

P.N. ABZ-658
92448

FUNDACION CEVIS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA VIVIENDA SOCIAL

**POLITICA DE VIVIENDA Y
FINANCIAMIENTO HABITACIONAL**

**DESCENTRALIZACION ENTRE
JURISDICCIONES TERRITORIALES**



A

**FUNDACION
CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA VIVIENDA SOCIAL,
EL DESARROLLO URBANO
Y
EL MEDIO AMBIENTE
(ARGENTINA)
CEVIS**

**OFICINA REGIONAL DE VIVIENDA
Y
DESARROLLO URBANO
PARA SUDAMERICA
(USAID RHUDO/SA)**

MAYO, 1994

DESCENTRALIZACION
ENTRE JURISDICCIONES TERRITORIALES

Y

POLITICA DE VIVIENDA Y SU FINANCIAMIENTO

FUNDACION
CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA VIVIENDA SOCIAL
EL DESARROLLO URBANO Y EL MEDIO AMBIENTE
CEVIS

AUTORIDADES

PRESIDENTE:	ING. LUCIANO GRONDA
VICEPRESIDENTE:	ARQ. GUILLERMO MANSILLA
TESORERO:	LIC. OSVALDO SCHVARTZER
DIRECTOR EJECUTIVO:	LIC. OSVALDO SCHVARTZER
VOCALES:	ING. JUAN CARLOS GRAS ARQ. JUAN MANUEL VALCARCEL

EQUIPO DEL PROYECTO

DIRECTOR EJECUTIVO DE CEVIS:	LIC. OSVALDO R. SCHVARTZER
DIRECTOR GRAL. DEL PROYECTO:	LIC. JOSE LUIS TESORO
CONSULTOR PROYECTO # 1:	SR. RUBEN JORGE HILLAR
CONSULTOR PROYECTO # 2:	LIC. ISIDORO FELCMAN
ANALISTA:	SRTA. MAGALI SCHVARTZER

MAYO, 1994

INDICE GENERAL

	PAGINA
Nota	11
Introducción	12
1- Las condiciones del entorno y el encuadre conceptual de los proyectos	12
1.1- La oportunidad de los proyectos	12
1.2- La evolución de la política social en la Argentina entre 1984 y 1993	16
1.3- El marco contextual global	23
PRIMERA PARTE: "EL PLANO CONCEPTUAL"	27
CAPITULO 1 - "POLITICA DE VIVIENDA Y FINANCIAMIENTO HABITACIONAL"	28
Indice	29
1- Reseña de la legislación clave atinente a la vivienda y el financiamiento habitacional para la población de bajos ingresos	30
1.1- Banco Hipotecario Nacional (B.H.N.)	30
1.1.1- Carta Orgánica	30
1.1.2- BHN: Entidad mayorista	31
1.1.3- Principales operatorias	31
1.1.3.1- Títulos de Ahorro para la Vivienda	31
1.1.3.2- Créditos inmediatos	32
1.2- Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)	34
1.2.1- Creación del Fondo Nacional de la Vivienda	34
1.2.2- Descentralización del FONAVI	35
1.3- Programa Arraigo	36
1.3.1- Características del Programa	36

1.3.2- Reglamentación de la Ley 23.967	37
2- La Política Habitacional Vigente	38
2.1- El marco en que se inserta la política habitacional	38
2.2- Instrumentación de la política de vivienda	38
2.3- Reformulación de la política habitacional	38
2.4- Destinatarios de las acciones sociales	39
2.5- Objetivos y estrategias	39
3- Distribución de roles	41
3.1- El Estado Nacional	41
3.2- Las Provincias	41
3.3- Los Municipios	42
3.4- El Sector Privado	43
3.4.1- Bancos Minoristas	44
3.4.2- Securitización, fondos comunes de inversión y fideicomiso	45
3.4.2.1- La securitización y sus actores	45
3.4.2.1.1- El régimen normativo de la securitización	46
3.4.2.2- Régimen normativo de los fdos comunes de inversión	47
3.4.2.3- Fideicomiso	48
3.4.3- Unión Argentina de la Construcción	48
3.4.4- Cámara Argentina de la Construcción	49
3.5- Otros Actores	50
3.5.1- Convenio Confederación Gral. del Trabajo de R. Argentina	50
4- La composición y las fuentes de los recursos disponibles para la vivienda y el financiamiento habitacional	51
4.1- Sector construcciones	51
4.2- Banco Hipotecario Nacional	52
4.3- FONAVI	54

5- Algunos casos relevantes en el ámbito nacional, en las provincias y en los municipios	56
5.1- Descripción general de la situación habitacional de la Argentina	56
5.1.1- Evolución del parque habitacional	56
5.1.2- Tipo de vivienda	56
5.1.3- Disponibilidad de servicios	57
5.2- Casos en algunas provincias	58
5.2.1- Provincia de Buenos Aires	58
5.2.1.1- Ubicación	58
5.2.1.2- Situación Habitacional	58
5.2.1.3- Acciones del gobierno en vivienda social	59
5.2.1.3.1- Comentarios generales	59
5.2.1.3.2- FONAVI	59
5.2.1.3.3- Financiamiento de origen provincial	60
5.2.2- Provincia de Mendoza	61
5.2.2.1- Ubicación	61
5.2.2.2- Situación Habitacional	61
5.2.2.3- Acciones del gobierno en vivienda social	61
5.2.2.3.1- Comentarios generales	61
5.2.2.3.2- FONAVI	62
5.2.2.3.3- Financiamiento de origen provincial	63
5.2.3- Provincia de Neuquén	63
5.2.3.1- Ubicación	63
5.2.3.2- Situación Habitacional	63
5.2.3.3- Acciones del gobierno en vivienda social	64
5.2.3.3.1- Comentarios generales	64
5.2.3.3.2- FONAVI	64

5.2.3.3.3- Financiamiento de origen provincial	65
5.2.4- Provincia de Córdoba	66
5.2.4.1- Ubicación	66
5.2.4.2- Situación Habitacional	66
5.2.4.3- Acciones del gobierno en vivienda social	67
5.2.4.3.1- FONAVI	67
5.2.4.3.2- El Programa Arraigo en Córdoba	68
6- Anexo I (Cuadros Estadísticos)	69
7- Anexo II	83
7.1- Análisis sobre el Anteproyecto de Ley Nacional del Habitat	83
7.2- Observaciones al Anteproyecto de Ley Nacional del Habitat	84
8- Bibliografía	85
CAPITULO 2 - "PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DISTRIBU- CION DE COMPETENCIAS Y RECURSOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES"	86
Indice	87
1- Contenido del informe	88
1.1- Una reseña de la legislación clave atinente a la descentralización y la distribución de competencias. Algunos antecedentes y el estado actual	89
Ley 23.548	89
Acuerdo de Reafirmación Federal	89
Acuerdo Federal	90
Ley 24.061	92
Ley 24.049	92
Ley 24.195	93
Los Consejos Federales	95
1.2- La distribución de roles entre: Estado Nacional, Provincial, Municipal	96

La naturaleza jurídica del municipio	96
Roles del Estado Nacional	97
Rol de los Gobiernos Provinciales	98
Relación entre Provincias y Municipios	98
La distribución de recursos	99
La descentralización en el ámbito habitacional	99
1.3- La composición y las fuentes de los recursos disponibles	99
Ley 23.548	99
Pacto Fiscal	101
Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento	103
Otras consideraciones	104
El financiamiento habitacional	104
1.4- Las tendencias y las acciones recientes	106
La reforma administrativa	106
La tendencia actual	107
1.5- Las entidades involucradas y las posiciones clave en cuestión de vivienda y el financiamiento habitacional de los sectores de bajos ingresos	109
Empresas privadas	109
El Estado	109
Las organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo	109
Los organismos internacionales y extranjeros	113
Las fuentes privadas de financiamiento	113
Las bases	114
1.6- Algunos casos relevantes exitosos y no exitosos	116
1.6.1- La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	116
1.6.2- La Provincia de Córdoba	122
1.6.2.1- El marco legal	122

La Constitución Provincial	122
Ley de Coparticipación Municipal de Impuestos	124
Ley Orgánica de Ministerios	124
Decreto # 1174/88 de Descentralización	124
Decreto # 2141, Programa de Planificación	
Microrregional	125
Ley 7850 de Reforma del Estado y sus decretos	
reglamentarios	126
1.6.2.2- La distribución de roles	129
Decreto # 1174	129
Organismos Intermunicipales	129
1.6.2.3- La implementación	130
La primera fase	130
La segunda fase	133
Algunos resultados	133
1.6.2.4- La Mesa de Concertación de Políticas Sociales y la	
Unión de Organizaciones de Base	134
Antecedentes	134
La constitución de la Mesa	134
Las ONGs	136
El Estado	138
1.7- Un esquema conceptual de lineamientos y criterios relativos a los	
modelos mas adecuados de descentralización y distribución de com-	
petencias y recursos entre entidades territoriales y municipios en	
el ámbito de la vivienda y el financiamiento habitacional	140
Propuestas esquema de descentralización	142
Anexo 1	144

Bibliografía	147
SEGUNDA PARTE: "EL ENCUENTRO"	149
CAPITULO 3 - "EL MARCO DEL ENCUENTRO"	150
- Los Discursos Inaugurales	151
- Lista de Expositores y Temas	154
"Descentralización, Vivienda y Gestión Urbana": William Yaeger III	155
"La Vivienda y la Situación Actual": Ingeniero Rogelio Camarassa	164
"Una Experiencia Viva como Conducta de Políticas de Vivienda":	
Ingeniero Alberto Etchegaray	169
- Reseña de las Exposiciones	180

NOTA

El proyecto que se presenta en esta publicación fue financiado por la Fundación Centro de Estudios para la Vivienda Social, el Desarrollo Urbano y el Medio Ambiente de la Argentina, junto con la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sud América de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

El equipo del proyecto estuvo integrado por el Lic. Osvaldo R. Schwartzer como Director Ejecutivo de la Fundación CEVIS, el Lic. José Luis Tesoro como Director General del Proyecto, la Srta. Magalí Schwartzer como responsable del Subproyecto I.- Políticas de Vivienda y Financiamiento Habitacional, y el Lic. Rubén J. Hillar como responsable del Subproyecto II.- Proceso de Descentralización y Distribución de Competencias y Recursos entre Entidades Territoriales.

Se agradece especialmente a los expositores y participantes del Seminario "Descentralización entre Jurisdicciones Territoriales y Política de Vivienda y su Financiamiento", que proveyeron valiosos aportes conceptuales y empíricos para una satisfactoria sistematización del conocimiento en la referida temática.

INTRODUCCION

1.- LAS CONDICIONES DEL ENTORNO Y EL ENCUADRE CONCEPTUAL DE LOS PROYECTOS

1.1.- La oportunidad de los proyectos

En la Argentina, de forma análoga a muchos otros países, el actual gobierno está tratando de transformar la concepción del Estado Benefactor -cuya vigencia durante varias décadas determinó una decadencia generalizada en las distintas áreas de la vida nacional- en una concepción que permita al Estado asumir eficazmente los roles de promotor y facilitador de la iniciativa privada.

Aunque la referida mutación se manifiesta en prácticamente todos los sectores de la actividad nacional, puede percibirse que es en los denominados "sectores sociales", y particularmente en el ámbito habitacional, donde se evidencian las mayores inercias y resistencias al cambio.

Es así que se presentan hoy un conjunto de condiciones peculiares que determinan un "momento histórico" con relación a la viabilidad, oportunidad, conveniencia y prioridad de realizar estudios enfocados a las políticas sociales y, especialmente, con relación a la vivienda y al financiamiento habitacional.

Debido a la presión de los encuadres y expectativas internas y externas, resulta perentorio disponer de elementos de juicio sistemáticos con relación a lineamientos y criterios para una política de vivienda y financiamiento habitacional coherente, integral y consistente con las políticas globales que orientan la transformación y la federalización del país.

Aunque la mayor parte de los actores involucrados en el sector habitacional coincide en la necesidad de definir dicha política, no se dispone aún de elementos de juicio sistemáticos ni con suficiente consenso para la formulación de tales lineamientos.

En el plano interno se manifiestan notables presiones para la generación de planes de vivienda que, resultando política, económica y socialmente viables, puedan responder a las distintas características y peculiares condiciones territoriales, así como a las diversas posibilidades de los sectores sociales de menores recursos.

En el plano externo, los países destinatarios de financiamiento habitacional son sometidos a diversos condicionamientos para una racionalización de la gestión habitacional con base en un acercamiento de las competencias, atribuciones y recursos a las localizaciones en que, en mayor medida, se manifiestan las necesidades sociales.

Tales exigencias determinan la prioridad de una racionalización de los instrumentos y de una profunda transformación de las concepciones, criterios, estructuras y procedimientos

vigentes. En tal racionalización juega un papel central la descentralización y la distribución de competencias y recursos entre las entidades territoriales y los municipios.

La fundamentación de los trabajos que aquí se presentan surge básicamente de las conclusiones obtenidas en el Seminario sobre Evaluación de Políticas Habitacionales realizado en 1991 y de la Jornada sobre la Vivienda Social, el Desarrollo Urbano, el Federalismo y la Descentralización Municipal, realizada en Buenos Aires el 2 de Diciembre de 1992; a partir del análisis crítico de los resultados de los estudios ya realizados por el CEVIS.

Durante dichas reuniones se coincidió en los siguientes aspectos:

- * En la República Argentina el problema habitacional afecta a más del 40% de la población y su criticidad aumenta permanentemente, dado el crecimiento de la población marginada de las posibilidades de acceder a una vivienda digna.
- * Mientras los recursos del sector público se hallan virtualmente comprometidos, las condiciones socioeconómicas, normativas y regulatorias que imperaron en el país no estimularon al sector privado ni a los grupos sociales afectados para asumir los riesgos y esfuerzos asociados al quehacer habitacional formal para los sectores de menores ingresos.
- * Las acciones directas de la Administración Central del Estado, en las que se basaron tradicionalmente las políticas habitacionales, no resultaron suficientes para afrontar el problema habitacional en el ámbito nacional.
- * Los tradicionales instrumentos de la política nacional centrada en el protagonismo del sector público no resultan ya viables ni factibles desde el punto de vista político, económico, social o cultural.
- * Es imprescindible buscar soluciones innovadoras, originales y realistas para estimular la participación del sector privado, para movilizar iniciativas y capitales, para descentralizar y localizar las decisiones y los recursos en las instancias territoriales más próximas a las necesidades sociales, para aumentar sustancialmente el aprovechamiento de los recursos disponibles, reducir costos, mejorar calidades, y eliminar trabas burocráticas.
- * Tales soluciones deberán ser aptas para incorporar el acervo de capital, conocimiento, creatividad y tecnología con que cuentan los diversos actores involucrados en la oferta habitacional, así como todo el potencial de iniciativa, ahorro y esfuerzo de los sectores demandantes, a través de reglas de juego que posibiliten la confluencia y articulación de los respectivos intereses.
- * La formulación de una política de vivienda y financiamiento habitacional integral constituiría una oportunidad para emprender un proceso de redefinición de estrategias,

estructuras, instrumentos y modalidades, para responder a las demandas habitacionales de la población.

* Para la discusión y formulación de una política de vivienda y financiamiento habitacional, se dispone de diversos elementos que pueden aportar evidencias significativas y que será necesario recuperar y utilizar plenamente para transformar la "política implícita" vigente en la "política necesaria" para abordar la problemática habitacional en el país. Entre tales elementos, se destacan los siguientes:

- a) Las demandas, expectativas, acciones espontáneas y posibilidades manifiestas y latentes de diversos sectores de la sociedad, cuyos contenidos deberán identificarse, estructurarse y operacionalizarse.
- b) Las valiosas experiencias de las instancias territoriales que han desarrollado espontáneamente -con recursos propios- planes de vivienda y financiamiento habitacional, tratando de compensar parcialmente los grandes vacíos y falencias emergentes de la gestión centralizada.
- c) Las características de la "política implícita" vigente, que deberán analizarse sistemáticamente en cuanto a sus evoluciones, dificultades, deficiencias e impactos sobre la problemática habitacional.

Los trabajos que aquí se presentan están orientados a:

- 1) Generar -a partir de los hallazgos empíricos provenientes de estudios ya realizados- una propuesta de lineamientos y criterios con relación a una política de vivienda y financiamiento habitacional para la República Argentina.
- 2) Generar un modelo de descentralización y distribución de competencias y recursos entre entidades territoriales, adoptando como caso de estudio el apoyo al financiamiento de la vivienda de los sectores de menores recursos por parte de los municipios.

Los destinatarios de los productos de ambos proyectos son los integrantes de las instancias ejecutivas y legislativas nacionales, provinciales y municipales, que requieren perentoriamente elementos de juicio sistematizados y con una base de consenso entre los actores involucrados, para sustentar sus decisiones de política.

El contexto que se contempla para la generación de los referidos lineamientos y criterios está caracterizado por los siguientes factores:

- * La consolidación del régimen democrático federal y pluralista.
- * La gradual consolidación de una nueva concepción de los roles del Estado (en los niveles Nacional, Provincial y Municipal), del sector privado y de la sociedad civil.

* Las políticas de desregulación y descentralización, impulsadas por el Gobierno Nacional, para acercar las atribuciones decisorias y la competencia sobre los recursos en las localizaciones territoriales en que se manifiestan los problemas.

* La perspectiva de crecientes restricciones en los aportes financieros del sector público al Sistema de la Vivienda Social y en sus posibilidades de financiamiento de nuevos programas.

* La necesidad de un replanteo del sistema institucional y normativo vigente en el ámbito habitacional, asignando mayores competencias y distribuyendo los recursos entre las entidades territoriales pertinentes y los municipios.

Los resultados de los estudios realizados por el CEVIS resultan elocuentes con relación a las nuevas orientaciones que las Provincias y Municipios están incorporando en su gestión habitacional.

En todos casos las Provincias intentan lograr:

* Un mayor potencial facilitador del sector público, a través de la descentralización y la distribución de competencias y recursos entre las entidades territoriales y los municipios.

* Una mayor disposición para la generación de ambientes propicios para el ejercicio de la iniciativa por parte de los sectores involucrados.

* Un mayor protagonismo de los sectores sociales afectados, a través del reconocimiento de las condiciones y problemáticas peculiares de cada comunidad, y de la activa participación de las entidades intermedias y de las familias en la gestión habitacional a través de la iniciativa, el ahorro y el trabajo personal.

* Un mayor protagonismo del sector privado, a través de la promoción y utilización de iniciativas, técnicas y materiales locales, facilitando los emprendimientos de las pequeñas empresas y las microempresas.

1.2.- La evolución de la política social en la Argentina entre 1984 y 1993

Durante medio siglo, la Argentina padeció los males de la inflación y de un descontrolado gasto público. En este contexto, la planificación, el control y la regulación del gasto público destinado a solventar políticas sociales fueron desdibujándose, asumiendo un carácter contingente que nunca permitió el diseño de políticas duraderas, efectivas y eficaces.

A la conformación de este cuadro contribuyó también la discontinuidad de las instituciones políticas. Este aspecto es importante de destacar porque la política de corto plazo, el "hacer lo que se pueda mientras se pueda", los tintes demagógicos y otros vicios análogos fueron, prácticamente, norma de acción para los decisores en materia de política en general y de política social en particular.

La visión institucional desde la que fueron concebidos los ámbitos efectores de servicios públicos sociales determinó la continuidad de un Estado fragmentado, con jurisdicciones y programas sumamente heterogéneos, carentes o con un débil nivel interinstitucional de coordinación de políticas.

En dicho contexto surgió un vasto conjunto de políticas implícitas, generadas como resultado de ajustes inflacionarios o de mercado y de la constante presión de decisiones políticas implementadas por la Administración Pública.

Estas políticas, caracterizadas por su parcialidad y fragmentación, frente a un vacío de la regulación, eran impuestas por los diversos grupos de interés que operaban en cada sector.

En concordancia con esto, el gasto público social se ejecutaba sin una programación a mediano o largo plazo, respondiendo a la inercia presupuestaria preexistente, a la cual se le sumaban los gastos destinados a la atención de personal o a la incorporación de nuevos programas emergentes de situaciones peculiares.

Así, el presupuesto perdió su capacidad de programación y control de recursos y gastos, para convertirse en un recurso técnico de convalidación "ex-post" de decisiones, frecuentemente erráticas, generadas tanto en el ámbito administrativo, como derivadas del propio proceso inflacionario.

Más allá de la falta de todo tipo de control, lo preocupante era la carencia de criterios que permitieran evaluar el impacto de las inversiones sobre los sectores más desprotegidos.

Resultaba también preocupante la imposibilidad de medir la eficiencia del gasto social frente a un panorama general en el cual resultaba evidente que las partidas asignadas para la implementación y ejecución de programas sociales no guardaban relación con los resultados obtenidos.

Uno de los elementos que permitiría explicar esta situación es que los programas de ejecución del gasto público social eran diseñados desde ámbitos centralizados a nivel nacional, que carecían de mecanismos adecuados para captar las transformaciones que habían experimentado las necesidades de los sectores que constituían la demanda, por lo cual las acciones previstas no alcanzaban a satisfacer sus nuevos requerimientos.

A principios de 1984, el gobierno del Doctor Alfonsín implantó el Plan Alimentario Nacional -conocido por sus siglas PAN- con el propósito de paliar temporariamente las carencias de los sectores desprotegidos, hasta tanto las condiciones económicas globales del país permitieran prescindir de dicha ayuda.

Las prestaciones del PAN fueron creciendo año a año con partidas presupuestarias que totalizaron los mil millones de dólares.

Desde la perspectiva de sus productos y procesos, el programa resultó un rotundo éxito: cada vez se distribuían más cajas PAN con notable productividad. Sin embargo, el programa no parece haber sido evaluado sistemáticamente con relación a sus objetivos, sustentación, trayectoria, resultados, impactos, costos de oportunidad y costo-efectividad.

La continuidad de este Plan sirve de ejemplo para ilustrar las marchas y contramarchas que se manifiestan históricamente con relación a los programas sociales en la Argentina, constituyendo un claro indicador de la diversidad de concepciones e intereses que subyacen en sus gestiones.

Debido al agotamiento de las partidas presupuestarias y a su manifiesta desnaturalización, en 1989 el gobierno decidió dejar sin efecto el PAN y reemplazarlo por otro sistema llamado Bono Solidario, el cual resultó frustrado a poco de ser instaurado debido a que no se concretaron los aportes destinados a financiarlo.

Posteriormente se anunció que se mantendría la vigencia de ambos programas; luego que se anularían los dos y que se los reemplazaría por un proyecto de trabajo autogestionable bajo la modalidad de microunidades productivas. Finalmente se habló de mantener en funcionamiento los tres programas simultáneamente, introduciendo algunas modificaciones en la modalidad de prestación alimentaria.

Algunos funcionarios contemplaban también la posibilidad de lanzar un programa social comunitario destinado a atender conjuntamente las necesidades alimentarias, sanitarias, asistenciales y habitacionales de los sectores más postergados.

Esta opción de políticas sociales más globales sería la que primaría, con escasas excepciones, en los sucesivos planteamientos posteriores, radicando el mayor problema en cuáles serían las instancias que tendrían a su cargo el manejo de las respectivas partidas presupuestarias (la Nación, las Provincias o los Municipios).

Las referidas marchas y contramarchas con relación a los programas sociales masivos, parecerían responder a una distorsión en la percepción de los mismos.

Desde el punto de vista social, una cuestión es la atención de las emergencias transitorias producidas por situaciones anormales o imprevisibles -situaciones que el Estado no puede dejar de atender, independientemente del grado de eficacia o eficiencia con que sea capaz de hacerlo- y otra es la pretensión de resolver con estos programas sociales las carencias emergentes de una economía que no provee los recursos requeridos para cubrir las necesidades básicas de diversos sectores de la sociedad.

Continuando con la evolución histórica, en 1986 el gasto social en la República Argentina alcanzó el 23% del PBI. Luego de la crisis de la deuda en 1982, se manifestó en el país una grave crisis fiscal que se acentuó desde 1987 y culminó en una crisis hiperinflacionaria en 1989.

Si bien el gasto público no fue afectado en su asignación, el deterioro en la relación gasto público social/PBI generó una caída relativa -alrededor del 22% en tres años- ubicando al gasto social en el 17,9% del PBI en 1989.

Hacia mediados de ese año, la Argentina se vio inmersa en una situación de crisis extrema, con la economía desquiciada por la hiperinflación y la consiguiente corrosión y desarticulación de la capacidad del Estado para implementar políticas inscritas en el principio de subsidiariedad. La aguda crisis social, expresada en grados extremos de convulsión, a través de saqueos y enfrentamientos, puso en peligro la paz social, amenazando con mover los propios principios de legitimación del Estado.

El deterioro de los niveles históricos del gasto público social se relacionaba directamente con la crisis fiscal, la cual sólo podía ser abordada mediante una profunda reforma del Estado.

El año 1990 marca un punto de inflexión en el tratamiento del gasto público social.

A partir de ese año comienzan a modificarse, gradual pero constantemente, la proporcionalidad, el monto absoluto y las distribuciones espacial, sectorial y social de las inversiones del Estado en el campo de las políticas sociales.

Hacia mediados de 1990, se plantea una reestructuración del gasto público dirigido a inversiones sociales, mejorando su calidad y eficiencia, atendiendo al financiamiento genuino y focalizando socialmente su localización.

Esto último frente a la inviabilidad de atender de manera subsidiada e indiscriminada la provisión pública de bienes y servicios sociales caracterizados por una alta elasticidad-ingreso de la demanda.

Hacia 1991 existía ya un claro consenso en el país acerca de la necesidad de descentralizar el gasto público social a nivel provincial y municipal, así como de acercar la programación de políticas y acciones a las necesidades más inmediatas y directas de los sectores desprotegidos.

El diagnóstico realizado en esa fecha concluía señalando que las modificaciones a realizar para lograr un mejor manejo del gasto público social eran las siguientes:

- 1) Desarrollar una profunda reforma institucional, organizativa y financiera del gasto público, con criterios de eficacia, eficiencia y equidad.
- 2) Compatibilizar el necesario ajuste fiscal con las demandas de inversiones del gasto público social, para dotarlas de genuinas condiciones de financiamiento.
- 3) Generar respuestas inmediatas, descentralizadas, focalizadas y efectivas en el plano de la inversión del gasto público social.

Entre 1990 y 1993, el gasto público social y en recursos humanos creció un 32,8%, pasando de representar el 20,77% del PBI en 1990, a sumar el 27,58% en 1993.

Pero si se toma en consideración la reestructuración interna del Gasto Público Consolidado, producto del profundo proceso de reforma del Estado y de privatización de las empresas públicas, podrá observarse que, entre 1990 y 1993, los fondos que el Estado destinó a políticas sociales y de recursos humanos experimentaron un incremento relativo sobre el total de las erogaciones equivalente a un 9,3%; pasando de constituir el 61,39% del total de las erogaciones en 1990, a dar cuenta del 67,16% en 1993.

Luego de lograr la estabilidad económica, el 8 de enero de 1993 el gobierno anunció el lanzamiento del Plan Social, convocando a la ciudadanía a sentirse actora y protagonista de una genuina reforma social, la cual debía adquirir un carácter reparador de las injusticias que trajeron aparejadas décadas de inflación y evasión fiscal.

Dicha reforma estaba sustentada en el logro de la estabilidad económica, en el proceso de reforma del Estado, en la reinserción internacional de la economía argentina y en la conformación de una moneda sana.

Para sostenerla se rescataban los conceptos de transparencia y eficiencia en el gasto público; de descentralización, focalización, protagonismo y auditoría de la gestión de las políticas de inversión en el sector social, junto con la medición de su calidad y de su impacto comunitario.

La reforma en la administración de la inversión social debía descansar en un auténtico federalismo social, descentralizando sus operatorias en los gobiernos provinciales y municipales, que serían los responsables directos de la ejecución de los proyectos.

En segundo lugar, se establecía una real auditoría de cada una de las inversiones, que estaría a cargo de las organizaciones intermedias de la comunidad, cuya misión sería velar por la transparencia y la productividad social de las erogaciones. Por otro lado, la auditoría contable de los fondos destinados a la inversión social estaría en manos de la Sindicatura General de la Nación.

Finalmente se disponía la creación de un Gabinete Social Federal, integrado por los Ministros de Salud y Acción Social, del Interior, de Trabajo y Seguridad Social y de Educación y la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, que ejercería el control de calidad de la inversión social.

Las medidas no constituyeron en sentido estricto un Plan Social. Las mismas contenían acciones generadas en distintos tiempos, ante una diversidad de situaciones sociales específicas, y referidas a actores y mecanismos de implementación de naturaleza diversa.

El denominado Plan Social constituyó una versión sintetizadora y sistematizadora de un vasto conjunto de acciones generadas a partir de 1989, articuladas bajo nuevos programas, en torno a una novedosa propuesta de gestión, coordinada e integradora de otras modalidades de participación.

Es por este motivo que en su estructuración interna es dable encontrar visiones no enteramente homogéneas: enfoques centralistas de programas nacionales con unidades de gestión provincial coexistiendo con programas que se relacionan directamente con efectores locales; acciones asistencialistas compartiendo recursos con proyectos de promoción social; modalidades de acción social, específicamente focalizadas frente a criterios de delimitación de la población basadas en enfoques globales.

Paralelamente, es posible identificar una diversidad de criterios, a menudo contrapuestos, acerca de la implementación de las operatorias contenidas en cada uno de los componentes del Plan. El origen de esta diversidad puede ser encontrado en la necesidad de llegar con el recurso financiero directamente a los efectores locales de servicios, buscando reducir así tanto la incidencia del componente del gasto administrativo sobre el conjunto del gasto social, como la desviación de los fondos de la finalidad prevista.

Para concretar este objetivo, los distintos programas se propusieron sortear, explícita o implícitamente, los regímenes administrativo-contables establecidos por las Constituciones Provinciales (regidas por el principio federativo sobre el que está constituido el Estado Nacional), que obligan a que las provincias ingresen todo recurso financiero que llegue a sus arcas en la cuenta "Rentas Generales", en la cual los fondos con destino fijo terminan perdiendo la especificidad con la que fueron originariamente asignados.

Frente a esto, los programas que se relacionan directamente con los efectores locales, si bien sortean los instrumentos institucionales de control que disponen las Provincias, no llegan a construir instancias alternativas de control que garanticen la transparencia de la gestión y el impacto social de las inversiones.

En virtud de estos rasgos, es posible caracterizar a la etapa como un momento de transición, en la cual el Estado Nacional intentó generar un conjunto de nuevas reglas de juego para la inversión social, abriéndose simultáneamente a la coparticipación con la comunidad en la gestión de la misma y a una auténtica auditoría social que garantice tanto la

transparencia en el manejo de los recursos como su eficiencia para la resolución de los problemas atacados.

Debido a las manifiestas dificultades para vencer las inercias y los vicios arraigados durante prolongados períodos de arbitrariedad, así como a las características apuntadas, la implementación de este Plan Social fue diluyéndose hasta convertirse en una nebulosa, cuyos rasgos principales eran difíciles de delinear.

A fines del año 1993 se produjeron, en algunas provincias argentinas, manifestaciones populares -no exentas de actos de violencia- que reclamaban por una urgente atención a las necesidades sociales más acuciantes de la población.

A partir de tales experiencias, y con el temor de que estas manifestaciones se expandieran hacia todo el territorio nacional, el Gobierno Central, junto con los Gobiernos Provinciales, decidió lanzar un nuevo Plan Social para el año 1994, que paliara las manifiestas deficiencias y dilaciones del anterior.

El paso más importante y novedoso que dio el Gobierno Central en este sentido fue la creación de una nueva Secretaría de Desarrollo Social dentro del Ministerio de Salud y Acción Social, mediante el Decreto No. 227/94.

Dentro de los considerandos del Decreto se destacan los siguientes:

- Es intención del Poder Ejecutivo Nacional profundizar e incentivar las políticas y acciones dirigidas a promover y asistir socialmente a la población, desarrollando en forma centralizada todos los cometidos inherentes a la asistencia social, la vivienda y la tercera edad, así como el desarrollo de proyectos de cooperación técnica que hagan a una mejor coordinación con las restantes jurisdicciones, como así también con organismos internacionales en el marco de las pautas acordadas por los Ministerios con competencia específica en materia de financiamiento y política de cooperación internacional.

- Es decisión del Poder Ejecutivo coordinar toda la política social del gobierno, para no superponer acciones, ser más eficientes en su cumplimiento e impedir que existan vacíos o falta de atención a la problemática social por no tener centralizada su operatividad, poder realizar diagnósticos, relevamientos, asignaciones, proyectos, evaluaciones y demás acciones en el área de la política social, en una forma integral, metódica, sistemática y permanente.

De acuerdo con dicho Decreto, los objetivos de la Secretaría de Desarrollo Social serán, entre otros, los siguientes:

- 1- Ejecutar las acciones tendientes a asistir a la población desde el punto de vista social en situaciones normales o de emergencia, así como planificar y fiscalizar todo lo relativo a la promoción, integración y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales dentro de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional.

2- Programar, ejecutar y controlar actividades tendientes a reactivar conjuntos sociales a través de la paulatina delegación de responsabilidades sociales en la comunidad, siguiendo el principio de subsidiariedad, y promover, ejecutar y fiscalizar los programas de viviendas para los sectores de menores recursos.

3- establecer políticas concretas de promoción, asistencia e integración social de personas de la tercera edad, manteniendo vínculos con organismos oficiales y/o privados, nacionales y/o internacionales, relacionados con su cometido, recopilando los datos estadísticos necesarios para desarrollar, con carácter permanente, las políticas respectivas.

4- Normatizar y fiscalizar la actividades relacionadas con la atención médica, las residencias geriátricas y la integración social de las personas de la tercera edad.

5- Realizar convenios para la provisión de fondos con la provincias y municipios.

6- Coordinar toda la política social del Gobierno para la promoción, verificación y mejoramiento de la asistencia social y sus planes de desarrollo en al ámbito nacional, provincial y municipal.

A partir de la nueva estructura que adquiere el Ministerio de Salud y Acción Social, la Subsecretaría de la Vivienda pasa a depender de la Secretaría de Desarrollo Social, reformulándose los objetivos de aquélla del modo siguiente:

1- Asistir al Secretario de Desarrollo Social en la formulación de las políticas habitacionales y urbanísticas a nivel nacional y en la elaboración, realización y financiación de programas de vivienda del Sector Público, Nacional o Provincial.

2- Obtener y administrar los recursos destinados a los programas de vivienda y de desarrollo de los asentamientos humanos.

3- Promover el desarrollo de técnicas y sistemas de construcción de viviendas y obras para el desarrollo de los asentamientos humanos.

La nueva Secretaría de Desarrollo Social (la cual podría convertirse en Ministerio, a partir de la reforma de la Constitución Nacional) ha contado con un presupuesto mínimo que se espera ampliar con las partidas de otros ministerios.

Uno de los primeros planes que prevé implementar está directamente relacionado con la problemático habitacional: un sistema para lograr un recupero del Plan FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), ofreciendo a los ocupantes de las viviendas los títulos de propiedad de las mismas a cambio de que salden sus deudas.

1.3.- El marco contextual global

Esta sección tiene por objetivo delinear el marco en que se insertan los escenarios relativos a la temática abordada, caracterizado por la estabilidad económica, la reforma del Estado, la descentralización, la privatización y la desregulación, orientadas a aumentar la eficiencia y la competitividad de la Argentina.

Uno de los fenómenos socioculturales que se manifiestan hoy con mayor nitidez en la Argentina es el de la toma de conciencia social acerca del debilitamiento del Estado y del deterioro y resquebrajamiento de las posibilidades de éste para dar respuesta a las demandas y las expectativas de la población.

Por otra parte, al igual que en la mayor parte de los países, se manifiesta en la Argentina una crisis de confianza con relación a las grandes estructuras, a las instituciones formales y a sus dirigentes. Por ejemplo, sólo el 12% de la población argentina expresa alguna confianza en los políticos, mientras que sólo el 4% expresa alguna confianza en los dirigentes sindicales.

Es oportuno dedicar una parte de este punto a los procesos de reforma del Estado, de descentralización y de desregulación dado que han exhibido un notable impacto en el ámbito del acceso a la vivienda para los sectores de menores recursos.

En el plano conceptual se asume por "desregulación" a todas aquellas acciones formales de gobierno tendientes a eliminar las restricciones a las actividades económicas y a facilitar la competencia en los mercados.

Como se supone que la relación entre desregulación y competitividad está dada por la productividad de los factores de la producción, se afirma que la desregulación contribuye a aumentar la competitividad de la economía en tanto induce a los agentes económicos a mejorar de modo permanente la productividad del capital y del trabajo.

En líneas generales, cabe destacar que -si bien los efectos de la desregulación suelen madurar a mediano plazo- se verifican impactos relativamente importantes sobre el sector de la vivienda en la Argentina. En particular, se destacan la reducción en el costo impositivo, el aumento en la oferta en los mercados, la revalorización del sistema de precios, la mayor disponibilidad de crédito privado y los efectos favorables sobre la inversión física, sobre el mercado de capitales y sobre la productividad del capital.

El rol del mercado y el sistema de mercados competitivos se presentan hoy en todo el mundo como verdaderos paradigmas que permiten alcanzar una eficiente asignación de recursos y una maximización del bienestar general, aún en aquellas sociedades con escasa tradición liberal.

La revalorización de la capacidad del mercado para facilitar combinaciones productivas eficientes se ha dado en forma conjunta y simultánea con el repliegue de la intervención estatal.

La presencia del Estado estuvo caracterizada básicamente por el uso de dos instrumentos combinados:

- a) las regulaciones a los mercados y
- b) la provisión directa de bienes y servicios a través del sector público.

Las regulaciones públicas para alterar e inducir el comportamiento y las decisiones de los agentes económicos se justificaban bajo la finalidad de remediar las fallas de mercado y las ineficiencias de la producción privada.

También se argumentaba la necesidad de orientar el desarrollo económico y de limitar la falta de equidad en la distribución de la riqueza generada por el sistema.

Cuando se apreciaba que las regulaciones no resultaban suficientes para alcanzar esos fines (o se presentaban otras exigencias de índole política, ideológica o social) se articulaba la intervención o la participación directa del Estado como proveedor de bienes, insumos y servicios.

Con el tiempo, se advirtió que la gestión pública -por algunas características de funcionalidad- no solamente era menos eficiente que la gestión privada y distorsionaba la asignación de recursos de la economía sino que además, en la mayoría de los casos, no cumplimentaba los objetivos productivos o sociales para los cuales se había constituido.

Las decisiones de inversión y la formación de los precios en la gestión pública exhibía a menudo escasa relación con los costos económicos reales. Los resultados con frecuencia eran sobreinversiones, subinversiones, o precios por debajo de los costos marginales debido a fines políticos o sociales implícitos.

La economía argentina estuvo sujeta, hasta hace poco tiempo, a una compleja y amplia trama de normas regulatorias en casi todos los mercados y actividades productivas. Las primeras regulaciones tuvieron su origen en la crisis de los años treinta pero luego -progresivamente y con motivos diversos- se fueron instrumentando unas tras otras a lo largo de los últimos seis decenios.

El panorama a fines de los años ochenta presentaba un cúmulo de agencias regulatorias insertas en un Estado sobredimensionado y altamente deficitario. La combinación entre alta inflación, economía cerrada y excesiva regulación había ocasionado una notable declinación en la eficiencia de los mercados, una gran distorsión de costos en la economía y una baja productividad del capital.

El comienzo del programa desregulatorio argentino puede situarse hacia 1989. En ese año se dispuso la liberación de los precios del sector privado, la eliminación de restricciones para las inversiones extranjeras y, a través de distintas disposiciones, se inició la supresión de las prohibiciones de importación y de los regímenes de consulta previa.

En el año 1990 se impulsó la desregulación del mercado de combustibles en todas sus etapas. Sin embargo, el proceso adquiere un carácter continuo y amplio desde finales de 1991 con la sanción del Decreto 2284/91 y con otras normas que, observando la misma dirección, se instrumentaron durante 1992.

Cabe destacar que desde la segunda mitad de 1989 y noviembre de 1990 rigen en la Argentina dos leyes -Reforma del Estado y Emergencia Económica- y un decreto de Reforma Administrativa que disponen la privatización de numerosas empresas públicas, la suspensión de la mayoría de los regímenes de promoción industrial y sectorial, y la reorganización del aparato estatal. Además, facultan al Poder Ejecutivo para disponer medidas excepcionales tendientes a superar la crisis.

Con base en dichas facultades, el gobierno actual adoptó la mayor parte de las medidas de reforma administrativa y económica, incluyendo su principal norma desregulatoria, el decreto 2284/91.

El proceso desregulatorio en la Argentina está contribuyendo gradualmente a un aumento en la oferta de bienes y servicios, a una caída en algunos precios, a una reducción de costos y a una mejora en los ingresos de las empresas en diversos sectores.

Se aprecia que en el corto plazo estarán dadas las condiciones para un incremento en los estándares de productividad promedio y, por ende, en la eficiencia y la competitividad global.

Dadas las características propias de la trama regulatoria preexistente en la Argentina las medidas han tenido un impacto inicial relativamente importante sobre la eficiencia y la competitividad.

La eliminación de trámites burocráticos redundantes y la desaparición de tiempos muertos mejoraron la eficiencia en la asignación y la productividad de los recursos.

Es de esperar entonces que la profundización de los esquemas liberalizadores en los mercados genere nuevas condiciones para incrementar la productividad y la competitividad de la economía argentina.

Entre los puntos débiles que presenta el proceso desregulatorio argentino sobresale el desorden y la complejidad de las sucesivas normas y decretos instrumentados.

