O/F.3111
D32
III

40744

Consejo Federal de Inversiones

Lineamientos y propuestas de acción de gobierno para la Provincia de Buenos Aires

CAPÍTULO 3:

DIAGNÓSTICO EJECUTIVO DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

BIBLIOTECA

Buenos Aires, noviembre de 1996

Dudiuk, Pedro

Capítulo 3

DIAGNÓSTICO EJECUTIVO DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

3.1. EL DÉFICIT HABITACIONAL DE VIVIENDA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

El déficit habitacional cuantitativo está determinado por la cantidad de viviendas faltantes, es un indicador de las diferencias cuantitativas existentes entre una población dada por un lado y la cantidad y el tamaño de las viviendas que esa población ocupa por el otro.

El problema habitacional más crítico en la Provincia de Buenos Aires, se concentra fuertemente en el los diecinueve partidos que integran el Conurbano, donde el déficit estimado es el 80 % del total de la Provincia.

En el Cuadro 1 se indica el déficit habitacional crítico según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, para los Partidos que integran el Conurbano y agrupados para el Resto de la Provincia.

Cuadro 1

Partidos	Déficit crítico	Partidos	Déficit crítico
La Matanza	91.023	Lanús	21.857
General. Sarmiento	68.083	Berazategui	20.927
Lomas de Zamora	43.486	General San Martín	18.744
Almirante Brown	39760	Avellaneda	11.852
Quilmes	37.632	San Isidro	11.734
Merlo	37.123	San Fernando	10.900
Moreno	31.706	Tres de Febrero	10.726
Florencio Varela	30.129	Vicente López	5.392
Esteban Echeverría	27.842	Total Conurbano	559327
Morón	27.686	Resto de Provincia	170.626
Tigre	23.615	Total Provincia	729.953

Fuente: I.P.V., Cobertura del déficit habitacional, diciembre 1995.

Para solucionar esta situación habitacional deberá abordarse el análisis desde el accionar del sector público y lo que acontece en el sector privado.

Por ello se analizará a continuación el accionar y los resultados que influyen en la actividad de los dos sectores mencionados.

3.2. EL ACCIONAR DEL SECTOR PÚBLICO EN EL ÁMBITO PROVINCIAL.

La acción que se desarrolla desde el sector público comprende a los programas del Instituto Provincial de la Vivienda y a las operatorias del Banco Hipotecario Nacional instrumentados en la Provincia de Buenos Aires.

3.2.1. Programas del Instituto Provincial de la Vivienda.

3.2.1.1. Síntesis de la evolución reciente de la gestión provincial.

Los sectores de bajos ingresos son los que mayor incidencia tienen en el déficit crítico habitacional, y a ellos están dirigidos los programas del I.P.V., que deben ofrecer soluciones habitacionales en condiciones accesibles. Este instituto se financió a partir de fondos específicos del FONAVI.

Los proyectos habitacionales consisten en la construcción de viviendas, provisión de terrenos y provisión de materiales de construcción, estos se deciden sobre la base de su interés social.

Históricamente el Fondo Nacional de la Vivienda financió programas habitacionales que resultaron rígidos y con costos excesivos. Creado en 1972 a partir de la sanción de la Ley 19.929 y derogada en el año 1977 por la ley 21.587 después de sufrir diversas modificaciones. Esta Ley regulaba el Programa FONAVI estableciendo objetivos explícitos, lineamientos generales para determinar la población objetivo y fijando fuentes de financiamiento. El funcionamiento de este programa estaba a cargo de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación.

Para la selección y adjudicación de viviendas construidas con el fondo, el ingreso máximo para poder acceder al programa se determinaba como la suma del valor de las necesidades mínimas de cada grupo familiar más la cuota de financiamiento a 30 años del BHN para la vivienda adecuada a ese grupo familiar. No había ingreso mínimo de acceso, pero sí una recomendación de no fijar cuotas superiores al 15% del ingreso familiar.

La provincias tuvieron un rol administrativo importante con la ley FONAVI, ya que establece que la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes, el redescuento de créditos hipotecarios y la provisión de componentes destinados a la construcción se realizaron exclusivamente a favor de los organismos provinciales competentes.

Los I.P.V. tenían a su cargo la elaboración de proyectos, licitaciones, seguimientos de obras, selección de postulantes y recupero del capital invertido en su área. El BHN estaba encargado de la administración financiera del FONAVI, recibiendo la recaudación y liberando los fondos sujetos a controles técnicos. Cada I.P.V. participaba del sistema en base a cupos fijados por la autoridad nacional de acuerdo con las prioridades de inversión, los déficit habitacionales, las necesidades socioeconómicas y las posibilidades del Fondo.

