

Novedoso método de trabajo en viviendas sociales. (1ª parte)

Río Negro, de la oferta a las necesidades de los ciudadanos

Reseña

El modelo provincial de gestión de políticas de vivienda se articula, fundamentalmente, en:

El IPPV (Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda) administrador de los fondos FONAVI y conservando las características históricas que dieron lugar a la forma particular de gestión de los barrios que ha construido y adjudicado con fondos FO.NA.VI. Articulando la construcción y entrega de viviendas con la atención social de los mismos, y hereditario de una estructura funcional de los años 80 en los que se construía por administración. Un nivel de recuperado mejorable ya que ha priorizado lo asistencial por lo estructural.

CASA RIONEGRINA S.E. con la gestión de un sistema de créditos individuales para la refacción y construcción de viviendas. Con aceptable nivel de recuperado y sustentando su gestión en una organización con características de Derecho Privado que ha demostrado eficiencia para la escala actual. Pero requiere de una fuerte reformulación para atender un volumen de operación y fondos sensiblemente mayores.

PRO.VI. (Programa de Vivienda Social e Infraestructura Comunitaria), destinado a dar respuestas a los requerimientos de mejoramiento habitacional de los sectores en emergencia social. No está estructurado en una organización y depende del Ministerio de Acción Social de la provincia.

En Río Negro existió una decisión del gobierno de reformular la política habitacional, a nuestro criterio acertada y oportuna, que materializa un camino hacia la existencia de una coordinación al respecto.

A través de los instrumentos legales correspondientes, en octubre de 2000 comienza una etapa que podríamos denominar el inicio hacia una integración.

Primeramente se materializó en el nombramiento de una sola figura, el Dr. Jorge Ferreira, al frente de IPPV y Casa Rionegrina S.E. y posteriormente en una interacción parcial de ambos organismos aprovechando las fortalezas de cada uno.

Asimismo, el Programa Provi se incluye dentro de los lineamientos generales.

El desafío y la responsabilidad asumida será, entonces, realizar un trabajo de gestión que resulte en un servicio eficiente y eficaz en beneficio de la sociedad rionegrina con necesidades habitacionales.

Misión de la organización

El proceso iniciado en octubre del año 2000 y los fundamentos que lo sustentaron se constituyen hoy en un elemento de esperanza ante la situación nacional y provincial que enfrenta el erario público.

En el inicio de este proceso se consideró que la posibilidad de seguir financiando el modelo vigente para la política de vivienda tenía un punto de agotamiento; en ese momento no se podría precisar cuándo se localizaría en el tiempo pero se consideró necesario comenzar a delinear nuevos caminos para un nuevo modelo de gestión que permita seguir creciendo en las soluciones habitacionales para los habitantes de la provincia.

La experiencia de estos 2 años, los trabajos de investigación desarrollados y el proceso de



formación de recursos humanos en marcha nos posibilitan hoy hablar de un futuro posible.

Este nuevo futuro se sustenta en una misión clara de la organización:

► **Brindar soluciones habitacionales atentos a las necesidades de la demanda, con la mayor eficiencia y calidad, en lo técnico, económico y social.**

► **Generación de empleo en la provincia, conscientes del incremento del desempleo y la importancia que tiene la construcción para la creación de nuevos puestos de trabajo.**

Un modelo desde la demanda

Durante más de cuarenta años, más precisamente desde la ley FONAVI, se articula un modelo de política de vivienda sustentado en la oferta. El sustento de este modelo fue producir oferta de características estándar e incluir en ella a quienes demandaban vivienda, es decir el modelo se paraba desde la oferta. Ejemplos característicos de este modelo fueron los barrios de viviendas masivas.

Si llegar a hacer una evaluación de los resultados de este modelo podemos decir que se observan al presente algunos efectos merecedores de análisis:

- La falta de atención del contexto cultural de los potenciales adjudicatarios.

- El poco sentido de pertenencia que generó en los adjudicatarios las nuevas viviendas; esto se muestra en la falta de interés en la regularización dominial de su vivienda y en el pago de las mismas.