INDICE

	Página
NOTA	11
INTRODUCCION	12
PRIMERA PARTE: "EL PLANO CONCEPTUAL"	27
CAPITULO 1 - "POLITICAS DE VIVIENDA Y FINANCIAMIENTO HABITACIONAL"	28
CAPITULO 2 - "PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DISTRI- BUCION DE COMPETENCIAS Y RECURSOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES"	86
SEGUNDA PARTE: "EL ENCUENTRO"	149
CAPITULO 3 - "EL MARCO DEL ENCUENTRO"	150
- Los Discursos Inaugurales	151
- Lista de Expositores y Temas	154
- Reseña de las Exposiciones	180

PRIMERA PARTE

"EL PLANO CONCEPTUAL"

CAPITULO 1

"POLITICAS DE VIVIENDA Y FINANCIAMIENTO HABITACIONAL"

INDICE

	Pagina
1- Reseña de la legislación clave atinente a la vivienda y el financiamiento habitacional para la población de bajos ingresos	30
1.1- Banco Hipotecario Nacional	30
1.2- Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)	34
1.3- Programa Arraigo	36
2- La política habitacional vigente	38
2.1- El marco en que se inserta la política habitacional	38
2.2- Instrumentación de la política habitacional	38
2.3- Reformulación de la política habitacional	38
2.4- Destinatarios de las acciones sociales	39
2.5- Objetivos y estrategias	39
3- Distribución de roles	41
3.1- El Estado Nacional	41
3.2- Las Provincias	41
3.3- Los Municipios	42
3.4- El Sector Privado	43
3.5- Otros Actores	50
4- La composición y las fuentes de los recursos disponibles para la vivienda y el financiamiento habitacional	51
4.1- Sector construcciones	51
4.2- Banco Hipotecario Nacional	52
4.3- Fondo Nacional de la Vivienda	54
5- Algunos casos relevantes en el ámbito nacional, en las provincias y en los municipios	56
5.1- Descripción general de la situación habitacional de la Argentina	56
5.2- Casos de algunas provincias argentinas	58
5.2.1- Provincia de Buenos Aires	58
5.2.2- Provincia de Mendoza	61
5.2.3- Provincia de Neuquén	63
5.2.4- Provincia de Córdoba	66
6- Anexo I	69
7- Anexo II	83
7.1- Análisis del Anteproyecto de Ley Nacional del Habitat	83
7.2- Observaciones del Anteproyecto Ley Nac. del Habitat	84
8- Bibliografía	85

1- Reseña de la legislación clave atinente a la vivienda y el financiamiento habitacional para la población de bajos ingresos.

1.1- Banco Hipotecario Nacional (B.H.N)

1.1.1- Carta Orgánica

La ley 22.232 conforma la Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional. En el artículo primero de la misma se establece que la mencionada institución es una entidad autárquica del Estado con autonomía presupuestaria y administrativa. Se rige por dicha ley, por las disposiciones legales sobre Entidades Financieras y demás normas concordantes. Además coordina su acción con las políticas económica y financiera, que establezca el Poder Ejecutivo Nacional.

El artículo 3 de la ley mencionada establece que el Banco Hipotecario Nacional tiene por objeto primordial contribuir a la satisfacción de las necesidades de la Nación en materia de vivienda, edificación y desarrollo urbano.

Para su mejor cumplimiento, atenderá prioritariamente a:

- a) Cubrir las necesidades de financiamiento a largo y mediano plazo mediante el apoyo financiero, según las circunstancias socio-económicas, para las iniciativas públicas y privadas tendientes a establecer condiciones que hagan accesibles las viviendas a los diversos sectores de la comunidad, en función de sus niveles de ingreso.
- b) Financiar a largo y mediano plazo la construcción de viviendas en regiones que el Poder Ejecutivo Nacional fije con carácter prioritario, en especial en las zonas de frontera.
- c) Apoyar la iniciativa privada, promoviendo el arraigo de la población, que permita una mejor distribución de la población en el Territorio Nacional.
- d) Apoyar la desconcentración de los grandes centros urbanos y el fomento de la vivienda rural.
- e) Apoyar el desarrollo de actividades de investigación científica y técnica del ámbito habitacional, promoviendo en especial la construcción industrializada.
- f) Promover y apoyar los planes de ahorro y préstamo para la vivienda.
- g) Promover la obtención de viviendas de servicios a las empresas con necesidad de ellas para el desarrollo de su actividad.
- h) Estimular la formación, establecimiento y desarrollo de entidades de carácter privado sin fines de lucro, aportando los elementos necesarios que les permitan realizar sus propios programas de edificación de viviendas.
- i) Crear condiciones de regularización del mercado y crédito inmobiliario.

j) Apoyar el desenvolvimiento de actividades vinculadas con la construcción de viviendas y el desarrollo urbano, ya sea para la producción o aprovechamiento de bienes o de servicios.

El Banco mantendrá sus relaciones con el Poder Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Bienestar Social.

1.1.2- Banco Hipotecario Nacional: Entidad Mayorista

A partir de septiembre de 1992, el propósito perseguido tendió esencialmente a perfeccionar el saneamiento y reestructuración del B.H.N. y a brindarle los medios legales que permitan su adecuada inserción en el integral proceso de transformación del Estado, en forma tal de participar activamente en el mismo.

Además se respaldó la continuidad de la institución y su necesaria actuación activa en la atención de la problemática habitacional del país.

En octubre de 1992 el decreto 1862/92 promulga la ley 24.143 la cual fija que el Banco Hipotecario Nacional orientará su accionar como banco mayorista, entendida como explícita limitación a la actividad operativa de la institución, la que por tanto, en todos los casos -incluida la operatoria especial- se canalizará por intermedio o coparticipadamente con bancos, entidades financieras minoristas y/u organismos que tengan relación directa con los destinatarios de los servicios.

El artículo 4 asienta que esta entidad mayorista tendrá como objetivo atender las necesidades de la población en materia de vivienda social única- y de uso permanente por el beneficiario según la reglamentación que dicte el Banco- y desarrollo urbano.

El artículo 25 determina el desenvolvimiento operativo de la entidad mayorista. A diferencia de lo fijado en la ley 22.232, establece que a los fines del mejor cumplimiento de sus objetivos el Banco Hipotecario Nacional podrá realizar todas las actividades y/u operaciones no prohibidas por la ley a los bancos comerciales dentro de un perfil mayorista, actuando además como agente financiero del Estado en materia de vivienda, construcción y desarrollo urbano, e interviniendo por cuenta de éste en la asignación y distribución de los recursos.

En marzo de 1993 se ratifica, con el decreto 540/93, la orientación mayorista de dicha institución y se aprueba el texto ordenado de la Carta Orgánica del B.H.N. que mantiene la naturaleza de la institución y su objeto sigue siendo el mismo, agregando a este último que la entidad mayorista debe aplicar las políticas y pautas que a dicho efecto fije la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental y que sus operaciones se adecúen a las de un banco mayorista. (son las que establece el proyecto de ley 24.143).

1.1.3- Principales Operatorias

1.1.3.1- Títulos de Ahorro para la Vivienda (TIAVI)

En diciembre de 1992 a través del artículo 1 del decreto 2326 se autorizó al B.H.N a emitir obligaciones negociables escriturales en dólares estadounidenses,

cotizables en Bolsas de Comercio y Mercados de Valores de la República Argentina bajo la denominación de Títulos de Ahorro para la Vivienda, en una o varias series hasta cubrir la suma de doscientos millones de dólares estadounidenses (US\$ 200.000.000)

Asimismo el artículo 4 establece que las obligaciones negociables serán colocadas a través del concurso de entidades financieras minoristas, agentes bursátiles o extrabursátiles a ser contratados por el Banco Hipotecario Nacional, el cual determinará en la oportunidad de cada emisión la fecha del comienzo y cierre del período de suscripción, así como los precios de colocación y demás características y condiciones inherentes a la emisión y negociación.

El artículo 7 dice que los fondos obtenidos por la institución mayorista, mediante la colocación de las obligaciones serán destinadas al cumplimiento de los fines que le fija su Carta Orgánica, debiendo, en todos los casos, asegurarse una tasa de retorno positiva.

La operatoria se basa precisamente en el ahorro en TIAVI sobre el cual luego el B.H.N. concede préstamos equivalentes a dos veces y medio más a lo ahorrado en títulos. Estos créditos son a cinco (5) años, contemplan montos prestables que van desde los diez mil dólares (US\$ 10.000) hasta los sesenta mil dólares (US\$ 60.000), y permiten el financiamiento tanto de viviendas nuevas como usadas, así como la construcción, refacción o ampliación.

Actualmente el B.H.N, como entidad mayorista, provee financiamiento habitacional por medio de cincuenta y un (51) bancos minoristas en todo el país, que canalizan sus operatorias.

El B.H.N. ya emitió tres series de TIAVI por 48, 40 y 70 millones respectivamente, con una respuesta tan contundente que permitió adelantar en varios meses la entrega de los primeros créditos correspondientes a la primera serie de TIAVI, que hoy presentan las menores tasas de interés en crédito para la vivienda.

A fines de diciembre de 1993 las tres series de los títulos, recibieron la nota más alta de las calificadoras de riesgo PCA y Risk Annalysis, al ser evaluadas con una triple A. Según PCA, se trata de un instrumento que no presenta riesgos de inversión, con una excelente disponibilidad de pago de capital y de los intereses en las condiciones y en los plazos pactados en su emisión. Además, se considera que no existen posibilidades de que se incrementen sus riesgos. A su vez, Risk Annalysis indica que es un título de muy alta calidad, que presupone la existencia de una muy alta capacidad de repago del capital y del interés en tiempo y forma, según las condiciones de emisión de las tres series.

1.1.3.2- Créditos inmediatos

Además de la operatoria con TIAVI, que implica un período de ahorro, en el mes de noviembre de 1993 el Banco Hipotecario Nacional puso a disposición de los bancos minoristas cincuenta millones de dólares (50.000.000) para una nueva línea de créditos inmediatos para la vivienda, con préstamos de entre cinco mil a veinte mil dólares, a plazos de entre uno y cinco años, y una tasa del 13,50%, la más baja del mercado.

Estos créditos pueden ser destinados tanto a la adquisición, construcción, refacción, ampliación y/o terminación de viviendas que no se encuentren hipotecadas, como a la cancelación de hipotecas preexistentes.

1.2- Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)

1.2.1- Creación del Fondo Nacional de la Vivienda

En mayo de 1977 se sancionó y se promulgó la ley 21.581, la cual establece en el artículo primero que el Fondo Nacional de la Vivienda funcionará en jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con los objetivos, modalidades y recursos que determina la mencionada ley.

El artículo tercero establece que el Fondo Nacional de la Vivienda se integrará con:

- a) El porcentual de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural que se establece en la ley de creación de dicho impuesto.
- b) Los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, nacionales, provinciales o municipales en favor del Fondo.
- c) Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro.
- d) Los recursos provenientes de sanciones económicas o convenios que se apliquen o celebren con las personas comprendidas en el régimen de la ley.
- e) Los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y sus reajustes.

Los recursos del FONAVI serán destinados exclusivamente, según lo establecido en el artículo 4, a financiar total o parcialmente en las condiciones y formas que determinen las respectivas operatorias o normas particulares, todos o algunos de los siguientes rubros:

- a) La construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes.
- b) La ejecución de obras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comunitario y otras complementarias destinadas al desarrollo de programas que comprende esta ley.
- c) El redescuento de créditos hipotecarios provenientes de programas que se hayan construido conforme a las disposiciones de la ley, su reglamentación y operatorias respectivas.
- d) La contratación de servicios técnicos y profesionales necesarios para el mejor desenvolvimiento de los planes y operaciones en los cuales se apliquen recursos del Fondo.
- e) El fomento y la participación en programas de investigación y desarrollo tecnológico social y económico, así como el pago de becas rentadas a incluir en cláusulas de licitación de obras, a favor de estudiantes aventajados o profesionales.
- f) La provisión de componentes destinados a la construcción de las viviendas a la que se refiere la ley.

g) Toda otra erogación que resulte del cumplimiento de las disposiciones de la ley, con excepción de los gastos en personal de la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda decidirá sobre los programas a financiar con recursos del FONAVI, las operatorias respectivas y sus normas particulares.

Las acciones que se lleven a cabo en cumplimiento de las disposiciones de los puntos a, c y f se realizarán exclusivamente por o a favor de los organismos competentes del ámbito jurisdiccional de las provincias, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El artículo 10 establece que el B.H.N. actuará como mandatario de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a los fines de la centralización de la recaudación, libramiento de fondos y controles técnicos de acuerdo con la norma que ésta dicte.

A la mencionada Secretaría también le corresponde, según lo establecido en el artículo 11, determinar de acuerdo con las políticas del Ministerio de Bienestar Social, las prioridades de inversión y los respectivos cupos de aplicación, por región, provincia, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Antártico Sud y Municipalidad de Buenos Aires, conforme a las pautas del planeamiento nacional, los déficit habitacionales, las necesidades socio-económicas y las posibilidades financieras del Fondo.

1.2.2- Descentralización del FONAVI

En agosto de 1992 se sancionó y se promulgó la ley 24.130, la cual en el artículo 1 ratifica, en lo que es materia de competencia del Congreso Nacional, el "Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales".

Por otra parte, el artículo segundo dispone, con relación al FONAVI, que será responsabilidad exclusiva de los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto como toda otra facultad de orden reglamentario.

En septiembre de 1992 se remite a las provincias los recursos financieros del FONAVI en forma automática y dentro de las limitaciones autorizadas por la ley de presupuesto respectiva y las acordadas con organismos internacionales.

En octubre de 1992, el decreto 1889/92 dispone que todas las cuentas que ingresen importes destinados al Fondo Nacional de la Vivienda, deducidos los recursos que se transferirán automáticamente a las provincias, pasarán a ser una cuenta de orden subsidiaria de la cuenta "Fondo Unificado de las Cuentas del Gobierno Nacional o/Subsecretaría de Hacienda" habilitada en el Banco de la Nación Argentina. Esto no perjudica lo establecido en el artículo 10 de la ley 21.581 en cuanto a la recaudación y libramientos por parte del B.H.N.

1.3- Programa Arraigo

1.3.1- Caracterización del programa

En agosto de 1991 se sancionó la ley 23.967. El artículo 1 dispone que las tierras propiedad del Estado Nacional, sus empresas y entes descentralizados o de otro ente donde el Estado Nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, ocupadas por viviendas permanentes serán transferidas a los estados provinciales, y a la Municipalidad de la Ciudad Buenos Aires, para familias de recursos insuficientes.

El artículo 2 establece que el precio de venta será fijado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación. No se tomará en cuenta en los casos de tierras ocupadas las mejoras construidas por los habitantes. Por tratarse se situaciones de interés social dichas tasaciones serán realizadas sin cargo.

Las provincias y/o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) deberán designar en su jurisdicción un organismo executor de esta ley, con participación de los respectivos municipios.

Además se realizarán convenios entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada uno de los estados provinciales o la MCBA.

Dichos convenios deberán incluir los siguientes puntos además de las condiciones contractuales de la transferencia:

- a) Programa social de tierra y vivienda de cada provincia y de la MCBA a desarrollarse en un plazo de cinco (5) años.
- b) Compromiso de provisión de equipamiento comunitario e infraestructura de servicios desde las provincias.
- c) Programa de regularización dominial para asentamientos de tierras fiscales urbanas y rurales.
- d) Programa provincial de fortalecimiento de equipos técnicos locales para tierra y vivienda con destino social.
- e) Programa de erradicaciones voluntarias.
- f) Programa de permuta de tierras particulares ocupadas por asentamientos por tierras fiscales vacantes de equivalente valor.
- g) Programa de reinversión de los fondos provenientes del recupero de las cuotas de los adjudicatarios.

El Poder Ejecutivo Nacional creó, mediante el decreto 846/91, la Comisión de Tierras Fiscales- "Programa arraigo" como organismo executor de la política de tierras del Gobierno Nacional.

Este organismo está facultado a establecer las normas complementarias y resolutivas que considere necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la ley 23.967.

Esta política de tierras, implementada por el Poder Ejecutivo Nacional, está centrada, fundamentalmente, en posibilitar el acceso a la propiedad del bien.

Como consecuencia, es necesario enmarcar la venta de las citadas tierras en la situación de interés social que representa, de manera tal que resulte el precio justo y accesible.

La ley 23.967 constituye una respuesta a la problemática social emergente de la ocupación pacífica e ininterrumpida de diversos lotes y terrenos de propiedad del Estado Nacional por parte de sectores de la población de escasos recursos, que se han instalado en ellos ante la imposibilidad de satisfacer por otra vía el acceso a la vivienda.

1.3.2- Reglamentación de la ley 23.967

Resulta necesario asegurar que las condiciones de transferencia del dominio de las citadas tierras a sus actuales ocupantes sean establecidas con claridad, transparencia y flexibilidad, para lo cual se hace imprescindible la activa participación de los organismos provinciales y/o municipales que correspondan.

En abril de 1992 se aprobó la reglamentación de la ley 23.967 a través del decreto 591/92.

En el artículo 1 del reglamento se establece que las tierras propiedad del Estado Nacional (mencionado en el artículo 1 de la ley 23.967), serán transferidas con cargo al desarrollo de planes y programas para la radicación definitiva y la regularización dominial a favor de sus actuales ocupantes y su grupo familiar.

Además el Estado Nacional, o la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, realizarán los convenios particulares con cada una de las provincias y con la MCBA en los que se fijará las condiciones a que estará sometida la citada transferencia de tierras.

2- La política habitacional vigente.

2.1- El marco en que se inserta la política habitacional

A partir de Junio de 1989, la Argentina comenzó a vivir un proceso de profundas transformaciones estructurales.

En el mes de agosto de 1992 el Poder Legislativo Nacional sancionó la ley 23.696 de Reforma del Estado, que constituyó el punto de partida del ordenamiento de las finanzas públicas y de la redefinición de las tareas a desarrollar por parte del sector público.

En el año 1991 continuaron los esfuerzos por lograr los equilibrios macroeconómicos básicos que permitan un marco de estabilidad sobre el cual sustentar un proceso de recuperación y crecimiento, y profundizar el proceso de reformas institucionales, legales y de políticas que permitan el funcionamiento de una economía abierta en la que la iniciativa privada responda a los estímulos de mercados no distorsionados. Se inicia así un nuevo programa de estabilización, conocido como el Plan de Convertibilidad.

El proceso de reformas económicas se mantuvo a un ritmo acelerado durante los años 1992 y 1993, y se reflejó en diversos aspectos de la política de vivienda y financiamiento habitacional.

2.2- Instrumentación de la política de vivienda

Debido a la situación de emergencia por la que atraviesa el sector habitacional y la urgente necesidad de buscar la mayor cantidad de soluciones individuales o colectivas que contribuyan a mejorar la situación habitacional de los distintos sectores de la población, especialmente de aquellos con menores posibilidades económicas, en abril de 1992 con el decreto 690/92 se aprobó la Política Habitacional y el Plan de Acción a desarrollar por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del Ministerio de Salud y Acción Social durante el año 1992 y siguientes.

2.3- Reformulación de la política habitacional

Desde la visión de los destinatarios y sus necesidades, se propone reformular la política de vivienda a fin de:

- a) Proveer apoyo a diversos tipos de soluciones habitacionales (viviendas nuevas, provisión de infraestructura, crédito para materiales, rehabilitación de viviendas, viviendas progresivas, lotes urbanizados, regularización dominial, etc.) de manera tal de atender a las diversas demandas que surgen del déficit actual.
- b) Descentralizar la ejecución de los programas y diversificar los agentes ejecutores, reduciendo costos, brindando transparencia y buscando los mecanismos más eficaces para llegar a la población en situación de mayor carencia.

- c) Coordinar con nuevas modalidades operativas que, a través del sistema financiero, estimulen el ahorro y la canalización de recursos hacia la construcción de vivienda con eficiencia, transparencia y eficacia social.

2.4- Destinatarios de las acciones sociales

La concreción del programa tiende a solucionar las necesidades críticas, especialmente de la población urbana en asentamientos precarios o marginales, de la población localizada en áreas bajo situaciones de emergencia (sismos, inundaciones, aluviones, epidemias) y de la población en situaciones especiales: discapacidad, ancianidad, niños de la calle y madres solteras.

En todos los casos se da prioridad a aquellos hogares que, por su configuración familiar y social, su marcada inestabilidad laboral e incapacidad de ahorro, no reúnan las condiciones para poder garantizar las amortizaciones propias de los sistemas de adjudicación de vivienda vigentes, públicos o privados.

2.5- Objetivos y estrategias

Para poder otorgar una respuesta rápida, eficiente y adecuada a la población en general y en especial a los sectores mencionados anteriormente se han fijado los siguientes objetivos:

- 1- Posibilitar la mejora en la calidad de vida y el acceso a la vivienda en un hábitat digno para sectores carenciados en condiciones de marginalidad social, económica o territorial, especialmente a aquellos cuya extrema pobreza los coloca en situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo.
- 2- Mantener y continuar aquellos planes y operatorias en curso que están destinados a los sectores de ingresos bajos y medios bajos.
- 3- Estimular una presencia más activa de los sectores inversores y productivos privados, tanto en el campo de los programas de vivienda promovida por el sector público como en la atención de las necesidades que presentan los estratos medios de la población, que en los últimos años han disminuido sus posibilidades de acceso a la vivienda.

Para instrumentar tales objetivos la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental ha determinado las siguientes estrategias:

- a) Fortalecer la recuperación e integración social mejorando las capacidades de aporte productivo de los hogares y su inserción en el sistema social y económico nacional.
- b) Apoyar las formas asociativas de la comunidad aprovechando sus esfuerzos en la producción y adecuación de viviendas y obras de infraestructura, canalizando sus aportes hacia la formación de capital individual y social.
- c) Promover una acción coordinada a nivel nacional y provincial, inscripta en criterios de federalización y descentralización operativa, con aprovechamiento de

las experiencias realizadas y con continuidad como base de credibilidad en las acciones del Estado.

d) Inducir a la administración municipal y a las comunidades a convertirse en propulsoras de acciones en materia de tierras, infraestructura y vivienda, en un marco participativo y con el consenso de las organizaciones de base.

e) Apoyar programas de desarrollo, de creación y fortalecimiento de fuentes de trabajo en relación con la industria de la construcción.

f) Apoyar el desarrollo de tecnologías y materiales locales, la capacitación de mano de obra, la promoción de sistemas de racionalización de la construcción tradicional y de industrialización de los procesos productivos.

g) Ofrecer un conjunto de soluciones alternativas, acordes a la capacidad económica de los destinatarios, que posibiliten condiciones de alojamiento, de salubridad y equipamiento necesarios para el desarrollo social y personal de los grupos involucrados.

h) Adecuar las características de los programas con financiación externa para una mejor complementación con la política de vivienda propuesta.

i) Promover para aquellos sectores de la población cuyos ingresos lo permitan, la movilización del ahorro con destino a la vivienda, mediante la implementación de operatorias financieras alternativas (ahorro previo, círculos cerrados, obligaciones negociables).

j) Impulsar las acciones que permitan la rehabilitación de unidades habitacionales con distinto grado de precariedad (refacción, ampliación, completamiento).

k) Llevar adelante una política de fuerte incremento del recupero de los fondos FONAVI y mejoramiento del mismo.

Algunas de las estrategias tienden a apoyar los roles que tienen las provincias, los municipios y la comunidad en materia de política de vivienda, esto se puede observar en los puntos c, d y b respectivamente.

Posteriormente el artículo segundo del decreto 691/92 faculta al Ministerio de Salud y Acción Social a establecer los plazos en los que la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental deberá iniciar y, en su caso, finalizar las acciones correspondientes con la nueva política habitacional.

3- Distribución de roles.

3.1- El Estado Nacional

Es competencia del Estado Nacional formular la Política Habitacional de la República Argentina. En el año 1992 la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, órgano centralizado del Estado, reformuló esta política a través del ya señalado decreto 690/92.

Esta nueva política habitacional define el papel del Estado en materia habitacional según los siguientes criterios:

- a) El Estado debe asumir un rol orientador, promotor, normativo y financiador encuadrado en el principio de subsidiariedad.
- b) Dentro de esta concepción, corresponde al Sector Público la responsabilidad indeclinable en la solución de las necesidades habitacionales críticas de los sectores de menores ingresos, estableciendo reglas de juego claras, que faciliten el protagonismo de los usuarios, de las organizaciones no gubernamentales, de cooperativas, de agentes financieros y de empresas.

3.2- Las Provincias

En agosto de 1992, como se mencionó anteriormente, se sancionó la ley 24.130, la cual confirma el acuerdo entre el gobierno nacional y las provincias, estableciendo que el Poder Ejecutivo Nacional debe remitir a las provincias, con carácter automático, los recursos financieros que componen el FONAVI.

Desde septiembre de 1992 se aplica lo establecido por esta ley, y la distribución específica de los fondos para cada jurisdicción respeta los actuales niveles comprometidos. Los fondos que por su operatoria específica se perciben en concepto de recuperado, son administrados por las respectivas jurisdicciones provinciales.

De la misma forma, se asigna como responsabilidad de cada una de ellas los servicios de los préstamos otorgados por organismos internacionales que se hayan ejecutado en su jurisdicción.

Al realizarse una evaluación de cómo se distribuyeron los recursos FONAVI, se observó que hubo una inadecuada distribución geográfica de tales recursos; es decir, que no se privilegió las áreas de mayor carencia, tales como las grandes concentraciones urbanas.

Además se pudo advertir que existió un incumplimiento del objetivo perseguido en la creación del FONAVI, que el mismo se renovase con el recuperado de los créditos.

La política de vivienda reformulada por la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental tiende a corregir estas dificultades.

Las experiencias de las provincias de la República Argentina en materia de vivienda, difieren entre sí, pues las mismas se adecúan a las necesidades propias, a los recursos disponibles y demás. Como consecuencia, el análisis debería desarrollarse para cada caso por separado.

3.3- Los Municipios

La ley 24.143 establece en el artículo 19 que el B.H.N. implementará una operatoria especial para atender la financiación de unidades de vivienda y obras de urbanización complementarias, destinadas a pequeñas localidades.

Los créditos se otorgarán a solicitud de los municipios, quienes deberán elaborar los respectivos proyectos. El B.H.N. admitirá las características y modos constructivos de los proyectos elaborados localmente, como forma de respetar las particularidades y necesidades de cada región del país. Los proyectos deberán adecuarse a los lineamientos generales que a este fin establezca el Banco.

Por esta operatoria no podrán financiarse programas que superen las cien unidades habitacionales por localidad.

Los municipios podrán ejecutar las obras por administración directa, por el sistema de contratación de obras públicas que tengan establecido conforme las disposiciones legales vigentes, o mediante modalidades que contemplen el esfuerzo propio y la ayuda mutua.

Para el financiamiento de esta operatoria especial el Banco Hipotecario Nacional deberá destinar anualmente no menos del quince por ciento del total de créditos que otorgue medido en pesos, y deberá contemplar una equitativa distribución geográfica.

De acuerdo a lo establecido en el mencionado artículo, el B.H.N. diseñó una operatoria mayorista para los municipios de localidades pequeñas, en especial las que cuenten con una población media hasta cien mil habitantes. El objeto de esta operatoria es financiar a los municipios la ejecución de emprendimientos tendientes a brindar soluciones habitacionales, elevar la calidad de vida y contribuir al saneamiento ambiental.

Las obras a financiar fueron clasificadas según el tipo de emprendimiento a realizar en dos líneas de crédito:

La primera es una línea de crédito para la construcción, ampliación y/o terminación de viviendas y/o núcleos habitacionales que deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) Las obras deberán realizarse en terrenos fiscales o de propiedad del municipio o del destinatario del apoyo financiero.
- b) El terreno deberá tener condiciones aptas para la construcción y acordes con el destino de la obra.
- c) Los terrenos en los que se realicen las obras deberán contar con la infraestructura media de la zona de localización de la obra.

d) Las unidades de vivienda deberán ser de "categoría no suntuaria", las que no podrán superar un valor total de ejecución de veinte mil pesos por unidad de vivienda.

La segunda es una línea de crédito para obras de servicios complementarios, es decir que está destinada a financiar la ejecución de obras de infraestructura, de servicios u otras complementarias. También se apoyarán crediticiamente obras de mejora, ampliación y extensión de las ya existentes. Cabe señalar que esta línea de crédito comprende a todas aquellas obras que puedan prestar servicio comunitario y además contribuyan al desarrollo urbano y al saneamiento ambiental, entendiendo por tales, aquellos emprendimientos relacionados con la instalación y desarrollo de servicios indispensables para asegurar condiciones elementales de habitabilidad, tales como red de agua, torre tanque, tratamiento y eliminación de líquidos cloacales, obras de nivelación, drenaje y saneamiento, energía eléctrica, caminos, pavimentación, redes viales y demás obras que se encuentran dentro de esta línea.

Ambas líneas de crédito tienen un plazo de hasta quince años, la amortización deberá guardar relación con la envergadura de la obra a realizar y el interés será variable, igual a la tasa que rija para los depósitos en eurodólares a ciento ochenta días de plazo en el mercado interbancario de Londres (Libor), más un adicional de hasta ocho puntos nominales anuales.

El monto máximo del préstamo -que podrá alcanzar hasta un 75% del valor de ejecución del proyecto- dicho valor será determinado por el banco minorista, luego de haber realizado el estudio de factibilidad correspondiente a la operación.

La entidad mayorista deberá refrendar tal evaluación, aprobando en forma definitiva el monto de la operación y el máximo prestatable previo al acuerdo del crédito.

3.4- El Sector Privado

Hasta el año 1990 la inversión en construcción privada, constituida en su mayor parte por la producción de viviendas, tuvo un desempeño más desfavorable que el conjunto de los sectores productivos.

Las razones de este comportamiento deben buscarse en la ausencia de crédito a mediano y largo plazo y a un costo razonable, que hiciera posible cerrar la brecha entre el costo de una vivienda terminada, y la capacidad de ahorro de la franja de la población donde se verifica el mayor déficit de viviendas.

Debido a que en el ámbito privado no existía financiamiento para la vivienda, sólo los sectores de muy altos ingresos, que podían autofinanciar su unidad, generaron una demanda de viviendas, que en razón de su tipología, finalidad de uso y/o ubicación no aliviaron el déficit habitacional existente.

Por otro lado, en el ámbito del sistema financiero argentino, las Entidades de Ahorro y Préstamo para la vivienda se fueron extinguiendo, y no existían instrumentos

financieros, vía mercado de capitales, que canalizaran hacia la vivienda los fondos del ahorro de los particulares.

3.4.1- Bancos Minoristas

A mediados de 1991 comenzó a manifestarse un franco crecimiento de la oferta de los créditos hipotecarios ofrecidos por los bancos minoristas y cobró un impulso vigoroso desde finales de 1992 para acelerarse aún más desde mediados del año 1993.

La abundancia de préstamos hipotecarios obedece a varias razones:

- a) Se incrementó la cantidad de dinero que el público deposita en el sistema financiero y se alargan los plazos, por lo cual hay un aumento de los recursos monetarios internos.
- b) Tanto por las privatizaciones como por el redimensionamiento y disciplinamiento del sector público, existe una menor demanda de financiamiento estatal sobre el mercado financiero.
- c) El Banco Central de la República Argentina disminuyó los encajes sobre los depósitos, y eso liberó los recursos que las entidades debían inmovilizar anteriormente.
- d) La mayoría de las entidades, a su vez, ajustó sus estructuras y costos internos, una condición para reducir los márgenes de intermediación que encarecen el crédito.
- e) La estabilidad y las reformas económicas mejoraron la calificación del país y esto facilitó al acceso de las empresas y bancos de la Argentina al mercado de capitales.
- f) Con recesión en los países industrializados- Estados Unidos y países de Europa-, con bajas tasa de interés y baja rentabilidad de las inversiones en general, los negocios en la Argentina resultaron más que interesantes, lo que provocó un aumento en los recursos provenientes del exterior.

En el Anexo 1 se presenta el cuadro 1.1 que muestra los distintos préstamos para la vivienda que otorgan los bancos minoristas.

A partir del cuadro 1.1 se puede observar que los montos de los préstamos van desde los diez mil (10.000) dólares hasta el 75% del valor de la vivienda, los plazos son desde 1 a 20 años y las tasas de interés anual oscilan entre el 12 y el 18% .

El ingreso mínimo del solicitante debe ser de mil quinientos (1.500) dólares y las cuotas en relación al ingreso familiar están entre el 20 y 30% del valor del préstamo.

Actualmente los plazos no son tan extensos como en otras partes del mundo y las tasas de interés todavía no cayeron lo suficiente como para acompañar la disminución sostenida de la inflación.

En el Anexo 1 se presenta el cuadro 1.2 que compara los créditos para la vivienda entre los países europeos y la Argentina.

Los créditos hipotecarios tienen todavía mucho terreno para crecer si se tiene en cuenta no sólo el déficit habitacional sino también su potencialidad como operatoria financiera. Inclusive con el fuerte crecimiento de la oferta que se observa últimamente, el renglón hipotecario no llega a representar todavía el 10% de todos los recursos prestados por el sistema financiero.

Uno de los problemas estructurales del sistema financiero argentino reside en la escasez de financiamiento a largo plazo. Dada la estructura de los depósitos este es un problema difícil de revertir a corto plazo.

Existe en estos momentos una búsqueda acelerada de nuevas fuentes de financiamiento de estas operatorias. Una gran parte de las expectativas están depositadas en los futuros fondos de pensión del nuevo sistema jubilatorio, pero también en elementos alternativos como los fondos comunes de créditos y la securitización, propuestas que tienen como común denominador la transformación de las carteras crediticias de los bancos en títulos u obligaciones negociables en el mercado de capitales.

Puede preverse que la inversión en construcción será uno de los pivotes del crecimiento en los próximos años, básicamente por el impulso de los créditos hipotecarios y la securitización.

3.4.2- Securitización, fondos comunes de inversión y fideicomiso

La legislación argentina ha incorporado durante los últimos años un conjunto de regímenes atinentes a instrumentos financieros destinados a respaldar la inversión y dinamizar el mercado de capitales.

Entre tales instrumentos se destacan:

- a) La securitización
- b) Los fondos comunes de inversión
- c) El fideicomiso

Se trata de instrumentos genéricos que, si bien pueden aplicarse al mercado habitacional- a través de transacciones con garantía hipotecaria- no contemplan aún rasgos específicos relativos al referido mercado.

Dada la relevancia de los mismos para promover y dinamizar la inversión en el sector habitacional, seguidamente se reseñarán los rasgos esenciales del régimen normativo pertinente.

3.4.2.1- La Securitización y sus actores

A través del nuevo régimen de securitización de las carteras bancarias, implementado por la Comisión Nacional de Valores, se pone en marcha un mecanismo para potenciar la capacidad prestable de los bancos y reducir los costos financieros estimulando áreas de alto interés social como la vivienda.

Esta operatoria tiene el efecto de transferir el riesgo de una entidad financiera a un grupo de inversores.

El proceso consiste básicamente en tomar una parte de una cartera de crédito y transferirlo a un fondo de inversión cerrado. Dicha cartera es analizada en términos de cobrabilidad y a partir de allí se descuenta el monto previsible de incobrabilidad.

Los intermediarios de esta operatoria son las entidades que tienen sus propios fondos y utilizan su poder de distribución para colocarlo. La depositaria tiene que ser una entidad bancaria pero la sociedad gerente puede ser una sociedad vinculada al banco, como ocurre con los fondos de inversión en el presente.

La securitización permite obtener financiamiento a largo plazo. (actualmente se está analizando la posibilidad de emitir títulos a más de cinco años y dirigidos tanto al mercado doméstico como al internacional) y reducir significativamente las tasas de interés. Las entidades pueden separar una parte de los activos de mejor calificación para acceder a fondos de menor costo.

Esta operatoria está conformada por dos etapas:

En la primera, la cual ya se ha implementado, el desarrollo de la securitización se da a través de los fondos de inversión.

En la segunda, la cual se difundirá en breve, se trasladará al mercado de capitales instrumentos financieros a través de la ley de fideicomiso financiero. Se trata de un nuevo tipo de estructura societaria, denominada sociedad de objeto especial, que aumentará la posibilidad de emitir títulos respaldados por activos crediticios.

Para la concreción de la segunda etapa, según el anteproyecto de ley elaborado por la Comisión Nacional de Valores, se podrá autorizar la constitución de fideicomisos en los cuales se transfieren ciertos activos a un tercero- el fiduciario- que podrá emitir bonos u otros títulos y percibir las rentas que produzcan esos activos o el respectivo capital.

Este mecanismo permitirá negociar en el mercado de capitales no sólo prendas e hipotecas, sino cualquier tipo de documentos por cobrar, tales como facturas de electricidad, gas, teléfonos o tarjetas de créditos.

Se prevé que la incorporación de la securitización al mercado de capitales generará financiamiento para que el sector privado pueda movilizar activos.

3.4.2.1.2- El régimen normativo de la securitización

El actual estadio del desarrollo del mercado de capitales a nivel internacional ha llevado al surgimiento de nuevos instrumentos con base en la necesidad de los requirentes de fondos de ofrecer a la más amplia base de inversores la posibilidad de participar en negocios, en el marco de un proceso que se ha dado en llamar "titulización" o - siguiendo la denominación imperante en el mundo anglosajón- "securitización".

Existe hoy un amplio consenso sobre la necesidad de que la normativa del mercado de capitales argentino contemple las vías para canalizar este proceso de "titulización" o "securitización", en cualesquiera de sus formas, con títulos respaldados por activos o con participaciones en carteras o conjuntos de activos.

Es por eso, que en agosto de 1993 la Comisión Nacional de Valores dictó la resolución general N° 237, cuyo artículo 1 establece que se agregue, como artículo 20 bis de las Normas (T.O 1987 y sus modificatorias) el siguiente:

"Artículo 20 bis: Obligaciones negociables garantizadas mediante la afectación de "carteras de créditos o conjuntos de activos y obligaciones negociables con garantía "especial.

Las emisoras de obligaciones negociables podrán garantizar el pago de las mismas mediante la prenda a favor de los tenedores de dichos títulos valores de carteras variables o fijas de derechos creditorios, con o sin garantía real, o de otros conjuntos variables o fijos de activos análogos u homogéneos entre sí.

Se considerarán obligaciones negociables con garantía especial también a aquellas obligaciones negociables cuyo pago fuere garantizado por las respectivas emisoras mediante la afectación de derechos creditorios garantizados con hipotecas constituidas sobre bienes inmuebles. A estos fines, la emisora deberá ceder a favor del fiduciario, en los términos del artículo 2662 del Código Civil, la titularidad de los créditos hipotecarios en cuestión."

En octubre de 1993 la Comisión Nacional de Valores dictó la Resolución General N° 238 como anexo de la Resolución General N° 237, estableciendo un formato de prospecto de los fondos comunes cerrados de crédito.

3.4.2.2- El régimen normativo de los fondos comunes de inversión

En junio de 1992 se promulgó la ley N° 24.083 la cual establece el régimen legal de los fondos comunes de inversión, la dirección y administración, la sindicatura, el reglamento, el depósito, los bienes, la indivisión, los certificados, la suscripción y rescate, el tratamiento impositivo, las utilidades, la publicidad, la rescisión, la fiscalización, las sanciones, las derogaciones y el plazo.

El artículo 1° establece que se considera fondo común de inversión al patrimonio integrado por: valores mobiliarios con oferta pública, metales preciosos, divisas, derechos y obligaciones derivados de operaciones de futuro y opciones, instrumentos emitidos por entidades financieras autorizadas por el Banco Central de la República Argentina y dinero, pertenecientes a diversas personas a las cuales se les reconocen derechos de copropiedad representados por cuotapartes cartulares o escriturales. Estos fondos no constituyen sociedades y carecen de personería jurídica.

Posteriormente, en febrero de 1993 se dictó el decreto N° 174 el cual reglamenta la ley anteriormente enunciada.

A las emisoras extranjeras cuyos títulos se negocien en el país como consecuencia de acuerdos de integración regional entre mercados, se les dará el mismo tratamiento dado a los títulos emitidos en el país.

3.4.2.3- Fideicomiso

Considerando que el proceso de reforma económica iniciado por el Gobierno Nacional requiere que los sectores productivos tengan un amplio acceso a fuentes de financiación a un costo acorde con la rentabilidad de sus emprendimientos la Comisión Nacional de Valores dictó, en octubre de 1993, el decreto N° 2088.

El artículo 1° establece que en los casos en que los instrumentos constitutivos de un derecho real de cualquier tipo debieran inscribirse en algún registro, o que en los instrumentos de cesión de dichos derechos constare que el titular o cesionario de los mismos actúa a título de fiduciario en los términos del artículo 2662 del Código Civil, en los Registros competentes se tomará razón específica de dicha circunstancia en la respectiva inscripción.

El artículo 2° establece que en los casos en que la titularidad de un derecho real requiera inscripción registral a favor del depositario de un Fondo Común de Inversión constituido de acuerdo con la Ley 24.083 y sus disposiciones reglamentarias, los Registros competentes tomarán razón, dejando constancia específica de dicha circunstancia en la respectiva inscripción, con individualización del Fondo Común de Inversión del cual se trate.

3.4.3- Unión Argentina de la Construcción

A comienzo del mes de marzo de 1994, la Unión Argentina de la Construcción, dio a conocer en forma oficial un plan de viviendas populares cuyo objetivo es reactivar la economía y facilitar el acceso a las unidades de los sectores medios de la sociedad que no son propietarios, pero poseen alguna capacidad de ahorro.

El programa incluye un sistema progresivo para construir cien mil (100.000) viviendas y una reestructuración total de la legislación habitacional para permitir, entre otras cosas, el desalojo inmediato en los casos de morosos que afecten el mercado inmobiliario.

El plan prevé otorgar una financiación para sectores medios de la sociedad, cuyo ingreso es de dos mil dólares (US\$ 2.000) mensuales, a 16 años de plazo y a una tasa internacional, la cual sería del 12% anual, en lugar de los altos costos que cobran los bancos por un crédito hipotecario.

La cuota no podrá superar el 25% de los ingresos familiares totales, incluyendo el sueldo del titular del crédito o jefe de familia, y de los demás componentes. En consecuencia, se establece que hasta la finalización de la hipoteca el monto mensual a pagar estaría en el orden de los 450 dólares.

Previamente al ingreso al sistema de financiación se deberá efectuar un ahorro equivalente al 25% del valor del inmueble, El plazo que se da para constituirlo es de 18 meses, sin embargo, aquellas personas que ya posean el ahorro propio, pueden anticipar al contado el pago del fondo previo.

En principio, el plan apunta a construir viviendas de 70 mts.² y a un valor promedio de 750 dólares el metro cuadrado. En consecuencia, una vivienda tipo del programa costará alrededor de cincuenta y dos mil dólares (US\$ 52.000) y el adelanto sería de trece mil dólares (US\$ 13.000).

Entre los principales puntos de la iniciativa se destacan los siguientes:

- a) La construcción de cien mil (100.000) viviendas anuales a partir del tercer año de vigencia del régimen. En el primer año se edificarán 30.000 unidades, en el segundo 60.000 y en el tercero los 100.000 inmuebles comprometidos.
 - b) La creación de la Compañía Argentina de Seguro de Crédito Hipotecario (CASCH), cuyo objetivo es garantizar todas las operaciones hipotecarias.
 - c) El régimen no incluye subsidios ni desgravaciones impositivas.
 - d) El ente asegurador apunta a otorgar confiabilidad al sistema y asegurar los pagos a largo plazo. Además permitirá la creación de un fondo cerrado de inversión para facilitar la captación de fondos del exterior.
 - e) La elección libre de las viviendas a adquirir, pues no se adjudicarán sin posibilidad de elección como en el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).
 - f) Se crea la figura del promotor inmobiliario, quien a su cargo tendrá la tarea de comprar el terreno, desarrollar la infraestructura y controlar la construcción.
 - g) El dinero inicial para financiar la operación surge de modificar el destino del FONAVI. La intención es que casi la totalidad de los mil millones de dólares anuales integren el capital inicial para financiar el plan de la construcción. Asimismo, se agregarán los recursos que surjan de las jubilaciones privadas y de créditos internacionales.
- Las líneas de crédito se canalizarán a través de la banca privada el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) actuaría sólo como banca mayorista.