Los resultados del sistema del FONAVI no fueron los esperados. El reducido recupero de los préstamos, las demoras producidas por los organismos actuantes y la falta de control en un sistema con muchos responsables involucrados fueron los principales problemas que influyeron en los magros resultados. El FONAVI se pensó como un fondo permanente rotativo, de manera que los recuperos contribuían a aumentar el volumen de recursos y a eliminar en el largo plazo las contribuciones sobre la nómina salarial, esto nunca ocurrió por la falta de cumplimiento de los deudores, como así también por el deterioro real de la cartera de préstamos.

También se incluyeron dentro de la operatoria FONAVI, obras de urbanización, infraestructura de servicios, de equipamiento comunitario y obras complementarias. Estas obras eran transferidas a organismos y empresas de servicios, acá el incumplimiento de pago fue mayor que en los préstamos otorgados para viviendas.

Paulatinamente, a partir de 1987 se buscó ampliar la oferta de programas y aumentar la participación de los sectores involucrados, así como la reducción de sus valores.

Se firmó un convenio con el Banco Mundial para implementar una reforma global. Los objetivos eran flexibilizar la oferta y reducir el costo de las viviendas económicas de 33 m2 y viviendas de categoría superior de 37 m2. Los convenios firmados con algunas provincias para la administración del FONAVI, admitían que los IPV dispusieran del recupero de préstamos y de las contribuciones patronales de sus respectivos gobiernos para sus propios planes de vivienda, esto incentivó un mayor nivel de recupero.

En el proyecto del Banco Mundial se introducía un sistema de registro de aspirantes permanente de carácter nacional, disponible en municipios; se instituía el ahorro previo en relación al ingreso familiar como elemento adicional para la selección, se procuraba la participación de sindicatos, cooperativas y mutuales, se explicitaba el subsidio, los cobros de préstamos quedaban a cargo de los IPV cuyo desempeño de recupero se juzgaba para la distribución de cupos, se introducían procesos licitatorios para los contratistas con mayor transparencia.

La política habitacional en la Provincia de Buenos Aires reconoció la necesidad de una mayor flexibilización en los programas pues la necesidades eran muy diversas. Se busco ampliar la oferta de programas y de aumentar la participación de los sectores involucrados.

Los programas que se implementaron a fines de los años ochenta y en la actualidad no tienen vigencia son los siguientes:

Pro-casa y Autogestión Constructiva son programas que no están en vigencia, solamente te se realizaron algunas ampliaciones y se finalizaron obras no concluidas con anterioridad, hasta el año 1995.
Los proyectos de viviendas de éstos dos programas cubrían superficies mínimas, existiendo la posibilidad de ampliaciones futuras.

Las viviendas del programa Pro-casa eran de tipo progresivo, se debía respetar un mínimo de 35m2, dejando prevista una ampliación futura. El préstamo cubría el pago de materiales, mano de obra, obras de infraestructura, honorarios, equipo técnico y todo otro gasto que corresponda a la obra. La ejecución de las viviendas estaba a cargo del municipio y el IPV, aportaba los recursos para efectuar el préstamo Cada municipio debía devolver el 65% del préstamo en 20 años sin interés y el 35% restante pasaba a integrar el correspondiente Fondo Municipal de la Vivienda.

El programa de Autogestión Constructiva: se ejecutaba a través de los municipios y de entidades intermedias, como cooperativas, mutuales, sindicatos, etc. El sistema de construcción de las viviendas era descentralizado, los adjudicatarios debían hacerse cargo de la mano de obra, donde podían optar por auto-construcción, ayuda mutua o contratación de terceros. El IPV, aportaba los recursos para la compra de materiales, capacitación de los grupos, y la contratación de mano de obra para trabajos especiales. Las entidades intermedias o municipios se encargaban de que los terrenos comunes o individuales, cuenten con infraestructura básica. En este programa el IPV se ajustaba a dos prototipos:

- Vivienda cáscara: la superficie total es de 50m2, el proyecto consistía en una planta libre y un núcleo húmedo, compuesto por baño y cocina. Estaba pensado para grupos familiares numerosos que de acuerdo a las necesidades realizaban a posteriori las divisiones interiores.
- Vivienda básica ampliable: el módulo básico estaba compuesto por cocina-comedor, baño y habitación, distribuidas en una superficie de 40m2, estaban previstas etapas de ampliación futuras y los beneficiarios eran familias en crecimiento. Para la obtención de esta línea de préstamo, los aspirantes debían tener familia a cargo y poseer aptitud física para trabajar en el proyecto, o bien que la tarea la realizara algún integrante del grupo familiar.

- Los programas Pro-tierra y Reconstrucción de barrios se implementaron para atender los problemas de hacinamiento urbano y los servicios de infraestructura, pues en la provincia existen serios problemas de escasez de tierras aptas.

