ Ejecutado
1981	607,44	598,07	-9,36
1982	185,95	260,02	74,07
1983	285,41	300,95	15,54
1984	426,45	314,21	-112,24
1985	344,06	215,61	-128,45
1986	477,91	351,50	-126,41
1987	439,65	588,86	149,20
1988	641,74	471,07	-170,66
1989	s/d	348,77	s/d
1990	s/d	595,18	s/d
1991	660,77	633,70	-27,07
1992	937,51	552,12	-385,38
1993	s/d	753,61	s/d
1994	891,42	883,26	-8,16
1995	923,24	738,28	-184,95
1996	897,55	973,81	76,26
1997	907,52	896,74	-10,78
1998	909,19	902,73	-6,47
1999	888,50	710,31	-178,19
2000	882,08	859,08	-23,00
2001	949,40	645,55	-303,85

Fuente: Auditorías DCG FONAVI, SSV, SDS y Presupuesto Nacional

Cabe señalar que los datos correspondientes a 1990 acerca del Presupuesto no existen debido a que no hubo Ley de Presupuesto para ese año. En el año 1989 si bien la Ley existe, no se encuentran disponibles los anexos en donde se discrimina el presupuesto de modo de dar con el valor destinado al FONAVI. Tampoco hemos podido determinar el monto correspondiente al año 1993 por imposibilidad de acceder a la información.

COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 3

4 PARTICIPACIÓN DEL FONAVI EN EL PBI.

Introducción.

El PBI es utilizado comúnmente como un indicador de la riqueza de un país y, sus variaciones, son síntomas de crecimiento o decrecimiento. Si bien en términos de magnitud, los montos que corresponden al PBI son considerablemente mayores a los correspondientes al FONAVI, resulta relevante estudiar la relación entre el PBI y los recursos asignados al FONAVI en el período comprendido entre 1980 y 2001, ya que se puede contemplar en términos relativos la importancia, medida en recursos asignados, que se le ha otorgado a la superación del déficit de vivienda en Argentina en los 21 años de análisis.

Al mismo tiempo, vemos en los años comprendidos en el período de estudio un movimiento cíclico de la economía Argentina que se refleja en la variación de este indicador y, en consecuencia, observar el desempeño del fondo ante los movimientos de la economía en su conjunto.

Porcentaje destinado al FONAVI respecto del PBI.

El porcentaje del PBI que fue destinado al FONAVI se fue modificando a través de los años. En el período en el que ubicamos nuestro análisis tuvieron lugar grandes oscilaciones del PBI. Dentro del período analizado contamos con dos situaciones muy diferentes en lo que respecta al desempeño de la economía Argentina y de su producto.

La década del 80 estuvo marcada, económicamente, por un primer período de fuerte estancamiento para luego dar lugar a una contracción de la actividad, concluyendo con la crisis hiperinflacionaria. Se trata de una década con mucha volatilidad y con fuertes problemas de endeudamiento externo. El endurecimiento de los mercados internacionales de crédito acrecentaba los problemas internos que no podían ser fácilmente financiados.

En los 90 la situación fue diferente, aunque no liberados por completo de las volatilidades, crisis del Tequila y devaluación del real mediante, el comportamiento de la economía Argentina fue más sólido. La Ley de

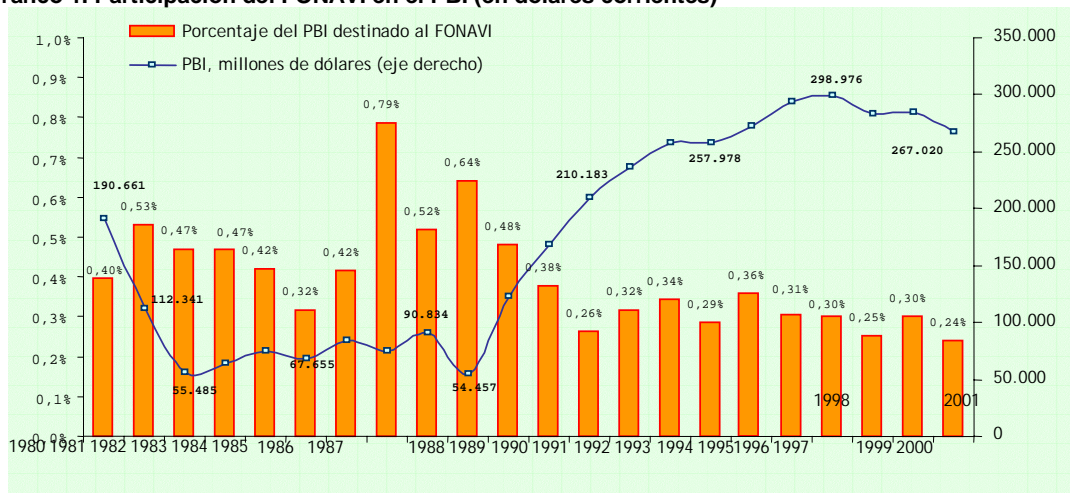
Convertibilidad permitió también que el crecimiento del PBI medido en dólares corrientes crezca considerablemente como se observa en el Gráfico 1.

De esta manera, para efectuar el análisis tendremos en cuenta dos períodos diferentes. Uno comprendido entre 1980 y 1991, en el cual el fondo estaba integrado por alícuotas de diversos impuestos, y un segundo período donde la integración al fondo se efectúa a partir, únicamente, del impuesto a los combustibles líquidos y gas natural. Los dos períodos elegidos coinciden con las descripciones de las décadas realizadas en párrafos anteriores.

En el primer período, el FONAVI, representaba un 0,49%, en promedio del total del PBI entre 1981 y 1991. En el segundo periodo, el PBI medido en dólares creció y la participación del FONAVI en el PBI pasó a ser en promedio del 0,3%.

Más allá de la caída en el porcentaje del PBI que experimentó el fondo en los últimos 10 años de análisis, y en línea con la realidad económica de las dos décadas que abarca esta observación, el FONAVI se benefició con el crecimiento del PBI, y como consecuencia de esta situación se perdió participación en éste, aunque la cantidad de recursos asignados fueran mayores.

Gráfico 1. Participación del FONAVI en el PBI (en dólares corrientes)



Como se observa en el Gráfico 1, el monto medido en dólares aportado al fondo durante el período 1980-2001 fue de U\$S 606,91 millones. Sin embargo, en el período de 1980-1990 fue de U\$S 436,62 millones y de 1991-2001 el monto asciende a U\$S 777,2 millones.

El año de mayor integración al fondo fue 1996 con U\$S 973,81 millones, mientras el de menores aportes fue 1985 con U\$S 215,61 millones. Sin embargo, en ambos años el porcentaje sobre el PBI fue el mismo: 0,4%.

En el año 1987 el fondo tuvo la mayor participación en el PBI haciéndose de un 0,8% de este, U\$S 588,86 millones.

Cuadro 1. PBI y Monto de transferencias FONAVI en millones (en dólares corrientes).

Año	PBI	FONAVI	FONAVI / PBI
1980	190.660,98	758,55	0,4%
1981	112.340,54	598,07	0,5%
1982	55.485,28	260,02	0,5%
1983	63.919,06	300,95	0,5%
1984	74.615,81	314,21	0,4%
1985	67.654,69	215,61	0,3%
1986	84.493,67	351,50	0,4%
1987	74.778,70	588,86	0,8%
1988	90.833,65	471,07	0,5%
1989	54.456,85	348,77	0,6%
1990	123.273,55	595,18	0,5%
1991	168.066,34	633,70	0,4%
1992	210.182,76	552,12	0,3%
1993	236.729,87	753,61	0,3%
1994	257.661,11	883,26	0,3%
1995	257.978,14	738,28	0,3%
1996	272.298,92	973,81	0,4%
1997	293.445,77	896,74	0,3%
1998	298.976,07	902,73	0,3%
1999	283.494,80	710,31	0,3%
2000	284.462,51	859,08	0,3%
2001	267.019,58	645,55	0,2%

Viviendas y soluciones habitacionales otorgadas por FONAVI y la evolución del PBI.

En este punto vamos a observar la relación entre el aumento del PBI y la ejecución tanto de obras de viviendas como de soluciones habitacionales durante los años de análisis.

En el Gráfico 2 se observa que entre los años 1981 y 1993 el promedio de viviendas y soluciones habitacionales que otorgó el fondo se mantuvo en unidades. Con diferentes picos, en los años 1983 y 1987 la producción se mantuvo en 40.743 y 37.840, respectivamente. En los años 1994 a 2001,

acompañando el crecimiento tanto del PBI como de los ingresos del FONAVI la media de las viviendas construidas fue de 47.569 unidades.

Se puede observar también como el cambio en los impuestos que eran tomados en cuenta para la integración del FONAVI provocaron un salto en la construcción de viviendas y soluciones habitacionales entre los años 1993 y 1994. En dichos años el PBI se incrementa pero en niveles mucho menores que lo que lo hace la cantidad de viviendas construidas.

Gráfico 2. PBI (en dólares corrientes) y cantidad de viviendas otorgadas por FONAVI (eje derecho).



COMPONENTE 1 ACTIVIDAD 3

5 DIFERENCIAS EN EL COMPORTAMIENTO DEL FONDO ENTRE EL PERÍODO DE FEDERALIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN.

Introducción.

Evaluaremos la ejecución del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) considerando dos períodos diferenciados. En primer lugar, el correspondiente a los años 1980 a 1994, plazo en el cual la gestión del fondo se encontraba centralizada en el Gobierno Nacional. En segundo lugar, se analiza el período comprendido entre los años 1995-2001, en el cual tuvo lugar la federalización del FONAVI.

Se observará en el análisis que la ejecución del fondo varía por diversos motivos:

- por el tipo de gestión de que se trate y sus políticas públicas;
- por el desempeño de la economía argentina a lo largo de los años;
- por los montos del presupuesto con el que contaba el FONAVI en cada año.

Por último, se aborda el concepto de realización de nuevas viviendas y soluciones habitacionales, indicándose las diferencias registradas a lo largo de ambos períodos.

Período de centralización, FONAVI 1980-1994 y viviendas y soluciones habitacionales.

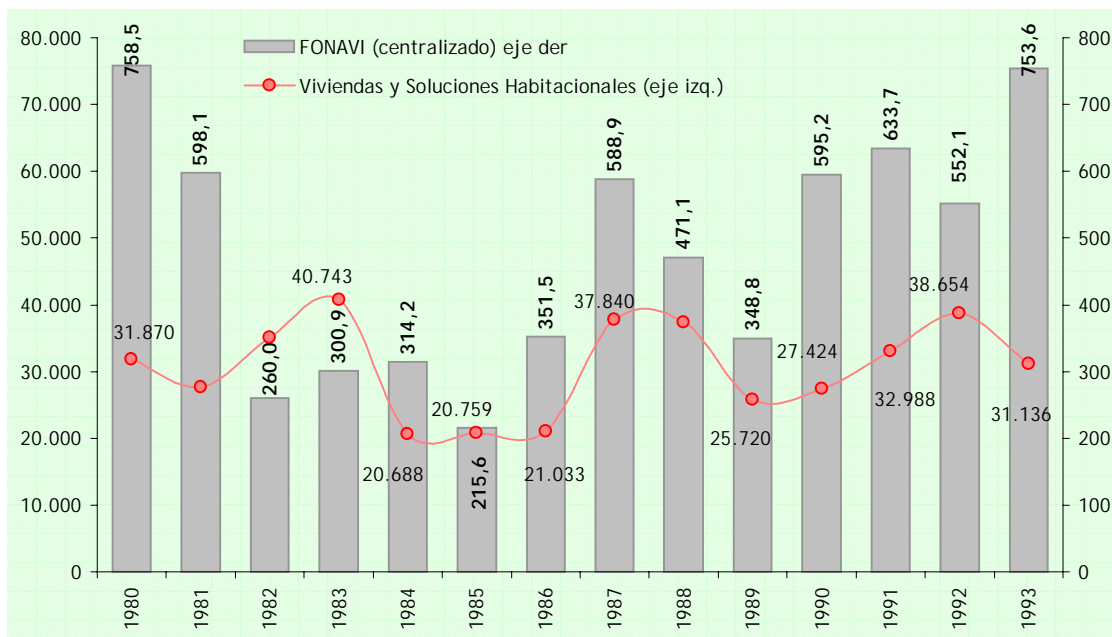
Como fuera mencionado, el primer período a analizar lo constituye aquel en el que el fondo era ejecutado de manera centralizada por el Gobierno Nacional. Durante este lapso, la integración del mismo varió significativamente, virtud de las sucesivas modificaciones registradas en los impuestos que lo componían⁴. En este respecto se ha avanzado en los puntos 2 y 3, donde se observan dos fenómenos importantes: por una parte, que a partir de 1991 mejora la recaudación impositiva tanto en cantidad como en estabilidad y, por otra parte, que para todo el período, a excepción de los años 1982, 1983 y 1987, el monto presupuestado es mayor al ejecutado.

⁴ Hasta 1991 el FONAVI se constituía con aportes a cargo de los empleadores e impuestos pagados por trabajadores autónomos. A fines de 1991 se reglamenta un porcentaje del impuesto sobre los combustibles y gas natural, establecido en un 42% hacia 1993.

Durante el período comprendido entre los años 1980 y 1993, el fondo contó con recursos promedio de U\$S 449,48 millones. A su vez, el promedio de la cantidad de viviendas que se produjeron en dicho lapso alcanzó a 23.563 unidades. El año en que se construyeron la mayor cantidad de viviendas y soluciones habitacionales fue 1983, con 40.743 viviendas, seguramente como resultado que tanto el año 1982 como en 1983 son los únicos años en el período mencionado en los cuales el presupuesto asignado se transfiere en su totalidad.

El primero de los períodos analizados, se caracteriza por gran variabilidad tanto en los fondos recaudados para el FONAVI como en la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales construidas. Lo que sucede con el FONAVI no es una excepción. Tanto la inversión bruta interna fija, la construcción y el equipo durable de producción, durante el período de nuestro estudio oscilan en niveles muy bajos y empiezan a recuperarse recién hacia 1991, es decir, una vez en marcha el Plan de Convertibilidad que pone un ancla al nivel de precios de la economía en su conjunto que había experimentado niveles de inflación inéditos, con las consecuencias que esto significa en cuanto a los planes de inversión de los agentes económicos por la incertidumbre, la volatilidad de las tasas de interés y las dificultades para acceder a los mercados de crédito.

Gráfico 1. Ejecución FONAVI (millones de dólares) y Viviendas y Soluciones Habitacionales construidas.



Cuadro 1. Ejecución FONAVI (millones de dólares) y Viviendas construidas.

Año	FONAVI (centralizado)	Viviendas y Soluciones Habitacionales
1980	758,548	31.870
1981	598,073	27.647
1982	260,025	35.023
1983	300,949	40.743
1984	314,214	20.688
1985	215,607	20.759
1986	351,498	21.033
1987	588,856	37.840
1988	471,073	37.436
1989	348,767	25.720
1990	595,176	27.424
1991	633,702	32.988
1992	552,122	38.654
1993	753,609	31.136

Período de federalización, FONAVI 1993/4-2001 y viviendas y soluciones habitacionales.

En el segundo período analizado, el comprendido entre los años 1995 y 2001, el país dio cuenta de un gran crecimiento económico. Desde 1991 el PBI se hallaba en tasas de crecimiento positivas y continuaría así hasta 1998, con excepción de 1995 por la crisis del Tequila. En consecuencia, los fondos

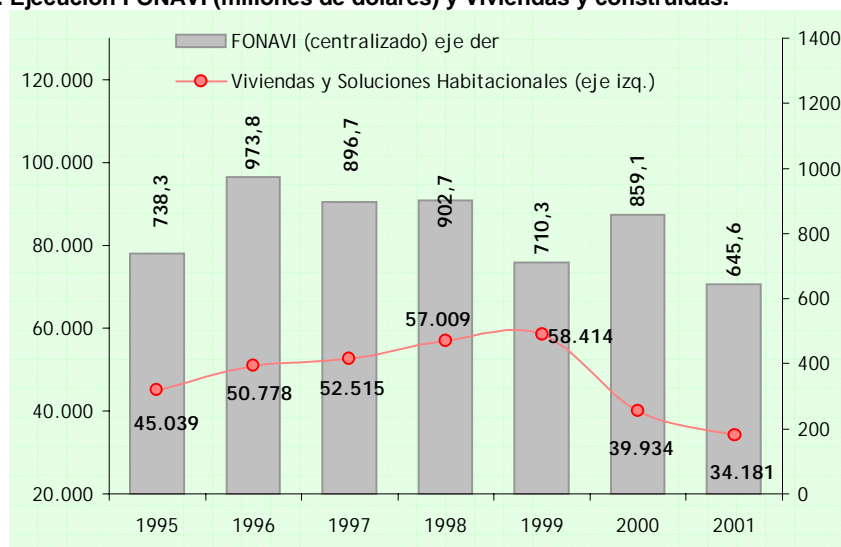
asignados a FONAVI⁵ resultan más estables en su comportamiento y también la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales llevadas a cabo registraron un importante incremento.

Esto también se corresponde con un período de mayor estabilidad, tanto del Producto Bruto como de los precios, lo que permitió que la variación entre los fondos y la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales mostrara un comportamiento similar.

Hasta el año 1999 la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales construidas mantuvo una senda de crecimiento, en tanto que a partir de dicho período la misma cayó, asociado esto al comienzo de la recesión del país, lo cual concluyó desencadenando la crisis argentina de fines de 2001. De 1998 a 1999 el PBI cae 3% y hacia el año 2002 la caída alcanzaba el 11%. Durante los 90 también se incrementaron los indicadores negativos en materia social. El desempleo abierto pasó del 4 o 5% a principios de la década al 22% en el 2002. La pobreza superó el 50% en la gran crisis del 2001, y la precarización laboral alcanzó niveles inéditos (más del 50%).

En el período considerado, el promedio de la ejecución del FONAVI fue de U\$S 826,22 millones y el promedio de viviendas construidas de 47.569 unidades, mayor que aquel correspondiente al período de centralización del fondo, en el cual la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales promedio alcanzó a 23.563 unidades.

Gráfico 2. Ejecución FONAVI (millones de dólares) y Viviendas y construidas.



⁵ Porcentaje del impuesto sobre los combustibles y gas natural.

Cuadro 2. Ejecución FONAVI (millones de dólares) y Viviendas y Soluciones Habitacionales construidas.

Año	FONAVI (federalizado)	Viviendas y Soluciones Habitacionales
1994	883,263	42.685
1995	738,281	45.039
1996	973,807	50.778
1997	896,741	52.515
1998	902,725	57.009
1999	710,315	58.414
2000	859,081	39.934
2001	645,551	34.181

Si comparamos ambos períodos encontramos un dato fundamental: un aumento de aproximadamente un 60% en los recursos del fondo tienen como resultado una duplicación en la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales. Más allá de la coyuntura económica, ya que en ambos períodos tenemos episodios de desequilibrios en las principales variables macroeconómicas (hiperinflación-convertibilidad peso/dólar y el agotamiento de la convertibilidad con su posterior salida), una de las hipótesis que hemos considerado para explicar este salto cuantitativo tan importante es el cambio en la administración de los recursos del fondo que dejan de estar en la órbita de la Nación para pasar a la asignación directa por parte cada Provincia.

Soluciones Habitacionales y Viviendas, FONAVI 1994-2001.

En lo que respecta a la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales, se ha podido constatar que la misma no se distribuye de manera equivalente durante períodos de ejecución del fondo considerados en este análisis.

En este caso la cantidad de viviendas que específicamente se construyeron, fue en promedio de 47.569 unidades, mientras que el promedio de soluciones habitacionales fue de 6.847, es decir un 12.45% del total promedio de viviendas y soluciones habitacionales del período 1994-2001.

La mayor cantidad de soluciones habitacionales sobre el total construido tuvo lugar en el año 1996, en el que un 15,29% de las viviendas y soluciones habitacionales correspondió a estas últimas, que no se corresponden con la mayor transferencia de recursos.

Cuadro 3. Viviendas y Soluciones Habitacionales 1995-2001

Año	Viviendas	Soluciones Habitacionales	Soluciones Habitacionales / Total	Viviendas y Soluciones Habitacionales
1994	42.685	5.280	11.00%	47.965
1995	45.039	6.678	12.91%	51.717
1996	50.778	9.172	15.29%	59.950
1997	52.515	6.695	11.30%	59.210
1998	57.009	7.424	11,52%	64.433
1999	58.414	10.055	14.68%	68.469
2000	39.934	3.353	7.75%	43.287
2001	34.181	6.119	15.18%	40.300

El concepto o la definición solución habitacional resulta difícil ponderarla ya que su repercusión en la superación del déficit es difícil de cuantificar por el alcance que tiene en su materialización, ya que no siempre resulta el mismo tipo de intervención.

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 7

6 COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LOS RECUPEROS DE LAS INVERSIONES Y RECURSOS PROPIOS APORTADOS POR LAS JURISDICCIONES. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA EFICIENCIA DE ESTOS RECURSOS.

Introducción.

En el período a considerar, esto es 1994 a 2003, el FONAVI se integra con recursos provenientes de un porcentaje del Impuesto a los Combustibles líquidos, a los que se le adicionan los provenientes de los recuperos de las inversiones y los propios aportados por las jurisdicciones. Abordaremos el grado de cumplimiento de estos recuperos por cuotas de amortización, ahorro previo⁶ y otros, que conforman lo que llamamos “recupero de la inversión”. Son los montos que año a año han sido recibidos por el FONAVI por las viviendas y soluciones habitacionales entregadas. Asimismo, analizaremos la participación de los recuperos percibidos sobre los ingresos totales.

Al final de cada ejercicio fiscal, la aplicación realizada en cada jurisdicción del FONAVI es auditada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda⁷. Estas auditorías están orientadas a verificar el desarrollo del Programa, y es de ellas que tomamos los datos para el presente análisis, y que corresponden al período 1995-2003.

Con los datos de los ingresos provenientes del cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros, se realizará una comparación de la inversión total del FONAVI con los ingresos. Luego, la misma comparación, será efectuada pero con la inversión y créditos para viviendas y soluciones habitacionales. De esta manera se procurará calcular el costo unitario para las viviendas ejecutadas por el FONAVI para ser contrastado con el ingreso unitario con el cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros en cada año.

⁶ Los planes de ahorro previo en general tratan requieren que para acceder al préstamo, para una vivienda, el solicitante realice una serie de depósitos periódicos mensuales con el fin de constituir un ahorro.

⁷ Cumplimentando lo dispuesto por el Art. 9° de la Ley 24.464 de 1995.

Recuperos por cuotas de amortización, ahorro previo y otros (1994-2003).

Uno de los ingresos con los que cuenta el FONAVI para realizar sus actividades es el recupero de las hipotecas, créditos y planes de ahorro previo que se implementan para asignar las viviendas. Sin embargo a lo largo de los años que se consideran en este trabajo, el porcentaje de cumplimiento se mantuvo casi siempre por debajo del 50% promedio.

El mayor grado de cumplimiento se registró en el año 1994 que representó el 53,7%, siendo sin embargo el año en el que existían menores vencimientos por un total de U\$S 284.654.083. El monto de los vencimientos se incrementó año tras año, mientras que el grado de cumplimiento se iba deteriorando. Como podría haberse previsto, el año de mayor incumplimiento fue 2002, cuando el país ya estaba inmerso en la crisis que aconteció luego del default y la salida de la Convertibilidad.

Como ya dijimos, la recesión de la economía afectó de manera general a los compromisos tomados por los agentes económicos, pero esta recesión además se ve agudizada por una particular situación financiera que aumenta las tasas de interés de los créditos a niveles inéditos y retiene los depósitos de los individuos con una serie de mecanismos que los desvalorizan en términos de poder adquisitivo, sea convirtiéndolos en bonos, sea pesificando los ahorros en niveles muy inferiores al tipo de cambio vigente después de la caída de la Convertibilidad. En ese sentido, es previsible que haya demoras, incumplimientos y rupturas de contratos previos. En 2002 fueron percibidos sólo U\$S 204.208.138 del total de U\$S 63.813.391, es decir un 35,1%. Se trata sin dudas del menor nivel de cumplimiento de los años en estudio.

Ya en 2003, con el inicio de la recuperación en la actividad económica se observa un importante crecimiento en el cumplimiento de las cuotas de amortización, ahorro previo y otros, que alcanza el 42,9% en ese año. Sin embargo, todavía se mantiene a 4,6 puntos del cumplimiento promedio entre 1994-2000 (47,5%).

Cuadro 1. Montos anuales devengados⁸ y percibidos, y grado de cumplimiento de los recuperos por cuotas de amortización, ahorro previo y otros. En U\$S.

Año	Devengados	Percibidos	Cumplimiento
1994	284.654.083	152.960.072	53,7%
1995	336.923.448	153.098.837	45,4%
1996	364.895.799	179.796.227	49,3%
1997	400.542.877	197.925.099	49,4%
1998	419.074.282	204.091.383	48,7%
1999	506.226.979	221.348.186	43,7%
2000	541.554.049	230.487.825	42,6%
2001	564.130.218	204.208.138	36,2%
2002	181.866.001	63.813.391	35,1%
2003	198.176.183	85.030.696	42,9%

Fuente: Auditorías Dirección de Tecnología e Industrialización - SSDUV

Participación de las cuotas de amortización, ahorro previo y otros en los ingresos totales del FONAVI (1994-2003).

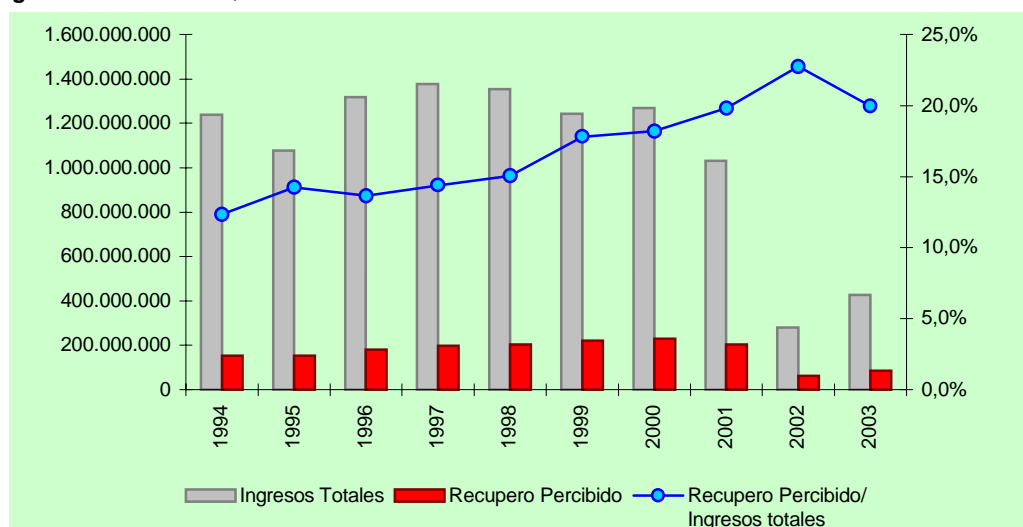
Los ingresos totales percibidos del FONAVI se componen de transferencias automáticas; ingresos por los Planes Federales de Reactivación y Emergencia Habitacional⁹, el cobro de Cuotas de Amortización, Ahorro Previo y otros conceptos y otros recursos, cuya composición varía según cada jurisdicción.