3.4.4- Cámara Argentina de la Construcción

Esta entidad enviará durante el año 1994 al Congreso Nacional un proyecto de ley que posibilitará la construcción de doscientos mil (200.000) viviendas anuales en el mediano plazo a partir de un sistema de recupero de los fondos que se adeudan al FONAVI.

Después de las fuertes ganancias generadas a partir de la convertibilidad en sectores como el automotor, los inversores buscan un negocio a más largo plazo y todos parecen apuntar hacia el mercado inmobiliario.

El plan propuesto por esta entidad consiste en elaborar herramientas que permitan recuperar parte de lo adeudado durante los últimos quince años de funcionamiento del FONAVI. La propuesta se construye sobre un saneamiento catastral, la constitución de hipotecas y posteriormente la cobranza de las cuentas impagas.

Algunas fuentes han expresado que la mayor dificultad para esta iniciativa reside en el hecho de que la misma implica centralizar nuevamente los fondos del FONAVI luego de su descentralización.

3.5- Otros Actores

3.5.1- Convenio con la Confederación General del Trabajo de la República Argentina

En mayo de 1990, debido a la magnitud de las carencias habitacionales a nivel nacional se dispuso la suscripción de un convenio entre la Confederación General del Trabajo de la República Argentina y la intervención de la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental con el objeto de acordar el financiamiento de la ejecución de cincuenta mil (50.000) viviendas.

Además se convino que la construcción de estas viviendas a lo largo y ancho de todo el territorio nacional se haría en un plazo de cinco (5) años a computar desde el año 1990.

La distribución territorial de las 50.000 unidades sería proporcional al cupo porcentual de cada jurisdicción y en caso de que alguna jurisdicción provincial no incorporara las viviendas emergentes a este Convenio en la programación de los respectivos Institutos Provinciales de vivienda, la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental reasignaría los recursos financieros.

Las mismas estaban destinadas a los trabajadores organizados en la Confederación anteriormente mencionada de acuerdo a los recursos que asignara la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación.

Por otro lado, se acordó que dichos conjuntos habitacionales serían financiados con los recursos que pudiera disponer la Subsecretaría a través del FONAVI y/o provenientes de financiamiento externo como el convenio celebrado con el Banco Mundial (BIRF)

Hasta la actualidad sólo pudo ejecutarse aproximadamente el 10% de este convenio y solamente pudieron construirse viviendas en algunas provincias de la Argentina.

4- La composición y las fuentes de los recursos disponibles para la vivienda y el financiamiento habitacional.

4.1- Sector construcciones

El rubro construcción ha tenido a lo largo de este último tiempo una participación cercana al 6% dentro de la estructura del producto Bruto Interno (PBI), mientras que en el año 1980 representaba el 8,6% del total del PBI.

La actividad de la construcción, luego de un proceso de descenso durante los años 1988-1990, comienza a ascender destacándose el aumento que hubo entre los años 1991 y 1992. (entre estos dos años aumentó un 21,7%)

Es importante advertir que durante el año 1992, la evolución ha sido diferente según se trate de construcciones públicas o privadas, siendo las últimas más dinámicas.

La construcción privada se ha extendido en el rubro edificación residencial y no residencial, produciéndose un incremento en el tamaño medio de las obras, lo cual se relaciona con la ejecución de viviendas de categoría y locales comerciales de envergadura (shoppings).

A continuación se presenta la evolución del rubro construcciones durante los años 1980-1993.

Sector construcciones

Base: Precios de 1986

AÑO	CONSTRUCCIONES	VARIACION %
1980	841,3	-
1981	738,4	-12,2
1982	667,3	-9,6
1983	657,3	-1,5
1984	584,4	-11,1
1985	497,5	-14,9
1986	596,9	20,0
1987	683,4	14,5
1988	663,3	-2,9
1989	501,6	-24,4
1990	422,6	-15,7
1991	512,7	21,3
1992	623,9	21,7
1993 (e)	698,8	12,0

Fuente: Banco Central de la República Argentina

Solamente el 0,4% del PBI se destina en la Argentina a la atención de programas habitacionales de tipo social.

Por otro lado, el sector público Argentino ha ido disminuyendo el gasto en viviendas, pues mientras que en los años 1984-1988 representaba el 0,71% del PBI, en los años 1989-1991 conformaba el 0,61%, en 1992 era el 0,53% y en 1993 el 0,43% . Se han realizado proyecciones de las erogaciones de este sector, y el rubro vivienda parecer ser desfavorecido ya que continuaría cayendo. Se estima que en el año 1994 representará el 0,41% del PBI y en el año 1995 el 0,39% .

4.2- Banco Hipotecario Nacional

Evolución de los indicadores del B.H.N

	1988	1989	1990
Número de delegaciones	53	53	53
Depósitos del público (saldos en mill. de australes fin de período) (a)	1040	59052	421113
Participación de los depósitos del B.H.N en el total de depósitos del sistema financiero (%)	0,5	1,2	1,0
Préstamos para vivienda concedidos (saldo en mill. de australes a fin de período)	8.457	1.037.224	24.597.583
Participación de los créditos del B.H.N. en el total de los créditos en el total de los créditos del sistema financiero (%)	5,4	15,5	24,9
Números de soluciones habitacionales financiadas (durante el período) (b)	s/d	s/d	71.557
Tasa de interés de los préstamos p/vivienda (promedio a fin de período % anual). (c)	3,0/9,5	3,0/9,5	3,0/9,5
Activos totales (Saldo en millones de australes a fin de período) (d)	66.109	3.089.740	41.295.267

(a) El dato 1990 designa delegaciones no bancarias.

(b) El dato de 1990 se refiere a la cantidad de viviendas financiadas por el B.H.N. desde enero de 1986.

(c) Ajustables según índice de salario medio, dependiendo la tasa de interés del ingreso del adquirente.

(d) 1988 corresponde al información al 28.02.89 expresada a valores constantes de diciembre de 1988, actualizados por índice de precios mayoristas. 1989 corresponde a información al 30.11.89, expresada a valores constantes de diciembre de 1989, actualizados por índice de precios mayoristas.

A continuación se presentan los años 1991 y 1992, los cuales fueron separados del resto debido a que están expresados en miles de pesos. (Nota: 1 peso=10.000 australes)

	1991	1992
Número de sucursales	23	23
Depósitos del público (en miles de pesos) (a)		170.523
Participación de los depósitos del B.H.N. en el sistema financiero (%):		
1- Sobre el sector público		3,2424%
2- Sobre el total del sector		1,1974%
Préstamos para la vivienda (en miles de pesos)	2.303.276	2.622.890
Tasa de interés de los préstamos para vivienda	3 a 9,5	3 a 9,5
Activos totales (miles de pesos)	2.862.675	2.431.108

(a) El concepto de depósitos está integrado por los capitales mas los ajustes devengados a pagar, como así también los depósitos en títulos valores públicos.

Fuente: Comunicado Nro. 18.357 (4/5/93) y comunicado Nro. 18.781 (12/7/93) del B.C.R.A.

En el Anexo 1 se presenta el cuadro 1.3 que provee información estadística sobre las obras terminadas al 30/11/92 por el B.H.N.

4.3- FONAVI

Viviendas ejecutadas con financiamiento FONAVI (unidades) período 1989-1992

JURISDICCION	1989	1990	1991	1992
Buenos Aires	4.900	4.730	2.850	1.998
Catamarca	69	76	1.046	1.320
Córdoba	1.504	1.493	1.527	1.896
Corrientes	612	1.850	791	923
Chaco	664	1.066	882	1.452
Chubut	784	302	1.102	1.176
Entre Ríos	617	1.687	921	900
Formosa	685	1.588	582	876
Jujuy	1.255	1.177	826	2.273
La Pampa	668	1.124	797	1.662
La Rioja	554	164	685	956
Mendoza	1.360	1.630	2.916	1.185
Misiones	432	850	2.204	2.377
Neuquén	1.736	1.648	1.705	2.868
Río Negro	718	447	1.008	2.693
Salta	2.278	445	1.828	1.586
San Juan	62	424	2.413	1.009
San Luis	1.032	1.072	1.369	2.515
Santa Cruz	686	675	360	328
Santa Fé	1.891	1.944	3.240	1.891
Sgo. del Estero	1.053	832	1.598	1.753
Tucumán	753	598	1.010	1.590
Tierra del Fuego	965	109	394	501
Capital Federal	412	516	253	1.191
Totales	25.690	26.447	32.310	36.919

En el cuadro precedente se puede observar a través del transcurso de los años aumentó la cantidad total de viviendas terminadas.

Durante el año 1989, Buenos Aires fue la provincia con mayor cantidad de unidades de vivienda terminadas; luego Salta y en tercer lugar Córdoba. Nuevamente, en el año 1990 la provincia de Buenos Aires obtuvo el primer lugar y le siguieron Entre Ríos y Mendoza. En el año 1991, en Santa Fé se construyeron la mayor cantidad de viviendas, seguidamente Mendoza y luego Buenos Aires.

Por último, en el año 1992, Neuquén ocupó el primer lugar, Río Negro el segundo y San Luis el tercero.

En el período 1989-1993 Buenos Aires fue la provincia en la cual más invirtió el FONAVI. En el año 1993 invirtió la suma de 106.533.127 pesos. Le siguen Santa Fé, Corrientes, Chaco, Misiones y Córdoba.

Evolución de los indicadores del FONAVI

	1988	1989	1990
Número de oficinas	24	24	24
Recaudación del FONAVI- total- (saldo en mill. de Australes) (a)	12.102	592.061	6.140.673
Recaudación (saldo acumulado, en mill. de australes) (a)	11.838	578.308	5.904.188
Recuperos (saldo acumulado, en mill. de australes) (a)	264	13.753	236.392
Número de viviendas terminadas	37.450	25.690	26.447
Inversiones (saldo acumulado, en millones de australes) (a)	11.751	527.812	5.468.429

(a) a valores constante de fin de período.

A continuación se presentan los años 1991 y 1992 que están expresados en pesos a valores constante.

	1991	1992
Número de oficinas	24	24
Recaudación total del FONAVI (en pesos de marzo de 1991) (1)	1.221.660.997	1.062.679.223
Números de viviendas terminadas (Durante el año)	32.310	36.919
Inversiones (en pesos a valores ctes.)	622.284.287	13.072.087.534

(1) Los valores hasta marzo del año 1991 se encuentran actualizados por Indec-Construcción, luego son pesos a valores corrientes.

Fuente: En base a datos de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

En el Anexo 1 se encuentran los cuadros 1.4, 1.5 y 1.6 que presentan las operatorias FONAVI.

5- Algunos casos relevantes en el ámbito nacional, en las provincias y en los municipios.

5.1- Descripción general de la situación habitacional de la Argentina

5.1.1- Evolución del parque habitacional

Según el censo realizado en 1991, en dicho año existían en la Argentina 10.062.731 viviendas particulares con 32.245.467 ocupantes, además se registraron 17.475 viviendas colectivas (principalmente hospitales, hoteles, hogares religiosos, cuarteles y otros) que albergaban alrededor de 370.000 personas.

Confrontada su evolución a lo largo de los últimos treinta años se aprecia que las viviendas particulares han aumentado a un ritmo superior al incremento de la población. Esta transformación mejoró la relación población/vivienda al pasar, la cantidad de personas por vivienda ocupada de 4,4 en 1960 a 3,8 en 1991.

5.1.2- Tipo de vivienda

Se puede apreciar una moderada mejora en las características de las viviendas durante 1980-1991, pero con importantes diferencias regionales. Las casas que no tienen alguna característica deficitaria son las que más aumentaron: 27,0%, mientras que las casas de tipo B, que son las que cumplen por lo menos alguna de las siguientes condiciones: no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, no disponen de retrete con descarga de agua, tienen piso de tierra u otro material que no sea cerámica, baldosa, mosaico, madera, alfombra plástico, cemento o ladrillo fijo, han aumentado en un 25,4%

Las regiones más favorecidas han sido aquellas con mayor déficit habitacional en 1980, pero tal mejora no ha sido suficiente para mejorar las carencias precedentes. La región del Nordeste, por ejemplo, continúa teniendo más de la mitad de sus viviendas en condiciones deficitarias, en tanto que en el noroeste tal proporción sigue siendo muy alta: 47% .

Justamente en el interior de estas regiones se registran las situaciones más deficitarias del país: Formosa tiene el 65% de sus viviendas en esta condición, Misiones el 64%, Santiago del Estero el 60% y Chaco el 58%, proporciones que si bien significan una mejora respecto de 1980, colocan a estas provincias en valores de menoscabo que duplican ampliamente el promedio general del país que es del 25% .

En la región pampeana se observa una mejora en la calidad de su parque habitacional, aunque Entre Ríos continúa presentando un 29% de sus viviendas en condiciones deficitarias. Parecida posición se da en la región Cuyana: a pesar de la substancial disminución del parque deficitario, San Juan y San Luis mantienen en 1991 el 30% de sus viviendas en este estado.

Una particular situación se da en la región Patagónica, la de más alto crecimiento poblacional del país. Allí ha mejorado substancialmente la calidad del parque

habitacional, dentro de la importante expansión que ha tenido durante 1980-1990. Sin embargo, en Tierra del Fuego, se nota un incremento de las viviendas móviles, particularidad de la zona, donde es común la casa de madera montada sobre grandes troncos que permiten su traslado por arrastre de un lote a otro ante la imposibilidad de sus dueños de acceder al lote propio.

Finalmente, dentro de la región metropolitana se manifiesta un fuerte contraste entre la Capital Federal, la jurisdicción mejor posicionada habitacionalmente del país y los partidos bonaerenses vecinos, única zona donde ha empeorado el estado de las viviendas durante los años 1980-1990 al aumentar la proporción de las deficitarias, que sumaban en 1991 el 25% de su parque habitacional.

En el Anexo 1 se presenta el cuadro 1.7 el cual refleja las viviendas particulares por tipo de vivienda según región y provincia, en porcentaje.

5.1.3- Disponibilidad de servicios

Las viviendas permiten estimar la calidad de vida de la población que habita en ellas. Esta se puede medir tanto por la bondad de los materiales de su construcción y densidad de ocupación como también por los servicios con que las mismas cuentan.

Existen dos servicios que resultan esenciales para la salud de la población: la disponibilidad de agua corriente y la existencia de retrete con descarga con agua, aspectos mínimos para apreciar las condiciones de salubridad que ofrecen a sus moradores.

Analizada la evolución de estos servicios durante las tres últimas décadas, se puede apreciar una mejora progresiva en su extensión a mayor número de viviendas. Mientras que en 1960 sólo la mitad de las mismas contaban con agua corriente de red, en 1991 el servicio se había extendido a casi las tres cuartas partes. Paralelamente, la existencia de retrete con descarga de agua se verificaba en el 62% de las viviendas en 1960, en tanto que en 1991 abarcaban al 86% del parque habitacional.

Proporción de viviendas que disponen servicios esenciales

TIPO DE SERVICIO	1991	1980	1960
Agua corriente de red	72,2	60,9	51,6
Retrete con descarga de agua	85,8	77,1	61,5

Deben marcarse también en este aspecto diferencias notorias entre cada provincia. Respecto de la disponibilidad de agua corriente de red, en el cuadro precedente se aprecia que el 72,2% de las viviendas contaban con el servicio, lo que indica que un 27,8 del parque estaba en condiciones de riesgo en cuanto a la potabilidad del agua utilizada por sus moradores.

Tal riesgo se eleva progresivamente en las provincias del nordeste junto con La Pampa, Santiago del Estero y el interior de Buenos Aires, hasta llegar a la situación de mayor riesgo en los partidos del Gran Buenos Aires, con sólo el 56,3% de sus viviendas

provistas con agua corriente, junto con Misiones, donde tal proporción es sólo del 41,7% .

La existencia del otro servicio esencial mencionado -retrete con descarga de agua- abarcaba el 85,8% de las viviendas del país en 1991. En las provincias del noreste y noroeste la proporción de su parque habitacional provisto con este servicio descendía marcadamente. Los casos extremos eran Misiones, Santiago del Estero, Formosa y Chaco, donde sólo poco más de la mitad de sus viviendas tenían retrete con descarga de agua.

En una situación deficitaria, aunque algo menor a las nombradas, se encontraban la provincias de La Rioja, Salta, Jujuy y Corrientes, donde las viviendas que contaban con este servicio esencial sólo sumaban las dos terceras partes de su parque habitacional.

5.2- Casos de algunas provincias argentinas

En un trabajo anterior del año 1991 que analizaba la adquisición de elementos empíricos para la discusión y formulación de una Política de Vivienda en la Argentina y además establecía un análisis comparativo de las experiencias de las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Neuquén, se realizó una breve descripción de las características socio-económicas y de la trayectoria de cada una.

A continuación se reseñarán las ideas más importantes:

5.2.1- Provincia de Buenos Aires

5.2.1.1- Ubicación

La provincia de Buenos Aires está ubicada en la zona litoral marítima de la Argentina, en una gran llanura denominada por las características del suelo y el clima, Pampa Húmeda, sólo interrumpida por algunos cordones montañosos en el sur del territorio.

5.2.1.2- Situación Habitacional

Para analizar la situación habitacional de la provincia de Buenos Aires, primeramente, se debe diferenciar entre el Gran Buenos Aires y el resto de la provincia. Aunque el conurbano integra, junto con la Capital Federal la llamada Área Metropolitana, que es la que cuenta con el mejor parque habitacional del país, la situación dista de ser homogénea entre los dos componentes.

La situación de precariedad habitacional corresponde a los partidos del Gran Buenos Aires y se hace más evidente cuando se considera la disponibilidad de servicios. Hasta el año 1991 el 50% de los hogares del Gran Buenos Aires carecían de provisión de agua por red y el 72% no tenían conexión cloacal.

Estas carencias se acentúan en los partidos de la "segunda y tercera corona" que son los que más aumentaron su población en las últimas fechas censales y en los que la precariedad está ligada a los procesos de urbanización que se desarrollaron desde los

años 1950: migración del interior del país a la Capital y luego a la periferia del centro urbano, autoconstrucción, asentamientos irregulares y posterior expulsión a las zonas más alejadas de la periferia.

Se puede afirmar que la situación habitacional del conurbano se ha deteriorado en el área.

En el Anexo 1 se presenta el cuadro 1.8 el cual muestra los hogares particulares de la provincia de Buenos Aires, que existían en 1991, por tipo de vivienda según cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento de hogar. Estos datos son los que arrojó el censo del año 1991.

A partir de este cuadro se puede observar que en la provincia existían, hasta el año 1991, 3.535.695 hogares particulares; el 77% de los mismos vivían en casas, de las cuales el 18,73% tenían características deficitarias. Además se puede observar que el 6,87% del total de hogares particulares habitaban en ranchos o casillas, el 13,37% en departamentos, el 0,43% en casas de inquilinato y el 0,05% en viviendas móviles.

Este mismo análisis se realizó diferenciando el Gran Buenos Aires del resto de Buenos Aires y se presentan en los cuadros 1.9 y 1.10 respectivamente.

Observando los cuadros se advierte que en el Gran Buenos Aires tanto la cantidad de hogares particulares como de casas con características deficitarias es mayor al resto de la provincia. (aproximadamente 1,6 veces más).

5.2.1.3- Acciones del gobierno en vivienda social

5.2.1.3.1- Comentarios generales

La construcción de viviendas a través del financiamiento privado ha sufrido una drástica disminución en la década del ochenta, correlativa a la recesión de la construcción en general, fruto de la falta de financiamiento adecuado, en plazo y costo, a la situación socioeconómica de la población. El sector de la construcción redujo su participación en el total del Producto Bruto Geográfico bonaerense, del 2,3% en 1980 a 1,7% en 1985.

La acción del gobierno en la órbita de la vivienda social se desarrolla con recursos de orden nacional, como es el Fondo Nacional de la Vivienda, el Banco Hipotecario Nacional; de orden provincial, como el Fondo Provincial de la Vivienda y el Banco de la Provincia de Buenos Aires; y de orden municipal, aunque de escasa significación relativa. El FONAVI es, por la cantidad de viviendas construidas, la fuente financiera más relevante.

5.2.1.3.2- FONAVI

El FONAVI opera a través del Instituto de Vivienda como organismo ejecutor y planificador. Hasta el año 1992, antes de ser descentralizado, los recursos del FONAVI que utilizaba la provincia se hallaban estrictamente pautados por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

El FONAVI difería de las pautas que la provincia le imprime a los fondos propios que maneja en vivienda y a las operativas que resultan de ellos. Desde el punto de vista del FONAVI, la provincia ha logrado, en período 1984-1990 una mejora en relación de sus viviendas terminadas con respecto a las terminadas en el total del país: 15,5% como promedio 1984-1990 y 18,6% como promedio de los años 1988-1990: esto significa 29.548 unidades y 16.997 unidades, respectivamente.

A continuación se presentan las inversiones que se realizaron con los fondos FONAVI en esta provincia durante el período 1989-1993 y las unidades de viviendas ejecutadas por el Instituto Provincial de la Vivienda de Buenos Aires.

Provincia de Buenos Aires - Inversiones con fondos FONAVI (en pesos)
Período 1989-1993

1989	%	1990	%	1991	%
110.739.465	16.34	95.592.287	12.72	96.811.656	11.56

1992	%	1993
54.824.193	8.81	106.533.127

Provincia de Buenos Aires -Viviendas ejecutadas con financiamiento FONAVI (unidades)
Período 1989-1992

1989	1990	1991	1992	TOTAL
4.900	4.730	2.850	1.998	14.478

5.2.1.3.3- Financiamiento de origen provincial

El Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires se creó por decreto 469 en el año 1956, con la función básica de asesorar, coordinar y fomentar la iniciativa privada en materia de adquisición y/o construcción de viviendas.

La existencia de fondos provinciales afectados a la construcción de viviendas dio lugar al desarrollo de varios planes provinciales, con características diferenciales con respecto a los que se llevan a cabo en el ámbito nacional, con predominio de la descentralización administrativa y con intento de mayor participación de los usuarios.

Los programas u operatorias provinciales contienen ciertos criterios básicos: descentralización de la ejecución del proyecto, reducción de costos por unidad (disminuyendo superficies y posibilitando el crecimiento posterior), permitiendo la participación de las organizaciones (familias, municipios, entidades intermedias).

Por otro lado, estos programas provinciales, al margen del número de viviendas que entregan, contienen elementos tales como protagonismo de los sectores involucrados y potencial movilizador y facilitador del sector público, que permite el desarrollo de

emprendimientos en los que las municipalidades, las entidades intermedias y los adjudicatarios ejercen roles más activos.

Sin embargo estas acciones son insuficientes para reducir el déficit habitacional, esto se debe fundamentalmente por la importante inmigraciones al conurbano.

5.2.2- Provincia de Mendoza

5.2.2.1- Ubicación

La provincia de Mendoza está ubicada en la zona oeste del país, próxima a la zona cordillerana. Tiene una extensión de 148.827 km², que representa el 5,4% del total del país. En su territorio predomina el clima templado y hay escasas lluvias. Las fuentes de riqueza tradicionales son las que se vinculan a las explotaciones agropecuarias, con predominio de la fruticultura y vitivinicultura, y los recursos mineros, fundamentalmente hidrocarburos.

5.2.2.2- Situación habitacional

En esta provincia la relación vivienda/persona mejoró entre 1980 y 1991, al pasar de 4,0 a 3,7, esto no es determinante con respecto al déficit habitacional.

El parque mendozino está constituido fundamentalmente por viviendas ocupadas en la zona urbana. Entre la vivienda urbana, las casas son la gran mayoría y entre ellas predominan las aptas. En la zona rural, en cambio, las viviendas precarias constituyen la mayoría de entre todas las unidades de vivienda que allí se ubican.

Por la cantidad absoluta de viviendas deficitarias, la provincia de Mendoza, a nivel del conjunto de provincias argentinas, ocupa el lugar número 10; en términos relativos al parque habitacional, el déficit, así como el de Buenos Aires, es menor a la media nacional.

El cuadro 1.11 del Anexo 1 presenta los hogares particulares de la provincia de Mendoza hasta el año 1991 según los datos que arrojó el censo 1991, por tipo de vivienda según cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar.

Dicho cuadro refleja que en la provincia existían 360.464 hogares particulares. El 82,32% de los mismos habitan en casas de los cuales el 19,18% poseían características deficitarias; además el 4,9% del total de hogares particulares viven en ranchos o casillas y el resto se distribuían en departamentos, casas de inquilinatos, hoteles o pensiones, locales no construidos para habitar y demás.

5.2.2.3- Acciones del gobierno en vivienda social

5.2.2.3.1- Comentarios generales

La Constitución de la Provincia no trata específicamente sobre vivienda, pero la tiene presente como una necesidad. Las principales leyes relacionadas con el tema son la

ley nro. 5039/85 (Programa Provincial de Erradicación de Villas Inestables) y las que crean y otorgan estructura y recursos al Instituto Provincial de la Vivienda

El organismo oficial tradicional en el sector de la vivienda el Instituto Provincial de la Vivienda, que fue creado en la década de 1950.

A partir de 1988, con la implementación de políticas de descentralización por parte del gobierno provincial, se comenzaron a crear las áreas de vivienda en el ámbito de los municipios, cuyas estructuras y modalidades de acción responden a las respectivas necesidades institucionales, jurídicas, administrativas y operativas. En general, se definen como entes promotores, facilitadores y organizadores de la demanda, y de los programas de vivienda y desarrollo urbano.

Debido a las evidencias emergentes de un estudio socio-económico de la demanda habitacional, en 1988 se crearon en Mendoza programas orientados a la demanda que está fuera de los marcos de los sistemas nacionales. Tales programas fueron: Habitat Básico, Vivienda Rural y Vivienda de ahorro social.

5.2.2.3.2- FONAVI

Para el caso de Mendoza valen las mismas generalidades sobre el FONAVI que se han hecho para la provincia de Buenos Aires

De las viviendas que el FONAVI construyó desde su inicio -1977- hasta el año 1991, a la provincia de Mendoza le correspondieron el equivalente de 5,2% de las unidades terminadas; en número de viviendas fueron 18.506 que se entregaron según la operatoria que marca la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación.

A continuación se presentarán las inversiones que realizó el FONAVI en esta provincia durante el período 1989-1993 y las unidades de viviendas ejecutadas durante los años 1989-1992 por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

Provincia de Mendoza - Inversiones del FONAVI (en pesos)

Período: 1989-1993

1989	%	1990	%	1991	%
27.654.278	4.08	18.874.030	2.51	21.543.035	2.57

1992	%	1993
17.663.839	2.84	30.288.889

Provincia de Mendoza - Viviendas ejecutadas con financiamiento FONAVI (unidades)

Período: 1989-1992

1989	1990	1991	1992	TOTAL
1.360	1.630	2.916	1.185	7.091

5.2.2.3.3- Financiamiento de origen provincial

El Instituto de la Vivienda de Mendoza, además de administrar, a nivel provincial, los recursos que le transfiere el FONAVI, administra recursos de origen provincial, que aplica a la realización de soluciones habitacionales -unidades terminadas u otro tipo de resolución- bajo una serie de operatorias que el mismo Instituto ha diseñado.

La característica común de todas las operatorias descentralizadas, es decir, que se apartan de la normativa que establece la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, es la participación que se hace posible a nivel municipal, junto con la intervención de las Entidades Intermedias que, a nivel provincial, agrupan a los beneficiarios.

Por otra parte, la creación del Sistema Provincial de la Vivienda Social facultó al Instituto Provincial de la Vivienda a otorgar participación a otras entidades, públicas o privadas, con el fin de integrar esfuerzos reducir costos, lograr financiamiento y mejorar el funcionamiento de la política de vivienda.

5.2.3- Provincia de Neuquén

5.2.3.1- Ubicación

La provincia del Neuquén está ubicada en la zona patagónica de la Argentina. Tiene una extensión de 94.078 km² y una población, de acuerdo con datos del censo 1991, de 385.606 habitantes.

5.2.3.2- Situación habitacional

Según los datos que otorgó el censo del año 1991, se puede observar que en Neuquén existía hasta el año mencionado 96.838 hogares particulares. Estos hogares vivían en diferentes tipos de vivienda como ser casas, departamentos, ranchos o casillas, casas de inquilinato, hoteles o pensiones, locales que no fueron construidos para habitar pero que igualmente la población habita en ella, viviendas móviles y otras.

Entre las viviendas predominaban las casas, de las cuales el 16,93% poseían características deficitarias.

En relación a la infraestructura habitacional, y de acuerdo a la procedencia del agua que consumen los hogares, el 74,9% de los hogares tienen agua corriente de red, con lo cual puede señalarse que la precariedad no se asocia necesariamente a esta carencia.

El déficit habitacional de la provincia se asocia a un grado de hacinamiento que supera la media nacional. En ciertos departamentos con un grado muy bajo de urbanización (ej. Catán-Lil, Collón Curá, el déficit se liga a la ausencia de calidad en los materiales utilizados.

La provincia de Neuquén, a nivel del conjunto de las provincias argentinas, desde el punto de vista de la cantidad absoluta de viviendas deficitarias, ocupa el lugar 19; es decir que existen 18 jurisdicciones con mayor déficit absoluto. En términos relativos al parque habitacional, el déficit de Neuquén supera la media nacional.

El cuadro 1.12 del anexo 1 presenta los hogares particulares de la provincia de Neuquén, que habían hasta el año 1991 según los datos que arrojó el censo 1991, por tipo de vivienda según cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar.

5.2.3.3- Acciones del Gobierno en vivienda social

5.2.3.3.1- Comentarios generales

Las primeras inversiones públicas en vivienda en la provincia de Neuquén datan de fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970. Se realizaron con recursos provinciales.

En el interior de la Provincia tuvo un gran impacto la política nacional de Areas de Frontera, que durante los años 1970 y 1980 posibilitó la construcción de centenares de viviendas en el área cordillerana.

Un factor importante que preponderó hasta la década de 1980 fue la intención política del partido gobernante (Movimiento Popular Neuquino) de crear en la provincia la infraestructura básica para generar condiciones favorables para la inversión del sector privado.

En 1977 se creó por ley 1043 el Instituto Provincial de Vivienda, como organismo descentralizado del Ministerio de Obras Públicas, con el objetivo de promover la solución integral del problema habitacional en el ámbito de la provincia mediante la construcción de viviendas, las obras de urbanización, de infraestructura, de servicios y de equipamiento, de acuerdo a la política provincial y nacional. Por esa misma ley, la provincia se adhirió al FONAVI.

En general, puede afirmarse que en esta provincia, tanto los programas con financiamiento del FONAVI como los de financiamiento provincial beneficiaron ampliamente a la actividad privada. La recesión económica no afectó a la industria de la construcción mientras hubo recursos del Estado para contratar nuevas obras. Además de esto, la provincia manifestó una notable continuidad en las políticas.

5.2.3.3.2- FONAVI

Vale también para el caso de Neuquén las mismas generalidades sobre el FONAVI que se han reseñado al hacer referencia a la provincia de Buenos Aires.

A nivel global el FONAVI desde su inicio en 1977 hasta fines de 1990 construyó 355.219 viviendas terminadas, el 4,6% de las mismas corresponden a la provincia del Neuquén: Son 16.390 unidades que se construyeron de acuerdo a las pautas emanadas por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental a través de múltiples resoluciones. Durante el período 1984-1990, la provincia ha logrado una mejora en la

relación de sus viviendas terminadas con respecto a las terminadas en el total del país: 6,1% como promedio 1984-1990 y 6,7% como promedio de los años 1988-1990; esto significa 11.643 y 6.152 viviendas, respectivamente.

A continuación se presentarán las inversiones que se realizaron con fondos del FONAVI en Neuquén durante los años 1989-1993 y las unidades de viviendas ejecutadas por el Instituto Provincial de Vivienda de la provincia de Buenos Aires durante 1989-1992.

Provincia de Neuquén - Inversiones del FONAVI (en pesos)

Período: 1989-1993

1989	%	1990	%	1991	%
29.041.343	4.29	17.320.142	2.30	44.953.921	5.37

1992	%	1993
28.287.603	4.55	34.192.185

Provincia de Neuquén - Viviendas ejecutadas con financiamiento FONAVI (unidades)

Período: 1989-1992

1989	1990	1991	1992	TOTAL
1.736	1.648	1.705	2.868	7.957

5.2.3.3.3- Financiamiento de origen provincial

El Instituto Provincial de la vivienda y Urbanismo del Neuquén tiene sus orígenes, como bien se mencionó anteriormente, en 1977.

Hasta el año 1991 este instituto, además de administrar a nivel provincial los recursos que le transfiere el FONAVI, administraba recursos de origen provincial, que aplicaba a la construcción de viviendas bajo una serie de operatorias diseñado por el mismo.

Del listado de programas que formaban parte del Plan Provincial de vivienda de 1988-1991, se destacan, por la importancia de sus realizaciones las operatorias Federalismo, Solidaridad y Ampliación y Mejoramiento de la vivienda. Estas operatorias, que se realizan con fondos provinciales confirman el auge de planes diferentes al FONAVI, destinados a sectores de más bajos recursos, descentralizados desde el punto de vista de ejecución, con menores costos unitarios y a menor escala de producción.

El diseño de operatorias que se financiaban hasta 1991 con fondos provinciales o aún en forma mixta, permitió que los criterios de descentralización, menores plazos constructivos, soluciones diferenciales a la vivienda terminada, pudieran ser llevados a cabo. Estos planes cumplieron objetivos buscados por el gobierno provincial, como por ejemplo, proporcionar viviendas a los inmigrantes, otorgar empleo a la mano de obra

desocupada, mantener elevada la actividad de las empresas constructoras, fomentar la actividad económica de la provincia.

Los criterios de descentralización son llevados a cabo a través de los municipios que, mediante la posibilidad que le da la ley de Obras Públicas Provinciales, realizan lo que se denomina "administración delegada". Los municipios intervienen en la construcción, la adjudicación y brindan apoyo administrativo en el registro de la demanda.

En este informe se analizará la experiencia de la provincia de Córdoba.

5.2.4- Provincia de Córdoba

5.2.4.1- Ubicación

La provincia de Córdoba está situada en el centro de la Argentina, su superficie es de 165.321 km² y en el año 1991 habitaban en la misma 2.761.067 personas.

La mayor parte del territorio provincial está ocupado por una gran llanura, la cual contrasta con las Sierras de Córdoba, que se levantan al noroeste.

De norte a sur, y orientadas hacia el este, se suceden los ríos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto.

El clima es templado, con notables variaciones entre el invierno y el verano debido a la altura de las sierras.

La economía de Córdoba se sustenta en la agricultura, la ganadería y la industria.

5.2.4.2- Situación habitacional

Según los datos provenientes del censo del año 1991, se puede observar que en la provincia de Córdoba existían hasta el año mencionado 771.671 hogares particulares, los cuales habitan en distintos tipos de viviendas: casas, departamento, hoteles o pensiones rancho o casilla y demás.

El 84,59% de los hogares viven en casas, de las cuales el 18,69% poseen características deficitarias.

En la ciudad de Córdoba, capital de la Provincia existían, hasta el año 1991, 318.093 hogares (el 41,23% del total de la Provincia), de los cuales el 75,02% habitan en casas entre las que sólo el 11,08% presentan características deficitarias.

En el Anexo 1 el cuadro 1.13 presenta los hogares particulares de la provincia de Córdoba por tipo de vivienda según cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar.

En el año 1993 el Comité de Emergencia de la provincia de Córdoba realizó un informe en el cual establece Planes de Ordenamiento Urbano.

Estos planes se fundamentan en que en los últimos 30 (treinta) años se ha producido una fuerte migración desde los espacios rurales hacia los centros urbanos de la Provincia lo que determinó un crecimiento urbano no planificado con frecuente deterioro de los soportes ecológicos.

Los planes están dirigidos a encauzar dicho crecimiento dentro de normas de racionalidad y aprovechar mejor el capital humano y los recursos materiales con colaboración y asistencia técnica de los municipios quienes tienen a su cargo las políticas de mediano y largo plazo.

Estos planes se encuadran dentro de legislaciones provinciales que resguardan el equilibrio ecológico, protegen el medio ambiente, preservan los recursos naturales, rigen las políticas habitacionales, impiden la especulación con el suelo y propenden al uso racional de la tierra.

5.2.4.3.- Acciones del gobierno en vivienda social

5.2.4.3.1- FONAVI

Durante el período 1989-1993 en la provincia de Córdoba se realizaron con fondos del FONAVI alrededor del 5% del total de las inversiones en vivienda. Durante el transcurso de los años mencionados, a excepción del año 1991, las mismas se han incrementado.

A continuación se presentarán las inversiones que se realizaron con fondos del FONAVI durante los años 1991-1993 y las unidades de viviendas ejecutadas por el Instituto Provincial de Vivienda de esta Provincia durante 1989-1992.

Provincia de Córdoba - Inversiones del FONAVI (en pesos)

Período: 1989-1993

1989	%	1990	%	1991	%
31.057.528	4,58	38.235.252	5,09	21.859.196	2,61

1992	%	1993
32.180.507	5,17	42.590.504

Provincia de Córdoba - Viviendas ejecutadas con financiamiento FONAVI (unidades)

Período: 1989-1992

1989	1990	1991	1992	TOTAL
1.504	1.493	1.527	1.896	6.420

5.2.4.3.2- El Programa Arraigo en Córdoba

El Servicio Habitacional y de Acción Social, una organización no gubernamental dedicada a la problemática habitacional de los sectores populares, de la provincia de Córdoba realizó una investigación técnica relativa al Programa Arraigo.

A través del estudio obtuvo una primera aproximación al conocimiento de las tierras urbanas de dominio público de la Provincia.

A partir del mismo y con los datos que se obtuvieron del censo de villas de emergencia, se logró seleccionar las villas y tierras candidatas al Programa Arraigo.

El censo de villas, realizado en el año 1992 con el objeto de conocer con mayor exactitud la situación de las villas de emergencia de la ciudad de Córdoba arrojó las siguientes cifras generales:

1	Total de villas relevadas	83
2	Total de población estimada	49.530

Esta información corresponde al criterio de unidad geográfica definido en dicho censo.

Con respecto a las investigaciones, los primeros datos obtenidos se muestran en el siguiente cuadro. Es importante señalar que en el mismo se comparan porcentualmente las ocupaciones de tierras públicas, tierras privadas y tierras con ocupación mixta.

% del total de villas de Córdoba - Capital

100% privadas	0 a 40% públic.	40 a 100% públ	100% públicas	sin datos
16,9%	18,1%	28,5%	32,5%	6,0%

En la ciudad de Córdoba existe un alto porcentaje de comunidades asentadas sobre terrenos fiscales que tienen alguna posibilidad de incluirse en el Programa Arraigo. El 77% de los asentamientos villeros de la provincia, relevados en el censo de villas, tienen factibilidad de ser incluidos.

Cabe señalar que la generalidad de los asentamientos sobre tierras fiscales en la ciudad de Córdoba, difiere de las ocupaciones de otras grandes urbes como la ciudad de Buenos Aires.

Si bien se trata de ocupaciones de familias de escasos recursos que efectivamente se han instalado desde hace largo tiempo, ocurre que los terrenos, su forma, el tamaño de los asentamientos y los entes que resultan titulares de los dominios varían.

Los asentamientos se localizan, en su mayoría, en las márgenes de cursos de agua, principalmente sobre las costas del río Suquía, y a la vera de canales de riego.