  Pro-tierra, se implementó a través de los municipios, con financiación y asistencia técnica de la provincia. Los préstamos estaban dirigidos a sectores de bajos ingresos y son a largo plazo, las cuotas no deben superar el 10% del salario mínimo. Se le otorga al beneficiario en propiedad lotes con servicios de agua y electricidad. Las tierras ociosas ya sean fiscales o privadas se lotean y urbanizan. En los asentamientos irregulares producidos principalmente en villas de emergencia, los préstamos están dirigidos a la regularización de la propiedad de esas tierras y fueron otorgados en su gran mayoría en el Conurbano bonaerense.

- Reconstrucción de barrios, el objetivo era mejorar la trama urbana, principalmente en el primer cordón del Conurbano que tiene una configuración totalmente irregular y otorgar la propiedad de los terrenos. Este programa se combinaba con otros como Pro-casa y Autogestión constructiva, para lograr una solución global al problema de los asentamientos precarios que existen en el Conurbano bonaerense.

- El sistema Pro-techo, tenía como objetivo ofrecer una solución habitacional rápida y de bajo costo. Comprendía dos programas: Banco de materiales, que preveía préstamos en materiales y el Programa Semilla, cuyo proyecto eran viviendas de 36m2 incluyendo baño y cocina, y con posibilidades de ampliación.

- Otro programa implementado fue el Crédito para el completamiento de la vivienda, estaba destinado para refacciones de la vivienda, solucionando aspectos de precariedad, eran otorgados por el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

- El programa de Círculos cerrados para vivienda, se implementó a través del Banco Provincia para sectores con capacidad de ahorro que no pueden acceder a otro tipo de créditos por su nivel de ingresos.

- Regularización dominial de viviendas-escrituraciones, el objetivo es la regularización dominial de los complejos habitacionales, con la entrega de título de propiedad.

Como consecuencia de la aplicación de estos programas se obtuvieron mejoras en la eficiencia del gasto social en viviendas a partir de una mayor descentralización y ampliando el grado de flexibilidad de las operatorias. Además el sistema de construcción, compatible con la oferta local de materiales y mano de obra, colaboró en la baja y el control de los costos reales. La optimización del uso de la infraestructura existente y el menor costo de la tierra fueron el resultado de la participación municipal incentivada por la descentralización en el manejo de los repagos, se redujeron las demoras y los mayores costos autorizados a las constructoras.

A los programas habitacionales descriptos se sumaron los proyectos, Plan Abuelos, Plan Novios, de la operatoria FONAVI y planes de emergencia habitacional e hídrica, actualmente están algunos de ellos en su etapa de finalización.

Solidaridad es el único programa en vigencia, es una operatoria que está llevando a cabo conjuntamente con el Banco Nacional Hipotecario.

Debe destacarse en lo referido a la gestión en el ámbito provincial que desde el año 1995 el I.P.V., inició un programa de saneamiento con muy buenos resultados:

- Se regularizó la propiedad de las unidades mediante escrituración.
- Se mejoró la gestión del cobro mediante un consorcio con el B.H.N. y se redujo el costo del metro cuadrado construido.
- Se mantiene un esquema de construcción por licitación y de identificación de la demanda a través de entidades intermedias tales como municipios, sindicatos y entidades barriales.
- Los municipios mantienen su potestad de retener el 35% de los recuperos para aplicar a sus propios planes de vivienda. Por el convenio con el B.H.N., esta entidad se encarga de la gestión de cobro, cargando un 4% de comisión sobre el flujo de ingresos. Por cada peso de recupero el B.H.N. le otorga tres pesos adicionales de crédito al I.P.V.

Otra medida importante fue la firma de convenios con el B.H.N. para organizar una operatoria creciente de securitización.

3.2.1.2. El marco nacional y su efecto en la provincia.

Complementariamente en el mes de marzo de 1995 se sanciona la Ley 24.464 que crea el Sistema Federal de la Vivienda integrado por el FONAVI, organismos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires responsables de la aplicación de la ley y de los recursos creados por ella, y por el Consejo Nacional de la Vivienda. Este sistema debe facilitarle condiciones de acceso a una vivienda digna a los sectores de bajos recursos en forma rápida y eficiente.

Esta Ley especifica la distribución entre las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires a través de un coeficiente, que para la Provincia de Buenos Aires se fijó en 4,5. Estos coeficientes podrán ser modificados por ley cada dos años y para ello se tendrá en cuenta la utilización de los fondos, el nivel de recupero, la inversión realizada en obras y la variación del déficit habitacional.

Se establece que se financiarán total o parcialmente la compra o construcción de viviendas, obras de urbanización e infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, estos tres últimos items no podrán superar el 20% de la cuenta global anual. Los IPV, están obligados a otorgar créditos individuales o cofinanciar obras de vivienda en forma creciente con el tiempo. También se los autoriza al uso de la cartera hipotecaria para obtener financiamiento nacional o internacional y esto posibilita el incremento de recursos al programa.

