

Flacso

**Maestría de Diseño y Gestión de Políticas Sociales
Cohorte 2002-2003**

Política de vivienda en Argentina

**El micro-financiamiento dirigido al
mejoramiento habitacional**

Tesis

Florencia Almansi

Directora de tesis

Hilda Hertzner

noviembre 2005

INDICE

Introducción. Marco Teórico	2
Objetivo General	10
Metodología	15
Capítulo I. El micro-financiamiento habitacional	
I.1.Consideraciones generales	18
I.2.Experiencias internacionales de microfinanciamiento para el hábitat.....	29
Capítulo II. Déficit habitacional y demanda de microfinanciamiento	
II.1. La demanda habitacional. Recuperabilidad del déficit	38
II.2. La política de vivienda argentina.....	49
II.3.Ajuste entre demanda y oferta microfinanciera.....	66
Capítulo III. Fondos de Micro-crédito para el mejoramiento habitacional en Argentina durante la década del 90	
III.1. Fondo de micro-crédito ejecutados por Gobiernos locales	72
III.2. Fondos de Micro-crédito de IPV's	75
III.3. Fondos de Micro-crédito ejecutados por ONGs.....	95
III.4. Conjunto de Fondos de Microcrédito	119
Capítulo IV. Estudios de caso	
<i>IV.1. Líneas de Créditos para mejoramiento habitacional, Instituto Provincial de la Vivienda, provincia de Mendoza</i>	
IV.1.1. Caracterización de la localidad... ..	133
IV.1.2. Características institucionales	139
IV.1.3. Operatorias que contemplan el mejoramiento o ampliación del parque construido.	145

IV.1.4. Desarrollo y desempeño de las líneas de financiamiento	154
IV.1.5. Conclusiones.	158
<i>IV.2. Programa de Créditos en materiales de construcción de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón, Mar del Plata, prov.de Buenos Aires.</i>	
IV.2.1. Caracterización de la localidad	159
IV.2.2. Características institucionales	162
IV.2.3. Implementación y ejecución del Programa	166
IV.2.4. Conclusiones.....	170
<i>IV.3. Programa de Crédito para el mejoramiento habitacional en San Fernando, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IIED - América Latina.</i>	
IV.3.1. Caracterización de la localidad	172
IV.3.2. Características Institucionales	177
IV.3.3. Trayectoria del Programa de Créditos para el Mejoramiento Habitacional en San Fernando.	179
IV.3.4. Implementación y ejecución del programa.....	187
IV.3.5. Conclusiones.....	190
Reflexiones finales.....	194
Bibliografía.....	207

El presente estudio se organiza en un primer cuerpo metodológico y 5 capítulos. El cuerpo metodológico describe el marco teórico, los objetivos y supuestos que guiaron el estudio y la metodología seleccionada para su concreción.

El capítulo I revisa los antecedentes y aparición de la metodología del microfinanciamiento dirigido al mejoramiento habitacional en el escenario internacional. Prácticamente no existe literatura sobre el microfinanciamiento dirigido al mejoramiento habitacional, por lo general se trata la temática de manera marginal en el marco general de las microfinanzas o de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil. Es decir que el mejoramiento habitacional a través del microfinanciamiento en la literatura forma parte de un todo más amplio que lo incluye pero no siempre lo discrimina.

El capítulo II describe por un lado, las condiciones socio-habitacionales de la demanda en general y del mejoramiento habitacional a través de microfinanciamiento en particular y por el otro lado las características de la oferta de vivienda convencional para los sectores carenciados de la Argentina durante los 90.

En el capítulo III, se mapean las experiencias de mejoramiento habitacional desarrolladas a través del microfinanciamiento en Argentina durante los noventa, incluyendo tanto a las del sector público en sus distintos niveles como a las del sector de la sociedad civil.

En el capítulo IV, se analizan algunas de estas experiencias y por último en el capítulo V se presentan las reflexiones finales.

Marco teórico

En primer lugar, expondremos los conceptos claves para nuestra investigación. Comenzaremos definiendo a las “Políticas públicas” como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritarios. (Manuel Sáez Tamayo, 1997), a las “Políticas sociales” como las acciones u omisiones del Estado, que operan en el campo de la redistribución del ingreso y comparten con el resto de las políticas públicas, las funciones de acondicionar el contexto para el desarrollo de la sociedad capitalista, impedir el conflicto social y lograr consenso político. (Isuani, 1989). Toda política social es una política pública, pero sólo algunas políticas públicas son políticas sociales. Para Bustelo (2000), la política social desde su origen y su desarrollo histórico, está identificada con la idea de fortalecer la sociedad y en tratar de encontrar los equilibrios relativos y / o relaciones más simétricos entre los distintos sectores sociales que la componen.

La “Política de vivienda”, la definiremos como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas habitacionales de los ciudadanos, entendiendo por problemas habitacionales en sentido amplio, no solo los relacionados con el interior de la vivienda sino también el exterior y sus servicios de infraestructura y acceso. La política de vivienda, así como la social, supone un efecto redistributivo importante, con impacto además sobre el mercado laboral y en la salud de la población.

A lo largo del tiempo la política de vivienda ha atravesado diferentes redefiniciones ya sea en función de la posición que ha adoptado el Estado con respecto al sector, bien como productor o como facilitador/regulador; ó en función de las diferentes visiones que van desde las más integrales, teniendo en cuenta el contexto material y social de la vivienda, hasta las más particularizadas centradas únicamente en el producto material ó bien en función del rol que asumen los distintos actores presentes en el sector – además de los estatales, los privados y comunitarios - .

Transformación de los roles:

A lo largo de los '90, particularmente, la política de vivienda argentina se caracterizó por correr al Estado hacia un rol de facilitador y promover los partenariados entre el sector público, privado y de la sociedad civil (Cuenya, 2000). El Estado se asume así como estructurador del marco normativo (legislativo, institucional y financiero) necesario para desarrollar iniciativas privadas en el ámbito del mercado y genera nuevos escenarios de gestión a través de la creación de partenariados.

