

Metodología de evaluación de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional

*Daniela Mariana Gargantini**

Resumen

A nivel habitacional, son variados los estudios que ponen de manifiesto que en Argentina existe un desfase entre las reales necesidades habitacionales de la población y la naturaleza de las políticas y programas implementados para satisfacerlas. Así, la demanda habitacional no ha encontrado modos de abordaje que permitan dar respuestas satisfactorias a este déficit. Esta situación, junto a la mayor autonomía y funciones descentralizadas que han ido recayendo en los gobiernos locales, hacen que el aporte de instrumentos metodológicos y herramientas de gestión integral que permitan identificar y caracterizar la demanda habitacional local, elaborar y gestionar proyectos, articular acciones con otros actores sociales e involucrar participativamente a los destinatarios finales de las diversas iniciativas, resulte fundamental.

El presente estudio —cuyo marco de investigación es el Programa de apoyo a la Gestión Local del Hábitat de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, AVE, CEVE y CONICET— parte de considerar que el diagnóstico, como primera instancia evaluativa en la formulación de políticas públicas, resulta clave para un estado que busca satisfacer necesidades de una sociedad, dado que el mismo permite identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos para convertirlos en alternativas de acción posibles.

* Doctora en Arquitectura. Magíster en Hábitat y Vivienda. Diplomada en Dirección y Gestión de gobiernos locales. Investigadora CONICET en CEVE.

Código de referato: SP.193.XXXV/15

Contar con un sistema de registro de la demanda adecuado es, entonces, el primer paso para el diseño de una política habitacional pertinente y adecuada.

Palabras claves: metodología de evaluación – diagnóstico habitacional – demanda – políticas habitacionales

Abstract

In the housing area, varied studies show that in Argentina exists a gap between actual housing needs of the population and the nature of policies and programs implemented to satisfy them. Thus, the demand for housing has not found ways to approach that allow them to give satisfactory answers to this deficit. This situation and increasing autonomy and decentralized functions delegated over local governments make necessary the support of methodological approaches and comprehensive management tools to identify and characterize the local housing demand, to develop and manage projects, to coordinate actions with other social actors and to involve the final recipients of the various initiatives in a participative way.

This study, whose research framework is the Program of support to Local Habitat Management in the Agency for Municipal Affairs of the Ministry of Interior and Transport of the República Argentina, considers that the diagnosis, as the first evaluation step in the design of a public policy, is key for a state that seeks to satisfy society needs, because the diagnosis can identify unmet needs and unsolved problems to revert them into possible action alternatives. Having an adequate system of registration of housing demand is the first step in designing a relevant and appropriate housing policy.

The assessment methodology of this article allows monitoring the main characteristics of local registration systems of housing demand as primary and foundational phase of any public policy.

It aims to propose operational and management guidelines that permit a local transformative social-housing policy, in order to contribute to improve the capacity of municipalities in the housing problems that must be addressed.

Key words: assessment methodology – housing diagnosis – housing demand – housing policies

Rol y exigencias de la evaluación en materia habitacional

LOS nuevos contextos macroeconómicos, políticos y sociales en que se sitúan las políticas sociales en las últimas décadas, entre ellas las de vivienda, han favorecido la incorporación del análisis, control y evaluación como prácticas más habituales y deseables en su formulación y ejecución.

Esta mayor exigencia por comprobar resultados está íntimamente relacionada con tres grandes áreas (PNUD, 2009 y 2012; Mac Donald, 2001). En primer lugar, se destaca la responsabilidad social que cada vez más se exige a los organismos públicos encargados de llevar a cabo intervenciones sociales, cuyos beneficiarios tienen derecho a recibir bienes o servicios de calidad aceptable y en niveles de costos razonables. Así, quien propone o ejecuta un programa, debe poder comprobar explícitamente la efectividad del mismo si se quiere contar con apoyo y credibilidad para futuras financiaciones, especialmente si éstas provienen de fondos internacionales. Esta preocupación por rendir cuentas a la sociedad, y sobre todo al propio destinatario de la acción, ha ido creciendo no sólo en el ámbito privado sino también en los ámbitos públicos. Bajo estas exigencias se ha asignado a la evaluación de programas el rol de captar, por vía de un análisis sistemático y objetivo, los resultados de los programas que se implementan, así como el grado en que estos realmente satisfacen las necesidades de los destinatarios.

Por otro lado, las instancias que apoyan financiera o técnicamente a los gobiernos para la ejecución de programas sociales, condicionan sus aportes a una comprobación de desempeño eficiente de los organismos ejecutores. De este modo, estos organismos no están excluidos de las responsabilidades técnicas y políticas de una administración y desempeño eficaz y eficiente¹, junto a manejos transparentes en el uso de los recursos.

Los gobiernos —siempre renuentes a evaluar y dar a conocer los resultados de sus acciones— se encuentran actualmente presionados por las exigencias de los organismos financiadores y la propia ciudadanía, para generar buena información sobre la marcha de los proyectos y su entorno de desarrollo; exigencia que intenta contribuir a una buena gestión y favorecer una mayor transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Otra importante razón por la cual la evaluación ha sido incorporada como etapa indispensable en la ejecución de programas sociales resulta la búsqueda del perfeccionamiento de los procesos de toma de decisiones en clave de aprendizaje y de mejoramiento de la calidad en el desarrollo de intervenciones futuras.

¹ Por efectividad o eficacia se comprende “la medida en la que se alcanzó un objetivo o la probabilidad de que se logre”. Por eficiencia se entiende a “la medida en la que se lograron los resultados con los recursos menos costosos posibles; también denominada rentabilidad en función de los costos. Una medida sobre cómo se traducen económicamente los recursos/aportes (fondos, experiencia, tiempo, etc.) en resultados” (PNUD, 2012: 16 y 28).

Los procesos sociales, entre ellos específicamente los vinculados al hábitat bajo el recorte que esta publicación presenta, son de naturaleza lenta. Pero aun a pesar de ello resulta necesario obtener retroalimentación para reade-cuarlos, mejorando los niveles de eficacia y eficiencia, adaptándolos a las necesidades siempre cambiantes y no homogéneas de los destinatarios.

El reconocimiento de la naturaleza política de la evaluación permite rever-tir la incompatibilidad entre la temporalidad de las decisiones político-ad-ministrativas (que generalmente requieren rapidez) y la lentitud de los pro-cesos de evaluación (todavía circunscriptos a instancias teóricas de investigación), rescatándose la importancia de considerarla tanto una herra-mienta de aprendizaje como una medida de desempeño.

Sin embargo, los parámetros de eficacia y eficiencia utilizados en décadas pasadas han ido variando. Desde la esfera del estado se han superado, al menos desde los enfoques conceptuales, las prácticas asistencialistas que dieron origen a las relaciones clientelares, donde el objetivo más importan-te era la publicidad del acto de otorgar. De una noción de éxito circunscripta a la producción de parámetros cuantitativos y niveles de costos o están-dares de calidad material, se ha transitado hacia exigencias más complejas de promoción de procesos socio-habitacionales y urbanos cualitativamente satisfactorios, donde junto a la mejora en las condiciones de vivienda se pueda dar cuenta de la mejora en las condiciones de habitabilidad (Pedrotti, 2014; Amérigo, 1995; Amérigo y Aragonés, 1988; Aragonés y Corra-liza, 1992; Bonaiuto, 2004; Campos y Yávar, 2004; De la Puente, Muñoz y Torres, 1990; Figue Pinto, 2005; Montero y Lena, 1994) y de integración social y urbana de los habitantes (Sabatini, 2003; Arriagada y Rodríguez, 2003; Sabatini y Cáceres, 2005, Rodríguez Vignoli, 2001 y 2007). La eva-luación se nos presenta así como una oportunidad de descubrir si las cosas han mejorado o no, y los nuevos enfoques ² permiten poner en cuestión que

² A lo largo del tiempo se han ido configurando ciertas formas de evaluación habitacional que han operado como una suerte de modelos. Es posible clasificarlos en: tradicional, alternativo y apropiable (PICHARDO MUÑOZ, 1993). El *modelo tradicional* (años 50 y 60) se caracteriza por el predominio de la lógica económica en la evaluación, la búsqueda de máxima rentabilidad y productividad de las políticas y una medición cuantitativa de los resultados. El *modelo alternativo* (década del 70) se centra en la captación de los significados, la valoración de las percepciones y los aprendizajes de los sujetos protagonistas bajo los diseños metodológicos de autoevaluación y evaluación participativa. El modelo de *evaluación apropiable* (propuesto en la década del 80 por investigadores como Cuenya, Pichardo Muñoz, Robirosa, Enet) apuesta a la integralidad desde una concepción de la evaluación por acumulación en conjunto de proyectos y prácticas. Los criterios de evaluación son parámetros consensuados entre todos los actores mediante la integración metodológica que se considere más adecuada para la situación particular,

la definición de “mejoramiento” difiere dependiendo del punto de vista de que se trate. Por lo cual la participación de los diferentes actores involucrados en las acciones evaluadas, con sus respectivas lógicas, pareciera ser la manera más adecuada para evitar arbitrariedades y juicios parciales que continúen favoreciendo a intereses mezquinos, en vez de contribuir concretamente a mejorar la calidad de vida de los sujetos de las acciones emprendidas.