3.2.3. Evolución reciente de la operatoria.

Durante el año 1994 se construyeron 38.775 viviendas en todo el país, de las cuales 6.742, según estimaciones realizadas corresponden a la Provincia de Buenos Aires, como se puede ver en el cuadro2.

Las estimaciones surgen de las inversiones realizadas. Para ello se toma en cuenta la erogación de capital para viviendas ejecutadas, que en el año 1994 fue de $161,84 millones, de los cuales $121 millones provienen de FONAVI y los restantes $40,84 millones son fondos de la Provincia y recuperos de créditos. En 1995 la inversión fue de $142,44 millones proviniendo de FONAVI $99 millones y $ 43,44 millones de fondos de la Provincia y recuperos. En 1996 $151.39 millones, $132 millones de FONAVI y $ 19,29 provienen de fondos de la Provincia y recuperos.

Para el cálculo de la superficie construida y las unidades habitacionales equivalentes y que se presentan en el cuadro 2, se partió de las inversiones reseñadas y del supuesto de considerar una vivienda de 60 m^2 a un valor de $400 por metro cuadrado construido.

Cuadro 2

Construcción y unidades habitacionales en la Provincia de Buenos Aires

	1994	1995	1996
Superficie en m^2	404.500	356.102	378477
Unidades habitacionales	6.742	5.935	6308

De modo que considerando las unidades habitacionales construidas anualmente, solo la gestión en marcha y los recursos aplicados, estos programas estarían cubriendo anualmente el 1% del déficit habitacional determinado con los datos relevados por el Censo de población y vivienda de 1991.

3.2.2. Programas del Banco Hipotecario Nacional.

El Banco Hipotecario Nacional modificó su política en el año 1987. La misión anterior era otorgar un crédito con subsidio parcial de la tasa de interés, dirigido a los sectores de recursos medios, que no podrían acceder al crédito de los bancos privados.

La crisis de los años ochenta llevó a las autoridades a transformarlo en un banco mayorista. En cuanto a sus funciones históricas, se abandonó el rol de constructor y comenzó la normalización de su cartera activa altamente comprometida por su incobrabilidad.

En la nueva operatoria el B.H.N. actúa como banca de segundo piso, delegándose a las entidades minoristas el trato con los clientes.

En los últimos años se constituyó un sistema de ahorro previo por un período de cuatro años y para ello se emitieron las series I, II y III de los títulos TIAVI. El monto final de la operatoria se fijó en U$S 450 millones y la población objetivo es la de recursos medios en grandes centros urbanos. La renta de títulos era de LIBOR más dos puntos.

El préstamo inmobiliario de acceso inmediato es otra línea de crédito muy importante. El monto otorgado puede llegar al 70% del valor de la propiedad y no puede exceder los U$S 60.000, el plazo de devolución es de 5 a 15 años si el crédito es en dólares, con una tasa de interés del 11% anual. El plazo de devolución se acorta a 7 años para los créditos en pesos, con una tasa de interés del 13.5% anual.

Recientemente una nueva operatoria surgió con la firma de un convenio con la Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad a la que pertenecen Gendarmería, Prefectura, Servicio Penitenciario y Policía Federal, para otorgar créditos de acceso inmediato, el plazo de devolución es de 5 a 7 años y la tasa de interés del 10%.

En los títulos TIAVI y los préstamos hipotecarios de acceso inmediato, los riesgos eran coparticipados con los bancos minoristas. El B.H.N. compró la coparticipación a estas entidades y las securitizó a través del Firts Boston Bank.

En cuanto a las líneas de créditos de financiamiento intermedio se debe contemplar:

1. Crédito de Trasmisión de Dominio Fiduciario: está dirigido a sociedades originantes y empresas constructoras. Se financia el 60% del precio de venta del proyecto, sin superar los U$S 56.000 por unidad de vivienda, con un plazo de obra de hasta 24 meses. La tasa de interés es de 12% el primer año y 13% el resto del período y el proyecto se evaluado por dos calificadoras de riesgo.

2. Crédito para financiamiento de Empresas Constructoras con Bancos Minoristas: se financia hasta el 60% del precio de venta del proyecto sin superar los U$S 56.000 por vivienda. El plazo de construcción es hasta 24 meses y las tasas de interés que dependen de la calificación son del 12%, 12.5% y 13% nominal anual.

Los beneficiarios de otras dos líneas de crédito de financiamiento intermedio y que se detallan seguidamente, son el I.P.V y los municipios cuya población no supere los 50.000 habitantes.