- El alto nivel de conflictividad que registran algunos barrios construidos bajo este tipo de operatorias; esto demuestra la falta de atención de las pautas culturales de quienes

se seleccionaba para formar esas comunidades.

- Las necesidades son insatisfechas ya que la oferta consiste en un módulo determinado de ciertas características y a él debe adaptarse el núcleo familiar. Esto puede generar, además de insatisfacción, un gasto ineficiente de los recursos.

Aspectos como los descriptos y probablemente otros, cuestionan fuertemente ese modelo, de manera tal que los cambios a proponer no pueden sustentarse sólo en los aspectos de financiamiento sino que el cambio tiene que ver con el tipo de solución que éste brinda.

En primer lugar pretendemos sustentar el nuevo modelo desde la demanda proveyendo el financiamiento a quienes requieren soluciones habitacionales.

Fundamentación

Un modelo de gestión que contemple al **usuario-ciudadano** como verdadero protagonista y al mismo tiempo respete y eleve al recurso humano perteneciente al organismo, y busque la optimización de los recursos, bien puede estar basado en los principios de gestión de Calidad Total.

En este rumbo hemos iniciado el camino del cambio, convencidos de la necesidad y la importancia que representa, tanto para nuestro funcionamiento interno como para llegar de una manera eficiente y eficaz a brindar soluciones acordes con el gran abanico de demanda existente y futuro.

También, consideramos importante tener en cuenta el Premio Nacional a la Calidad, una propuesta a nivel nacional con el objetivo de: Promover el desarrollo y la difusión de los procesos y sistemas destinados al mejoramiento



continuo de la calidad en la producción de bienes y servicios que se originan en el sector público argentino. Estimular y apoyar la modernización y competitividad de las organizaciones públicas, para asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de las comunidades. Preservar el ambiente humano de trabajo y la óptima utilización de los recursos. Promover la cultura de calidad en todo el ámbito público para lograr un real aumento de la eficiencia y de la productividad del Estado en el marco de la reforma administrativa y así alcanzar la Calidad Nacional que identifique y distinga a la República Argentina.

El PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD en el Sector Público fue sancionado por Ley N° 24.127 en 1992.

RELEVAMIENTO DE NECESIDADES HABITACIONALES

Actualmente el IPPV / Casa Rionegrina enfrenta un nuevo escenario. Este está caracterizado por la integración de ambas organizaciones en un contexto socioeconómico de fuerte recesión y deslegitimación de los actores sociales vinculados con el Estado.

Ante estas condiciones y para mejorar las prestaciones de los servicios con relación a las necesidades que poseen tanto los actuales tomadores del servicio como otros potenciales segmentos, adaptar las propuestas habitacionales y sus posibles formas de financiamiento y pago a las condiciones y preferencias existentes y relanzar la imagen de la institución, se propuso la realización de un proyecto de investigación para conformar un sistema de información como soporte de la toma de decisiones en el camino antes señalado.

Para dicho sondeo se fijaron los siguientes objetivos:

- Generar información sobre demandas y necesidades con respecto a planes de vivienda (construcción y financiamiento) que poseen los actuales habitantes de los principales centros urbanos de la provincia de Río Negro.

- Obtener información sobre los sistemas implementados por el FONAVI. Esto es, datos sobre quejas y preferencias de pago de los ac-



tuales usuarios que permitan identificar problemas y oportunidades para el desarrollo de nuevas formas de pago y cursos de acción en su comercialización.

El relevamiento se llevó a cabo en hogares seleccionados aleatoriamente, localizados en las principales ciudades de la provincia (San Carlos de Bariloche, General Roca, Cipolletti y Viedma), donde se entrevistó al jefe de hogar o su cónyuge. Para obtener la muestra se consultó la base de datos y cartografía del Censo Nacional de Población de 1991.

Se trabajó con una muestra de hogares de **400 casos** y fue posible mantener un **error de estimación muy bajo**, con una **confianza elevada**. De esta forma los resultados obtenidos permiten estimar los valores generales existentes sobre los distintos aspectos indagados con un adecuado grado de certeza.