En este esquema de transformación convivieron dos tendencias, una hegemónica, sustentada por el sector privado que apuesta a que los mercados funcionen y otra marginal sustentada desde la sociedad civil y representada por el conjunto de “experiencias alternativas” como los programas de regularización de loteos, los de urbanización de asentamientos irregulares, los bancos de tierras y materiales y los microcréditos para mejoramiento de vivienda, entre otros. “Estos programas son marginales dentro de la agenda pública, son muy vulnerables

frente a los cambios políticos y administrativos y están limitados por la escasez de recursos públicos, la extrema pobreza de los grupos sociales a los que van dirigidos y la falta de participación de los sectores productivos privados” (Cuenya, 2000).

Sin embargo los cambios en la política de vivienda a partir de la reestructuración del Fonavi, instrumentada por la Ley 24.464, (del 8/3/95), creó un nuevo marco institucional y financiero para el sector de la vivienda. Por un lado se descentraliza la masa de recursos hacia las provincias y ciudad de Buenos Aires, asignándoles a dichos organismos facultades para, determinar la programación de sus obras e inversiones y para descentralizar a su vez la ejecución de las acciones a municipios, comunas y entidades sin fines de lucro. Por otro lado, se autoriza a que paulatinamente, se reorienten los recursos, de la producción de conjuntos masivos de viviendas al crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda. Con esto se abrió la posibilidad de un cambio sustancial en la política de vivienda, tradicionalmente productora de unidades nuevas, lo que afectaría los intereses de las empresas constructoras contratistas del estado beneficiados por el antiguo modelo productor (Cuenya, 2000).

Como consecuencia del mayor poder otorgado a las provincias, la profundidad y el alcance de los cambios impulsados por la nueva normativa pasó a depender, en buena medida, de la voluntad política de sus gobiernos, de la fuerza de sus alianzas y compromisos con las empresas constructoras y clientelas políticas y de la vocación de trabajo con ONGs y organizaciones de base.

Déficit habitacional:

Una de las formas en que se expresa de manera dramática la pobreza en la Argentina es en las malas condiciones de vida a que están sometidas grandes porciones de la población y, en particular, en las carencias de servicios básicos como la vivienda ¹ y la infraestructura que debe acompañarla.

Estas carencias se representan en las estimaciones del “déficit habitacional”, que definiremos como la cantidad de hogares con carencia absoluta de vivienda, más la cantidad de hogares que habitan viviendas de calidad muy deteriorada o que no ofrecen los servicios básicos².

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 2.640.871 hogares padecen condiciones habitacionales deficitarias. Estos hogares deficitarios representan el 26,2 % del total de hogares del país.

Las condiciones habitacionales deficitarias incluyen distintos tipos de situaciones con distintos niveles de gravedad y que, por su naturaleza, requieren también diversas líneas de acción. Están en primer lugar las “viviendas irrecuperables”³ entendidas como aquellos hogares que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. En esta categoría se consideran a las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales).³

¹ Se entiende “vivienda” en términos de “Servicios Habitacionales”, tal cual lo define Yujnovsky (1984), cuando dice que “ la vivienda es una configuración de servicios –los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras”, con lo cual, se entiende que una vivienda adecuada deberá satisfacer la totalidad de los servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984: Claves políticas del problema habitacional argentina: 1955-1981, GEL, Buenos Aires).

² CEPAL, 2000. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa.

³ Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001, Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Otra de las categorías son las “viviendas recuperables”⁴, es decir aquellos hogares que habitan viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento”. Por último están las “viviendas hacinadas”, o sea los hogares que habitan buenas viviendas pero, que por su tamaño, resultan inadecuadas para albergarlos produciéndose distintos niveles de hacinamiento.

Considerando la incidencia de los distintos tipos de situaciones deficitarias, para el 2001 se estimó que alrededor del 70% del déficit se concentra en deficiencias de orden cualitativo que afectan la vida de las familias que habitan en condiciones habitacionales precarias o con hacinamiento.

El “déficit cualitativo” expresa las precarias condiciones en que los pobladores pobres se van insertando en los asentamientos urbanos librados a su auto esfuerzo y a los precarios y marginales medios de subsistencia a los que se encuentran expuestos y también expresa la obsolescencia física y funcional y el deterioro del parque habitacional producido por ausencia de inversiones sistemáticas de mantenimiento y modernización.

Vivienda social:

Entendemos por “vivienda social”, aquella habitada por los sectores de menores recursos de la población, producto de un proceso de construcción social y progresivo del hábitat, donde son las familias mismas las que participan en su

⁴ Ibidem.

producción directa, muchas veces sin intermediarios formales del mercado o del estado. Aquí entran a conjugarse fuertemente otros aspectos como los sociales, económicos-financieros y temporales de su producción. Es decir que se da un proceso simultáneo, mientras se construye en función del monto de recursos disponibles paralelamente se vive en condiciones muy precarias y según normas de habitabilidad no aceptadas, pero sujetas más a lo posible que a lo técnicamente adecuado.

Según diversas y variadas fuentes, se estima que un tercio de las grandes ciudades argentinas se hicieron sin profesionales y por medio de procesos de construcción progresiva. La Cámara Argentina de la Construcción también confirma esta presunción al estimar que aproximadamente un 20 % de la producción registrada se destina a lo que ellos denominan la “demanda hormiga”, es decir a la vivienda progresiva.

Fondos de microcrédito:

Los fondos de créditos constituyen una herramienta financiera, a través de la cual se canalizan fondos públicos, privados o mixtos hacia la demanda, aplicados en forma descentralizada con participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

La demanda de los fondos de créditos es la población que los bancos formales y las operatorias públicas tradicionales excluyen, población de medios bajos y bajos ingresos, que trabajan generalmente en la economía informal y por lo tanto han sido excluidos del acceso al capital por la vía formal. Estos grupos generalmente

han construido sus propios recursos (capital) en base a la economía informal, desde créditos para el autoempleo o autoproducción y de la misma manera a través de diferentes niveles de organización han logrado el acceso a la tierra, la vivienda y al financiamiento al hábitat.