Como se puede observar a partir del Gráfico 1, la evolución de los recursos totales ingresados se corresponde con la del ciclo económico. Con la crisis del Tequila en 1995, éstos disminuyen 13% con respecto a los percibidos el año anterior. A partir de allí, se observa una recuperación en los ingresos totales, que alcanzan un máximo de U\$S 1.376.531.279 en 1997. En los años siguientes, éstos caen (excepto en 2000) y se llega a un mínimo de U\$S 280.496.185 en 2002, producto del estallido de la crisis y la devaluación del peso.

⁸ Los montos devengados equivalen a lo que se ha prestado efectivamente, o bien, el porcentaje de lo que deberían pagar los beneficiarios en concepto de cuotas de amortización, ahorro previo y otros. Es diferente a lo percibido, en tanto que haya incumplimiento por parte de los beneficiarios.

⁹ Estos planes son partidas presupuestarias especiales enmarcadas en necesidades puntuales de la población orientadas a: Reactivar obras paralizadas, construcción de viviendas a través de cooperativas conformadas por beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar, etc. Se otorgan con cupos.

Gráfico 1. Participación del recupero por cuotas de amortización, ahorro previo y otros sobre ingresos totales. En U\$S.



Fuente: Auditorías Dirección de Tecnología e Industrialización - SSDUV

Con respecto al recupero por el cobro de Cuotas de Amortización, Ahorro Previo y otros conceptos, se observa que a partir de 1994 estos han ido incrementando progresivamente su peso sobre los ingresos totales. Cabe resaltar, que en los años en dónde se produjo una disminución del producto, los ingresos totales cayeron más que los ingresos por recupero. Esto llevó a que la participación de los últimos sobre los primeros pegue un salto en dichos años.

Cuadro 2. Participación del recupero por cuotas de amortización, ahorro previo y otros sobre ingresos totales. En U\$S.

Año	Ingresos Totales	Recupero Percibido	Recupero Percibido/Ingresos totales
1994	1.237.986.648	152.960.072	12,4%
1995	1.076.047.756	153.098.837	14,2%
1996	1.318.185.798	179.796.227	13,6%
1997	1.376.531.279	197.925.099	14,4%
1998	1.354.306.077	204.091.383	15,1%
1999	1.242.899.960	221.348.186	17,8%
2000	1.267.777.235	230.487.825	18,2%
2001	1.030.196.803	204.208.138	19,8%
2002	280.496.185	63.813.391	22,8%
2003	426.113.006	85.030.696	20,0%

Fuente: Auditorías Dirección de Tecnología e Industrialización - SSDUV

Por último, resulta interesante analizar cuáles son los ingresos totales devengados no percibidos, producidos por incumplimiento en el cobro de cuotas de Amortización, Ahorro Previo y otros conceptos. Tomando el período 1994-2003, los recursos totales percibidos fueron 22,3% promedio menores a los devengados en cada año.

Cuadro 3. Participación del recupero por cuotas de amortización, ahorro previo y otros devengado y no percibido sobre ingresos totales. En U\$S.

Año	Ingresos Totales	Reintegros Devengados no percibidos	Reintegros Devengados no percibidos /Ingresos Totales
1994	1.237.986.648	131.694.011	10,6%
1995	1.076.047.756	183.824.611	17,1%
1996	1.318.185.798	185.099.572	14,0%
1997	1.376.531.279	202.617.778	14,7%
1998	1.354.306.077	214.982.900	15,9%
1999	1.242.899.960	284.878.793	22,9%
2000	1.267.777.235	311.066.224	24,5%
2001	1.030.196.803	359.922.080	34,9%
2002	280.496.185	118.052.610	42,1%
2003	426.113.006	113.145.487	26,6%

Fuente: Auditorías Dirección de Tecnología e Industrialización - SSDUV

A partir de la observación del Cuadro 3 y considerando que estos reintegros son una fuente de financiamiento del FONAVI, se evidencia que hay una pérdida constante de recursos del fondo que debilitan su accionar. Si bien el objetivo fundamental del fondo es solucionar los problemas habitacionales de los sectores populares, parte de su actividad está fundada en la posibilidad que brinda de acceder a una vivienda. Una de las fuentes de financiamiento está constituida por los recuperos, sin embargo éstos no son considerados activos financieros comerciables como cualquier otro activo en el mercado. Las hipotecas en poder de los organismos públicos de vivienda no ofrecen credibilidad y confianza por la debilidad administrativa que presenta el cobro de las mismas.

En cualquier esquema financiero de competencia con un mercado hipotecario de viviendas del sector privado (bancos), estas hipotecas se encuentran en una significativa desventaja, ya que brindaría posibilidades en términos de rentabilidad y acceso al sector de operaciones financieras, así

como también mecanismos de control estrictos en cuanto a las devoluciones. De este modo, al no existir un instrumento que prevea esta situación o bien, brinde estímulos al cumplimiento, se dificulta en los hechos la capacidad de recuperar los préstamos concedidos.

La instancia final del recupero resultaría de una alta eficiencia en el marco de una descentralización municipal, en la que se constituyan asignaciones específicas, cuyos montos se reinviertan en las inversiones en materia de vivienda ya realizadas, consolidando infraestructuras básicas y espacio público, colaborando de manera focalizada en la mejora de los índices de pobreza.

Participación en financiamiento del cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros (1994-2003).

La inversión total del FONAVI se compone de inversión en créditos para viviendas y soluciones habitacionales, inversión en equipamiento e infraestructura, costos de funcionamiento y otros egresos. Para tener una noción de la capacidad de financiamiento de los ingresos por el cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros, los contrastaremos primero con la inversión total, y luego con el monto invertido¹⁰ en créditos para viviendas¹¹ y soluciones habitacionales.

En el primer caso, se observa que la porción del monto total que es financiada a través de los recuperos percibidos muestra una tendencia creciente (con disminuciones en 1997, 1998 y 2003), pasando de 12,5% en 1994 a 21% en 2003. De no presentarse incumplimiento en el pago de cuotas de amortización, ahorro previo y otros, dicha relación hubiera aumentado a 23,2% en 1994 y 49% en 2003.

¹⁰ El monto en inversión está compuesto, por Infraestructura, por obras complementarias y equipamiento.

¹¹ Otra forma de inversión está dada por los créditos que otorga el FONAVI a sus beneficiarios, que pueden ser también cofinanciados por entidades financieras.

Cuadro 4. Inversión total y recupero por cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros percibido y devengado¹². En U\$S.

Año	Inversión Total	Recupero Devengado	Recupero Devengado / Inversión Total	Recupero Percibido	Recupero Percibido / Inversión Total
1994	1.226.467.208	284.654.083	23,2%	152.960.072	12,5%
1995	1.092.878.285	336.923.448	30,8%	153.098.837	14,0%
1996	1.084.182.118	364.895.799	33,7%	179.796.227	16,6%
1997	1.350.209.996	400.542.877	29,7%	197.925.099	14,7%
1998	1.459.460.125	419.074.282	28,7%	204.091.383	14,0%
1999	1.396.827.874	506.226.979	36,2%	221.348.186	15,8%
2000	1.189.541.089	541.554.049	45,5%	230.487.825	19,38%
2001	1.052.481.151	564.130.218	53,6%	204.208.138	19,40%
2002	264.149.121	181.866.001	68,8%	63.813.391	24,2%
2003	404.508.838	198.176.183	49,0%	85.030.696	21,0%

Fuente: Auditorías Dirección de Tecnología e Industrialización - SSDUV

Si se contrastan los recuperos percibidos con la inversión y créditos para viviendas y soluciones habitacionales, se observa la misma tendencia creciente. En efecto, ellos pasan de representar el 15,3% de la inversión en 1994 al 34% del mismo en 2003. De no presentarse incumplimiento en el pago de cuotas de amortización, ahorro previo y otros, dicha relación hubiera aumentado a 28,4% en 1994 y 79,3% en 2003.

Cuadro 5. Montos invertidos y créditos para viviendas y soluciones habitacionales y recupero por cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros percibido y devengado. En U\$S.

Año	Inversión en Vivienda y Soluciones Habitacionales (V y S.H.)	Recupero Devengado	Recupero Devengado / Inversión en V y S.H.	Recupero Percibido	Recupero Percibido / Inversión en V y S.H.
1994	1.001.813.827	284.654.083	28,4%	152.960.072	15,3%
1995	812.025.053	336.923.448	41,5%	153.098.837	18,9%
1996	840.438.655	364.895.799	43,4%	179.796.227	21,4%
1997	1.075.817.223	400.542.877	37,2%	197.925.099	18,4%
1998	1.163.047.118	419.074.282	36,0%	204.091.383	17,5%
1999	1.028.446.014	506.226.979	49,2%	221.348.186	21,5%
2000	827.001.805	541.554.049	65,5%	230.487.825	27,9%
2001	710.232.283	564.130.218	79,4%	204.208.138	28,8%
2002	160.292.000	181.866.001	113,5%	63.813.391	39,8%
2003	249.803.088	198.176.183	79,3%	85.030.696	34,0%

Fuente: Auditorías Dirección de Tecnología e Industrialización - SSDUV

¹² El "Recupero Devengado" refiere a lo que constituye el porcentaje sobre el total de cuotas de amortización, ahorro previo y otros, que debería cobrarse por la inversión realizada; mientras que el "Recupero Percibido" da cuenta de lo que efectivamente se cobra.

Costo total y recupero por obra (1994-2003).

Al no disponer de series completas de costo unitario por vivienda, se tomará como variable proxy¹³ el cociente entre el monto total erogado en un período y la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales terminadas en dicho período.

Al respecto cabe hacer varias aclaraciones. En primer lugar, al utilizar esta variable se estaría suponiendo que todas las obras comienzan y finalizan en un mismo período, sin quedar ninguna inconclusa (situación que no ocurre en la realidad). Por otra parte, no se cuenta con información discriminada de inversión por construcción de vivienda por un lado e inversión para obras de solución habitacional por otro, con lo cual la variable proxy es, en realidad, la inversión promedio por obra (las soluciones habitacionales representaron el 12.45% promedio de las obras totales finalizadas en el período 1994-2003).

Según se puede observar en el Cuadro 6, si bien el costo unitario en dólares por vivienda disminuyó con respecto a 1994, esto es producto de la devaluación cambiaria, ya que si se toma el costo unitario en pesos, se observa un incremento de 28,9% en el período 1994-2000.

Cuadro 6. Inversión promedio aproximada de cada vivienda y solución habitacional en pesos y dólares. En \$ y U\$S.

Año	En U\$S	En \$
1994	28.733	28.708
1995	24.265	24.270
1996	21.351	21.340
1997	25.711	25.660
1998	25.601	25.598
1999	23.913	23.915
2000	29.788	29.761
2001	30.791	30.985
2002	11.483	36.341
2003	12.522	36.991

Fuente: Elaboración propia tomando como proxy el cociente entre la inversión total y la cantidad de viviendas soluciones terminadas

¹³ Una variable Proxy es una construcción teórica que *aproxima* al verdadero valor del parámetro que se quiere considerar, el cuál por algún motivo no puede ser identificado claramente.

Sin embargo, si se observa el cociente entre la inversión y créditos (ver Cuadro 7) para viviendas y soluciones habitacionales sobre la cantidad de obras finalizadas por año, el costo unitario en pesos no ha alcanzado en el 2003 el nivel de 1994, a pesar de que ha ido incrementándose progresivamente desde 1999.

Cuadro 7. Inversión en créditos por vivienda y solución habitacional / Cantidad de viviendas y soluciones habitacionales terminadas. En \$ y U\$S.

Año	U\$S	\$
1994	23.470	23.450
1995	18.029	18.033
1996	16.551	16.542
1997	20.486	20.445
1998	20.401	20.399
1999	17.606	17.608
2000	20.709	20.690
2001	20.779	20.909
2002	6.968	22.053
2003	7.733	22.844

Fuente: Auditorías Dirección de Tecnología e Industrialización – SSDUV.

Por último, analizaremos el cociente entre los ingresos por cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros, sobre la cantidad de viviendas y situaciones habitacionales finalizadas por año. Cabe aclarar, que esto no refleja el recupero de hipotecas sobre las obras finalizadas en ese año, ya que la mayoría de esos cobros corresponde a obras finalizadas en años anteriores. En cambio, constituye una medida de los fondos provenientes del recupero que se destinarían para el financiamiento en cada período.

A partir del Cuadro 8, se observa que si bien los montos en dólares disminuyeron con respecto a 1994, tomados en pesos se produce un incremento de 117%.

Cuadro 8. Ingreso promedio por cobro de cuotas de amortización, ahorro previo y otros. En \$ y U\$S.

Año	U\$S	\$
1994	3.583	3.580
1995	3.399	3.400
1996	3.541	3.539
1997	3.769	3.761
1998	3.580	3.580

1999	3.789	3.790
2000	5.772	5.766
2001	5.974	6.012
2002	2.774	8.779
2003	2.632	7.776

Fuente: Elaboración propia en base al cociente de ingreso por cobro de cuotas de amortización ahorro previos y otros sobre cantidad de viviendas y soluciones de viviendas y soluciones habitacionales terminadas

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 8

7 DESEMPEÑO DEL FONAVI DENTRO DE LOS DIFERENTES CONTEXTOS ECONÓMICOS. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.

Introducción.

El objetivo principal del análisis que se ha realizado a lo largo de este trabajo es el de medir el impacto de la inversión pública en vivienda a través de la actividad concreta del FONAVI.

La República Argentina experimenta dos etapas muy importantes de su vida económica y social en el período que hemos elegido para el análisis del comportamiento del FONAVI. Exponer en su totalidad los fenómenos que se desarrollaron a lo largo del período escapa a los objetivos de este trabajo, sin embargo es importante recordar el escenario en el cual actuaba el FONAVI, para considerar su actividad en el conjunto de las actividades del Estado.

Por otra parte, también se han presentado problemas en torno a la disponibilidad de datos, sesgos metodológicos, heterogeneidad de monedas y otros. Las debilidades de la información no permiten contar con datos certeros para todo el período estudiado y, por tanto, las inferencias que se realizan se debilitan. Para plantear una política superadora en cuestiones de eficiencia, tanto de los recursos como de su aplicación, es fundamental contar con un panorama de la situación previa y actual del FONAVI.

Contexto económico.

La década de los '80 es muy inestable en las variables macroeconómicas centrales (PBI, nivel de precios, empleo, etc.). Las tasas de crecimiento en general son bajas y hacia el final de la década la escalada inflacionaria hace que intensas colas de autos para cargar combustibles y supermercados que remarcan precios hasta dos veces por día, sean escenas cotidianas. La moneda pierde poder adquisitivo por los altos niveles inflacionarios, lo cual orienta a la especulación a favor del dólar, incluso, en virtud de los altísimos niveles que alcanza la inflación, cambia de denominación. Pero el Plan Primavera, el Austral y las demás medidas tomadas para contener la suba de precios, terminan erosionando la confianza de los individuos en la moneda local lo que los lleva a reforzar sus preferencias

por el dólar acrecentando el problema. Hacia el final de la crisis hay saqueos de supermercados y convulsiones sociales que obligan al gobierno a cambiar de estrategia.

La década de los '90 comienza entonces con un decreto mediante el cual el Estado se compromete a pagar por cada peso un dólar¹⁴, en un intento de modificar las expectativas inflacionarias. La Ley de Convertibilidad se convierte en la herramienta que estabilizará los ánimos de los agentes económicos, al tiempo que generará una especie de paraíso financiero para los inversores, por la reducción de los riesgos e incertidumbres asociadas al movimiento en el valor de una moneda.

Pero esta medida es acompañada por una serie de cambios en la estructura administrativa del Estado: privatizaciones de empresas estatales, flexibilización laboral, las funciones del Estado acotadas, y compromisos con el FMI que imponen también reglas de juego en cuanto al qué hacer económico y social.

La estabilidad lograda por la Ley de Convertibilidad reinicia el sendero de crecimiento de la economía que se mantendrá hasta el fin de la década, donde se empieza a manifestar que el modelo mostraba en las apariencias un mundo armonioso y estable, pero desarrollaba en su interior una fuerte inequidad, un constante empeoramiento de las condiciones de vida, una distribución del ingreso en perjuicio de los sectores más empobrecidos. Esto se ve claramente en los índices de desempleo abierto, que a principios de los '90 estaban alrededor del 5% y terminan en 2002 en un 22% según los datos oficiales. De igual forma la pobreza llega al 50% aproximado hacia 2002. La salida de la Convertibilidad se da también en un escenario social muy convulsivo, la clase media se manifiesta ruidosamente en los llamados "cacerolazos" y los trabajadores desocupados viven un momento de gran actividad política en el movimiento piquetero.

El "riesgo país" se convierte en el protagonista de los noticieros y es el termómetro de la economía. Las acciones del Estado para contener el estallido –plan de déficit cero, blindaje financiero, mega canje de deuda externa,

¹⁴ En realidad la ley de convertibilidad establece un porcentaje de respaldo en dólares sobre la base monetaria cercano al 100%. El objetivo final de esta medida de política monetaria era quitar de las manos del Estado la posibilidad de financiar su déficit fiscal o bien contener la economía mediante la emisión de dinero, ya que había teorías que atribuían a esta emisión monetaria gran parte de la espiral ascendente que provocaba en los precios, y por tanto la pérdida de poder adquisitivo de la moneda frente al dólar.

corralito a los depósitos, etc.- no tienen resultado un positivo y el Presidente De la Rúa tiene que dejar el poder y la Argentina pasa por 5 presidentes diferentes en sólo 10 días.

Las consecuencias de estos cambios políticos y sociales se traducen de maneras distintas. Por un lado aparecen algunos problemas de disponibilidad de la información, como por ejemplo para los años 1989 y 1990 no hemos podido obtener la información referente al Presupuesto Nacional asignado al FONAVI.

Pero aún cuando los datos están, el hecho de que estén expresados en distintas monedas (pesos ley, australes, pesos) hace necesaria una homogenización que no necesariamente deja ver el poder adquisitivo real de las distintas monedas. Aún si convertimos, como lo hemos hecho en este trabajo, a dólares para evitar estos sesgos de la unidad de medida, podemos estar arrastrando diferencias que hacen al tipo de cambio real de nuestra moneda con el dólar. Asimismo las series de datos completas para ambas décadas son difíciles de obtener, a veces porque ni siquiera existen, o bien porque no están disponibles completas.

Por otra parte, los cambios experimentados por la sociedad modifican sus condiciones de vida, sus expectativas acerca del futuro, sus necesidades. Por tanto, el FONAVI debe prever cierta flexibilidad en sus herramientas para dar contención a las necesidades sociales en los momentos cruciales. El comportamiento financiero sin embargo no refleja este espíritu y más bien se adapta al movimiento del ciclo económico. Cuando la economía se expande el FONAVI funciona bien, cuando la economía se contrae el fondo en general pierde recursos y también capacidad de gestión y sus resultados disminuyen.

Debilidades de la información disponible.

Como se ha ido planteando a lo largo del trabajo, uno de los principales problemas con que nos hemos encontrado en la tarea de analizar el comportamiento del FONAVI ha sido la inconsistencia de las fuentes de información. Podemos expresar, entonces, las siguientes conclusiones:

Durante la etapa 1980-1991 los recursos afectados al fondo provienen de la recaudación de impuestos que no están correctamente especificados y sus montos no alcanzan a cubrir lo presupuestado. Hemos supuesto que la diferencia entre los valores con los que contamos (recaudación de impuestos a

los autónomos y cargas patronales) y lo ejecutado proviene del Tesoro. Sin embargo hay un porcentaje del IVA afectado del cual no se disponen los datos. Asimismo se evidencia un mejor seguimiento de la información cuando el impuesto pasa a grabar los combustibles.

Las series históricas han sido expresadas en dólares corrientes para ser homogeneizadas, ya que las diferentes monedas y los movimientos inflacionarios, sobre todo en la etapa anterior a la convertibilidad, hacen que sean incomparables los datos. Sin embargo el hecho de convertir todos los valores a dólares también arrastra posibles desfasajes relacionados a la fluctuación del tipo de cambio de la moneda local con el dólar. Se ha hecho sin embargo una comparación, aunque no esté presente dentro del presente estudio, con los datos expresados en pesos de 1993 y las conclusiones generales no se modifican.

Sin embargo, en cualquiera de los dos casos, hemos encontrado serias dificultades para expresar los valores en series homogéneas. En los años 1989 y 1990 no hemos encontrado los datos del presupuesto destinado al FONAVI, cuestión que se torna relevante al momento de querer entender qué sucede con el fondo en años cruciales para la economía.

Los datos sobre los ingresos del FONAVI correspondientes a las cuotas de amortización, ahorros previos y otros, sólo están disponibles desde 1994.

A estos problemas podemos agregar la inexistencia de una variable que recoja el valor por unidad de las viviendas construidas, repercutiendo en dos sentidos: por una parte para que el presupuesto se ajuste en función de las cantidades y no de los precios (esto es, ante un aumento del valor de la vivienda, el presupuesto debería contemplar que las cantidades comprometidas se mantengan) y, por otra parte, porque serviría como medida del valor de mercado de la vivienda en términos de un potencial activo financiero a través de sus hipotecas, como se ha sugerido anteriormente.

Los elementos de información pública de los cuales se dispone en la actualidad resultan insuficientes e inconsistentes para analizar con certeza si la inversión del Estado realizada por el recurso FONAVI ha sido exitosa. Lo que si hemos observado y señalado es que el fondo muestra un comportamiento procíclico que atenta contra sus objetivos. Es decir, en los momentos más críticos de la economía Argentina cuando las necesidades de la población se hacen

sentir más fuertemente (aumentan los índices de precios, el crédito, la pobreza, etc.), el fondo responde contrayendo su ejecución presupuestaria.

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 9

8 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN VIVIENDA A TRAVÉS DEL RECURSO FONAVI.

Introducción.

En el presente trabajo hemos revisado el comportamiento del FONAVI a lo largo del tiempo. Uno de los puntos sobre los cuales vamos a referirnos a modo de conclusión, y que surge del desarrollo anterior, es la “inversión real” que se ha realizado, esto es, dada la ejecución presupuestaria del FONAVI, cuántas viviendas y soluciones habitacionales se han construido efectivamente.

Estableceremos ese indicador como un estimador de la efectividad de la política de inversión pública en vivienda y, en función de él, analizaremos si la inversión ha sido eficiente y si el recurso ha sido suficiente para el fin que se proponía.

Eficiencia de la inversión pública en vivienda.

Para tener un indicador de la eficiencia de la inversión pública en vivienda, hemos construido los siguientes datos:

- 1.** Valor unitario de las viviendas y soluciones habitacionales “real”:
Para estimar este valor hemos calculado la relación entre la ejecución presupuestaria del FONAVI y la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales realizadas. Como el momento de inicio de la obra de la vivienda y/o solución habitacional.
- 2.** Cantidad de viviendas y soluciones habitacionales “potenciales”:
Para estimar la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales que se podrían haber realizado ejecutando todo el presupuesto asignado al FONAVI¹⁵, hemos comparado el presupuesto total con el valor unitario real planteado en el ítem a).

¹⁵ En capítulos anteriores habíamos señalado que en general el fondo ejecutaba un monto menor a lo presupuestado, a excepción de algunos años. Ver capítulo 3 del presente trabajo.

Cuadro 1. Series construidas en referencia al Presupuesto FONAVI.

Año	FONAVI integración efectiva y transferida	Cantidad de viviendas construidas	Precio Promedio de la vivienda	FONAVI lo que debía integrarse	Cantidad de Viviendas potenciales	Diferencia entre potencial y construidas
1980	758.548.000	31.870	23.801	610.320.000	25.642	-6.228
1981	598.073.000	27.647	21.632	91.670.000	4.238	-23.409
1982	260.025.000	35.023	7.424	33.737.000	4.544	-30.479
1983	300.949.000	40.743	7.387	35.474.000	4.803	-35.940
1984	314.214.000	20.688	15.188	141.205.000	9.297	-11.391
1985	215.607.000	20.759	10.386	208.750.000	20.099	-660
1986	351.498.000	21.033	16.712	224.424.000	13.429	-7.604
1987	588.856.000	37.840	15.562	192.496.000	12.370	-25.470
1988	471.073.000	37.436	12.583	181.126.000	14.394	-23.042
1989	348.767.000	25.720	13.560	94.339.000	6.957	-18.763
1990	595.176.000	27.424	21.703	280.205.000	12.911	-14.513
1991	633.702.000	32.988	19.210	450.527.000	23.453	-9.535
1992	552.122.000	38.654	14.284	660.483.000	46.240	7.586
1993	753.609.000	31.136	24.204	865.554.000	35.761	4.625
1994	883.263.000	42.685	20.693	900.000.000	43.494	809
1995	738.281.000	45.039	16.392	900.000.000	54.905	9.866
1996	973.807.000	50.778	19.178	900.000.000	46.929	-3.849
1997	896.741.000	52.515	17.076	900.000.000	52.706	191
1998	902.725.000	57.009	15.835	900.000.000	56.837	-172
1999	710.315.000	58.414	12.160	900.000.000	74.013	15.599
2000	859.081.000	39.934	21.513	900.000.000	41.836	1.902
2001	645.551.000	34.181	18.886	900.000.000	47.654	13.473

En el Cuadro 1 podemos encontrar que la diferencia entre la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales que se podían haber realizado de ejecutarse todo el presupuesto asignado al FONAVI.