Organización del trabajo

La presentación de los resultados de la investigación se estructura en **tres grandes bloques** que organizan la lectura del diagnóstico y reconocimiento del estado de situación actual.

El **primer bloque** presenta los resultados más significativos obtenidos sobre el estado de situación habitacional hallado.

Dentro del **segundo y tercer bloque** se analizan en forma pormenorizada dichas necesidades.

Primera parte (Situación habitacional)

Características habitacionales

Cantidad de personas residentes por vivienda obteniéndose los valores que ilustra el gráfico N° 1:



Puede observarse que la máxima concentración se encuentra para la concurrencia de cuatro personas por vivienda (con un 28%). Asimismo se relevó que en el 67,3% de viviendas habitan hasta cuatro personas como máximo. Este porcentaje aumenta al 84% si consideramos un máximo de cinco miembros por vivienda.

En un 8,7% de las viviendas relevadas habitan seis personas. Este porcentaje disminuye a 4,8% para siete habitantes y no superó el 3% para grupos de mayor número. Si bien el dato es significativo para relevar el estado de las necesidades habitacionales existentes tanto para la construcción como para la ampliación de viviendas, será conveniente observarlo con relación al tamaño de las mismas. Este dato (superficie cubierta) constituyó el segundo indicador de este primer bloque y registró estos porcentajes:

Aquí, la máxima concentración se alcanza para viviendas

Hasta 35 m ² (un ambiente)	5,1%
De 36 a 50 m ² (dos ambientes)	18,4%
De 51 a 65 m ² (tres ambientes)	28,1%
De 66 a 80 m ² (cuatro ambientes)	28,6%
De 81 a 100 m ² (cinco ambientes)	10,7%
Más de 120 m ²	6,4%

Tabla N° 1: Porcentaje de viviendas según superficie cubierta.

de tres o cuatro ambientes. Al igual que la cantidad de personas por vivienda, este indicador se encuentra íntimamente relacionado con la necesidad habitacional.

Ahora, si bien tanto uno como otro indicador dicen algo sobre esta necesidad, establecer el tipo de relación existente entre ellos permitirá enriquecer la información obtenida. Para ello se confeccionó la siguiente tabla:

Cantidad de ambientes	N° de personas que habitan la vivienda		
	Hasta 3 personas	4 a 6 personas	7 a 9 personas
1 a 2 ambientes (sobre 100%)	55,4%	39,1%	5,4%
3 a 4 ambientes (sobre 100%)	34,2%	57,7%	8,1%
5 o más ambientes (sobre 100%)	35,8%	56,7%	7,5%

Tabla N° 2: Porcentaje de viviendas según la cantidad de personas que residen en ellas.

Esta tabla muestra cómo se distribuyen el porcentaje de viviendas, clasificadas por su superficie cubierta, según la cantidad de personas que habitan en ellas. Si consideramos que aquellas de sólo uno o dos ambientes son las más propensas a ser ampliadas, cobra suma importancia observar que casi el 40% de ellas están habitadas por grupos de personas de entre 4 a 6 miembros. Este dato sería congruente con los valores obtenidos sobre la necesidad de ampliar la vivienda (superiores a otros tipos de demanda, particularmente al cambio de vivienda) aunque no podemos descartar, para una interpretación más ajustada de estos datos, la incidencia de factores como la situación socioeconómica de cada grupo familiar.