CUADROS ESTADISTICOS

Créditos hipotecarios

	Boston	Citibank	Credicoop	Cred. Arg.	Del Lavoro	Expminter	Francés	Galicia	Holandés	Provincia	Quilmes	Río
Montos	Desde US\$15.000 Hasta el 55% del valor de la vivienda	De US\$15.000 a 200.000 Hasta el 60% del valor de la vivienda	De US\$10.000 a US\$100.000 Hasta el 55% del valor de la vivienda	Desde \$10.000 hasta el 50% del valor de la vivienda	Hasta US\$ 200.000 Hasta el 50% del valor de la vivienda	En pesos de \$20.000 a \$50.000 En dólares hasta 100.000 Hasta el 50% del valor de la vivienda	Desde US\$10.000 hasta el 55% del valor de la vivienda	Desde US\$10.000 hasta el 50% del valor de la vivienda	Hasta US\$ 200.000 Hasta el 50% del valor de la vivienda	Desde US\$12.000 hasta 50.000 Hasta el 75% del valor de la vivienda	Desde US\$10.000 hasta el 50% del valor de la vivienda	Hasta el 50% del valor de la vivienda
Plazos máximos	En dólares: 20 años En pesos: 5 años renovables por otro tanto (descubierta en cuenta corriente con garantía hipotecaria)	De 5 a 25 años (crédito para girar en descubierta con garantía hipotecaria)	Hasta 12 años	Hasta 10 años	A tasa fija: 84 meses A tasa variable: hasta 120 meses	Hasta 60 meses En dólares hasta 120 meses	Hasta 10 y 15 años	Hasta 12 años	Hasta 10 años	10 años (ahorro previo del 25% en 24 cuotas y 96 meses para saldar el préstamo)	En dólares: de 12 a 120 meses En pesos: de 12 a 60 meses	En dólares: hasta 12 años En pesos: hasta 5 años
Tasa de int. anual	En dólares: 17,5% En pesos: 2% mensual	En dólares: 18%	En dólares: 16%	Variable según el plazo	En dólares: fija 19% Variable: \$13 En pesos: 18%	En pesos: fija 24% En dólares: 18%	Hasta 10 años: 18% Hasta 15 años: 17%	En dólares: 16%	En dólares: 16%	En dólares: 12%	En dólares: 16% En pesos: 20%	En dólares: 14% a 5 años; 14% a 10 años; y 16% a 12 años En pesos: 18,5%
Ing. del solic.	\$1.500	\$2.300	\$2.000	\$1.500	\$2.500	\$2.300 para Capital y GBA y \$2.000 para el interior.	\$1.500	\$2.000	\$1.500 para Capital y GBA y \$1.200 para el interior.	\$1.500	\$1.500	
Cuota en rel. c/ Ing. fam.	25%	25%	125 por ciento (incluyendo el resto de los compromisos mensuales del solicitante)	20%	25%	25%	20%	20%	25%	30%	20%	20%
Gastos y comisiones		4,5%	En función del monto del crédito. (De 7% a 8% para un préstamo de US\$30.000)	4%	5%	7%	Hasta 10 años: 5,2% Hasta 15 años: 6,2%	3,78%	2%	US\$ 20 al inscribirse y US\$ 5 por cada 6.000 solicitados	Para compra: 8% Para refacción: 6%	2,5%

CUADRO 1.2

Créditos para la vivienda					
Costo en Europa					
	Ingresos mínimos (en US\$ mensuales)	Período (años)	Prestamo (% valor de la propiedad)	Tasa anual	Gastos (honorarios e impuestos)
Alemania	1200	6 a 20	hasta 100	4,5 a 9	1% del valor del préstamo
Belgica	2000	2 a 25	hasta 60	9 a 11,75	US\$ 80 a 100
Francia	1.5% del total de la operación	2 a 20	hasta 50	6,5 a 8,7	0,7% del valor de la propiedad
España	1000	2 a 30	hasta 80	6 a 14	1% del valor del préstamo
Italia	1200	2 a 25	hasta 60	6 a 9	1% del valor del préstamo
Reino Unido	1200 (sin seguro de vida)	1 a 40	hasta 100	6 a 16	US\$ 80 a 300
Suiza	2600	1 a 20	hasta 75	5 a 7	1% del valor del préstamo
Costo en la Argentina en dólares					
	1500	1 a 20	hasta 75	12 a 18	8% del valor del préstamo

Fuente: datos de mercado

BEST AVAILABLE COPY

Cuadro: 1.3

B.H.N

Información estadística sobre obras terminadas al 30/11/92

jurisdicción	paralizadas		en ejecución cantidad de viviendas	terminadas (*)		en trámite reencauzam. a regímenes de reactiv.
	cantidad proyectos	cantidad viviendas		viviendas entregadas	viviendas no entregadas	
Casa Central	26	1919	1563	953	4047	
Catamarca	1	20	128	806	151	
Córdoba	4	279	568	3513	743	212
Corrientes	6	213	250	1560	105	
Formosa	4	178	414	584		178
Jujuy	3	124	116	334		50
La Plata	15	750	947	1713	300	250
La Rioja	1	41	114	160		
Mendoza	4	164	481	1803	393	
Neuquén	12	385	545	3496	395	
Paraná	5	400	150	1908	406	400
Posadas	1	35		334	6	
Resistencia			860	1143	131	
Río Gallegos	1	100	390	729	33	100
Salta	6	300	252	684	7	250
San Juan	4	192	336	1359	78	96
San Luis	3	148		98		
Santa Fé	6	119	48	1330	261	
Santa Rosa				407		
S. del Estero	2	77	180	125	5	77
Trelew	5	240	958	1931		42
Tucumán	7	322	475	1573	142	118
Ushuaia	1	150		91	1	
Viedma	1	50	500	1377	18	
totales	118	6206	9275	28011	7222	1773

(*) Período: 01/07/89 al 30/11/92

Cuadro: 1.4
Operatoria FONAVI en ejecución al 31/12/91

Jurisdicción	En ejecución más A.P s/ inicio
Buenos Aires	14621
Catamarca	2474
Córdoba	5478
Corrientes	2147
Chaco	3334
Chubut	2109
Entre Ríos	3081
formosa	2649
Jujuy	3125
la Pampa	2947
La Rioja	1515
Mendoza	3171
Misiones	3131
Neuquén	5802
Río Negro	3435
Salta	2639
San Juan	1767
San Luis	3862
Santa Cruz	2069
Santa Fé	3985
Sgo. del Estero	2385
Tucumán	4599
Tierra del Fuego	980
Com. Mun. de la vivienda	2237
Total	83.242

Cuadro: 1.5
FONAVI
Operatoria en ejecución - 1992

cadro síntesis subprograma	de líneas de acción - tipo de operatoria	prestación	operador	cantidad de unidades	montos en mill. de pesos	plan de acción
áreas y sectores marginales	esfuerzo propio y ayuda	aporte no reintegrables para compra de materiales	nación-prov nación-mun. nación - ESFL	7500	14,0 10,0	terminación./cumplimiento / viv.convenidas
viviendas progresivas (res. regl.93)	vivienda terminada/ módulo básico/ obras por administración	préstamos reintegrable a 25 años sin interés	nación-prov nación-mun. entidades públicas	1300	1,0	idem anterior
viviendas progresivas (res. 605/88)	vivienda terminada/ módulo básico/ obras por administración	cofinanciamiento/regularización de deuda municipal con aporte FONAVI	nación-mun.	2200	15,0	terminación
ENTECAAP	vivienda/ infraestructura urbana/ Viedma, C. Patagones, Guarda, Mitre		nación-prov nación-mun. nación -IPV	900 (*) infraest.	2,5 22,5 **	terminación. terminación.
UNE (unión nacional para la emergencia) res.139/89	módulos evolutivos de 18,27 y 36 mts2./ completamiento y rehabilitación/ módulos sanitario/ módulo ampliación/ componentes, provisión de materiales/ vivienda industrializada con stock para emergencia	préstamo reintegrable a 25 años con 7% de interés sobre saldo a 25 años sin interés	nación - ESFL públicas o privadas con aval público o garantía hipotecaria	6000/ 8000	48,0	obra nueva

(*) Prácticamente terminadas faltando infraestructura complementaria y saldos de deuda con contratistas.

(**) Estimado para prosecución de obras paralizadas de infraestructura sobre un total aproximado de \$ 40.000.000

Cuadro: 1.6

FONAVI

Nuevas operatorias - 1992

cuadro síntesis subprograma	de líneas de acción tipo de operatoria	prestación	operador	montos en mill. de \$	plan de acción
urbanización de tierras y provisión de lotes con servicio	habilitación de tierras con provisión de infraestructura urbana (agua, desagües y electricidad)	préstamo reintegrable	nación - mun. nación -ESFL		obra nueva
rehabilitación de áreas deterioradas y asentamientos precarios	recuperación de asentamientos precarios existentes. mejoramiento y ampliación de vivienda.	préstamo reintegrable	nación- prov nación - mun. nación -ESFL y entidades públicas	37,0 (*)	
línea de crédito para viv. deficitaria en terreno propio	ampliación, refacción, terminación, instalaciones y servicios	préstamo reintegrable	nación - IPV municipio		obra nueva

(*) Estimado para 1992 incrementándose en años sucesivos por terminación de obras existentes

Cuadro: 1.7

Viviendas particulares pro tipo de vivienda
según región y provincia (en porcentaje)

regiones y provincias	total	casas A (**)		departam.		casas B (*)		otro tipo	
		1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991
TOTAL DEL PAIS	100	53	56	18	19	16	17	13	8
METROPOLITANA	100	47	48	35	34	8	10	10	8
Capital Federal	100	23	21	72	76	-	1	4	2
19 partidos del Gran Bs. As.	100	60	60	16	15	12	15	12	10
PAMPEANA	100	66	68	9	11	16	16	9	5
Resto de Bs. As.	100	68	70	11	11	13	14	8	5
Santa Fé	100	63	63	12	15	15	15	10	7
Entre Ríos	100	56	65	3	6	25	22	16	7
Córdoba	100	67	71	8	10	18	16	7	3
La Pampa	100	72	80	1	4	20	13	7	3
CUYO	100	62	67	8	9	19	17	11	7
Mendoza	100	65	68	10	10	17	16	8	6
San Juan	100	56	64	4	6	22	18	18	12
San Luis	100	58	63	2	7	27	24	13	6
NORDESTE	100	27	39	2	3	41	40	30	18
Corrientes	100	33	47	2	4	32	30	33	19
Chaco	100	28	40	1	2	38	39	33	19
Formosa	100	28	33	1	2	31	38	45	27
Misiones	100	23	31	1	5	59	51	18	13
NOROESTE	100	40	48	3	5	30	30	27	17
Catamarca	100	42	55	1	1	22	33	35	11
La Rioja	100	51	62	1	1	32	29	16	8
Tucumán	100	42	51	5	6	33	28	20	15
Salta	100	41	48	3	6	28	37	28	19
Jujuy	100	41	49	3	6	27	27	29	18
S. del Estero	100	31	37	1	3	30	38	38	22
PATAGONIA	100	53	62	6	13	24	16	17	9
Neuquén	100	53	65	8	14	20	13	19	8
Río Negro	100	50	58	5	13	28	21	17	8
Chubut	100	53	61	9	14	20	17	18	8
Santa Cruz	100	60	70	4	12	25	13	11	5
T. del Fuego	100	55	60	4	14	28	5	13	21

(*) Casas B: aquellas que tienen algunas características deficitaria

(**) Casas A: son el resto de las casa.

CUADRO 1.8 : HOGARES PARTICULARES POR TIPO DE VIVIENDA SEGUN CANTIDAD DE HOGARES EN LA VIVIENDA Y HACINAMIENTO DEL HOGAR

Cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar	Hogares particulares	Tipo de vivienda									
		Casa			Rancho o casilla	Departamento	Casa de inquilinato	Hotel o pensión	Local no const. p/habit.	Vivienda móvil	Desconocido
		Total	A	B							
TOTAL DE HOGARES	3.535.695	2.722.641	2.212.617	510.024	243.020	472.870	15.419	4.197	9.033	2.052	66.463
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	506.013	405.183	365.078	40.105	11.956	80.641	1.456	701	599	81	5.396
0,51-0,99	533.638	454.879	425.077	29.802	5.819	67.753	490	137	93	21	4.446
1,00-1,49	1.149.545	898.052	781.971	116.081	46.210	182.655	4.987	1.670	2.926	660	12.385
1,50-1,99	409.565	324.993	262.998	61.995	23.331	55.285	1.083	87	317	54	4.415
2,00-3,00	651.739	476.167	310.565	165.602	86.167	70.451	4.885	1.069	2.206	481	10.313
Más de 3,00	202.745	127.809	49.758	78.051	56.138	11.152	1.825	201	1.115	275	4.230
Desconocido	82.450	35.558	17.170	18.388	13.399	4.933	693	332	1.777	480	25.278
UN HOGAR	3.288.447	2.542.851	2.076.996	465.855	224.262	452.505	8.002	1.149	8.306	1.889	49.483
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	470.930	377.835	341.449	36.386	10.703	76.813	566	153	542	79	4.239
0,51-0,99	507.402	432.726	405.633	27.093	5.154	65.376	303	54	75	17	3.697
1,00-1,49	1.083.442	848.200	741.732	106.468	42.705	176.384	2.633	482	2.785	607	9.646
1,50-1,99	385.509	306.213	248.717	57.496	21.626	53.111	659	50	282	47	3.521
2,00-3,00	596.699	438.007	285.525	152.482	79.909	66.316	2.555	271	1.967	440	7.234
Más de 3,00	181.092	114.401	43.302	71.099	51.830	10.083	860	49	954	240	2.675
Desconocido	63.373	25.469	10.638	14.831	12.335	4.422	426	90	1.701	459	18.471
DOS Y MAS HOGARES	247.248	179.790	135.621	44.169	18.758	20.365	7.417	3.048	727	163	16.980
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	35.083	27.348	23.629	3.719	1.253	3.828	890	548	57	2	1.157
0,51-0,99	26.236	22.153	19.444	2.709	665	2.377	187	83	18	4	749
1,00-1,49	66.103	49.852	40.239	9.613	3.505	6.271	2.354	1.188	141	53	2.739
1,50-1,99	24.056	18.780	14.281	4.499	1.705	2.174	424	37	35	7	894
2,00-3,00	55.040	38.160	25.040	13.120	6.258	4.135	2.330	798	239	41	3.079
Más de 3,00	21.653	13.408	6.456	6.952	4.308	1.069	965	152	161	35	1.555
Desconocido	19.077	10.089	6.532	3.557	1.064	511	267	242	76	21	6.807

GRAN BUENOS AIRES

CUADRO 1.9 : HOGARES PARTICULARES POR TIPO DE VIVIENDA SEGUN CANTIDAD DE HOGARES EN LA VIVIENDA Y HACINAMIENTO DEL HOGAR

Cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar	Hogares particula- res	Tipo de vivienda									
		Casa			Rancho o casilla	Departa- mento	Casa de inqui- linato	Hotel o pensión	Local no const. p/habit.	Vi- vienda móvil	Desco- nocado
		Total	A	B							
TOTAL DE HOGARES	2.172.716	1.603.198	1.285.420	317.778	190.895	321.341	9.163	1.675	5.108	461	40.875
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	260.249	198.795	179.954	18.841	8.180	49.410	916	222	349	26	2.351
0,51-0,99	306.331	254.500	238.069	16.431	4.332	45.028	306	34	52	12	2.067
1,00-1,49	717.279	544.674	474.787	69.887	34.819	125.968	2.751	720	1.571	103	6.673
1,50-1,99	268.493	205.106	163.971	41.135	19.302	40.585	738	30	192	21	2.519
2,00-3,00	430.981	300.586	190.815	109.771	69.941	49.303	3.057	489	1.293	97	6.215
Más de 3,00	138.296	80.863	29.907	50.956	44.638	8.107	1.110	89	681	78	2.730
Desconocido	51.087	18.674	7.917	10.757	9.683	2.940	285	91	970	124	18.320
UN HOGAR	2.008.730	1.485.705	1.197.128	288.577	176.029	306.598	4.896	490	4.749	419	29.844
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	238.136	181.456	165.048	16.408	7.146	47.030	331	23	322	25	1.803
0,51-0,99	287.876	238.975	224.539	14.436	3.759	43.266	165	5	42	10	1.654
1,00-1,49	672.108	510.372	447.216	63.156	31.932	121.311	1.526	230	1.512	99	5.126
1,50-1,99	250.875	191.616	153.821	37.795	17.822	38.837	438	14	172	17	1.959
2,00-3,00	393.872	275.337	174.413	100.924	64.915	46.205	1.663	148	1.160	83	4.361
Más de 3,00	123.476	72.093	25.755	46.338	41.220	7.255	552	21	586	62	1.687
Desconocido	42.387	15.856	6.336	9.520	9.235	2.694	221	49	955	123	13.254
DOS Y MAS HOGARES	163.986	117.493	88.292	29.201	14.866	14.743	4.267	1.185	359	42	11.031
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	22.113	17.339	14.906	2.433	1.034	2.380	585	199	27	1	548
0,51-0,99	18.455	15.525	13.530	1.995	573	1.762	141	29	10	2	413
1,00-1,49	45.171	34.302	27.571	6.731	2.887	4.657	1.225	490	59	4	1.547
1,50-1,99	17.618	13.490	10.150	3.340	1.480	1.748	300	16	20	4	560
2,00-3,00	37.109	25.249	16.402	8.847	5.026	3.098	1.394	341	133	14	1.854
Más de 3,00	14.820	8.770	4.152	4.618	3.418	852	558	68	95	16	1.043
Desconocido	8.700	2.818	1.581	1.237	448	246	64	42	15	1	5.066

RESTO DE BUENOS AIRES

CUADRO 1 10 : HOGARES PARTICULARES POR TIPO DE VIVIENDA SEGUN CANTIDAD DE HOGARES EN LA VIVIENDA Y HACINAMIENTO DEL HOGAR

Cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar	Hogares particulares	Tipo de vivienda									
		Casa			Rancho o casilla	Departamento	Casa de inclusionato	Hotel o pensión	Local no const. p/habit.	Vivienda móvil	Desconocido
		Total	A	B							
TOTAL DE HOGARES	1.362.979	1.119.443	927.197	192.246	52.125	151.529	6.256	2.522	3.925	1.591	25.588
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	245.764	206.388	185.124	21.264	3.776	31.231	540	479	250	55	3.045
0,51-0,99	227.307	200.379	187.008	13.371	1.487	22.725	184	103	41	9	2.379
1,00-1,49	432.266	353.378	307.184	46.194	11.391	56.687	2.236	950	1.355	557	5.712
1,50-1,99	141.072	119.887	99.027	20.860	4.029	14.700	345	57	125	33	1.896
2,00-3,00	220.758	175.581	119.750	55.831	16.226	21.148	1.828	580	913	384	4.098
Más de 3,00	64.449	46.946	19.851	27.095	11.500	3.045	715	112	434	197	1.500
Desconocido	31.363	16.884	9.253	7.631	3.716	1.993	408	241	807	356	6.958
UN HOGAR	1.279.717	1.057.146	879.868	177.278	48.233	145.907	3.106	659	3.557	1.470	19.639
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	232.794	196.379	176.401	19.978	3.557	29.783	235	130	220	54	2.436
0,51-0,99	219.526	193.751	181.094	12.657	1.395	22.110	138	49	33	7	2.043
1,00-1,49	411.334	337.828	294.516	43.312	10.773	55.073	1.107	252	1.273	508	4.520
1,50-1,99	134.634	114.597	94.896	19.701	3.804	14.274	221	36	110	30	1.562
2,00-3,00	202.827	162.670	111.112	51.558	14.994	20.111	892	123	807	357	2.873
Más de 3,00	57.616	42.308	17.547	24.761	10.610	2.828	308	28	368	178	988
Desconocido	20.986	9.613	4.302	5.311	3.100	1.728	205	41	746	336	5.217
DOS Y MAS HOGARES	83.262	62.297	47.329	14.968	3.892	5.622	3.150	1.863	368	121	5.949
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	12.970	10.009	8.723	1.286	219	1.448	305	349	30	1	609
0,51-0,99	7.781	6.628	5.914	714	92	615	46	54	8	2	336
1,00-1,49	20.932	15.550	12.668	2.882	618	1.614	1.129	698	82	49	1.192
1,50-1,99	6.438	5.290	4.131	1.159	225	426	124	21	15	3	334
2,00-3,00	17.931	12.911	8.638	4.273	1.232	1.037	936	457	106	27	1.225
Más de 3,00	6.833	4.638	2.304	2.334	890	217	407	84	66	19	512
Desconocido	10.377	7.271	4.951	2.320	616	265	203	200	61	20	1.741

CUADRO 11: HOGARES PARTICULARES POR TIPO DE VIVIENDA SEGUN CANTIDAD DE HOGARES EN LA VIVIENDA Y HACINAMIENTO DEL HOGAR

Cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar	Hogares particular- res	Tipo de vivienda									
		Casa			Rancho o casilla	Departa- mento	Casa de inqui- linato	Hotel o pensión	Local no const. p/habit.	Vi- vienda móvil	Desco- nocido
		Total	A	B							
TOTAL DE HOGARES	360.464	296.770	239.844	56.926	17.497	35.259	2.399	326	1.320	308	6.585
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	50.747	42.445	37.472	4.973	872	6.651	193	69	38	3	476
0,51-0,99	56.250	49.793	45.412	4.381	419	5.596	78	11	7	2	344
1,00-1,49	109.799	92.972	79.721	13.251	3.038	11.476	635	101	334	33	1.210
1,50-1,99	42.952	37.346	30.287	7.059	1.277	3.627	193	2	38	7	462
2,00-3,00	67.564	53.771	37.014	16.757	5.459	5.785	732	101	282	64	1.370
Más de 3,00	24.955	16.585	8.052	8.533	5.119	1.697	447	31	244	73	759
Desconocido	8.197	3.858	1.886	1.972	1.313	427	121	11	377	126	1.964
UN HOGAR	317.731	263.090	214.910	48.180	15.441	32.829	915	66	1.159	273	3.958
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	45.506	38.094	33.723	4.371	764	6.236	56	11	32	3	310
0,51-0,99	52.438	46.364	42.402	3.962	361	5.390	40	6	6	2	269
1,00-1,49	99.636	84.718	73.158	11.560	2.731	10.867	238	21	305	28	728
1,50-1,99	38.998	34.001	27.706	6.295	1.135	3.404	105	2	32	7	312
2,00-3,00	56.553	45.310	31.284	14.026	4.814	5.144	279	21	233	50	702
Más de 3,00	19.126	12.545	5.798	6.747	4.480	1.413	123	2	186	62	315
Desconocido	5.474	2.058	839	1.219	1.156	375	74	3	365	121	1.322
DOS Y MAS HOGARES	42.733	33.680	24.934	8.746	2.056	2.430	1.484	260	161	35	2.627
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	5.241	4.351	3.749	602	108	415	137	58	6	-	166
0,51-0,99	3.812	3.429	3.010	419	58	206	38	5	1	-	75
1,00-1,49	10.163	8.254	6.563	1.691	307	609	397	80	29	5	482
1,50-1,99	3.954	3.345	2.581	764	142	223	88	-	6	-	150
2,00-3,00	11.011	8.461	5.730	2.731	645	641	453	80	49	14	668
Más de 3,00	5.829	4.040	2.254	1.786	639	284	324	29	58	11	444
Desconocido	2.723	1.800	1.047	753	157	52	47	8	12	5	642

NEUQUEN

Cuadro: 1.42 : HOGARES PARTICULARES POR TIPO DE VIVIENDA SEGUN CANTIDAD DE HOGARES EN LA VIVIENDA Y HACINAMIENTO DEL HOGAR

Cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar	Hogares particulares	Tipo de vivienda									
		Casa			Rancho o casilla	Departamento	Casa de alquiler	Hotel o pensión	Local no const. p/habit.	Vivienda móvil	Desconocido
		Total	A	B							
TOTAL DE HOGARES	96.838	73.899	61.384	12.515	5.146	12.837	2.397	133	445	142	1.238
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	9.410	7.212	6.422	790	238	1.695	118	20	27	4	96
0,51-0,99	11.043	9.097	8.681	416	76	1.722	63	2	2	-	81
1,00-1,49	29.879	22.540	20.075	2.464	1.034	5.181	599	62	125	38	300
1,50-1,99	11.888	9.990	8.913	1.077	239	1.420	107	2	9	2	119
2,00-3,00	22.477	17.342	13.154	4.188	1.647	2.134	852	20	132	51	299
Más de 3,00	10.304	6.929	3.612	3.317	1.856	605	608	13	109	35	149
Desconocido	1.837	789	526	263	56	80	50	14	42	12	794
UN HOGAR	89.148	68.983	57.539	11.444	4.875	12.170	1.219	44	377	134	1.346
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	8.501	6.549	5.844	705	225	1.577	44	9	22	4	71
0,51-0,99	10.558	8.721	8.349	372	70	1.665	30	1	1	-	70
1,00-1,49	28.129	21.423	19.166	2.257	980	5.001	315	17	118	38	237
1,50-1,99	11.349	9.532	8.563	1.019	230	1.370	70	2	6	2	87
2,00-3,00	20.415	16.064	12.200	3.864	1.561	1.960	458	7	119	43	203
Más de 3,00	9.177	6.317	3.243	3.074	1.782	547	295	8	97	35	96
Desconocido	1.019	327	174	153	27	50	7	-	14	12	582
DOS Y MAS HOGARES	7.690	4.916	3.845	1.071	271	667	1.178	89	69	8	432
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	909	663	578	85	13	118	74	11	5	-	25
0,51-0,99	485	376	332	44	6	57	33	1	1	-	11
1,00-1,49	1.750	1.117	910	207	54	180	284	45	7	-	63
1,50-1,99	539	402	350	58	9	50	37	-	3	-	32
2,00-3,00	2.062	1.278	954	324	86	174	394	13	13	8	96
Más de 3,00	1.127	512	369	243	74	58	313	5	12	-	53
Desconocido	818	462	352	110	29	30	43	14	28	-	212

CUADRO 113 : HOGARES PARTICULARES POR TIPO DE VIVIENDA SEGUN CANTIDAD DE HOGARES EN LA VIVIENDA Y HACINAMIENTO DEL HOGAR

Cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento del hogar	Hogares particulares	Tipo de vivienda									
		Casa			Rancho o casilla	Departamento	Casa de inquilinato	Hotel o pensión	Local no const. p/habit.	Vivienda móvil	Desconocido
		Total	A	B							
TOTAL DE HOGARES	771.671	652.804	530.776	122.028	16.517	76.540	5.779	1.679	2.760	550	15.042
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	137.017	118.185	104.885	13.300	879	15.599	539	325	137	15	1.337
0,51-0,99	133.336	121.204	111.667	9.537	387	10.365	199	89	22	3	1.067
1,00-1,49	238.135	201.995	172.992	29.003	3.371	26.503	1.762	589	829	136	2.950
1,50-1,99	80.786	70.807	57.837	12.970	1.024	7.668	303	29	75	9	871
2,00-3,00	121.581	99.122	65.405	33.717	4.710	12.158	1.807	463	591	138	2.592
Más de 3,00	42.446	32.377	13.519	18.858	4.444	2.839	916	78	467	93	1.232
Desconocido	18.370	9.114	4.471	4.643	1.702	1.408	253	105	639	156	4.993
UN HOGAR	703.377	601.188	491.655	109.533	15.119	71.386	2.154	441	2.446	520	10.123
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	126.593	109.933	97.716	12.217	813	14.457	145	124	109	12	1.000
0,51-0,99	127.080	115.654	106.736	8.918	363	10.001	111	55	13	3	880
1,00-1,49	220.719	188.838	162.398	26.440	3.139	25.034	633	135	768	133	2.039
1,50-1,99	75.398	66.192	54.151	12.041	947	7.320	182	11	65	8	673
2,00-3,00	106.012	87.883	57.699	30.184	4.317	10.942	664	85	506	135	1.480
Más de 3,00	34.677	26.968	10.673	16.295	3.978	2.367	288	12	370	83	611
Desconocido	12.898	5.720	2.282	3.438	1.562	1.265	131	19	615	146	3.440
DOS Y MAS HOGARES	68.294	51.616	39.121	12.495	1.398	5.154	3.625	1.238	314	30	4.919
Personas por cuarto											
Hasta 0,50	10.424	8.252	7.169	1.083	66	1.142	394	202	28	3	337
0,51-0,99	6.256	5.550	4.931	619	24	364	88	34	9	-	187
1,00-1,49	17.416	13.157	10.594	2.563	232	1.469	1.129	454	61	3	911
1,50-1,99	5.388	4.615	3.686	929	77	348	121	18	10	1	198
2,00-3,00	15.569	11.239	7.706	3.533	393	1.216	1.143	378	85	3	1.112
Más de 3,00	7.769	5.409	2.846	2.563	466	472	628	66	97	10	621
Desconocido	5.472	3.394	2.189	1.205	140	143	122	86	24	10	1.553

7- Anexo II

7.1- Análisis sobre el Anteproyecto de Ley Nacional del Habitat

En el marco del Programa "Estrategias Nacionales del Habitat" desarrollado por la Subsecretaría de Vivienda, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Facultad de Arquitectura, se ha elaborado una versión preliminar del Anteproyecto para la Ley Nacional del Habitat, donde se ha intentado anunciar la opinión de entidades profesionales y empresarias vinculadas al sector.

En el texto mencionado, se reconocen como problemas el déficit acumulado de viviendas, en las áreas urbanas por deterioro y desordenado crecimiento y la falta de atención al recupero y preservación del medio ambiente.

Se refieren también a la necesidad de redefinir los roles de los sectores público y privado en un contexto de descentralización y federalización de los recursos, y de que ese Estado asuma un papel rector en una "Estrategia Nacional del Habitat" que incluye a la Vivienda, el Desarrollo Urbano y la Calidad Ambiental. Se acepta a su vez la necesidad de definir esa estrategia a través de un consenso vertical de las distintas jurisdicciones y horizontal entre los diversos protagonistas del sector habitacional. Por último se señala que los destinatarios de las políticas habitacionales son las personas y que debe ser su desarrollo como tales la preocupación fundamental de aquellas.

Dentro del cuadro de problemas a enfrentar se incluyen los nuevos valores reconocidos de la calidad ambiental (sanidad, servicios básicos, seguridad, contaminación, eliminación de residuos y vulnerabilidad ante accidentes y desastres naturales), la irregular distribución del recurso FONAVI, la falta de mecanismos de mantenimiento y de adecuada información.

Dentro de los objetivos generales del Anteproyecto de Ley encontramos preocupaciones en el sentido de atender un crecimiento ordenado de los asentamientos, su calidad ambiental en el corto y largo plazo, el desarrollo de un mercado habitacional que reactive el sector a través de su industrialización y el uso eficiente de los recursos, lo que permita atender las necesidades mínimas y las emergencias.

Dentro de los objetivos particulares se señalan la descentralización de la acción pública, la Gestión Participativa, la Calidad Ambiental (asegurando los valores reconocidos ya mencionados), el Desarrollo Urbano (poniendo énfasis en la creación de suelo urbano mediante la inversión y el uso de la tierra fiscal, en la potenciación del uso del suelo y renovación de áreas urbanas), la vivienda (asegurando su acceso a través del desarrollo del mercado que genere opciones válidas para todos los niveles de población, el ahorro en vivienda, mayores recursos públicos para el sector, desregulación, subsidio expreso, etc.) y el desarrollo tecnológico (para la capacitación, investigación, transparencia de precios y aplicación de nuevas soluciones tecnológicas).

Entrando en la parte dispositiva, cabe destacar la competencia nacional de la Ley integrando el proceso de descentralización en una concertación operativa eficiente de las distintas competencias y sectores. A tal efecto propicia la creación del Consejo Federal del Habitat (que también atenderá a la provisión de fondos para el sector) y la Comisión

intersectorial del Habitat (que incluye las jurisdicciones Ejecutiva y Parlamentaria nacionales y las organizaciones profesionales, empresariales y ONG, del sector).

Las funciones que le atribuyen al Estado Nacional y/o Provincial y/o Municipal las normativas, infraestructura, dominiales, información y capacitación, promoción de las acciones municipales y privadas, asistencia, auditoria, y fomento a la actividad sectorial a través de nuevos instrumentos y alicientes.

Al sector privado le compete todas las acciones de programación, edificación, inmobiliarias, financieras, de seguros y de organización y asistencia a la demanda.

Con referencia a la financiación habitacional destaca la importancia del ahorro previo de las familias como pre requisito para el subsidio general y el crédito con fondo FONAVI. Se establece también un subsidio especial para casos de marginalidad extrema y emergencias.

En relación con el desarrollo tecnológico se propicia la formación de un centro de Investigación del Habitat de extracción mixta que permita la creación de un Banco de Datos a nivel Nacional.

7.2- Observaciones al Ante Proyecto de Ley Nacional del Habitat

- Dentro de los problemas a tener en cuenta para formular una Estrategia Nacional del Habitat, no encontramos una referencia a la vinculación con emplazamiento de las nuevas viviendas y disponibilidad de fuentes de ocupación laboral.

Esta falta de vinculación ha llevado en el pasado a levantar las casas donde había tierra barata disponible, lo que ha derivado en la aparición de un nuevo costo social debido al desplazamiento diario de grandes masas de población entre sus hogares y puestos de trabajo muy distantes entre si con el consiguiente mayor gasto, disminución de las horas de trabajo y/o descenso de la productividad y aumento de la polución y congestión urbanas.

- Vista la dificultad de avanzar rápidamente en los nuevos instrumentos necesarios para el desarrollo del mercado habitacional, entendemos oportuno incluir en la Ley normas relativas a los fondos comunes de inversión inmobiliaria, alquiler con opción a compra, formas de ahorro previo compatibles con el subsidio general y clasificación del origen, permanencia y criterios de distribución de la totalidad de los recursos para el rubro habitacional.

8- Bibliografía

- Ley # 22.232 Banco Hipotecario Nacional: Carta Orgánica
- Ley # 24.143 Banco Hipotecario Nacional: Situación Patrimonial e Impositiva, Desarrollo Operativo, etc.
- Decreto # 2.326/92 Autorización al B.H.N. a emitir TIAVI
- Ley # 21.581 Fondo Nacional de la Vivienda
- Ley # 23.967 Tierras Fiscales: Establece la transferencia a los Estados Provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, posterior venta
- Decreto # 1.889/92 Provincias
- Decreto # 690/92 Ministerio de Salud y Acción Social
- Cifras Censo 1991 Fuente: INDEC

CAPITULO 2

"PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y RECURSOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES"

INDICE

	Página
1- Contenido del informe	88
1.1- Una reseña de la legislación clave atinente a la descentralización y la distribución de competencias. Algunos antecedentes y el estado actual.	89
1.2- La distribución de roles entre el Estado nacional, provincial y municipal.	96
1.3- La composición y las fuentes de los recursos disponibles.	99
1.4- Las tendencias y las acciones recientes.	106
1.5- Las entidades involucradas y las posiciones, clave en la cuestión de la vivienda y el financiamiento habitacional de los sectores de bajos ingresos.	109
1.6- Algunos casos relevante exitosos y no exitosos.	116
1.6.1- La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.	116
1.6.2- La Provincia de Córdoba	122
1.6.2.1- El marco legal.	122
1.6.2.2- La distribución de roles.	129
1.6.2.3- La implementación.	130
1.6.2.4- La Mesa de Concertación de Políticas Sociales y la Unión de Organizaciones de Base	134
1.7- Un esquema conceptual de lineamientos y criterios relativos a los modelos más adecuados de descentralización y atribución de competencias y recursos entre entidades territoriales y municipios en el ámbito de la vivienda y el financiamiento habitacional.	140
2- Anexo I	144
3- Bibliografía	147

DESARROLLO DEL TRABAJO

1.- Contenido del informe

El presente informe contiene una descripción del estado de situación de la Argentina en el ámbito de la descentralización y la distribución de competencias y recursos entre el Estado Nacional, el Provincial y el Municipal.

En ese marco, se refiere a las cuestiones vinculadas al hábitat y la vivienda, con especial referencia a la vivienda y el financiamiento habitacional de los sectores de menores ingresos.

Desarrolla los siguientes aspectos:

- Una reseña de la legislación clave atinente a la descentralización y a la distribución de competencias.
- La distribución de roles entre el Estado nacional, provincial y municipal.
- La composición y las fuentes de los recursos disponibles.
- Las tendencias y las acciones recientes.
- Las entidades involucradas y las posiciones claves en la cuestión de la vivienda y el financiamiento habitacional de los sectores de bajos ingresos.
- El caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- El caso de la Provincia de Córdoba.

1.1.- Una reseña de la legislación clave atinente a la descentralización y la distribución de competencias. Algunos antecedentes y el estado actual.

A nivel nacional no se dispone de leyes ni decretos que se refieran ni exclusiva ni especialmente a la cuestión de la descentralización.

La Constitución Nacional sancionada en 1853 establece en su artículo 5 que cada Provincia dictará para sí una Constitución, bajo el sistema representativo y republicano, que deberá asegurar la administración de justicia, el régimen municipal a ser aplicado en su territorio, así como la educación primaria.

Entre las Constituciones provinciales, aquellas que han experimentado modificaciones o reformas con posterioridad al año 1985 han introducido -en todos los casos- el tema de la descentralización provincial en sus respectivos articulados.

De ese modo, las provincias de Jujuy, Santiago del Estero, Salta, La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis, Río Negro y Córdoba han comenzado un camino, con distintos tiempos y niveles de concreción, hacia la descentralización.

En aquellas provincias incorporadas al territorio nacional en fecha posterior a 1853, el tema de la descentralización está presente desde su mismo nacimiento provincial.

Tal es el caso de la Provincia de Chubut, que hasta hoy es la provincia más descentralizada de la Nación.

A nivel nacional son escasos los instrumentos normativos relevantes al momento de proceder a un análisis de la cuestión de la descentralización.

Seguidamente se hará referencia a algunos de ellos.

a) Ley No. 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos con sus modificatorias: el Pacto Fiscal de 1992 y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de 1993.

b) Acuerdo de Reafirmación Federal, suscrito en Luján en 1990, entre el Presidente de la Nación, los Gobernadores de las Provincias y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

Entre los objetivos de este acuerdo pueden destacarse los siguientes:

- 1) Promover el desarrollo de la autonomía de los municipios como ámbitos en los que la democracia asume un papel necesario y cotidiano.
- 2) Asegurar que Nación y Provincias arbitren medidas para lograr el ejercicio por parte de los estados locales de los poderes reservados que constitucionalmente les competen y que han sido indebidamente asumidos por el Gobierno Nacional a través del tiempo.

En su articulado, el acuerdo hace reiteradas referencias a la cuestión de la descentralización. Por ejemplo:

- Ejecutar acciones tendientes a la desconcentración y descentralización de las funciones administrativas nacionales (art. 3).
- Revertir la acumulación de funciones y atribuciones asumidas por el Gobierno Nacional en materias tales como: poderes de policía de trabajo, de sanidad animal, establecimientos de utilidad nacional en las provincias, dominio de los recursos naturales, telecomunicaciones, radiodifusión y televisión, todo ello dentro del marco de las autoridades locales (art. 7).
- La transferencia de los servicios del Estado Nacional a las provincias no deberá ser compulsiva ni inconsulta, sino concertada y ratificada por ley del Congreso Nacional. En todos los casos la transferencia deberá ir acompañada con la correspondiente asignación de recursos por el tiempo que se convenga, para que las provincias puedan afrontar eficazmente las respectivas prestaciones (art. 8).
- Se formulará un Plan Nacional de Salud concertado entre la Nación y las Provincias que, basado en los principios de federalización y descentralización, permita incrementar y facilitar el acceso a la prestación de la salud, integrar las prestaciones hospitalarias, recursos humanos, tecnología y medicamentos (art. 10).
- En lo relativo a la política de vivienda, se deberán reestructurar los programas habitacionales que cuentan con financiamiento público de manera de satisfacer prioritariamente las necesidades de los sectores de menores recursos, en función directa al déficit habitacional de cada jurisdicción, de la promoción de zonas de fronteras y de asentamientos rurales. Las Provincias participarán en la elaboración de esta política y en la asignación y administración de los recursos correspondientes. La aplicación de los fondos asignados en cada territorio será competencia de cada provincia, en el marco de una política común y descentralizada. El Estado Nacional se reservará el control de gestión de la ejecución y de la coordinación de las pautas globales del sistema (art. 11).
- Se postulará la descentralización de sectores de la administración de las empresas nacionales al territorio de las regiones en donde desempeñan su actividad principal (art. 13).
- Manifiestar el firme compromiso del Estado Nacional y de las Provincias a efectos de profundizar el proceso de reformas de las respectivas estructuras administrativas, impulsando las técnicas de desmonopolización, desburocratización y reconversión. El Estado Nacional se obliga a cooperar con los Gobiernos Provinciales en el esfuerzo que efectúen en ese sentido (art. 16).

c) Acuerdo Federal

En agosto de 1992 se firmó un acuerdo que retoma los postulados y las ideas básicas del Acuerdo anterior y avanza sobre cuestiones más concretas.

Este Acuerdo declara diversos objetivos fundamentales que se pueden resumir en dos:

- 1) Asistir a las necesidades sociales básicas, y
- 2) Garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento económico.

En relación con estos dos objetivos, el Acuerdo busca afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los Gobiernos Provinciales y Municipales en la atención de las demandas sociales de la población.

De las necesidades sociales básicas, el Acuerdo destaca dos:

- 1) A los efectos de asistir a las necesidades vinculadas al sector pasivo, a partir del 1° de setiembre de 1992, el Gobierno Federal queda autorizado a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de las obligaciones previsionales y otros gastos operativos.
- 2) A los efectos de facilitar el acceso a la vivienda, a partir del 1° de setiembre de 1992, el Poder Ejecutivo Nacional debe remitir a las Provincias los recursos financieros que componen el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), para optimizar el uso del fondo.

El Acuerdo descentraliza también los recursos financieros del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y del Fondo Vial Federal, con miras a lograr una más eficaz y eficiente administración financiera.

En la sexta cláusula de este Acuerdo, el Gobierno Federal se compromete a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en el mismo, ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las Provincias.

Cabe destacar que el Poder Ejecutivo Nacional y los Gobernadores acuerdan solicitar al Congreso Nacional el tratamiento de ciertos proyectos de ley sobre temas que hacen al interés común (reformas al Régimen Nacional de Previsión Social, federalización de hidrocarburos, reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, etc.).

Tanto este Acuerdo como el anterior reclaman la sanción de un nuevo régimen federal de coparticipación de impuestos. El actual es transitorio y se renueva año a año, debido a la falta de otro que lo remplace.

Respecto del tema de la vivienda, estos dos Acuerdos introducen novedades importantes, al promover la descentralización de la política habitacional y de los recursos provenientes del FONAVI.

Lo que parece faltar es la instancia descentralizadora desde las Provincias hacia los Municipios, si bien existen algunos ejemplos de emprendimientos municipales en el área de la vivienda social.

Uno de ellos es el de Chubut, en donde algunos municipios han comenzado la construcción de viviendas económicas (\$ 5.000.-) con fondos propios obtenidos a través de la coparticipación tributaria provincial y de la prestación de diversos servicios.

Dichas viviendas están teniendo una notable aceptación entre la población chubutense. No responden en general a planes ni modelos estables y en general se componen de baño, cocina y dos cuartos.

Otro caso de relativa importancia es el de la Provincia de Córdoba, en donde existe, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, un convenio de descentralización de la construcción de viviendas.

d) Ley 24.061 de Presupuesto Federal para el año 1992, promulgada el 20 de diciembre de 1991. En los artículos 25 al 29 de esta ley se menciona la transferencia de los servicios de salud.

Dispone que a partir del 1º de enero de 1992, la Nación transferirá a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración y financiamiento de los hospitales e institutos que estén a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social.

También se transfiere la administración y el financiamiento del Programa de Políticas Sociales Comunitarias creado por la ley 23.767 y del Programa Social Nutricional.

Esta transferencia incluye tanto los bienes y el personal, como los derechos y las obligaciones.

A diferencia de los servicios educativos, no existe una ley nacional que otorgue un marco jurídico completo a esta transferencia, sino que se ha hecho en base a acuerdos parciales con las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

e) Ley 24.049, promulgada el 2 de enero de 1992, que autoriza al Poder Ejecutivo Nacional para transferir a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos.

Mediante esta ley las Provincias y la Municipalidad de Buenos Aires pasan a hacerse cargo de los establecimientos de educación media dependientes hasta el momento del Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Educación Técnica. (*)

Esta transferencia incluye el dominio, los bienes, la documentación, los contratos de locación de cosas, obras o servicios y el personal. No incluye los juicios pendientes, las

*Cabe señalar que los servicios de educación primaria fueron transferidos en el año 1979 por el gobierno de facto.

deudas que la Nación hubiese contraído, ni las obras públicas que no se hayan concluido al momento de efectivizarse la transferencia.

En cuanto a la financiación requerida por la transferencia, el capítulo IV de la ley indica que se retendrá un porcentaje de los fondos coparticipables de cada Provincia para usarlos en el financiamiento, hasta tanto no se modifique la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, cosa que debería hacerse durante el período legislativo del año 1992.

El Poder Ejecutivo Nacional mantiene ciertas "facultades" a través del Ministerio de Cultura y Educación, entre ellas:

- a) Ejecutar las políticas y estrategias del Sistema Educativo Nacional, consultando permanentemente al Consejo Federal de Educación.
 - b) Coordinar, compatibilizar y evaluar el funcionamiento interjurisdiccional.
 - c) Realizar el análisis, la evaluación y el seguimiento de la situación educativa, de la consistencia, congruencia y calidad educativas de los planes y programas.
 - d) Brindar asistencia técnica y financiera para el desarrollo de estrategias y programas educativos.
 - e) Atender y gestionar los asuntos de naturaleza internacional.
 - f) Determinar los requerimientos y condiciones para el reconocimiento de títulos y certificados nacionales.
 - g) Organizar y administrar un sistema de información en materia educativa.
 - h) Instrumentar planes y programas de interés general.
 - i) Promover junto con el Consejo Federal de Educación, la adecuación de la estructura común del sistema educativo, la actualización de planes generales con objetivos y contenidos curriculares básicos y comunes con aportes que consideren las particularidades regionales, provinciales y de las escuelas y su comunidad.
 - j) En caso de que alguna de las Provincias lo solicite, podrá atender por cuenta y orden de la misma los gastos emergentes de los servicios transferidos.
- f) La Ley N° 24195, Ley Federal de Educación, promulgada el 14 de abril de 1993.