Bajo estas nuevas concepciones, se tienen en cuenta enfoques más integrales y participativos donde no sólo cuenta la información cuantitativa sino también la cualitativa, a partir de la relación de estos datos con la diversidad de situaciones, actores involucrados, potencialidades y desafíos que en cada contexto específico influyen en el éxito o el fracaso de los programas socio-habitacionales o urbanos implementados. Así se propone la superación de “rígideces mentales que impiden romper con los abordajes tradicionales, superando la asociación cuasi mecánica de la evaluación como control (...) y la imposibilidad de concebirla como un ejercicio de reflexividad y aprendizaje” (Rodríguez *et al.*, 2011: 25). Se abandona la idea de la evaluación como actividad técnica neutral y se enfatiza la relación de los sistemas de evaluación con los procesos de formación de políticas.

En materia habitacional, las metodologías incorporan dimensiones y subdimensiones de contextualidad, orientación hacia problemas, calidad técnica, integralidad, eficiencia desde la aplicación de múltiples recursos combinados, integración urbana y social y de reconocimiento de los sujetos (Rodríguez *et al.*, 2011).

Todos estos factores unidos al avance en la concepción de vivienda como hábitat ³ y al desarrollo de la misma disciplina de evaluación, han llevado a

dando énfasis a las mediciones y objetivos de transformación que los proyectos impulsan (RODRÍGUEZ *et al.*, 2011).

³ La concepción de hábitat por sobre la noción de vivienda implica la adopción de una noción más integral del problema, dado que el mismo se reconoce como un proceso complejo, donde se interrelacionan aspectos espaciales, económicos, sociales, político-institucionales y culturales (ALCALÁ, 1995). Bajo esta perspectiva la vivienda se entiende como “una configuración de servicios (los servicios habitacionales) que deben favorecer la satisfacción de las necesidades humanas primordiales (específicamente la de protección) desde abordajes integrales e interactorales” (BARRETO y ALCALÁ, 1997: 310).

Vinculado a este enfoque “la gestión local del hábitat, es entendida como el conjunto de procesos dirigidos a articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permiten producir, hacer funcionar y mantener el hábitat en el ámbito local. La misma debe caracterizarse por: formar parte de estrategias públicas de desarrollo local sustentable; ser de carácter parti-

un perfeccionamiento de las técnicas evaluativas con las cuales hoy se cuenta. Pese a ello y a pesar de su necesidad, en el país la evaluación en materia habitacional no constituye una práctica habitual.

A su vez, en el terreno de las teorías y metodologías siguen existiendo puntos de polémica acerca de qué es lo más importante a evaluar, cómo hacerlo, desde qué marco interpretativo, por lo que se adoptan diversos enfoques según sea el evaluador o la agencia financiadora responsable.

Todos estos elementos mencionados, junto a la necesidad de mejorar la capacidad para actuar eficazmente frente a la problemática socio-habitacional que se padece, constituyen el motor necesario de la aparición de nuevas metodologías e instrumentos de evaluación coherentes con el cambio de concepción en términos habitacionales, de eficacia y eficiencia arriba mencionados.

El diagnóstico como fase evaluativa inicial y fundante de las políticas públicas

En el ámbito del diseño de políticas públicas, el diagnóstico —comprendido como la identificación y caracterización inicial y adecuada de la naturaleza y la dinámica de los problemas— resulta la primera instancia evaluativa. La misma consta de una mirada inicial de la situación a la que se requiere hacer frente, en vistas a transformar las necesidades que se detecten en soluciones que impliquen la satisfacción de las mismas.

Sin la identificación y determinación acertada de la o las situaciones problemáticas a atender, las políticas que se decidan y gestionen pueden no permitir avanzar hacia la resolución de las mismas. A menudo la incorrecta caracterización de los problemas lleva a formular políticas públicas ineficaces, que se muestran incapaces de dar una solución estructural a los mismos, porque se comete el error de proponer la solución adecuada al problema equivocado (Dunn, 1994). De allí la necesidad de precisar la naturaleza y las características de los problemas de política.

“El tránsito de la situación problemática del problema se denomina en el campo del análisis de políticas públicas proceso de estructuración del

cipativa y democrática con el fin de recomponer una distribución más igualitaria del hábitat (en términos de bienes y servicios) de tal forma que frente a la monolítica y persistente acción en vivienda oficial (costosa y llave en mano), no sólo construya nuevos barrios sino que implemente desde la combinación de diferentes opciones operativas un amplio abanico de posibilidades” (FERRERO *et al.*, 2009: 23).

problema, y es la instancia por la cual se decodifica la situación problemática y se la reconfigura como un problema de política (Dunn, 1994) (...) o problema sustantivo (cuya definición) se encuentra asociada al paradigma conceptual desde el que es realizado el análisis” (Lucca y Tecco, 2011: 107-109).

La motivación de la investigación que sustenta esta publicación, responde al planteo conceptual y operativo de que el primer paso para la definición de una correcta y pertinente política, resulta la identificación clara y precisa del problema que se debe resolver. La definición de la demanda constituye así la primera etapa en el diseño de una política, por lo cual su correcta identificación y caracterización resulta un paso clave en la implementación de mejores y más eficaces acciones habitacionales.

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

En términos conceptuales se entiende por registro de demanda a aquellos procedimientos que permiten registrar y sistematizar situaciones no deseables, necesidades no satisfechas u oportunidades por aprovechar de una población con respecto a una temática específica (en este caso particular el hábitat), que pueden ser abordadas y resueltas mediante la acción pública. Estos registros constituyen las bases para poder caracterizar y conocer las situaciones problemáticas a resolver, a fin de formular alternativas de acción posibles.

Siguiendo el proceso de políticas públicas adaptado de Jones (1984) y de Meny y Thoenig (1992), el diagnóstico incluye tanto la identificación del problema como la formulación de una solución, de allí que estudiar los sistemas de registro de demanda —particularmente los referidos al ámbito habitacional como recorte especializado— resulta estratégico, dada su estrecha vinculación —a nivel de pertinencia— con las líneas de acción que se ejecuten.

Su importancia se evidencia en la consideración de que

“la imprevisión (no se diagnostica) como la ceguera (se diagnostica sin estudios) son fallas de esta fase inicial del diseño de políticas públicas que impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano (...) Así muchas políticas fracasan porque no se sabe cuáles son las necesidades a satisfacer o los problemas a resolver. Se debate sobre alternativas de solución o de satis-

facción (o se gestionan, recepcionan y aceptan fondos de programas de niveles superiores) sin saber respecto a qué problema o necesidad” (Graglia, 2004: 74)

A nivel municipal, el interés de este tipo de estudios se ubica en el requerimiento de replantear el rol de los municipios en la definición y ajuste de políticas, superando la mera función de ser simples canales de operaciona- lización efectiva de programas “enlatados”. Históricamente enfocados a simples tareas administrativas y con escasa capacidad de obtención y mane- jo de recursos propios con su consecuente pérdida de autonomía, los mun- icipios suelen aplicar programas de niveles superiores, adaptando sus in- intervenciones a dichas posibilidades antes que gestionando y articulando en el territorio programas y proyectos conforme a las necesidades reales. Esto repercute en el impacto y eficacia de las mismas políticas, dado que se per- petúan problemas porque no se dispone de programas o proyectos que se adapten o respondan a ellos.