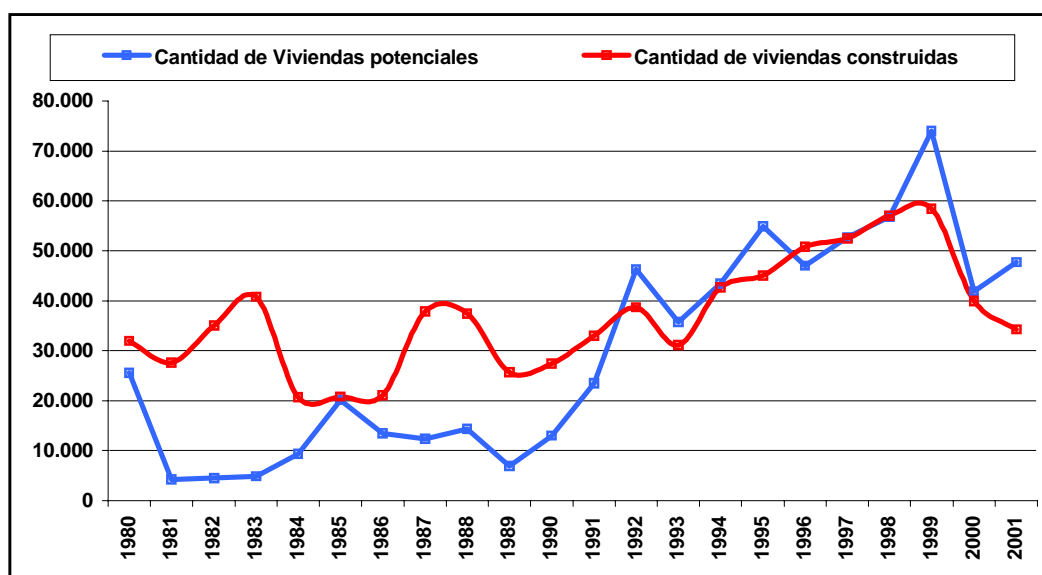
Las observaciones correspondientes al periodo 1982/1993 poseen una debilidad en su información por no haber podido acceder al monto de alícuotas impositivas del IVA que debieron integrar el fondo.

En 1993 cambia la composición de los impuestos que integran al fondo y esto repercute en una mejor integración. También se establece que por ley debe haber un presupuesto de 900 millones de dólares anuales. La suma de

estas modificaciones estabiliza el comportamiento del fondo en cuanto a la asignación en el presupuesto nacional, sin embargo, como señaláramos anteriormente, en años de crisis la ejecución presupuestaria del fondo cae.

En el gráfico 3 y el cuadro 3 podemos con mayor solidez abordar el desvío producido, surge de los mismos que de haberse cumplido con la legislación vigente el porcentaje de viviendas hubiera sido superior en un 37.81%. Con un promedio de 47.569 viviendas al año, en éste periodo.

Gráfico 1.



En el gráfico 1 y el cuadro 1 podemos ver que el periodo 1993/2001 muestra el desvío producido, y surge de los mismos que de haberse cumplido con la legislación vigente el porcentaje de viviendas hubiera sido superior en un 37.81%. Con un promedio de 47.569 viviendas más, en éste periodo.

Es necesario destacar que la afirmación sobre la valoración del fondo como eficiente - ineficiente, se sustenta en el aspecto económico con base en el comportamiento cuantitativo de la aplicación del recurso.

Afirmamos que no existen registros que vinculen el déficit de vivienda con la ponderación de los recursos que se asignan al fondo a al presupuesto nacional.

La situación del déficit por provincia solo dio lugar a un porcentaje coparticipable en 1983 cuya vigencia resulta poco consistente a la fecha.

Podemos concluir también que aquel porcentaje del fondo ejecutado en el período, carece de una evaluación, que califique la calidad de la inversión que permita a su vez establecer la medida de la superación del déficit.

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 4

1 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS EN TORNO AL ANÁLISIS DE LOS INDICADORES SOCIALES EXISTENTES

Introducción

Toda metodología de investigación social parte de conceptualizaciones teóricas. La definición de conceptos de manera previa a todo proceso de análisis sociológico, permite atenuar diferencias que pudieran surgir en la lectura e interpretación de datos empíricos. En definitiva, toda metodología de investigación debe tener en cuenta la pertinencia a un campo teórico analítico predefinido. Así, desde el materialismo histórico al funcionalismo, podemos incorporar determinados conceptos que bien pueden convertirse en herramientas útiles al momento de analizar la estructura social.

En virtud de estas consideraciones antes de sumergirnos en el análisis vamos a caracterizar la forma en que se elabora la información en términos metodológicos, y exponer el enfoque que adoptaremos para el presente estudio.

El materialismo histórico en el análisis de la estructura social.

El término materialismo histórico (o lo que el mismo Marx llama la “concepción materialista de la historia”) es un marco teórico para explicar desarrollos y cambios en la historia humana a partir de factores prácticos, tecnológicos o materiales, en especial el modo de producción y las limitaciones que este impone al resto de aspectos organizativos; el social, económico, jurídico, ideológico, político, cultural, etc. Para el materialismo histórico son los cambios tecnológicos y del modo de producción los factores principales del cambio social, jurídico y político, y es en los factores materiales de ese tipo donde deben buscarse las causas últimas de los cambios¹⁶.

¹⁶ “En la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y

En la investigación de la estructura social, el mayor aporte que tal vez haya provenido de este paradigma, es el de permitir interpretar la estructura social en un momento determinado, mediante la aplicación de modelos de análisis que permiten de manera relativamente simple construir índices en los cuales es posible ubicar diversos agrupamientos sociales (clases). En nuestro país, es muy común escuchar hablar de clases sociales. Lo que resulta cada vez más dificultoso —en la medida que las sociedades se vuelven más complejas— es definir los límites de cada una de las clases sociales mediante los modelos heredados del materialismo histórico. Tanto la línea de pobreza, como la línea de indigencia, ambas construcciones heredadas del materialismo histórico, sobredeterminan la variable “condición social” a los factores materiales propios de un establecido nivel de desarrollo productivo, subordinando la integralidad cultural, el nivel de desarrollo institucional, entre otros elementos que se intentan recuperar para el análisis de la estructura de clases en el funcionalismo.

El Funcionalismo en el análisis de la estructura social

El funcionalismo es una corriente teórica que acentuó un enfoque de naturaleza empirista para la investigación social. Bajo esta mirada, las instituciones sociales serían medios colectivamente desarrollados para la satisfacción de las necesidades biológicas y culturales; se las define, por lo tanto, por el cumplimiento de una función social, y no —como se hacía generalmente— por las circunstancias históricas de su desarrollo. Enfatiza, por lo tanto, las medidas que las instituciones toman para alcanzar los fines socialmente valorados.

El nombre de esta escuela se deriva del hecho de que para el etnógrafo polaco Bronislaw Malinowski, seguidor de las teorías sociológicas del francés Émile Durkheim, las culturas se presentan como todos "integrados, funcionales y coherentes". Por lo tanto, cada elemento aislado de la misma solo puede

política, y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia". Karl Marx, Prólogo a la Contribución a la crítica de la economía (1859)

analizarse considerando los demás. Este autor estudia entonces la cultura y demás hechos sociales, como por ejemplo las instituciones en las que estos están "concentrados", en función de cómo se organizan para satisfacer las necesidades de un grupo humano, es decir, todas aquellas tareas u objetivos que tienden a mantener y conservar los organismos de la sociedad y a esta como tal, incluyendo sus modelos culturales.

En la teoría funcionalista, podríamos entender a la sociedad como un "organismo", un sistema articulado e interrelacionado. Una totalidad constituida por partes discretas. A la vez, cada una de estas partes tiene una función de integración y mantenimiento del propio sistema.

La teoría funcionalista se basa en la teoría de sistemas. Establece que la sociedad se organiza como un sistema social que debe resolver cuatro imperativos fundamentales para subsistir: a) adaptación al ambiente, b) conservación del modelo y control de tensiones, c) persecución de la finalidad, e c) integración. Cada función necesita de una o más estructuras. No siempre la misma función es realizada por la misma estructura.

El funcionalismo viene aportando nuevas herramientas y conceptualizaciones que permiten superar las restricciones propias de los – más desarrollados- modelos que surgieron bajo la influencia del materialismo histórico. Es así como se han comenzado a incorporar elementos para el análisis de la estructura social, que prestan atención al grado de desarrollo de las instituciones sociales, los aspectos culturales, políticos, etc. Indicadores sobre calidad de los materiales de la vivienda (Calmat), variables socioambientales (como ser distancias entre la vivienda y centros de salud, educación, etc.), representan ejemplos de cómo desde el funcionalismo pueden incorporarse elementos útiles para el análisis de la estructura social.

Principales inconvenientes acerca de las definiciones terminológicas y teóricas

Volviendo a la revisión de los indicadores sociales existentes y su estado en relación al déficit habitacional, hemos agrupado los cuatro principales

inconvenientes a los que nos enfrentamos a la hora de analizar el cuerpo de definiciones terminológicas y teóricas, categorías de análisis y tipo de abordaje metodológico más comúnmente utilizados. Estos cuatro aspectos de la problemática de la investigación social relacionados con el déficit habitacional son: a) la valoración en el proceso de investigación, b) los derivados de la aplicación de los criterios de evaluación de calidad de datos estadísticos, c) las confusiones recurrentes en el uso de las unidades de análisis y universos de observación en la investigación sociodemográfica y d) los derivados de las diversas técnicas de recolección de datos.

a) La Valoración en el Proceso de Investigación:

La primera de las cuestiones relacionadas con el análisis de la problemática de la vivienda, se encuentra íntimamente relacionado con las mismas dificultades metodológicas que surgen del análisis de la estructura de clase (en cualquier paradigma, desde el materialismo histórico al propio funcionalismo). La metodología de abordaje para el análisis de la estructura de clase, se encuentra con la dificultad de identificar correctamente las viviendas, los hogares y las familias. La reconstrucción del “universo hogares”, “universo familias” o “universo PEA”, indispensables para el análisis de la estructura social, se encuentran con dificultades metodológicas que recorren todo el proceso de investigación, desde la construcción del instrumento de medición (especialmente en lo que a la operacionalización de variables se refiere) hasta el tratamiento de los datos y su posterior interpretación analítica.

Todo proceso de producción de conocimientos científicos, tiene que corroborar hipótesis sustantivas teóricamente construidas por el investigador. El análisis de la estructura social -más allá que en este caso nos ocupe específicamente el universo viviendas-, somete al investigador a determinaciones sociales inevitables, dado que la investigación científica se desarrolla en contextos sociales específicos históricamente y geográficamente determinados. Por supuesto, existe otro tipo de determinaciones que afectan el proceso de investigación. Las más relevantes están asociadas a las variables económicas y tecnológicas. En este contexto, la información estadística es sólo

uno de los insumos para la producción de conocimientos científicos en el campo de las ciencias sociales.

En definitiva, “del campo teórico surge el concepto”. De este último surgen las hipótesis sustantivas y de allí las variables que finalmente deben ser operacionalizadas en el proceso de investigación científica.

Mucha de la información producida respecto de la problemática de la vivienda en la Argentina, no hace más que reproducir errores de interpretación que -según nuestra perspectiva-, arrastra sesgos fundados en visiones contradictorias de la sociedad. Es recurrente observar interpretaciones claramente funcionalistas de datos que vieron la luz iluminados por el prisma del materialismo histórico (se observa especialmente en la construcción de variables, operacionalización de indicadores, conclusiones analíticas, etc.).

Por otra parte, es relevante la carencia de investigaciones sociodemográficas alternativas a los paradigmáticamente dominantes en nuestro país. El corpus teórico que la escuela del materialismo histórico ha creado en el campo de la investigación sociodemográfica –a través de reconocidos investigadores- no ha sido jamás revisado en profundidad desde otra perspectiva teórica.

La elaboración operacional de los conceptos de análisis empíricos, debe mostrar cómo es la trayectoria de la investigación desde el mismo momento en que un investigador formula una hipótesis. Por lo tanto, el desarrollo teórico precede a la traducción de conceptos en indicadores observables y éstos a la construcción de índices (combinación de indicadores). A modo de ejemplo, un índice de desarrollo humano, debe operacionalizar indicadores para las variables “esperanza de vida al nacimiento”, “nivel de educación” e “ingreso per cápita”.

b) Los Derivados de la Aplicación de los Criterios de Evaluación de Calidad de Datos Estadísticos.

Tal vez el principal inconveniente que enfrentamos, derive de la aplicación de los criterios de evaluación de calidad de datos. En una investigación como la que nos ocupa, resulta necesario evaluar la calidad de datos a fin de poder aceptarlos para realizar su operacionalización en nuevas variables. Definir los “Criterios de Evaluación de Calidad” es absolutamente necesario para la manipulación estadística de datos empíricos y resulta de vital importancia a la hora de analizar series estadísticas. Esos criterios podemos clasificarlos de la siguiente manera:

b.1) Criterio de Integridad: El primer criterio es el de la Integridad. Resulta relevante en todo proceso de análisis –especialmente cuando utilizamos fuentes secundarias de datos-, determinar si los mismos son o no íntegros. Este principio estipula que en cada celda de la matriz debe haber un determinado valor. No deben existir celdas vacías. Este criterio podemos desdoblarlo en dos subtipos: 1) Cobertura de la Fuente; cuando el instrumento de recolección de información se aplicó a todas las unidades de observación y 2) Cabalidad, que hayan respondido a todas las variables o indicadores de variables. Una cobertura exhaustiva y cabal, es un requisito de integridad fundamental en la calidad de los datos. Una imputación aleatoria de no respuestas (muy común en paquetes informáticos de procesamiento estadístico) puede distorsionar peligrosamente la lectura de datos.

b.2) El Criterio de Validez: El instrumento de medición, debe asegurar la concordancia entre el concepto teórico y el indicador que la expresa. De allí se derivan dos cuestiones técnicamente problemáticas: 1) si el indicador elegido expresa realmente el concepto teórico y 2) si el instrumento utilizado permite medir el indicador elegido. A modo de ejemplo, si se trata de operacionalizar la variable “obtención de recursos de subsistencia”, la utilización de un indicador de participación de los miembros de la familia en el mercado de trabajo no sería válido entre los minifundistas de Santiago del Estero (que pueden obtener esos bienes de manera interna). Otro ejemplo sobre la validez de los datos lo da la

“Medida de incidencia de la pobreza”. Existen dos métodos para la medición de la pobreza. El primero es vía estimación de NBI y el segundo es vía la denominada línea de pobreza. El primero capta las carencias de la vivienda, el segundo mide la insuficiencia de los ingresos familiares con respecto a una canasta normativa de consumo. En la década del noventa, los registros estadísticos relacionados con el incremento de la pobreza en la Argentina, se obtenían fundamentalmente por ingresos medidos como insuficientes. En los últimos años se lo calcula más por el segundo método. No obstante, ambos métodos de medición, utilizan indicadores que no han sido revisados seriamente desde 1980.

b.3) El Criterio de Confiabilidad: Este criterio supone que el instrumento de medición ha sido probado para su correcta aplicación desde el punto de vista metodológico. Apunta a evaluar la magnitud de una parte sustancial del error aleatorio (la magnitud del error no aleatorio debe ser razonablemente aceptada). El error aleatorio deriva del hecho de que la mayor cantidad de datos estadísticos disponibles, surge de muestras probabilísticas. Los errores no aleatorios, involucran todos los errores relativos a la falta de confiabilidad sumados a los errores de integridad, de comparabilidad y precisión.

b.4) Los Criterios de Comparabilidad y Precisión: Los criterios de Comparabilidad y precisión (mencionados en el párrafo anterior), resultan fundamentales a la hora de analizar datos. El primero hace referencia al hecho de que la forma de medir la variable, debe ser la misma para todas las unidades de observación. Por ejemplo, las diferencias en el volumen de la PEA medido en el Censo de 1980 con relación a 1991, se debe más a los cambios en el tipo de medición que a la realidad. El Criterio de Precisión, es la capacidad que tiene un instrumento de medición en discriminar la posición o valor de una unidad de observación respecto a una variable. Vale decir que un instrumento de medición cuanto más discrimina en unidades de observación, más

preciso es. Por ejemplo los Censos en relación a las EPH, efectúan una medición menos precisa de la variable ocupación.

b.5) La Clasificación Sistemática de los Datos: Otro criterio a considerar es la Clasificación Sistemática de los datos. Los valores posibles de una variable, deben constituir un sistema clasificatorio. Las categorías deben ser exhaustivas (todos los valores posibles de la variable deben estar previstos de manera tal que para cada unidad de observación debe haber un valor) y mutuamente excluyentes (para cada unidad de observación debe haber un valor y sólo uno). Como ejemplo, en el formulario del Censo 1980, el estado civil no incluía el divorcio por lo tanto la operacionalización de esa variable, hoy no cumple con las condiciones de exhaustividad y mutua exclusión (todo lo cual debe tenerse en cuenta a la hora de utilizar esa fuente en una interpretación estadística de datos en la actualidad). Otra cuestión relacionada con el criterio de confiabilidad, tiene que ver con la utilización de preguntas abiertas (por ejemplo la aplicación del SIUD- Sistema Internacional de Unidades de Ocupación).

c) Las Confusiones Recurrentes en el Uso de las Unidades de Análisis y Universos de Observación en la Investigación Sociodemográfica.

Muchos estudios realizados respecto de la problemática de la vivienda, confunden los distintos tipos de unidades o no definen claramente el universo de observación.

Una breve revisión de las principales definiciones terminológicas relacionadas con la investigación sociodemográfica, nos lleva a diferenciar los diversos tipos de unidades con los que el investigador trabaja. Las unidades se clasifican de la siguiente manera: 1) de análisis, 2) de observación, 3) de cuenta y 4) estadísticas.

Las unidades de análisis representan los conceptos del campo teórico que desde la perspectiva de un determinado propósito empírico-analítico resultan teóricamente significativas.

Las unidades de observación, representan las definiciones operacionales de las unidades de análisis. En los censos de población se utilizaron tres unidades de observación: a) viviendas, b) hogares y c) individuos. Hasta el censo de 1970, en América Latina, la publicación de resultados se refería a viviendas e individuos. A partir de 1980, se comenzó a elaborar más información sobre los hogares y familias.

Las unidades de cuenta, son aquellas que se utilizan como base para la elaboración de los tabulados estadísticos de una determinada fuente. Permiten contar los individuos con determinados o tales atributos. Una unidad de cuenta “siempre” es una unidad de observación.

Finalmente, las unidades estadísticas, son aquellas en base a las cuales se construye una base de muestra para la extracción de una muestra probabilística. Estas unidades son representativas del universo de observación.

En algunos casos las unidades de análisis son tratadas como unidades de observación (por ejemplo cuando se utilizan definiciones y conceptos teóricos no mensurables o debidamente operacionalizados en unidades de observación empírica, cuando se observan situaciones de estiramientos conceptuales con fines de demostración empírica o cuando las unidades de observación se consideran como unidades de cuenta).

Las cuestiones relacionadas con este tercer inconveniente, deben subsanarse mediante la utilización de una matriz de datos que resulte confiable a los fines de nuestro estudio. Esa matriz de datos (estructura básica de organización de datos), no es un simple sistema de presentación –gráfica- de datos. Debe ser un instrumento abstracto –por la manera de organizar la información- con el cual el investigador puede imaginarse como están organizados los datos de una determinada fuente. De allí que resulta necesario

definir los “Criterios de Evaluación de Calidad” necesarios para la manipulación estadística de datos empíricos.

Por lo tanto, para los propósitos analíticos relacionados con el análisis de la situación de las viviendas, debemos aplicar todos o la mayor parte de los criterios antes mencionados. Para ello, es necesario investigar a la fuente, analizar si las definiciones operativas de la fuente son aptas para operacionalizar los conceptos teóricos, si los sistemas clasificatorios o el plan de tabulaciones utilizado responden a una matriz de datos debidamente construida.

Estos son los inconvenientes fundamentales respecto de los cuales debemos tener cuidado, a fin de no arribar a conclusiones equivocadas. Muchas veces un dato no se presenta a primera vista como operacionalizando un concepto, por lo tanto debemos ser cuidadosos en caso de reformularlo a los fines del análisis. En el Censo Permanente de Hogares de 1980, es posible reformular las categorías de la variable ocupación si disponemos –además- con claridad el marco teórico con el cual se confeccionó originalmente, el nivel de información que dispongamos acerca de la construcción del dato y la imaginación y experiencia sociológica de que dispongamos. Vale decir, un dato es construido en diversas etapas que debemos conocer muy bien a fin de poder ser reconstruido para poder cambiarlo.

d) Los Derivados de las Diversas Técnicas de Recolección de Datos.

Existen dos momentos de determinación a fin de definir la técnica de recolección de datos; la definición del universo de observación y la elección de los instrumentos de medición. Básicamente, son tres los principales diseños de investigaciones sociodemográficas; a) la experimental, b) la que el investigador crea nuevos datos a partir de la operacionalización de conceptos y c) con datos secundarios creados por otros investigadores (ya sean cualitativos o cuantitativos).

En el tratamiento de la información secundaria, debe tenerse en cuenta si se trata de observaciones continuas o discontinuas (instantáneas,

retrospectivas o seguidas). Las cohortes poblacionales (o conjunto de personas que viven un mismo acontecimiento en una misma unidad de tiempo) sobre las cuales se vienen obteniendo datos sociodemográficos, son abordadas de manera continua o discontinua, aplicando distintos métodos (en muchos casos técnicamente no comparativos). El análisis de estas cohortes poblacionales (ya sean generaciones, nacidos en un mismo años, o promociones, casados en un mismo año), si han sido estudiadas mediante observaciones continuas como es el caso de los sistemas estadísticos nacionales (civiles, educativos, de salud), permiten obtener registros útiles para captar datos con propósitos analíticos comparativos. Sin embargo, no es abundante en la Argentina la información sociodemográfica de observación continua. La ventaja de la observación continua es la que deriva de seguir a la cohorte desde su momento constitutivo, registrándose progresivamente los acontecimientos que la conciernen. Estos se registran en el momento en que ocurren y la información concierne a todos los miembros de la cohorte (por ejemplo en Registro Civil).

Los estados de una variable son los diversos valores que ésta sume. Estos Estados de la variable, se modifican de una matriz de datos a otra. Por lo tanto, el acontecimiento analizado puede está sujeto a un cambio de estado de la variable en diversos momentos. El objetivo es analizar los denominados Flujos considerando cómo modifica el acontecimiento el estado de una variable. Estos Flujos representan la contabilización del total del acontecimiento (o sea de cambios de estado) producidos por una cohorte durante un intervalo de tiempo. La importancia de la información dinámica (o de flujos), reside en que permite comparar en dos momentos de tiempo, universos de observación definidos de la misma manera -dado que contienen las mismas unidades de observación-. Este tipo de información es la que se obtienen en la EPH. La diferencia con el análisis comparativo estático (de efectivos o existencias), residen en que en este tipo de análisis histórico no se comparan las mismas unidades de observación sino que se trata de sucesivos cortes transversales del universo de observación realizados de una misma forma desde el punto de vista metodológico.

El tipo de diseño muestral utilizado en las EPH, nos permite: a) comparar efectivos según condición de actividad en cada onda. La EPH brinda información útil para analizar “corrientes netas” de cada categoría o estado de variable (la variación del efectivo poblacional correspondiente a cada categoría durante un periodo de observación, es decir, la diferencia entre cifras, se denomina “flujo o corriente neta”), b) analizar flujos de entradas y salidas entre ondas (medición de corrientes brutas).

Respecto de la observación discontinua, se define como instantánea a la que registra datos en un momento preciso de tiempo (por ejemplo los Censos). Estas investigaciones captan efectivos o existencias de población en una multiplicidad de estados. La observación retrospectiva, interroga a los miembros de la cohorte que son sobrevivientes en un determinado momento, respecto de acontecimientos pasados (por ejemplo donde vivía habitualmente hace cinco años). Finalmente la observación seguida, permite realizar análisis longitudinales (cuando el diseño de la investigación consiste en descubrir la trayectoria de cohortes reales que tiene existencia histórica) o transversales (cuando el diseño de la investigación consiste en descubrir la situación en un momento puntual) mediante el seguimiento de una persona. En estos casos el sistema estadístico permite trazar una biografía de los individuos a partir del seguimiento del –por ejemplo- número de documento.

Estos valiosos sistemas de datos individualizados (sistemas en los cuales es posible hacer observación seguida de cada individuo), no incluyen información relacionada con la composición del hogar y la vivienda. Por lo tanto, se pierde una valiosa fuente de información estadística útil a los fines de la planificación de políticas de vivienda.

En un futuro, debería organizarse el sistema estadístico nacional con subsistemas de datos no individualizados que permitan establecer una metodología que haga posible vincular todas las fuentes estadísticas. En este caso sería necesario compatibilizar, estandarizar criterios, metodologías y tipo de información de manera de hacerla vinculantes.

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 5

2 REVISIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES EXISTENTES, Y SU ESTADO EN RELACIÓN AL DÉFICIT HABITACIONAL

Introducción

En la primera sección hemos planteado las conceptualizaciones teóricas de toda metodología de investigación social, es decir, la pertinencia a un campo teórico analítico predefinido. Luego revisamos los indicadores sociales existentes y su estado en relación al déficit habitacional, agrupándolos en función de los aspectos más relevantes como son:

- La valoración en el proceso de investigación.
- Los derivados de la aplicación de los criterios de evaluación de calidad de datos estadísticos.
- Las confusiones recurrentes en el uso de las unidades de análisis y universos de observación en la investigación sociodemográfica.
- Los derivados de las diversas técnicas de recolección de datos.

En esta sección nos proponemos identificar más aquellos indicadores sociales existentes y su participación en la cuantificación del déficit habitacional.

Dimensiones del concepto y definición de vivienda

En primer término, debemos aclarar que no existe en la Argentina un Sistema Integrado de datos sobre los hogares, como requisito esencial para disponer de clasificaciones uniformes.

Por lo tanto, para efectuar un diagnóstico necesitamos desacralizar las fuentes, graduar la calidad de los datos y evaluar un dato a partir de saber como ha sido construido.

La **definición nominal de "vivienda o local de habitación"** parte de criterios que tienen que ver con las **características físicas** de la construcción:

- a) es un recinto de alojamiento;
- b) estructuralmente separado;
- c) independiente y
- d) dedicado al momento de construirse como habitación humana, siempre que en el momento del censo no se utilice para otro fin o que en el momento de construirse no fue previsto para habitación, pero que en el momento del censo es usado como habitación.

También, se definen en:

- a) vivienda particular, la que se usa para albergar un hogar particular.
- b) vivienda colectiva, aquella que se usa para albergar un hogar colectivo.