En el Título X de esta ley, en el artículo 51 se dispone que "el gobierno y administración del sistema educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, teniendo en cuenta los criterios de:

- Unidad nacional.
- Democratización.

- Descentralización y federalización
- Participación.
- Equidad.
- Intersectorialidad.
- Articulación.
- Transformación e innovación."

Luego dispone que el gobierno y administración del sistema educativo es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los poderes ejecutivos de la Provincias y del de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a los lineamientos de la política educativa que el Estado nacional deberá fijar, se dispone que, entre otras cosas, deberán respetar "el fortalecimiento de la identidad nacional atendiendo a las idiosincrasias locales, provinciales y regionales".

Luego la Ley enumera las atribuciones que tienen las distintas jurisdicciones en el gobierno y administración del Sistema Educativo Nacional.

El Poder Ejecutivo Nacional, a través del ministerio específico, deberá, entre otras cosas:

- a) Garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación.
- b) Favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos y brindar a este efecto el apoyo que requieran las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- c) Administrar los servicios educativos propios y los de apoyo y asistencia técnica al sistema en coordinación con las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- d) Alentar el uso de los medios de comunicación social estatales y privados para la difusión de programas educativo-culturales que contribuyan a la afirmación de la identidad nacional y regional.

Enumera luego las atribuciones del Consejo Federal de Cultura y Educación como ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de educación. Su misión es unificar criterios entre las jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la identidad nacional y en que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa.

En cuanto a las autoridades jurisdiccionales, son sus atribuciones, entre otras:

- a) Planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción.
- b) Organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción.

Con relación al financiamiento del sistema, el Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se comprometen a formalizar un pacto federal educativo, que implemente el incremento del presupuesto educativo, acordado en el artículo 61 de este Ley.

Los Consejos Federales

Además de la referida legislación, en la cual se alude directa o indirectamente al tema de la descentralización, los Consejos Federales (por ejemplo el Consejo Federal de Educación, el Consejo Federal de Salud, el Consejo Federal de Minería, etc.) representarían en la Argentina una clara manifestación de cierta voluntad descentralizadora.

El funcionamiento de dichas instituciones no está reglamentado de manera general por ninguna ley ni decreto. La creación de cada uno de ellos obedeció al reconocimiento de la necesidad de coordinación de políticas en el respectivo sector, y sus acciones responden al propio ordenamiento interno.

Hoy puede afirmarse que existe un Consejo Federal por cada sector de actividad que implique intereses compartidos por más de una unidad territorial.

1.2.- La distribución de roles entre el Estado nacional, provincial y municipal.

De acuerdo con el precepto constitucional, la relación existente entre las Provincias y el Estado Nacional es la de entes autónomos que forman parte de un Estado soberano.

Como consecuencia, las Provincias son políticamente independientes del Gobierno Central, siempre que ajusten y ejerzan dicha autonomía dentro de los límites que impone la Constitución Nacional.

La pregunta que cabe formular es si los Municipios son también entes autónomos respecto de las Provincias de las que forman parte.

La respuesta a este interrogante se ha resuelto bajo dos ópticas distintas.

La naturaleza jurídica del Municipio

A partir de un fallo de la Corte Suprema de Justicia del año 1911, y durante aproximadamente ochenta años, ha prevalecido la idea de que los municipios eran entes autárquicos.

Sin embargo, la misma Corte en un fallo del año 1989 se pronunció a favor de la autonomía municipal.

Se sostuvo que las comunas nunca podrían ser entidades autárquicas, dado que existirían sustanciales diferencias entre la naturaleza de aquéllas y la de estas últimas.

Dichas distinciones serían las siguientes:

- a) El origen constitucional de los municipios.
- b) La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, lo que no poseen las entidades autárquicas.
- c) La imposibilidad de suprimir los municipios.
- d) El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, del que carecen las resoluciones administrativas de las entidades autárquicas.
- e) La consideración que a los municipios depara el artículo 33 del Código Civil, como personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario frente al carácter contingente de las entidades autárquicas.
- f) El alcance de las resoluciones municipales que comprende a todos los habitantes de su circunscripción.
- g) La posibilidad para los municipios de crear ellos mismos entidades autárquicas, de la que carecen las entidades autárquicas.

h) La elección popular de las autoridades municipales.

La tendencia de las nuevas Constituciones provinciales, especialmente las sancionadas a partir de 1957 y las posteriores a 1985, es en favor de la autonomía, aunque no adopten ésta como única posición e incluyan un sistema mixto en donde se pueden encontrar elementos que inclinen la balanza en favor de la autarquía y otros que lo hagan en favor de la autonomía.

Con todo, esta posición marcada a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia no constituye mayoría en los ordenamientos constitucionales provinciales.

Las posiciones y previsiones de las Constituciones provinciales con relación a la autonomía o a la autarquía de los municipios, se pueden categorizar en tres grupos:

- En favor de la autarquía municipal (Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Santa Cruz y Tucumán).
- En favor de la autonomía municipal (La Rioja)
- Las que combinan ambas posiciones (Chubut, Córdoba, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero).

El municipalismo, que presupone la descentralización del poder en los municipios, es una postura que lleva implícita la idea de participación integral y de la actividad de todos los integrantes de la comunidad en la gestión de sus intereses comunes.

A la participación política, insuficiente si se presenta aisladamente, deben sumarse modelos de participación social y económica para el ejercicio eficiente, racional y justo del poder.

Roles del Estado Nacional

En el esquema del Estado descentralizado, los roles más destacados del Gobierno Nacional son:

- a) Velar por el cumplimiento de la normativa básica común a toda la Nación.
- b) Asegurar la equidad del desarrollo social y económico en todo el territorio nacional.
- c) Animar la coordinación entre los gobiernos provinciales a través de un proceso de formulación de megapolíticas abierto y participativo.
- d) Proveer apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de las capacidades locales de gestión.
- e) Producir aquellos bienes y servicios que, por su naturaleza, no pueden ser políticamente descentralizados.

Rol de los Gobiernos Provinciales

Los Gobiernos Provinciales, por su parte, son las instancias de regionalización de las políticas económicas y sociales, tanto desde el punto de vista de su formulación como de su implementación.

A nivel provincial, los gobiernos agregan demandas regionales y las representan en el foro nacional, adecuando las políticas económicas y sociales a las realidades de la región.

Relación entre Provincias y Municipios

Entre Provincia y régimen municipal existe una articulación de cooperación que necesita implementarse mediante el empleo de técnicas de elaboración y coordinación, de determinación y definición de políticas públicas, así como en la elaboración y ejecución de programas.

Para ello, las Provincias y los Municipios tienen sus propias áreas de incumbencia que, de acuerdo a una efectiva materialización de la acción conjunta, determina las respectivas competencias:

- 1) Relaciones de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente.
- 2) Relaciones de vialidad, tránsito y transporte.
- 3) Relaciones de obras y trabajos de utilidad común e interés público, servicios de agua, alumbrado y teléfono.
- 4) Relaciones de educación, cultura, turismo y recreación.
- 5) Relaciones de salud e higiene.
- 6) Relaciones de desarrollo económico, administración tributaria y fiscal.
- 7) Relaciones de ordenamiento político-administrativo y de policía de seguridad.
- 8) Relaciones intrajurisdiccionales e intermunicipales.

El conjunto de materias, asuntos y cuestiones que contiene cada una de las relaciones puntualizadas, identifica globalmente los poderes que las Provincias se han reservado para sí, las competencias y atribuciones que han trasladado a los Municipios y las que dan lugar a actuaciones concurrentes.

Finalmente, los gobiernos locales satisfacen las necesidades públicas a través de la prestación de bienes y servicios estatales, agregan intereses locales y los representan en el foro regional a través de la planificación participativa provincial.

La distribución de recursos

En el Estado descentralizado, la distribución de recursos sigue a la de las competencias, de modo tal que cada componente del sistema dispone de la necesaria autonomía para poder cumplir con su cometido.

La descentralización en el ámbito habitacional

Con relación a la vivienda y la problemática habitacional, los intentos de descentralización por parte de las Provincias están dirigidos, en general, a lograr:

- * Un mayor potencial facilitador del sector público, a través de la descentralización y la distribución de competencias y recursos entre las entidades territoriales y los municipios.
- * Una mayor disposición para la generación de ambientes propicios para el ejercicio de la iniciativa por parte de los sectores involucrados (municipios, empresas y grupos sociales afectados).
- * Un mayor protagonismo de los sectores sociales afectados, a través del reconocimiento de las condiciones y problemáticas peculiares de cada comunidad, y de la activa participación de las entidades intermedias y de las familias, por ejemplo mediante la iniciativa, el ahorro y el trabajo personal.
- * Un mayor protagonismo del sector privado, a través de la promoción y utilización de iniciativas, técnicas y materiales locales, facilitando los emprendimientos de las pequeñas empresas y las microempresas.

1.3.- La composición y las fuentes de los recursos disponibles.

La Ley N° 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos

De acuerdo con la Ley N° 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos, las Provincias cuentan con el porcentaje que les corresponde de la masa coparticipable proveniente de la recaudación de los impuestos nacionales existentes o a ser creados, incluidos aquéllos que graven la transferencia o el consumo de combustibles, a excepción de los siguientes:

- a) Derechos de importación y exportación.
- b) Aquellos fondos cuya distribución entre la Nación y las Provincias esté prevista o se prevea en otros regímenes especiales de coparticipación.
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de la ley.

d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las Provincias.

El monto total recaudado por los gravámenes se distribuirá de la siguiente forma:

- a) El 42,34% en forma automática a la Nación.
- b) El 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas.
- c) El 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz.
- d) El 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

Los porcentajes de distribución de la masa de recursos coparticipable es variable según la provincia de que se trate y son los siguientes(-):

Buenos Aires	19,93 %
Catamarca	2,86 %
Córdoba	9,22 %
Corrientes	3,86 %
Chaco	5,18 %
Chubut	1,38 %
Entre Ríos	5,07 %
Formosa	3,78 %
Jujuy	2,95 %
La Pampa	1,95 %
La Rioja	2,15 %
Mendoza	4,33 %
Misiones	3,43 %

-Al momento de la promulgación de esta ley, Tierra del Fuego no era todavía una provincia.

Neuquén	1,54 %
Río Negro	2,62 %
Salta	3,98 %
San Juan	3,51 %
San Luis	2,37 %
Santa Cruz	1,38 %
Santa Fé	9,28 %
Santiago del Estero	4,29 %
Tucumán	4,94 %

El monto a distribuir entre las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley.

La adhesión de las provincias a este régimen debe hacerse mediante ley, en la cual se disponga que:

- a) Se acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas.
- b) Se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley.

Las Provincias son soberanas en la elección del destino que quieran darle a los fondos. Muchas de ellas los han usado para financiar sus proyectos de descentralización.

Las modificaciones que sucesivamente ha sufrido la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos no modifican sustancialmente lo atinente a los recursos disponibles para la implementación de planes de descentralización.

Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, suscripto el 12-08-92 (Pacto Fiscal)

Este acuerdo suspende, en lo que se oponga al mismo, las siguientes leyes y sus modificatorias:

- a) Ley No. 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos
- b) Ley No. 21.581 del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)

- c) Ley No. 23.615 del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento
- d) Ley No. 15.336 del Fondo del Desarrollo Eléctrico del Interior
- e) Decreto ley No. 505/58 del Fondo Vial Federal

Los objetivos que se propone cumplimentar este Acuerdo son los siguientes:

- a) Asistir a las necesidades sociales básicas, especialmente aquellas vinculadas al sector pasivo.
- b) Afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los Gobiernos provinciales y municipales en la atención de las demandas sociales de la población.
- c) Garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento económico.
- d) Profundizar la reforma del sector público en sus dimensiones nacional, provincial y municipal.
- e) Facilitar el acceso a la vivienda.
- f) Profundizar el proceso de descentralización como modelo para la prestación de las funciones básicas del Estado.

El Estado nacional queda autorizado para retener un 15% más una suma fija de la masa de impuestos coparticipables en concepto de aportes de todos los niveles estatales para los siguientes destinos:

- a) El 15% para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios.
- b) La suma fija para ser distribuida entre los estados provinciales suscriptores del convenio, con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales.

Atendiendo al esfuerzo realizado por los Estados provinciales y con el objeto de evitar desequilibrios fiscales involuntarios, la Nación garantiza a las provincias un ingreso mensual mínimo y el financiamiento del costo de los servicios transferidos.

Por este Acuerdo, el Poder Ejecutivo Nacional remite a las provincias, con carácter automático y dentro de las limitaciones presupuestarias, los recursos financieros que componen los siguientes fondos:

- Fondo Nacional de la Vivienda
- Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento
- Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior

- Fondo Vial Federal

Con relación al FONAVI, el Acuerdo estipula que será responsabilidad exclusiva de los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto como otra facultad de orden reglamentario.

A los efectos de confeccionar un proyecto de ley que garantice la transferencia definitiva, la descentralización y la optimización en el uso de los fondos citados, se conforma una comisión integrada por representantes de los Poderes Ejecutivos de las jurisdicciones involucradas.

El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento

El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado entre el Presidente Menem y algunos Gobernadores Provinciales y ratificado el 6 de enero de 1994, introduce modificaciones más bien de carácter operativo:

- Deroga en las jurisdicciones de los signatarios el impuesto de sellos.
- Deroga los impuestos provinciales específicos que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica, y servicios sanitarios (excepto los de uso doméstico)
- Promueve la derogación de las tasas municipales que graven los mismos hechos económicos detallados, sea a través de la remisión del respectivo proyecto de ley a la Legislatura Provincial o a través de la recomendación a los Municipios que cuenten con competencia para la creación y derogación de tales gravámenes.
- Modifica el impuesto a los Ingresos Brutos para algunas actividades y los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria
- Propende a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión se encuentre a su cargo o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las provincias.
- Dejar sin efectos las restricciones a la oferta de bienes y servicios y las intervenciones en los diversos mercados.

Para financiar la eventual pérdida de recaudación provincial originada en la eliminación de impuestos y exenciones dispuestas, el Gobierno Federal suspende la retención de los montos excedentes de Coparticipación Federal por arriba del mínimo de 725 millones de pesos establecidos como garantía del Pacto Fiscal.

Esta suspensión comenzará siendo transitoria hasta tanto las provincias cumplan con los compromisos de aplicación inmediata asumidos en la ratificación de este Pacto.

Cuando la recaudación impositiva exceda un nivel para las provincias de 800 millones de pesos mensuales, éstas asumen el compromiso de utilizar estos excedentes para cancelar deudas consolidadas contraídas previamente al Pacto Fiscal o para financiar erogaciones de capital y programas de reforma de los Estados Provinciales que sean aprobados por el Gobierno Nacional.

El cumplimiento de estos compromisos por parte de las Provincias, y la existencia de una voluntad descentralizadora que vaya más allá de la propia ley provincial de coparticipación de impuestos, implicaría un aumento de los recursos que podrían ser destinados a la descentralización.

Otras consideraciones

También es oportuno recordar que las Provincias tienen que hacer frente a nuevas erogaciones a partir de la transferencia que el Estado Nacional hizo de los sistemas de educación y de salud, completado ultimamente -en algunos casos- con la transferencia de servicios ferroviarios.

Existe cierto consenso acerca del hecho de que sólo la descentralización de la recaudación impositiva generaría un volumen de recursos tal que facilitaría la descentralización en cualquier otra área.

A ese respecto, es interesante destacar el caso de la Provincia de Chubut, en donde la recaudación impositiva corresponde a cada municipio.

Como consecuencia, debido a las notorias diferencias en la capacidad de recaudar impuestos, existen en dicha Provincia algunos municipios que se han transformado en verdaderos "paraísos fiscales".

Frente a esta realidad y al hecho de que varias veces el Gobierno Nacional utiliza los fondos provenientes de la masa coparticipable que le corresponde a cada provincia con cierta discrecionalidad (funcionando virtualmente como un sistema de premios y castigos para las que adhieren a las políticas impulsadas desde el poder central), los municipios deben arbitrar los medios para lograr sistemas de financiamiento municipal más ágiles.

El financiamiento habitacional

En lo referido específicamente a la cuestión habitacional específicamente, el financiamiento de los proyectos puede realizarse mediante el aporte de varios actores involucrados: las propias bases, las Organizaciones no Gubernamentales, el Estado, las empresas privadas y los organismos internacionales y extranjeros.

A este respecto se destaca que algunas ONGs son hoy demasiado elásticas y tolerantes con relación al grado de (in) cumplimiento de los compromisos monetarios con los grupos de base. El capital se diluye prácticamente en forma total a través de un asistencialismo implícito que juega en contra de los fines educativos de las instituciones.

Debería enfatizarse mucho más en el recupero del dinero, exigiendo que lo que se haya acordado con los grupos se cumpla en un 100%. Esto se vería facilitado si las ONGs del sector delegaran la gestión de cobranza en bancos cooperativos, dado que estos se manejarían con los criterios estrictos de una entidad financiera.

Además de permitir un cierto reciclaje de fondos para autofinanciar el seguimiento de los proyectos, tal exigencia promovería una mayor valorización de las prestaciones y de los bienes que se proveen a los grupos.

Por otra parte, puede esperarse que los grupos de base dispongan de algunos recursos conseguidos por ellos mismos para la contratación de servicios técnicos.

1.4.- Las tendencias y las acciones recientes.

Desde una perspectiva histórica puede afirmarse que, en la Argentina, las alternativas entre gobiernos democráticos y de facto y las sucesivas crisis económicas condujeron al país a un lento proceso de unitarización de la Nación, con gobiernos provinciales definidos desde el mismo nivel.

A través de esta accidentada trayectoria, se fueron centralizando muchas de las actividades que, de acuerdo con los preceptos de la Constitución Nacional, debían tener carácter descentralizado.

En 1980 se planteó la necesidad de descentralizar y se transfirieron escuelas (de educación primaria) a las Provincias sin cederles, simultáneamente, los recursos necesarios para su financiamiento.

También se transfirió una parte de los servicios de agua potable e infraestructura de saneamiento, pero sin el acompañamiento del know-how necesario para operarlos.

Esto produjo, en vez de una descentralización, una reducción numérica de los gastos, de modo de simplificar las cuentas del presupuesto de la Administración Pública Nacional, e incrementando los gastos de la Provincias, sin asignarles recursos efectivos.

Con esta experiencia en la memoria, la transferencia de los servicios educativos correspondientes a la educación media, concretada en 1992, fue haciéndose de otra manera, prestando especial atención a la cuestión de los recursos de financiamiento.

Al mismo tiempo fueron transfiriéndose los hospitales nacionales a las Provincias y a los Municipios, siguiendo los mismos principios.

Las referidas transferencias se realizaron de acuerdo con la concepción de que los servicios de educación y salud deben estar en el nivel medio provincial y preferentemente municipal, de modo de alcanzar un grado de control directo por parte de los usuarios.

El Gobierno Central, en función de los acuerdos de transferencia de establecimientos educativos, sigue financiando por dos años los salarios docentes, en espera de la mejora de las finanzas provinciales.

La reforma administrativa

El Gobierno Central, a través de distintos mecanismos, programas e incluso de la acción directa, favorece el desarrollo provincial para que todas las Provincias puedan acompañar el proceso de crecimiento que se pretende impulsar, en el marco de la Reforma Administrativa y de la ley de Reforma del Estado Nacional.

Desde la misma Secretaría de la Función Pública, que gestionó la incorporación de las distintas provincias a los sistemas crediticios para el mejoramiento de la gestión de las

administraciones estatales, se ha encarado una acción de apoyo a las reformas administrativas provinciales.

También por medio de los mismos agentes de la administración central se está ofreciendo asistencia técnica a los gobiernos provinciales para todas las medidas de reforma que les sea necesario implementar.

Es imprescindible la organización de sistemas de información para mantener una supervisión constante sobre el nivel de empleo nacional, provincial y municipal.

Esto se relaciona también con la necesidad de impulsar el establecimiento de sistemas de carreras en las provincias con el fin de profesionalizar sus administraciones y permitirles efectuar una acción didáctica con los municipios.

Siendo el principal problema de las administraciones provinciales la sustitución de empleo ante la carencia de mano de obra ocupada en el sector productivo privado, el Gobierno Nacional está financiando los Bonos para la Creación de Empleo Privado (BOCEP) con el objetivo de colaborar con la generación del empleo y permitir así una reducción del empleo público redundante, con un menor costo social.

Otro de los ejes de esta reforma es la implementación de un Programa Federal para el Fortalecimiento Municipal.

Este programa pretende mejorar la capacidad de gestión de los Gobiernos Municipales y perfeccionar los instrumentos para la formulación y ejecución de programas de descentralización. Establece una colaboración más estrecha entre el Gobierno Central y los Estados Provinciales, con el fin de consolidar el régimen municipal.

Para ello, este programa ha previsto asistir a la modernización de las estructuras administrativas y a la mejora de las prestaciones y servicios sanitarios, educativos, sociales y de seguridad, fortaleciendo las capacidades de administración y coparticipación tributarias de las distintas municipalidades del país.

A tal efecto, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) organismo dependiente de la Secretaría de la Función Pública a través de su Dirección Nacional de Formación Superior ha venido desarrollando dos programas: la Escuela de Gobierno y el Programa de Formador de Formadores.

Estos programas no están exclusivamente destinados a los funcionarios del área provincial o municipal. Sin embargo, y debido al carácter de los mismos, se verifica una importante presencia de este tipo de funcionarios en los mismos.

La tendencia actual

La tendencia actual, en lo referido al tema de la descentralización, es la de crear la cultura de la participación que consiste en la conciencia popular de saber qué pedir a los

gobernantes y cómo hacerlo, convirtiendo al vecino en el proponente, promotor y controlador de las obras.

Por otra parte el desafío de quienes gobiernan comprometidos con este proceso es el saber dar respuestas rápidas a los vecinos y gobernar con ellos y no sobre ellos.

Indudablemente, para crear la cultura de la participación, debe recurrirse a una herramienta básica que es la capacitación, dirigida al funcionario de la institución, a la comunidad y al elegido como gobernante, para así utilizar racionalmente términos de verdadera concertación.

1.5.- Las entidades involucradas y las posiciones clave en la cuestión de la vivienda y el financiamiento habitacional de los sectores de bajos ingresos.

La cuestión de la vivienda y el financiamiento habitacional presenta un mosaico de entidades involucradas que, a simple vista, no debería ofrecer mayores inconvenientes, ni en cuanto a su comprensión acabada, ni en cuanto a su articulación y funcionamiento.

Pero un análisis de la realidad tal y como se presenta nos permite ver que las cosas no son todo lo llanas que parecen y que la cantidad de actores involucrados en esta temática necesita de un sistema muy aceitado y concurrente para evitar la duplicación de esfuerzos y la disipación de las fuerzas, con la consiguiente frustración que esto acarrea, sobre todo para aquellos que pretenden ser los beneficiarios directos de estos emprendimientos: los sectores de bajos ingresos.

Empresas privadas

En las empresas constructoras se destacan transformaciones progresivas. Existe una mayor disposición de los empresarios hacia la competencia y la innovación, menor tendencia al lobby con los organismos gubernamentales y el Congreso y mayor atención a las señales del mercado.

En su rol de proveedores de bienes y servicios para el hábitat, y de beneficiarios del retiro del Estado, los empresarios necesitarán de una doble convalidación: ser eficientes y mostrar que su gestión no está divorciada del interés general.

Los empresarios deberán legitimarse en tres niveles. El primero se circunscribe a la propia conducta empresarial a través de mejores servicios, mejores tecnologías y mejores inversiones.

El segundo se vincula con el aspecto ético de su desempeño, principalmente en las relaciones con los poderes públicos y con los actores privados.

El tercero es esencialmente social porque se refiere al grado de responsabilidad en la solución de los problemas más urgentes y estructurales de la sociedad.

El Estado

El rol del Estado es subsidiario del mercado como principal asignador de recursos, orientándose hacia el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y hacia políticas sociales focalizadas en favor de los sectores más desprotegidos.

Por otra parte, le cabe al Estado resguardar la equidad necesaria para obtener resultados socialmente aceptables, así como promover acuerdos políticos de nivel global.

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo

Las ONGs de desarrollo son organizaciones privadas, sin fines de lucro, integradas por técnicos y profesionales (voluntarios o rentados) con capacidades técnicas puestas al servicio de los sectores populares.

Desarrollan su acción a través del apoyo técnico a programas y proyectos impulsados por organizaciones del sector popular, generando iniciativas y propuestas, desarrollando investigaciones y/o canalizando recursos para el financiamiento de proyectos sociales.

Entendiendo por hábitat no sólo a la vivienda, sino todo medio físico modificado para lograr una mejor satisfacción de las necesidades, tanto biológicas como psicosociales; el papel que cumplen las ONGs en la problemática del hábitat se define más claramente.

La vivienda debe ser percibida como satisfactor polivalente, las soluciones habitacionales deben ser progresivas y es de vital importancia la participación de la población involucrada en los proyectos.

Por este motivo, la relación entre las ONGs y las bases reviste especial interés.

La percepción de una capacidad insuficiente para una auténtica y efectiva autogestión, hace que las bases soliciten apoyo a las ONGs y frecuentemente un mayor tiempo de permanencia entre ellos.

Los representantes de organizaciones de las bases expresan que algunas ONGs las apoyan permanentemente para que ellos puedan tener su vivienda, y que los técnicos de las ONGs les enseñan a valorarse y a darse cuenta de que pueden hacer y conseguir las cosas que necesitan. Esto es fundamental para organizar a comunidades que son naturalmente desorganizadas, desordenadas y atropelladas para realizar sus trabajos.

La gente se acostumbra a los técnicos y éstos, aunque no lo deseen, tienden a tornarse imprescindibles para que los grupos puedan seguir avanzando en sus proyectos y realizaciones.

Los métodos y técnicas aplicados por algunas ONGs han permitido a los grupos de base un aprendizaje directo de una diversidad de tareas relacionadas con el hábitat (medición de terrenos, construcción de vigas y paredes, cálculo de costos, aspectos jurídicos de una organización, etc.).

Algunas ONGs dan el espacio para que todos participen. Esto lleva a que algunos de los integrantes de la comunidad se metan en todo y discutan cada cuestión con los técnicos hasta convencerse.

Respecto de los técnicos de las ONGs, la mayor parte de los integrantes de las comunidades aprecia que están de su lado. Interpretan que son personas que tienen mucho en común con ellos mismos, que comparten sus mismos problemas, y que vienen a darles una mano trabajando a la par de ellos. La única diferencia que perciben entre ellos y los técnicos reside en el conocimiento.

Algunas ONGs asumen un rol demasiado "fuerte" con relación a los grupos (convocan, compran tierra, lotean, venden, cobran las cuotas, etc.), lo que, en parte, desvirtuaría su propio rol. Por lo tanto se percibe que deberían replantear y reconstruir algunas de sus metodologías.

La lógica de la acción habitacional de las ONGs debería reelaborarse y adaptarse a una lógica del negociar, en que la articulación con los grupos se dará más en lo político que en lo técnico, debiendo apostarse más a la capacidad de los dirigentes de las bases.

Se señala que algunas ONGs postulan una autonomía "mal entendida" por parte de los grupos (una especie de "sacralización del saber popular") y tienden a subordinarse a la opinión de los grupos con la pretensión de que sea la gente la que establezca la direccionalidad de los procesos.

Dicho discurso enmascararía el hecho de que las ONGs son sujetos no neutros que tienen necesariamente incidencia -a través del status y la asimetría del saber técnico- en los objetivos y la direccionalidad de los procesos.

Para sobrevivir y desarrollarse en los tiempos por venir, las ONGs dedicadas al hábitat deberán desarrollar una gran flexibilidad y capacidad de diagnóstico y adaptación a las sucesivas coyunturas.

Las principales líneas de trabajo de las ONGs del hábitat son las siguientes:

a.- La Asistencia Técnica, que va en busca de las necesidades de los grupos, fundamentalmente de las comunidades de las "villas".

b.- Lotes y Servicios, mediante convocatorias a integrantes de la población de "nuevos pobres", para que puedan construir una vivienda mínima propia a través de un trabajo organizativo.

Los principales tipos de servicios ofrecidos por las ONGs del hábitat son:

a.- Servicios técnicos de promoción de organizaciones.

b.- Servicios técnicos para el hábitat: acceso a la tierra, arquitectura, loteo, infraestructura, etc.

c.- Asistencia para que la gente -a través de la organización y la capacitación- pueda desplegar y proyectar sus capacidades para superar la marginación social.

Las tecnologías constructivas básicas fueron tradicionalmente la autoconstructiva con esfuerzo propio y la ayuda mutua.

Las tecnologías sociales -para la organización y la participación- han tenido siempre un gran peso en la mayor parte de las ONGs.

Las tecnologías operativas -las compras, el abastecimiento, el almacenamiento, la entrega, etc- presentan un amplio espacio para la participación de la gente.

También se consideran esenciales las tecnologías que permiten sistematizar, desarrollar y difundir las tecnologías centrales: la investigación, la evaluación y la capacitación.

Se señala que algunas ONGs del hábitat no disponen aún de un balance claro entre la acción directa, la acción indirecta y la investigación y sistematización.

Por otra parte se expresa que las acciones de las distintas ONGs se realizan frecuentemente sin la adecuada articulación ni coordinación.

Por ejemplo, una institución emprende un diagnóstico o un censo de las "villas" y no existen canales ni modalidades de coordinación adecuadas para que quienes hace muchos años están "pateando" las villas puedan hacer aportes en la elaboración de dichos trabajos, o para que puedan utilizar sus resultados en su propio trabajo en el "campo".

Existen frecuentes superposiciones entre las distintas ONGs al trabajar sobre un mismo "cliente", y no se dispone de mecanismos eficaces para coordinar las acciones. Por ejemplo, distintas organizaciones pueden trabajar -paralela y simultáneamente- con una misma comunidad y que generalmente no está claro de qué es responsable cada ONG, algunas perciben que sus espacios son "invadidos" por otras, mientras que se dejan notables "huecos" -que ninguna atiende- en la acción con la comunidad.

Se percibe una notable falencia en el hecho de que las ONGs no hayan encontrado todavía modos idóneos para que las cosas que se hacen resulten más útiles y tengan mayor impacto.

Hay ONGs que tienen abundantes desarrollos (en acción directa, acción indirecta, sistematización, etc.) que no hallan el espacio, ni el ámbito adecuado para que puedan ser más eficaces en mayor escala.

En cuanto a la relación ONGs-gobierno, éste mantiene el carácter de proveedor de recursos. A este respecto existen dos visiones distintas:

a) La posibilidad de obtener recursos significativos

Por una parte, hay quienes avizoran la posibilidad de que puedan obtenerse recursos significativos a través de la prestación de servicios (por ejemplo, capacitación, asesoría) al gobierno.

b) La permanencia de la exigüidad

Por la otra, hay quienes prevén que el financiamiento esperable de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) no variará sustancialmente con relación al presente. Aunque perciben que el Estado delegará cada vez más la ejecución de

programas sociales en las instituciones intermedias y las ONGs para suplir su retirada, aprecian que no será propenso a pagar adecuadamente el apoyo técnico.

Las instancias gubernamentales tratarán fundamentalmente de responder a las presiones asociadas a las internas y a la lucha interpartidaria, lo que implicará que sus perspectivas estarán determinadas y condicionadas por el rédito político.

Los organismos internacionales y extranjeros

Los organismos internacionales y extranjeros también ocupan un lugar importante en el diseño de políticas descentralizadas de vivienda, sobretudo a partir de cauces de acción común con organismos gubernamentales del sector y con las ONGs dedicadas a la problemática del hábitat.

Los organismos internacionales y extranjeros pretenderán del Gobierno de las instituciones privadas productos cada vez más palpables, medibles y mostrables, obtenidos con creciente eficiencia.

Por otra parte, los organismos y las agencias deberán restringir sus aportes debido a sus propios recortes internos.

Hay quienes prevén que los recursos externos van a estar siempre disponibles, dado que como los países que imponen el ajuste ("la cara mala") desde afuera -a través del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etc.- quieren evitar desbordes sociales en los países que aplican correctamente el modelo, ofrecerán estrategias facilitadoras ("la cara buena") para atemperar los impactos sociales de dicho ajuste.

Sin perjuicio de lo anterior, se prevé que la obtención de financiamiento internacional y externo no va a ser fácil. Cabe esperar que a la reducción de recursos se le adicione una creciente competencia por el financiamiento.

Las fuentes privadas de financiamiento

En el marco del modelo vigente, puede esperarse que aparezcan potenciales fuentes privadas de financiamiento (fundaciones o empresas) para los proyectos de las ONGs vinculadas al hábitat popular.

En las empresas privadas, se está verificando un vuelco novedoso y parcial hacia preocupaciones humanitarias y sociales junto con la profesionalización de los funciones dirigidas a la solución de éstas, a través de fundaciones.

Los socios naturales de las fundaciones empresarias son las asociaciones civiles sin fines de lucro, eligiéndolas de entre aquellas que actúan en el sector en el cual también la empresa tiene su principal interés.

La asociación entre una fundación empresaria y una ONG no es simple. Requiere una utilización racional de las capacidades respectivas. Esta relación necesita una base

contractual, de modo que el rol y las competencias de cada parte estén claramente establecidos.

Es crucial la existencia de un universo de ONGs que esté en condiciones de recibir el dinero que las empresas están dispuestas a entregar y de ejecutar efectivamente los proyectos acordados.

En la Argentina no existe una gran tradición de filantropía empresaria ni de cooperación entre las empresas y las asociaciones sin fines lucrativos. En general, se manifiesta una barrera difícil de sortear basada en una diferenciación ideológica, lo que implica desconfianza, y desconocimiento mutuo.

El desafío para las ONGs necesitadas de fondos para la consecución de sus proyectos sociales, está en la detección de voluntades filantrópicas en las empresas y la correcta articulación entre los intereses de ambos.

Las bases

Las bases desean sentirse reconocidas como personas capaces de desarrollar sus propios procesos de aprendizaje, que se las acepte tal cual son, aun con los costos que implica para los técnicos el respeto por los tiempos, las inquietudes y los procesos de decisión de los grupos.

A través de la asistencia de diversas instituciones, están aprendiendo a organizarse y organizar, a comunicarse y relacionarse con otras personas, a expresarse, a dar su opinión, a solicitar apoyo para hacer las cosas que necesitan.

La mayor dificultad parecería residir en cierta resistencia de la gente a responsabilizarse por las decisiones grupales, a partir de cierta resistencia hacia lo grupal. Los mecanismos de decisión conjunta se perciben como de difícil asimilación y los conflictos se agudizan cuando las decisiones resultan equivocadas.

Hay dirigentes y comunidades con demasiada ansiedad que, como no disponen ni de soporte ni de adecuada contención, corren el riesgo de caerse ante el primer problema.

Y cuando se caen las cosas, cuesta mucho el volver sobre ellas; se necesita mucho tiempo y esfuerzo para encarar situaciones y encontrar ejes que vuelvan a unir a la gente por encima de las frustraciones.

Frente al descreimiento que se manifiesta en la sociedad con relación a los políticos partidarios, es fundamental que emerja un modelo -que hoy no existe- de dirigentes honestos y auténticamente preocupados y ocupados por las necesidades de sus representados.

La gente ansía poder creer en dirigentes que sean capaces de representar auténticamente los intereses de los representados, que sean capaces de decidir en la comunidad cuándo y a qué viene el Ministro, el Secretario de Acción Social o el Intendente

(no que sólo los reciban cuando ellos decide venir), y tener bien claro cuáles son las cosas por acordar con él.

1.6.- Algunos casos relevantes exitosos y no exitosos.

A continuación se presenta el análisis de dos casos particulares en los cuales se intentó llevar a cabo un proceso de descentralización. En el caso de la Provincia de Córdoba, este proceso se realizó con éxito y continúa afianzándose con el paso del tiempo. El caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, presenta la cara opuesta ya que la descentralización que se pretendió impulsar (territorial y administrativa) nunca pasó de un mero proyecto técnico.

1.6.1.- La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

El proyecto de descentralización administrativa de la Ciudad de Buenos Aires fue dado a conocer por el Presidente Menem el 19 de abril de 1993.

Reconoce cuatro propósitos básicos:

- 1) Descentralizar la gestión.
- 2) Territorializar las candidaturas.
- 3) Conferir mayor poder al ciudadano.
- 4) Incrementar su participación política.

La propuesta implicaba la caducidad automática de los mandatos de los 60 integrantes del actual órgano legislativo, el Concejo Deliberante, que sería reemplazado por una Junta de 37 Representantes, los cuales se elegirían simultáneamente.

La ciudad sería dividida en 11 alcaldías, cada una de ellas de alrededor de 250.000 habitantes.

Los actuales Consejos Vecinales -instancias que surgen de la división en 14 zonas vigente e integrados por nueve vocales elegidos en forma directa por los ciudadanos que se domicilian en el área- constituyendo cada zona un distrito único, desaparecerían en 1995.

Estos Consejos son definidos en la Ley N° 19987 del 29/11/92 y sus modificatorias, Ley Orgánica del Municipio, como los "organismos de base del régimen municipal".

La misma Ley les confiere no sólo funciones de vínculo entre el vecindario y el Departamento Ejecutivo, sino también la de "prestar servicios respecto de la conservación de plazas, paseos, cercos y veredas; la recolección de residuos, barrido y limpieza; la inspección de higiene y la policía de moral y buenas costumbres".

A pesar de esto, su actuación ha sido muy restringida por sus propias limitaciones y las del nivel central, por lo que actualmente constituyen una instancia desacreditada.

La reforma también contempla que a partir de 1995, los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires podrían elegir al Intendente y al Ombudsman mediante elecciones directas.

En 1995 los alcaldes serían elegidos por el Intendente, pero a partir de 1997, los elegirían los vecinos de cada alcaldía.

Entre 1995 y 1997, el Intendente y la Junta de Representantes deberán diagramar la descentralización edilicia y financiera de la ciudad.

La recaudación impositiva será centralizada, a diferencia del cobro de la misma, y se deberá definir un sistema de coparticipación para repartir los ingresos entre la administración central del Municipio y las 11 alcaldías.

Las alcaldías tendrán a su cargo funciones de tipo barrial, como el mantenimiento vial y el de los hospitales y escuelas, el control de los comedores escolares y el cuidado de las plazas y parques.

El Intendente, por su parte, mantendrá las competencias de planificación en todas las áreas, de ejecución de las grandes obras públicas, mantenimiento de las arterias principales y de la gestión en los ámbitos educativos y en los sanitarios de mediana y alta complejidad.

La reforma implica una reducción del número de cargos políticos y del personal administrativo municipal, 30% en dos años, e incorpora mecanismos de consulta popular y de revocatoria de mandatos.

Estos tendrán una duración de 4 años y serán reelegibles.

En el ámbito de las alcaldías se prevé la formación de Consejos de la Comunidad, como órganos consultivos ad honorem integrados por las organizaciones intermedias.

El control de la gestión de los alcaldes y la estructuración de los canales participativos serán competencia de los Consejos de Alcaldía, en los que actuarán los dos representantes que hayan sido elegidos por la respectiva jurisdicción.

La reforma que se propicia está a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, pero no podría llevarse a cabo sin la ayuda resuelta de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Los actores involucrados en esta reforma son: la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; los ciudadanos, que requieren la prestación de diversos servicios; las entidades intermedias, cuyas expectativas con relación a la Municipalidad se vinculan no sólo con los intereses sectoriales que representan, sino con su necesidad de mantener y ampliar el espacio que ocupan en la comunidad.

Hay otro actor que tiene importancia en cuanto demandante de servicios de la Municipalidad. Este actor es el sistema político. Sus demandas no surgen a través de una única ventanilla sino que ingresan a través de distintos gestores ubicados en puntos más o menos estratégicos de la permeable estructura comunal.

Estas demandas políticas han resultado en una constante modificación de la estructura debido a que históricamente las disputas de orden político se saldaban con la creación de alguna nueva subsecretaría.

Esta práctica no favorece la concentración de decisiones, haciendo que el alcance de las políticas anunciadas sea limitado.

Aun cuando luego de la discusión interburocrática de una cuestión, una agencia o grupo de agencias consiguiera convertir su posición en la de toda la Comuna mediante una ordenanza o un decreto, la secuencia de actividades, en lugar de proseguir con la atribución de competencias y la asignación de recursos, podría quedar congelada o dar lugar a una nueva ronda de negociaciones alrededor de la ejecución de las acciones previstas.

A estos actores se agregan dos más: el Poder Ejecutivo Nacional y los gremios municipales.

El Poder Ejecutivo Nacional como demandante de, por ejemplo, privatizaciones en el área municipal, como una extensión de las preocupaciones a nivel nacional.

Respecto de las entidades gremiales, su interacción con la comuna genera un doble efecto de fragmentación.

En primer lugar, incorporan su propia interacción y reclaman espacios en la administración comunal.

En segundo término y debido a la habitual imposibilidad de mejorar la retribución dentro de una misma categoría, la presión por mayores sueldos se traduce en la multiplicación de unidades organizativas.

La configuración estructural que caracteriza a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires es la burocracia profesional, en la que la autoridad se relaciona con el poder del experto y deviene en una estructura sumamente descentralizada.

Pero no se trata de una sola burocracia profesional sino que son varias, una por cada producto. Junto con ellas conviven las burocracias mecánicas, que son las que tienen que ver con procesos de trabajos sencillos y relativamente normalizados.

Otra característica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires es que la información comunal, por demás precaria o inexistente, se presenta fragmentada y feudalizada.

Durante la gestión de Carlos Grosso como Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, la Municipalidad inició de desconcentración de algunos servicios (en especial los relativos a las rentas), los cuales se localizaron en las sedes de los Consejos Vecinales, pero no en su dependencia.

La Municipalidad de Buenos Aires llevó adelante también políticas de descentralización en educación y salud.

En Educación, lo hizo a través de la entrega de fondos a las cooperadoras escolares para diversos fines.

En Salud, parece haber habido una implantación sustantiva, lo que se desprende de los recientes reclamos de las asociaciones gremiales de médicos municipales, quienes demandan el cumplimiento del presupuesto de salud en forma regular y previsible y la descentralización de los hospitales.

Una vez que todos estos elementos son tenidos en cuenta, conviene revisar la viabilidad de la reforma tal y como está planteada.

A este respecto, la pregunta fundamental es la siguiente: ¿con qué se hará la reforma?