3. En la financiación intermedia del Instituto Provincial de la Vivienda: la financiación máxima es hasta el 60% del precio de venta del proyecto sin superar los U$S 56.000 por unidad de vivienda. El plazo de obra se fijó en 24 meses y la garantía hipotecaria en primer grado es a favor del B.H.N., y la garantía accesoria se obtiene del flujo de fondos de la cartera hipotecaria cedida en administración. El I.P.V.

tiene previsto 21 emprendimientos que comprenden un total de 4.500 viviendas, y en algunas localidades como Mar del Plata ya está en funcionamiento.

4.En la financiación para los municipios: el valor es de U$S 12.500 por unidad de vivienda. El plazo de obra se fijó en 18 meses, la tasa de interés en 12.5% anual y la garantía hipotecaria en primer grado es a favor del B.H.N., con la afectación de fondos de la coparticipación de la provincia destinada a los municipios.

La autorización recientemente otorgada al B.N.H. para emitir cédulas hipotecaria hasta U$S 500 millones para fomentar créditos que pueden ser securitizados es de fundamental importancia para el desarrollo futuro de la entidad.

Debido a la normalización del B.H.N., a partir de 1995 se convirtió en la entidad crediticia de mayor patrimonio neto del sistema. La cartera crediticia de morosos se estima que actualmente es del 15%. Las autoridades nacionales anticiparon su decisión de privatizar la entidad manteniendo el actual objetivo de banca de fomento para vivienda, dirigido a una población de ingresos medios y bajos por diez años.

Las iniciativas de construir un sistema nacional coordinado entre diferentes instituciones pueden solucionar algunos problemas de flexibilidad y eficiencia administrativa, sin embargo estas mantienen un sesgo discrecional en los mecanismos de adjudicación y deberia evaluarse si está modificandose el ritmo de recupero de los préstamos debido a la necesidad de recursos. Actualmente el mayor incentivo para el recupero proviene de los convenios entre el I.P.V. y el B.H.N. por los cuales este último amplía la capacidad de crédito de los I.P.V. en proporción del recupero de la cartera.

Los resultados de la gestión en marcha nos indica que, el B.H.N., por intermedio de las mencionadas operatorias en marcha, estaria contribuyendo a paliar el problema del déficit habitacional de la Provincia en alrededor del 1.4% anual.

Puede resumirse que los resultados de la política de vivienda que durante años fueron insatisfactorias, han mejorado pero la contribución a la disminución del déficit habitacional en la Provincia de Buenos Aires está muy lejos de ser alcanzado a los ritmos de cobertura del sector público antes mencionados.

3.3. EL ACCIONAR DEL SECTOR PRIVADO.

En la Provincia de Buenos Aires el sector privado es el que mayor incidencia tiene en la construcción de viviendas unifamiliares y multifamiliares. Estas viviendas están dirigidas a sectores con poder adquisitivo medio- alto, ya que para los sectores medios- bajos los costos de la construcción y la financiación de los productos que se ofrecen por este medio son elevados comparativamente con el nivel de ingresos y además los requisitos exigidos por los bancos para acceder a un crédito son de difícil cumplimiento para ellos. Por otra parte el descenso del valor de los alquileres no arrastró la baja significativa del costo de la vivienda. Para una familia que debe afrontar el pago de un alquiler mensual es muy difícil que pueda acceder a un crédito hipotecario en las condiciones que se ofrecen actualmente. Los cortos plazos de devolución y las altas tasas de interés son condicionamientos importantes en el encarecimiento de los créditos.

Para el análisis de la cobertura que estaría produciendo esta operatoria tomaremos como punto de partida el nivel de la actividad en la construcción globalmente considerada.

La evolución creciente de esta actividad que moviliza a su vez distintos sectores productivos e impacta sobre el nivel de empleo, la observamos en al cuadro 3 donde se toma como indicador la superficie construida en m^2 de los últimos cuatro años.

Cuadro 3

Evolución de la construcción de la Provincia de Buenos Aires

Superficie en miles de m^2	1992	1993	1994	1995
Total Pcia Bs.As.	5.086	6.159	7.567	6.630
Conurbano	3.038	3.608	4.534	3.995
Resto de Pcia.	2.048	2.551	3.033	2.635

Fuente: Cifras oficiales de la D.P.E. de la Pcia. De Bs As.

Los valores del cuadro 3 no computan la actividad no permisada y no concluida. Ajustando éstos valores se puedo estimar a nivel total Provincial, la siguiente serie de construcción total:

Cuadro 4

Estimación de la construcción total en la Provincia de Buenos Aires

Superficie en miles de m^2	1992	1993	1994	1995
Total Pcia Bs.As.	5.595	6.776	8.325	7.742

Como puede observarse, el crecimiento en el sector de la construcción ha sido muy importante en todo el período. La tendencia creciente en los años 1992-1993 muestra un aumento de la superficie construida cercano al 20%, que se repite en 1993-1994. En el año 1995, la superficie construida desciende un 7%, debido a la recesión originada en el llamado efecto Tequila y se extendió hasta el año siguiente debido a la inercia de la actividad, estimándose que en 1996 se detuvo la caída y el valor de la construcción se ha mantenido constante respecto de 1995.