Una mejor captación de la situación, supone preguntarse qué entendemos cuando utilizamos el término “vivienda”. Cualquier definición en términos amplios que utilicemos, incluye las dimensiones anteriormente enumeradas. Sin embargo, definirla como una estructura física-material en la que se alojan los hogares, nada dice en tanto a su entorno.

La necesidad de efectuar una revisión al andamiaje conceptual del término, implica contemplar otras dimensiones, tales como la de la calidad edilicia, el confort y las condiciones del entorno.

Diversas son las perspectivas que se han considerado para abordar el tema. Desde aquellas conceptualizaciones que prestan particular importancia a la trayectoria de la vivienda (su dimensión dinámica, bien de uso e intercambio), hasta las que la entienden como una configuración de servicios (los servicios habitacionales, bienes de servicios).

Esta última perspectiva, hace hincapié en las necesidades humanas primordiales, es decir, albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, etc. Esta vivienda es concebida en términos de “situación habitacional” ya que remite tanto a la

estructura como al hábitat y esta destinada a proveer a los grupos de convivencia de protección e instrumentación física de sus actividades domésticas.

El desafío es establecer “satisfactores habitacionales” capaces de ser mensurables, es decir, convertirlos en variables capaces de ser operacionalizados en indicadores. Estos satisfactores pueden ser ordenados teniendo en cuenta la estructura física de la vivienda y su equipamiento e instalaciones, las condiciones y situaciones de la vivienda, su estructura física y las condiciones en el contexto del sistema urbano.

Así es posible agrupar tres dimensiones:

- 1) la de la calidad del edificio o técnica.
- 2) la del confort.
- 3) la del entorno habitacional.

La primera dimensión, “la de la calidad del edificio o técnica”, una vivienda para cumplir de manera satisfactoria sus funciones, debe contar con ciertos requisitos de estabilidad, protección contra agentes externos, aislamiento y privacidad. El soporte material, su adecuación térmica, protección contra terceros, etc., se encuentran ampliamente considerados en los estándares mínimos de seguridad, habitabilidad y durabilidad, desarrollados por la Secretaría de Vivienda.

La segunda dimensión, “el confort”, habitualmente se la relaciona directamente con la superficie construida y las personas que habitan la vivienda. No obstante, dado que en el Censo no se releva la variable “superficie de la vivienda”, es posible contar con una aproximación a esta dimensión a partir de la cantidad de habitaciones o cuartos que dispone el lugar.

La tercera dimensión “la del entorno habitacional” se impone desarrollar en primer término un concepto de calidad urbana que a la vez tendría que considerar una definición de déficit urbano. Si fuera posible distinguir niveles de criticidad, el déficit urbano debería constituirse en una útil herramienta para realizar diagnósticos de la situación ambiental y reconstrucciones de la ciudad

(alcanzando situaciones de desarrollo urbano, de fragmento urbano y de tejido urbano) en términos del entorno a partir de la combinación de una nueva matriz de variables.

El censo de 2001 posee una potencialidad analítica mayor que sus antecesores en cuanto permite discriminar (mediante una matriz de doce variables) la disponibilidad de servicios y ciertas características ambientales del asentamiento humano de la vivienda. Sin embargo, existe un debate profundo sobre las variables utilizadas y la correcta operacionalización de los indicadores.

A modo de ejemplo, la existencia de problemas vinculados a la captación de la inundabilidad a partir de la inclusión de la variable “localización de área inundable”, en cuyo caso se supone que podrían ser interpretada por los entrevistados de diversa forma según sea el nivel cultural, actividad y conocimiento de la realidad circundante por parte del entrevistado.

Profundizar en un mapa ambiental de georeferenciación, incluir dimensiones mensurables que permitan dar respuesta al entorno de la vivienda (presencia de redes de servicios, disponibilidad de equipamiento comunitario básico, condiciones ambientales, etc.), uno de los mejores caminos para cualificar la variable “vivienda”.

Los servicios exteriores de la vivienda, remiten a relevar la disponibilidad de una serie de establecimientos considerados necesarios para la calidad humana, tales como:

- Escuelas (de fácil acceso y en condiciones edilicias óptimas para el proceso de aprendizaje).
- Establecimientos sanitarios en un radio determinado (se ha consensuado contemplar un radio no mayor a las 10 cuadras)
- Espacios de recreación infantiles de libre acceso, y también fácil accesibilidad.

- Equipamiento comercial (que esta dado por la presencia de actividad comercial y financiera en un radio de 10 cuabras o 1000 metros).

En el Censo 2001 se recabó información relacionada con los servicios sanitarios de la vivienda, según provisión y procedencia del agua para beber y cocinar. Este indicador permite identificar y referenciar insuficientes “satisfactores habitacionales” que hacen a la calidad de la vivienda:

Tipo de servicio	2001	1991	1980	1960
	en porcentaje			
Agua corriente de red	78,4	72,2	60,9	51,6
Retrete con descarga de agua	79,7	85,8	77,1	61,5

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, la calidad de los servicios sanitarios de la vivienda crece desde 1960 -de manera similar de década en década- si consideramos la extensión del agua corriente de red.

Sin embargo, entre 1991 y 2001 se produce una disminución porcentual en la cantidad de hogares que disponen de retrete con descarga de agua. Se podría suponer que por la falta de inversión de las empresas de servicios en manos del sector privado, las redes de servicios no acompañaron la anárquica extensión de las tramas urbanas. Se podría establecer el avance geográfico sobre zonas no servidas.

Respecto de la dimensión “técnica” o “de la calidad del edificio”, se utiliza un indicador que permite discriminar las unidades habitacionales según si se trata de viviendas particulares que por deficiencias constructivas son pasibles de ser recuperadas, a esta categoría se la define como “Casa Tipo B” y quedan incluidas en esa categoría aquellas viviendas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones:

- No tiene provisión de agua la vivienda.
- No dispone de retrete con descarga de agua.

- Tiene piso de tierra u otro por cañería dentro de material que no sea cerámica, baldosa, mosaico, madera, alfombra, plástico, cemento o ladrillo fijo.

Las viviendas que no disponen de ninguna de las limitaciones enumeradas para el caso anterior, se las define como "Casas Tipo A". En el Censo 2001 la categoría "Hotel o pensión" fue considerada como "Vivienda colectiva", por problemas de empadronamiento.

Esto significa una debilidad en el indicador ya que oculta una demanda potencial de vivienda.

Viviendas particulares ocupadas según tipo. Total del país. Período 1980 – 2001.

Tipo de vivienda	1980	1991 ⁱ	2001 ⁱⁱ	Incremento porcentual 1980/1991	Incremento porcentual 1991/2001
	en porcentaje				
Total	100	100	100	19,9	18,3
Casas A (2)	53,3	56,5	62,2	27	31,6
Departamentos	17,8	18,6	15,9	24,9	0,5
Casas B (3)	16,1	16,8	15,6	25,4	8,8
Otros tipos	12,8	8,1	6,3	24	11,3

- Los desconocidos fueron distribuidos proporcionalmente. En 2001 no están desagregados los "desconocidos"
- Casas Tipo A: incluye todas las casas que no son consideradas tipo B (véase la definición más abajo)
- Casas tipo B: la que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: No tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material que no sea cerámica, baldosa, mosaico, madera, alfombra, plástico, cemento o ladrillo fijo.

Fuente: Censos nacionales de población.

Es de notar que del período que se extiende de 1980 a 1991, se mantiene prácticamente en las mismas proporciones la composición de las viviendas para cada segmento clasificado. Sin embargo en el período de 1991 al 2001 aumenta en términos absolutos y relativos la cantidad de Casas del Tipo "A", mientras que caen tanto en participación como en términos relativos las correspondientes a Departamentos, Casas Tipo "B" y otros tipos. Lo más llamativo es que en la

categoría “otros tipos”, que incluye Rancho, Casilla, Piezas en hotel o inquilinato, el porcentaje cae un 11%.

Siguiendo estos indicadores, así como el anteriormente detallado, podría inferirse que en el periodo 1991-2001, hubo una evolución favorable en la composición de las viviendas por tipo constructivo.

Esta infidencia a cerca de la mejora en la calidad de la vivienda individual se podría sustentar, en que el periodo observado se presenta con alto porcentaje de regularización dominial, en relación a los anteriores.

Esto desata un proceso de inversión en la vivienda por parte de los nuevos propietarios, ya que el sentido de arraigo y de pertenencia, forman parte de un proceso de consolidación y dejando atrás niveles de precariedad.

Otra forma de observar la dimensión “técnica” o “de la calidad del edificio”, es siguiendo “La Tipología de Calidad de Materiales de la Vivienda” (CALMAT) utilizado en el censo del 2001. Se trata de un indicador de la calidad técnica de la vivienda que, cruzado con la variable de servicios sanitario, permite observar en forma particulariza aquellas viviendas que no solo resultan deficitarias por su calidad constructiva, sino también por el acceso a los servicios sanitarios esenciales.

La Tipología de Calidad de Materiales de la Vivienda (CALMAT) permite llegar a una correcta captación física de la vivienda. Este indicador refleja los atributos de la vivienda ligados a los materiales, cuando la calidad de la misma también depende de su antigüedad, estado y mantenimiento. Las categorías de este indicador contemplan:

(2) CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos (pisos. Paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislamiento y terminación.

(3) CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación al menos en uno de sus componentes (pisos. Paredes. Techos).

(4) CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación en todos sus componentes o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso; o paredes de chapa de metal o fibrocemento.

(5) CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos.

En el Censo del 2001 este indicador proporcionó valiosa información sobre el estado de la vivienda. Los resultados obtenidos para todo el país son los siguientes:

Servicio sanitario de los hogares según calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT), por provincia. Total del país. Año 2001.

Calidad de los materiales de la vivienda	Hogares	Servicio sanitario			
		Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública	Inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc.	Inodoro sin descarga de agua o sin inodoro
Total	10.073.625	4.754.438	2.447.126	1.173.263	1.698.798
CALMAT I (2)	60,2	81,7	61,2	47,1	7,9
CALMAT II (3)	21,1	13,8	28,7	31,3	23,2
CALMAT III (4)	12,6	3,9	8,4	17,2	39,9
CALMAT IV (5)	6,1	0,6	1,7	4,4	29,0

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, en el año 2001 un 6.1% de las viviendas del país presentaba en su construcción materiales no resistentes ni sólidos o de desecho. No obstante este dato de incuestionable importancia, nada dice este indicador respecto de la “recuperabilidad” de la vivienda.

Asimismo, el 33,5% de las viviendas clasificadas en la Categoría CALMAT IV no poseen inodoro con descarga de agua, así como el 8,1% tampoco tiene desagüe del inodoro a pozo ciego o excavación en tierra.

	Inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego o excavación en la tierra	Inodoro sin descarga de agua o sin inodoro
promedios		
CALMAT III	21,0	33,9
CALMAT IV	8,1	33,5

En el Censo 2001, también se utilizaron indicadores relacionados con la acceso a bienes que dispone la vivienda, como ser, si posee televisión, heladera, lavarropas, video casetera, microondas, etc. En este caso también se demuestra que la mayoría de los hogares que se encuentran en situación CALMAT IV, no poseen prácticamente acceso a bienes. Por supuesto, dicho porcentaje relativo descende en la medida que mejora la calidad constructiva de la vivienda:

Hogares por calidad de la vivienda (CALMAT), según bienes de que dispone. Total del país. Año 2001.

Bienes de que dispone	Hogares (1)	Calidad de los materiales de la vivienda			
		CALMAT I (2)	CALMAT II (3)	CALMAT III (4)	CALMAT IV (5)
Hogares	10.073.625	6.068.594	2.120.954	1.268.938	615.139
Tiene heladera con freezer	5.071.880	3.575.438	949.457	436.810	110.175
Tiene heladera sin freezer	4.099.742	2.347.151	1.003.785	575.630	173.176
No tiene heladera	902.003	146.005	167.712	256.498	331.788
Hogares	10.073.625	6.068.594	2.120.954	1.268.938	615.139
Tiene lavarropas automático	4.163.465	3.259.080	683.046	180.602	40.737
Tiene lavarropas común	3.242.427	1.703.494	880.508	522.556	135.869
No tiene lavarropas	2.667.733	1.106.020	557.400	565.780	438.533
Hogares	10.073.625	6.068.594	2.120.954	1.268.938	615.139
Tiene video-casetera/reproductor	3.526.426	2.787.251	544.192	164.308	30.675
No tiene video-casetera/reproductor	6.547.199	3.281.343	1.576.762	1.104.630	584.464
Hogares	10.073.625	6.068.594	2.120.954	1.268.938	615.139
Tiene teléfono fijo y teléfono celular	1.778.711	1.509.721	218.883	42.650	7.457
Sólo tiene teléfono fijo	950.706	565.596	243.096	109.204	32.810
Sólo tiene teléfono celular	3.967.349	2.915.072	764.504	249.382	38.391

No tiene teléfono fijo ni celular	3.376.859	1.078.205	894.471	867.702	536.481
Hogares	10.073.625	6.068.594	2.120.954	1.268.938	615.139
Tiene horno microondas	2.015.942	1.718.457	240.628	48.032	8.825
No tiene horno microondas	8.057.683	4.350.137	1.880.326	1.220.906	606.314
Hogares	10.073.625	6.068.594	2.120.954	1.268.938	615.139
Tiene televisión por cable	5.415.549	3.904.846	1.002.380	414.616	93.707
No tiene televisión por cable	4.658.076	2.163.748	1.118.574	854.322	521.432
Hogares	10.073.625	6.068.594	2.120.954	1.268.938	615.139
Tiene computadora con conexión a Internet	912.901	821.946	77.570	11.406	1.979
Tiene computadora sin conexión a Internet	1.152.461	937.645	175.638	33.461	5.717
No tiene computadora	8.008.263	4.309.003	1.867.746	1.224.071	607.443

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

De la información examinada, surge que el Censo del 2001 ha evolucionado en lo relativo a la medición de “satisfactores habitacionales”. Sin embargo, es posible mejorar la operacionalización de los indicadores relacionados con las dimensiones técnicas del edificio y las de confort. Incorporando los indicadores de bienes e, indicadores de superficie construida (“superficie de la vivienda”).

También debería contemplarse de manera más detallada la dimensión relacionada con el entorno habitacional, operacionalizando una serie de indicadores que permitan referir al “entorno habitacional”. Desarrollar un concepto de calidad urbana permitiría mensurar el déficit urbano, distinguir niveles de criticidad, realizar diagnósticos de la situación ambiental a fin de expresa la pobreza física en el territorio.

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 6

3 CONSTITUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA BASE DE INFORMACIÓN, CON INDICADORES ESPECÍFICOS.

Introducción

En la sección anterior se identificaron aquellos indicadores sociales existentes y su participación en la cuantificación del déficit habitacional. Analizamos las tres dimensiones posibles para establecer “satisfactores habitacionales” capaces de ser convertidos en variables mensurables:

- La de la calidad del edificio o técnica.
- La del confort.
- La del entorno habitacional.

Vimos que el Censo del 2001 ha evolucionado sustancialmente en lo relativo a la medición las vivienda (y por ende del déficit habitacional), muy especialmente, los aspectos relacionados con el entorno habitacional desarrollando un concepto de calidad urbana.

En esta sección analizamos las dimensiones de la categoría “vivienda”, la importancia de las definiciones de "vivienda" y de "hogar" respecto a la medición de los niveles de bienestar y el hacinamiento en los hogares como indicador del déficit habitacional en su relación con la vivienda. Finalmente se hará referencia a los principales problemas que plantea la medición de la pobreza con relación a los hogares.

Las dimensiones de la categoría “vivienda”

El "Hogar" es definido como grupo de personas que interactúan en forma cotidiana, regular y permanente a fin de asegurar mancomunadamente la provisión de sus necesidades vitales. Esta definición incorpora dos cuestiones:

1. El criterio de coresidencia (asociación para la satisfacción de necesidades básicas).

2. El problema de la estrecha vinculación en los términos “vivienda” y “hogar”, donde se hace necesario poner especial énfasis en la distinción entre hogar y vivienda.

Los hogares pueden ser:

1. Particulares unipersonales: una persona que provee a sus necesidades alimentarias y de otra índole vital sin asociarse a ninguna otra persona para este fin.
2. Particulares multipersonales: grupo de dos o más personas que residen en la misma vivienda y se asocian para proveer a sus necesidades alimentarias y de otra índole vital (personas emparentadas entre sí, no emparentadas o en forma mixta).
3. Colectivos: grupo de personas que residen en un mismo local de habitación ya sea por razones transitorias, por intereses comunes o por estar sometidos a una misma autoridad.

Para captar los hogares existen problemas metodológicos con implicancias analíticas:

1. Los sin techo no se captan por esta metodología
2. La captación de hogares particulares dentro de viviendas colectivas
3. La medición de hogares particulares dentro de una sola vivienda particular (viviendas multihogares).

"Familia" comprende a dos o más miembros de un hogar multipersonal emparentados entre sí hasta un grado determinado por sangre, adopción o matrimonio. Este concepto implica coresidencia y puede tratarse de uniones legales o consensuales.

"Núcleo conyugal" es un tipo especial de familia que está compuesto exclusivamente por las siguientes formas:

1. Es una pareja legal o consensual sin hijos.
2. Es una pareja legal o consensual con hijo/s solteros.

3. Es un progenitor (padre o madre) con hijo/s solteros.

"Miembros del hogar" está relacionado con el empadronamiento:

1. De hecho/de facto, enumerados en el hogar en que se encontraban en el momento de censo.
2. De derecho/de jure, enumerados en el hogar en donde tienen su residencia habitual cualquiera sea el hogar en que se encontraban en el momento del censo.

"Persona de referencia" es el jefe/a del hogar. La elección de la persona de referencia tiene como propósito analítico:

1. Reconstruir las familias y las relaciones de parentesco.
2. Elegir una persona cuyos atributos individuales sirvan para caracterizar al hogar en su conjunto.
3. Distinguir la fuerza de trabajo primaria y secundaria (importante para el cálculo de los índices de desempleo).

Respecto de lo anterior, los criterios óptimos para la identificación, están relacionados con la reconstrucción de los lazos de parentesco dentro de los hogares y que simultáneamente permitan la elección de aquella persona de la cual depende sustancialmente el consumo del hogar.

En los Censos para poder llegar a clasificar los hogares según la composición de las familias, se consideran entonces nueve variables indispensables para la construcción de un Nomenclador:

1. Edificio;
2. Vivienda;
3. Hogar;
4. Familia;
5. Núcleo conyugal;
6. Miembro del hogar;

7. Persona de referencia;
8. Relación con la persona de referencia;
9. Conyugal;

Los sistemas clasificatorios de composición de los hogares distinguen los núcleos conyugales según su complitud en

1. Completos, aquellos en los que se encuentra presente la pareja.
2. Incompletos aquellos en los que se encuentra presente un solo progenitor.

Respecto de la preeminencia dentro del hogar se definen como:

1. Primarios, el que contiene al jefe del hogar y
2. Secundarios, el que está conformado por miembros del hogar que no son jefes.

Las principales categorías del nomenclador son:

1. Hogares particulares (unipersonales o multipersonales);
2. Hogares particulares multipersonales (no conyugales o conyugales);
3. Hogares particulares conyugales (de núcleo primario completo o de núcleo primario incompleto);
4. Núcleo primario completo (de familia nuclear o de familia no nuclear);
5. Hogares particulares de familia no nuclear (de familia extensa o de familia compuesta);
6. Hogares particulares de núcleo primario incompleto (de familia nuclear o de familia no nuclear)
7. Hogares particulares de familia no nuclear (de familia extensa o de familia compuesta).

La importancia analítica del Nomenclador para los diagnósticos en políticas sociales radica en dos elementos que son:

1. Permite la identificación de unidades de análisis, en tanto determinaran el grupo focal, lo que conduce a la problemática metodológica de los hogares y familias (los grupos familiares representan el objeto natural de las políticas sociales).
2. Una vez determinado el grupo focal, permiten efectuar una diferenciación social, es decir, distinguir metodológica y teóricamente los estratos sociales dentro de una población (incluida la medición de la pobreza).

La importancia analítica del Nomenclador para los diagnósticos sociales son varias y se las podría enunciar de la siguiente manera:

1. Permite desagregar la información referida a los hogares de la información referida a los núcleos conyugales;
2. Especifica el requisito de separar los hogares multipersonales según sean conyugales (hogares que contengan al menos un núcleo conyugal primario o secundario) o no conyugales (hogares formados sólo por parientes no nucleares y/o personas no emparentadas entre sí).
3. Señala la necesidad de diferenciar los núcleos conyugales según el carácter primario/secundario o completo/incompleto o con hijos/sin hijos.

Importancia de las definiciones de “vivienda” y de “hogar” respecto a la medición de la estructura social y los niveles de bienestar.

La correcta operacionalización de los conceptos de "vivienda" y de "hogares", permite a la medición de la estructura social tener información censal, o sea “Censo de Población y Hogares” (CPH), referida a los distintos tipos de

vivienda y a los distintos tipos de hogares. Definimos “vivienda o local de habitación” (LH), desde una dimensión técnica como el recinto de alojamiento estructuralmente separado e independiente que:

1. Haya sido construido, edificado, transformado o dispuesto para ser habitado por personas, siempre que en el momento de levantarse el censo no se utilice totalmente para otros fines.
2. Aunque no hubiese estado originalmente destinado a habitación humana, se utilice con ese fin en el momento del censo.

Los locales de habitación se clasifican según su tipo estructural, de acuerdo al siguiente nomenclador:

- 1.- Local de habitación particular (LHP).
 - 1.1.- Vivienda de tipo corriente;
 - 1.2.- Vivienda improvisada.

- 2.- Local de habitación colectiva (LHC).
 - 2.1.- Hoteles, pensiones y otras casas de huéspedes;
 - 2.2.- Instituciones;
 - 2.3.- Campamentos;
 - 2.4.- Otros.

Los hogares se definen por la coresidencia y el consumo compartido, sea a través de acciones individuales o grupales. Se clasifican de la siguiente manera:

Hogar particular (HP). Responde a la siguiente forma:

- 1 Hogar unipersonal: personal que procede a sus necesidades alimenticias o de otra índole vital sin unirse a ninguna otra.
- 2 Hogar multipersonal: grupo de dos o más personas que comparte la misma vivienda y se asocian para proveer a sus necesidades alimenticias o de otra índole vital. El grupo puede estar compuesto

por personas emparentadas entre sí o por personas sin vínculos mutuos de parentesco o por parientes o no parientes a la vez.

Hogar colectivo: grupo de personas que residen en la misma vivienda en el momento del censo por razones transitorias o por hallarse sometidas a una misma autoridad, etc. Como en el caso de las viviendas colectivas se distinguen los siguientes tipos de hogares colectivos:

- 1 Hoteles, pensiones u otras casas de huéspedes.
- 2 Instituciones.
- 3 Campamentos.
- 4 Otros.

Para dar respuesta adecuada a la demanda de información que surge de la ejecución de políticas sociales, coincidimos con Susana Torrado que*“sería preciso que, en cada país, además de poder rescatar a los censos de población y vivienda como fuentes privilegiadas para la producción de datos sobre las familias, estuviera en marcha un programa de encuestas nacionales de hogares, realizadas con la continuidad y flexibilidad indispensables para permitir la realización de diferentes tipos de diagnósticos, con la periodicidad requerida por cada área de interés social...”*.

Los indicadores de vivienda y hogar permiten medir niveles de vida y bienestar según clases sociales, por lo tanto, la utilización sistemática de un nomenclador que permita la captación de datos de la realidad, facilita un mayor nivel de eficacia en la planificación de políticas sociales y, en consecuencia, en los niveles de bienestar social.

Cuando en el “Censo de Población y Hogares” se utiliza el hogar como unidad de observación, la identificación de su jefe es importante respecto a dos propósitos analíticos fundamentales en el estudio de la composición y estratificación de los hogares¹⁷:

¹⁷ Ob. Cit. pág. 16.

1. El jefe del hogar es la persona que sirve de punto de partida para la reconstrucción de las relaciones de parentesco dentro de un mismo hogar, ya que es respecto a él que se investigan las relaciones de parentesco de los restantes miembros.
2. Ciertos atributos del jefe son utilizados para inferir, no sólo su posición personal respecto a una variable, sino también la posición de la unidad en su conjunto (por ejemplo, cuando se determina la clase social de la pertenencia del hogar en base a ciertas características de su jefe).
3. Medir el subempleo y el desempleo de la fuerza de trabajo primaria (jefes, quienes tienen la responsabilidad del mantenimiento de otras personas) y secundaria (quienes no tienen tal responsabilidad).

El criterio óptimo para elegir el jefe será aquel que, al mismo tiempo que se simplifique al máximo la captación de las relaciones de parentesco dentro del hogar, brinde las mayores facilidades para la reconstrucción de las familias en la etapa de procesamiento de datos.

Durante la etapa de recolección de datos, hay cuatro alternativas para el "reconocimiento" por parte de los miembros del hogar de la persona de referencia (PR):

1. La de continuar denominando jefe a la persona de referencia.
2. La de denominar jefe o jefa a la persona de referencia.
3. La de denominar persona principal a la persona de referencia.
4. La de elegir una persona inscrita en la primera línea (será la primera enumerada en la cedula censal), la que será considerada como persona de referencia en términos de la captación de los datos.

Las tres primeras opciones tienen como principal ventaja la simplicidad de los métodos de recolección y procesamiento de los datos. Presentando un inconveniente, la elección de la persona de referencia tiene un alto componente subjetivo (el criterio que hayan utilizado los miembros de cada hogar), el que además, por estar enraizado en normas culturales, puede variar entre los distintos segmentos sociales de un mismo país (miembro inactivo o activo). La

última opción no entraña este riesgo, pero complejiza notablemente las tareas de procesamiento.

La identificación de la persona de referencia durante la etapa de procesamiento de los datos, cobra importancia para reconstruir las familias o para determinar la pertenencia social del hogar. La pregunta sobre la "relación con la persona de referencia" permite identificar los núcleos conyugales y las relaciones de parentesco dentro de los mismos en relación a su parentesco con la persona de referencia. La identificación de estos diferentes tipos de familias de parentesco dentro de los hogares depende enteramente de las alternativas de relación con la persona de referencia que se captan por separado en la cedula censal.

La reconstrucción de las relaciones de parentesco dentro del hogar respecto de la persona de referencia, permiten reconocer los distintos tipos de núcleos familiares (núcleo al que pertenece el jefe) a partir de tres categorías:

1. Preeminencia, que hace referencia a su carácter primario (al que pertenece el jefe) o secundario (formado por miembros del hogar que no son jefes);
2. Completud, se refiere a la presencia de ambos cónyuges (completo) o a la ausencia de alguno de ellos (incompleto) y se aplica tanto a los núcleos conyugales primarios y secundarios y
3. Descendencia, divide a los núcleos conyugales según tengan o no hijos.