Dicho desfasaje, según la hipótesis inicial que esta investigación sostiene, se ve aún más acentuado debido a la falta de sistemas de registro de la de- manda abarcativos, integrales y dinámicos a nivel local. De allí la impor- tancia de contar con metodologías que permitan evaluar los sistemas muni- cipales de registro de necesidades (demanda), a fin de brindar pautas para que a partir de su optimización se mejore la adecuación de las líneas políti- cas que en términos habitacionales puedan proponerse a nivel local.

A partir de la constatación de que las deficiencias en materia habitacional y urbana son de incumbencia eminentemente local, la metodología de eva- luación desarrollada y descripta en este trabajo busca reforzar el rol de los municipios en la atención de las problemáticas habitacionales que históri- camente persisten, y favorecer el diseño, gestión e implementación de polí- ticas habitacionales que lejos de reproducir líneas de acción históricas, sa- tisfagan las reales necesidades existentes a nivel local.

La demanda habitacional no satisfecha

A nivel habitacional son variados los estudios que ponen de manifiesto que en Argentina existe un desfasaje entre las reales necesidades habitacionales de la población y la naturaleza de las políticas y programas implementados para satisfacerlas (Habitar Argentina, Gargantini, 2005 y 2010; Rodríguez et al, 2011; Fernández Wagner, 2014).

“Si consideramos la situación habitacional a nivel nacional, de los 12.171.675 hogares registrados en el último Censo (INDEC, 2010), el

28,4 % de los hogares argentinos padecen situaciones deficitarias. Recurriendo a fuentes comparativas y considerando los datos disponibles del Censo 2001-2010, en todo el país se observa un leve incremento del porcentaje de hogares en situación deficitaria (aproximadamente 2,3 % más que en 2001).

De dicho déficit, sólo el 10,7 % corresponde al déficit cuantitativo, esto es hogares que resolverían su situación con una vivienda nueva por precariedad (3,7 %) o por hacinamiento de hogar (7 %). Los restantes hogares (17,7 %) requieren refacciones, completamientos o ampliaciones (INDEC, 2010).

Esto estaría indicando que la situación habitacional argentina se caracteriza por un abultado déficit que se mantiene porcentualmente a lo largo de las décadas (26,1 % para el 2001 y 28,4 % para el 2010), el cual se encuentra vinculado al mejoramiento habitacional más que a la necesidad de construcción de viviendas nuevas” (Gargantini, 2013: 29).

Se suman a esta situación los hogares que presentan inseguridad en la tenencia de la vivienda que habitan ⁴; la creciente relación ingreso-costo de construcción que provoca que el acceso a la vivienda se encuentre hoy altamente condicionada por la capacidad de ahorro y pago de los hogares ⁵; las repetitivas modalidades de construcción masiva, por empresa, bajo licitación y llave en mano que impiden capitalizar los recursos y capacidades de la población demandante; el incremento del valor de suelo urbano ⁶; y la carencia de asistencia técnica a los esfuerzos personales por parte del estado, que junto a otras situaciones particulares complejizan la problemática a atender.

⁴ Según datos del Censo 2010 (INDEC, 2010) el 13,42 % de los hogares presentan situaciones ilegales en la tenencia de la vivienda que habitan.

⁵ A modo de ejemplo de esta situación, al 2010 “la relación ingreso de hogar/ costo del metro cuadrado de construcción en Córdoba capital era de 1,91 m². Al 2011 dicha relación era de 1,86 m², lo que pone de manifiesto una disminución anual constante de la capacidad económica de un hogar medio para construir. Según registros efectuados, esta tendencia se manifiesta hasta el 2012, volviendo a recuperar la relación alcanzada en el 2010 durante el año 2013” (GARGANTINI *et al.*, 2014:62).

⁶ Una comparación en el relevamiento de precios de Córdoba capital, realizada por el periódico local *La Voz del Interior* entre el mes de febrero del 2013 y noviembre de 2007, indica que el valor de los terrenos dentro del anillo de la Circunvalación subió, en promedio, alrededor del 50 %, o sea, 10 % por año. Aun así, hay zonas donde el alza fue superior al 70 % y, en algunos casos puntuales, del 100 % (DÁVILA, 2013).

Otros estudios indican que el precio promedio del suelo se quintuplicó desde 2003 en la mayoría de las ciudades del país (BAER, 2011).

En términos cuantitativos, si bien el censo de 2010 (INDEC) arrojó que la construcción de nuevas viviendas (14,9 %) superó el crecimiento de la población (10,6 %), sobre un total de 13,8 millones de viviendas, 2,5 millones (18 %) están deshabitadas. Estos datos estarían indicando que se construye pero no necesariamente para atender al déficit, sino como fondo de inversión y protección de ahorros particulares.

Sin embargo, a nivel de políticas implementadas, si bien se han introducido nuevas líneas vinculadas al mejoramiento barrial y habitacional en la última década, la mayoría de los fondos y programas que se ejecutan siguen apuntando a la construcción de viviendas nuevas, desconociendo el variado abanico de necesidades que desde una comprensión integral de la problemática habitacional se reconocen.

En este sentido, si bien la evolución de la relación viviendas con respecto a otras soluciones habitacionales brindadas mejoró en el período 2002-2010 por sobre el período 1992-2001, la misma continúa siendo desventajosa a favor de la construcción tradicional de viviendas ⁷. Cualitativamente, el análisis de las políticas efectuadas pone de manifiesto la fuerte preeminencia que la construcción de viviendas llave en mano posee sobre las iniciativas de mejoramiento (completamiento o ampliación), aún cuando el déficit cualitativo representa las mayores proporciones estadísticas (Habitar Argentina).

Otras de las deficiencias en cuanto a los tipos de diagnósticos a partir de los cuales se diseñan las políticas habitacionales en el país, resultan las bases de datos exclusivas sobre las que se sustentan (censos nacionales y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) como encuesta-muestra que actualiza periódicamente un número mínimo de variables de vivienda) y

⁷ Según la Comisión Nacional de Viviendas y otras fuentes específicas (Comisión Nacional de Viviendas, hasta 2008 y Auditorías, Dirección de Control de Gestión del FONAVI-SSDUyV 2009-2011), las viviendas ejecutadas en el período 1992-2001 ascendieron a 40.114 viviendas y las otras soluciones habitacionales fueron sólo 5.600. Para el período 2002-2010 las viviendas construidas fueron 35.967 mientras que aumentaron las otras soluciones a 16.359. Si bien esta relación mejoró la cantidad de otras soluciones, lo hizo sólo en términos de proporcionales, dado que los mayores porcentajes del presupuesto (91 % del presupuesto asignado a vivienda al 2013) continuaron siendo destinadas a la producción tradicional de viviendas, aún contradiciendo los datos censales relacionados a la demanda vigente (Fuente: Planes de Vivienda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda-Presupuesto 2012 y 2013 en: *Habitar Argentina*).

los límites que presentan en relación a su periodicidad y a sus bases conceptuales.⁸

Los sistemas de registro de la demanda habitacional y su evaluación

En términos conceptuales se entiende por registro de demanda a aquellos procedimientos que permiten relevar y sistematizar las necesidades no satisfechas de una población con respecto a una temática específica. Estos registros constituyen las bases para poder caracterizar y conocer las situaciones problemáticas a resolver, a fin de formular alternativas de acción posibles. Su papel es hacer evidente los rasgos de una situación particular, de tal forma que permitan cuantificar y cualificar una situación determinada.

La identificación y caracterización de las diferencias de los datos que se relevan señalan, a quienes tomen decisiones, hacia dónde deberían apuntar sus políticas para lograr sus objetivos en términos de garantizar el acceso a un hábitat digno a la población. Estos sistemas, circunscriptos generalmente al ámbito provincial y local, aportan conocimiento para el desarrollo de las acciones que se implementen por medio de su contribución a los momentos del diagnóstico, del monitoreo o seguimiento y de la evaluación de las políticas, lo que permitirá su revisión en caso necesario.

La evaluación de los sistemas de registro de demanda habitacional se suma a la amplia tarea de ofrecer herramientas para la gestión habitacional a nivel local. La utilidad de este tipo de metodologías resulta de la evidente necesidad de que toda decisión pública pueda sustentarse en informaciones rigurosas, así como en la urgencia de avanzar hacia procesos habitacionales integrales y asociativos superadores a los que actualmente se desarrollan. Estas herramientas permiten tener una idea de la envergadura de los problemas y facilitan, también, percibir en qué medida una política aplicada produce o puede producir los efectos deseados.