Las tecnologías de microcrédito aplicadas al mejoramiento habitacional están actualmente en análisis por haberse constituido en una nueva estrategia válida para el abordaje de la difícil situación habitacional existente.

Mucho se ha trabajado en la definición de los parámetros financieros de estas operatorias pero resta aún por conocer sobre las potencialidades de estas tecnologías en el campo habitacional.

Objeto de estudio:

El objeto de estudio del presente trabajo, son los programas de mejoramiento de las condiciones habitacionales de los hogares pobres, que a través de servicios microfinancieros y de metodologías de intermediación social, apoyaron las estrategias de construcción del hábitat popular.

Para la realización del estudio, se partió de los siguientes supuestos preliminares:

- en cuanto a la demanda habitacional, no existen dudas sobre la necesidad de atender al **mejoramiento del parque habitacional** existente, y en este sentido, **los servicios de microfinanciamiento ofrecen alternativas viables** para los sectores de menores recursos de la población, por su flexibilidad en la exigencia de garantías colaterales, por los pequeños montos de devolución de los préstamos y por la extensión de los plazos de amortización de los

mismos. Tampoco existen dudas acerca del impacto que estos pequeños montos de préstamo generan en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias que acceden a los mismos. Por mas pequeños que sean estos montos (no en todos los casos son pequeños) y por mas extendidos que sean los plazos de amortización de los mismos, estas inversiones producen un acortamiento en los plazos de terminación o completamiento de las viviendas ya iniciadas, que de otra manera no existiría.

- en cuanto a las instituciones administradoras, (en toda su diversidad – públicas, de la sociedad civil o mixtas) estas poseen una probada **capacidad para administrar fondos** de microfinanciamiento, apelando a diferentes estrategias de sostenibilidad financiera y de equilibrio entre los objetivos financieros y sociales. Quedó demostrado, durante el período de crisis económica atravesado por el país en los últimos años, que todos los fondos de microfinanciamiento que operan a través de diferentes metodologías de intermediación social, han logrado superar los riesgos de retracción de la demanda, aumento de la morosidad de la cartera y licuación de los fondos.
- en cuanto a las políticas publicas, hay algo nuevo en la producción de bienes públicos, que no por azar se fortalece en medio de la crisis del estado contemporáneo. Lo nuevo pertenece al círculo de los cambios institucionales que afecta las formas por las cuales el estado y la sociedad se organizan para intervenir en el campo de las políticas públicas sociales. Cada vez más instituciones que no son ni el estado ni del sector privado prestan **servicios sociales de carácter público**. En general son organizaciones sin fines de

lucro, que actúan en actividades relacionadas con los derechos sociales de los ciudadanos, que expresan **la vitalidad de la sociedad civil al ocupar los espacios vacíos dejados por el mercado y por el estado.**

Objetivo general:

El trabajo se propuso realizar una investigación exploratoria-descriptiva sobre las experiencias de microfinanciamiento del sector público y privado, con fines sociales, para el mejoramiento del hábitat urbano, dirigidas al 1º y 2º quintil de población, iniciados durante los noventa en el país. Se propuso identificar: a) el impacto de las tecnologías microcrediticias en la reducción del déficit, en lo que respecta al sector del parque habitacional recuperable, b) la viabilidad de las tecnologías microcrediticias como herramientas apropiada para la reducción del déficit habitacional y c) la detección de los principales aciertos de las distintas modalidades microcrediticias, que contribuyan a alimentar nuevos modelos de gestión en el tema habitacional.

El énfasis del análisis se concentró en los principales desafíos que enfrentan los fondos de microcredito para el mejoramiento habitacional para ser considerados herramientas válidas de política pública en materia habitacional.

Objetivos particulares:

- a) Realizar un relevamiento y rápido dimensionamiento de las experiencias de mejoramiento habitacional microfinanciadas con participación del sector público y/o privado, ejecutadas en los últimos años de la década del noventa en el país.
- b) Definir a partir de estudios de casos, las principales características de estas experiencias.
- c) Definir los principales aciertos y limitaciones de las tecnologías microcrediticias de mejoramiento habitacional.

Justificación

Existen diversas razones por las cuales un estudio de estas características es relevante:

- 1) La necesidad de **ampliar el panorama de las políticas de vivienda** frente a la obsolescencia de los instrumentos y mecanismos generados en el pasado por el estado social para proteger a los miembros de la sociedad en situaciones de riesgo e incertidumbre habitacional. Hoy estos instrumentos no son solo obsoletos sino también insuficientes a la luz de los resultados de estadísticas y encuestas que reflejan la precariedad habitacional de gran parte de la población. Las políticas habitacionales tradicionales, aún vigentes a pesar de largos procesos de adaptaciones sucesivas, han demostrado sus limitaciones a la hora de instalar modelos que eviten la exclusión del beneficio a vastos segmentos de la población.