En consecuencia, la pregunta sobre la relación con la persona de referencia debe permitir la identificación de los siguientes tipos de hogares:

1. Hogar nuclear, formado por un solo núcleo de familia.
2. Hogar extenso, formado por un hogar nuclear y otros parientes no nucleares (todos los parientes a excepción de su cónyuge e hijos solteros).
3. Hogar compuesto, formado por un hogar nuclear o extenso y otras personas no emparentadas con el jefe del hogar.

Por lo tanto, para asegurar dicha identificación, es preciso que el criterio orientador en la formalización de la correspondiente pregunta sea tal que la haga posible:

1. Individualizar al núcleo conyugal primario.
2. Individualizar él o los otros núcleos conyugales secundarios que eventualmente residan en el mismo hogar.
3. Detectar el carácter completo / incompleto y con hijos / sin hijos de los núcleos conyugales; sean estos primarios o secundarios.
4. Individualizar a los parientes no nucleares de la persona de referencia, ya sea en forma agregada, ya sea en forma desagregada a aquellas relaciones de parentesco que y tengan importancia analítica en cada situación concreta.
5. Individualizar a los miembros del hogar que no son parientes de la persona de referencia.

Hacinamiento en los hogares y su relación con la vivienda

El hacinamiento es un concepto que funciona como predictor de la condición socioeconómica, y también porque es uno de los criterios que define el déficit habitacional. En términos metodológicos operacionales, resulta dificultosa la comparabilidad de datos de hacinamiento entre censos, dado que el corte utilizado no ha sido el mismo según de que censo se trate. En el Censo del 2001, se obtuvieron los siguientes datos sobre el hacinamiento de los hogares:

Hogares y población censada en ellos por tipo de vivienda según hacinamiento del hogar. Total del país. Año 2001

Hacinamiento del hogar (1)	Total (2)	Tipo de vivienda										
		Casa				Pieza/s en						
		Total	A (3)	B (4)	Rancho	Casilla	Departamento	Inquilinato	Hotel o pensión	Local no construido o para habitación	Vivienda móvil	
Hogares	10.073.625	7.841.690	6.268.228	1.573.462	227.293						25.047	
Hasta 0.50 personas por cuarto	2.100.112	1.585.514	1.414.954	170.560	19.921	18.348	471.216	1.614	696	2.394	409	
0.51 - 0.99 personas por cuarto	1.846.981	1.524.795	1.405.022	119.773	8.809	10.051	302.386	328	162	384	66	
1.00 - 1.49 personas por cuarto	3.178.699	2.445.964	2.056.349	389.615	54.982	67.739	560.500	27.305	12.314	8.417	1.478	
1.50 - 1.99 personas por cuarto	1.032.665	853.376	643.464	209.912	19.983	32.368	123.554	1.911	220	1.062	191	
2.00 - 3.00 personas por cuarto	1.433.548	1.099.750	638.954	460.796	68.445	95.287	125.939	28.522	8.784	5.796	1.025	
Más de 3.00 personas por cuarto	481.620	332.291	109.485	222.806	55.153	57.618	15.753	13.823	2.871	3.273	838	
Población en hogares	35.923.907	29.243.149	22.482.143	6.761.006	960.859	1.157.245	4.254.369	190.014	50.423	56.179	11.669	
Hasta 0.50 personas por cuarto	3.209.475	2.555.240	2.329.983	225.257	22.367	20.114	606.557	1.614	696	2.465	422	
0.51 - 0.99 personas por cuarto	5.652.356	4.809.824	4.468.891	340.933	21.782	24.066	794.638	656	324	909	157	
1.00 - 1.49 personas por cuarto	11.501.656	9.437.144	8.154.007	1.283.137	119.885	170.260	1.717.628	30.188	12.873	11.751	1.927	
1.50 - 1.99 personas por cuarto	5.089.990	4.314.339	3.297.933	1.016.406	90.354	141.464	532.057	6.215	748	4.071	742	
2.00 - 3.00 personas por cuarto	7.303.273	5.899.205	3.491.960	2.407.245	324.927	437.500	517.266	80.648	21.618	18.968	3.141	
Más de 3.00 personas por cuarto	3.167.157	2.227.397	739.369	1.488.028	381.544	363.841	86.223	70.693	14.164	18.015	5.280	

(1) Representa el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de que dispone el mismo.

(2) Se excluyen los hogares y la población censados en la calle.

(3) Se refiere a todas las casas no consideradas tipo B.

(4) Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, al año 2001 existían 3.167.157 hogares con un grado de hacinamiento alto (más de tres personas por cuarto), lo que representa el 7,1% del total de los hogares del país. De ellos, 1.488.028 hogares pertenecen a viviendas Tipo "B", 381.544 a ranchos y 363.841

a casillas. En el cuadro que presentamos a continuación, se pueden apreciar las diferencias por provincia:

**Hogares particulares con cantidad de personas por cuarto, según provincia
Total del país. Año 1991**

Provincia	Total de hogares	Hogares con menos de 2 personas por cuarto	Hogares con 2 ó 3 personas por cuarto	Hogares con más de 3 personas por cuarto
		%		
Total del país	8.927.289	74,3	18,6	7,1
Ciudad de Buenos Aires	1.023.464	87,9	10,1	2,0
Buenos Aires	3.535.695	75,3	18,9	5,9
19 partidos Gran Bs Aires	2.172.716	73,2	20,3	6,5
Resto Buenos Aires	1.362.979	78,6	16,6	4,8
Catamarca	61.344	66,5	22,1	11,4
Córdoba	771.671	78,2	16,1	5,6
Corrientes	188.628	62,7	24,4	12,9
Chaco	198.103	58,2	25,3	16,5
Chubut	94.893	69,2	21,2	9,6
Entre Ríos	269.975	73,2	19,3	7,6
Formosa	92.512	53,9	28,1	18,1
Jujuy	115.776	58,7	25,9	15,4
La Pampa	76.325	78,6	16,9	4,5
La Rioja	51.653	66,9	23,0	10,1
Mendoza	360.464	73,7	19,2	7,1
Misiones	187.678	63,4	25,2	11,4
Neuquén	96.838	65,5	23,7	10,8
Río Negro	134.871	67,7	22,3	10,1
Salta	193.356	58,9	24,9	16,2
San Juan	124.142	72,8	19,6	7,6
San Luis	75.799	70,5	20,6	8,9
Santa Cruz	42.300	75,3	18,8	5,9
Santa Fe	803.021	77,1	16,5	6,4
Santiago del Estero	149.537	59,3	26,7	14,0
Tierra del Fuego	19.274	78,2	17,8	4,0
Tucumán	259.970	62,8	24,8	12,3

Nota: Los hogares en los que la cantidad de personas por cuarto es desconocida fueron distribuidos proporcionalmente.

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Serie B

Del cuadro anterior se desprende que el hacinamiento de los hogares depende no solo del tipo de vivienda, sino también de las estrategias familiares de vida y de la transmisión intergeneracional de las condiciones de los habitantes pobreza de cada provincia (a lo cual nos referiremos más adelante).

Principales problemas que plantea la medición de la pobreza con relación a los hogares

La incidencia de la pobreza se refiere a la importancia cuantitativa que revisten los hogares pobres dentro de un total dado de hogares. Se mide siempre para dos universos:

1. Hogares.
2. Individuos.

La intensidad de la pobreza se refiere a la de la mayor o menor gravedad de las carencias dentro de un grupo de hogares ya categorizados como pobres. Es una medida dentro del universo de los pobres. A mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas, mayor intensidad de la pobreza o bien a partir de la diferencia que existe entre los ingresos familiares y el costo de la canasta familiar.

La heterogeneidad de la pobreza, se refiere (dentro del universo de los pobres) a la mayor o menor presencia de los estratos sociales. Cuantos más estratos contenga el universo de los pobres, mayor será la heterogeneidad.

Cuando se desea medir empíricamente la pobreza, se presenta la dificultad respecto de la precisión con que se hayan teorizado los conceptos. *"...En particular en el caso de Argentina, se disponían de estimaciones que diferían significativamente aún entre aquellos trabajos que se inscribían dentro de una misma perspectiva: la identificación de los pobres a partir de la comparación entre los ingresos del hogar y el valor de una canasta mínima de consumo..."*¹⁸. La principal fuente de diferencias, radica en el tratamiento a dar a los ingresos del

¹⁸ Beccaria Luis y Minujín Alberto, *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina*, UNICEF Argentina, Documento de trabajo N° 8, Buenos Aires, 1991.

hogar, aún cuando existen otras relacionadas con la forma de definir la línea de pobreza.

En consecuencia, los estudios empíricos enfrentan una doble dificultad, la derivada de la imprecisión de concepto y definiciones metodológicas y las restricciones informativas.

Asimismo, los principales problemas que plantea la medición de la pobreza con relación a los hogares, están íntimamente relacionados con dos conceptos desarrollados por Susana Torrado que se ubican en la dimensión cultural de lo pobreza. Estos conceptos son el de "estrategias familiares de vida" y "transmisión intergeneracional de la pobreza

El concepto de "Estrategias familiares de vida"

Susana Torrado define el término estrategias familiares de vida, como *"...aquellos comportamientos de los agentes sociales que -estando determinados por su posición social (pertenencia de clase)- se relacionan con la formación y mantenimiento de unidades domésticas en el seno de las cuales pueden asegurar su reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, independientemente para la optimización de las condiciones materiales y no materiales de existencia de la unidad y de cada uno de sus miembros..."*¹⁹.

De las variables consideradas para la medición de las estrategias familiares de vida, pueden considerarse las siguientes cinco dimensiones:

1. Ciclo de vida familiar.
2. Procreación.
3. Obtención y asignación de los recursos de subsistencia.
4. Preservación de la vida.
5. Socialización y aprendizaje.

¹⁹ Torrado Susana,, "Cuestiones metodológicas relativas a la investigación socio demográfica basada en Censos y Encuestas de hogares", *Cuadernos del CEUR N° 12*, Buenos Aires.

Todas estas dimensiones están relacionadas entre sí de acuerdo a la posición social y laboral. La construcción teórico-empírica de la variable "estrategias familiares de vida", aporta a la elaboración de los distintos diagnósticos para el diseño de políticas sociales y políticas laborales.

Si efectuamos el análisis de éstas dimensiones aplicadas al diagnóstico para políticas sociales, puede considerarse que la utilización de las mismas resulta tener un impacto diverso según se trate de la clase obrera o de la clase media, dado que éstas determinan estratos sociales, salarios y nivel de vida. En consecuencia, podemos resaltar lo siguiente:

1. Para asalariados (clase media) "la procreación", la "obtención y asignación de recursos de subsistencia", "la preservación de la vida" y la "socialización y el aprendizaje", estarían cubiertos por el salario directo e indirecto (obra social, cobertura médica, subsidios por maternidad, lactancia y escolaridad), que prolongarían el "ciclo de la vida familiar".
2. Para la clase obrera asalariada (con ocupación estable), podrían pensarse en forma similar. Pero, existen estratos sociales de clase media y clase obrera (desocupados o desempleados) que no tienen salario directo y por lo tanto, tampoco indirecto (obra social, subsidio por desempleo) y deben recurrir a servicios estatales de orden público (Hospital, escuela).
3. Más específicamente para el segundo caso, debe considerarse el impacto del trabajo precario y trabajo marginal que, a su vez, determinan la "obtención y asignación de los recursos de subsistencia" tanto de manera directa como indirecta, elementos que asimismo permiten en forma hipotética un acortamiento del ciclo de vida familiar.

Es por ello necesario el estudio de las dimensiones socio-demográficas de estrategias familiares de vida para el diseño de políticas sociales y laborales.

Las políticas sociales representan una subespecie de políticas públicas dado que, si se consideran los aspectos que inciden en el acceso y consumo de bienes y servicios, son función del arreglo político vigente que conforma determinado modelo de Estado.

La formulación de un correcto diagnóstico es esencial para el diseño de dichas políticas y, en este sentido, debe tenerse en cuenta:

1. Que son los grupos familiares y no los individuos el objeto natural de las políticas públicas;
2. Que los grupos familiares en su situación y comportamiento se hallan condicionados por su posición social (pertenencia a cierta clase o estrato social);
3. Que determinadas situaciones y comportamientos son diferenciales para las diversas posiciones y
4. Que tales comportamientos diferenciales obstaculizan o potencian, condicionan o construyen, la viabilidad del Estado.

En consecuencia, en un diagnóstico para la formulación de políticas sociales se supone la correcta detección y articulación entre los aspectos macro y micro sociales de esta relación:

1. Caracterización concreta del Estado de Desarrollo y del modelo de sociedad global (movimiento social, estratificación social) que el mismo define.
2. Definir claramente las clases y estratos sociales y la ubicación (estática y dinámica) relativa a los actores sociales que han logrado imponer su particular estrategia al conjunto de la sociedad.
3. Una correcta articulación de las distintas dimensiones de conducta en el diagnóstico, que señalen al momento del diseño, el carácter interrelacionado que las mismas tienen en las estrategias familiares de vida (concebidas como procesos) a fin de no pensar medidas concebidas como compartimientos estancos.

Las fuentes de datos potenciales más aptas para el análisis de las diversas dimensiones del concepto de “estrategias familiares de vida” son los Censos de Población y Habitación y la Encuesta Permanente de Hogares, porque aunque están centradas generalmente en la investigación de la fuerza de trabajo y el empleo, suelen recoger información sobre una multiplicidad de temas socio demográficos mediante el recurso esporádico a módulos específicos. Si bien representan obstáculos de gran envergadura, estos pueden ser sorteados en la práctica. Como ventajas para su viabilidad, puede mencionarse que utilizan datos preexistentes recogidos por organismos públicos que cubren amplias franjas (o la totalidad) de la población (de manera continua en las EPH, o esporádicas en el caso de los censos) facilitando estudios comparativos a nivel internacional, al tiempo que ofrecen una información respecto a las dimensiones de conductas de las “estrategias familiares de vida”. Asimismo, sobre todo las muestras de los censos de población y vivienda, permiten el estudio comparativo de los diferenciales interclases o estratos sociales o bien, para el caso de las encuestas de hogares, permiten incorporar en su diseño técnicas de recolección que facilitan la captación simultánea de datos.

Por el contrario, otra de las desventajas de las fuentes secundarias, es que las definiciones utilizadas en la recolección de datos no siempre responden a las exigencias teóricas de la investigación, no proporcionan información sobre variables cualitativas (condicionantes sociales) y restringen considerablemente el campo explicativo.

La "Transmisión intergeneracional de la pobreza"

El concepto de "*transmisión intergeneracional de la pobreza*"²⁰, está relacionado con el de la "movilidad social" y se presenta en diversas acepciones:

1. Estructural: modificación en el número relativo de posiciones disponibles de cada categoría social,

²⁰ Torrado Susana, "Estratificación social, dinámica demográfica e informalización. La experiencia argentina", en Segundas jornadas sobre demografía urbana y regional (Valencia 29 y 30 de junio de 1992), Instituto de Demografía, CSIC, Comunidad de Madrid, 1994, Pág. 194.

2. De reemplazo: cambio individual posibilitado por la vacancia en otras posiciones y,
3. Demográfica: derivada de las diferencias interestratos en los niveles de crecimiento vegetativo y migratorio.

Los tres son analíticamente independientes entre si, aunque pueden coexistir en el tiempo. La hipótesis de "transmisión intergeneracional de la pobreza", constituiría un caso específico de bloqueo de la posibilidad de ascenso social intergeneracional, determinado por el comportamiento de los factores ocupacionales y factores demográficos.

Teniendo en cuenta esta hipótesis, se podría tomar para el estudio empírico, variables de condición socio ocupacional y variables demográficas, como: "estrato social" o "clase social"; "formalidad" e "informalidad en el empleo". Para la variable demográfica pueden considerarse "ciclo de vida familiar" y "migraciones".

Teniendo en cuenta la movilidad estructural ascendente, los factores demográficos dificultan la promoción social pero no la impiden. En las situaciones de movilidad estructural descendente, los factores demográficos pueden convertirse en un escollo insalvable para el ascenso. Por ello, afirmar que existe "transmisión intergeneracional de la pobreza" no es válido en abstracto. En la medida en que la movilidad estructural depende directamente de la naturaleza de las estrategias de desarrollo, se concluye que en la reproducción social de la pobreza son más importantes las políticas sociales que los comportamientos entre individuos o familiares.

Ambas dimensiones socioculturales de la pobreza, tanto el concepto de "estrategias familiares de vida" como el de "transmisión intergeneracional de la pobreza", también deben ser consideradas a la hora de definir políticas públicas que tengan como meta estratégica solucionar la problemática de la vivienda en hogares pobres.

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 6

4 EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL DÉFICIT EN EL PERÍODO OBJETO DEL ESTUDIO.

Introducción

Para hacer una buena evaluación de cómo evoluciona en el período de estudio el déficit habitacional y de vivienda, tenemos como fuente los datos correspondientes a la EPH y los censos nacionales. Sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, ambas fuentes presentan problemas en cuanto a los conceptos que utilizan para tratar el tema, como así también metodologías heterogéneas que no necesariamente nos permiten sacar conclusiones directas de su comparación. A continuación trataremos estos temas.

La encuesta permanente de hogares como fuente sincrónica de datos para el seguimiento sistemático de la problemática de la vivienda

Las dificultades que surgen a la hora de plantear un seguimiento sincrónico de variables sociodemográficas relacionadas con la problemática de la vivienda, se observa con toda nitidez cuando tratamos de utilizar a ese fin la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), tanto la puntual como la continua.

Del análisis exhaustivo realizado de la información disponible, se observa que:

De la totalidad de las variables intervinientes en las mediciones de las EPH, solo tres variables han resultado de (relativa) utilidad a los fines de nuestra investigación, ellas son: a) Hogares Clasificados por Ingreso Per Cápita Familiar Según Régimen de Tenencia de la Vivienda (cuadro 16 de la EPH puntual), b) Hogares Clasificados por Cantidad de Cuartos de uso Exclusivo, según Tamaño de los Hogares (cuadro 17 de la EPH puntual) y c) Hogares Clasificados por Tamaño del Hogar Según Régimen de Tenencia de la Vivienda (cuadro 18 de la EPH puntual).

Si bien entre onda y onda, los aglomerados que componen las regiones

no varían (a los sumo se incluyen nuevos aglomerados según se especifica en los informes de prensa del INDEC), la composición de los datos se hace sumamente compleja, toda vez que resulta necesario sumar los totales poblacionales (población de referencia) relevados en cada onda para cada aglomerado y para cada región.

Los datos de las variables consideradas para las series completas en nuestro periodo de exploración (1985-2002), no se obtienen en su totalidad de las mismas ondas para cada periodo y para el mismo aglomerado. Vale decir, para completar las series correspondientes a la onda octubre del período 1985-2002, no existen las tablas Hogares Clasificados por Ingreso Per Cápita Familiar Según Régimen de Tenencia de la Vivienda (cuadro 16 de la EPH puntual), Hogares Clasificados por Cantidad de Cuartos de uso Exclusivo, según Tamaño de los Hogares (cuadro 17 de la EPH puntual) y Hogares Clasificados por Tamaño del Hogar Según Régimen de Tenencia de la Vivienda (cuadro 18 de la EPH puntual), para el aglomerado país sin GBA (periodos 1983-1995, 1998-2002), Región Cuyo (periodos 1983-1993, 1995, 1998-2002), Región Noroeste (periodos 1983-1993, 1995, 1998-2002), Región Nordeste (periodos 1983-1993, 1995, 1998-2002), Región Pampeana (periodos 1983-1993, 1998-2002) y Región Patagónica (periodos 1983-1993, 1998-2002). Es más, para el total del País no se disponen los datos correspondientes a los periodos 1983-1993 y 1995, 1998.

Al momento de comparar el tratamiento de los indicadores utilizados para medir cada una de estas variables enunciadas en el punto 1, se observa que no ha sido el mismo para todo nuestro periodo de exploración (1985-2002). A modo de ejemplo, en algunas ondas las tablas Hogares Clasificados por Ingreso Per Cápita Familiar Según Régimen de Tenencia de la Vivienda, tienen agrupados los deciles de ingresos 1 a 3, 4 a 6, 7 y 8, 9 y 10, mientras que en otros casos (en menor medida), no lo han agrupado del misma forma. Esta cuestión es solo salvable en caso de poder acceder a la correspondiente base de datos. Vale decir, los indicadores de las variables han sido contruidos en el tiempo de distinta manera.

Para subsanar en parte estas dificultades metodológicas, la información

fue tratada de la siguiente manera:

Se simplificó el tratamiento de los datos para las variables Hogares Clasificados por Ingreso Per Cápita Familiar Según Régimen de Tenencia de la Vivienda, Hogares Clasificados por Cantidad de Cuartos de uso Exclusivo, según Tamaño de los Hogares y Hogares Clasificados por Tamaño del Hogar Según Régimen de Tenencia de la Vivienda, en primer termino para las ondas de octubre del período 1985-2002 y en segundo termino para las ondas de mayo del mismo período.

Se simplificó el tratamiento de los datos para los aglomerados Total del País, Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, país sin GBA, Región Cuyo, Región Noroeste, Región Nordeste, Región Pampeana y Región Patagónica.

Una vez graficadas las series para cada variable y para cada aglomerado considerado, nuestro plan de análisis incluye cruzar los datos con los obtenidos de los censos. De esta forma nos proponemos:

Organizar el máximo de información pública disponible a fin de tratar de determinar el déficit habitacional, considerando macro aglomerados de referencia según una perspectiva sincrónica (series de la EPH),

Organizar el máximo de información pública disponible a fin de tratar de determinar el déficit habitacional, considerando las provincias según una perspectiva diacrónica (censos 1991 y 2001),

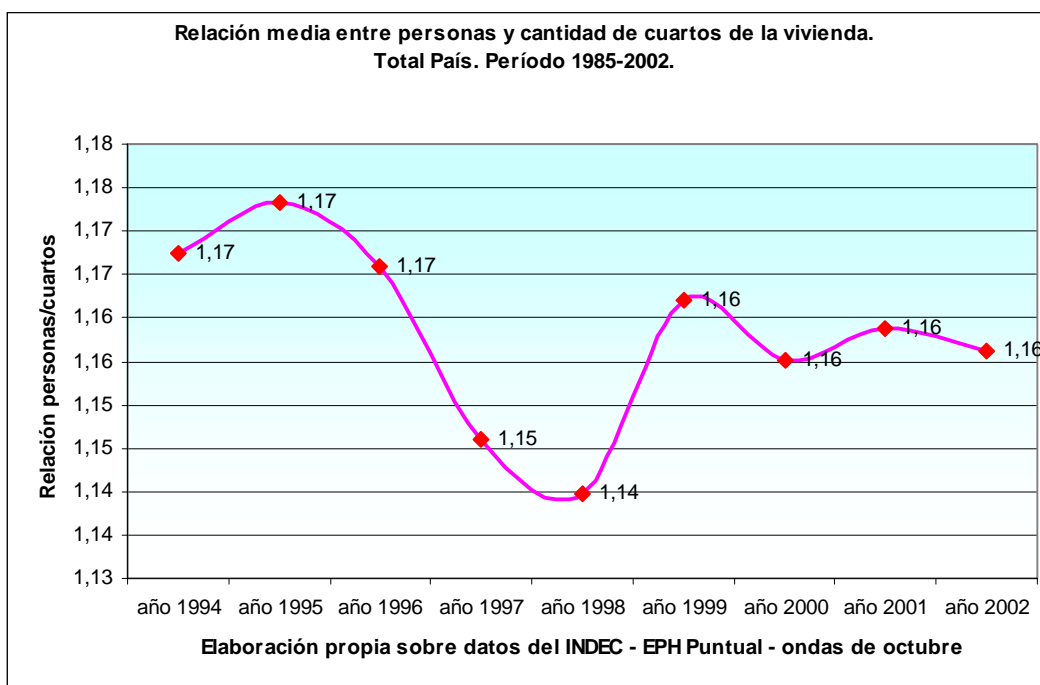
Reprocesar información de manera tal que nos permita explicar esos déficits,

Presentar las conclusiones de manera tal que nuestro análisis cuantitativo permita cualificar los resultados de las políticas públicas por series temporales.

Aproximación a un coeficiente de hacinamiento medio por aglomerado/regiones

Una vez aclaradas las cuestiones metodológicas inherentes al tratamiento de datos, construimos un primer Coeficiente de Hacinamiento Medio para el período de exploración de variables. El mismo se compone como una relación entre medias relacionadas con las variables cantidad de personas que ocupan el hogar (considerados hogares unifamiliares) y cantidad de cuartos de la vivienda.

El comportamiento de dicho coeficiente, nos permite apreciar si la relación resulta más o menos favorable para cada año o período. Sólo a modo de ejemplo, nuestro coeficiente será 1, en caso de que existan tantos cuartos como personas ocupan el hogar. Si en un hogar cohabitan 4 personas y la vivienda dispone de 3 cuartos, el coeficiente será de 1.33, mientras que si la cantidad de personas que viven en el hogar fuera de 3 y la vivienda dispone de 4 cuartos, la relación será de 0.75. Por lo tanto, cuanto más elevado sea nuestro coeficiente, más desfavorable es la relación. Vale decir, se incrementa el hacinamiento medio.



Como podemos apreciar en el gráfico anterior, para el Total País en el

período en el cual se pudieron obtener los datos completos a efectos de ser comparados, a partir del año 1995 se produjo un leve descenso del Coeficiente de Hacinamiento Medio, que llega a su punto más favorable en el año 1998. A partir de ese año comienza a incrementarse hasta alcanzar una meseta en el periodo 1999-2002.

La información desagregada para cada uno de los aglomerados regionales (Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Región Cuyo, Región Noroeste, Región Nordeste, Región Pampeana y Región Patagónica), arroja las diferencias y particularidades que han sido analizadas con anterioridad en el presente estudio.