Situación actual de las viviendas

Así, con respecto a la antigüedad de las actuales viviendas, pudo observarse que el 57% de las construcciones relevadas se encuentran entre los 5 y los 20 años de antigüedad. Cabe señalar, como se muestra en el gráfico N° 2, que los últimos

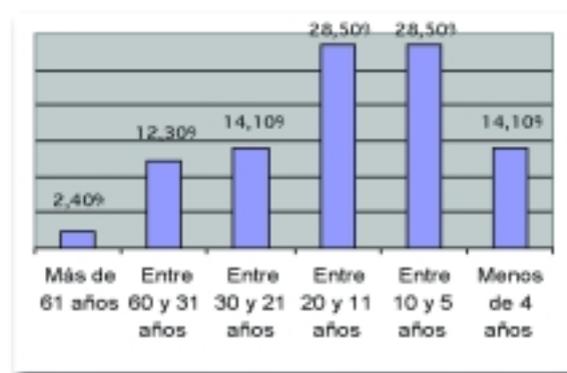


Gráfico N° 2: Antigüedad de la vivienda.

10 años acumulan la construcción del 42,6% de las viviendas. De este valor el 14,1% posee menos de 4 años de antigüedad. Por otra parte se registró un 28,8% de construcciones con más de 21 años de haber sido construidas, de las cuales el 14,1% no superan los 30 años de antigüedad.

Con respecto al tipo de vivienda, esta estuvo caracterizada en su gran mayoría (80,6%) como individual en terreno único.

Las viviendas individuales en terreno compartido (PH) llegaron a un registro del 13,3%, mientras que las viviendas colectivas sólo alcanzaron el 5,4%.

Con respecto al tiempo de residencia en la actual vivienda, parece ser que éste es un aspecto indicativo del comportamiento de las personas con respecto a la adquisición de su vivienda. Aquí se observa una alta concentración (48,5%)

para casos que responden a un tiempo superior a los 10 años de residencia en el mismo lugar. Es posible que este valor responda al régimen de tenencia de la vivienda en uso. Este porcentaje disminuye paulatinamente para volver a concentrarse (18,1%) en aquellos casos en que el tiempo de residencia no supera los dos años. Podríamos estar en presencia, en este último caso, de personas que "transitan" por diferentes viviendas bajo el régimen de alquiler hasta la adquisición de un lugar propio.

Para determinar ésta y otras relaciones, el último ítem de este primer bloque de preguntas buscó indagar el régimen de tenencia de la vivienda. Los valores se reflejan en el siguiente gráfico:

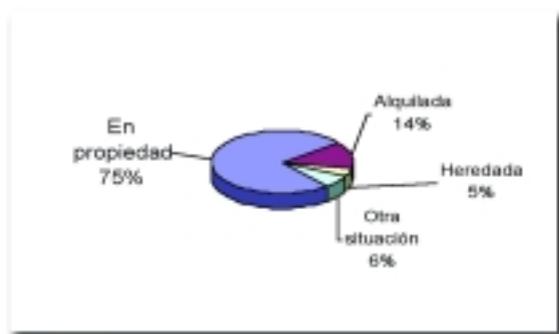


Gráfico N° 3: Régimen de tenencia de la vivienda

Aquí es posible observar una alta concentración de aquellos casos que se encuentran en régimen de propiedad, con el 75% del total de registros. Un 5% manifestó haber heredado su vivienda, mientras que el restante 20% se distribuye entre aquellos que están alquilando (14%) o poseen su vivienda en otras situaciones (por ejemplo cedida por familiares)

Para analizar, entonces, la relación existente entre el tiempo de residencia en la vivienda y el régimen de tenencia podemos observar la siguiente tabla:

Se puede establecer claramente una relación entre el tiempo de residencia en la vivienda y el régimen de tenencia de la misma. Para períodos superiores a los cuatro años de residencia en un mismo lugar, el régimen de tenencia en alquiler disminuye notablemente con relación a los hogares bajo régimen de propiedad (el 3,6% de inquilinos frente al 86,9% de propietarios).