- 2) La existencia de un **prolongado período de experiencias y fuerte expansión** del fenómeno del microfinanciamiento a partir de los 90 en Argentina, sobretudo como estrategia de supervivencia dirigida a la producción doméstica pero también, aunque en menor medida, la multiplicación de experiencias de microfinanciamiento dirigidas al mejoramiento habitacional. Algunas de estas experiencias fueron promovidas por el sector privado que encontró un nicho de oportunidad en los nuevos pobres, que eran excluidos del sistemas financiero convencional, otras fueron promovidas por ONGs técnicas con trayectoria en el tema habitacional, gobiernos locales y provinciales a través de los Institutos de Vivienda. Este surgimiento y consolidación de experiencias, en el sector habitacional, se dio en parte por el deterioro de los niveles de ingreso de las clase media, la explosión del fenómeno de la nueva pobreza, la ausencia de políticas de gobierno dirigidas a financiar la demanda y la influencia internacional en promover la aplicación de esta metodología, alentada tanto desde los organismos multilaterales como desde algunos bancos privados a través de fundaciones.
- 3) La **ausencia de estudios que analicen el alcance e impacto de las experiencias** microfinancieras en el campo habitacional, mas allá de la solución individual de la vivienda o la capacidad financiera de los fondos. De esta manera, frente a un campo de análisis tan restringido suele mantenerse aun hoy la incertidumbre acerca de la legitimidad del microfinanciamiento como herramienta de política. Si bien las

incertidumbres mayormente planteadas se refieren a la capacidad de sostenibilidad financiera y a la escala de cobertura de las experiencias implementadas, los interrogantes deberían ampliarse para abarcar también el análisis del impacto urbano de estas metodologías. No está aún estudiado, en función de ampliar las estrategias habitacionales para los sectores mas pobres, el impacto que los programas y experiencias tuvieron o tienen en las condiciones habitacionales a nivel local propiamente dicha.

- 4) El desconocimiento, a 10 años de implementación, del alcance del **equilibrio entre los objetivos financieros y los sociales en este tipo de intervenciones**. Si bien está claro que el microfinanciamiento no es para todos – es necesario que exista una mínima capacidad de ahorro – también esta claro que sí existe la posibilidad de incluir a muchos que durante los noventa estaban excluidos de los programas de vivienda oficiales y del financiamiento privado tradicional. En este sentido, y en el marco del diseño de políticas públicas que contemplen al microfinanciamiento como herramienta válida, el microcredito no debería ser entendido en sentido restringido, sino se debería considerar un amplio espectro de servicios microfinancieros que ofrezcan mas opciones (como su combinación con subsidios explícitos, o con microempendimientos productivos o con servicios de ahorro previo en horas de trabajo, etc.) que podrían ser viables para acercar el servicio de microfinanciamiento a las necesidades de los hogares permanentemente marginados de las políticas publicas.

- 5) La certeza acerca del **impacto económico que genera el microfinanciamiento habitacional en la población o comunidad** donde se inserta, no solo porque contribuye a reducir el déficit y a valorizar el patrimonio construido por lo hogares, sino también por la modalidad de producción de las viviendas que genera ocupación de la mano de obra local, capacitación de la población, incremento del consumo y brinda soluciones adecuadas a los modos de vida y sostenimiento de la población.
- 6) El **rescate de las metodologías de producción popular del hábitat** de un tercio del parque habitacional construido en las áreas urbanas. Alrededor de un tercio de las ciudades las construye la gente, mediante técnicas de autoconstrucción y autofinanciamiento. La metodología del microcredito acompaña esta forma de construcción incremental del hábitat característica de las poblaciones de menores recursos, ajustada a los recursos disponibles pero acelerando los tiempos de ejecución. Es decir que es una metodología ajustada a la demanda no solo financiera sino también tecnológica y social.
- 7) La dinamización de otras actividades, **acciones o resultados sociales como producto de la intervención en determinadas áreas urbanas**. Por lo general los fondos de microcredito implementados han sido o son palanqueadores de otras experiencias de carácter urbano, superando así los objetivos originarios de los fondos implementados de carácter individual para influir en estrategias urbanas de nivel local articuladas o no con los gobiernos locales.

Metodología:

Es necesario hacer algunas aclaraciones metodológicas previas, que delimitan el espectro de cuestiones a tratar. En primer lugar, el estudio se propuso originalmente como universo de análisis las experiencias de microcrédito dirigidas al mejoramiento habitacional, circunscriptas a los tres grandes aglomerados urbanos del país, Gran Buenos Aires, Córdoba y Rosario, por ser éstas las áreas de mayor concentración habitacional y también de mayor precariedad habitacional. A lo largo de los primeros meses de búsqueda y recopilación de experiencias, y tomando en consideración que el foco del estudio son las experiencias de mejoramiento habitacional a través del microfinanciamiento, se consideró la necesidad de refocalizar el estudio hacia aquellas experiencias existentes y que además estén en mayor o menor medida sistematizadas para posibilitar su análisis, más allá de su inserción territorial. Siendo el objetivo general del estudio “la identificación, descripción y análisis de las experiencias de microfinanciamiento del sector público y privado, con fines sociales, para el mejoramiento del hábitat urbano, dirigidas al 1º y 2º quintil de población durante los noventa”, la consecución del objetivo obliga a redireccionar el estudio, centrándolo en primer medida en la identificación de las experiencias y en segundo lugar en la inserción territorial de las mismas.

En segundo lugar, cabe agregar que se decidió incluir tres niveles de gestión de las experiencias, la provincial, la municipal y la de la sociedad civil. Este triple abordaje abre un campo de análisis más amplio habilitando a la identificación de

nuevas dimensiones, que entran en juego según el ejecutor de que se trate y a que escala éste opere.

En tercer lugar otra mención importante es, que los criterios de elegibilidad de las experiencias a analizar no se circunscribieron a las actualmente vigentes. Este criterio se sustenta en que, a lo largo de los ´90 se han desarrollado experiencias que han sido importantes desde diferentes aspectos, pero que hoy por distintos motivos (crisis económica, cambios políticos, etc.) ya no existen. La revisión de estas experiencias es importante para el análisis ya que podrían ser casos demostrativos de los ciclos que cumplen o pueden cumplir estas experiencias, las causas de su disolución y el impacto de las mismas.

Metodología utilizada:

Se trata de un estudio de carácter exploratorio descriptivo, por lo tanto no puede dar respuesta a hipótesis determinadas sino solo a supuestos que guiaron el trabajo.

El estudio se organizó a través de la observación documental a fin de poder rastrear información tanto nacional como internacional sobre la materia y a través del trabajo de campo, lo cual permitió descubrir otras alternativas que no pudieron detectarse desde la bibliografía y documentación relevada.