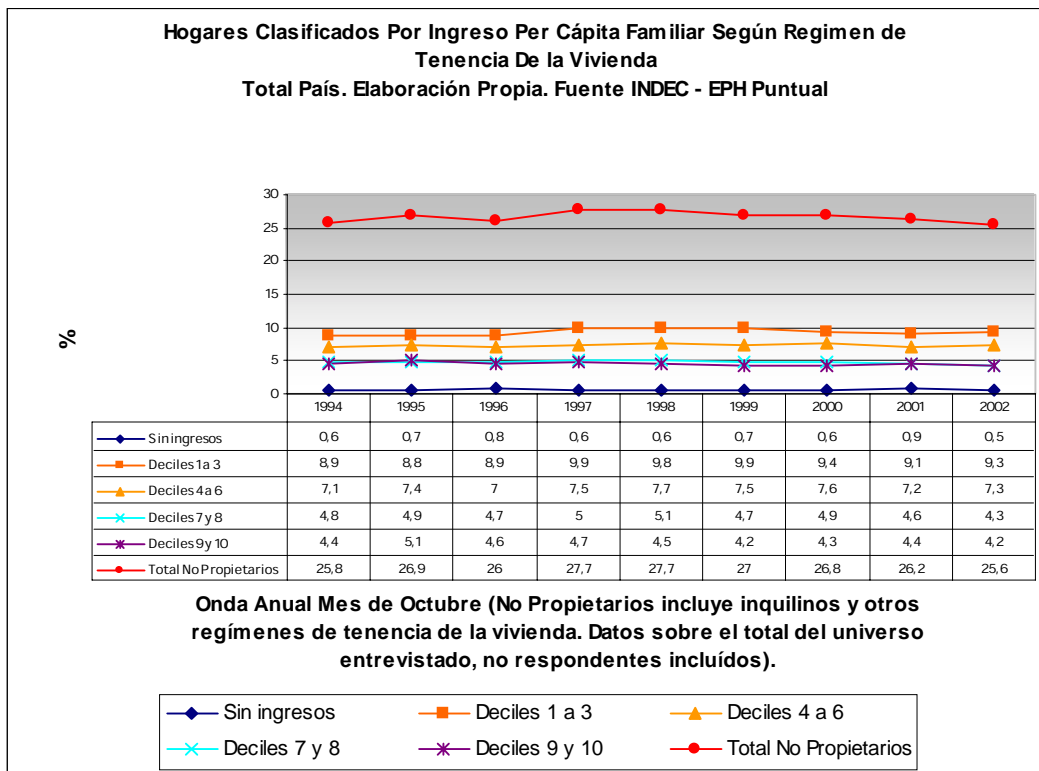
Como primera conclusión, con la excepción de la Ciudad de Buenos Aires, el Coeficiente de Hacinamiento Medio tuvo un leve descenso entre los años 1995 y 1996, alcanzando su punto más favorable el 1998. A partir de allí, en general, comenzó a desmejorar la relación entre medias relacionadas con las variables cantidad de personas que ocupan el hogar y cantidad de cuartos de la vivienda.

Aproximación a un coeficiente de condición de tenencia de la vivienda por niveles de ingreso del hogar según aglomerados/regiones

Para la construcción de este coeficiente se consideraron “No Propietarios” a aquellos entrevistados que quedaron incluidos en la Encuesta Permanente de Hogares Puntual como inquilinos y otros regimenes de tenencia de la Vivienda. Asimismo, la variable se trabajó sobre el total de entrevistados, por lo tanto, incluyendo para los totales por categoría de variable a los no respondientes (categoría de variable Ns/nr). Al momento de comparar el tratamiento de los indicadores utilizados para medir cada una de estas variables enunciadas en el punto 1, se observa que no ha sido el mismo para todo nuestro periodo de exploración (1985-2002). La cantidad de entrevistados por hogar no ha sido considerada de igual forma en todo el periodo de exploración de nuestras variables, Por lo tanto, en algunos casos, los hogares fueron agrupados con distintas cantidades de miembros a las detalladas en el párrafo anterior (cuestiona imposible de resolver sin acceso ala base de datos. Vale decir, los

indicadores de las variables han sido construidos en el tiempo de distinta manera.

Los Hogares Clasificados por Ingreso Per Cápita Familiar considerados son los agrupados en deciles de ingresos 1 a 3, 4 a 6, 7 y 8, 9 y 10.



Como podemos apreciar en el grafico anterior, para el Total País en el período en el cual se pudieron obtener los datos completos a efectos de ser comparados, como era de esperar en los deciles más bajos, es decir de 1 a 3, se encuentran la mayor cantidad de entrevistados No Propietarios. Asimismo la relación va disminuyendo a medida que se incrementan los niveles de ingresos. La media nacional del período es de 26.63% de No Propietarios.

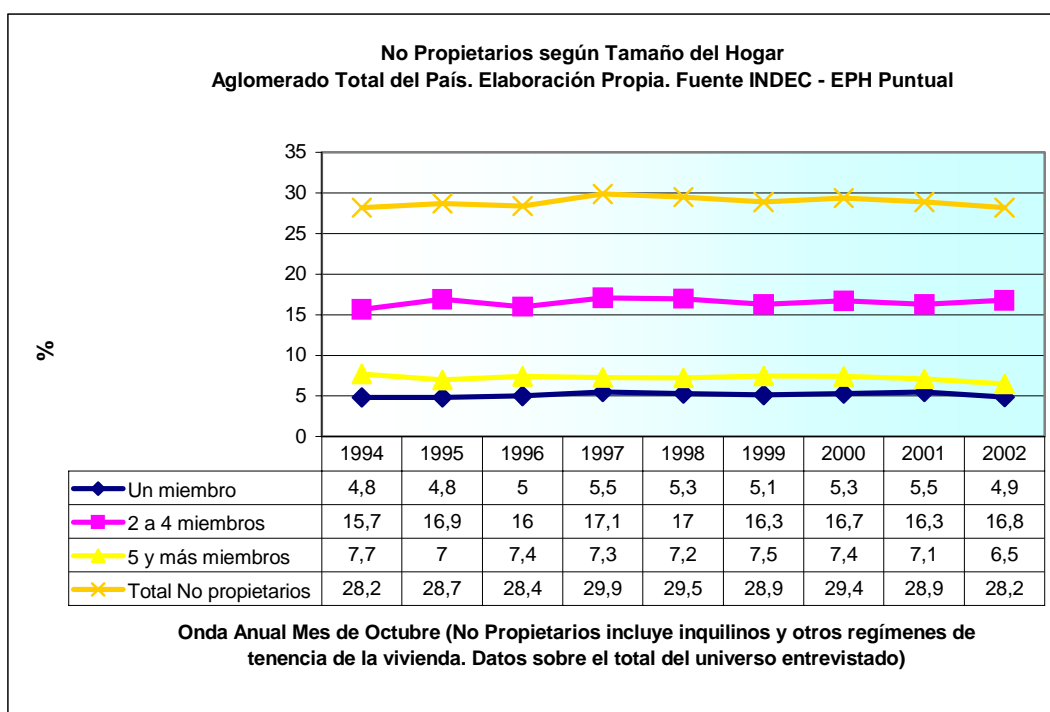
La información desagregada para cada uno de los aglomerados regionales (Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Región Cuyo, Región Noroeste, Región Nordeste, Región Pampeana y Región Patagónica), arroja las diferencias y particularidades que hemos expresado anteriormente.

Como primera aproximación, resulta evidente que la lógica que indica

que a medida que los hogares disponen de menores ingresos se incrementa el porcentaje de No propietarios, Sin embargo, dicha situación no se ve reflejada en la Ciudad de Buenos Aires.

Aproximación a un coeficiente de condición de tenencia de la vivienda por tamaño del hogar según aglomerados/regiones

Para la construcción de este coeficiente se consideraron “No Propietarios” a aquellos entrevistados que quedaron incluidos en la Encuesta Permanente de Hogares Puntual como inquilinos y otros regimenes de tenencia de la Vivienda. Los miembros de la vivienda fueron agrupados en 1 miembro, 2 a 4 miembros, y 5 y más miembros. Asimismo, la variable se trabajó sobre el total de entrevistados, por lo tanto, incluyendo para los totales por categoría de variable a los no respondientes (categoría de variable Ns/nr).



Como podemos apreciar en el cuadro anterior, para el Total del País (en el caso de los periodos en los que hemos podido acceder a los datos completos), la media nacional se ha mantenido en hogares con jefes de hogar No Propietarios de entre 2 y 4 miembros, seguidos por hogares con entre 5 y más miembros.

Como en casos anteriores, la información desagregada para cada uno

de los aglomerados regionales (Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Región Cuyo, Región Noroeste, Región Nordeste, Región Pampeana y Región Patagónica), arroja las diferencias y particularidades que ya han sido mencionadas precedentemente.

En este caso, como primera conclusión, resulta evidente que en hogares con jefes de hogar No Propietarios, se observa una mayoría de entre 2 y 4 miembros conviviendo en el hogar, seguidos por hogares con entre 5 y más miembros la excepción serian las regiones patagónica y pampeana.

COMPONENTE 2 ACTIVIDAD 6

5 CUANTIFICACIÓN DEL DÉFICIT DE ACUERDO A LAS VARIABLES ESTABLECIDAS EN LA BASE DE DATOS.

Introducción

Para determinar el déficit cuantitativo de vivienda, resulta necesaria la aplicación de modelos estadísticos con la certeza de los riesgos e incertidumbres que un ejercicio proyectivo tiene por naturaleza. Para la construcción de una información objetiva y real, la realización de una evaluación del parque edilicio destinado al hábitat de la población, independiente de aquellos censos de población y viviendas realizados a la fecha, resulta la opción más acertada para la determinación del mismo.

Basados en la información obtenida por las metodologías propuestas, se puede realizar un análisis mediante el cual podremos obtener una comparación estadística, en la que si bien no se indica con certeza la objetividad o acierto de cada uno de los modelos propuestos, se introducirá un rango de certidumbre con el que se podrán determinar qué parámetros resultan más indicados para un posterior estudio que permita dar respuesta al déficit habitacional.

Con el propósito de cuantificar el déficit de vivienda en relación a las necesidades insatisfechas de la población, resulta necesario examinar previamente algunas cuestiones:

En primer lugar debemos determinar en qué medida la cantidad de viviendas existentes son suficientes para albergar a la totalidad de las familias que componen el universo poblacional de nuestro país.

En segundo lugar, debemos analizar el hecho de que las viviendas cumplan con mínimos estándares de habitabilidad con el fin de ofrecer una calidad de vida adecuada a sus moradores.

Por lo tanto, debemos definir y separar el déficit cuantitativo del déficit

cualitativo, dado que ambos surgen de distintos indicadores estadísticos aplicados tanto en las EPH como en los Censos nacionales.

Entendemos que la manera correcta de establecer el Déficit Habitacional Nacional debe hacerse a partir de la base obtenida mediante los valores cuantitativos absolutos (que surgen de los censos), los que se verán incrementados una vez que una matriz de variables cualitativas sean tomadas en consideración (mediante la proyección estadística de los datos obtenidos por medio de la utilización de indicadores aplicados en las Encuestas Permanentes de Hogares, así como aquellos indicadores de calidad habitacional aplicados en los censos).

En conclusión, el déficit cuantitativo debería abarcar los hogares que comparten una vivienda y todos aquellos hogares que moran en espacios habitacionales de condiciones muy precarias.

Estimación del Déficit cuantitativo

La definición característica se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas permanentes. El número con que la primera de estas cifras supera a la segunda es lo que generalmente en los estudios poblacionales se designa como déficit cuantitativo.

Al tomar en cuenta únicamente la variable del número de viviendas, se dejan de lado consideraciones tales como: los materiales utilizados, su construcción, su estado de conservación (en parte expresadas con la aplicación del CALMAT entre otros indicadores utilizados en el Censo del 2001); que aunque son variables cualitativas, tienen un ingrediente que trasciende este aspecto.

Una vivienda con las paredes en adobe o ladrillos de barro que se encuentran en mal estado, con grietas a tal punto que indican un inminente colapso del mismo, no cumple con el objetivo de proteger a sus moradores ni de aislarlos de un ambiente exterior inclemente, por lo que esta situación también debería ser contemplada dentro de la determinación del déficit cuantitativo

habitacional. Al anterior tipo de vivienda se las denomina no recuperables. Como dijimos, en el caso del déficit estrictamente cuantitativo, no se consideran este particular tipo de viviendas no recuperables.

En el Censo 2001 las unidades de empadronamiento fueron la población, los hogares y las instituciones colectivas. La reconstrucción de las viviendas (unidades de habitación) se realizó a través de medios informáticos, basándose en los datos de domicilio, es decir, en ninguna caso se contabilizaron las viviendas al momento del censo. En ese Censo además se relevaron datos sobre las características de las viviendas en las que residen los hogares.

Sin embargo, una primera y más ajustada aproximación al déficit cuantitativo podemos encontrarla en el Censo 1991, el cual utilizó como unidad de observación las viviendas, para luego discriminar los hogares al interior de la vivienda.

	Viviendas particulares ocupadas por tipo de vivienda, según provincia	Hogares	Déficit cuantitativo directo año 1991
Total	8.515.441	8.927.289	-411.848
Ciudad de Buenos Aires	978.330	1.023.464	-45.134
Buenos Aires	3.400.900	3.535.695	-134.795
Catamarca	56.886	61.344	-4.458
Córdoba	733.478	771.671	-38.193
Corrientes	177.574	188.628	-11.054
Chaco	188.666	198.103	-9.437
Chubut	91.299	94.893	-3.594
Entre Ríos	259.146	269.975	-10.829
Formosa	88.085	92.512	-4.427
Jujuy	103.998	115.776	-11.778
La Pampa	73.920	76.325	-2.405
La Rioja	47.508	51.653	-4.145
Mendoza	337.106	360.464	-23.358
Misiones	180.598	187.678	-7.080
Neuquén	92.322	96.838	-4.516
Río Negro	129.080	134.871	-5.791
Salta	175.051	193.356	-18.305
San Juan	114.738	124.142	-9.404

San Luis	68.823	75.799	-6.976
Santa Cruz	39.816	42.300	-2.484
Santa Fe	774.598	803.021	-28.423
Santiago del Estero	143.432	149.537	-6.105
Tierra del Fuego	18.555	19.274	-719
Tucumán	241.532	259.970	-18.438

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991

Como podemos apreciar en la tabla anterior, el déficit cuantitativo del año 1991 era de 411.848 viviendas. Por lo anteriormente expuesto, no podemos obtener información estadísticamente equivalente que permita una proyección al año 2001, ya que en ese Censo las unidades de observación se trataron de diversa manera (pese a que se obtuvo mayor información sobre la calidad de las viviendas que albergan los hogares).

Estimación del Déficit Cualitativo

Desde el punto de vista cualitativo, habitualmente se analizan tres tipos de variables:

- a) la disponibilidad de servicios,**
- b) la calidad y el estado de las viviendas,**
- c) el hacinamiento;**

Además de las variables anteriormente clasificadas, también existe información relacionada con la disponibilidad de servicios y ciertas características ambientales del emplazamiento de la vivienda (recordemos que el censo de 2001 posee una potencialidad analítica mayor que sus antecesores en cuanto permite discriminar esas características ambientales del asentamiento mediante una matriz de doce variables).

En cuanto a la disponibilidad de servicios, se debe considerar en primer lugar el acceso a redes de servicios públicos tales como agua corriente, luz y cloacas.

Para determinar la calidad de una vivienda, además de establecer el tipo de materiales utilizados en su construcción, es necesario también determinar su estado de conservación.

Para el análisis de hacinamiento, se debe realizar una comparación entre el número de cuartos de habitación y el número de personas que habita una vivienda, estimándose el mismo por el número de personas por habitación.

Otros aspectos del déficit cualitativo están relacionados con la falta de mapas ambientales de georeferenciación, en los cuales se incluyan dimensiones mensurables que permitan dar respuesta al entorno de la vivienda, como ser la presencia de redes de servicios, disponibilidad de equipamiento comunitario básico, condiciones ambientales (como ser la existencia de problemas vinculados a la de la inundabilidad a partir de la inclusión de la variable “localización de área inundable”) y demás servicios exteriores de la vivienda considerados necesarios para la calidad humana, tales como escuelas, establecimientos sanitarios en un radio determinado, espacios de recreación infantiles de libre acceso y fácil accesibilidad, equipamiento comercial, etc.

La determinación del mínimo de habitabilidad que debe cumplir la vivienda resulta esencial para calcular el déficit, sin embargo, éste se modifica con el progreso de la sociedad, lo que conduce a que cada vez los atributos deseables aumenten en complejidad. En este sentido, el déficit habitacional incluyendo los atributos cualitativos de la vivienda nunca se termina de cuantificar, solo cambia de prioridad y contenido.

Por lo tanto, el déficit habitacional nunca se extingue, sólo cambia de contenido. Para la definición de las necesidades de vivienda se requiere conocer la forma como crece la población, la manera como ésta se halla distribuida espacialmente dentro de las regiones, centros urbanos y zonas rurales sus modos de vida, y como en las unidades de vivienda se representan esos modos de vida, costumbres y formas de consumo.

Por tal motivo, al momento de entrar a implementar una metodología apropiada para determinar el déficit de vivienda es necesario contemplar las variables que como tal afectan a la vivienda, las del tipo socioeconómico, las del tipo político, las del tipo técnico y las del tipo cultural; variables que resultan

indispensables para la comprensión de la relación existente entre el nivel de desarrollo de la actividad económica en su conjunto, con el cual se podrá direccionar la política de vivienda para que repercuta positivamente sobre el volumen y calidad de la vivienda.

Por lo tanto el desafío es establecer satisfactores habitacionales capaces de ser mensurables, teniendo en cuenta la dimensión de la calidad del edificio o dimensión técnica, la del confort y la del entorno habitacional.

Cuantificación del déficit habitacional considerando la disponibilidad de servicios:

El Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) utilizado en el Censo 2001, es una variable que identifica a los hogares según su situación respecto a la privación material en cuanto a dos dimensiones: recursos corrientes y patrimoniales.

La dimensión patrimonial se mide a través del indicador de Condiciones Habitacionales, que establece que los hogares que habitan en una vivienda con pisos o techos de materiales insuficientes o sin inodoro con descarga de agua presentan privación patrimonial.

La dimensión de recursos corrientes se mide a través del indicador de Capacidad Económica, mediante el cual se determina si los hogares pueden adquirir los bienes y servicios básicos para la subsistencia.

Este indicador se construye a partir de la relación entre la cantidad de ocupados y/o jubilados del hogar y la cantidad total de sus integrantes. En dicho cálculo se consideran algunas características de los integrantes del hogar, tales como: los años de escolaridad formal aprobados, el sexo, la edad y el lugar de residencia.

A los fines de cuantificar el déficit habitacional considerando la disponibilidad de servicios, el indicador patrimonial y convergente del Índice de

Privación Material de los Hogares (IPMH) utilizado en el Censo 2001 resulta de utilidad:

Provincia	Total	Total	Sólo de recursos corrientes	patrimonial y convergente
Total del país	10.075.814	3.951.443	1.667.676	2.283.767
Ciudad de Buenos Aires	1.024.540	139.904	108.062	31.842
Buenos Aires	3.921.455	1.471.755	702.074	769.681
Catamarca	77.776	39.578	10.876	28.702
Chaco	238.182	159.179	34.266	124.913
Chubut	114.725	36.383	15.745	20.638
Córdoba	877.262	274.950	164.068	110.882
Corrientes	225.957	137.975	45.691	92.284
Entre Ríos	316.715	133.569	57.780	75.789
Formosa	114.408	81.451	13.509	67.942
Jujuy	141.631	89.345	16.318	73.027
La Pampa	91.661	25.654	16.428	9.226
La Rioja	68.390	29.825	10.225	19.600
Mendoza	410.418	173.192	85.378	87.814
Misiones	235.004	152.368	39.875	112.493
Neuquén	128.351	43.629	21.484	22.145
Río Negro	154.453	58.426	25.122	33.304
Salta	241.407	150.184	30.794	119.390
San Juan	148.902	78.237	21.870	56.367
San Luis	101.644	39.714	22.729	16.985
Santa Cruz	53.834	11.388	5.855	5.533
Santa Fe	872.295	318.547	150.471	168.076
Santiago del Estero	178.201	115.649	22.704	92.945
Tierra del Fuego	27.816	5.985	2.928	3.057
Tucumán	310.787	184.556	43.424	141.132

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 - Hogares y población según Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH), por provincia. Total del país.

Otra forma de cuantificar el déficit habitacional es utilizando el indicador de Calidad de Materiales aplicado en el Censo de 2001. Este indicador proporcionó valiosa información sobre el estado de la vivienda. La última categoría de la variable (CALMAT IV), refiere a viviendas que presentan materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos de

construcción. Si al universo de viviendas que se incluyen en esa categoría, observamos aquellas con servicios sanitarios deficientes, es decir, Inodoro sin descarga de agua o sin inodoro, obtenemos un subgrupo confiable de viviendas deficitarias:

Provincia y calidad de los materiales de la vivienda CALMAT IV (5)	Servicio sanitario				
	Hogares (1)	Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública	Inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo excavación en la tierra, etc	Inodoro sin descarga de agua o sin inodoro
Total	615.139	29.672	42.171	51.322	491.974
Ciudad de Bs As	2.183	898	23	49	1.213
Buenos Aires	79.540	4.522	6.246	8.719	60.053
Catamarca	17.438	682	3.530	2.316	10.910
Chaco	42.647	132	507	453	41.555
Chubut	5.812	636	491	409	4.276
Córdoba	15.793	166	1.318	847	13.462
Corrientes	40.801	824	1.430	1.499	37.048
Entre Ríos	16.330	1.061	791	1.070	13.408
Formosa	32.413	174	429	265	31.545
Jujuy	25.967	1.805	1.224	1.020	21.918
La Pampa	1.330	121	119	185	905
La Rioja	11.567	270	2.882	1.184	7.231
Mendoza	49.146	8.742	6.847	7.428	26.129
Misiones	48.363	130	1.215	1.337	45.681
Neuquén	8.854	1.080	793	704	6.277
Río Negro	12.410	988	1.276	1.189	8.957
Salta	46.799	3.077	1.359	1.207	41.156
San Juan	51.045	2.144	8.725	16.278	23.898
San Luis	5.313	188	376	468	4.281
Santa Cruz	514	204	55	28	227
Santa Fe	26.738	590	955	2.196	22.997
Santiago del Estero	45.619	71	435	600	44.513
Tierra del Fuego	333	209	7	19	98
Tucumán	28.184	958	1.138	1.852	24.236

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 - Servicio sanitario de los hogares según calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT), por provincia. Total del país.

Cuantificación del déficit habitacional considerando la calidad y el estado de las viviendas

Considerando la calidad y el estado de las viviendas, es posible cuantificar el déficit habitacional descontando del stock de viviendas del Censo 1991, los hogares familiares que residen en casas Tipo B, ranchos o casillas, casas de inquilinato, hoteles o pensiones, locales no construidos para habitación y viviendas móviles. Los resultados obtenidos se expresan en la siguiente tabla:

	Viviendas particulares ocupadas por tipo de vivienda, según provincia	casa tipo B	rancho o casilla	casa de inquilinato	hotel o pensión	local no construido para habitación	vivienda móvil	subtotal viviendas de mala calidad técnica
Total	8.515.441	1.409.425	591.530	53.280	4666	29.000	8.488	2.096.389
Ciudad de Bs As	978.330	5.209	11.482	12.484	.	2.387	69	31.631
Buenos Aires	3.400.900	486.373	232.803	9869	1.651	8593	1940	741.229
Catamarca	56.886	18.133	5.749	5974	30	4892	42	34.820
Córdoba	733.478	115.250	15.748	3110	707	2552	529	137.896
Corrientes	177.574	52.852	30.208	1308	198	383	158	85.107
Chaco	188.666	72.943	32.469	1031	93	862	238	107.636
Chubut	91.299	15.482	5.218	1244	86	337	143	22.510
Entre Ríos	259.146	55.449	17.878	592	142	571	243	74.875
Formosa	88.085	32.231	21.826	858	58	248	118	55.339
Jujuy	103.998	27.295	15.840	2156	30	370	103	45.794
La Pampa	73.920	9.705	1.092	336	39	362	137	11.671
La Rioja	47.508	13.387	3.013	308	25	133	67	16.933
Mendoza	337.106	52.172	16.379	1330	109	1222	289	71.501
Misiones	180.598	89.558	19.626	2028	140	803	280	112.435
Neuquén	92.322	11.919	4.993	1550	61	398	136	19.057
Río Negro	129.080	26.179	8.026	1925	108	574	198	37.010
Salta	175.051	46.275	28.304	2339	84	1264	436	78.702
San Juan	114.738	20.596	13.287	409	20	261	48	34.621
San Luis	68.823	15.948	2.631	745	79	203	132	19.738
Santa Cruz	39.816	4.931	1.273	705	89	178	93	7.269
Santa Fe	774.598	116.251	42.440	1837	721	1641	608	163.498
Sgo del Estero	143.432	53.377	29.474	300	41	374	300	83.866
Tierra del Fuego	18.555	891	1.695	147	15	61	2037	4.846
Tucumán	241.532	67.019	30.076	695	140	331	144	98.405

	Hogares	Déficit Total Cualificado
Total	8.927.289	-2.508.237
Ciudad de Buenos Aires	1.023.464	-76.765
Buenos Aires	3.535.695	-876.024
Catamarca	61.344	-39.278
Córdoba	771.671	-176.089
Corrientes	188.628	-96.161
Chaco	198.103	-117.073
Chubut	94.893	-26.104
Entre Ríos	269.975	-85.704
Formosa	92.512	-59.766
Jujuy	115.776	-57.572
La Pampa	76.325	-14.076
La Rioja	51.653	-21.078
Mendoza	360.464	-94.859
Misiones	187.678	-119.515
Neuquén	96.838	-23.573
Río Negro	134.871	-42.801
Salta	193.356	-97.007
San Juan	124.142	-44.025
San Luis	75.799	-26.714
Santa Cruz	42.300	-9.753
Santa Fe	803.021	-191.921
Santiago del Estero	149.537	-89.971
Tierra del Fuego	19.274	-5.565
Tucumán	259.970	-116.843

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991

Resulta posible aproximarnos a cuantificar el déficit habitacional de los hogares en el Censo 2001, considerando la calidad y el estado de las viviendas (recordemos que en el Censo 2001 hablamos de las características de la vivienda donde fueron censados los hogares):

Provincia	Total (1)	Tipo de vivienda						
		Casa B (3)	Rancho	Casilla	Pieza/s en inquilinato	Pieza/s en hotel o pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil
Total Hogares	2.206.049	1.573.462	227.293	281.411	73.503	25.047	21.326	4.007
Ciudad de Buenos Aires	61.294	11.099	415	7.811	20.826	18.608	2.461	74
Buenos Aires	771.500	558.394	27.911	160.689	13.055	2.211	8.079	1.161
Catamarca	25.471	20.607	3.261	550	825	47	139	42
Chaco	120.675	92.586	20.603	5.170	1.491	119	552	154
Chubut	20.402	15.778	1.597	1.789	862	40	239	97
Córdoba	123.164	100.692	7.216	6.511	5.255	1.079	2.027	384
Corrientes	87.502	55.886	20.586	8.060	2.147	361	389	73
Entre Ríos	64.306	47.308	6.756	8.353	948	140	578	223
Formosa	67.159	46.156	17.044	2.353	1.266	54	243	43
Jujuy	59.044	38.774	9.613	5.332	4.871	115	263	76
La Pampa	8.475	6.558	741	303	487	21	299	66
La Rioja	20.617	15.973	2.409	1.245	703	47	193	47
Mendoza	70.787	53.877	10.025	2.750	2.457	238	1.192	248
Misiones	116.728	91.887	11.117	10.927	1.886	162	625	124
Neuquén	21.136	13.162	2.508	2.978	1.912	85	369	122
Río Negro	32.864	23.838	2.791	4.107	1.520	101	417	90
Salta	102.750	65.560	19.693	10.684	5.762	259	594	198
San Juan	38.867	24.533	11.933	1.289	765	55	268	24
San Luis	18.676	14.489	1.866	682	1.204	107	247	81
Santa Cruz	6.968	4.871	225	818	829	58	128	39
Santa Fe	155.979	120.009	14.176	16.944	2.382	805	1.398	265
Santiago del Estero	96.347	67.166	26.883	1.249	506	52	294	197
Tierra del Fuego,	4.729	1.202	26	3.148	240	49	38	26
Tucumán	110.609	83.057	7.898	17.669	1.304	234	294	153

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 - Hogares y población censada en ellos por tipo de vivienda. Total del país.