⁸ Los censos nacionales se realizan cada 10 años y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) como encuesta muestral periódica actualiza sólo un número mínimo de variables relacionadas a la vivienda. Junto a ello, las nociones de “hogar” y “habitación” no permiten visibilizar la magnitud y especificidades de la problemática, y si bien se han incorporado algunos conceptos relacionados a la calidad habitacional y a la disponibilidad de los servicios, se omiten todavía factores de entorno claves para la problemática como el riesgo ambiental, entre otros (RODRÍGUEZ *et al.*, 2011).

Marco de inserción del desarrollo de la metodología de evaluación propuesta

El desarrollo de la presente metodología se inserta en el marco de la Encuesta Nacional sobre los Sistemas de Registro de la Demanda Habitacional⁹, realizada durante el año 2014 bajo convenio de cooperación académica entre el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), unidad ejecutora de CONICET especializada en hábitat, y la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

Desde el Área de Gestión Integral del hábitat del CEVE, la investigación responde al objetivo de proponer pautas operativas y de gestión que viabilicen una política socio-habitacional local transformadora, a fin de contribuir en el mejoramiento de la capacidad de los municipios frente a las problemáticas habitacionales que deben solucionar.

Desde la SAM, este estudio se inserta bajo el Programa de apoyo a la Gestión Local del Hábitat. El mismo surge ante la verificación de que la demanda a la problemática de la vivienda no ha encontrado modos de abordaje desde los gobiernos locales que les permita dar respuestas satisfactorias a este déficit. Por otra parte, la mayor autonomía y funciones descentralizadas que han ido recayendo en los gobiernos locales ponen en agenda nuevas responsabilidades a asumir, entre otras cosas, como gestores y facilitadores de políticas de hábitat, por lo que el aporte de instrumentos metodológicos y herramientas de gestión integral que les permita identificar y caracterizar la demanda habitacional local, elaborar y gestionar proyectos, articular acciones con otros actores sociales e involucrar participativamente a los destinatarios finales de las diversas iniciativas, resulta fundamental.

Precisiones de la metodología de evaluación de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional

La metodología de evaluación desarrollada se estructura en torno a un instrumento base de relevamiento de las características de los sistemas de registro de la demanda habitacional.

⁹ La Encuesta Nacional sobre los Sistemas de Registro de la Demanda Habitacional (ENSRDH) es un relevamiento dirigido a un grupo de municipios del país de diferentes clases y regiones, que tuvo como principal propósito dar cuenta de las principales características de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional como fase primaria y fundante de toda política (GRAGLIA, 2004), y la identificación de posibles relaciones entre estas características y el tipo de políticas habitacionales propias desarrolladas a nivel local.

La metodología se basa en un sistema de indicadores ¹⁰ que se explicitan en el Cuadro 1, sustentados en el marco teórico y metodológico propuesto por el Índice de Gestión Local del Hábitat (Gargantini, 2013) y los antecedentes de CEVE en estrategias de identificación y estratificación de la demanda habitacional en municipios (Ferrero *et al.*, 2009 y Basso, 2010).

Así, el abordaje del problema sustantivo que respalda este estudio (la persistencia de situaciones habitacionales deficitarias) se encuentra asociada al paradigma conceptual del hábitat arriba explicitado, a partir del cual se realiza el análisis de la situación problemática y las metodologías e instrumentos que se propongan para solucionarla (en este caso enfocados a los estudios diagnósticos).

Cuadro 1: Indicadores para la evaluación de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional

A-Caracterización inicial del municipio
<i>A-1-Caracterización nominal y geográfica del municipio</i>
<i>A-2-Caracterización del área y referente informante</i>
B-Sistemas de registro de demanda habitacional
<i>B-1-Existencia y ubicación organizacional del sistema de registro local de demanda habitacional</i>
<i>B-2-Caracterización del tipo de instrumentos empleados para el registro</i>
<i>B-3-Tipo de información solicitada en el sistema de registro local de demanda habitacional</i>
<i>B-4-Tipo y momento de presentación de evidencias o documentación que respalde lo declarado</i>
<i>B-5-Consideración de cambios demográficos recientes</i>
<i>B-6-Tipo de soporte sobre el que se realiza el registro</i>
<i>B-7-Nivel de actualización y sistematización del registro</i>
<i>B-8-Pasos necesarios para que la demanda se considere efectivizada</i>

¹⁰ Cuando se hace referencia a un sistema de indicadores, dichos conceptos remiten “al de agregación o ensamble de objetos unidos por alguna forma metódica de interacción o interdependencia, sobre la base de la interconexión. Un sistema es, entonces, un conjunto de elementos que interactúan entre sí en forma metódica, y alude a una forma de vinculación entre elementos (indicadores) y a un contenido íntimamente relacionado (información estadística). La vinculación entre las partes está dada por la búsqueda de un mismo objetivo. (SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES, 2000).

<i>B-9-Vinculación con otros registros de demanda habitacional</i>
<i>B-10-Nivel de incidencia de los criterios de registro en la selección de beneficiarios de proyectos o programas habitacionales</i>
C-Programas o proyectos habitacionales propios
<i>C-1-Desarrollo de proyectos habitacionales propios</i>
<i>C-2-Necesidades habitacionales atendidas por dichos proyectos</i>

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

Como se mencionó en un principio, el fin de esta metodología es brindar una herramienta para dar cuenta de las principales características de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional, como primera instancia evaluativa en la formulación de toda política habitacional. La selección, descripción y justificación del indicador es para evaluar los sistemas de registros locales de vivienda, y se estructura a partir de tres niveles de análisis:

- caracterización inicial del municipio;
- sistemas de registro de demanda habitacional a analizar;
- y análisis de programas o proyectos habitacionales desarrollados por el municipio o gobierno local.

El instrumento base (Cuadro 2) contiene una serie de preguntas a partir de las cuales se operacionalizan los indicadores explicitados. El mismo es utilizado bajo formato de encuesta digital en línea dirigida a agentes de áreas municipales/comunales encargadas de la atención de las cuestiones habitacionales a nivel local del país.

Cuadro 2: Instrumento base de la Encuesta Nacional sobre los Sistemas de Registro de la Demanda Habitacional

Indicadores por niveles	Ptos
A-Caracterización inicial del municipio	
A-1-Municipio/Comuna:	0
A-1-Provincia:	0
A-2-Nombre del área informante:	0
A-2-Dependencia:	0
A-2-Datos de contacto (teléfono y correo electrónico)	0

B-Sistema de registro de demanda habitacional				
B-1-¿Cuenta con un sistema propio para registrar la demanda habitacional de su localidad? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta y complete en el caso de que la opción sea abierta)	Sí		1	
	No		0	
	B-1-a-Si su respuesta ha sido "Sí": ¿cuáles son las "ventanillas" desde donde se recepta la demanda?	Sectores o áreas eminentemente técnico-construccionistas		0
		Sectores o áreas sociales		1
	B-1-b-Si su respuesta ha sido "No": ¿de qué modo recoge información sobre las demandas habitacionales?			0
B-2-¿Qué tipo de formularios utilizan para registrar? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta)	Propios		1	
	De programas nacionales		0	
	De programas provinciales		0.5	
B-3-¿Qué información recoge ese sistema? (marque con una cruz al lado de los ítems que se solicitan al que se acerca a formular una demanda habitacional)	Nombre del jefe de hogar		0	
	Cantidad de los miembros del hogar		0	
	Edad de los miembros del hogar		0	
	Sexo de los miembros del hogar		0	
	Nivel de estudios del jefe de hogar		1	
	Antigüedad de residencia en la localidad		0	
	Existencia de vivienda previa		1	
	Situación de tenencia de dicha vivienda		1	
	Condiciones habitacionales	Superficie de lo construido		1
Calidad de los materiales			1	

		Hacinamiento	1
		Habitabilidad (iluminación, ventilación, dimensiones mínimas, etc.)	1
		Infraestructura (agua potable, luz, cloacas, etc.)	1
		Disponibilidad de terreno	1
		Ubicación del terreno	1
		Situación de tenencia del terreno	1
		Disponibilidad de infraestructura del terreno	1
		Ingresos formales mensuales del hogar	1
		Ingresos informales mensuales del hogar	1
		Asignación de otros planes sociales	1
		Demanda habitacional específica desagregada (vivienda nueva, ampliación, completamiento, etc.)	1
		Capacidades de los miembros del hogar vinculadas a la construcción	1
		Otra información ¿Cuál?	1
B-4-¿Se solicita documentación que avale lo declarado? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta)	Sí, al registrar la demanda		1
	Sí, pero en una segunda instancia		0.5
	No		0
B-5-¿Se consideran demandas de hogares unipersonales? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta)	Sí		1
	No		0
B-6-¿Sobre qué soporte se realiza? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta)	Papel		0
	Digital		1