A partir del trabajo de campo, el objeto de estudio es descrito de manera diagnóstica aplicando la técnica del estudio de caso y las entrevistas en profundidad a quienes participan de algunas de las operatorias, programas o experiencias de microfinanciamiento dirigido al mejoramiento habitacional.

También se realizaron observaciones en cada uno de las localizaciones a partir de recorrer los barrios donde se localizan las mejoras.

Además, se organizó y participó en seminarios y encuentros en los que estuvieron presentes técnicos y funcionarios transmitiendo y analizando sus experiencias. En estos encuentros se discutieron y esquematizaron distintas modalidades de gestión para la implementación de políticas de mejoramiento habitacional.

Capítulo I

El micro-financiamiento habitacional

I.1. Consideraciones generales

El mercado habitacional esta compuesto por múltiples agentes que invierten, producen, financian y gestan individual o colectivamente la producción de viviendas¹, basados en el derecho individual a la adquisición de un patrimonio.

Las decisiones económicas en materia de vivienda dependen, por un lado de las disposiciones económicas, socialmente constituidas de los agentes - en particular de necesidades, gustos, oportunidades y medios económicos que pueden poner a su servicio - y por el otro del estado de la oferta de viviendas en si misma. Pero a su vez estos términos de la relación dependen de manera mas o menos directa, de todo un conjunto de condiciones económicas y sociales producidas por la política de vivienda como son la ayuda financiera destinada a los constructores, inversores o particulares en calidad de prestamos, exenciones, créditos subsidios, etc. Por lo tanto es el Estado (y quienes están en condiciones de imponer sus puntos de vista a través de el) quien contribuye a producir el mercado de la vivienda, en especial cuando orienta directa o indirectamente las inversiones

¹ Se entiende "vivienda" en términos de "Servicios Habitacionales", tal cual lo define Yujnovsky (1984), cuando dice que " la vivienda es una configuración de servicios –los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras", con lo cual, se entiende que una vivienda adecuada deberá satisfacer la totalidad de los servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984: Claves políticas del problema habitacional argentina: 1955-1981, GEL, Buenos Aires).

financieras de los diferentes estratos sociales en materia habitacional (Bourdieu, 2001).

Así el mercado de la vivienda es el producto de una doble construcción social, a la que el Estado hace una contribución decisiva tanto en la construcción de la demanda - a través de la construcción de las disposiciones individuales definidas por leyes y reglamentos y por medio de la asignación de recursos necesarios - como a la construcción de la oferta, a través de la política del estado o de los bancos en materia de crédito a los constructores que contribuye a definir las condiciones de acceso al mercado (Bourdieu, 2001).

Desde otro punto de vista la compra o construcción de una vivienda supone una inversión económica y social, en la medida que encierra una apuesta al porvenir y supone también una estrategia financiera en la mayoría de los casos. Esta estrategia financiera habitacional se construye a partir de la oferta disponible y estas pueden ser categorizadas, en principio según tres dimensiones:

- 1º: el financiamiento ofrecido por instituciones comerciales privadas, que proveen gran oferta de créditos para los grupos de medios-altos y altos ingresos. Con niveles de intereses de mercado y con la certificación formal de ingresos y garantías colaterales. Este sector evita poner a disposición de los pobres los servicios crediticios, por la ausencia de garantías colaterales formales y por los bajos ingresos, ya que prevén un alto índice de riesgo y un alto costo por transacción. Es comprensible esta lógica considerando que solo 3 de cada 10 integrantes de la población económicamente activa en el 2001 (previo devaluación), podían ser sujeto de crédito por el sistema bancario

privado en función de las características de registro de los empleos y de sus ingresos (Sabaté, 2002).

- 2º: el financiamiento ofrecido por instituciones del sector público – recursos públicos - que durante los noventa proveyó escasos fondos subsidiados para los grupos de ingresos medios y medios- bajos a través de intermediarios especializados o no. Estos programas en la mayoría de los países en desarrollo no llegan a los pobres, entre otras razones por la exigencia de garantías formales como por ejemplo las hipotecarias. Los beneficiarios de estos programas generalmente operan en la economía formal, poseen capacidades dominiales y tiene al menos algún acceso al capital, aunque sea en pequeños montos.
- 3º: el financiamiento ofrecido por la intermediación de organizaciones de la sociedad civil denominado por Bresser Pereira y Cunill Grau, como el sector productivo publico no estatal y algunos organismos públicos - con un incierto porcentaje de subsidio - dirigidos a la población de medios bajos y bajos ingresos, que trabajan generalmente en la economía informal y por lo tanto han sido excluidos del acceso al capital por la vía formal tanto privada como pública. Estos grupos generalmente han construido sus propios recursos (capital) en base a la economía informal, desde créditos para el autoempleo o autoproducción y de la misma manera a través de diferentes niveles de organización han logrado el acceso a la tierra, la vivienda y al financiamiento al hábitat. (Pereira y Grau, 1998).

La demanda de la tercera dimensión de financiamiento descrita, es la población objetivo de los microcréditos o microfinanzas, es decir la población que los bancos formales y las operatorias públicas tradicionales excluyen. Este sector constituye un importante porcentaje de la distribución del ingreso nacional – el trabajo precario representa al 60 % de la PEA - donde las familias gastan en la construcción y mantenimiento de su vivienda como simple refugio alrededor del 10 al 15 % de sus ingresos y si adquieren seguridad sobre la tenencia de la misma invierten alrededor de hasta el 20% o 30%, según estudios de casos realizados en el marco del trabajo “ Housing Microfinance Initiatives” del Center of Urban Development Studies de la Universidad de Harvard (CUDS, 2000).

Pero además en estos hogares la vivienda no es sólo un lugar de habitación, sino que también cumple la función de espacio de autoproducción para facilitar la subsistencia y en ese caso entre el 30% y 60% de la población de menores recursos usa su hogar como empresa familiar, por lo tanto podríamos decir que los préstamos además tienen impacto en la generación de recursos. Es por eso que el micro-financiamiento debe empezar a ser parte constitutiva de la política de vivienda y no solo ser vista como un paliativo a la pobreza (Mitlin, 1997).