Esto se verifica al analizar la disminución de porcentajes de viviendas en alquiler con relación al aumento del tiempo de residencia. Aquí, los datos indican que del 100% de viviendas alquiladas actualmente, el 64% lo está desde hace menos de 2 años. Este porcentaje decae al 24,5% para aquellas casas alquiladas (al mismo inquilino) desde hace 4 años y llega sólo al 5,7% para mayores períodos de tiempo. Podemos concluir, entonces, que los alquileres se caracterizan, en su mayoría, por poseer una alta rotación. Este dato cobra fuerza interpretativa al verificar que más del 70% de aquellos que están bajo régimen de alquiler afirmaron estar "Nada Satisfechos" con el hecho de vivir de esta manera

El primero de los aspectos a considerar para aquellos que alquilan hizo referencia al monto mensual destinado al pago del alquiler. Los montos registraron una alta concentración para aquellos comprendidos entre \$150 a \$ 300 (el 68% de quienes alquilan) El dato no es menor si observamos que al ser consultados sobre el principal motivo por el que optaron por alquilar, casi la totalidad de las respuestas se centran en que o "no tenían ingresos suficientes para comprar o construir una vivienda" (el 49%) o "fue una solución temporal hasta poder construir o comprar" (el 35,3%). Si a estos datos sumamos los ya señalados bajos niveles de satisfacción con el hecho de alquilar (se ubicaron en el valor más bajo con 71,2% de nada satisfechos), se comienza a perfilar un segmento que constituye un mercado potencial para los créditos de construcción. Queda por ver, para terminar de describir la situación de este segmento, qué intenciones se manifiestan sobre el hecho de construir la vivienda propia.

Tiempo de residencia	Régimen de tenencia			
	En propiedad	En alquiler	Heredada	Otra (cedida, etc.)
Menos de 2 años (100%)	43,7%	47,9%	1,4%	7%
De 2 a 4 años (100%)	52,3%	29,5%	4,5%	13,6%
De 5 a 9 años (100%)	86,9%	3,6%	2,4%	7,1%
10 años o más (100%)	87,4%	1,6%	6,8%	4,2%

Tabla N° 3: Porcentaje del tiempo de residencia según el régimen de tenencia de la vivienda

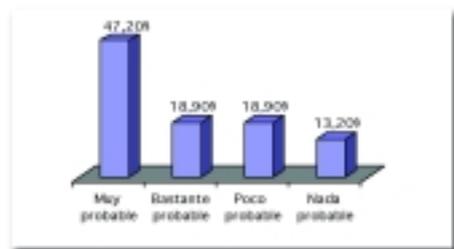
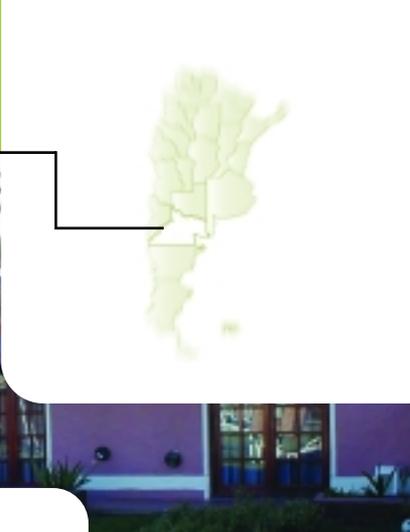


Gráfico N° 4: Probabilidad de construcción de la vivienda propia.

Con respecto a este último aspecto se encontró que un 47,2% manifestó que es muy probable que construya su vivienda aunque sea a largo plazo (ver gráfico N° 4).

Un 18,8% consideró bastante probable hacerlo, mientras que el 32% restante señaló esa probabilidad como escasa o nula.

Un dato importante lo constituye el modo de financiamiento de las viviendas. Con respecto a esto pudieron observarse las siguientes formas en orden de importancia:

Ahorros propios	60%*
Créditos	30%*
Venta de vivienda anterior	3,6%*
Ayuda familiar	2,6%*
Alquiler vivienda anterior	0%*
Otros medios	5,6%*

Tabla N° 4: Tipo de financiamiento.

* Porcentaje sobre el total de respuestas.

Luego de los ahorros propios, (con un 60%) el crédito (con un 30%) figura en segundo lugar a la hora del financiamiento para la compra o construcción de la vivienda; lejos, por mucho, de cualquier otro tipo de recursos financieros. Aquí, cada persona pudo elegir más de una respuesta, razón por la cual los porcentajes deben relacionarse con respecto al total de respuestas y no de casos.