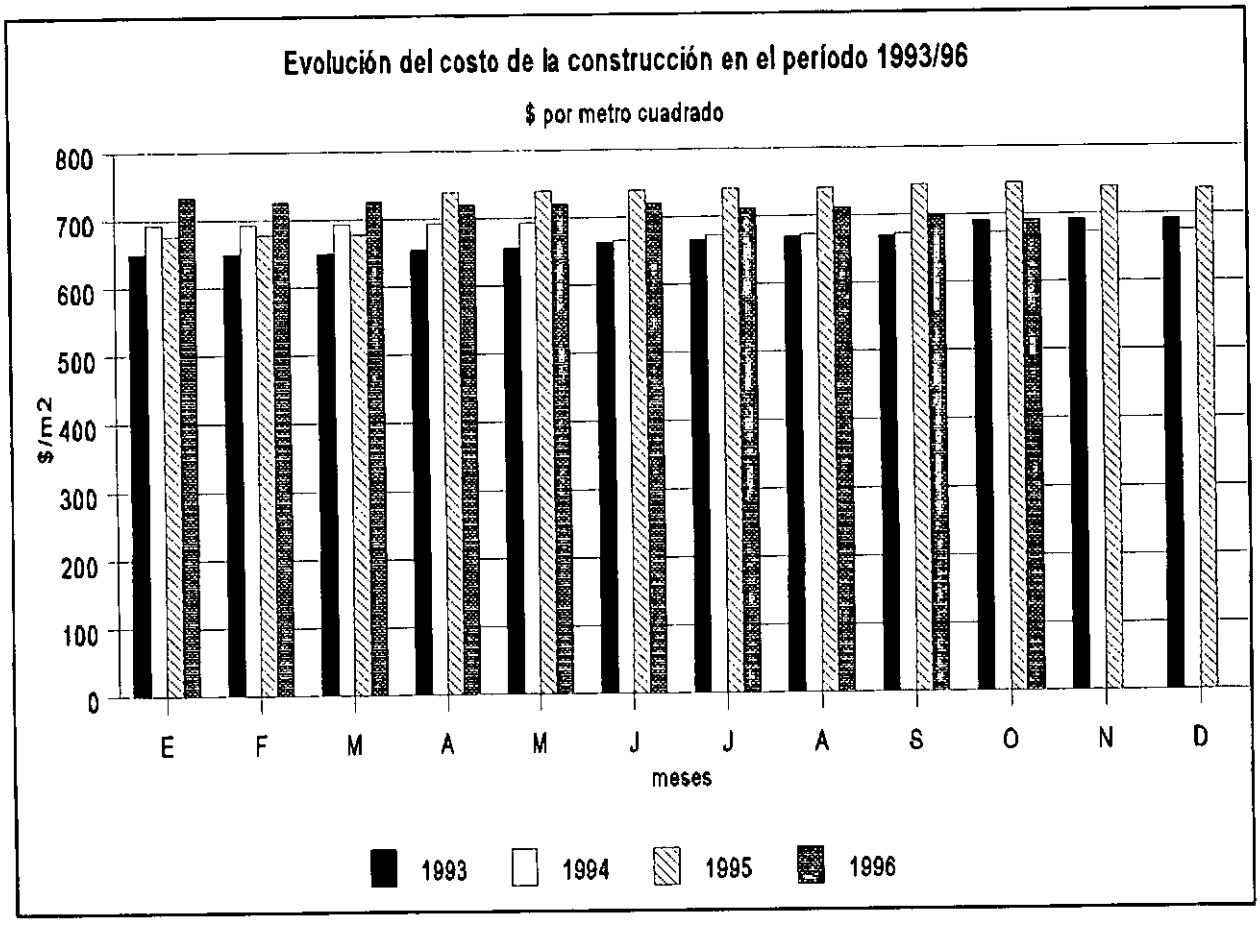
En lo que respecta al costo de la construcción por m2, puede observarse que no ha seguido de ningún modo la tendencia creciente de la superficie construida. El valor por m2 tuvo un crecimiento lento en el mes de enero hasta agosto de 1993, ver gráfico 1. En septiembre /93 se produce un incremento del 6%, y luego el valor absoluto se mantiene hasta el mes de mayo de 1994, donde sufre una caída del 3%, se mantiene hasta marzo de 1995 y en abril se produce una aumento del 9,5%. El costo por m2 se mantiene en este nivel hasta noviembre /95 y a partir de diciembre comienza un paulatino descenso que llega a 6% en el mes de octubre de 1996, terminando por debajo de los niveles nominales de 1995 y están muy cerca de los valores de 1994.