Ahora bien esta demanda particular de servicios financieros no puede ser satisfecha por las tecnologías tradicionales de los bancos comerciales, basadas en los requerimientos de activos hipotecables como garantía, estados financieros auditados y otros documentos oficiales inadecuados para la realidad de este sector. Por el contrario las tecnologías microfinancieras son las que facilitan el acceso de los pobres hacia actividades productivas o servicios orientados al

mercado, mediante la concesión de créditos que deben ser honrados y que como resultado indirecto posibilitan el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Esta tercera dimensión de financiamiento habitacional, que es el foco del estudio, en los últimos tiempos ha emergido como objeto central de las operatorias implementadas por dos sectores o grupos de instituciones que intentan cubrir la brecha marginada del sistema convencional de financiamiento de la vivienda. Estos dos grupos presentan características institucionales diferentes, unos están especializados en la circulación monetaria y han redireccionado su intervención hacia el hábitat por encontrar en la población objeto del estudio un nicho de oportunidad que el mercado formal no atiende, otros están especializados en acciones de advocacy en el campo habitacional y toman la metodología del microfinanciamiento habitacional como un componente más de su acción. (Harvard GSD, 2000).

Las primeras, instituciones micro-financieras (IMF) surgieron a partir de las estrategias de financiación para las microempresas. Tanto las microfinanzas, como las microempresas y los microemprendimientos para autoconsumo, se constituyeron en la Argentina, al igual que en el resto de los países en desarrollo, en un fenómeno en ascenso, impulsado tanto por la crisis económica y social, como por la creciente adopción de políticas sociales no asistenciales por parte del estado y las ONGs.

Como dato descriptivo del fenómeno en el año 2002 el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) realizó encuestas en 37 países, entre ellos de Argentina. El 12 %

de los 2.400 millones de personas de entre 18 y 64 años que integraron el universo de la investigación estaba iniciando o administrando un negocio de menos de 42 meses de actividad. En Argentina el porcentaje era de 14,2 %, siendo una de los niveles más altos, similar a Brasil y Chile. Otro dato interesante es que Argentina mostraba un aumento sustancial respecto al 2001 (cuando la proporción de adultos emprendedores había sido de 10,5% y al 2000 7,8%) (GEM, 2003).

Este origen de las microempresas se expandió durante los 90, para incluir como servicio no solo a los emprendimientos productivos sino también productos habitacionales. Se utilizó la experiencia en el campo de las microempresas para implementar nuevos servicios financieros dirigidos a la vivienda. La decisión de incluir el financiamiento de viviendas es atribuido a la fuerte conexión entre el hogar y el empleo. Muchos clientes de microcrédito usan sus préstamos para mejorar sus hogares y con estos mejoramientos han logrado mejorar también sus emprendimientos porque un mejor hogar provee un mejor espacio para trabajar y mayor espacio para almacenamiento.

Box Nº 1: Crecimiento del mundo de microfinanzas. Comenzó con fondos subvencionados, luego el sistema se ha modernizado intentando ser sostenible. En 1990 nuevas metodologías de microcrédito se han hecho rentables, e incluso los bancos comerciales han comenzado a ofrecer créditos de microfinanzas. Estas metodologías siguen el mismo camino usando los patrones de las microempresas. Hay dos razones para expandir los programas actuales en el tema habitacional: 1.) el 20% de los préstamos de microempresas son empleados en el hogar. Debido a esto, FIE en Bolivia ha comenzado a dar préstamos para el hogar usando el mismo sistema que usan para las micro empresas, 2.) Existe una gran potencialidad en los lugares donde la microempresa existe para expandir el crédito al tema habitacional.

Ferguson, B.; Haider, Elinor. Mainstreaming microfinance of housing.2000. BID.

Sin embargo existen grandes diferencias entre los créditos para micro emprendimientos y los destinados al mejoramiento de viviendas, como se sintetiza en el cuadro siguiente. Varían en cuanto a los montos, a las exigencias de capacidad de repago, a los activos comprometidos, etc.

Cuadro N° 1: Diferencias entre el microfinanciamiento productivo y el de vivienda

Producción	Vivienda
El préstamo afecta el ingreso del tomador	El préstamo afecta la base de activos del tomador y puede afectar el ingreso (si se trata de un ingreso generado en el hogar-la vivienda como lugar de trabajo)
Los prestamos son de bajos a muy bajos montos	Los préstamos son de montos relativamente altos (para poder afrontar el mejoramiento de una vivienda)
Por lo general , no siempre se realiza un seguimiento de los prestamos para ver en que se usaron	La asistencia técnica es realizada para asegurar que el préstamo se utiliza para el mejoramiento pretendido
La metodología de préstamo puede ser grupal o individual	La metodología de préstamo es generalmente individual, aunque también puede ser grupal
La capacidad de repago se basa comúnmente en la generación de futuros ingresos	La capacidad de repago se basa en los ingresos corrientes del solicitante
El grupo objeto son los emprendedores pobres no empleados	El grupo objeto son los pobres empleados o con ingresos autogenerador

Fuente: Co-operative Housing Federation - CHF International, 2001. So, you want to do housing microfinance? a guide to incorporating a home improvement loan program into a microfinance institution. Housing finance as a new product line?. www.microfinancegateway.org

En el caso del segundo grupo de organizaciones especializadas en acciones de advdcacy, queda claro que el apoyo financiero no es suficiente por sí solo, sino que debe complementarse con otras acciones como capacitación, asesoría y

seguimiento y además supone la coordinación de acciones entre organismos nacionales, provinciales y municipales; universidades y otros entes del sistema científico-tecnológico; ONGs y asociaciones empresarias y microempresarias; bancos y mercados de capitales.