Los datos indican al crédito como un elemento de vital importancia para el logro de la vivienda propia. Como el dato era de esperarse, se elaboraron preguntas específicas para aquellos que señalaron la utilización de este tipo de financiamiento. Así, con respecto al porcentaje del valor de la vivienda cubierto por el crédito, un tercio (32%) de las personas señalaron que éste cubrió entre el 75% y el total del valor de su casa. Un 15% dijo haber utilizado el crédito para cubrir hasta las tres cuartas partes del valor de su vivienda, mientras otro 12% afirmó que el crédito le cubrió menos de un cuarto del valor. Por último cabe aclarar que, sobre este aspecto, se registró un elevado índice de no-recordación (el 40%).

También se indagó sobre la cantidad de cuotas o el plazo pactado observándose la máxima concentración para créditos de entre 15 a 25 años. La distribución fue la siguiente: un 12,1% correspondiente a plazos de entre 15 a 20 años y un 31,9% para aquellos de entre 20 a 25 años. Los plazos cortos no superaron, en ningún caso, el 7% del total.

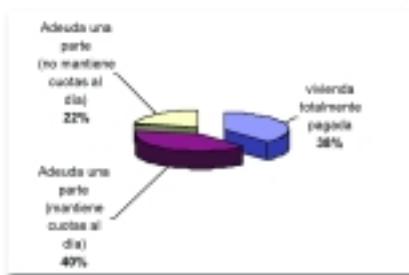
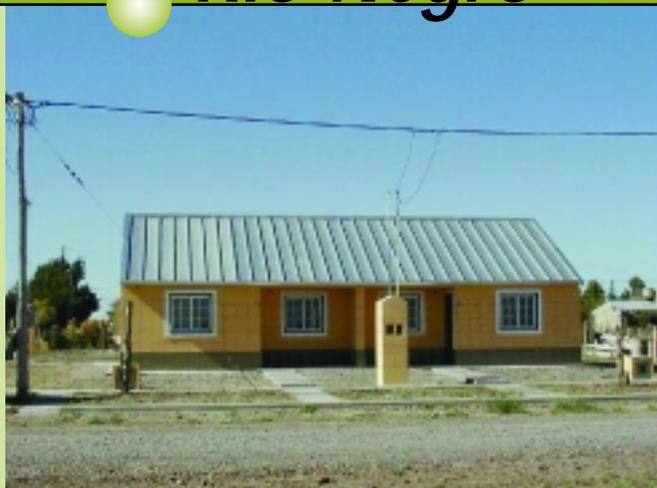


Gráfico N° 5: Situación de las deudas crediticias.

A aquellos que afirmaron haber utilizado créditos en el financiamiento de su vivienda se les preguntó si esta última estaba totalmente pagada. De un total de 91 casos, sólo 35



(el 38%) afirmó haber terminado de pagar, mientras un 62% (56 casos) todavía adeuda parte de su vivienda. El dato se completa con los registros de la pregunta "¿Ha podido mantener la cuota al día?" formulada sólo a aquellos que no tienen su casa totalmente pagada. Aquí, un 40% manifestó haber podido mantener la cuota al día, mientras el 22% dijo no poder cumplir con esta situación.

Estos datos deberán ser contrastados con los registros del instituto ya que preguntas de este tipo se encuentran con fuerte resistencia por parte de aquellos que están en una situación irregular. Por este motivo pueden registrarse importantes variaciones con respecto a los datos estadísticos de la base del instituto. De todas formas y a los fines prácticos, estas preguntas buscaron no sólo detallar una situación sino también preparar el terreno en campo para indagar sobre la probabilidad de toma de planes de cancelación de deuda.

Cierran este bloque tres preguntas que tienen que ver con el proceso de acceso a la vivienda, la refacción posterior y por último los niveles de satisfacción con respecto a ella. Para ella se confeccionaron los siguientes gráficos y tablas:

Autoconstrucción	39,2%
Construyó contratando a terceros	21,6%
La adquirió a través de planes de construcción	10,4%
La adquirió construida (nueva)	17,7%
La adquirió construida (usada)	11,1%

Tabla N° 5: Proceso de acceso a la vivienda propia.