La dirigencia no va a cambiar, por lo menos no en muchos años, a pesar de los esfuerzos que se hagan para lograrlo.

Los recursos financieros que se necesitan para la tarea de descentralización administrativa representan un volumen varias miles de veces millonario.

A esta necesidad financiera hay que agregarle el hecho de que la Municipalidad arrastra una deuda de alrededor de 1000 millones de dólares, sus erogaciones corrientes son cuantiosas, mientras que los ingresos ascienden sólo a 2500 millones de dólares.

Con estas cifras, se llega a la conclusión de que el financiamiento de la reforma no puede surgir de ingresos municipales genuinos.

A estos problemas financieros hay que agregar el hecho de que la Municipalidad de Buenos Aires tuvo que hacerse cargo de los servicios sanitarios y educativos "descentralizados" por el gobierno nacional en 1992.

Por los motivos apuntados previamente, las fuentes de financiamiento de la reforma municipal se circunscriben a los fondos provenientes de la coparticipación federal, los fondos del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial - BIRF), cuyo manejo está en manos del Ministerio del Interior, quien también lidera la reforma.

Sin embargo, cabe aclarar que el estado confuso en el que se encuentran las cuentas municipales no ha permitido la obtención, por esas vías, de los recursos requeridos por el proyecto de reforma y descentralización.

El tiempo en el que debería hacerse esta reforma presenta también aspectos a tener en cuenta.

El mandato presidencial concluye en 1995. Sólo podrá haber un nuevo mandato del presidente si la reforma de la Constitución así lo contempla.

Como todo indica que así será, puede preverse que el principal propulsor de la descentralización municipal, estará demasiado ocupado en la operación política de la reforma constitucional.

También es dable preguntarse acerca de la participación de los actores involucrados si la crisis de representatividad que afecta a los partidos políticos se hiciera extensiva a las organizaciones intermedias.

Si esto fuera así, ¿cuáles serían los canales de participación del ciudadano que desconfia de estas instituciones intermedias?

También hay que considerar el grado de independencia de los dirigentes de estas instituciones respecto de la dirigencia política.

Es de esperar que muchos de ellos hayan sido cooptados por diversos punteros, concejales y partidos.

El modelo organizacional al que se apunte debería ser propuesto por las alcaldías, aunque siempre se corre el riesgo de que el nivel central imponga la acumulación de desconcentraciones de distintas unidades organizativas en el nivel central sin dependencia de la instancia local.

Por último debería contemplarse la capacidad de gestión de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ya que sólo a través de ella cualquier proyecto de descentralización será factible y viable.

En la Ciudad de Buenos Aires, la capacidad de gestión representa una carencia notoria.

En la experiencia de la pretendida descentralización administrativa de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se deja traslucir que se trata de un proceso fragmentario, poco planificado y escasamente coordinado.

Su objeto es un organismo público con escasa capacidad de gestión y que parece obedecer menos al requerimiento de los actores locales que a la necesidad de la clase política de producir discursos o acciones de gobierno que apunten a neutralizar el malestar generalizado ante la deficiente prestación de servicios.

La falla debe buscarse en la falta o la deformación de la descentralización y no en la descentralización misma.

La Ciudad de Buenos Aires presenta el siguiente cuadro: calles llenas de baches, suciedad y basura, falta de iluminación, déficit de equipamiento en hospitales, varias escuelas a punto de ser desalojadas por falta del pago del alquiler, caos en el tránsito, desordenada ocupación de espacios verdes, planos maestros que se pierden y que dan lugar a abusos en la edificación, veredas colmadas de vendedores ambulantes y la actividad caótica de las empresas privatizadas.

En este contexto y según el proyecto, la intendencia mantendrá las competencias de planificación en todas estas áreas.

Las características de la normativa que propone esta reforma significan un mejor marco para la gestión municipal, pero el grado de aprovechamiento de las nuevas posibilidades tendrá que ver con la interacción entre el organismo, el sistema político y la comunidad involucrada.

En cuanto a la descentralización aparente que los ciudadanos pueden ver (en los Consejos Vecinales hoy en día pueden realizarse diversos trámites comunales) se trata en realidad de una desconcentración.

Esto es la transferencia de ciertos servicios que presta la Municipalidad a distintas locaciones, sin transferir ni el dominio ni los recursos.

En definitiva se trata de ofrecer el mismo servicio, exactamente de la misma manera y con las mismas características, pero en otro lugar.

1.6.2.- La Provincia de Córdoba

1.6.2.1.- El marco legal

La política de descentralización que tiene lugar en la Provincia de Córdoba está delineada por un conjunto de normas de distinta jerarquía.

La Constitución Provincial

En primer lugar, la descentralización tiene su origen en varios artículos de la Constitución Provincial sancionada en 1987.

Desde ese momento la descentralización se ha constituido en el principal paradigma de la reforma del Estado Provincial, procurando una administración pública "dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad", como dice su artículo 174.

La Constitución Provincial define al Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica y financiera e institucional (art. 180).

Para ejercer su autonomía, los municipios que posean más de 10.000 habitantes -lo que equivale a un rango de Ciudad- pueden dictar sus propias Cartas Orgánicas (art. 181).

En su artículo 182, la Constitución señala que estas cartas orgánicas municipales equivalen a verdaderas constituciones locales, sancionadas por convenciones integradas por miembros de la comunidad elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional.

Estas Cartas Orgánicas deben asegurar los requisitos que fija el artículo 183:

- a) El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.
- b) Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.
- c) El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano.

Por otro lado, estas Cartas Orgánicas deben asegurar el derecho ciudadano a la iniciativa popular, para proponer políticas municipales, al referéndum como mecanismo de consulta y, a la revocatoria de las autoridades electas por mal desempeño.

Para aquellos Municipios que no sancionen sus Cartas Orgánicas y para aquellos cuya población no alcance los 10.000 habitantes, rige la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba (art. 184).

En dicho ideario constitucional, la descentralización política y administrativa significa la transferencia de competencias, funciones y recursos desde el gobierno provincial hacia los gobiernos locales.

De este modo, los gobiernos locales amplían su poder decisorio y su capacidad de realización en las cuestiones importantes vinculadas a su propia realidad.

Con ello, también se amplía la responsabilidad de las autoridades locales, quienes deben ahora responder directamente ante la población por sus actos de gobierno.

En el capítulo referido a Municipios y Comunas, el artículo 191 de la Constitución de la Provincia afirma que es obligación del Gobierno Provincial brindar asistencia técnica a los Municipios.

Esta tarea es asumida por la Subsecretaría de la Función Pública y el Ministerio de Coordinación, mediante el Programa de Asistencia Técnica.

Este se divide en cinco áreas:

- 1) Modernización Administrativa: dividida a su vez en tres subáreas.
 - a) Evaluación y Diseño de Estructuras Organizativas.
 - b) Incorporación de Tecnologías Administrativas.
 - c) Informatización.
- 2) Capacitación: da una gran importancia a la formación de los recursos humanos para fortalecer las instituciones municipales.
- 3) Planes de Ordenamiento Urbano: pretenden ser altamente participativos, trabajando en forma conjunta con los técnicos de los municipios y con la consulta permanente de la comunidad local. Así se cubren dos objetivos. Se legitima y garantiza la aplicación de los resultados y se logra una concientización de la comunidad local sobre la importancia de mejorar y preservar el medio ambiente en el que habitan y revalorizar los principales símbolos urbanos que hacen a la identidad colectiva.
- 4) Banco de Experiencias Municipales: a través de éste se pretende que las Municipalidades aprovechen soluciones que otras Municipalidades han probado exitosamente para el mismo problema al cual se enfrentan.

5) Participación de otras áreas de gobierno y de instituciones no gubernamentales.

El objetivo explícito de los constituyentes fue el de fortalecer la democracia fortaleciendo la institución municipal. Por tal motivo, la descentralización política, entendida como la capacidad de los Municipios para organizarse autónomamente y procurar finalidades amplias tendientes al bienestar de las comunidades locales, se convirtió en el principio rector del nuevo régimen.

El programa de descentralización se basa en acuerdos consensuados entre la Provincia y los Municipios. Implica una tarea de análisis y negociación caso por caso entre los sectores de la Administración Provincial involucrados en cada transferencia y los Municipios receptores.

Teniendo en cuenta que los Municipios de la Provincia son 247 y las comisiones vecinales (comunas) son 173, resulta inevitable una modalidad "artesanal" de descentralización

Otras Normas

Ley de Coparticipación Municipal de Impuestos

También contribuyen a definir el perfil descentralizador de la Provincia los artículos de la Ley de Coparticipación Municipal de Impuestos, en la cual se vincula la mayor coparticipación con la correlativa transferencia de obras y servicios a los gobiernos locales.

Ley Orgánica de Ministerios

La Ley Orgánica de Ministerios y su Decreto Reglamentario sitúan las decisiones operativas y la implementación de la política de descentralización en el ámbito del Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa.

Decreto N° 1174/88 de Descentralización

Luego debe citarse el Decreto de Descentralización No. 1174/88 dado por el Poder Ejecutivo Provincial el 15/5/88, que definió las políticas y pautas normativas para la orientación de los programas de descentralización.

El Decreto está motivado por la preocupación de alcanzar una mayor legitimación del poder político a través de la eficacia de las políticas provinciales, de la eficiencia de la administración pública y de una mayor participación social en los procesos de formulación e interpretación de aquéllas.

El Decreto asignó al entonces ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa -hoy Ministerio de Coordinación- la responsabilidad de formular y operar el Plan Provincial de Descentralización.

Por medio de este instrumento normativo el Gobierno de la Provincia interpreta, desarrolla conceptual y operativamente y redefine los fundamentos de la política descentralizadora que tiene su origen en la Constitución.

La descentralización se plantea como la operación de transferencia de las obras, funciones y servicios conforme a una pauta general de distribución de roles dentro de las estructuras estatales.

En el punto tres del Anexo único de este Decreto, referido a la Regionalización y Participación social, se establecen específicamente las pautas para la democratización local, a la cual debe conducir todo este proceso de descentralización.

Allí se afirma que "si descentralizar es transferir competencias y recursos del Estado Provincial a los municipios, dicho proceso, para que resulte una ampliación de la vida democrática, debe ir acompañado del incremento de la participación ciudadana a nivel de las comunidades locales".

Luego de plantear que los poderes locales constituyen lugares de consenso, concluye el capítulo de la siguiente forma:

"Descentralización y participación social son dos fenómenos que se desarrollan en forma paralela. Las colectividades de base territorial cuentan con representantes políticos que vehiculizan las demandas locales y regionales pero existen también distintas asociaciones ciudadanas que expresan los intereses de dichas comunidades"

"Encontrar formas de cooperación entre una Administración Pública descentralizada y las asociaciones ciudadanas locales, para el desarrollo de políticas sectoriales (vivienda, educación, cultura, deporte, obras públicas, de desarrollo agropecuario, industrial, etc), constituye uno de los grandes desafíos de todo proyecto de descentralización, regionalización y participación social".

Decreto N° 2141, Programa de Planificación Microrregional

Para completar la estructura normativa que permita perfeccionar y profundizar la Reforma del Estado, a través de la descentralización, en mayo de 1989, se impulsa mediante el Decreto 2141 el Programa de Planificación Microrregional.

Este Programa propone avanzar en la formulación e implementación de un modelo desconcentrado, regionalizado y participativo de planificación.

Lo que se toma como base geográfico-social son las microrregiones conformadas por municipios vecinos, que tienen características y objetivos comunes y muchas veces servicios compartidos o posibles de compartir.

Tal como está fundamentado, este Programa es estratégico (se centra en acciones concretas sobre problemas de cada microrregión), participativo (promueve y potencia la integración de los distintos sectores sociales y de los niveles básicos al proceso de integración), coordinado (articula el accionar de los municipios entre sí y con agencias del Poder Ejecutivo Provincial) y cooperativo (propende a encontrar vías de acción solidaria entre municipios para la resolución de problemas comunes).

Con el propósito de hacer operativos sus objetivos, el Decreto promueve dos subprogramas que derivan del mismo: el Subprograma de Promoción de la Creación de Entes Microrregionales de Cooperación Interinstitucional e Intermunicipal y el Subprograma de Fortalecimiento de los Instrumentos de Cooperación.

Ley N° 7850 de Reforma del Estado y sus Decretos Reglamentarios

A fines de 1989 el Poder Ejecutivo remitió a la Honorable Legislatura Provincial un proyecto destinado a dar un nuevo impulso a la Reforma del Estado.

Tras el trámite legislativo correspondiente, el proyecto quedó convertido en la Ley No. 7850, cuyo Capítulo II, destinado a la descentralización, establece las normas que rigen el actual proceso de transferencia de recursos, funciones y servicios a los municipios y comunas.

La Ley de Reforma del Estado ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo Provincial, en lo atinente a la descentralización, por medio de los Decretos Nos. 6453 y 6454.

Las novedades más importantes que introduce esta ley son:

- a) El Fondo de Financiamiento de la Descentralización, que posibilitó ligar definitivamente la transferencia de recursos y funciones.
- b) La participación orgánica de los diputados y senadores a través de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control.
- c) La participación de los municipios en el proceso, por medio del Consejo Provincial de Descentralización.

La ley 7850 dispone que los Programas de descentralización son establecidos por el Poder Ejecutivo Provincial, quien también tiene a su cargo las tareas de planificación, regulación normativa y fiscalización de los servicios, obras y funciones descentralizados.

Por otro lado el Decreto N° 6453 establece que los Programas Sectoriales de Descentralización deberán ser determinados por cada Ministerio para su área respectiva, asignando prioridades a cada actividad, conformando a tal efecto comisiones de trabajo específicas con la participación del Ministerio de Coordinación y la eventual consulta a municipios y otras organizaciones.

El Decreto N° 6454 establece que tendrán prioridad para la descentralización las funciones, servicios y obras que tengan expresión en el presupuesto provincial.

La Ley de Reforma del Estado crea el Fondo de Financiamiento de la Descentralización cuya finalidad es atender las erogaciones que resulten de la transferencia de los servicios, obras y funciones del Estado Provincial a los Municipios, Comunas y Comisiones Vecinales.

Este Fondo, constituido por el 12,5% de los recursos coparticipables, absorberá las erogaciones de los convenios celebrados entre los intervinientes.

La ley faculta al Poder Ejecutivo a reglamentar la distribución de los fondos en función de los convenios de descentralización celebrados y de la efectiva transferencia de los servicios, obras y funciones incluidos en ellos.

El Ministerio de Economía es el encargado de administrar los fondos, depositados en una cuenta bancaria especial, y la Contaduría de la Provincia procederá a la transferencia de los montos correspondientes una vez que la descentralización sea efectiva.

Ambos decretos reglamentarios (6453 y 6454) fijan las pautas para la celebración de los convenios. En ellos deberá dejarse constancia del porcentaje de los recursos del Fondo a ser transferidos, el que se fijará tomando en cuenta el valor anual absoluto de la función, servicio u obra pública que se transfiere, expresado como porcentaje respecto del monto total del Fondo y valuados ambos montos absolutos al 31 de diciembre del año inmediato anterior a la fecha del convenio.

También la ley 7850 crea el Consejo Provincial de Descentralización, integrado por un representante de cada uno de los siguientes Ministerios: Gobierno, Economía y Finanzas, Obras y Servicios Públicos, Salud y Función Pública y Coordinación. Además, formarán parte de él cinco intendentes municipales o sus representantes designados por el Poder Ejecutivo Provincial a propuesta de la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control Legislativo, formado por siete Senadores y siete Diputados.

Las funciones de este Consejo son las siguientes:

- 1) analizar las propuestas de descentralización,
- 2) proponer las prioridades para la ejecución de los Programas de Descentralización y
- 3) formular recomendaciones para la ejecución e instrumentación de los programas.

El Consejo Provincial de Descentralización funciona como nexo entre el Poder Ejecutivo Provincial, el cual lo mantiene informado sobre el estado de avance de los distintos Programas y Convenios de Descentralización en marcha, y la

Comisión Bicameral de Seguimiento y Control Legislativo, a la cual deberá transmitir esta información.

1.6.2.2.- La distribución de roles

Decreto N° 1174

En Córdoba, el Decreto N°1174 precisa un perfil de lo que puede denominarse un "Estado Provincial Descentralizado Ideal".

En esta concepción corresponde al nivel provincial -como función más relevante- coordinar la planificación y definir los lineamientos generales de las políticas a desarrollarse en su territorio.

El nivel municipal, en tanto, en un marco de amplia autonomía, plena participación social y contando con los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados, participa en la planificación de las políticas de desarrollo y gestiona la producción de bienes y servicios estatales conforme a lo que dichas políticas proporcionan.

Los Municipios y Comunas habrán de cumplir un papel protagónico de relevancia en el proceso de descentralización administrativa y en la definición y gestión de las políticas de desarrollo.

Organismos Intermunicipales

La Constitución de la Provincia de Córdoba contempla la creación de organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia.

Tales organismos intermunicipales tienen la posibilidad de convertirse, con el apoyo técnico y financiero del Estado Provincial, en instancias capaces de definir y gestionar políticas públicas a nivel zonal.

El artículo 191 de la Constitución expresa que "las Municipalidades participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten en razón de su zona.

Estos organismos intermunicipales, que actúan como entes descentralizados, permiten la obtención de economías de escala, en los casos de aquellas comunas que, por sus dimensiones pequeñas, no pueden afrontar grandes inversiones.

1.6.2.3.- La implementación

El programa de descentralización de la Provincia de Córdoba es parte de un proceso de transformación del Estado, producto de transacciones entre actores estatales y sociales, en el cual se pueden distinguir dos fases:

- a) una contemporánea al gobierno del Dr. Alfonsín, caracterizada por contener formulaciones cuyo objetivo de transformación de la relación Estado-Sociedad se proyectaba a largo plazo.
- b) una que coincide con los primeros meses de gobierno del Dr. Menem, en la que la descentralización se integró a un conjunto de políticas estatales provinciales, formuladas a fin de dar respuesta a la situación de emergencia económica.

La primera fase:

El Gobierno Provincial concibió la descentralización como parte de una estrategia integral de reforma, que incluía:

- a) La capacitación de sus recursos humanos (Decreto 2135/89).
- b) La asistencia técnica a los municipios para posibilitar una gestión eficiente de los servicios y funciones a serles transferidos.
- c) La implantación de un nuevo sistema de planificación, presupuestación y control de gestión del sector público (Decreto 1175/88)
- d) La promoción de la cooperación industrial para el desarrollo regional (Decreto 2142/89)

Al optarse por la concertación como método para la formulación y ejecución de los proyectos sectoriales, el programa de descentralización presentó asimetrías en su desarrollo así como modificaciones, producto de las distintas posiciones adoptadas por los interesados en las distintas oportunidades.

El instrumento más importante de este período es el Decreto 1174/88. En su único anexo define a la descentralización en los siguientes términos: "implica que los ámbitos territoriales menores del Estado amplíen su poder efectivo, tomando tanto funciones como recursos que están siendo ejercidos de manera concentrada por ámbitos superiores".

Este proceso es considerado "unido a la regionalización de políticas y al desarrollo de la participación ciudadana".

La descentralización fue interpretada por el Poder Ejecutivo Provincial como parte del proceso de fortalecimiento de la democracia recientemente recuperada. Esta idea se vio reflejada en la Constitución de 1987.

Del mismo modo que en el contexto político incidió la orientación antes señalada, la crisis fiscal del Estado estaba demandando una reducción y efficientización del gasto público.

En otras palabras, se buscaba dar simultáneamente respuesta a las demandas sociales por mejores servicios y las necesidades fiscales de ahorrar recursos.

En este marco, la transferencia de servicios y funciones a los municipios fue también interpretada como "vía apropiada para incrementar la eficiencia y eficacia de la administración (Decreto 1174) y como medio para reducir el gasto del Gobierno Provincial.

Este segundo objetivo se procuró alcanzar estableciendo que los municipios afectarían parte del incremento en la coparticipación, reglamentada por la Ley Provincial 7644/87, a la ejecución de las obras y prestación de los servicios que se les habría de transferir. Por su parte, el Gobierno Provincial se proponía reducir proporcionalmente el gasto en las partidas destinadas a cubrir los servicios transferidos.

Aparentemente existía consenso acerca de todo el contenido doctrinario, pero cuando éste adquirió características programáticas, comenzaron a percibirse posicionamientos disímiles, tanto en ámbitos estatales -provinciales y municipales- como a nivel de los actores no gubernamentales (sindicatos, partidos políticos, cooperativas).

Cuando desde la Unidad Ejecutiva encargada del Plan de Descentralización, se pidió a los distintos Ministerios la elaboración de Programas Sectoriales de Descentralización, se comprobó que la autonomización del comportamiento burocrático se había extendido a parte del aparato político gubernamental.

A pesar de que el Decreto 1174 establecía que todas las dependencias del área provincial debían elevar sus programas sectoriales de descentralización, la respuesta de las mismas fue sumamente dispar.

Es interesante destacar la negativa del Ministerio de Economía para la descentralización en materia tributaria y la ausencia de propuestas del Ministerio de Educación argumentando que la educación era un campo de competencia provincial.

Otro caso en el que se manifestó cierta resistencia a adecuar las funciones de los organismos provinciales a los lineamientos de descentralización aprobados fue el del Instituto Provincial de la Vivienda, a pesar de existir en Córdoba experiencias municipales exitosas en materia de ejecución de viviendas con participación comunitaria.

La mayor parte de los municipios, movidos por una motivación u otra, presentaron opciones de descentralización.

Las Municipalidades y comunas no plantearon iniciativas concretas de descentralización antes de que el Poder Ejecutivo Provincial elaborase los lineamientos y pautas normativas de sus programas y los convocase a adherir a los mismos.

La formulación de la política siguió un camino de arriba hacia abajo.

La razón para ello puede encontrarse en un estilo tradicional de gestión municipal y en ciertas incertidumbres acerca del financiamiento de los programas.

En el estilo tradicional de gestión municipal, la sociedad civil demanda al nivel más próximo al Estado la resolución de cuestiones vinculadas con el área de las políticas sociales y económicas, mientras la dirigencia local procura su resolución operando como mediadora ante las autoridades provinciales.

Como es el éxito en esa función mediadora la que legitima al Municipio o Comuna, frente a su clientela, fue necesario luchar arduamente para romper esa inercia durante las primeras etapas de la implementación del programa de descentralización.

Los gobiernos locales están asumiendo gradualmente la necesidad de ampliar sus campos de gestión, de establecer nuevas formas de articulación entre actores públicos y privados y de innovar en materia de financiamiento.

Para la construcción del consenso municipal, el Gobierno Provincial realizó "consultas regionales" con la participación de representantes municipales y senadores provinciales. Pero sus resultados no fueron importantes.

Los mayores cuestionamientos venían por parte de la modalidad de financiamiento del programa.

Si bien la descentralización formaba parte de la plataforma política de todos los partidos de la Provincia, algunos de ellos presentaron cuestionamientos a este programa.

Los sindicatos, por su parte, que en un principio se habían mantenido pasivos, se tornaron en contra, sobretodo aquellos que representaban a los empleados provinciales.

Sin embargo, el Estado Provincial pudo articular un espacio de negociación (al que se agregaron algunos municipios, la Federación de Cooperativas de Obras y Servicios Públicos, representantes de asociaciones vecinales y los sindicatos del personal de la Empresa de Obras Sanitarias) a fin de concertar la descentralización de los servicios provinciales de saneamiento.

Los grandes ausentes en toda esta primera etapa fueron las corporaciones empresarias.

La segunda fase:

Esta fase está caracterizada fuertemente por la sanción de la Ley 7850 de Reforma del Estado.

Las disposiciones de esta ley no hacían más que tomar en cuenta y respaldarse en las necesidades financieras recíprocas entre Municipios y Provincia.

A partir de esta ley, el Programa se adecuó a iniciativas que de hecho se venían realizando y que, en gran medida, respondían a necesidades de corto plazo.

El Fondo de Financiamiento de la Descentralización, creado por esta ley, fue hasta el año 1992 la única fuente de recursos utilizada para cubrir las erogaciones vinculadas con las transferencias, a pesar de que la ley y sus decreto reglamentario dejan explícito que puede haber otros modos de financiamiento. Por ejemplo, la posibilidad de destinar recursos resultantes de la reducción en los créditos presupuestarios de organismos provinciales, producidos por motivos de la firma de convenios de descentralización.

Algunos resultados:

En el año 1990, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos firmó el 92,1% de los convenios de descentralización, de los cuales la mayoría correspondió a refacción y ampliación edilicia y al mantenimiento de edificios fiscales.

El resto de los convenios fueron firmados entre los Ministerios de Salud, Gobierno y Agricultura, Ganadería y Recursos Renovables.

En 1991, el 94,3% de los recursos del Fondo de Financiamiento de la Descentralización se afectó a la transferencia de obras y servicios de Obras Públicas.

Los Ministerios de Salud, Gobierno y Asuntos Sociales (un solo convenio) absorben el resto del Fondo.

En 1992, no se registraron variaciones significativas en la referida distribución.

Seguidamente se presenta una experiencia sumamente novedosa que se está llevando a cabo en la Ciudad de Córdoba referida a políticas relacionadas con el hábitat de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

1.6.2.4 La Mesa de Concertación De Políticas Sociales y la Unión de Organizaciones de Base

Antecedentes

Los antecedentes para el surgimiento de la Mesa de Concertación en la Ciudad de Córdoba, pueden encontrarse en lo siguiente:

- los antecedentes, la trayectoria y la continuidad de las prácticas de las ONGs en la ciudad, tendientes a generar aprendizajes organizacionales y de gestión para el fortalecimiento de las formas asociativas en la sociedad civil.
- El nivel organizativo alcanzado por numeroso grupos populares de la ciudad, que cuentan con dirigentes capacitados y formas democráticas y participativas de trabajo hacia el interior de las organizaciones.
- Las experiencias previas de articulación sectorial vinculadas a un conjunto de ONGs.
- Las acciones de gestión-negociación establecidas con el Estado en sus diferentes niveles fueron creando condiciones de vinculación entre las referidas prácticas y el aparato político-administrativo.
- La puesta en marcha del proyecto de Reforma del Estado Provincial, poniendo énfasis en la descentralización con directivas claras de coordinación e involucramiento de las organizaciones intermedias en la gestión pública.

La constitución de la Mesa

A partir de los antecedentes anteriormente consignados, la Mesa de Concertación implementada en la Ciudad de Córdoba se formó con las siguientes "patas":

- a) Los grupos de base (de villas y barrios carenciados) organizados. Se trata hoy de unas ochenta (80) organizaciones de base de la ciudad de Córdoba, aunadas en la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales.
- b) Las ONGs que asisten a los grupos de base (SEHAS, Mutual Carlos Mugica, SERVIPROH y CECOPAL).
- c) El Gobierno Provincial y la Administración Municipal.

El Gobierno Provincial se compromete a que todos los recursos públicos destinados a la inversión en el sector serán canalizados hacia proyectos acordados en el ámbito de la Mesa de Concertación.

En este marco la concertación gira en torno a dos ejes principales:

- a) La concreción de los financiamientos de los proyectos comunitarios.
- b) La institucionalización de la Mesa de Concertación de políticas sociales.

En el primero se priorizan los proyectos destinados a soluciones de hábitat, en materia de ampliación o completamiento de vivienda mínimas, construcción de redes de agua, de luz y equipamiento comunitario, y adquisición de tierras.

El segundo tiene su primera manifestación en el "acta de compromiso" firmada entre las partes, y la segunda en un compromiso del Gobernador de la Provincia para sancionar un decreto que institucionalice la Mesa, lo cual permitiría que ésta continúe en funcionamiento más allá de los funcionarios de turno.

Este compromiso respondió a un reclamo presentado conjuntamente por la Unión de Organizaciones de Base para el Desarrollo Social y las ONGs que trabajan juntamente con ellas.

La Unión, las ONGs y las instancias del Estado Provincial y Municipal realizan un tratamiento conjunto de los problemas sociales más acuciantes, con el objetivo de encontrar soluciones alternativas integrales, más allá de los casos particulares, de modo de lograr cambios sustanciales y estructurales para el sector.

Para ello se han formado la Mesa Técnica del Hábitat, la Mesa Técnica de Compra de Tierras y la de Figuras Jurídicas de las Organizaciones Comunitarias.

Las mismas se van formando de acuerdo a las necesidades y problemas de los grupos y tienen similares características de funcionamiento:

- 1) Diagnóstico de situación de los grupos de la Unión en torno al tema específico.
- 2) Estudio de las reglamentaciones vigentes.
- 3) Propositiones construidas en base al estudio de la realidad y de los recursos existentes entre los que se incluyen las ONGs y los propios grupos, como generación de alternativas distintas a las consideradas tradicionalmente desde el Estado.

Por otro lado tienen el mismo objetivo: lograr cambios en los niveles gubernamentales tendientes a construir, con propuestas nuevas, políticas destinadas a los sectores sociales más desprotegidos.

En el plano de las propuestas políticas a nivel global se trabaja en el nivel de coordinación y planificación en el que se reúnen la Mesa Ejecutiva de la Unión y directivos de las ONGs.

Al respecto se han seleccionado los siguientes tratamientos:

- 1) La reglamentación de la Ley N° 5288 de Villas que, aún cuando constituye un avance para el sector, nunca fue efectivizada.
- 2) La implementación del Plan Arraigo (nivel nacional) en la Provincia de Córdoba que beneficiaría con la regularización de la tenencia de las tierras ocupadas por más de 50 grupos en la Ciudad.
- 3) La institucionalización del espacio de concertación.

La Unión y la Mesa están haciendo variar notablemente los "tiempos" de las comunidades. Durante muchos años las ONGs tradicionales trataron de respetar y acompañar la lentitud de los tiempos de las comunidades para el desarrollo de los procesos. Hoy son los dirigentes de las comunidades los que están "motorizando" los procesos.

La Unión de Organizaciones de Base

Se constituye en setiembre de 1992 y se fue consolidando como organización tanto en sus aspectos estructurales como en su representatividad como espacio de reunión y participación de las comunidades.

Desde su inicio se ha estructurado en una Mesa Ejecutiva y un Plenario.

Su preocupación permanente ha sido la consolidación del espacio en una estructura representativa y democrática que sirva como referente del sector popular para la recepción de aspiraciones, inquietudes y problemas del mismo y como interlocutor representativo constituido en actor social.

Otra de las preocupaciones de sus dirigentes ha sido la comprensión y el análisis de la situación sociopolítica actual y el rol del Estado, de las ONGs y del propio sector; no sólo a nivel de la dirigencia sino de toda la base social a la que representan, de modo de otorgar a este accionar un contenido real y un sustento propio.

La Unión de Organizaciones de Base está impulsando notablemente la cooperación horizontal entre los grupos. Hoy las comunidades intercambian sus propias experiencias y se están buscando entre ellas mismas como modelos.

Las ONGs

Los clientes finales de las ONGs pueden agruparse en dos categorías:

- a.- Los pobladores de las comunidades (los "villeros")

La gente de las comunidades ha sido la clientela tradicional de las instituciones; fueron prácticamente la única clientela hasta 1980.

Sus pautas de vida han experimentado sucesivas mutaciones, manifestándose cada vez en menor medida las tradicionales características de la migración rural-urbana.

Las ONGs conocen sus actitudes, características, necesidades y expectativas - que se van complejizando sucesivamente- así como las formas de encarar la acción con ellas.

b.- La "población dispersa" (los "nuevos pobres")

Se trata de una población que en muchos casos tiene educación primaria completa, y que por distintos factores padece un proceso de "pauperización" con retrogradación en su nivel de vida.

Estos padecimientos, junto al hecho de que se trata de personas que no se conocen entre sí, se asocian frecuentemente a actitudes de cierto individualismo (el tratar de "zafar" individualmente), resentimiento y conductas relativamente conflictivas.

A esta población le interesa solucionar su problema de manera inmediata. Quieren tener su "casita" porque no pueden mantener su situación corriente (la promiscuidad familiar, la convivencia con parientes, el pago de un alquiler en un inquilinato o en una pensión), aun cuando la "casita" pueda implicar una retrogradación respecto del nivel de vida que habían logrado. Esto explica, en parte, el hecho de que frecuentemente manifiesten insatisfacción por la solución que pueden ofrecerles las ONGs.

En general no exhiben demasiado interés en trascender como sector social, sino fundamentalmente en solucionar su problema habitacional. La participación para ellos constituye fundamentalmente una vía para acceder a la solución buscada.

Las ONGs intentan, a través de sus acciones, convencerlos de que juntos pueden "zafar" mejor que individualmente, y de que las mejoras serán más perdurables a través de la participación en los procesos comunitarios.

El trabajo con esta clientela debe ser más cuidadoso, con mayores precauciones y resguardos, evitando "pegoteos", evidenciando de entrada una gran transparencia y aportes nítidos.

Es necesario tratar de frente los problemas que vayan apareciendo, de manera que no queden dudas o sensaciones de vaguedad que puedan desencadenar posteriores conflictos.

Como se percibe que las ONGs del hábitat no tienen aún un conocimiento acabado de esta "clientela", se propone la realización de estudios de segmentación, medición y análisis de necesidades y expectativas.

Un "cliente final" que habrá que tener muy en cuenta en el futuro está dado por las "redes" de organizaciones de base (por ejemplo la Unión de Organizaciones de Base en la ciudad de Córdoba), dada la magnitud de sus demandas y la prioridad de darles respuesta.

La constitución y consolidación de redes representa un encuadre de mayor fuerza que implica un cambio sustancial en el protagonismo y el posicionamiento del sector popular.

Si las redes dejaran de ser clientes de las ONGs (por ejemplo, en caso de que no hallaran en ellas respuestas acordes con sus expectativas) se correría el riesgo de perder también la clientela de los grupos de base, dado que éstos tienden cada vez más a colectivizarse.

Como el perfil de esta clientela está aún en pleno proceso de definición, la metodología de trabajo se irá perfilando y ajustando sucesivamente. Pero seguramente requerirá todo un esfuerzo de coordinación entre las ONGs.

Las cuatro ONGs (SEHAS, Mutual Mugica, CECOPAL y SERVIPROH) que participan de este movimiento están experimentando un proceso caracterizado por un diálogo cada vez más efectivo y transparente donde se debaten los temas y se procura una práctica de consenso y respeto a los acuerdos de funcionamiento, que van creando la posibilidad de trabajo conjunto.

La elaboración de propuestas, con estudios técnicos que las avalen, es una característica de las ONGs. A través de ellas tratan de proveer un servicio profesional efectivo, para que cuando la Unión, junto con las instancias directivas de las ONGs, se presenten a la negociación con el nivel político presenten posiciones con el sustento técnico suficiente. Este sustento les otorgará la fuerza necesaria para alcanzar exitosamente los objetivos y consolidar paulatinamente los espacios de participación social conquistados y por conquistar.

El Estado

El Estado se plantea en esta experiencia de concertación como un factor fundamental desde su responsabilidad de asegurar una adecuada distribución de los recursos sociales para todos los sectores de la sociedad.

La favorable actitud de una instancia concreta de gobierno, con voluntad de concertación, como el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, muestra una disposición tendiente a la dinamización de los procesos, y completa con los otros actores la posibilidad de una participación democrática de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

La inclusión expresa de un programa para la concertación de política sociales (PRODESO) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social constituye un logro específico de esta experiencia de concertación.

El proceso avanza con tal velocidad que los ritmos no siempre permiten una maduración de actitudes ni de expectativas, ni dejan demasiado tiempo para pensar ni para reflexionar.

Hoy se visualiza en la Mesa de Concertación la posibilidad de incidir en la formulación y la implementación de la política social. No cabe duda de que el impacto articulador de un solo acuerdo en el ámbito de la Mesa puede superar en escala al trabajo actual de las ONGs durante varios años.

1.7.- Un esquema conceptual de lineamientos y criterios relativos a los modelos más adecuados de descentralización y distribución de competencias y recursos entre entidades territoriales y municipios en el ámbito de la vivienda y el financiamiento habitacional.

Como muy bien puntualizan Ana María Armesto y Norma Bonifacino, en el trabajo expuesto en el X Congreso Nacional de la Administración Pública, descentralizar consiste en el traspaso de competencias de manera definitiva e independiente a instituciones no subordinadas jerárquicamente ni de otro modo. Este traspaso, junto con la transferencia de los recursos adecuados para su efectivización, se hará tanto en el marco legal como en el ejecutivo y con él deberá tenderse a que estas instituciones recuperen o se apropien de aptitudes que les permitan el ejercicio efectivo de acciones cuyas premisas no les son impuestas, dentro del marco constitucional vigente.

Una mayor autonomía de las instituciones del gobierno local no implica que el gobierno central se despoje de su autoridad para fijar límites, sino más bien que se reserva aquellos campos de acción en los que el interés nacional se sobrepone al local, o aquellos en los que la envergadura de los esfuerzos no estén al alcance de la administración local.

De este modo, los gobiernos centrales deberían concentrarse más en las inversiones atinentes a la educación, la salud, la nutrición, el planeamiento familiar y el combate de la pobreza. También dentro de su ámbito se encontraría la construcción de una infraestructura de mejor calidad en lo físico, lo social, lo administrativo, lo regulatorio y lo legal, y el facilitamiento de la movilización de los recursos necesarios para financiar la obra pública.

Para que estas acciones puedan llevarse a cabo es imprescindible que el gobierno central gaste menos en su burocracia y provea un fundamento estable en lo macroeconómico.

No es tarea sencilla en una organización social como la argentina hablar de descentralización. Esta sociedad está habituada, después de muchos años de centralismo, a que todos sus problemas se transfieran para su resolución a las instancias más altas del poder.

No existe una conciencia acerca de la necesidad de reducir los problemas, y consecuentemente su solución, a ámbitos más pequeños en donde todos los actores involucrados sepan bien de qué están hablando y busquen concertadamente una solución que tenga en cuenta los intereses locales por sobre todas las cosas.

Un proceso que impulse la redistribución del poder centralizado debería contemplar:

- La necesidad de un adecuado equilibrio entre competencia, funciones y recursos.
- El conocimiento de las bases sobre las que se asienta la transferencia.

- La necesidad de tener en cuenta las características de un proceso en el que sus actores no están subordinados jerárquicamente, al menos en el ejercicio de sus competencias propias.

- La importancia de considerar en el proceso el rol fundamental del municipio en aspectos tales como:

* La posibilidad de generar recursos propios y de incrementar la captación de los mismos

* La posibilidad de introducción de premisas valorativas que den contenido a las decisiones que los involucren como parte del proceso.

De esta manera podrían visualizarse diferencias en las potencialidades y límites de los procesos de descentralización, de acuerdo con las características de la transferencia efectuada, lo que ayudaría a la comprensión del fenómeno.

Una política de descentralización efectiva tendría que seguir los siguientes lineamientos, debiendo ser:

- Pautada, porque sus logros no deberán ser azarosos sino formar parte de un proyecto que establezca pautas de acción previas y, sobretodo, metas claras.

- Progresiva, porque sus resultados no pueden ser logrados inmediatamente, ni "de golpe", ni los ritmos pueden ser los mismos para todos, dado que los puntos de partida también difieren.

- Concertada, porque lo que se busca con la descentralización en el traslado de la práctica democrática a todos los niveles o estamentos sociales y la interpretación, solución y adecuación de los problemas y de sus soluciones a ámbitos locales en donde todos los participantes de la vida comunitaria deben estar presentes en calidad de beneficiarios, demandantes u oferentes.

- Interrelacionada con las dimensiones política, fiscal y administrativa. La dimensión política buscará democratizar la sociedad, distribuyendo las funciones y las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. La dimensión fiscal señala que se hace imperativa una reforma del sistema tributario para apoyar el proceso de descentralización y para generar la necesaria capacidad de endeudamiento que requieren los municipios para ejecutar sus proyectos. La dimensión administrativa, por su parte, tiene que ver con la generación de la capacidad para la planificación urbana, la ejecución de proyectos bajo un concepto regional y la capacitación y educación permanente de los empleados del estado y de la ciudadanía.

- Diferenciada de acuerdo con los distintos niveles de capacidad de gestión que se encuentran en los gobiernos regionales.

Los procesos de descentralización deben fundamentarse en las capacidades vigentes de los municipio y/o regiones y no tanto en sus potencialidades. La creación de expectativas razonables es un factor importante en el éxito de los procesos de descentralización.

El desafío para las administraciones regionales se encuentra en el mejoramiento creciente de su capacidad de gestión con el fin de lograr que sus intentos descentralizadores no choquen con esta barrera la cual parece infranqueable.

A tal efecto deberán arbitrar los medios necesarios para que su capacidad de gestión mejore, habiendo hecho previamente un diagnóstico acertado y exento de sentimientos localistas acerca de su situación real.

La diferenciación de las políticas de descentralización responde a la existencia de distintas realidades gerenciales en los diferentes poderes ejecutivos provinciales y/o municipales.

Con la diferenciación lo que debería buscarse es, aunque parezca paradójico, la homogeneización.

No existe descentralización homogénea posible en tanto y en cuanto existan capacidades de gestión distintas.

El gran problema que presenta cualquier voluntad descentralizadora es la articulación de instancias globales con la ejecución territorializada.

Para evitar, en parte, este inconveniente, toda política tendiente a la descentralización debe estar apoyada por un sistema de información central que sirva de apoyo a las instancias federales.

Descentralizar desde ser sinónimo de homogeneizar, para de esta forma evitar desequilibrios que, a la larga, van a ser perjudiciales para el país todo.

Propuestas esquema de descentralización

El municipio debe comenzar a mostrarse como un ente activo en la maximización de su base tributaria, logrando armonizar la capacidad de recaudación con las restricciones existentes. En general, se recomienda avanzar hacia una mayor y mejor recaudación local.

Entre los impuestos que son de fácil resolución a nivel municipal y que no requieren ayuda externa para su implementación pueden destacarse los siguientes:

- Impuesto territorial.
- Patentes comerciales e industriales.

La descentralización impositiva constituye la única vía para lograr que el ciudadano perciba el vínculo entre mejores servicios y el costo de proveerlos.

Los contribuyentes locales pueden presionar al municipio por la provisión de bienes públicos locales acordes con los impuestos que pagan.

En este sentido, los gobiernos locales deberían tener la autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos y derechos. Este aspecto plantea un elemento nuevo que no se había presentado antes como es la competencia inter-municipal.

La flexibilidad impositiva se correlaciona con la administrativa, la cual debería contener los siguientes elementos:

- Desburocratización.
- Disponibilidad patrimonial (no subsidiar ninguna actividad).
- Flexibilización del gasto (debe acompañar a la flexibilización de los ingresos).

Dada la importancia que tienen las transferencias del gobierno central a los municipios, debería esperarse que la mayoría de estas cumplan con los requisitos de ser: transparentes, incondicionadas, asignadas mediante fórmulas e informadas. Esta modalidad contribuye a la mayor descentralización y flexibilización financiera de los gobiernos municipales.