Este grupo de instituciones de advocacy en el campo habitacional (IAFH) surgieron de las organizaciones que luchan por los derechos de los pobres específicamente los derechos de tierra y vivienda. Además de organizar y acompañar grupos de presión, comenzaron luego a brindar préstamos a los pobres, influenciados también por las nuevas metodología microfinancieras. Las IAFH trabajan generalmente en pequeña escala - salvo en Asia y África que han llegado a conformar federaciones- con los más pobre de los pobres, en algunos casos junto con gobiernos locales, y el objetivo de estas instituciones es transferir capacidades y oportunidades para contribuir al empoderamiento de los beneficiarios de sus acciones.

En América Latina se han desarrollado en mayor medida las IAFH con largas trayectorias de acompañamiento a los movimientos populares generados en torno a las reivindicaciones de tierras en los grandes aglomerados. Por el contrario las IMF, son un fenómeno de la última década de los '90, que acompaña la transformación del retraimiento del estado y la reestructuración de los sistemas de producción para adaptarse a una economía orientada al mercado que ha modificado los patrones de inclusión y exclusión social, acrecentando notablemente la brecha en términos de acceso a derechos sociales, laborales y de distribución y acceso al hábitat.

Para que funcionen los servicios microfinancieros dirigidos al hábitat de los sectores de más bajos ingresos, es necesario que exista un mínimo nivel previo de actividad económica, de lo contrario los beneficiarios simplemente se endeudarían. Además deben existir entre otros factores: i. capital social, de manera de disminuir los riesgos de utilizar metodologías de crédito sin garantías reales; ii. concentraciones poblacionales, que aseguren por un lado ciertos volúmenes de las carteras crediticias y por el otro el contacto con los usuarios de los servicios de manera regular; iii. transacciones dinerarias y no trueque; iv. cierta estabilidad o previsibilidad económica y seguridad jurídica o un marco legal que cree oportunidades para la actividad microfinanciera.

En este sentido está claro que existen enormes dificultades para llegar a sectores de extrema pobreza y que el crédito, por mas micro que sea, no es una herramienta válida para el sector de la población que se encuentra en el margen de la supervivencia o que pertenece a la masa de excluidos que ni siquiera han tenido la posibilidad de autogenerarse un ingreso. El microcredito o las microfinanzas tienen limitaciones y por lo tanto no deben generarse expectativas extremas respecto a su alcance para solucionar la pobreza, porque no tiene capacidad por si mismo de resolver estos temas. Todavía faltan servicios y recursos significativos y mejores tecnologías para cerrar la brecha entre la oferta y la demanda de servicios en el sector de la pobreza (BID/ USAID/ CAF,2000).

También es importante aclarar que la pobreza es un fenómeno complejo que implica una serie de déficit y desigualdades de distinto orden que abarcan y condicionan al hombre y su medio, por lo cual hay que ser muy cuidadosos al

analizar la capacidad de las microfinanzas para aliviar la pobreza. El alcance a la pobreza de los programas de microfinanciamiento es limitado a aquellos que han logrado de alguna manera percibir ingresos relativamente estables y que pueden cumplir con la condición “especial” de repago de sus obligaciones.

Cada día se presentan mas evidencias sobre algunas instituciones que ofrecen servicios micro financieros a los pobres alcanzando a su vez sostenibilidad financiera e incluso rentabilidad. Sin embargo no hay consenso sobre si esto es una regla general o es el resultado de un contexto favorable donde se ha dado una situación excepcional y tampoco queda claro los criterios mediante los cuales se clasifica el sector de la pobreza. Por el momento el debate entre la sostenibilidad y el alcance a la pobreza no parece desaparecer y a medida que se avanza y se obtienen mayores conocimientos sobre la conexión que hay entre las microfinanzas y la pobreza, aumentan los interrogantes.

Otro aspecto interesante de remarcar es el tipo o características de las instituciones intermediarias entre los recursos y los usuarios de los mismos. Existe un consenso que estas instituciones deberían reunir condiciones tales como: permanencia, para prestar servicios financieros a largo plazo; escala, a fin de alcanzar a un número suficiente de usuarios; focalización, con el objeto de llegar a la población pobre; y sustentabilidad financiera. En este sentido el *Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre* del Banco Mundial (CGAP), tomando en consideración a las instituciones microfinancieras en general (productivas y de vivienda) evaluó que la gran mayoría de estas en la actualidad

son débiles y por lo tanto las entidades donantes acuden a organizaciones no microfinancieras para canalizar sus acciones.

El desafío de estas metodologías y de las instituciones intermediarias, en el marco de los nuevos patrones de exclusión y crisis económicas profundizadas a partir de los ´90, es la ampliación y ajuste de estrategias que sean más inclusivas que las ya probadas y que pongan de manifiesto las reales condiciones desde donde debe considerarse la sostenibilidad financiera de las acciones. Es decir que por sostenibilidad debería atenderse no solo la capacidad financiera sino también el equilibrio de la misma con los objetivos sociales de las intervenciones. Estas deben estar en franca relación con el contexto económico y social local y deben incorporar mecanismos flexibles que inclusive prevean inyección de capital subsidiado para enfrentar los efectos de las crisis económicas externas sobre los fondos.

Es decir que los servicios microfinancieros y las instituciones intermediarias deben buscar el equilibrio entre los objetivos financieros y los sociales, evitando mecanismos deliberados y no deliberados que excluyan a los mas pobres y poniendo el énfasis no tanto en el desempeño financiero e institucional, como ha sido el comportamiento hasta el momento, sino en la capacidad de maximizar el impacto social.

I. 2. Experiencias internacionales de microfinanciamiento para el hábitat

La experiencia internacional en el microfinanciamiento es vasta, aunque no intensamente documentada. La reducida magnitud en términos de cantidad de programas en funcionamiento o del total de recursos prestados y el papel discreto que ocupa tanto en la agenda de los donantes como en la de investigación en la temática del desarrollo, resulta en un déficit de conocimiento sobre las múltiples oportunidades que brinda este tipo de servicios a nivel internacional. Srinivas del Global Development Research Center plantea que hay tres puntos importantes con respecto al análisis del microfinanciamiento a nivel internacional: primero que no es nuevo, segundo no es sólo dinero y tercero no es suficiente. Estas desmitificaciones planteadas no solo guardan relevancia con respecto al microfinanciamiento en general, sino también lo guardan con respecto al habitacional en particular (Srinivas, 2003).