La tabla N° 5 muestra los porcentajes de respuestas con relación al proceso de acceso a la vivienda. Se destaca el proceso de construcción en sus tres modalidades (con un 71,2%) y dentro de ellos el sistema de au-

toconstrucción con el 39,2%. Los planes de construcción alcanzan al 10,4%.

Con respecto a las refacciones o ampliaciones realizadas una vez adquirida la vivienda, los datos registran que aproximadamente en el 50% de los casos las viviendas han sido refaccionadas o ampliadas sustancialmente.

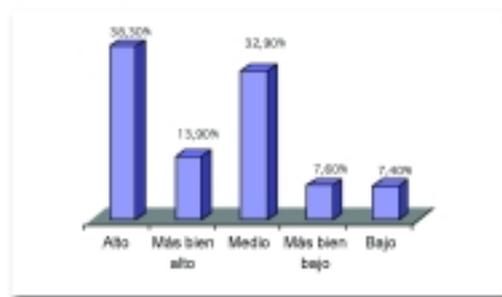


Gráfico N° 6: Grado de satisfacción con la actual vivienda.

Queda por establecer el grado de satisfacción con la actual vivienda. Este puede ser observado en el gráfico N° 6. Para esta variable se registra un buen nivel de satisfacción con más de la mitad de registros en valores altos o más bien altos de satisfacción, seguidos de un tercio de valores medios. A su vez, los valores bajos alcanzan al 15% sumando los niveles "bajo" y "más bien bajo"

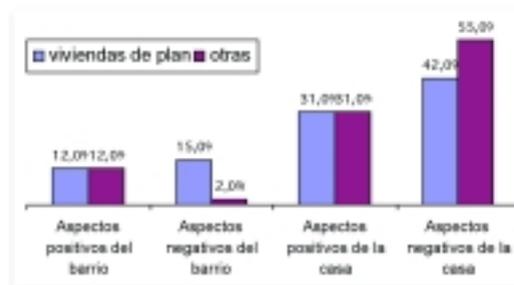


Gráfico N° 7: Incidencia de factores propios y externos en los grados de satisfacción con la vivienda según su tipo.

Novedoso método de trabajo en viviendas sociales



En el gráfico N° 7 puede observarse que los aspectos negativos del barrio cobran importancia para los planes de vivienda, mientras que, a su vez, se detecta que disminuyen los aspectos negativos que se consideran sobre la casa cuando ésta es de plan. Debe recordarse que estos datos fueron extraídos de las respuestas abiertas y que sólo son indicativos y parciales.

Como fue señalado en la introducción, este primer bloque finaliza con la descripción de la situación actual del grupo familiar con respecto a la vivienda en que habitan. Esto hace referencia, más precisamente, a la existencia o no de necesidades de refacción o cambio de la actual vivienda y los valores obtenidos fueron los siguientes:

Necesitan cambiar de vivienda	18,7%
Necesitan ampliar / refaccionar la vivienda actual	43,5%
No hay necesidades familiares de vivienda	37,9%

Tabla N° 6: Situación de la familia con relación a la vivienda.

De donde resulta significativa la diferencia con respecto a la mayor demanda de ampliación o refacción existente (43,5%), frente a la necesidad de cambio o a la ausencia de dichas necesidades.

Estos y otros aspectos serán analizados en detalle dentro del segundo y tercer bloque que se mostrarán en otra publicación.

Después de este trabajo de relevamiento de necesidades, trabajamos los datos con las líneas de nivel de decisión y operativas de las distintas áreas y agencias (ex sucursales-delegaciones). Con ellos redefinimos las estrategias y las propuestas de la organización.

Algo aprendimos todos, es hora de escuchar a la gente con sus necesidades y adaptar las organizaciones a los tiempos...



RÍO Negro