B-7-¿El registro se encuentra sistematizado, clasificado y/o procesado? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta)	Sí	1
	No	0
	B-7-a-Si su respuesta ha sido "Sí": ¿Qué dependencias o áreas de gobierno son las encargadas de sistematizar o procesar dicha demanda?	0
B-7-¿Se actualiza? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta)	Sí	1
	No	0
B-7-¿Con qué frecuencia se actualiza? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta y complete en el caso de la opción Otro período)	En forma permanente	1
	Mensual	0.5
	Anual	0.5
	Otro período (especifique el período)	0.25
B-8-¿Es necesario algún otro paso además del registro para que la demanda se considere como efectivizada (Ej: visita, entrevista, informe social, etc.)? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta)	Sí	1
	No	0
	B-8-a-Si su respuesta ha sido Sí: especifique ¿qué pasos son necesarios?	0
B-9-¿Su registro está vinculado con los registros de demanda habitacional de su provincia? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta)	Sí	1
	No	0
B-10-¿Qué criterios poseen mayor incidencia a la hora de seleccionar beneficiarios de proyectos o programas habitacionales? (complete como opción abierta)	Cantidad de los miembros del hogar	0
	Antigüedad de residencia en la localidad	0
	Existencia de vivienda previa	1
	Situación de tenencia de dicha vivienda	1
	Condiciones habitacionales (superficie, materialidad, etc.)	1
	Disponibilidad de terreno	1
	Ubicación del terreno	1
	Situación de tenencia del terreno	1

	Disponibilidad de infraestructura del terreno		1
	Ingresos formales mensuales del hogar		0
	Ingresos informales mensuales del hogar		1
	Asignación de otros planes sociales		1
	Demanda habitacional específica desagregada (vivienda nueva, ampliación, completamiento, etc.)		1
	Capacidades de los miembros del hogar vinculadas a la construcción		1
	Otros ¿Cuáles?		1
C-Proyectos habitacionales propios			
C-1-¿Su municipio/comuna ha desarrollado en los últimos 2 períodos electorales (8 años) proyectos habitacionales propios independientes de los programas provinciales o nacionales? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta y complete en el caso de que la opción sea abierta)	Sí		1
	No		0
C-2-¿Qué necesidades habitacionales han procurado atender dichos proyectos habitacionales propios? (marque con una cruz al lado de la respuesta correcta y complete en el caso de la opción Otras)	Acceso a la tierra		3
	Acceso a la infraestructura (agua, luz, gas, pavimento, veredas, cordón cuneta, etc.)		1
	Acceso a equipamiento comunitario (plazas, plazoletas, salón de Usos Múltiples, sala de Primeros Auxilios, guardería, playones deportivos, etc.)		1

	Mejoramiento y/o ampliación de viviendas		
	Vivienda nueva		
	Acceso al crédito para vivienda		
	Regularización dominial		
	Otras ¿Cuáles?		

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

Descripción analítica y operacionalización de cada indicador por nivel de estructuración del sistema

A. Caracterización nominal y geográfica del municipio

Cada municipio requiere realizar inicialmente y de acuerdo al período temporal considerado, una caracterización inicial, conformada por datos e información disponible a partir de fuentes oficiales. Los ítems seleccionados para definir la caracterización inicial del municipio son los siguientes:

- *A-1- Caracterización nominal y geográfica del municipio:* esto es nombre y provincia de pertenencia. Su inclusión permite establecer con claridad los atributos que lo identifican e individualizan al municipio según su clase (pequeño, mediano o intermedio) (INDEC, 2010 y García Melchionna, 2000) y la región geográfica de pertenencia —variables que resultan condicionantes dadas las capacidades institucionales disponibles, las escalas de las problemáticas socio-territoriales existentes y los diferentes marcos político-organizacionales de las provincias de pertenencia—.
- *A-2- Caracterización del área y referente informante:* dicha caracterización supone el registro del nombre del área informante, de su ubicación y dependencia a áreas de mayor jerarquía dentro del organigrama municipal y de los datos de contacto para futuras consultas o especificaciones que se registren.

B. Sistemas de registro de demanda habitacional a analizar

Estos indicadores permiten dar cuenta del proceso general y operativo de registro de la demanda a nivel local. Su inclusión y consideración responde a que cuanto más abarcativo, integral y dinámico sea dicho registro, mejor

será la caracterización de la demanda habitacional local. La combinación de estos indicadores compone el Índice de calidad de sistemas locales de registros de demandas habitacionales.

Entre los indicadores propuestos en este sentido se encuentran:

- *B-1-Existencia y ubicación organizacional del sistema de registro local de demanda habitacional:* una vez caracterizado el municipio, el sistema procede a indagar sobre la existencia de un sistema de registro de la demanda habitacional propio a nivel local.

Se parte de considerar que el contar con registros propios resulta un indicador de calidad en cuanto permite afinar la caracterización de la demanda local y delinear en función de ello políticas habitacionales más pertinentes.

Para los municipios que cuentan con sistemas de registros de la demanda habitacional propios, el sistema indaga en qué área municipal recae la responsabilidad de receptor dicha demanda. Si bien parece un dato menor, la ubicación organizacional permite deducir la concepción habitacional a la que se adhiere. Si bien no puede arribarse a generalizaciones, un registro asentado en sectores eminentemente técnico-constructivos se encuentra generalmente asociado a una concepción tradicional de vivienda. La apertura hacia inserciones organizacionales en áreas sociales, estaría hablando de municipios con una visión más amplia e integradora a la hora de plantear soluciones a la temática habitacional.

Para los municipios que no cuentan con sistema de registro propio, se indaga sobre el modo de registro que utilizan, a fin de rescatar el procedimiento a partir del cual iniciar un proceso de institucionalización de la toma de registros locales.

- *B-2-Characterización del tipo de instrumentos empleados para el registro:* otro ítem relevado tiene que ver con el origen de los instrumentos/formularios empleados para el registro. Esto implica relevar si dichos formularios, aun en sistemas de registro propios, son locales o bien pertenecen a ámbitos nacionales o provinciales. Si bien el uso de instrumentos comunes puede colaborar en mejorar la articulación inter-gubernamental, el contar con instrumentos propios permite afinar el registro, evitando los rastreos generales y descontextualizados.
- *B-3-Tipo de información que se solicita:* otro dato importante a fin de evaluar la pertinencia de los sistemas de registros resulta el tipo de información solicitada. Cuanto más detallada y completa o inte-

gral sea la misma, mejor será la caracterización de la demanda, y por ende el municipio podrá contar con una más adecuada estratificación de las necesidades a la luz de la cual delinear diferentes tipos de acciones habitacionales. Al respecto, se entiende por información completa o integral a aquella que no sólo se limita a relevar datos demográficos o de vivienda en términos constructivos y deficitarios, sino que permite avanzar hacia el relevamiento de factores sociales, económicos, culturales y político-institucionales, así como evidenciar las capacidades existentes o latentes entre los demandantes. Dado que:

“los problemas no deben ser conceptualizados ni formulados como la ausencia de una solución o la falta de un determinado bien o servicio, ya que una definición de este tipo induciría a elaborar respuestas que inevitablemente se orientarían a proveer lo que falta, cuando en definitiva la falta que se pretende satisfacer no es otra cosa que la manifestación (el efecto) de causas más profundas que constituyen la verdadera naturaleza del problema, y que quedarían eclipsadas (o ignoradas) a través de esta equivocada definición del problema” (Lucca y Tecco, 2011: 107)

Caso contrario, cuanto más genéricos sean los datos solicitados en el registro de la demanda, más generales serán las acciones implementadas. Consecuentemente las mismas no serán adecuadas para satisfacer las reales necesidades existentes, dificultando así la superación de las situaciones deficitarias.

Específicamente en cuanto a las condiciones habitacionales preexistentes de los hogares demandantes, los municipios que solicitan explicitaciones más detalladas referidas a las condiciones habitacionales de la unidad en la que habitan los demandantes, permite contar con parámetros objetivos para evaluar el estado crítico (o no) de dicho hogar en materia habitacional.