En este último caso es de prever que existan hogares multifamiliares en una misma vivienda. Por lo tanto, la variable vivienda en el Censo 2001 debería estar subconsignada (es altamente probable que existan más hogares que viviendas, por tratarse de núcleos familiares primarios y secundarios).

Cuantificación del déficit habitacional considerando el hacinamiento

Del Censo de 2001 podemos cuantificar el déficit habitacional considerando el hacinamiento de los hogares (hogares con más de tres personas por cuarto). Para ello utilizaremos los datos obtenidos para la población censada por tipo de vivienda según hacinamiento del hogar.

Hacinamiento del hogar (1)	Total (2)	Casa			Rancho	Casilla
		Total	A (3)	B (4)		
Más de 3,00 personas por cuarto	481.620	332.291	109.485	222.806	55.153	57.618

Hacinamiento del hogar (1)	Total (2)	Departamento	Pieza/s en inquilinato	Pieza/s en hotel o pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil
Más de 3,00 personas por cuarto	481.620	15.753	13.823	2.871	3.273	838

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – Hogares y población censada en ellos por tipo de vivienda, según hacinamiento del hogar. Total del país.

Evolución de la estimación del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el período 1991-2001

De la información analizada en los puntos anteriores, podemos obtener una tabla de valores relativos comparativa que permita observar la evolución estimada (dado que en el censo 1991 las unidades de observación fueron las viviendas y en el 2001, los hogares) del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el período 1991-2001.

	Déficit Cuantitativo		Déficit Cualitativo		
	Déficit cuantitativo de viviendas directo año	Déficit cuantitativo de hogares según calidad de materiales de la vivienda y carencia de inodoro con descarga de agua o sin inodoro	Déficit cuantitativo de viviendas cualificado por las características de las mismas	Déficit cuantitativo de hogares cualificado por las características de las viviendas	Déficit cuantitativo de hogares cualificado por viviendas con privación patrimonial y convergente
	1991	2001	1991	2001	2001
Total	-411.848	-491.974	-2.508.237	-2.206.049	- 2.283.767
Ciudad de Bs As	-45.134	- 1.213	-76.765	- 61.294	- 31.842
Buenos Aires	-134.795	- 60.053	-876.024	- 771.500	- 769.681
Catamarca	-4.458	- 10.910	-39.278	- 25.471	- 28.702
Córdoba	-38.193	- 41.555	-176.089	- 120.675	- 124.913
Corrientes	-11.054	- 4.276	-96.161	- 20.402	- 20.638
Chaco	-9.437	- 13.462	-117.073	- 123.164	- 110.882
Chubut	-3.594	- 37.048	-26.104	- 87.502	- 92.284
Entre Ríos	-10.829	- 13.408	-85.704	- 64.306	- 75.789
Formosa	-4.427	- 31.545	-59.766	- 67.159	- 67.942
Jujuy	-11.778	- 21.918	-57.572	- 59.044	- 73.027
La Pampa	-2.405	- 905	-14.076	- 8.475	- 9.226
La Rioja	-4.145	- 7.231	-21.078	- 20.617	- 19.600
Mendoza	-23.358	- 26.129	-94.859	- 70.787	- 87.814
Misiones	-7.080	- 45.681	-119.515	- 116.728	- 112.493
Neuquén	-4.516	- 6.277	-23.573	- 21.136	- 22.145
Río Negro	-5.791	- 8.957	-42.801	- 32.864	- 33.304
Salta	-18.305	- 41.156	-97.007	- 102.750	- 119.390
San Juan	-9.404	- 23.898	-44.025	- 38.867	- 56.367
San Luis	-6.976	- 4.281	-26.714	- 18.676	- 16.985
Santa Cruz	-2.484	227	-9.753	6.968	- 5.533
Santa Fe	-28.423	- 22.997	-191.921	- 155.979	- 168.076
Sgo del Estero	-6.105	- 44.513	-89.971	- 96.347	- 92.945
Tierra del Fuego	-719	- 98	-5.565	- 4.729	- 3.057
Tucumán	-18.438	- 24.236	-116.843	- 110.609	- 141.132

Para poder analizar la evolución de la estimación del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el periodo 1991-2001, debemos referirla al tamaño del universo de observación para cada período, ya sea el universo viviendas en el Censo 1991, como el universo hogares en el Censo 2001.

Por supuesto que por tratarse de universos distintos, los valores consignados deben ser tomados en cuenta en términos relativos, ya que la

cantidad de hogares observados en el Censo 2001, no se corresponde en grado de equivalencia al universo viviendas (que, como ya explicamos, no fueron tomadas en cuenta como unidad de observación). Los porcentajes expresados en la siguiente tabla, han sido calculados sobre el tamaño de los universos de observación para cada censo:

	% Déficit Cuantitativo De Viviendas	% Déficit Cuantitativo De Hogares Según Calidad De Materiales De La Vivienda Y Carencia De Inodoro Con Descarga De Agua O Sin Inodoro	% Déficit Cuantitativo De Viviendas Cualificado Por Las Características De Las Mismas	% Déficit Cuantitativo De Hogares En Viviendas Con Privación Patrimonial Y Convergente	% Déficit Cuantitativo De Hogares Cualificado Por Las Características De Las Viviendas
	1991 ⁱⁱⁱ	2001 ^{iv}	1991 ^v	2001 ^{vi}	2001 ^{vii}
Total	4,8	4,9	29,5	22,7	21,9
Ciudad de Buenos Aires	4,6	0,1	7,8	3,1	6,0
Buenos Aires	4,0	1,5	25,8	19,6	19,7
Catamarca	7,8	14,0	69,0	36,9	32,7
Córdoba	5,2	4,7	24,0	14,2	13,8
Corrientes	6,2	1,9	54,2	9,1	9,0
Chaco	5,0	5,7	62,1	46,6	51,7
Chubut	3,9	32,3	28,6	80,4	76,3
Entre Ríos	4,2	4,2	33,1	23,9	20,3
Formosa	5,0	27,6	67,9	59,4	58,7
Jujuy	11,3	15,5	55,4	51,6	41,7
La Pampa	3,3	1,0	19,0	10,1	9,2
La Rioja	8,7	10,6	44,4	28,7	30,1
Mendoza	6,9	6,4	28,1	21,4	17,2
Misiones	3,9	19,4	66,2	47,9	49,7
Neuquén	4,9	4,9	25,5	17,3	16,5
Río Negro	4,5	5,8	33,2	21,6	21,3
Salta	10,5	17,0	55,4	49,5	42,6
San Juan	8,2	16,0	38,4	37,9	26,1
San Luis	10,1	4,2	38,8	16,7	18,4
Santa Cruz	6,2	0,4	24,5	10,3	12,9
Santa Fe	3,7	2,6	24,8	19,3	17,9
Santiago del Estero	4,3	25,0	62,7	52,2	54,1
Tierra del Fuego	3,9	0,4	30,0	11,0	17,0
Tucumán	7,6	7,8	48,4	45,4	35,6

Si bien el déficit cuantitativo de viviendas de 1991 se habría mantenido en valores similares al déficit cuantitativo de hogares según calidad de materiales en el año 2001, observamos una reducción porcentual entre el déficit cuantitativo de

viviendas cualificado por las características de las mismas en el año 1991 y el déficit cuantitativo de hogares cualificado por las características de las viviendas obtenido en el año 2001, así como también considerando el déficit cuantitativo de hogares en viviendas con privación patrimonial y convergente medido en el censo de ese mismo año.

Lo anterior equivale a decir que entre el censo de 1991 y el del 2001, si bien no se habría producido una reducción en el déficit cuantitativo de viviendas, habrían mejorado la disponibilidad de servicios y ciertas características ambientales del asentamiento humano de la vivienda.

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 7

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones y recomendaciones surgidas de las comparaciones de los valores presentados en los censos de 1991 y 2001.

La primera conclusión general a la que arribamos a partir del análisis de las tablas estadísticas que hemos incluido, es que la cantidad de viviendas existentes no son suficientes en todo el periodo para albergar a la totalidad de las familias que componen el universo poblacional de nuestro país. Asimismo, dicho déficit se incrementa substancialmente cuando analizamos si las viviendas cumplen con mínimos estándares de habitabilidad.

El déficit cuantitativo de viviendas en el año 1991 evoluciono del 4.8% del total de viviendas familiares al 4.9% de hogares según calidad de materiales de la vivienda y carencia de inodoro con descarga de agua o sin inodoro en el año 2001.

La información desagregada para cada uno de los aglomerados regionales (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Región Cuyo, Región Noroeste, Región Nordeste, Región Pampeana y Región Patagónica), arroja las diferencias y particularidades que son analizadas a continuación:

Regiones	déficit cuantitativo de viviendas directo año	déficit cuantitativo de viviendas cualificado por las características de las mismas	déficit cuantitativo de hogares en viviendas con privación patrimonial y convergente	déficit cuantitativo de hogares según calidad de materiales de la vivienda y carencia de inodoro con descarga de agua o sin inodoro	déficit cuantitativo de hogares cualificado por las características de viviendas
	1991	1991	2001	2001	2001
Total	-411.848	-2.508.237	-2.283.767	-491.974	-2.206.049
Ciudad de Buenos Aires	-45.134	-76.765	-31.842	-1.213	-61.294
Buenos Aires	-134.795	-876.024	-769.681	-60.053	-771.500
Región Cuyo	-43.883	-186.676	-180.766	-61.539	-148.947
Región Noroeste	-63.511	-460.437	-523.138	-174.278	-461.380

Región Nordeste	-38.400	-418.453	-319.802	-76.827	-324.600
Región Centro Pampeana	-69.021	-382.086	-302.215	-65457	-285.129
Región Patagónica	-17104	-107.796	-156.323	-52607	-153.199

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001

Regiones	déficit cuantitativo de viviendas directo año	total de viviendas año	% déficit cuantitativo de viviendas año
	1991	1991	1991
Total	-411848	8515441	-4,8
Ciudad de Buenos Aires	-45134	978330	-4,6
Buenos Aires	-134795	3400900	-4,0
Región Cuyo	-43.883	568.175	-7,7
Región Noroeste	-63.511	808.984	-7,9
Región Nordeste	-38400	805.984	-4,8
Región Centro Pampeana	-69021	1581996	-4,4
Región Patagónica	-17104	371.072	-3,9

Regiones	déficit cuantitativo de hogares según calidad de materiales de la vivienda y carencia de inodoro con descarga de agua o sin inodoro	total de hogares año	% déficit cuantitativo de hogares según calidad de materiales de la vivienda y carencia de inodoro con descarga de agua o sin inodoro
	2001	2001	2001
Total	-491974	10075814	-4,9
Ciudad de Buenos Aires	-1213	1024540	-0,1
Buenos Aires	-60053	3921455	-1,5
Región Cuyo	-61539	729354	-8,4
Región Noroeste	-174278	1064210	-16,4
Región Nordeste	-76827	1015858	-7,6
Región Centro Pampeana	-65457	1841218	-3,6
Región Patagónica	-52607	479179	-11,0

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

Como puede apreciarse en los cuadros anteriores, mientras el déficit cuantitativo de viviendas se redujo para la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, se incrementó en las demás regiones siendo el caso de la Región Noroeste, la más llamativa desde el punto de vista estadístico (el déficit

cuantitativo de viviendas para esta región evolucionó del 7,9% en el año 1991 considerada la totalidad de viviendas familiares, al 16,4% de hogares según calidad de materiales de la vivienda y carencia de inodoro con descarga de agua o sin inodoro en el año 2001).

Recordemos que hemos utilizado este indicador para el censo 2001 ya que las unidades de empadronamiento fueron los hogares (además de la población y las instituciones colectivas) y la reconstrucción de las viviendas (unidades de habitación) se realizó a través de medios informáticos, basándose en los datos de domicilio (recordemos que en el censo 1991 se utilizó como unidad de observación las viviendas, para luego discriminar los hogares al interior de las mismas).

Vale consignar que el 4.9% de los hogares puede representar una cantidad de viviendas porcentualmente mayor, en la medida que los núcleos familiares primarios y secundarios que comparten la vivienda se vean desagregados en el transcurso del tiempo. Si estos porcentajes los calculamos en relación al tamaño del universo para cada uno de los censos, el déficit cuantitativo aumentó de 411.848 viviendas en 1991 a 491.974 en el año 2001.

Con relación a la cuantificación del déficit considerando las variables cualitativas relacionadas con la calidad de los locales de habitación de las viviendas, vemos que el déficit se redujo porcentualmente desde el 29,5% en el año 1991 (medido en el censo 1991 como déficit cuantitativo directo de viviendas cualificado por las características de las mismas) al 22.7% o 21.9% en el año 2001 (dependiendo si se trata del déficit cuantitativo de hogares medido en viviendas con privación patrimonial y convergente o del déficit cuantitativo de hogares cualificado por las características de las viviendas, en el censo 2001). Como en el caso anterior, si estos porcentajes los calculamos en relación al tamaño del universo para cada uno de los censos, vemos que la cuantificación del déficit considerando las variables cualitativas relacionadas con la calidad de la vivienda, se redujo de 2.508.237 de viviendas en 1991 a 2.206.049 considerando el déficit cuantitativo de hogares medido en viviendas con privación patrimonial y

convergente o 2.283.767 en el año 2001 considerando el déficit cuantitativo de hogares cualificado por las características de las viviendas.

En este caso, la información desagregada para cada uno de los aglomerados regionales, arroja las diferencias y particularidades que son analizadas a continuación:

Regiones	déficit cuantitativo de viviendas cualificado por las características de las mismas del año	total de viviendas año	% déficit cuantitativo de viviendas cualificado por las características de las mismas
	1991	1991	1991
Total	-2508237	8515441	-29,5
Ciudad de Buenos Aires	-76765	978330	-7,8
Buenos Aires	-876024	3400900	-25,8
Región Cuyo	-186676	568175	-32,9
Región Noroeste	-460437	808984	-56,9
Región Nordeste	-418453	805984	-51,9
Región Centro Pampeana	-382086	1581996	-24,2
Región Patagónica	-107796	371072	-29,0

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991

Regiones	déficit cuantitativo de hogares en viviendas con privación patrimonial y convergente	total de hogares año	% déficit cuantitativo de hogares en viviendas con privación patrimonial y convergente
	2001	2001	2001
Total	-2283767	10075814	-22,7
Ciudad de Buenos Aires	-31842	1024540	-3,1
Buenos Aires	-769681	3921455	-19,6
Región Cuyo	-180766	729354	-24,8
Región Noroeste	-523138	1064210	-49,2
Región Nordeste	-319802	1015858	-31,5
Región Centro Pampeana	-302215	1841218	-16,4
Región Patagónica	-156323	479179	-32,6

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

Regiones	déficit cuantitativo de hogares cualificado por las características de las viviendas	total de hogares año	% déficit cuantitativo de hogares cualificado por las características de las viviendas
	2001	2001	2001
Total	-2206049	10075814	-21,9
Ciudad de Buenos Aires	-61294	1024540	-6,0
Buenos Aires	-771500	3921455	-19,7
Región Cuyo	-148947	729354	-20,4
Región Noroeste	-461380	1064210	-43,4
Región Nordeste	-324600	1015858	-32,0
Región Centro Pampeana	-285129	1841218	-15,5
Región Patagónica	-153199	479179	-32,0

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

De la cuantificación del déficit regional considerando las variables cualitativas relacionadas con la calidad de los locales de habitación de las viviendas, se permite apreciar una evolución similar a la observada con respecto al déficit cuantitativo de viviendas en el periodo 1991-2001. Mientras el déficit cuantitativo considerando las variables cualitativas relacionadas con la calidad de los locales de habitación de viviendas se redujo para la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, se incrementó en las demás regiones (siendo nuevamente el caso de la Región Noroeste, la más llamativa desde el punto de vista estadístico).

Si bien en Censo 1991 nos brinda un marco de certeza sobre el déficit de viviendas, debemos interpretar los valores del Censo 2001 como parámetros que resultan más indicados para introducir un mínimo rango de certidumbre con el que hemos determinado el déficit habitacional para ese año. Sin embargo, como el éxito o revés de los planes de vivienda depende del grado de satisfacción de las necesidades habitacionales ajustándose a las condiciones demográficas, el Censo de 2001 resulta ser una herramienta estadísticamente más útil que la de 1991 ya que ha tratado de mejor forma las variables que cualifican las condiciones de la vivienda.

Es evidente que si bien se ha logrado para el periodo 1991-2001 una disminución en los mencionados déficits de calidad de vivienda que albergan hogares –y que viven en condiciones que lesionan el normal desarrollo de su vida familiar-, desde el punto de vista estrictamente cuantitativo no se observa ninguna mejora sustancial (mas bien creemos que los valores porcentuales se han mantenido casi constantes).

En términos generales, subsiste un 22% de los hogares que presentan graves deficiencias habitacionales y que demandan avances en materia cualitativa. Superar ese déficit implica un lapso de tiempo relativamente largo si no se modifica la gama de soluciones vigentes y la disponibilidad de recursos para implementar una activa política de vivienda. Si a ello se agrega que es necesario avanzar en los estándares de calidad de tales soluciones, para que se adecuen mejor a las necesidades de los sectores a los cuales se desea favorecer -especialmente en aquellas destinadas a los más pobres-, se aprecia que será necesario un nuevo impulso a esta política para responder a estas exigencias.

De los resultados obtenidos se observa que la política de vivienda respondió a la necesidad de comenzar un proceso gradual de absorción del déficit, construyendo una cantidad de soluciones habitacionales para tal efecto, destinando una porción creciente para los sectores más pobres.

No obstante resulta necesario evaluar una política de vivienda con el fin de que las normas y los costos implícitos que ellas conllevan, permitan participar no solo en el mercado de la vivienda social (principal destinatario de soluciones habitacionales por parte del sector público), sino también en el de las viviendas populares que tengan algún grado importante de déficit en la calidad constructiva de las mismas. Las alternativas son en consecuencia delicadas, ya que ambos mercados de vivienda deberían mantenerse en equilibrio; si se enfatiza sólo en el mejoramiento de la calidad, se corre el riesgo de dificultar el acceso a soluciones de vivienda de los más pobres. Si por el contrario no se atiende el problema de la calidad constructiva de las viviendas populares, las soluciones no son

sustentables en el mediano plazo, y se revertirán los avances cuantitativos alcanzados en el mercado de la vivienda social.

Por otra parte, las modificaciones no son fáciles si se consideran los niveles de ingresos de los hogares más pobres, que entre los postulantes a programas de vivienda, no permiten tal mejoramiento de los estándares sobre la base de aumentar su aporte al financiamiento de la vivienda por la vía del ahorro y, menos aún, del endeudamiento. De lo contrario se arriesgaría a retroceder en otro de los logros importantes de la actual política, que ha conseguido aumentar la atención a estos sectores.

En consecuencia, además de aumentar la diversidad de soluciones para responder mejor a las necesidades y posibilidades de los sectores a los cuales se orientan, es importante considerar innovaciones tecnológicas en los sistemas productivos que permitan reducir costos y simultáneamente mejorar la calidad. Es el desafío que se enfrenta en esta etapa para continuar avanzando en la solución de los problemas habitacionales del país.

En resumen, el estudio del déficit habitacional, debe mirarse desde dos ópticas, la primera con relación a la satisfacción de una demanda generada por la falta de espacio habitacional como tal y la segunda enfocada a subsanar las deficiencias o carencias que afectan directamente la calidad de vida de las personas que conforman el hogar, calidad que de no ser atendida, afecta el normal desarrollo y crecimiento del individuo.

Por esta razón, a pesar de que la formulación de políticas de vivienda continua siendo difícil, resulta necesaria la consecución de indicadores complementarios relacionados con ciertos atributos de la vivienda, como lo son su localización, sus vías de acceso, su cumplimiento a las normas técnicas (resistencia), su edad y también a la capacidad de redes de servicios y a la disponibilidad de suelo urbano.

Aunando dichos indicadores, se podrá formular una política de vivienda balanceada encaminada al desarrollo de nuevas unidades de vivienda con sus

respectivos planes de dotación de servicios, de mejoramiento y de ampliación del stock actual.

Al hecho de plantear soluciones al déficit habitacional con proyectos de vivienda de Interés Social, se debe tener en cuenta un desarrollo integral donde se logre interrelacionar aspectos urbanos, ambientales, económicos, legales y culturales, es decir, lograr establecer zonas o lotes aptos para el desarrollo de estos proyectos y que a su vez se puedan satisfacer las necesidades básicas o de servicios.

Nuestra propuesta metodológica es avanzar, en el análisis y calificación de los indicadores actualmente utilizados, proponer nuevos indicadores de carácter general, evaluar calidad de vivienda como concepto más amplio del hábitat, (como ser el espacio público, transporte, empleo, comercio) en relación con la diversidad regional, todo lo cual deberá concluir en propuesta de ficha censal estrictamente para vivienda y calidad de vida.

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 8

7. TRATAMIENTO DE INDICADORES EN LA EPH CONTINUA Y EN EL CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2001.

Comparación de la calidad de la información brindada por la EPH y el censo del 2001

Con el propósito de avanzar en la propuesta de nuevos indicadores de carácter general que permitan dimensionar más ajustadamente la problemática de la vivienda desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, comenzaremos con el análisis y calificación comparativa de los indicadores actualmente utilizados en la EPH Continua del primer trimestre 2007 y en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Para el caso del Censo, recordamos que definimos “vivienda o local de habitación” (LH) desde una dimensión técnica como el recinto de alojamiento estructuralmente separado e independiente que; a) haya sido construido, edificado, transformado o dispuesto para ser habitado por personas, siempre que en el momento de levantarse el censo no se utilice totalmente para otros fines y b) aunque no hubiese estado originalmente destinado a habitación humana, se utilice con ese fin en el momento del censo. Las tablas que presentamos seguidamente, comparan precisamente los indicadores utilizados en ambos instrumentos de medición:

EPH CONTINUA	CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2001. INDICADORES CALMAT ²¹
1) Tipo de vivienda (por observación) 1. Casa 2. Departamento 3. Pieza de inquilinato 4. Pieza en hotel/pensión 5. Local no construido para habitación 6. Otros Especificar:	4 Este hogar vive en... 1. casa 2. rancho 3. casilla 4. departamento 5. pieza/s en inquilinato 6. pieza/s en hotel o pensión 7. local no construido para habitación

²¹ CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos (pisos. paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación.

CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de sus componentes (pisos. paredes. techos).

CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos sus componentes. o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso; o paredes de chapa de metal o fibrocemento.

CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos.