BIBLIOTECA

Tabla de valores del costo de la construcción mensual por m2 utilizados en el gráfico 1.

Año	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1993	650	650	650	653	655	663	666	669	669	690	691	691
1994	692	692	692	692	692	666	671	672	672	673	673	675
1995	676	677	677	738	739	739	740	741	744	746	739	736
1996	734	725	725	720	719	719	711	711	700	690		

Gráfico 1



Por su parte y dada la importancia de la superficie edificada en forma privada, comprendida las viviendas unifamiliares, multivivienda, comercios, edificios industriales y otros destinos (educación, salud, hoteles, recreación, gastronomía, etc.), podemos separarla en función de la participación relativa como se muestra a continuación en el cuadro 5

Cuadro 5

Distribución de la construcción según destino

	Univivienda y Multivivienda	Comercio	Industria	Otros destinos
Incidencia en la superficie total	64%	13.7%	11.8%	10.5%

Partiendo de los costos (Gráfico 1) y de la superficie construida de las viviendas unifamiliares y multifamiliares (cuadro 4), podemos estimar el valor de la construcción y la cantidad de unidades habitacionales, considerando una superficie equivalente de 70 m^2 por unidad habitacional. Los valores resultantes se presentan en el cuadro 6, para el año 1996 se consideró que la superficie construida mantuvo los niveles de 1995, y el valor de la construcción si bien disminuyo un 2%, lo hizo en forma paulatina y ello implica un menor número de viviendas equivalentes.

Cuadro 6

	1993	1994	1995	1996
Construcción en miles de $	2.970.598	3.649.680	3.567.513	3.400.000
Unidades habitacionales	42.437	52.138	50.964	48.571

Puede concluirse que la operatoria privada esta permitiendo la reducción global del déficit habitacional sobre todo por el impacto de la estabilidad. Dado su nivel de costos y calidad de productos, en este tipo de demandantes de viviendas tiende a reducirse la demanda insatisfecha rápidamente, y la criticidad globalmente disminuye. Pero ello significa que la criticidad del déficit habitacional de los sectores de menores recursos se incrementa relativamente.

Una forma directa de ir a la convergencia para balancear el mercado, debe ser integradora de los diferentes sectores intervinientes para generar la baja del costo, ocupar mas mano de obra, incrementar la actividad satisfaciendo una necesidad social y utilizando recursos menos requeridos para otras finalidades. Necesariamente ello debería hacerse a través de la baja del costo de la construcción y con una combinación de productos distinta a la que ofrece el mercado actualmente, la que ya es una tendencia que se observa aún cuando no se puede predecir en que magnitud se operará. Asimismo se considera necesario que el plazo de financiación esté vinculado con la capacidad de ahorro del mayor número de demandantes de este bien.

Ello sería muy efectivo e integrador para los sectores de medios y bajos recursos, y la situación podría ser mejorada a partir de mayores recursos de los planes oficiales, generando más puestos de trabajo y mejor remunerados, y la aplicación de sistemas tecnológicos más competitivos que los existentes.

Lo anterior es importante por su efecto de retroalimentación económica que es propio de la actividad de la construcción de viviendas generadora de empleos y requerimientos de insumos que pone en marcha a las industrias que alimentan la construcción.

Al respecto pueden analizarse al menos los tres items más importantes que intervienen en el costo de la construcción:

Materiales e insumos: producidos por distintos sectores de la industria manufacturera. Este item tiene una incidencia aproximada del 35%, varía entre un 30% y 40% de acuerdo al tipo de modelo habitacional y al sistema de ejecución utilizado.

La construcción tradicional es costosa y los plazos de ejecución son largos, lo que encarece aún más el producto final. Podría revertirse parcialmente este problema utilizando un sistema de ejecución mixta, en el cual se incorporen materiales prefabricados lo que permite bajar los costos globales, pues son de fácil y rápido montaje, esto redundaría en un importante acortamiento de los plazos de ejecución y en una disminución de la carga financiera.

Las viviendas armadas en su totalidad con materiales prefabricados, las llamadas viviendas industrializadas, no han tenido un desarrollo importante en nuestro país. En Europa y Estados Unidos son utilizadas desde muchos hace años masivamente con muy buenos resultados.

Podemos concluir que la innovación de los insumos para la construcción, con una producción en serie y la incorporación de tecnología adecuada, redundaría en un aumento de la oferta de viviendas más económicas y en el desplazamiento parcial del empleo desde la obra hacia las industrias dedicadas a la producción de éstos insumos. No debemos dejar de mencionar que las industrias deberán ser apoyadas económicamente para llevar a cabo esta transformación.