- *B-4-Tipo y momento de presentación de evidencias o documentación que respalde lo declarado:* un dato importante en todo registro es la confiabilidad de los datos que cada demandante declare. A fin de evitar declaraciones falsas suele pedirse al declarante algún tipo de documentación o evidencia que avale lo declarado. Por tal motivo la encuesta permite relevar si este tipo de evidencias o documentaciones son requeridas a la hora de inscribir una demanda habitacional al municipio, así como el momento en las cuales se las solicita (al registrar la demanda o en una segunda instancia). Este tipo de

procedimiento garantiza la veracidad de los datos, evitando fraudes en los registros.

En cuanto al momento, cuanto antes se soliciten las evidencias más alta es la confiabilidad de los registros que se posean, dado que disminuyen los pedidos infundados amparados en una cultura clientelista y asistencial largamente estimulada.

- *B-5-Consideración de cambios demográficos recientes*: una característica particular de las políticas habitacionales desarrolladas en el país es que la asignación de unidades estuvo dirigida prioritaria y casi únicamente hacia hogares de tipo nuclear ¹¹. Sin embargo, los cambios demográficos detectados en los censos poblacionales permiten inferir un incremento de los hogares unipersonales en los últimos períodos intercensales, tanto por opciones personales como por envejecimiento de la población con su consecuente viudez. Por su parte, se evidencian variaciones en relación al modelo tradicional de familia, verificadas en la composición y el aumento de hogares con jefas mujer, siendo mayor esta situación en los hogares incompletos (INDEC, 2010).

A fin de detectar si estos cambios demográficos van siendo considerados en los sistemas de registro, la encuesta pregunta si las demandas de hogares unipersonales eran consideradas.

- *B-6-Tipo de soporte sobre el que se realiza el registro*: en todo instrumento de registro resulta clave poder contar con los datos recabados de una manera dinámica, ágil y flexible. El tipo de soporte sobre el cual se realiza el registro (papel o digital en este caso) puede facilitar estos atributos (dinamismo, agilidad, flexibilidad en las múltiples combinaciones y cruces posibles) o bien obstaculizarlos. Inclusive la actualización de los datos puede verse favorecida por el tipo de soporte empleado, o bien puede ser causa de la caducidad del mismo luego de transcurrido cierto tiempo o haberse detectado cambios sustanciales en la información disponible.
- *B-7-Nivel de actualización y sistematización del registro*: en términos evaluativos también se indaga sobre el nivel de actualización (en términos de frecuencia permanente, mensual, anual o de otro tipo) y de sistematización de los registros, dado que ambas condiciones son imprescindibles para que los datos recabados puedan transformarse en información útil a la hora de elaborar diagnósticos que reflejen la

¹¹ Formados por un núcleo conyugal primario (INDEC, 2010).

situación habitacional local en un tiempo determinado, conforme recortes particulares que se decidan.

- *B-8-Pasos necesarios para que la demanda se considere efectivizada*: este indicador permite rastrear el proceso previsto desde que la familia hace expresa su necesidad particular o se inscriben en el registro habilitado y se hace efectiva la demanda. Este indicador está relacionado con el B-4 (tipo y momento de presentación de evidencias o documentación que respalde lo declarado) dado que el proceso de efectivización puede requerir documentación especial, visitas, entrevistas, declaraciones o certificaciones adicionales, o puede limitarse a una simple inscripción en los registros permanentes¹² o en los listados de convocatorias públicas. Sin caer en demoras burocráticas, el que se cuente con un proceso que permita dar mayor certeza a las demandas registradas y evite sub o sobre declaraciones mejora la confiabilidad de los sistemas de registro.
- *B-9-Vinculación con otros registros de demanda habitacional*: desde modelos de gestión integrales y asociativos de las políticas habitacionales “la solución de los problemas habitacionales resultan lo suficientemente imperantes y urgentes en nuestros contextos para movilizar a todos los sectores sociales, y constituyen un punto de concurrencia para la participación de los actores interesados, como espacio de concertación y negociación equitativa” (...) “Lograrlo requiere de un largo trabajo de base, de promoción, consenso, madurez institucional y organización social que lleve a cuestionar la simple lógica de eficiencia por sí misma” (Gargantini, 2013: 47).

En este sentido la vinculación de los registros de demanda habitacional local con los de otros niveles, particularmente los propios de la provincia de pertenencia, resulta un indicador que evidencia el nivel de articulación inter-gubernamental o entre diferentes niveles de gobierno a la hora de delinear acciones políticas. Esta articulación “revela la capacidad del municipio para generar espacios de trabajo interdisciplinario e inter-áreas (...) desde la complementación de recursos” (Gargantini, 2013: 47). Por su parte, su desarticulación podría facilitar superposición de tareas, duplicación de esfuerzos y recursos asignados, repetición de registros y finalmente asignaciones poco equitativas.

¹² En la mayoría de las provincias argentinas los registros habitacionales se conocen como Registro Único y Permanente (RUYP).

- *B-10-Nivel de incidencia de los criterios de registro en la selección de beneficiarios de proyectos o programas habitacionales*: todo sistema de registro de demanda resulta de utilidad siempre que colabore y oriente la especificación de criterios a la hora de seleccionar beneficiarios para proyectos o programas habitacionales, o bien el diseño de proyectos o programas acordes a ellos.

Un abordaje integral supone la “asunción de una perspectiva totalizadora y holística del conjunto de dimensiones implicadas en los problemas habitacionales y conlleva (...) un abordaje complejo y abarcativo de una multiplicidad de líneas de acción o estrategias complementarias” (Rodríguez et al, 2011: 32). De este modo, las respuestas habitacionales deberían integrar una multiplicidad de criterios que trasciendan la mera consideración de los ingresos y capacidad de recupero de los hogares demandantes. Dado que esta orientación reduccionista —fuertemente arraigada en nuestros medios— presenta como debilidad el “entender la asignación de las políticas habitacionales en terminos de gasto (erogación que se agota en sí misma) y no de inversión social que desencadena cambios y transformaciones sinérgicas con múltiples impactos: psicosocial; en el empleo, ingreso y economía familiar; en la integración social y urbana, entre otros” (Rodríguez *et al.*: 2011, 23).

C. Programas o proyectos habitacionales propios

Bajo la denominación de políticas, programas o proyectos de hábitat propios, este estudio comprende aquellas líneas de acción en materia habitacional desarrolladas por los municipios independientemente de los programas provinciales o nacionales que hayan podido ejecutarse en el ámbito local.

La inquietud que sustenta la inclusión de este nivel de análisis en la encuesta diseñada es el poder establecer posteriormente relaciones entre la calidad de los sistemas de registros de demandas a nivel local (Nivel B) y el grado de pertinencia de las políticas habitacionales municipales (Nivel C). Dado que, como ya se ha explicitado, cuanto más abarcativos, integrales y dinámicos sean los sistemas de registro de la demanda habitacional, es esperable una mejor adecuación de las líneas políticas que en términos habitacionales se propongan a nivel local.

La combinación de los indicadores de este nivel compone el Índice de diversificación de políticas habitacionales.

Entre los indicadores propuestos para indagar este nivel se encuentran:

- *C-1-Desarrollo de proyectos habitacionales propios*: históricamente enfocados a tareas administrativas y con escasa capacidad de obtención y manejo de recursos propios, los municipios suelen aplicar programas de niveles superiores, adaptando sus intervenciones a dichas posibilidades antes que gestionando y articulando en el territorio programas y proyectos propios conforme a las necesidades reales. Esto repercute en el impacto y eficacia de las mismas políticas, dado que se perpetúan problemas porque no se dispone de líneas políticas que se adapten o respondan a ellos.

Con las definiciones conceptuales explicitadas, el indicador sólo recoge la existencia y desarrollo de proyectos propios en materia habitacional, como factor indicativo de la superación inicial de esta tendencia. Este proceso de superación se encuentra hoy vinculado a la transformación no sólo en la forma de pensar, sino de gobernar y gestionar el territorio y el hábitat, como respuesta a los retos del nuevo contexto socio-político. Así, los desafíos que se les plantean a nivel general a los gobiernos locales, radican en la transformación de sí mismos en sujetos de su propio desarrollo (municipio “promotor” con capacidad de auto-organización), avanzando en materia socio-habitacional hacia una concepción de la vivienda más allá de su mera condición de objeto construido, en articulación con otros actores sociales.