<p>CARACTERÍSTICAS HABITACIONALES DEL HOGAR</p> <p>Régimen de tenencia</p> <p>01 = Propietario de la vivienda y el terreno 02 = Propietario de la vivienda solamente 03 = Inquilino/arrendatario de la vivienda 04 = Ocupante por pago de impuestos/expensas 05 = Ocupante en relación de dependencia 06 = Ocupante gratuito (con permiso) 07 = Ocupante de hecho (sin permiso) 08 = Está en sucesión? 09 = Otra situación (especificar)</p>	<p>8. vivienda móvil 9. en la calle</p>
	<p>22 La vivienda que ocupa este hogar, ¿es...</p> <p>1. propia? 2. alquilada? 3. prestada? 4. cedida por trabajo? 5. Otra situación</p> <p>23 ¿El terreno es propio?</p> <p>1. Sí 2. No 3. Ignorado</p>
<p>2) Cuántos ambientes/ habitaciones tiene la vivienda en total? (sin contar baño/s, cocina, pasillo/s, lavadero, garage)</p> <p>CARACTERÍSTICAS HABITACIONALES DEL HOGAR</p> <p>Cuántos ambientes/ habitaciones tiene este hogar para su uso exclusivo?</p> <p>De esos, cuántos usan habitualmente para dormir?</p> <p>Utiliza alguno exclusivamente como lugar de Trabajo (para consultorio, estudio, taller, negocio, etc.)</p> <p>1 = Si 2 = No</p> <p>Si utiliza alguno exclusivamente como lugar de Trabajo ¿Cuántos? Tiene además... Cuarto de cocina</p> <p>1 = Si 2 = No</p> <p>Lavadero</p> <p>1 = Si 2 = No</p> <p>Garage</p> <p>1 = Si 2 = No</p>	<p>20 ¿Cuántas habitaciones o piezas para dormir tiene este hogar ?</p> <p>Cantidad de habitaciones o piezas que tiene para dormir</p> <p>Cantidad total de habitaciones o piezas (sin contar baño/s y cocina/s)</p> <p>21 ¿Y en total cuántas habitaciones o piezas tiene este hogar?</p>

<p>De esos ...(los si de preg.4) usan alguno para dormir</p> <p>1 = Si 2 = No</p> <p>Si Utiliza alguno para dormir ¿Cuántos?</p> <p>De esos ...(los si de preg.4) utiliza alguno de éstos exclusivamente como lugar de trabajo(consultorio, estudio, taller, negocio, etc.)</p> <p>1 = Si 2 = No</p> <p>Si utiliza alguno exclusivamente como lugar de Trabajo ¿Cuántos?</p>	
<p>3) Los pisos interiores son principalmente de....</p> <p>1. Mosaico/ baldosa/ madera/ cerámica/ alfombra 2. Cemento/ladrillo fijo 3. Ladrillo suelto/tierra 4. Otros Especificar:</p>	<p>5 ¿Cuál es el material predominante de los pisos?</p> <p>1. Cerámica, baldosa, mosaico, 2. mármol, madera o alfombrado 3. Cemento o ladrillo fijo 4. Tierra o ladrillo suelto 5. Otros</p>
<p>4) La cubierta exterior del techo es de....</p> <p>1. Membrana/cubierta asfáltica 2. Baldosa/losa sin cubierta 3. Pizarra/teja 4. Chapa de metal sin cubierta 5. Chapa de fibrocemento/plástico 6. Chapa de cartón 7. Caña/tabla/paja con barro/paja sola 9. N/S. Depto en propiedad horizontal</p>	<p>8 ¿Cuál es el material predominante de la cubierta exterior del techo?</p> <p>1. Cubierta asfáltica o membrana 2. Baldosa o losa (sin cubierta) 3. Pizarra o teja 4. Chapa de metal (sin cubierta) 5. Chapa de fibrocemento o plástico 6. Chapa de cartón 7. Caña, tabla o paja con barro, paja sola 8. Otros</p> <p>7 ¿Las paredes exteriores tienen revoque / revestimiento externo? (incluye ladrillo a la vista)</p> <p>1. Sí 2. No</p> <p>6 ¿Cuál es el material predominante de las paredes exteriores?</p> <p>1. Ladrillo, piedra, bloque u hormigón 2. Adobe 3. Madera 4. Chapa de metal o fibrocemento 5. Chorizo, cartón, palma, paja sola 6. material de desecho 7. Otros</p>
<p>5) El techo tiene cielorraso/revestimiento interior?</p> <p>1 = Si 2 = No</p>	<p>9 En el techo, ¿tiene cielorraso /revestimiento interior?</p> <p>1. Sí 2. No 3. Ignorado</p>
<p>6) Tiene agua.....</p> <p>1. Por cañería dentro de la vivienda 2. Fuera de la vivienda pero dentro del terreno 3. Fuera del terreno</p>	<p>10 ¿Tiene agua...</p> <p>1. por cañería dentro de la vivienda? 2. Fuera de la vivienda 3. pero dentro del terreno? 4. Fuera del terreno?</p>
<p>7) El agua es de.....</p> <p>1. Red pública (agua corriente)</p>	

<p>2. Perforación con bomba a motor 3. Perforación con bomba manual 4. Otra fuente Especificar:</p>	
<p>8) 11 ¿De dónde proviene el agua que usa para beber y cocinar?</p> <p>De red pública (agua corriente) De perforación con bomba a motor De perforación con bomba manual De pozo con bomba De pozo sin bomba De agua de lluvia De transporte por cisterna De río, canal, arroyo</p> <p>CARACTERÍSTICAS HABITACIONALES DEL HOGAR</p> <p>Combustible utilizado para cocinar</p> <p>01 = Gas de red 02 = Gas de tubo/garrafa 03 = Kerosene/ leña/ carbón 04 = Otro (especificar)</p>	<p>17 ¿Tiene un lugar para cocinar?</p> <p>1. Sí 2. No</p> <p>18 En ese lugar, ¿tiene instalación de agua?</p> <p>1. Sí 2. No</p> <p>19 ¿Qué combustible usa principalmente para cocinar?</p> <p>1. Gas de red 2. Gas en tubo 3. Gas en garrafa 4. Leña o carbón 5. Otro</p>
<p>9) ¿Tiene baño/letrina?</p> <p>1 = Si 2 = No</p>	<p>13 En el baño, ¿tiene inodoro?</p> <p>1. Sí 2. No</p> <p>12 ¿Tiene baño / letrina?</p> <p>1. Sí 2. No</p> <p>14 El inodoro, ¿tiene botón / cadena / mochila?</p> <p>1. Sí 2. No</p>
<p>10) El baño o letrina está....</p> <p>1. Dentro de la vivienda 2. Fuera de la vivienda pero dentro del terreno 3. Fuera del terreno</p> <p>CARACTERÍSTICAS HABITACIONALES DEL HOGAR</p> <p>Baño (tenencia y uso)</p> <p>01 = Uso exclusivo del hogar 02 = Compartido con otro/s hogar/es de la misma vivienda 03 = Compartido con otra/s vivienda/s 04 = No tiene baño</p>	<p>16 El baño / letrina, ¿es...</p> <p>1. usado sólo por este hogar? 2. Compartido con otros hogares?</p>
<p>11) El baño tiene....</p> <p>1. Inodoro con botón/ mochila/ cadena y arrastre de agua 2. Inodoro sin botón/cadena y con arrastre de agua (a balde) 3. Letrina (sin arrastre de agua)</p>	
<p>12) El desagüe del baño es....</p> <p>1. A red pública (cloaca) 2. A cámara séptica y pozo ciego 3. Sólo a pozo ciego 4. A hoyo/excavación en al tierra</p>	<p>15 El desagüe del inodoro ¿es...</p> <p>1. a red pública (cloaca)? 2. A cámara séptica y pozo ciego? 3. Sólo a pozo ciego? 4. Hoyo, excavación en la tierra, etc.?</p>
	<p>24 ¿Tiene... SI NO</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. heladera con freezer / freezer solo? 2. Heladera sin freezer? 3. Lavarropas automático? 4. Lavarropas común? 5. Videocasetera / reproductor? 6. Teléfono celular? 7. Teléfono fijo? 8. Televisión por cable? 9. Horno microondas? 10. Computadora con conexión a internet? 11. Computadora sola? 12. Instrucción: Anote por observación
--	---

Los indicadores utilizados comparativamente para dar respuesta al entorno de la vivienda como ser presencia de redes de servicios, disponibilidad de equipamiento comunitario básico, condiciones ambientales, disponibilidad de establecimientos considerados necesarios para la calidad humana (tales como escuelas accesibles y en condiciones edilicias optimas para el proceso de aprendizaje, establecimientos sanitarios en un radio determinado, espacios de recreación infantiles de libre acceso, equipamiento comercial, etc), se miden comparativamente con:

EPH CONTINUA	CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2001. INDICADORES CALMAT²²
---------------------	---

<p>13) La vivienda está ubicada cerca de basural/es(3 cuadras o menos)</p> <p>1 = Si 2 = No</p> <p>14) La vivienda está ubicada en zona inundable (en los últimos 12 meses)</p> <p>1 = Si 2 = No</p> <p>15) La vivienda está ubicada en villa de emergencia (por observación)</p> <p>1 = Si 2 = No</p> <p>16) La vivienda está ubicada en villa de emergencia (por observación)</p>	<p>Estructura Externa Del Segmento</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ubicación En Villa De Emergencia 2. Ubicación En Zona Inundable 3. Existencia Permanente De Basural A Menos De 300 Metros (3 Cuadras) 4. Existencia De Cloacas 5. Existencia De Agua Corriente 6. Existencia De Energía Eléctrica Por Red Domiciliaria 7. Existencia De Alumbrado Publico 8. Existencia De Gas De Red (Gas Natural) 9. Existencia De Al Menos Una Cuadra Pavimentada 10. Servicio Regular De Recolección De Residuos (Al Menos 2 Veces Por Semana) 11. Existencia De Transporte Publico A Menos De 300 Metros (3 Cuadras) 12. Existencia De Teléfono Publico A Menos De 300 Metros (3 Cuadras)
---	--

²² CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos (pisos. paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación.

CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de sus componentes (pisos. paredes. techos).

CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos sus componentes. o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso; o paredes de chapa de metal o fibrocemento.

CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos.

1 = Si 2 = No	
------------------	--

Como puede apreciarse de las tablas anteriormente presentadas, algunos indicadores utilizados en ambas herramientas de medición no son comparativos, lo cual no permite diseñar una metodología de evaluación continua de los factores físicos arquitectónicos y socio económicos en todas las dimensiones.

COMPONENTE 3 ACTIVIDAD 9

8 PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES QUE PERMITAN EVALUAR LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA

Introducción

Los objetivos específicos que perseguimos proponiendo nuevos indicadores para evaluar la calidad de vivienda como concepto más amplio del hábitat, son:

- 1- Identificar las principales variables que inciden en la calidad y habitabilidad de la vivienda.
- 2- Diseñar una encuesta que permita medir y calificar los indicadores de calidad y habitabilidad de la vivienda.
- 3- Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de la calidad y habitabilidad de la vivienda de acuerdo a los principales indicadores hallados.
- 4- Diseñar una metodología de evaluación de los factores físicos arquitectónicos y socio económicos.
- 5- Desarrollar una base de datos que se pueda usar durante el continuo proceso de retroalimentación y nos genere un registro histórico regional para soportar futuros programas de acompañamiento.

Evaluación de la calidad de la vivienda. Categoría de indicadores.

Las variables a utilizar en la evaluación de la calidad de la vivienda, se deben escoger de acuerdo con los criterios de confiabilidad, calidad y poder analítico, esto es, la capacidad para constituir índices según indicadores de variables.

Cuando se habla de confiabilidad y calidad de una variable, se hace referencia al análisis de la medición, sopesadas las herramientas utilizadas para su recolección y los valores presentados para algunos de los elementos conocidos.

Así, las variables se pueden dividir en tres tipos:

1. Variables Socio-Económicas: Estas variables a su vez se dividen en las sociales y en las económicas, y buscan identificar al hogar y medir las condiciones económicas de los residentes.

1.1 Sociales: Su objetivo fundamental es identificar los hogares y los integrantes de las familias e igualmente el uso de la vivienda.

1.2 Económicas: Estas variables medirán el entorno económico en el que se desarrolla la familia y en el que se desarrolló la compra del inmueble.

2. Conformación arquitectónica de la vivienda: Con estas variables clasificaremos las viviendas de acuerdo la conformación de espacios. Los indicadores de conformación arquitectónica de la vivienda miden la calidad en cuanto a distribución de los espacios, área, número de cuartos, baños e individualidad de los espacios, información esta recabada mediante relevamiento externo.

3. Las variables de entorno: Estas variables tienen como objetivo fundamental medir las condiciones generales de satisfacción respecto al entorno físico del hogar, lo cual se traduce en la percepción que tienen los habitantes sobre el sector donde viven. Los indicadores de variables de entorno miden la calidad de los recursos con que cuenta las urbanizaciones tales como: servicios educativos, vías de comunicación, medios de transportes, servicios de seguridad, riesgos de desastres naturales, servicios de salubridad e higiene (hospitales, cementerios), espacio para la recreación y el esparcimiento, sectores de comercio, etc.

Respecto de las variables socio económicas utilizadas en la EPH23 Continua del primer trimestre 2007 y en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, entendemos que excede el objetivo que nos

²³ Encuesta Permanente de Hogares

hemos propuesto en este estudio. Reformular estos indicadores implicaría un enfoque analítico específico que nos llevaría al análisis de la estructura social. Por lo tanto, haremos hincapié en el análisis de las principales variables que inciden en la calidad y habitabilidad de la vivienda, variables categorizadas según nuestra clasificación como “conformación arquitectónica de la vivienda” y “de su entorno”. Para ello agrupamos las variables en las siguientes subcategorías:

A Constitución de la vivienda: Estas variables discriminarán los materiales con los que está construida la unidad habitacional, el método constructivo y la calidad de los materiales. Los indicadores de constitución de la vivienda medirán la calidad en las terminaciones.

B Servicios sanitarios: Estas categorías de variables están orientadas a medir la calidad con que se presta el servicio en las instalaciones internas de la vivienda.

C Estabilidad de la edificación: Con estas variables se determina el desempeño físico de la vivienda y en el tiempo de vida útil de la misma. Los indicadores de estabilidad de la vivienda permiten medir la calidad estructural de la vivienda, teniendo en cuenta factores como fallas, agrietamientos y, en particular, el envejecimiento de la misma y la vida útil de los materiales empleados.

D Transformación de la vivienda: Estas variables pretenden medir el tipo de mejora o transformación que los usuarios realizaron en la vivienda con el objetivo de mejorar su calidad de vida y un aumento en las condiciones de confortabilidad. Con los indicadores de transformación de la vivienda se pretende medir la calidad y cantidad de las mejoras, teniendo en cuenta que estos no sean perjudiciales para la estabilidad estructural de la vivienda.

E Futuras mejoras: Estas variables determinarán cuáles son aquellas mejoras que harían los usuarios para aumentar la satisfacción respecto del uso de su vivienda.

Teniendo en cuenta las categorías de variables descritas anteriormente, la encuesta de vivienda debería partir del tratamiento de la información en función de dos métodos diversos de exploración de variables en campo.

El primer método refiere a la “aplicación del cuestionario” sobre la base de la entrevista estructurada con preguntas cerradas y abiertas. En el formulario de la encuesta se medirán las variables sociales, económicas, servicios públicos, estabilidad de la vivienda, transformación de la vivienda, y futuras mejoras.

El segundo método parte del “análisis externo” de la vivienda y es directamente realizado por los investigadores / encuestadores especialmente entrenados, consistente en la observación de campo de las variables externas de las viviendas y demás características del lugar o sitio de ubicación de las urbanizaciones.

Con el objetivo de diseñar una metodología de evaluación de los factores físicos arquitectónicos, se deberán calificar las variables de las encuestas según el plan de análisis y tratamiento de datos que se defina.

Las variables sociales y económicas no se califican, su objetivo fundamental es clasificar los encuestados en las urbanizaciones. Serán datos generales que los lectores podrán consultar directamente en la base de datos o las encuestas.

Cada uno de los indicadores físicos arquitectónicos o técnicos de la vivienda, podrán ser calificados con un porcentaje máximo de 100% y mínimo de 0%. Asimismo las variables que los componen serán calificadas con un factor multiplicativo que presenta el peso de la variable en el total del indicador con el propósito de generar un índice de calidad de la vivienda capaz de ser cruzado con las variables sociales y económicas del hogar.

Por lo tanto, cada variable debería tener varias posibilidades de calificación dependiendo de la calificación cualitativa que se de en las encuestas. En

definitiva, la suma de todas las variables para un indicador será valor total del indicador.

Indicadores de variables de calidad y habitabilidad de la vivienda.

Siguiendo las categorías de variables anteriormente analizadas y recurriendo a la construcción de indicadores que no afecten los criterios utilizados tanto en la EPH Continua como en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, podemos formular la siguiente matriz de variables e indicadores de variables de calidad y habitabilidad de la vivienda:

A. CONFORMACIÓN DE LAS VARIABLES ARQUITECTÓNICA DE LA VIVIENDA:

1. Constitución de la vivienda:

Pregunta Nº 1): Tipo de vivienda (por observación).

1. Casa.
2. Rancho.
3. Casilla.
4. Departamento.
5. Pieza de inquilinato.
6. Pieza en hotel/pensión.
7. Local no construido para habitación.
8. Otros Especificar.

Pregunta Nº 2): Régimen de tenencia.

1. Propietario de la vivienda y el terreno.
2. Propietario de la vivienda solamente.
3. Inquilino/arrendatario de la vivienda.
4. Ocupante por pago de impuestos/expensas.
5. Ocupante en relación de dependencia.
6. Ocupante gratuito (con permiso).
7. Ocupante de hecho (sin permiso).

Pregunta Nº 2.A): ¿Está en sucesión?.

1. Si.
2. No.
3. Otra situación (especificar).

Pregunta Nº 3): Cuántos ambientes/habitaciones tiene la vivienda en total para su uso exclusivo? (sin contar baño/s, cocina, pasillo/s, lavadero, garage).

Pregunta Nº 3.A): De esos, ¿cuántos usan habitualmente para dormir?

Pregunta Nº 3.B): Tiene además

A) Cuarto de cocina:

1. Si.
2. No.

B) Lavadero:

1. Si.
2. No.

C) Garaje:

1. Si.
2. No.

Pregunta Nº 3.C): De esos.... (los si de Pregunta Nº 3.B)

A) ¿Usan alguno para dormir?

1. Si.
2. No.

B) Si Utiliza alguno para dormir ¿Cuántos?.

C) Utiliza alguno exclusivamente como lugar de trabajo (consultorio, estudio, taller, negocio, etc.)

1. Si.
2. No.

B) Si Utiliza alguno como lugar de trabajo ¿Cuántos?.

Pregunta Nº 4): ¿Cuál es el material predominante de los pisos?

1. Cerámica, baldosa, mosaico.
2. Mármol, madera o alfombrado.
3. Cemento o ladrillo fijo.
4. Tierra o ladrillo suelto.
5. Otros. Especificar:

Pregunta Nº 5): ¿Cuál es el material predominante de la cubierta exterior del techo?

1. Cubierta asfáltica o membrana.
2. Baldosa o losa (sin cubierta).
3. Pizarra o teja.
4. Chapa de metal (sin cubierta).
5. Chapa de fibrocemento o plástico.
6. Chapa de cartón.
7. Caña, tabla o paja con barro, paja sola.
8. Otros. Especificar:

9. N/S. Departamento en propiedad horizontal.
<p>Pregunta Nº 6): ¿Cuál es el material predominante de las paredes exteriores?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ladrillo, piedra, bloque u hormigón. 2. Adobe. 3. Madera. 4. Chapa de metal o fibrocemento. 5. Chorizo, cartón, palma, paja sola. 6. Material de desecho. 7. Otros. Especificar: <p>Pregunta Nº 7): ¿Las paredes exteriores tienen revoque / revestimiento externo?. (incluye ladrillo a la vista).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sí. 2. No.
<p>Pregunta Nº 8): En el techo, ¿tiene cielorraso /revestimiento interior?.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sí. 2. No. 3. Ignorado.
<p>Pregunta Nº 9): ¿Tiene... SI - NO</p> <ol style="list-style-type: none"> A. Heladera con freezer / freezer solo. B. Heladera sin freezer. C. Lavarropas automático. D. Lavarropas común. E. Videocasetera / reproductor. F. Teléfono celular. G. Teléfono fijo. H. Televisión por cable. I. Horno microondas. J. Computadora con conexión a Internet. K. Computadora sola. L. Instrucción: Anote por observación.

2.- Servicios Sanitarios:

<p>Pregunta Nº 10): Tiene agua.....</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por cañería dentro de la vivienda. 2. Fuera de la vivienda pero dentro del terreno. 3. Fuera del terreno. <p>Pregunta Nº 10.A): ¿De dónde proviene el agua que usa para beber y</p>
--

cocinar?

1. De red pública (agua corriente).
2. De perforación con bomba a motor.
3. De perforación con bomba manual.
4. De pozo con bomba.
5. De pozo sin bomba.
6. De agua de lluvia.
7. De transporte por cisterna.
8. De río, canal, arroyo.

Pregunta Nº 11): Tiene lugar para cocinar....

1. Sí.
2. No.

Pregunta Nº 11.A): ¿Qué combustible usa principalmente para cocinar?

1. Gas de red.
2. Gas de tubo/garrafa.
3. Kerosene / leña/ carbón.
4. Otro. Especificar:

Pregunta Nº 12): ¿ Tiene baño/letrina?

1. Si.
2. No.

Pregunta Nº 12.A): El baño tiene....

1. Inodoro con botón/ mochila/ cadena y arrastre de agua.
2. Inodoro sin botón/cadena y con arrastre de agua (a balde).
3. Letrina (sin arrastre de agua).

Pregunta Nº 12.B): El baño o letrina está....

1. Dentro de la vivienda.
2. Fuera de la vivienda pero dentro del terreno.
3. Fuera del terreno.

Pregunta Nº 12.C): El baño / letrina, es...

1. ¿Usado sólo por este hogar?
2. ¿Compartido con otros hogares?

Pregunta Nº 12.D): El desagüe del baño es....

1. A red pública (cloaca).
2. A cámara séptica y pozo ciego.
3. Sólo a pozo ciego.
4. A hoyo/excavación en la tierra.

3.- Estabilidad de la edificación:

Pregunta Nº 13): En años. ¿Que antigüedad aproximada tiene la vivienda?.			
1. Menos de 5 años de antigüedad.			
2. Entre 5 y 10 años de antigüedad.			
3. Entre 10 y 25 años de antigüedad.			
4. Entre 25 y 50 años de antigüedad.			
5. Más de 50 años de antigüedad.			
Pregunta Nº 14) Superficie de la vivienda.			
1. Menos de 55,00 m ²			
2. Entre 55,00 m ² y 75,00 m ²			
3. Entre 75,00 m ² y 95,00 m ²			
4. Más de 95,00 m ²			
Pregunta Nº 15) Estado edificio			
1. Cubierta	Buena	Regular	Malo
2. Paramentos exteriores	Buena	Regular	Malo
3. Paramentos interiores	Buena	Regular	Malo
4. Solados	Buena	Regular	Malo
5. Carpinterías exteriores	Buena	Regular	Malo
6. Carpinterías interiores	Buena	Regular	Malo
7. Instalación eléctrica	Buena	Regular	Malo
8. Instalación sanitaria	Buena	Regular	Malo
9. Instalación de gas	Buena	Regular	Malo
10. Servicio de Internet	Buena	Regular	Malo
11. Servicio de TV o cable	Buena	Regular	Malo
(se puede emplear una calificación ordinal o intervalar según resulte de futuros consensos)			

4.- Transformación de la vivienda:

Pregunta Nº 16) Aumento de la superficie de la vivienda.			
1. Para habitar	Buena	Regular	Malo
2. Para trabajar	Buena	Regular	Malo
3. Para otros usos	Buena	Regular	Malo
(se puede emplear una calificación ordinal o intervalar según resulte de futuros consensos)			
Pregunta Nº 17) Modificación del destino de los locales.			
1. Para habitar	Buena	Regular	Malo
2. Para trabajar	Buena	Regular	Malo

3. Para otros usos	Buena	Regular	Malo
(se puede emplear una calificación ordinal o intervalar según resulte de futuros consensos)			

5. Futuras mejoras:

<p>Pregunta Nº 18) Capacidad de crecimiento con locales para la habitación.</p> <p>1. Si</p> <p>2. No</p> <p>Pregunta Nº 19) Capacidad de incorporación de locales que no sean para habitar.</p> <p>1. Si</p> <p>2. No</p>
--

B. CONFORMACION DE LAS VARIABLES DE ENTORNO:

1. Configuración Física del Entorno.

Estructura Externa Del Segmento	SI - NO
1. Ubicación en villa de emergencia.	
2. Ubicación en zona inundable.	
3. Existencia permanente de basural a menos de 300 metros (3 cuadras).	
4. Existencia de cloacas.	
5. Existencia de agua corriente.	
6. Existencia de energía eléctrica por red domiciliaria.	
7. Existencia de alumbrado público.	
8. Existencia de gas de red (gas natural).	
9. Existencia de al menos una cuadra pavimentada.	
10. Servicio regular de recolección de residuos (al menos 2 veces por semana).	
11. Existencia de transporte público a menos de 300 metros (3 cuadras).	
12. Existencia de teléfono público a menos de 300 metros (3 cuadras).	
13. Existencia de servicios educativos.	
14. Existencia de servicios de salud.	
15. Existencia de servicios de seguridad.	

2. Configuración Física del Entorno.

Estructura Externa Del Segmento	Buen a	Regul ar	Mal o

1. Estado de red de cloacas.			
2. Estado de red de agua corriente.			
3. Estado de red energía eléctrica por red domiciliaria.			
4. Estado de red alumbrado público.			
5. Estado de red de gas (gas natural).			
6. Estado de pavimentos y desagües pluviales.			
7. Estado de veredas.			
8. Calidad del servicio regular de recolección de residuos.			
9. Calidad servicio de transporte público a menos de 300 m.			
10. Calidad edilicia servicio público de comunicaciones menos de 300 m.			
11. Calidad edilicia de los servicios educativos.			
12. Calidad edilicia de los servicios de salud.			

Ponderación de variables para la construcción del índice de calidad de la vivienda y su entorno.

En todos los trabajos de campo realizados como parte de las acciones políticas destinadas a intervenir en la construcción de viviendas o mejoras de viviendas, cuyo principal objetivo es la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo, se operó con variables universales que abarcan la diversidad de la geografía argentina.

La construcción histórica de este universo mediante censos y encuestas muestra hoy profundas debilidades al momento de focalizar las acciones de las políticas públicas en materia de vivienda.

La principal verificación se expresa en la presentación de indicadores homogéneos que corresponden a zonas de nuestro país, con climas, geografías y con configuraciones físicas de pobreza urbana y territorial que resultan opuestas.

Estas expresiones de realidades regionales no se plasman de manera separada, por lo tanto la inversión en materia de política habitacional no se focaliza, sino que pierde capacidad de impacto.

Esta pérdida de impacto lleva a ponderaciones donde la inversión resulta ajustada en algunos casos e insuficiente en otros. Nunca resulta holgada.

Por todo lo desarrollado hasta ahora se pueden expresar las siguientes conclusiones:

- Resulta imposible la construcción de series continuas de indicadores entre los censos de los años 1980, 1991, y 2001.
- No se reservó en ninguno de los períodos elementos que permitan expresar la diversidad regional, con sus diferentes configuraciones físico-territoriales y climatológicas.
- Las encuestas de carácter sincrónico y diacrónico, tuvieron como eje los componentes socioeconómicos. Obviamente su función no era la de relevar otros componentes.

Estos elementos de información pública resultan insuficientes e inconsistentes para la verificación de la reducción de la pobreza habitacional, en función de la inversión realizada por el recurso FONAVI en el período objeto del estudio.

Para la realización de la ponderación de las variables que resultan necesarias relevar, se propone un modelo de fichas censales o de relevamiento, como la que antecede.

Cabe destacar que los censos, encuestas y mediciones que se realizan habitualmente, dan elementos ciertos y precisos, para el abordaje de políticas públicas en otros ámbitos, pero resulta imperioso comenzar con la tarea de plantear una forma superadora de relevar la política de vivienda.

Resultar menester construir la ponderación de la primera propuesta de indicadores por región.

Para esta tarea resulta imperioso el trabajo conjunto de todas las jurisdicciones del país agrupadas por región. Esto daría uno de los primeros

basamentos para diagnósticos certeros e inversiones precisas en materia de vivienda y espacio público.

El proceso de consenso antes citado no anula la obtención de indicadores globales a nivel país, sino que lo subordina al resultado que otorgan el conjunto de las regiones.

Será en ese momento cuando con precisión podamos establecer el impacto de la inversión pública en materia de vivienda.

FRANCISCO ENRIQUE GIGLIOTTI
COORDINADOR

LIC MANUEL WEICH
DIRECTORA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA (a/c)