Sin embargo, es obvio esperar que en algunos casos el gobierno central tenga algunos objetivos más específicos para lograr con sus transferencias. En todos los casos debe cuidarse que las fórmulas de asignación mantengan niveles mínimos de equidad.

La importante proporción de recursos que los municipios deben destinar a la administración de programas sociales del gobierno central constituye un importante problema.

A pesar de que obviamente estos programas benefician a los vecinos de un municipio, ciertamente imponen un costo de menores recursos disponibles para programas localmente definidos, que teóricamente deberían generar mayor bienestar a igual costo.

ANEXO 1

LOS REGIMENES MUNICIPALES EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

- Las Constituciones Provinciales que contienen menciones expresas a la naturaleza social del municipio son las siguientes:

Neuquén: Todo centro de población que alcance a más de quinientos habitantes constituye un municipio que será gobernado por una municipalidad, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley orgánica que en consecuencia dicte la Legislatura y que estará investido de todos los poderes necesarios para resolver por sí los asuntos de orden local y de carácter eminentemente popular (art. 182).

Río Negro:...esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia...(art 225)

Córdoba: Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones... (art. 180)

Jujuy: Todos los municipios tienen asegurada la autonomía necesaria para resolver los asuntos de interés local a los fines del libre y mejor desarrollo de la comunidad. A esos efectos se les garantiza la organización del propio gobierno, la elección directa de sus autoridades y los medios suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones (art. 178)

La Rioja: Los municipios tienen autonomía institucional, política y administrativa. Sus funciones no podrán ser limitadas por ley ni autoridad alguna. Deberán dictar su propia carta orgánica... (art. 154)

Salta: Todo centro poblacional permanente que cuente con el número mínimo de novecientos habitantes constituye un municipio encargado del gobierno y administración de sus intereses y servicios. Goza de autonomía política, administrativa y financiera. La delimitación de la jurisdicción territorial de los municipios corresponde a la Legislatura (art. 164)

San Juan: Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios, los de Primera Categoría tienen además autonomía institucional. Todos los municipios ejercen sus funciones con independencia de otro poder (art. 247).

San Luis: Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios. Aquellos que dicten su carta orgánica municipal, gozan además de autonomía institucional (art. 248)

Santiago del Estero: Los municipios de primera categoría serán autónomos y en consecuencia dictarán su carta orgánica, sin más limitaciones que las que establece esta Constitución (art. 220).

Tierra del Fuego: ...reconoce el municipio como una comunidad sociopolítica natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo sociocultural y socioeconómico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. Asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa, y económico financiera de las comunidades. Aquellos municipios a los cuales se los reconoce autonomía institucional podrán...dictar cartas orgánicas... (art. 169).

- Las Constituciones Provinciales que consagran la autonomía municipal son las siguientes:

Misiones: El municipio gozará de su autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder (art. 161).

Santa Cruz: La autonomía de las municipalidades será asegurada por una ley orgánica que deberá establecer las funciones del Intendente, del Concejo Deliberante y sus atribuciones; la libre gestión de las materias de su competencia; la determinación, recaudación e inversión de sus rentas (art. 140).

Santa Fe: Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales... (art. 106)

Río Negro: Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica Municipal gozan además de autonomía institucional (art. 225)

La Pampa: Todo centro de población superior a quinientos habitantes constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder... (art. 107)

Chaco: Todo centro de población constituye un municipio autónomo cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder... (art. 179)

Neuquén: Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones dentro de la esfera de sus facultades no pueden ser revocadas por otra autoridad (art. 184)

Córdoba, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego en los artículos transcritos en el apartado anterior también consagran la autonomía municipal.

- Las Constituciones Provinciales que facultan a los municipios para dictar su propia Carta Orgánica son las siguientes:

Córdoba, Jujuy, San Juan, Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego, Formosa, Misiones y Río Negro

- Mecanismos de participación política y social existentes a nivel provincial y municipal

En los preámbulos de las constituciones de La Rioja, San Juan, Salta, Santiago del Estero, San Luis, Río Negro, Santa Fe, Chaco, Corrientes y Formosa se hace mención a la participación democrática.

Las constituciones de las provincias de La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Córdoba, San Luis, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chaco, Formosa y Santa Fe contienen artículos referidos específicamente a las formas que puede tomar la democracia participativa.

En cuanto a la participación popular en la gestión de las políticas provinciales y/o municipales, las constituciones de La Rioja, Jujuy, San Juan, Salta, Córdoba, San Luis, Neuquén, Catamarca, Río Negro, Chubut, Tierra del Fuego, La Pampa, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Corrientes y Santa Cruz la garantizan en distintos artículos que se refieren a la aplicación de estas disposiciones en distintas áreas de políticas.

- Formas de elección del Intendente y de los Concejales

- * Elección directa del ejecutivo y concejales:
Entre Ríos, La Pampa, Misiones.
- * Elección directa del Concejo Deliberante:
Corrientes, Chaco, Chubut, Mendoza.
- * Elección indirecta del Concejo Deliberante:
Neuquén y Santa Cruz.
- * Elección indirecta del intendente:
Corrientes y Mendoza.
- * Elección conforme a lo que establezca la ley:
Buenos Aires, Neuquén y Tierra del Fuego.

3- Bibliografía:

- Descentralización y reformulación de relaciones interjurisdiccionales provincia - municipio. Armesto, Ana María; Bonifacino, Norma. IX Congreso Nacional de la Administración Pública, Mendoza, 1992.

- La reforma del Estado en el marco de la nueva relación nación - provincias: el caso de San Juan. Estesio, Roberto; Cao, Horacio. IX Congreso Nacional de la Administración Pública, Mendoza, 1992.

- Transformación en las relaciones intergubernamentales y del Estado con la sociedad. Documento de Base Comisión D. IX Congreso Nacional de la Administración Pública, Mendoza, 1992.

- Relación provincia - municipios y descentralización. Rossomando, Marcos Oscar. IX Congreso Nacional de la Administración Pública, Mendoza, 1992.

- Relaciones nación - provincia y provincias - municipios, Regionalización. Graglia, José Emilio. IX Congreso Nacional de la Administración Pública, Mendoza, 1992.

- Bien público e iniciativa privada. Thompson, Andrés. David y Goliath, CLACSO, Abril 1993.

- Descentralización y tiempo y espacio newtonianos (un análisis de la descentralización real en Argentina). Arango, Aída. Realidad Económica, 1993.

- Acuerdo de Reafirmación Federal del 24-5-90.

- Ley 23.548 del 22 de enero de 1988. Coparticipación federal de impuestos.

- Ley 24.061 del 28 de diciembre de 1991. Presupuesto Federal para 1992.

- Ley 24.049 del 2 de enero de 1992. Autorización al Poder Ejecutivo para transferir a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires servicios educativos.

- Ley 24195, Ley Federal de Educación, del 14 de abril de 1993.

- La redefinición del Estado. Compilación de trabajos presentados en el IX Congreso Nacional de la Administración Pública, Mendoza, 1992.

- Cuadernos de la Reforma del Estado, serie descentralización, Programa General. Ministerio de Coordinación. Provincia de Córdoba, 1993.

- La Ranchada, Periódico Comunitario, Año I N°1, Córdoba, julio de 1993.

- Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONG) frente a la crisis habitacional de los sectores populares, SEHAS, 1993.

- Aportes para la reflexión sobre la importancia de la misión en el desarrollo institucional de las ONG, SEHAS, 1993.

- Proyectos alternativos de vivienda popular y desarrollo social, SEHAS, 1993

- Unión de organizaciones de base y ONG en el ámbito de la mesa de concertación social de la Ciudad de Córdoba, SERVIPROH, Mutual Mugica, CECOPAL, SEHAS, 1993.

- Ideas y tendencias hacia sistemas de financiamiento municipal más ágiles; Irarrazával, Ignacio; enero 1994; Valdivia, Chile.

- Estrategias municipales en el contexto de la Reforma del Estado; Palacios E., Alfonso J.; Buenos Aires; 1992.

- Descentralización y desarrollo de capacidades de gestión; Henao Ospina, Marino Tadeo; Maracaibo; 1990.

- El rol del municipio y la participación y los nuevos espacios sociales en la institucionalidad provincial y local; Cassano, Daniel; Buenos Aires; 1992.

o Cabe destacar que los servicios de educación primaria fueron transferidos en el año 1979 por el gobierno de facto.

SEGUNDA PARTE

"EL ENCUENTRO"

CAPITULO 3

"EL MARCO DEL ENCUENTRO"

"LOS DISCURSOS INAUGURALES"

LOS DISCURSOS INAUGURALES

Los discursos inaugurales estuvieron a cargo del Presidente de la Fundación Cevis, Ingeniero Luciano Gronda, del Director de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica (USAID- RHUDO/SA), William Yaeger III, de su Exc. el señor Embajador de los EE.UU., James Cheek, y del Secretario de Desarrollo Social de la Nación, Dr. Luis Prof.

Todas las exposiciones inaugurales destacaron la importancia de la temática del gobierno argentino de crear, hace unos meses atrás, una nueva Secretaria dentro de su estructura administrativa y ejecutiva, cuya misión primordial es velar por el desarrollo social de la comunidad nacional, siendo, en consecuencia, el tema habitacional, una de sus preocupaciones constantes. Es mas, bajo la órbita de esta nueva Secretaria se ubica la Secretaria de Vivienda y Calidad Ambiental, cuyo responsable esta vinculado desde larga data con la problemática del acceso a la vivienda digna para el conjunto de la sociedad, y de la descentralización de las políticas conducentes a ese fin.

El Ingeniero Gronda destaco que la vivienda es un elemento imprescindible en el desarrollo de la familia, célula básica de la sociedad humana, donde se origina la vida y se forma a los hijos en los valores espirituales que aseguran su posterior inserción en las estructuras de convivencia social y política. Dado que la familia posee derechos que son anteriores al Estado, este tiene la obligación de facilitar que los objetivos de la familia puedan cumplirse en forma eficaz, para lo cual la vivienda digna al alcance de todos debe ser un objetivo prioritario.

El Estado debe -y puede- dictar una política habitacional que facilite el acceso a la vivienda a todas las familias, y en el menor plazo posible, como consecuencia del esfuerzo de los beneficiados, proporcional a sus posibilidades, y de la acción de los restantes protagonistas sociales y económicos de la sociedad.

En otro orden de ideas, destacaron los oradores, parece imposible imaginar políticas de crecimiento y/u ocupación territorial sin la herramienta imprescindible de la disponibilidad de vivienda. Una política habitacional debe contemplar también estos requerimientos.

Tampoco puede ignorarse la implicancia que un deficiente emplazamiento de las viviendas tiene en la calidad de vida, un nuevo valor que la sociedad esta reclamando.

Si la importancia de la vivienda para el cumplimiento eficaz de las funciones trascendentes del núcleo familiar es una cuestión que encuentra consenso en todos nosotros, no caben dudas sobre la conveniencia de que existan recursos presupuestarios para la acción subsidiaria del Estado.

Tampoco puede retrocederse en el tema de la descentralización del uso de los recursos para la vivienda, sin que esto implique negar la atribución federal sobre la mas eficaz asignación de los recursos y la facultad de auditar a posteriori la legalidad, la oportunidad y el acierto de las asignaciones.

También resulta destacable la importancia de esta temática a nivel regional y el interés del gobierno de los Estados Unidos, en el marco de unas relaciones bilaterales cada vez mas

fortalecidas y estrechas, en que estos temas, de tanto interés para el avance social de una nación, sean tratados en libertad, pudiendo escuchar a todos los que tengan algo que decir al respecto y procurando buscar una solución a los posibles problemas en beneficio de todos los actores involucrados.

El Dr. Yaeger destacó que la oficina que él dirige trabaja en proyectos referidos a tres líneas fundamentales: iniciativas democráticas (descentralización, participación ciudadana y fortalecimiento de las instituciones locales); familia y gestión urbana; y equidad y desarrollo local.

Señaló que, a través de sus proyectos detectaron que el "cuello de botella" se encuentra en el ahogo de la iniciativa privada y en el desincentivo del ahorro individual.

Como consecuencia, lo que debe procurarse es definir adecuadamente los roles del Estado y del sector privado, la devolución de los poderes y responsabilidades a los ciudadanos y a las comunidades locales, impulsar efectivos mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones, fiscalizar la adecuada distribución de roles entre los distintos niveles de gobierno y crear mecanismos de coordinación entre ellos, y crear capacidades locales para lograr tales cometidos.

El Embajador Cheek destacó que la descentralización es una realidad en todo el mundo porque implica la participación del ciudadano y de las sociedades locales. Presento el concepto de desarrollo sustentable, que implica desarrollo económico y social sin agotamiento de los recursos, respetando y protegiendo el medio ambiente, desarrollando instituciones y capacidades y aumentando las libertades y las oportunidades. Para lograr este objetivo es imprescindible invertir en capital humano, promover cambios de actitudes, redistribuir los poderes, desarrollar habilidades y difundir los avances tecnológicos.

El Dr. Prol, por su parte, hizo hincapié en el tema de la recuperación de la actividad de la industria de la construcción en el país gracias al aumento del ahorro y del crédito que puede ahora ser destinado a esta actividad. Destacó que el Estado facilita las operaciones de mercado, dejando que las fuerzas del mismo se hagan cargo de las actividades involucradas en esta temática. En cuanto a los sectores sociales rezagados, el Secretario de Desarrollo Social indicó que el Estado los atenderá dando prioridad al esfuerzo personal. Destacó que el gobierno nacional está impulsando una política integral de vivienda que constituye un marco para las acciones individuales o conjuntas (públicas o privadas) que se desarrollen para atender la demanda segmentada por cuestiones derivadas de la pirámide social, de la infraestructura necesaria, de la obsolescencia de la vivienda existente, del espacio urbano, del régimen de tenencia, etc. Esta política pretende potenciar los mecanismos que permitan canalizar la afluencia de fondos al sector, promoviendo las modificaciones pertinentes en la legislación existente.

"LISTA DE EXPOSITORES

Y

TEMAS"

DISERTACION

**"DESCENTRALIZACION, VIVIENDA
Y
GESTION URBANA"**

WILLIAM H. YAEGER, III,

DIRECTOR

**OFICINA REGIONAL
DE
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
PARA SUDAMERICA**

USAID-RHUDO/SA

I. LA DESCENTRALIZACION: Conceptos, Objetivos, Valores

Déjenme recoger los argumentos más relevantes relativos a la redistribución de competencias, recursos y poder entre entidades territoriales:

- La búsqueda de escalas geográficas adecuadas para la prestación de servicios públicos;
- El aprovechamiento de las ventajas de la intermediación;
- La transición a nuevos métodos y técnicas de planeación y de gestión;
- La necesidad de mejorar las funciones de comunicación y de agregación y articulación de intereses, en el sistema político;
- El control del desempeño de las organizaciones publicas y el seguimiento de la actividad de políticos y funcionarios;
- El incremento del ahorro social derivado de la participación comunitaria en la realización de obras o en la prestación de servicios públicos;
- La necesidad de buscar recursos financieros y gerenciales privados para impulsar el desarrollo de las ciudades;
- La necesidad de abrir el sistema político y la maquinaria gubernamental ante los insumos y demandas del entorno;

Yo resumiría estos argumentos, en sus tres enfoques: administrativo, político y económico, así:

1. En un enfoque acentuadamente administrativo, la descentralización se ve conectada al proceso de **desburocratización**, vale decir, apunta a eliminar actitudes, comportamientos y prácticas que podrían denominarse como la "cultura burocrática" y que pasan por tomar las necesidades públicas como una simple abstracción; imponer excesivos trámites, pasos y procedimientos; y la inclinación a considerar al ciudadano como objeto de la tutela inteligente de los funcionarios públicos. La descentralización tiene sentido si reduce la distancia no solo física, sino psicológica, de actitud, entre la administración, y el usuario.

La descentralización se concibe para eliminar sobrecostos de contratación, enfrentar excesos de personal y reducir la intermediación entre el ciudadano y los servicios del Estado. Este enfoque esta centrado en la revisión de la eficiencia y eficacia de la maquinaria gubernamental, acentuadamente centralista. En esta perspectiva, hay que focalizar esfuerzos para evitar que los municipios repliquen o reproduzcan las formas de organización, planeación y gestión de las entidades centrales. Se trata de que adopten modalidades de gerencia que les permitan aprovechar sus ventajas comparativas en cuanto a comunicación cara a cara, comprensión de los microprocesos (familia, empresas, escuelas) e intermediación con el usuario.

2. En un enfoque de teoría política, la descentralización se ve como una búsqueda de nuevos consensos dirigidos a consolidar, conquistar o reconquistar la confianza ciudadana en el sistema político. En este caso mediante la devolución de poder al ciudadano y a las comunidades locales, promoviendo la transición de instrumentos y mecanismos de la democracia representativa hacia una democracia participativa. Algunos dicen que es un enfoque dirigido a "**relegitimar el Estado**".

En esta perspectiva de desarrollo político y social, hay que focalizar esfuerzos para instalar una capacidad de la comunidad de reflexionar sobre sus problemas y oportunidades; crear escenarios y mecanismos de concertación; y asegurar la transparencia y fiscalización en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. No tendría, entonces, sentido la descentralización si a nivel local se reproducen prácticas de clientelismo, paternalismo o autoritarismo, porque la descentralización no está dirigida a fortalecer el poder de las élites locales sino a devolver poder, derechos y responsabilidades a los ciudadanos y a las comunidades.

3. Y, en enfoques económicos, la descentralización se ve como una oportunidad para recrear condiciones de mercado que han sido anuladas por la intervención estatal o como expresión de una variante económica apenas en surgimiento y según la cual la producción en gran escala empieza a ser complementada con un modo de producción más flexible, altamente tecnologizado, basado en unidades de producción más pequeñas y que exige un nuevo estilo de gestión. Aún no hay una revolución del transporte que permita minimizar o desestimar la dimensión espacial, y las ventajas o desventajas geográficas, pero la revolución de la informática y de las comunicaciones, y la creciente importancia del sector de servicios en la economía, ya han producido un enorme impacto en cuanto a conceptos sobre economías de aglomeración, localización de inversiones y procesos de decisión.

De esta diversidad de argumentos se pueden extraer tres puntos bien claros:

- a. La descentralización debe servir para reencontrar al Estado con la sociedad ;
- b. La descentralización debe servir para revalorizar el sentido común, el conocimiento ordinario y los intereses de la gente.
- c. La descentralización debe servir para movilizar recursos privados para vivienda, infraestructura y servicios urbanos; hacer más transparente la acción de políticos

Dentro de esta línea de conceptos quiero subrayar que la viabilidad y éxito de los procesos de descentralización, exige que sean consistentes con:

- o La política macroeconómica. Vale decir, con los objetivos fiscales monetarios y de comercio exterior;
- o Los objetivos de política social, de mejorar la calidad, cobertura e impacto de los servicios de educación y salud, la seguridad alimentaria, el acceso a la vivienda y los servicios básicos;
- o El proceso de reforma del Estado y de modernización institucional;

- o La consolidación de la democracia participativa; y con,
- o Un nuevo modelo de gestión del medio ambiente urbano.

Pero, permítanme destacar que la relevancia de los conceptos y objetivos que envuelve el proceso de descentralización, está ante todo, en los valores a los que responde. En realidad, este proceso tiene sentido en cuanto ayuda a construir o reconstruir la confianza, la autonomía y la responsabilidad.

- o La confianza, porque no hay avance individual o social posible, sin confianza. Todos los vínculos humanos requieren confianza. La vida afectiva, la vida económica, la política. Sin confianza en el futuro, sin confianza de los individuos en ellos mismos, sin confianza en la sociedad, sin confianza en las instituciones, no es posible concebir el esfuerzo, el ahorro y la inversión a largo plazo. El progreso es la expresión material de la fe en el futuro, de la fe en la sociedad en que se vive y de la fe en las instituciones que se requieren para proteger el esfuerzo humano.

- o Autonomía de individuos y comunidades, porque los fracasos del estatismo, la planificación autoritaria y el centralismo burocrático, han permitido una revalorización de la libertad individual, del conocimiento e intereses del ciudadano común y de la autonomía local.

En realidad, las más exitosas experiencias de desarrollo se han dado en países con una larga tradición de libertades individuales, fuertes instituciones municipales y autonomía local.

Estas experiencias, por sí solas, contestan las inquietudes y reservas que en varios países ocasionan los procesos de devolución de poder, responsabilidades y recursos a los ciudadanos y a los municipios. Y,

- o La responsabilidad, porque las familias, las empresas y las comunidades locales no pueden quedarse vegetando a la espera de que la mano poderosa de un funcionario o de un político influyente, traiga paternalmente el agua, la escuela, el puesto de salud, los sistemas de disposición de excretas, los recolectores de basura, la pavimentación de calles o el camino rural. Los individuos tienen el derecho, pero también la responsabilidad moral de dignificar su propia vida mediante la construcción de su entorno.

Excede el alcance de esta exposición el entrar en el análisis de aspectos muy precisos del proceso de descentralización, pero quiero destacar que la importancia de estos procesos en algunos países no federales, esto es, de Repúblicas unitarias o de centralismo político, como Colombia o Chile, hacen muy sutiles, casi inexistentes, a veces irrelevantes, las distinciones más académicas entre regímenes federalistas y centralistas.

En realidad, aparte de sutilezas académicas, sería muy difícil distinguir en cuanto a distribución de competencias y recursos entre niveles territoriales, de una república unitaria descentralizada como Colombia, a una República Federal como Venezuela.

Eventualmente hay algunos países que, con un régimen federal, tienen más centralización de competencias y recursos, que algunas repúblicas unitarias con procesos

importantes de descentralización.

Obviamente, el tiempo de la exposición no me permite desarrollar otros aspectos muy relevantes de los procesos de descentralización, que sólo alcanzo a mencionar, como lo relativo a factores de resistencia al proceso; problemas, costos y conflictos; temas claves envueltos en las dimensiones fiscal, administrativa y política de la descentralización; el desafío de crear mecanismos de coordinación, cogestión y cofinanciación entre niveles de gobierno; los programas dirigidos a desarrollar capacidades institucionales; y las formas de evaluar avances y retrocesos.

Pero quiero destacar que la descentralización tiene sentido, si en vez de profundizar dependencias, refuerza el concepto de **desarrollo urbano sostenible**.

Este concepto tiene muchas implicaciones pero déjenme explicar, lo que **no** es desarrollo urbano sostenible:

En muchas ciudades latinoamericanas es altísimo el porcentaje de tierra urbana ociosa o subutilizada. En algunos casos, estos terrenos urbanos equivalen al área de importantes ciudades europeas. Cuál es el esquema económico, político y de gestión que hace posible que estos despilfarros coincidan con impresionantes déficit de infraestructura y vivienda?

Aunque concurren varias razones, la más explicativa es que estos desarrollos urbanos gozan del más regresivo de los subsidios: inversiones públicas en infraestructura que no se recuperan ni por la vía de las tarifas ni por la vía de las contribuciones por las mejoras (valorización) y que se benefician de recursos provenientes de impuestos que paga en conjunto de los contribuyentes del país.

Es normal que si la valorización de los inmuebles no ha sido causada por las inversiones o los costos **asumidos por su propietario**, el inmueble no cumpla la función económica de la propiedad debido a la distorsión del sistema de precios y a las actividades puramente especulativas.

En un sistema así es comprensible que muchos poseedores de tierras se vean inclinados a esperar pasivamente las inversiones públicas en infraestructura que tendrán para ellos costos irrisorios y beneficios altísimos. De esta manera, la especulación urbanística se convierte en un rentable negocio en el que se socializan los costos y se individualizan las ganancias.

Así, la tierra bruta se convierte en **tierra urbana** mediante un proceso de financiación en que el conjunto de la sociedad paga las inversiones en infraestructura y equipamiento, mientras los propietarios de inmuebles reciben ese valor agregado, frecuentemente sin ningún costo.

En ese sentido es imposible concebir un adecuado funcionamiento de los mercados de tierras sin los conceptos complementarios de impuestos a la propiedad, contribuciones por mejoras (valorización) y tarifas costeables por servicios públicos.

En el mismo sentido, no puede esperarse la movilización de inversión privada para el financiamiento de infraestructuras, equipamiento y vivienda urbana, si a los potenciales

inversionistas se les presenta como panorama un mercado absolutamente distorsionado, sin expectativas de recuperación de costos, en un esquema muchas veces marcado por la mala localización de las inversiones, los sobrecostos de contratación, los excesos de personal, los sobrecostos financieros derivados de la mala programación de las obras y, paradójicamente, por un sistema de subsidios que benefician a quienes no los necesitan y perjudican a los supuestos beneficiarios.

Y en relación con lo anterior, la reducida oferta de tierra urbanizada eleva desmesuradamente sus costos, favorece la especulación, acentúa los déficit habitacionales, lanza un alto porcentaje de la población a construir improvisadas viviendas en áreas no urbanizadas y muchas veces no aptas geográficamente para urbanización, inclusive en zonas inundables, erosionables, o expuestas a otros riesgos de desastre.

Estas distorsiones han sido igualmente evidentes en los sistemas de financiamiento habitacional: castigo al ahorro, premio a la inercia y subsidios regresivos, mal focalizados o asignados por los dirigentes políticos a sus seguidores. El resultado: una insignificante movilización de recursos privados para vivienda; crecimiento de los déficits habitacionales y desarrollos informales a alto costo, a alto riesgo y sin los servicios mínimos.

Son los paradójicos resultados de un esquema de financiación y gestión del desarrollo urbano que puede calificarse como "no sostenible" pues no hay adecuado funcionamiento de los impuestos a la propiedad territorial, ni pago de las contribuciones por obras públicas, ni adecuados sistemas tarifarios para los servicios, ni movilización de ahorro para la vivienda, ni focalización y eficiencia del sistema de subsidios. Es simplemente un sistema anestesiado en el que no es fácil ver la causa y el avance de los problemas.

El desarrollo Urbano no sostenible esta marcado por inadecuados sistemas de financiamiento; adopción de regulaciones innecesarias, inaplicables o contraproductivas; y un acentuado déficit en las capacidades de gestión urbana; todo lo cual concurre con esquemas económicos y políticos que bloquean las señales del mercado, restringen la participación ciudadana en la toma de decisiones y anulan el sentido de responsabilidad.

En el mundo en desarrollo muchas ciudades desaprovechan (o han agotado) sus ventajas geográficas sin sustituirlas o complementarlas con ventajas tecnológicas, mientras las distorsiones de sus sistemas económicos, políticos y administrativos, impiden percibir si hay rendimientos crecientes o decrecientes de localizarse o invertir en ellas. Así, muchas grandes ciudades resultan víctimas de su inmenso poder político que les permite un modelo de organización y financiamiento que inhibe los mensajes sobre el avance y peso de sus problemas; propicia una irracional utilización de los recursos de tierra, agua y fuentes de energía; y oculta los enormes costos de su deterioro ambiental.

En esta perspectiva, la razón económica más importante para la descentralización es quitar subsidios indiscriminados, desfocalizados y frecuentemente regresivos que se dirigen a las grandes ciudades, porque esos subsidios pueden artificialmente prolongar un sistema económico contraproductivo y pueden estar haciendo perder la sensibilidad a los problemas de aglomeraciones ahogadas por la contaminación, la congestión vehicular y las crecientes dificultades de abastecimiento de aguas, sanitarias y de recolección de basuras.

Pero, con ese mismo criterio, la descentralización tiene sentido, si en vez de profundizar dependencias, refuerza el concepto de desarrollo urbano sostenible, vale decir

estimula el esfuerzo fiscal mediante el pago de impuestos, tarifas y contribuciones necesarias para el autofinanciamiento local; identifica nuevas fuentes de ingreso para los municipios; promueve la movilización de ahorro privado, inversiones y capacidades gerenciales privadas para la infraestructura urbana y la vivienda; y corresponde sólo a sistemas de subsidios eficientes, transparentes y positivos en la dirección del desarrollo, la autosuficiencia y la sostenibilidad.

Todo esto tiene que ser muy claro a la hora de definir esquemas de finanzas intergubernamentales; sistemas de transferencias; y acuerdos o convenios de distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno. Este concepto de "sostenibilidad" aplica, también, en toda su extensión, a los sistemas de financiamiento habitacional.

Así:

Primero, no es sostenible un sistema de financiamiento habitacional si en economías inflacionarias los ahorros no reciben la corrección monetaria, mas los correspondientes intereses, pues simplemente estaría -como se mantiene en muchos países- montado sobre tasas reales negativas. En un esquema así, los ahorradores están subsidiando a los prestamistas; o pagando las ineficiencias del intermediario financiero; o soportando utilidades especulativas del intermediario; o mas probablemente, una combinación de dos a las tres anteriores. Esas formas de ahorro "matan", desincentivan, desestimulan el esfuerzo humano expresado en el ahorro de unidades monetarias. Las Unidades de Valor Constante introducidas en Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y recientemente, Brasil, han sido una respuesta a este problema. La indexación no se concibe simplemente para corregir problemas coyunturales o para ambientes inflacionarios actuales, sino como un factor de certidumbre para las operaciones de largo plazo, clave en créditos de vivienda que suelen tener un horizonte de 15 o más años.

Segundo, tampoco es sostenible un sistema de financiamiento habitacional que no toma en cuenta el comportamiento de los ingresos de las familias que toman los créditos. El sistema debe considerar la capacidad de endeudamiento del prestatario en función de su capacidad de pago y, la capacidad de pago debe ser analizada en función de los ingresos. Así, si la tasa debe cubrir la corrección monetaria mas el interés, también los pagos del préstamo deben variar en función de los incrementos de ingreso de las familias prestatarias y no en función de la tasa de interés. Este es el concepto que en nuestra Oficina hemos desarrollado como "doble indexación".

Con este método, se pretende:

- a) que el inversionista o ahorrador recupere su inversión en términos reales y tenga una utilidad;
- b) que el prestatario nunca tenga que hacer pagos por encima de un determinado porcentaje de sus ingresos que se mantiene fijo durante todo el periodo del crédito; y,
- c) que el monto del crédito corresponda a la capacidad de endeudamiento del prestatario. El concepto que fundamenta este método es que, a largo plazo, las remuneraciones (los salarios) tienen el mismo comportamiento que la inflación. Así que el

sistema de crédito debe ser flexible para absorber las **transitorias** diferencias entre el comportamiento de los salarios y la inflación.

Tercero, no es sostenible un sistema de subsidios escondidos, complejos, en los que no se tiene claridad sobre su monto; quienes son los beneficiarios, como se financia (incluyendo quienes los pagan), que los justifica y como se proyectan en el tiempo. Por ejemplo: los subsidios vía tasas de interés; los subsidios mediante vivienda directamente construida por el Estado; y, en general, los subsidios que se concentran en los productores u oferentes. En un esquema así, los subsidios solo llegan residualmente a los destinatarios; hay lugar a fáciles desviaciones; los destinatarios no pueden elegir libremente a su proveedor y se ven obligados a usar servicios de empresas (estatales o privadas) escogidas por políticos y funcionarios estatales; crean dependencias, constituyen un refuerzo negativo a la acción de los beneficiarios.

En fin, la sostenibilidad y eficiencia de un sistema de subsidios requiere que sea transparente, directo, del lado del usuario (del lado de la demanda) y que no bloquee las señales de alerta del mercado, los mensajes del sistema de precios y la necesaria conciencia de costos, de fuentes de financiación y de uso racional de los recursos. Creo que en este sentido, la experiencia Chilena es relevante. Aunque aun en el sistema Chileno hay que hacer otros avances en cuanto a focalización, comprensión de flujos de fondos de familias de bajos ingresos y hacer mas del lado de la demanda el sistema de subsidios, tiene ya importantes logros que, en parte se revelan en el hecho de que los tres deciles de más bajos ingresos acceden al 70% de los subsidios.

Cuarto, la sostenibilidad tiene que ver con la eficiencia interna del sistema de intermediación y sus conexiones con el funcionamiento de los mercados de valores. La existencia de organismos refinanciadores, o el concepto de banca de segundo piso; la velocidad de rotación; la emisión de títulos valores para captar recursos con respaldo en la cartera hipotecaria; son aspectos claves en la sostenibilidad del sistema de financiación. Pero también los intermediarios deben profundizar su capacidad de estudiar al cliente: su capacidad de endeudamiento; su capacidad y disposición de pago; sus sistemas de garantía; su lógica de construcción de vivienda, que en el caso de los estratos bajos y del sector informal, frecuentemente es de desarrollo progresivo y se apoyaría mejor en préstamos escalonados o créditos sucesivos, etc. En fin, los intermediarios tienen que saber entender su negocio y su mercado en toda su amplitud y potencialidades.

Y, quinto, finalmente, la sostenibilidad del desarrollo en vivienda y servicios tiene que ver con la capacidad para absorber los costos de las regulaciones. Generalmente no se examinan los altos costos que en forma de abstenciones, pasos, tiempos y procedimientos tienen que pagarse por las regulaciones urbanas.

Numerosos y complejos requisitos; dispersión en las entidades de control; criterios encontrados; dilaciones en los procedimientos; engorrosos pasos, trámites y obstáculos, frecuentemente cohiben o disuaden de iniciativas empresariales en el sector de la construcción, porque muchos empresarios renuncian a asumir los riesgos o los costos financieros de ese camino no sólo largo sino incierto. Aún sin considerar el costo de estas incertidumbres y de las oportunidades perdidas por el efecto desmotivador de las regulaciones, varios estudios concluyen que, en países en desarrollo, ellas agregan entre un 20% y un 50% de los costos de la construcción.

Adicionalmente, lo grave de las regulaciones excesivas e innecesarias es que (como en una ley de bronce) desacreditan las normas que si son necesarias; distraen (en precarios esfuerzos de implementación) las energías y capacidades institucionales que son requeridas para aplicar aquellas regulaciones verdaderamente relevantes; y, frecuentemente, hacen inevitable que la sociedad y la economía informal construyan su propio sistema de reglas y operen con sujeción a ellas. En realidad, algunos segmentos de la sociedad no pueden acatar el sistema estatal de regulaciones sin arriesgar su supervivencia.

En varios países se ha observado que la **inflación** de normas en vivienda y desarrollo urbano frecuentemente esta impulsada en su origen por actores económicos que así logran trasladar costos, encubrir ineficiencias y distorsionar las condiciones del mercado al asegurar ventajas, imponer las condiciones que les resultan favorables y dejar con los sobrecostos de la **ilegalidad** a un porcentaje muy alto de la población (a veces la mayoría) que no puede ajustarse a parámetros hechos para capacidades de pago, pautas sociales o flujos de fondos que corresponden a la minoría.

Así pues, también en la perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo, es necesario radicar el concepto democrático de que cualquier regulación urbana sólo puede ser adoptada en un proceso abierto, libre y publico en donde haya ocasión de examinar su relación costo/beneficio y sus posibles beneficiarios y afectados; cohibir cualquier intento de expansión secundaria (vía resoluciones o circulares burocráticas); y, sobre todo, discutir los límites dentro de los cuales ciertas normas se convierten en una carga excesiva o en un peso muerto para la sociedad en su conjunto; para el sistema económico y, en especial, para los grupos de bajos ingresos, que frecuentemente son la mayoría.

Concluyo, entonces destacando que las normas (como la moneda) se deprecian cuando son excesivas o no tienen suficiente respaldo en las capacidades sociales, económicas o institucionales. Por ello, así como es necesario combatir la inflación en los precios, también es necesario atacar la **inflación regulativa** que consiste en este exceso de normas en relación con los costos que en forma de abstenciones, pasos, tiempos y procedimientos puede asumir la sociedad en su conjunto, y que, sin agregar valor al funcionamiento de la sociedad ponen en peligro la sustentabilidad del sistema económico y, en este caso, del sistema de construcción y financiamiento de vivienda.

DISERTACION

**"LA VIVIENDA
Y LA SITUACION ACTUAL"**

INGENIERO ROGELIO CAMARASA

**SUBSECRETARIO DE VIVIENDA
Y
CALIDAD AMBIENTAL**

LA VIVIENDA Y LA SITUACION ACTUAL

o La cuestión de la vivienda en la Argentina, tiene una importancia institucional, tal que ha merecido su inclusión por parte de nuestros Constituyentes dentro de un artículo -el 14 bis- de la Constitución Nacional.

o Sin duda, esta relevancia no es casual. La vivienda es el lugar dentro del cual la familia desarrolla casi todos los vínculos de su convivencia cotidiana; y el marco de una vivienda digna facilita una buena relación familiar, siendo concebida esta unidad como la célula básica de la sociedad. Atendiendo la problemática de la vivienda estamos fortaleciendo -además del valor absoluto que la vivienda tiene en sí para los seres humanos- un desarrollo social armónico.

o En consecuencia, desde hace mucho tiempo la cuestión de la vivienda ocupó y preocupó a los distintos gobiernos. Es necesario reconocer, que este interés gubernamental no logró abatir el déficit creciente de viviendas que hoy nos muestra la realidad argentina.

El censo de población de viviendas del año 1991, nos dá a conocer que existen en el país:

665.000	Viviendas irrecuperables
1.605.000	Viviendas precarias recuperables
642.000	Viviendas no precarias con hacinamiento (+ de 2 pers./ cuarto)
729.000	Hacinamientos de hogar (+ de una familia/viv.)

Lo cual refleja un 40% del total de viviendas con problemas.

Hay Provincias que superan holgadamente estos valores de media.

Con más del 40% de viviendas irrecuperables y precarias recuperables (en estos dos grupos la media del país es de 25%), se encuentran las Provincias de Formosa, Misiones, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes, Salta, Jujuy, Catamarca y Tucumán.

o Tradicionalmente, en particular en los largos años de fuerte inflación e hiperinflación, la temática de la vivienda fue abordada desde el sector público casi con exclusividad con fondos públicos.

Partiendo de la base de la determinación de la pirámide social, se definieron dos programas de acción que con altos y bajos han perseverado a través del tiempo:

- 1) Para aquellos sectores que podían pagar una cuota baja, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)
- 2) Para quienes podían pagar una cuota media, estaban los programas del Banco Hipotecario Nacional (B.H.N.).

Para los sectores por debajo del FONAVI, hubo esporádicos pero no sistemáticos programas.

Para los sectores por encima de las operatorias del B.H.N., se presumió que el mercado

resolvería la cuestión.

Lo cierto fue que dichas franjas no fueron sistemáticamente respetadas, habiendo en la práctica resultado muy permeables a fuertes intrusiones por encima y por debajo, en cuanto a la capacidad de pago a quienes estaban dirigidos los programas.

o Por el lado de la oferta, la inestabilidad de la moneda y los sistemas de indexación y corrección de precios, llevaron a que las viviendas de interés social terminaran costando montos muy altos, que atentaron contra la cantidad -y en muchos casos contra la calidad- de las viviendas ejecutadas.

o A partir del Gobierno que asumió en 1989, se impulsaron políticas significativas, tendientes a corregir conceptos y resultados de estas políticas de viviendas, ya que podemos aseverar que hasta la fecha, nuestro país no cuenta con una Política Integral de Viviendas.

o A partir de mediados del año 1992, se federalizó el FO.NA.VI. El Pacto Fiscal entre la Nación y las Provincias, dispuso que los dineros del Fondo, asignados por el Presupuesto Nacional para la construcción de viviendas de interés social, se transferirán automáticamente a los Organismos Ejecutores de Viviendas de las Provincias, siendo éstas quienes tienen la facultad -siempre dentro del marco de la vivienda de interés social- de establecer sus propios planes, programas y orientaciones.

o Entendemos desde el ámbito nacional, que esta acción, de llevar el nivel de decisiones más cerca de donde están los problemas y la demanda, ha sido positiva. En términos generales ha habido mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Fondo, mayor cantidad de soluciones con menor precio unitario y en especial, de la práctica realizada en 24 jurisdicciones descentralizadas, surge una riqueza instrumental de programas y modalidades que sin duda merecen ser tenidas en cuenta en el diseño de una Política Integral de Viviendas.

o La situación macroeconómica global del país, y fundamentalmente la Ley de Convertibilidad con su correlato de eliminación de las prácticas indexatorias, sin duda contribuyó en buena medida para alcanzar aquellos resultados.

o Respecto a las operatorias del B.H.N., éstas fueron saneadas y regularizadas sus carteras, y transformada su carta orgánica para actuar exclusivamente como Banco de segundo piso, mejorando su performance y avanzando significativamente en el diseño y puesta en marcha de un menú de operatorias, con buenos resultados, cuyo detalle no corresponde analizar porque son ajenos a mi jurisdicción.

o El esfuerzo que el Gobierno Nacional realiza respecto al tema de la vivienda no es menor. Destina de su Presupuesto, para ser ejecutadas por los Organismos Provinciales, de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, montos anuales del orden de los 1.000 millones de pesos.

En términos generales, con algunas ligeras correcciones que hacen a un mayor control, esta política va a mantenerse.

Pero sin duda, no alcanza ante el déficit habitacional existente antes enunciado.

o Sin embargo, el marco macroeconómico de la Argentina actual, está posibilitando la concurrencia de alternativas nuevas a la solución del déficit.

La existencia de un mercado de capitales abastecido fundamentalmente del exterior hasta el momento, pero que a la brevedad recibirá un fuerte incremento de aportes internos por la puesta en marcha de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (se estima que su nivel de estabilización es de 45.000 millones de pesos), y la estabilidad monetaria, han hecho posible la aparición del crédito y del ahorro, traduciéndose esto hasta la fecha en que los Bancos Privados han acumulado préstamos hipotecarios por unos 4.500 millones de pesos.

o Como decíamos al principio, el Estado Nacional, por vocación y por mandato constitucional, atiende y atenderá con preferencia esta cuestión tan importante para la vida cotidiana de los argentinos.

o Hay cuestiones de trascendental importancia, que deben ser puestas sobre la mesa; y contempladas en una Política Integral de Viviendas.

= Un programa para la vivienda rural

= Un programa para la recuperación de viviendas precarias (es conveniente atenderlas antes que reemplazarlas por nuevas)

= Un programa para ampliación de viviendas

= Un programa de organización de la demanda y de fomento del ahorro previo, en el cual deban tener lugar preponderante organizaciones intermedias como cooperativas, mutuales, sindicatos y ONG

= Un programa para los sectores sociales mas débiles, dentro de un contexto de focalización de subsidios (aborígenes, tercera edad, áreas virtualmente precapitalistas, etc.)

= Un programa de regularización de tenencia y dominio (según el Censo de 1991, más del 13% de las viviendas tenían problemas de este tipo)

= Un programa de recuperación de áreas urbanas deterioradas

= Un programa de infraestructura básica (solo el 65% de los argentinos tienen agua corriente y el 38% sistemas de desagües cloacales)

= Un programa de mejoramiento de la calidad ambiental urbana y de uso del suelo urbano.

= Un programa destinado a facilitar la ejecución de la construcción y financiación de la construcción de viviendas por parte del sector privado, dentro de las reglas del mercado.