“Esta pauta supone considerar al gobierno local y a la misma sociedad civil no ya como receptores y beneficiarios de las políticas socio-habitacionales diseñadas desde instancias de nivel superior, sino como agentes capaces de cogestionar dichas políticas, a partir de la complementación de recursos tanto estatales, como del mercado y de la propia sociedad civil. Adherir a esta postura no implica excluir las respuestas de las instancias de gobierno superiores, favoreciendo una fragmentación territorial e institucional contraproducente, sino afirmar que el espacio local posee márgenes de autonomía que pueden (y deben) aprovecharse, a fin de lograr la adecuación de las iniciativas (aun las “enlatadas” o externas) a las particularidades regionales y locales en base a un proyecto de ciudad claro y común. Esto contribuye a la eficacia y asertividad en las respuestas, así como a articular espirales virtuosas de autoafirmación de capacidades locales. A su vez, constituye el principal indicador que garantiza un avance progresivo y constante hacia modos superadores a los netamente tradicionales” (Gargantini, 2013: 130).

- *C-2-Necesidades habitacionales atendidas por dichos proyectos:* desde una visión sistémica e integral de las problemáticas socio-habitacionales, “la consideración de la vivienda se entiende como un punto de partida propicio para activar procesos de promoción y desarrollo local, educativos, culturales, de generación de empleo y de modernización institucional, que deben traducirse en la propuesta de objetivos, metas y proyectos complementarios al habitacional (Gargantini, 2013).

Actualmente en el país se desarrolla una política que predominantemente construye casas en vinculación —en ocasiones— con políticas de empleo, pero que no ha sido capaz de abordar complementariamente una política urbana y territorial integrada que permita resolver las problemáticas sociales, habitacionales y urbanas que supone habitar la ciudad y el territorio. Esto implica que los enfoques evaluativos se centren convencional y preponderantemente en aspectos constructivos, tecnológicos y económico-financieros, subestimando otros procesos urbanos y sociales de contexto. Ante ello un programa o proyecto que se oriente hacia una gestión integral y multiactoral superadora debería evitar acciones reduccionistas, incluyendo objetivos y metas que trasciendan la vivienda como objeto físico-constructivo, a fin de posibilitar en toda acción habitacional (o al menos no inhibir) el desarrollo de las capacidades humanas. La consideración de otras necesidades habitacionales más allá de factores meramente demográficos o económicos, resultan así indicadores de un avance en términos de pertinencia de las acciones políticas que se emprendan a nivel local.

Método de evaluación

El método de evaluación propuesto consiste en la generación de un número índice a partir del análisis de los datos recabados sólo en el nivel B, denominado Índice de calidad de sistemas locales de registros de demandas habitacionales. Tal como se ha explicitado, los valores relevados en el nivel C sirven para la definición de un segundo índice (Índice de diversificación de políticas habitacionales), sólo utilizable posteriormente para establecer relaciones entre la calidad de los sistemas de registros de demandas a nivel local (Nivel B) y el grado de pertinencia de las políticas habitacionales municipales (Nivel C), estudio que excede el motivo de este trabajo.

El índice de calidad del sistema local de registro de la demanda habitacional de cada municipio se alcanza asignando valores entre 0 y 1 a cada indi-

cador definido en el nivel B. La suma de los valores establecidos oscilará entre 0 y 40, constituyéndose en el número índice de calidad para el municipio en cuestión. De esta manera, los municipios que más se acerquen al mayor valor serán los que cuenten con mejores y más abarcativos sistemas de registro de la demanda habitacional.

La metodología de evaluación permite así constatar los aspectos de los sistemas locales de registro que necesitan ser fortalecidos, a fin de lograr que los mismos permitan una correcta identificación y caracterización de la demanda habitacional existente.

Conclusiones

Este trabajo perseguía describir y explicitar los fundamentos de la metodología que permite evaluar las principales características de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional como fase primaria y fundante de toda política pública.

Se buscaba con ello proponer pautas operativas y de gestión que viabilicen una política socio-habitacional local transformadora, a fin de contribuir al mejoramiento de la capacidad de los municipios frente a las problemáticas habitacionales que deben atender.

Ahora bien, toda estrategia de modificación de los criterios y modos de actuación de un determinado actor social frente a una determinada problemática, presenta diferentes fisonomías según el paradigma conceptual así como el lugar o base operativa desde donde se proponga realizar el cambio.

De esta manera, y concibiendo que el problema habitacional es de incumbencia local, y al gobierno local como actor protagónico en su resolución, el estimular el paso de un modelo de gestión tradicional como el predominante hacia modelos de gestión integrales y superadores en términos socio-habitacionales, supone impulsar no sólo una actividad técnica sino un proceso político. Bajo este encuadre, la evaluación —y el diagnóstico como primera instancia evaluativa en la formulación de políticas públicas— también debe comprenderse como un proceso político que vincula “la reflexión y la acción dando lugar a un proceso permanente de conocimiento, revisión, retroalimentación y recuperación de enseñanzas empíricas” (...) “para orientar políticas, proyectos y prácticas cualificadoras en el sentido transformativo” (Rodríguez *et al.*, 2011: 7-14).

Desde el marco conceptual y metodológico propuesto, se ha desarrollado el sistema de indicadores explicitado como instrumento que integra el abani-

co de herramientas que componen el Programa de apoyo a la Gestión Local del Hábitat de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. El mismo resulta un instrumento útil y adecuado para la gestión socio-habitacional ya que permite —con alto nivel de adecuación y certeza, y desde la recuperación de parámetros establecidos por las agendas mundiales y nacionales vinculadas al hábitat más recientes— establecer la calidad de los sistemas locales de registro de la demanda habitacional como insumo para la diversificación y adecuación en términos de pertinencia de las políticas que se desarrollen a nivel local.

A través de dicha metodología, “la gestión del hábitat hace explícita referencia a la consideración de la vivienda como proceso social y a lo local, es decir, al territorio y al contexto (físico, social e institucional) donde se consume el hecho, como factores claves. Por otra parte, considera de lleno la permanente dicotomía entre política y técnica en la gestión pública. Se superan así enfoques meramente físicos y se postula la consideración de variables usualmente excluidas o marginadas en estudios habitacionales, como resultan las conceptuales, las políticas y las institucionales, las cuales poseen alto valor de condicionamiento e incidencia en los escenarios existentes y resultados alcanzados” (Gargantini, 2013: 138-139).

De la misma manera, facilita la detección de pautas o puntos de entrada viables que ponen en evidencia la cotidiana oportunidad de encontrar las hendijas de flexibilización que las políticas tradicionales vigentes permiten, en pos de avanzar hacia iniciativas más eficaces de gestión socio-habitacional desde los ámbitos locales.


Estas iniciativas constituyen una estrategia a analizar y fortalecer, como potencial vía de reconversión paulatina de los paradigmas que rigen las actuales políticas sociales (entre ellas la habitacional) resaltando el énfasis que los procesos poseen sobre los productos que puedan desarrollarse.

Tal como expresa Nirenberg *et al.* “a diferencia de los modos tradicionales de concebir políticas sociales basadas en supuestos de homogeneidad de sus destinatarios y de implementación centralizada, instrumentos metodológicos como los expuestos facilitan el reconocimiento de necesidades y situaciones específicas y heterogéneas, así como la posibilidad de fortalecer capacidades locales de gestión y de articulación” (2006: 204).

Se refuerza así la intención de avanzar hacia abordajes transformativos de los problemas habitacionales, los cuales exigen la definición de políticas con mayor adecuación a los problemas y un conocimiento exhaustivo de los sujetos y grupos sociales demandantes. Este conocimiento de los pro-

blemas relevantes resulta un insumo insustituible para producir información que sustente luego los procesos de consenso de objetivos de cambio y horizontes superadores.

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

Fortalecer estos ámbitos —conceptual e instrumentalmente— resulta una tarea y un desafío inminente. Tarea a la que este trabajo ha intentado contribuir con sus aportes. 