Y no debe dejar de considerarse que el sustento a largo plazo para estas actividades pasa por el fenómeno de que los componentes ya forman parte del comercio exterior y la mayor vinculación comercial con el conjunto de países latinoamericanos puede ser el mejor modo de continuar la expansión de estas actividades en el país y en la Provincia de Buenos Aires en particular. La aceptación y el crecimiento de las viviendas industrializadas, dependerá en gran parte de revertir el poco aprecio que tiene este tipo de construcción en un importante sector de la población y el temor al cambio consecuencia en parte de la desinformación del consumidor final y de los profesionales actuantes.

Mano de obra directa en obra: en la actualidad representa aproximadamente un 40% del costo, pudiendo llegar a valores mayores en etapas con gran demanda de operarios debido a la movilización de los sectores de la construcción tanto para obras públicas como para obras privadas.

En el año 1993 este item sufrió un significativo aumento por la modificación del Convenio de trabajadores de la construcción (Disposición 1134/93) que impactó en un 5.6% sobre el costo de mano de obra. Este rubro sufrió un descenso los últimos dos años, pues hay una mayor oferta de mano de obra, debido a los altos índices de desocupación. Otro factor importante es el uso cada vez más difundido de elementos prefabricados que demandan poca mano de obra para su montaje y acortan los plazos de ejecución.

Gastos generales: Para comprender mejor este rubro debe destacarse que la actividad de la construcción presenta varios tipos de organización empresaria: empresas constructoras, consorcios inmobiliarios, etc. Las viviendas unifamiliares contratan a un profesional encargado del proyecto, dirección y ejecución de la obra. Esta diversidad hace que los gastos generales tengan un rango amplio de incidencia, 25% al 35%, sin considerar los beneficios de la empresa constructora. Estos gastos se han incrementado los últimos tres años y uno de los factores que influyeron fue la suba del IVA.

Un modo de articular la solución del déficit habitacional con el aumento de la actividad es bajando la incidencia del costo financiero de la producción de viviendas dado el periodo de tiempo implicado en su concreción, y las inversiones necesarias en la producción de componentes para bajar los costos de los insumos.

Los planes de financiamiento contemplan hasta el presente en parte el precio del comprador, en parte el capital de trabajo del constructor, pero, falta incorporar la financiación de la innovación en la industria de componentes así como el agiornamiento en la faz industrial y tecnológica y una mayor canalización de financiamiento a plazos mas acordes con las posibilidades familiares.

El excedente de créditos presupuestarios de distintas áreas del gobierno provincial podría ser una fuente inicial de fondeo seguida por los mecanismos de securitización que se aplican en otras operatorias.

Para analizar la incidencia e impacto de la acción en este sector es necesario mostrar el peso que tiene cada uno de los componentes de la industria de la construcción. Por ello se han realizado estimaciones de los montos invertidos en unidades habitacionales por el sector público y por el sector privado en 1996, que se muestra en el cuadro 7, como inciden en los distintos rubros que componen la construcción de viviendas.

Cuadro 7

La construcción de viviendas en la Provincia de Buenos Aires en 1996

Operatoria	Unidades habitacionales	Construcción en miles de $	Materiales miles de $	M. de obra miles de $	G Generales miles de $	Impuestos miles de $
I.P.V.	6.308	151.390	52.986,5	60.556	18.166,8	19.680,7
B.H.N.	9.800	265.000	92.750	106.000	31.800	34.450
S.Privado	48.571	3.400.000	1.190.000	1.360.000	408.000	442.000
Total	64.079	3.816.390	1.335.737	1.526.556	457.966,8	496.130,7

El sector privado es el que participa en mayor medida en la construcción de viviendas, satisfaciendo la demanda del mercado de medios y altos ingresos al que está dirigido.

El Banco Hipotecario Nacional, mediante la securitización aumentará el ritmo de crecimiento de los recursos destinados a la financiación de créditos para la construcción de viviendas y el mercado está dando buenas señales de su efectividad.

Para los sectores de bajos recursos convendría aumentar la inversión destinada a viviendas por el I.P.V. por ejemplo en mínimo de $ 300.000.000 anuales, lo que provocaría un efecto social importante incidiendo en el descenso del déficit habitacional en un 3% anual. Además ello producirá efectos económicos también valiosos: al aumentar el nivel de empleo y la competitividad de la industria de la construcción, por la adecuación de la oferta de los componentes correspondientes a los sistemas modernos de construcción. No sólo será entonces producción para el mercado interno, sino también posibilitaría un nivel de producción adecuado para exportar al mercado latinoamericano.

Además de la inversión adicional propuesta debería implementarse que la devolución del crédito se haga en un plazo de pago como el vigente hasta antes de la hiperinflación, que era de 30 años, para garantizar que la población objetivo esté en condiciones de acceder y cumplir.

No se propone el origen del financiamiento ya que forma parte de la decisión financiera provincial, pero se observa que la economía por no inversión presupuestaria podrá ser una fuente a utilizar.