= Un programa destinado a repotenciar el Fondo Nacional de la Vivienda en cada Jurisdicción, vinculado a la normalización dominial, constitución de hipotecas y recolocación de las mismas o de los flujos de los recuperos.

= La creación de nuevos instrumentos legales que faciliten la obtención de fondos para invertir en la Construcción, como ser: fondos comunes de inversión inmobiliaria, pagaré hipotecario, leasing inmobiliario, securitización, etc.

o Estos son, si bien quizás los mas relevantes, sólo algunos de los aspectos que deben ser englobados dentro de una Política Integral de Viviendas, con desarrollos precisos en cuanto a las líneas de acción de cada uno y a sus modalidades operativas.

Esta Política Integral debe darnos marcos de referencia previsibles, donde cada uno de los actores conozcamos con claridad el rol que nos corresponde asumir, y debe proyectarse en el tiempo sin incertidumbres que no sean las naturales derivadas del contexto global del país.

Tampoco nos sirve la definición de una Política Integral de Viviendas que sea enunciativa. Para ser útil, debe ser además operativa y debe, para que sus frutos sean palpables y visibles, ser mantenida y continuada a través del tiempo. Superar el déficit habitacional en la Argentina no es tarea de pocos años. Pero es tarea posible.

o Desde ya, estamos dispuestos a recibir todas las iniciativas que los distintos sectores vinculados al quehacer de la vivienda elaboren por lo cual, dentro de estos lineamientos, quedan invitados a hacérselas llegar.

o Muchas gracias a los Organizadores, y en especial al Dr. Gronda y al Lic. Schwartz, por darnos la oportunidad de poder transmitirles nuestro pensamiento a todos ustedes.

DISERTACION

**"UNA EXPERIENCIA VIVIDA COMO CONDUCTA
DE
POLITICAS DE VIVIENDA"**

CHILE 1990/94

INGENIERO ALBERTO ETCHEGARAY

**EX-MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO
REPUBLICA DE CHILE**

UNA EXPERIENCIA VIVIDA COMO CONDUCTA DE POLITICAS DE VIVIENDA

Quiero agradecer esta invitación que me ha hecho esta Fundación. Estoy un poco preocupado por la cantidad de elogios y expectativas que en el curso del día se han ido generando sobre lo que Chile ha hecho a este ámbito. Yo quisiera ubicarlo positivamente como una política de vivienda y desarrollo urbano que, con muchos defectos, muchas deficiencias, con enormes desafíos, ha aprovechado si bien la coyuntura histórica que nuestro país ofrecía.

Para poder tener una política de vivienda estable en el tiempo, como lo decía el diputado Valcarcel, es necesario una política de Estado, que trascienda del Gobierno de turno, que logre un pleno acuerdo con el sector privado y el público, y que al mismo tiempo logre la confianza de los usuarios. Es imposible que esto se pueda producir si quienes están a cargo del Gobierno de turno ostentan dicha política como una bandera de captación de mas votos porque se produce dentro de un clima en el cual hay confrontaciones. Cuando ayer viajábamos del Aeropuerto hacia el Hotel, se me hizo mucho hincapié de que esta Institución y quienes la conformaban estaban haciendo un esfuerzo serio de plantear como paso previo a un debate, en el cual estuvieran presentes todas las formas de compromiso tanto político como social y económico con este tema. Y por eso los felicito.

Encuentro importante que en esta sala estén presentes tantos ex- secretarios de vivienda, sindicalistas, cooperativistas, políticos, y personas yo diría con responsabilidad publica en las Secretarías de Estado correspondientes. Eso en Chile ha dado resultados, más allá de las políticas concretas, metodológicas, las operaciones, el país ha tomado conciencia que este es un tema serio.

Y yo no puedo empezar a hablar del tema sin decir que yo le encuentro una profunda, pero muy profunda raíz ética. No es posible que una sociedad que tiene responsabilidades como tal, pueda estar tranquila si realmente en su país se construye anualmente un cierto numero de familias, y si esas familias no tienen un techo donde vivir. Eso no es éticamente aceptable. En eso la sociedad no esta dando la respuesta que corresponde a los desafíos éticos del país.

Ni los empresarios, ni los sindicalistas, ni los políticos tienen autoridad para plantearse frente al país si no se hace un esfuerzo gigantesco por lograr que el numero de lo que en Chile llamamos "soluciones habitacionales" (que en este país tendrá otro nombre) al menos sea superior o igual al numero de matrimonios que se conforman.

En todos los países latinoamericanos, en todos, con excepción de Chile y recientemente Costa Rica, esta es una situación que se esta dando. En el año 1992 convocamos a Santiago de Chile a la primera reunión que en la historia se hacia, de responsables públicos en políticas de vivienda y urbanismo. Algunos de los que aquí están en la sala asistieron a esa reunión.

Lo hicimos, como representantes de Ministros o responsables; Argentina estuvo presente también, pero invitamos a sectores privados involucrados. Ahí Enrique Iglesias, Presidente del B.I.D., entrego una cifra aterradora, aterradora. De continuar las políticas

que los países tienen a fin de este siglo, en apenas seis años más, un tercio de latinoamericanos, del total de 500 millones de habitantes urbanos de este continente, 150 millones de habitantes no tendrán techo.

Yo lo encuentro a esto, extraordinariamente grave.

Es por eso que es necesario que este tipo de reflexiones o seminarios, como al que mis buenos amigos argentinos han hoy día organizado, se puedan profundizar y desarrollar porque la sociedad argentina tiene que entender que este es un tema vital, no solo porque haya más empleo, no solo porque es bueno que todos entiendan que la construcción y la economía y la inversión en el sector habitacional vitaliza la economía, sino porque detrás de todo esto hay un problema el tipo de sociedad, la calidad de relación de país que tengamos en los próximos años, depende en forma muy determinante de la calidad de desarrollo urbano, de la calidad de ciudad, y de la calidad de la solución de vivienda. Y ahí hay que ser realista y entrar en ese tema a propósito del tema de los Estados.

Algunos datos sobre ciudad, a propósito de lo que se planteaba sobre el tema salud urbana. Entre 1950 y 1990, la población urbana mundial aumentó de 300 millones a 1.300 millones de habitantes. A comienzos de este siglo no había más de 10 ciudades con más de un millón de habitantes. Hoy día hay 250 ciudades. El mundo por primera vez al final de este siglo, cambiara absolutamente la forma en la cual tenían sus asentamientos urbanos. Hasta los tiempos que hoy estamos viviendo, la mayoría de la gente, más del 50% de las personas vivían en los sectores rurales.

A partir del año 2000, eso se revierte, y aún es mayor la proporción de personas que vive en los sectores urbanos. Con un problema adicional, que la más alta concentración de ciudades en términos de población con urbanización, se encuentra en América Latina. Superior, incluso a Europa. Y la pobreza en estos países está unida e identificada fundamentalmente con pobreza urbana. Por lo tanto, los desafíos de gobernabilidad, los desafíos desde el punto de vista de la estabilidad de las democracias se van a jugar en la forma en la cual se tenga el espacio para la solución de los problemas urbanos.

Cuando han caído los números y las ideologías, éstas no pueden sino ser reemplazadas por las exigencias que tienen las mayorías, por mejorar sus condiciones de vida, porque realmente las respuestas a las que algunos llaman los derechos humanos de segunda generación, sean eficientes y coherentes. Y aquí yo lo que quisiera decir es que no hay incompatibilidad, entre tener una utopía fuerte, entre tener la ocasión por terminar y abordar los problemas y que ellos sean abordados con eficiencia, especialmente en los países en los cuales los recursos son limitados. Esa es exactamente la segunda obligación, dado que los recursos tienen límites y dada la urgencia de la solución, es necesario que ellos sean abordados sin retórica, y con absoluta eficiencia.

En Chile, el sistema ha tenido diría yo, tres componentes.

o La primera es una revalorización o una valorización de la participación del propio usuario en su solución. He escuchado con mucha atención en el curso del día de hoy, que esto ha ido aflorando dentro de lo que muchos expositores han planteado, lo importante es que esto tiene que ser parte de una política de Estado, en términos tales, que haga posible que las personas mediante la expresión explícita de su ahorro puedan manifestar su compromiso con la solución en la cual están involucrados. Por cierto, que dicho ahorro, en

términos de niveles de exigencia, tiene que ser proporcional a la condición socioeconómica de cada una de las familias que postulan algún apoyo del Estado para esa solución.

El tema del ahorro no es menor, y voy a explicar porque. El tema del ahorro permite a las personas acceder a cualquier tipo de ayuda estatal en un nivel mínimo de dignidad, lo que le permite también insertarse dentro de lo que hoy día es el sistema económico imperante.

Para la gente modesta, ir al banco, abrir una cuenta de ahorro, insertarse dentro del sistema financiero, significa un ámbito de dignidad absolutamente distinto. Quizás, con una cuenta de ahorro abierta, puede ser de un dólar, de un peso, no es necesario que sea más, pero reconociendo que ese esfuerzo hecho significa ya ingresar dentro de los elegibles, de aquellos que son posibles de algún tipo de ayuda. El ahorro tiene además, una connotación de disciplina y de participación dentro de la economía.

Quiero llamar la atención, el país que ha tenido durante muchos años el resultado económico más espectacular y reproductor, Japón, parte de la justificación de su éxito, se debe al alto componente de ahorro privado que tiene este país. Japón es el país con el ahorro per capita más alto del mundo. Con sorpresa me he enterado, hace aproximadamente unos ocho meses, que Chile es el país con más alto ahorro per capita de América Latina. Dato que no conocía, y que llego del exterior en un informe que hizo el Banco Mundial. Y este tema no es casual, lo que si aún me sorprendió en forma más positiva, fue cuando analizando los datos de las cuentas nacionales, el principal componente de ahorro voluntario de Chile personal y familiar es para la vivienda.

Hay 780.000 libretas de ahorro para la vivienda abiertas, actualmente en el sistema financiero. Con un total que indica que en esas 780.000 libretas, hay gente que tiene un dólar ahorrado o dos dólares, con un total de 480 millones de dólares en sistema financiero ahorrados para la vivienda voluntariamente; que para un país como el nuestro, no Argentina, son cifras muy importantes. Hay que pensar que nuestro país, es un país de 13 millones de habitantes, con apenas 3.000 dólares per capita de ingreso, con un producto interno bruto del orden de los 45.000 millones de dólares, con una tasa de inversión con respecto al producto del orden del 23%, con reservas internacionales del orden de los 12.000 millones de dólares, con una balanza comercial entre exportaciones e importaciones bastante equilibrada (estamos exportando 12.000 millones de dólares e importando 12.500 millones de dólares).

Ese es el tamaño del país. Con una tasa de desempleo menor del 3%, 3,1%, y con una inflación anual del orden del 12%. En ese país que hayan 480 millones de dólares ahorrados para la vivienda, es una cifra muy espectacular. Y esto se debe fundamentalmente, a que explícitamente, cualquier ayuda del Estado para la vivienda pasa por la identificación de las familias de que han hecho su ahorro. Si no hay ahorro, no hay ayuda, aún al más bajo costo; el más pobre de los pobres pone medio dólar, pone diez centavos de dólar, pone un centavo de dólar, no importa, pero tiene que poner. Aquí no hay ayudas en las cuales no haya una explicitación de la familia para hacerlo, y todas las familias pueden hacerlo. Hay una falacia en decir que hay gente que no puede poner nada, eso es regresivo desde el punto de vista de la dignidad de las personas, se les hace un daño.

Tema Uno: El Ahorro; y podemos hablar dos horas del tema del ahorro; lo dejo así.

o Tema Segundo: Otra palabra que no le gusta a las personas, pero se llama Subsidio, le puedo poner cualquier otro nombre, yo particularmente, me gusta mucho más usar la solidaridad del país expresada a través de los impuestos que se recaudan de todas las personas que habitan en ese país y que explícitamente el Estado, que es el resguardador del bien común, pone al servicio de las familias que por sí solas no pueden llegar a tener una vivienda.

Esto en Chile se llama subsidio, y es ampliamente conocido, valorizado, y nadie lo considera algo vejatorio para la persona que lo recibe, y nadie del sector privado considera que en esto el Estado esta derrochando recursos, muy por el contrario este es un subsidio fijo, único, se entrega por una sola vez a las personas que no son propietarios, perdón, a las familias que no son propietarias de vivienda, es focalizado, es muy alto para los que no tienen nada y va disminuyendo de acuerdo a los que tienen algo mas, y representa una ayuda concreta para mas o menos el 85% de la población chilena, que si no lo tuviera, no puede obtener vivienda.

Para graficarlo, el segmento más modesto de la población puede llegar a tener subsidios de hasta el 90% del valor de la vivienda que esta adquiriendo. Después voy a explicar un poco el tema de la adquisición. Y esto es descendente hasta llegar a los sectores medios, que hasta donde llega el subsidio, que puede ser hasta el 5% del valor de la vivienda que esta adquiriendo. Y que solamente la señal que necesita esa familia para poder entender que hay un pequeño apoyo del Estado para que se decida a la compra de esta vivienda. Por qué es importante el tema del subsidio?. Porque es un subsidio a la demanda, no se esta subsidiando a la oferta, no se está subsidiando al aparato estatal para aumentar el numero de funcionarios ni las acciones que un Estado puede hacer en materia de vivienda. Este es un subsidio que se entrega en forma objetiva porque hay todo un sistema de precalificación en el cual, les digo muy simplemente, son cuatro los elementos que confluyen:

1) La antigüedad; es decir, la familia que se inscribió en el año '86 tiene más puntos que aquella que se inscribió en el año '87, y así sucesivamente, se valoriza el hecho que hay gente que está esperando más años. Aquí no hay institutos políticos, no hay amigos, porque un asunto fundamental de este sistema es la transparencia. Todo esto es por computación y toda la gente sabe y hay plena información, Ud. que está inscripto en el año '86, tiene 10 puntos; el año '87, 9; el año '88, 8; va bajando el puntaje y la gente lo conoce, no es una cosa mágica y misteriosa, la gente sabe cuantos puntos tiene y por lo tanto cuanto debe esperar.

2) El segundo elemento: cuantos puntos tiene por su ahorro. Un peso más puesto en el banco significa tanto más en puntaje. Clarísimo.

3) Tercero: el grupo familiar. En nuestro país, es importante, lo hemos así identificado, aunque en otros países no sea un elemento, familias con más hijos tienen mas derecho o tienen más puntaje que los que tienen menos hijos; esto ha sido muy cuestionado, pero bueno, es un elemento.

4) Y el cuarto, para equilibrar el tema del ahorro, porque veo algunas caras preocupadas en la sala, la ficha socioeconómica; porque no se trata aquí que la gente deje de comer para ir colocando más ahorro, pero entonces al final se transforma en el neoliberalismo más absoluto. Aquí esta también presente una ficha social, que es hecha por el Municipio, y que en esa ficha social queda identificada, no es cierto, su condición de allegamiento, de hacinamiento; nosotros en Chile tenemos una situación muy diferente a la

de Uds. Nosotros tenemos a veces, hasta siete u ocho familias viviendo en un mismo sitio, ocupando un mismo baño.

Yo me he llevado una sorpresas porque también cuando he conversado con el Secretario de Estado argentino dice: eso para nosotros no era así hace 10 años, pero si en los años recientes, y esto me lo ha dicho personalmente el Presidente Menem (hablé en dos oportunidades), pareciera que Uds. también están teniendo alguno de esos problemas. Si de hecho apareció el cólera en el Norte de Argentina, en el país más rico del continente, alguna señal de alarma significa eso, significa que hay gente que está viviendo en forma más hacinada de la que se quisiera.

Pero mantengo las diferencias en el sentido que sentimos que Argentina es un país con la situación económica muy superior a la chilena, pero sin embargo en Chile es importante esta ficha socioeconómica porque no nos es lo mismo una persona que esta viviendo en un conjunto con su padre, cinco hijos o cinco familias de hijos, cuatro familias de hijos, que aquellos que están una sola. O sea, el índice de allegamiento, hacinamiento, y de pobreza, complementa el cuarto elemento para el puntaje.

o Tercer elemento: Los créditos hipotecarios de largo plazo.

Todo esto esta fundado también en un sistema de financiamiento de largo plazo. Un sistema de financiamiento mediante letras hipotecarias que son elegidas por los bancos de plaza, contra las hipotecas de las propiedades que se están adquiriendo, que son adquiridas por los inversionistas de largo plazo.

Yo decía que ésto en Chile no es casualidad, porque se ha dado un hecho que en un esquema macroeconómico de una gran estabilidad y en un mercado de capitales muy diversificado, con inversionistas institucionales que en la Argentina empezaran a operar a partir del 2 de Julio, y entre los inversionistas vinculados a las Administradoras de Fondos de Pensión de los trabajadores, las compañías de seguro, y otros también privados particulares que adquieren estas letras hipotecarias a 15, 20 anos de plazo con tasa de interés de mercado, están los que permiten que los bancos puedan emitir estos vínculos adquiridos en un estado normal de hipoteca. Esa es la estructura básica del sistema financiero habitacional chileno. Y ésto es lo que se me ha pedido esta tarde exponer.

El tema de la vivienda, y el tema chileno de la vivienda, es mucho más complejo que esto, muchísimo más. Como se los he expresado, con algunas personas que hemos conversado en los pasillos, la experiencia en estos cuatro anos tiene que ver fundamentalmente en primer lugar, con una gran revelación del tema. El país que antes construía un promedio de 40, 45.000 viviendas, en los últimos 20 años, subió a más de 100.000 viviendas que se están construyendo en el país actualmente. Es reflejo de una serie de factores. El primero el que antes mencionaba, y que tiene que ver con políticas muy claras desde el punto de vista del sector público; yo creo que todos somos responsables, no?; pero aquí se los digo a personas del sector público, el primero es el Estado.

El Estado debe entregar reglas muy claras frente a una política habitacional de largo plazo. Si el Estado no tiene claridad sobre el tipo de política de vivienda que quiere implementar, no le puede pedir al sector privado que este a la altura de la respuesta que debe operar. Y eso requiere, si va a ser política de subsidio, explicitarla, aclararla y mantenerla durante un tiempo, quiero decir que en Chile cuando se instauró la política de subsidio, que

fue en el año '81, hace apenas 13 años atrás, el primer año se adjudicaron 78 subsidios, porque nadie confiaba en eso, ni los que querían ahorrar para eso, ni las empresas que tenían que construir las casas que iban a ser adquiridas con esos subsidios.

Hoy en día en Chile hay más de 100.000 subsidios que se cobran. En un sistema muy fluido de operaciones en que todo el mundo está involucrado, pero porque las señales que les da estabilidad se mantuvieron; yo me acuerdo, cuando me nombraron Ministro de Vivienda y Urbanismo, la gente decía: y Ud., va a mantener una política de subsidio?, porque indudablemente fue un cambio tan importante, como el que se había producido de un modelo autoritario a un Gobierno democrático, especialmente un Gobierno democrático de Centro Izquierda, esto era fundamental; y creo que es importante el hecho de que, se dé esta situación.

Sin embargo, una política estatal que tiene que ver con el Estado Nacional, Provincial y Comunal, porque debe involucrarse a todos los sectores, y de gran consenso político, debe también conseguir una adhesión del sector privado, adhesión que signifique, primero: que el Estado va a representar una parte muy importante dentro del total de la inversión habitacional que tiene el país. Para que Uds. tengan una idea, en Chile, el presupuesto estatal para estos subsidios que son los que provocan las respuestas del sector privado, que construye las viviendas que se adquieren con él, representa más o menos entre un 25 y un 30% de la inversión total del país en vivienda. 25 al 30%. El resto es el riesgo que corre el sector privado invirtiendo en vivienda, sabiendo que el Estado va a adjudicar los otros subsidios en el año, que van a ser adquiridos por estas personas que tienen sus ahorros, y que tienen los bancos, que les dan, o mutuales, que les van a hacer los préstamos correspondientes.

Este sector privado tiene que tener una buena capacidad financiera, no financiera en sentido de tener muchos recursos, sino en que opere con el sistema financiero bancario que le facilite sus operaciones mientras opera todo este sistema.

Argentina tiene un costo por m² de edificación (según lo que hemos estado conversando), el doble que Chile. Algunas razones allí hay, evidentes, que tienen que ver con costo de mano de obra, seguramente, costo de materiales, pero hay que hacer una pequeña revisión, primero de las exigencias estatales, lo que está contribuyendo a que aumente ese costo de producción y la capacidad de la calidad de la competitividad que esto tenga, en que forma hay que localizar la demanda, (aquí hay cooperativistas presentes en esta sala. También se puede buscar una fórmula de poder mejorar el costo del m² de construcción, porque esto ayuda enormemente).

Y en tercer lugar, requiere también que los usuarios confíen en el sistema. Es necesario, de alguna manera, disciplinar a las personas de que las cosas no son gratuitas, que todo tiene un costo, y que el Estado, en términos del Estado benefactor, tiene un límite, pero que puede entregar y que se requiere un gran esfuerzo nacional para que esto pueda resolverse.

En Chile el tema de las sociedades de inversión es importante, y me gustaría destacarlo como un aspecto especial. En primer lugar no son solamente las letras hipotecarias y los bancos sino que también las mutuales. Y las mutuales como emisoras de un bono que en los cuales, por supuesto, el riesgo lo están corriendo las mutuales que emiten el bono correspondiente. Pero que han tenido un excelente resultado porque sus costos de

operación histórico financiero han sido muy menores.

Eso nos ha llevado, como se dijo antes, a explorar la posibilidad de dos sistemas nuevos, el primero el leasing habitacional. Creo que en un país como este, donde los arriendos muchas veces tienen costos altos, especialmente en las regiones, explorar la posibilidad de que la gente adquiera su vivienda mediante un sistema de arrendamiento con promesa de compra-venta, e incluso con subsidio estatal diferido a pagar, no es menor; hay personas que han ido a Chile, que han estado en algunos seminarios, y que han visto este tema que es un tema nuevo en nuestro país, pero que yo creo que para Argentina sería muy interesante de explorar, porque hay ahí una capacidad y una posibilidad especiales; no se si esta presente el sindicalista que hablo antes, pero si hay alguno de sus asesores, especialmente para la parte sindical organizada en términos de empresa o de sindicatos es importante negociar con las empresas, calidad y tipología y precio de vivienda, cancelados en el largo plazo sin el problema de obtener un crédito hipotecario que muchas veces es complicado.

En segundo lugar en este país como en otros de América Latina, está tomando creciente importancia el trabajo informal, o sea, aquellos que no tienen un pago mensual claro mediante una liquidación de sueldos, y esas personas tienen una alta limitación para poder acceder a un crédito hipotecario. Los bancos no les van a prestar plata a aquellos que no tienen una liquidación cotidiana, y ese es un tema para elegir, para poder trabajar con la gente informal que necesita vivienda, y el sistema de arrendamiento le permite solventar.

En tercer lugar, aquí también esta la posibilidad de las personas que tienen una alta dificultad para ahorrar, hay gente que por sus condiciones socioeconómicas, especialmente profesionales jóvenes, maestros y gente de la salud, etc., les cuesta tener el ahorro previo; con el sistema de arrendamiento obvian el problema de crédito hipotecario.

Segundo: el tema de la Securitización. Por qué es importante la securitización? Porque el sector vivienda, tiene que ser agresivo desde el punto de vista de la competitividad, para captar los nuevos instrumentos financieros que se generan. El tema de la securitización es un tema nuevo dentro de ingeniería financiera. Y yo, como he postulado, de que es posible compatibilizar la utopía con la eficiencia, también postulo que es posible compatibilizar buenos negocios para los inversionistas con soluciones sociales para aquellos que necesitan viviendas. No son incompatibles.

Además, podemos lograr tener documentos e instrumentos mutuos, en este caso el leasing que es tan sofisticado que yo mismo me abismo, porque se securitiza el contrato, se securitiza el mismo vínculo, lo cual es un bocado de cardenal para los inversionistas que se encuentran con papeles que pasan de una mano a otra y van sacando todas sus rentabilidades, y lo que a nosotros nos interesa si, es que tengamos gente que se interese en invertir en esos papeles, que en definitiva se están transformando en una vivienda digna para las personas que están ocupándolas.

Yo hice un compromiso de no ser largo, porque me parece interesante poder dialogar si hay una consulta después.

PUBLICO: "Hasta ahora es muy corto".

ING. ETCHEGARAY: "Bueno, sin embargo, no puedo dejar de mencionar

dos temas:

1) El tema de la dignidad. Yo creo que hay que sacarse la careta, frente al tema de los m² construidos y el standard de vivienda. Tenemos que reconocer que somos países en vías de desarrollo, y que no podemos exigirles a nuestras viviendas, los standards que tienen los países a los cuales postulamos llegar. Porque entonces estamos faltando a la ética que yo planteé inicialmente. Lo principal, perdón que en esto puede que no haya acuerdo en la Asamblea, pero yo tengo que ser honesto, lo principal es construir en diferentes tipos, soluciones equivalentes al número de matrimonios que nuestros países forman. No puede seguirse aumentando el déficit.

Eso no es ético. Ahí hay un punto muy serio que va en contra de la dignidad de la familia, que va en contra, que proyecto de familia, que proyecto de dignidad estamos ofreciendo, a un matrimonio joven que se casa, que tiene que condenarse a vivir durante 10 años una situación en la cual no tiene vivienda propia y no tiene la necesaria privacidad, o posibilidad de crear su propio espacio familiar. Entonces cuando hablemos de dignidad hay que ir a preguntarle a esa persona, que es lo que considera digno; voy a dar mi ejemplo: en Chile construimos algo muy modesto, que en la Argentina también se hace, que son los lotes con servicio, baño y cocina.

Baño y cocina, un sitio urbanizado con baños y cocinas; cuando se alcance un poco más de recursos porque es más alto el sueldo, una sala, que se puede usar de dormitorio o de estar-comedor; estamos hablando de los pobres, yo he llegado a muchos lugares o localidades donde me dicen: Ministro, eso es indigno, eso no se puede hacer, porque como Ud. le va a entregar esto a una familia.

Yo en muchas partes he dicho conforme, pero aquí eso lo vamos a suspender, no se hace más, pero acompáñenme al menos a un lugar donde se este entregando este tipo de soluciones para que escuchemos a la gente. En un lugar en el Norte de Santiago de Chile, que se llama La Serena, que esta a 400 Km de Santiago, quienes han estado en La Serena es un lugar muy bonito, tiene una parte colonial muy hermosa, pero al otro lado del río viven los pobres, y en el sector de los pobres viven 30.000 familias.

Cuando yo lo visité, en el año '90, había gente que vivía con cartones y con plásticos. Y se me pidió un programa de lotes con servicios. O sea que se urbanizaran otros terrenos cercanos donde hubiera alcantarillado de potable, una vivienda de pocos m² que incluyera servicios a esta entrega. Y la Senora que habló, porque en esto, perdonenme, el tema de la vivienda es un tema de la mujer, fundamentalmente, o sea en todas las inauguraciones las que hablan son las mujeres, y cuando cuentan del ahorro, especialmente las más jóvenes, cuentan como ellas escondían debajo del colchón el dinero para que el hombre no se lo bebiera, no se lo tomara o no lo gastara en otras cosas.

O sea, la historia de la vivienda es una historia de la mujer, por lo tanto ellas son siempre las que dan el testimonio. Y la mujer, dijo: yo agradezco a este Gobierno el que nos hay regalado, que nos haya entregado esta solución sus aportes; y dijo: si Ministro yo le voy a decir a Ud. que es una cosa en la cual yo, que tengo 65 años de edad, recupero mi dignidad. Y miraba a todos los dirigentes políticos atrás que habían hablado antes de indigna. Por qué recupero mi dignidad?. Porque tengo 65 años de edad y nunca tuve mi propio excusado.

En Santiago de Chile, hay 3.000 tapas de alcantarillado destruidas, de la gente que levanta las tapas de alcantarillado a la noche, que son allegados a Santiago de Chile, quienes han estado allá han oído hablar de este término, de la gente que vive alrededor de un núcleo familiar central y que en la noche esa casa se cierra la puerta, entonces no pueden ocupar el baño, por lo tanto hacen sus necesidades, levantan la tapa de alcantarillado, la bolsita plástica y las bocas están destruidas por eso.

Esa mujer me enseñó a mi mucho, porque cuando hablamos de dignidad tenemos también diferentes parámetros; para algunas personas ser dueños de su terreno, su propio excusado, su propia cocina, su propio dormitorio; y hubieran visto Uds. esa es una población con 400 lotes con servicios, pero todo lo que la gente tenía que era de madera, que se yo, lo habían agregado, todo lo pintaron igual, lo igualaron, y sentían muy orgullosos de eso. Y yo he seguido visitando toda esta zona, se ha generado toda una capacidad auto-constructiva de terminación, después ya con materiales más nobles, con ladrillos, con madera, que han ido haciendo de a poco, eso es todo lo que se genera. Ese es el primer aspecto.

2) Y el segundo, Señores este es un tema que no es romántico, el tema de la vivienda.

Yo necesito decir que este es un tema de la más, si hay aquí economistas en esta sala, de la más gran importancia para los temas económicos del país, porque hemos hablado solamente del tema político y social; yo no soy político, soy el único Ministro del Presidente Aldwyn que no milito en ningún partido político, soy empresario, soy ingeniero civil, y fue para mí un rato muy honroso, muy grato estar cuatro años en el Gobierno; pero volví a lo mío. Yo ahora sigo construyendo, que la considero una de las tareas más nobles que uno puede hacer, una de las tareas más nobles en el mundo que invierta en erigir la arquitectura, la ingeniería, la construcción de los servicios, porque construir es mucho más noble que destruir, hay mucha gente que se dedica a destruir todos los días, y es importante construir.

Pero considero que el tema este desde el punto de vista económico, los países, y especialmente, muchas veces los responsables económicos (si hay alguno aquí presente, lo lamento) no toman realmente conciencia real de lo que significa. No sólo construir viviendas entregar más empleo, que el que realmente produce por la relación con todos los bienes y servicios que se generan a través de la cuestión, sino que cuando el sector construcción está pujante, gran parte de lo que el país puede vender hacia el exterior se debe a él mismo, ejemplo Chile, Chile el año pasado creció un 6%, como país, y todos los que salieron fuera del país (incluyendo el Ministro de Hacienda, el Presidente) ponían, no es cierto, al frente de todos los inversionistas para dar la confiabilidad del país; Chile creció el año pasado un 6%, llevo crecimiento ininterrumpido durante 11 años a una tasa de 7,3% promedio.

Conforme. Que porcentaje de ese crecimiento se debe a la inversión habitacional, nadie lo pregunta, y lo contesta este Ministro; el 66%.

El 66%, porque nosotros tenemos estancada la pesca, negativa la minería, estancado el sector forestal (crecimiento cero, el año pasado), entonces para poder salir a vender el país afuera, con el 6% de crecimiento, le ayudó enormemente el 14,7% que había crecido el sector construcción, y de ese 14,7% de crecimiento de la construcción el 80% era para inversión habitacional.

Pienso que hay aquí una reflexión que es necesario hacerse, porque como me recordaba bien el ingeniero que preside esta Fundación, en mi exposición que hice en Punta

del Este el año pasado, yo dije que el tema de la productividad urbana, el tema de lo que se esta jugando en términos de lo que en la ciudad está sucediendo, por la creciente importancia de los servicios, por lo que hoy día representan las ciudades y su inversión supera con creces lo que cualquier país esta haciendo afuera. Hagan Uds. una tasación de lo que vale Buenos Aires, y llegaran a la conclusión de que vale más que todo el resto de la Argentina.

No tengo el dato pero se los puedo decir de Santiago. Santiago de Chile con su inversión inmobiliaria vale más que todo el resto del país. Y creo que aquí debe ser más aún. La importancia relativa que tiene la ciudad y la inversión, no esta acorde con el interés desde el punto de vista político que se le entrega, desde el punto de vista económico-social que se le otorga, y del oficio del número de personas dedicadas a este tema, del esfuerzo que se hace por buscar cosas innovativas y creativas y por la atención de participación que se le otorga. Era la cuarta cosa.

"RESEÑA DE LAS EXPOSICIONES"

RESEÑA DE LAS EXPOSICIONES

En este apartado se reseñan algunas de las expresiones destacadas por los expositores. Las presentaciones de William Yaeger III y del Ing. Camarassa se reproducen íntegramente porque ofrecen, respectivamente, la visión regional y nacional sobre la problemática.

Lic. Isidoro Felcman: Nuevo paradigma de Estado

El Lic. Isidoro Felcman se refirió a los roles que el Estado debe cumplir en el nuevo paradigma de Estado descentralizado, que impulsa y articula las acciones, asociado con el capital privado (de fronteras abiertas) que está reemplazando al viejo paradigma de Estado intervencionista, centralista y autoritario.

Señaló que la responsabilidad del gobierno ya no es más "hacer" sino "hacer hacer". Ya no existe distinción entre lo público y lo privado, o entre Estado y Sociedad ya que los roles están definidos en base a la eficiencia y la participación. Destaca que la descentralización pone en juego la fuerza social latente disponible, íntimamente relacionado con el tema de la participación social. Antes el Estado se encargaba de todas las áreas de actividad y de todas las competencias y concentraba todos los recursos. Hoy puede verse que el Estado está más recostado en el planificar y el Municipio más en el hacer, y que los recursos comienzan a trasladarse a las instancias locales. Destacó que lo que hay que lograr es la transformación de los ciudadanos de usuarios y contribuyentes a clientes y socios.

Dr. Jorge Argüello: Reforma institucional de la Ciudad de Buenos Aires

El Dr. Jorge Argüello se refirió a la experiencia de reforma institucional y descentralización administrativa que se pretende llevar a cabo en la Ciudad de Buenos Aires.

Señaló la necesidad de reformular la institucionalidad de la Ciudad de Buenos Aires para que ésta pueda equipararse a las provincias. Como uno de los autores del proyecto de reforma institucional de la Ciudad, Argüello destaca que todo lo que puede ser decidido a un nivel inferior, **no debe** ser decidido a nivel superior. Actualmente, el intendente de la ciudad concentra todas las decisiones, desde las más trascendentes a las más triviales, y a pesar de no conocer los problemas y necesidades puntuales de cada barrio, debe tomar decisiones que los afectan. Por eso es que las alcaldías propuestas en el proyecto servirían como cauces de expresión concreta desde el gobierno descentralizado. A estas alcaldías se les transferirán los servicios, comenzando con la sucursalización de la Municipalidad. Pero para que esta transferencia sea efectiva, debe ir acompañada de los recursos adecuados, porque la decisión no está en manos de quien formula la decisión sino en manos de quien decide el gasto.

Dr. Juan Gauna: La descentralización y la participación ciudadana

El Dr. Gauna resaltó el nuevo rol de la sociedad civil y la importancia superlativa de la descentralización, ya que permite la participación y, a partir de este proceso, profundiza el sentimiento de "ser ciudadanos".

Señaló que con la descentralización va a haber más responsables, favoreciendo de esta manera el control y el reclamo. Destaca también el importante rol que cumplirán las organizaciones no gubernamentales en el ejercicio de este control, así como en la generación de iniciativas propias o junto con los gobiernos locales para la realización de acciones concretas que consoliden su razón de ser. Califica a la descentralización como inexorable y considera que un importante instrumento para lograrla es el fomento de la iniciativa popular y la democracia participativa. ¿Puede en este nuevo esquema, la participación de los ciudadanos restringirse sólo al derecho de petición?

Concluye expresando que el camino hacia la descentralización irá lográndose paulatinamente, combinado con la democratización política.

Sr. Enrique García: El caso de la Municipalidad de Vicente López

El Sr. García, intendente de Vicente López, se refirió a la experiencia de su gestión en la Municipalidad, inserta en el marco descentralizador que impulsa la Provincia de Buenos Aires. A ese respecto indicó que el Municipio se ha hecho cargo de los servicios de educación y salud y ha instaurado una oficina de comercio exterior comunal. Con relación a la temática habitacional, destacó que la Dirección de Vivienda está impulsando planes de construcción de viviendas en los barrios más carenciados. Para el financiamiento de sus vecinos, el Municipio cuenta con los fondos provenientes de la descentralización de la recaudación impositiva que propició el gobierno provincial.

Lic. Osvaldo R. Schvartzer: El Estado y la problemática habitacional

El Lic. Schvartzer señaló que en la Argentina, de forma análoga a muchos otros países, el actual gobierno está tratando de transformar la concepción del Estado Benefactor en una concepción que permita al Estado asumir eficazmente los roles de promotor y facilitador de la iniciativa privada.

Es en los denominados "sectores sociales", y particularmente en el ámbito habitacional, donde se evidencian las mayores inercias y resistencias al cambio. Aunque la mayor parte de los actores involucrados en el sector habitacional coinciden en la necesidad de definir una política habitacional coherente, integral y consistente con la política global, no se dispone aún de elementos de juicio sistemáticos ni con suficiente consenso para la formulación de tales lineamientos. También destacó que hoy es evidente la necesidad de generar propuestas originales y realistas para estimular la participación integrada de las empresas privadas y de los sectores sociales afectados, para movilizar iniciativas y capitales, para racionalizar las modalidades de acción, para descentralizar y localizar las decisiones y los recursos en las instancias territoriales más próximas a las necesidades sociales, para aumentar sustancialmente el aprovechamiento de los recursos disponibles, reducir costos y acortar plazos, tratando asimismo de evitar los errores cometidos en el pasado. Indicó también que debido a diversos condicionamientos y presiones internas y externas, resulta perentorio disponer de elementos de juicio sistemáticos con relación a lineamientos y criterios para una política de vivienda y financiamiento habitacional que se adecúe a las políticas globales que orientan la transformación y la federalización del país. En el plano interno se manifiestan notables presiones para la generación de planes de vivienda que, resultando política, económica y socialmente viables, puedan responder a las distintas características y peculiares condiciones territoriales, así como a las diversas necesidades de los sectores sociales de menores recursos. En el plano externo, los países destinatarios de

financiamiento habitacional son sometidos a diversos condicionamientos para una racionalización de la gestión habitacional con base en un acercamiento de las competencias, atribuciones y recursos a las localizaciones en que en mayor medida se manifiestan las necesidades sociales.

Concluyó señalando que tales exigencias determinan la prioridad de una racionalización de los instrumentos y de una profunda transformación de las concepciones, criterios, estructuras y procedimientos vigentes.

Sr. Gerardo Martínez: El Estado y la planificación habitacional

El señor Gerardo Martínez, Secretario General de la Unión Obreros de la Construcción de la República Argentina, se refirió al déficit habitacional, remarcando que el gobierno nacional no es el único responsable del mismo. Destacó que la situación no se resuelve sólo con la construcción de viviendas. No tiene sentido construir por construir, sino que la construcción debe ir acompañada de una planificación urbana. El Estado debe cumplir con su rol indelegable de marcar las políticas que desarrollen los polos estratégicos, no reglamentando sino controlando. El sindicato no se opone a la descentralización ni a la desburocratización de la política de vivienda siempre que dichas acciones se inserten en un marco de política que las acompañe y les dé coherencia.

Es necesario desarrollar una sociedad más justa porque la vivienda parece ser un ordenador social, este es el motivo por el cual el Estado debe ser quien articule las políticas. El Estado es responsable de la planificación habitacional y de que la misma ocupe un lugar importante dentro de la organización. Lo que puede verse hasta el momento es que no se han desarrollado políticas integrales, que consideren y presten atención a la totalidad de los aspectos involucrados. en la cuestión habitacional.

Arq. Juan Manuel Valcarcel: Acciones a tomar para encontrar la solución a la problemática habitacional

El Arquitecto Valcarcel se refirió a la cuestión de la vivienda como una asignatura pendiente de los sucesivos gobiernos nacionales. Recalcó que el tema de la vivienda no es residual y que las soluciones no vienen más por la vía del Estado o del gobierno. Para poder llevar a cabo una política social se requiere una situación contextual estable. Hay que tener en cuenta cuál es la relación entre el crecimiento y la estabilidad económicas y el desarrollo social. La política de vivienda debe estar determinada por la posibilidad de los distintos sectores sociales para acceder a un hábitat digno. No existe un standard de "vivienda digna". Para hacer las viviendas que aseguren una estabilidad social a todos los argentinos, los fondos del Estado no alcanzan. Es necesario aunar esfuerzos, no parece lógico que las políticas de vivienda sean impulsadas por sectores. Mientras tanto, y hasta que se consiga la definición de una política de vivienda, puntualizó que deberían impulsarse algunas acciones, entre las que destacó: la modernización de los códigos de construcción, posibilitar la incorporación de nuevas tecnologías, la desregulación de los aranceles, el diseño de políticas de suelo urbano, incentivar el ahorro popular, brindar nuevos instrumentos de financiamiento habitacional y el fortalecimiento del control de calidad de los productos.

Ing. Alberto Etchegaray: La experiencia chilena

El Ing. Etchegaray se refirió a la experiencia chilena en el ámbito de la vivienda.

Comenzó destacando que la raíz del tema de la vivienda es eminentemente ética. No es posible que una sociedad responsable, pueda estar tranquila si las familias que año a año se forman en su seno no tienen un techo donde vivir. Ni los empresarios, ni los sindicalistas, ni los políticos tienen autoridad para plantearse frente al país si no se hace un esfuerzo gigantesco para que la cantidad de "soluciones habitacionales" que se ofrecen sea al menos igual a la cantidad de matrimonios que se conforman. Destaca que en Chile el sistema ha tenido tres componentes: la revalorización de la participación del propio usuario en la solución del problema; la utilización de subsidios para quienes no tengan vivienda; y los créditos hipotecarios a largo plazo. En Chile, el sector privado respondió favorablemente a las iniciativas gubernamentales que procuraban encontrar una solución al tema habitacional.

Señaló luego dos temas importantes según su criterio y que son: a) la dignidad referida a la cantidad de metros cuadrados construidos y los estándares de viviendas que se persiguen y b) el reconocimiento de la importancia social, económica e incluso política que tiene el tema de la vivienda para un país.

Dr. Luis Carolini: La gestión habitacional del Banco Hipotecario Nacional

Señaló que la persistencia del déficit habitacional se debe a un conjunto de restricciones emergentes de: 1) el desfase entre la liquidez de los recursos existentes y el necesario largo plazo de las colocaciones, 2) la limitada magnitud actual del mercado de capitales susceptibles de ser invertidos a largo plazo, 3) la reducida capacidad de pago de una parte significativa de la población sin vivienda adecuada, y 4) la magnitud de los costos "periféricos" al acceso y sustitución de vivienda. Expresó que la función del B.H.N. en el marco de la Ley 24.143 consiste en captar y movilizar fondos de todas las fuentes posibles, para dirigirlos a través de las entidades de crédito autorizadas a financiar soluciones habitacionales. Entre las principales operatorias de la institución se refirió especialmente a los Títulos de Ahorro para la Vivienda (TIAVI) y a los créditos inmediatos.