Bibliografía

- ALCALÁ, L.C. (1995) “La vivienda como objeto de comprensión” en: ALCALÁ, L. C. (Comp.) (1995) *Pensar la vivienda*. Madrid: Ed. Ágora. Talasa Ediciones S.L.
- AMÉRIGO, M. (1995), *Satisfacción residencial. Un análisis psicológico de la vivienda y su entorno*. Madrid: Alianza Editorial.
- AMÉRIGO, M. y ARAGONÉS, J. I. (1988) “Satisfacción residencial en un barrio remodelado: predictores físicos y sociales” en: *Revista de Psicología Social*, Vol. 3, N° 1. España: Fundación Infancia y Aprendizaje.
- ARAGONÉS, J. y CORRALIZA, J. (1992) “Satisfacción residencial en ámbitos de infravivienda” en: *Psicothema*, Vol. 4, N° 2. [en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72704201> (consulta: 11 de junio de 2010).
- ARRIAGADA LUCO, C. y RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. R. (2003) *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. CELADE. División de Población. Proyecto Regional de Población. Fondo de Población de Naciones Unidas. Serie Población y Desarrollo. 47. Naciones Unidas.
- BAER, L. (2011) “Política de suelo y acceso a la vivienda. Especulación inmobiliaria”, *Página 12*. Suplemento Cash, pág. 3. 13 de noviembre. Buenos Aires.
- BARRETO, M. Á. y ALCALÁ, L. (2007) “Cambios en las Prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional Argentina- Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia” en: PIPA, D.; PEYLOUBET, P. y DE SALVO, L. (2008) *Ciencia y tecnología para el hábitat popular: Desarrollo tecnológico alternativo para la producción social del hábitat*. Buenos Aires: Editora Nobuko.
- BASSO, L. (coord.) (2010) *Instrumentos para implementar proyectos de trabajo y hábitat social en el marco del desarrollo local- Diagnostico local y políticas habitacionales en el ámbito nacional*. Serie Habitando. Proyecto Habitando. Producción Social del Hábitat en las provincias de Córdoba y Santa Fe. Córdoba.

- BONAIUTO, M. (2004) "Residential satisfaction and perceived urban quality" en: *Encyclopedia of Applied Psychology*, Vol. 3. Academic Press. Elsevier Limited.
- CAMPOS, F. y YÁVAR, P. (2004) *Lugar residencial. Propuesta para el estudio del hábitat residencial desde la perspectiva de sus habitantes*. Documento de trabajo INVI N° 5: Serie Documentos de trabajo. Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda. Santiago de Chile.
- DÁVILA, D. (24 de febrero de 2013) "Tierra cada vez más cara y escasa", *La Voz del Interior* [en línea] <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa> (consulta: 16 de julio de 2012)
- DE LA PUENTE, P.; MUÑOZ, P. y TORRES, E. (1990) "Satisfacción residencial en soluciones habitacionales de radicación y erradicación para sectores pobres de Santiago" en: *Eure*, Vol. XVI, N° 49. [en línea] <http://www.eure.cl/articulos/241/satisfaccion-residencial-en-soluciones-habitacionales-de-radicacion-y-erradicacion-para-sectores-pobres-de-santiago> (consulta: mayo 2010).
- DUNN, W. (1994) *Public Policy Analysis: An Introduction*. Second Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2014) "Los límites de las políticas neokeynesianas en desarrollo urbano y vivienda" en: GARGANTINI, D. (comp.) (2014) *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica - AVE.
- FERRERO, A.; MENDIZÁBAL, M.; GARGANTINI, D. y BERRETTA, C. (2009) *Capacitación para la gestión local del hábitat. Módulos de asesoramiento, capacitación y transferencia*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Fique Pinto, L. F. (2005) "La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia. Un enfoque en los procesos y las decisiones" en: *Revista INVI*, Vol. 20, N° 55. Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda. Santiago de Chile.
- GARCÍA MELCHIONNA, H. (2000) *Sistema básico de indicadores municipales*. INDEC-PRINEM (Programa de información estadística y apoyo a los municipios) y Subsecretaría de Asuntos Municipales. Plan nacional de modernización de los gobiernos locales Ministerio del Interior. Buenos Aires, Argentina. [en línea] <http://www.indec.gov.ar/proyectos/prinem/sibim/imagen2.htm> (consulta: julio 2009).
- GARGANTINI, D. (2005) *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Colección Thesys 7. Córdoba: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- . (2013) *Índice de gestión socio-habitacional. Pautas operativas para monitorear la gestión socio-habitacional en municipios*. Colección Thesys 7. Córdoba: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- GARGANTINI, D.; MARTIARENA, M.; GREPI, V. y PERALTA, J. (2014) "La vivienda: un derecho inaccesible en Córdoba capital" en: GARGANTINI, D. (comp.) *Hábitat, acceso al suelo y al financiamiento. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional*. Córdoba: CEVE, AVE, Facultad de Arquitectura. Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Arquitectura - Universidad Católica de Santa Fe, MINCYT- FONCYT y Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

- GRAGLIA, E. (2004) *Diseño y gestión de políticas públicas- hacia un modelo relacional*. Serie PROFIM Volumen 1. Córdoba: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- HABITAR ARGENTINA (2013) *Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) y Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH)* [en línea] <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxb3JuYWRhc2hhYml0YXR8Z3g6N2FmYWZiOWY1MWE2MWUz> (consulta: 11 de febrero de 2014).
- INDEC - *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Buenos Aires, Argentina.
- JONES, C. (1984) *An Introduction to the Study of Public Policy*. Wadsworth: Belmont, C. A.
- LUCCA, C. y TECCO, C. (2011) “El proceso de estructuración de problemas: insumo para la formulación de políticas socio-habitacionales a escala local” en: *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Año II, N° 4 Universidad Autónoma de Chile.
- MAC DONALD, J. (2001) *Materia N° 9 “Evaluación habitacional” - Módulo N° 2: Análisis y evaluación de programas habitacionales*. Maestría en Hábitat y Vivienda —FAUD— Universidad Nacional de Mar del Plata.
- MENY, I. y THOENIG, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- MONTERO, M. y LENA, L. (1994) “Una escala para medir satisfacción residencial en viviendas de interés social” en WIESENFELD, E. (coord.) *Contribuciones iberoamericanas a la psicología ambiental*. Facultad de Humanidades y Educación: Universidad Central de Venezuela.
- NIRENBERG, O.; BRAWERMAN, J. y RUIZ, V. (2006) *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- PEDROTTI, C. (2014) “Calidad residencial y condiciones de producción en conjuntos urbanos de la zona metropolitana de Toluca” en: BASAIL RODRÍGUEZ, A. y CONTRERAS MONTELLANO, O. (coords.) *La construcción del futuro: los retos de las Ciencias Sociales en México. Memorias del 4° Congreso Nacional de Ciencias Sociales*. Documento electrónico publicado por CESMECA-UNICACH, Tuxtla Gutiérrez y COMECESO, Tijuana.
- PICHARDO MUÑOZ, A. (1993) *Evaluación del impacto social*. Buenos Aires: Humanitas.
- PNUD (2009) “Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos [en línea] http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf (consulta: 10 de febrero de 2015).
- PNUD (2012) “Guía para realizar evaluaciones finales de los proyectos respaldados por el PNUD y financiados por el FMAM” Oficina de Evaluación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos [en línea] http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/GEF/GEFTE—Guide_SPA.pdf (consulta: 10 de febrero de 2015).
- RODRÍGUEZ, M.; TABORDA, A.; EULA, M.; CAMISSASSO, M.; GUGLIEMELLI WHITE, A. (2011) *La evaluación de las políticas habitacionales. Significados y estados del arte*. Cuadernos de trabajo. Serie Investigación N° 1. Escuela de Trabajo Social, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001) *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es? ¿cómo se mide? ¿qué está pasando? ¿importa?* CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- . (2007) “Segregación residencial, migración y movilidad social. El caso de Santiago de Chile” en: *Cuadernos Metropole* N°17 [en línea] <http://web.observatoriodasmetropoles.net> (consulta: 15 de enero de 2009).
- SABATINI, F. (2003) “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina” Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Programas Sociales. Estados Unidos.
- SABATINI, F. y CÁCERES, G. (2005) *Relación entre Promoción Inmobiliaria y Segregación Residencial. Giros Insospechados de la Ciudad Latinoamericana*. Lincoln Institute of LandPolicy (Documento de trabajo) Cambridge, Estados Unidos.
- SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES (2000) *Plan nacional de modernización de los gobiernos locales*. Ministerio del Interior. Secretaría de Provincias. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Buenos Aires, Argentina [en línea] <http://www.indec.gov.ar/proyectos/prinem/publicacion/sibim1.htm> (consulta junio 2009).

Fecha de recepción: 27/02/2015

Fecha de aceptación: 30/04/2015