Las principales o mas extendidas experiencias internacionales en el campo del microfinanciamiento han estado, en sus comienzos, en manos de las ONGs. Así lo evidencian los debates más recurrentes en la literatura internacional actual con respecto al microfinanciamiento, donde además las ONGs son consideradas un actor fundamental en el apoyo a la construcción incremental del hábitat de los sectores de bajos recursos.

1.2.1. El microfinanciamiento de vivienda “no es nuevo”

Con precedentes de larga data, el otorgamiento de apoyo financiero a las mejoras habitacionales individuales a nivel micro excede nuestra experiencia nacional y el momento presente. Se han identificado más de 40 programas de microfinanciamiento de vivienda en Asia, África, Medio Oriente, América Latina y el Caribe existentes desde la década de los 70 y muchos de estos programas son operados por las ONGs. Lo que sí resulta nuevo es el reconocimiento a las formas no convencionales de adquisición de financiamiento (Harvard y Ferguson, 2000).

El Centro de Estudios de Desarrollo Urbano de la Universidad de Harvard de EEUU ha elaborado un estudio de las prácticas de microfinanciamiento a nivel mundial. Un aspecto interesante de su análisis identifica dos orígenes distintos de los programas de microfinanciamiento de vivienda que han surgido en los últimos 30 años. El primero responde a la motivación de crear oportunidades de desarrollo económico para grupos marginalizados. Se trata de instituciones de microfinanciamiento productivo cuyo incentivo para iniciar líneas de crédito de vivienda se basó en el reconocimiento de que sus clientes muchas veces solicitaban créditos para fines productivos y los utilizaban para realizar mejoras en su vivienda. Esto se debía, según los autores, a la conexión frecuente entre el hogar y la generación de ingresos entre las mujeres (como se ejemplificara mas adelante). El segundo se basó en una defensa de derechos al acceso equitativo a recursos entre los cuales se incluye tierra, vivienda, infraestructura y servicios adecuados (Harvard, 2000).

Tanto en los programas con orientación productiva como los orientados a la defensa de derechos, existen dos razones que han motivado a las ONGs a darle prioridad al financiamiento de vivienda. En primer lugar ha habido un reconocimiento, por parte de estas organizaciones, de las ineficiencias de la construcción incremental del hábitat sin crédito. En otras palabras, los costos de la construcción son muchos más altos cuando no se cuenta con alguna vía de financiación. Por ejemplo en la larga experiencia de SPARC (ONG de la India) se ha estimado que en un plazo de 20 años los habitantes de una casilla urbana gastan la misma cantidad de dinero en reparar su casilla de lo que hubieran pagado para devolver un préstamo para un departamento de un ambiente en el centro de la ciudad. Es decir que con la misma inversión de recursos hubieran podido acceder a una vivienda legal y de valor agregado en la ciudad. Sin embargo sin crédito, el dinero se gasta en lugar de invertirse (Mitlin, 1997).

En segundo lugar la magnitud del desarrollo incremental del hábitat equivale aproximadamente a los 600 millones de habitantes urbanos que viven en vivienda inadecuada. No obstante su envergadura, los donantes y las agencias de cooperación internacional les han prestado relativamente poca atención y escasos fondos a las organizaciones que apoyan el desarrollo incremental del hábitat de los sectores de bajos recursos. Entre 1980 y 1993 menos del 3% de la asistencia internacional al desarrollo se destinó al financiamiento de viviendas u otros programas de vivienda (Satterthwaite, 1995).

Además, la escasez de investigación específica sobre el microfinanciamiento del hábitat también ha influido en el tipo de apoyo donante, que resulta menos

estándar en comparación en el correspondiente a la financiación del microemprendimiento o finanzas hipotecarias convencionales. El microfinanciamiento de vivienda ha recibido solo una pequeña fracción del modesto apoyo destinado a la vivienda en general. A pesar de ello, la demanda de microcrédito se mantiene fuerte y en crecimiento como lo demuestran los estudios de casos en la India, Filipinas y Tailandia, entre otros. (Ferguson, 2000).

1. 2.2. El microfinanciamiento de vivienda “ no es sólo dinero”²

A diferencia del microcrédito productivo, los préstamos destinados al hábitat o mejoramiento de la vivienda, suelen ser montos bastante más altos distribuidos a lo largo de un período más largo y entre varios tipos de productos. Entre ellos se encuentran la adquisición de la tierra, la regularización del dominio de la tierra, la habilitación de la tierra para la construcción, los materiales de construcción, los costos legales y administrativos de la aprobación de las construcciones, la infraestructura de la vivienda (agua, desagües, letrinas, electricidad) y la infraestructura barrial (redes). Debido a esta variedad de necesidades que acompañan el mejoramiento del hábitat, que por lo general no se resuelve solo con acceso a recursos monetarios, las ONGs han diversificado sus funciones para brindar los servicios mas ajustados a la demanda en cada caso (Mitlin, 1997).

Literatura relevante indica que las ONGs latinoamericanas hacen mucho más que prestar dinero. Sus roles responden directamente a las circunstancias en las que se encuentran los sectores demandantes en términos de la oferta gubernamental

² Las siglas que se mencionan a continuación pertenecen a denominaciones de diferentes ONGs.

que tienen o no a su alcance. De esa forma crean los puentes entre las condiciones impuestas por los programas gubernamentales disponibles y las limitaciones de los hogares que buscan fondos para la construcción o mejoramiento de sus hogares. De esta forma, muchas ONGs abarcan servicios diversos. Por ejemplo, en Perú DESCO fue pionero en su oferta de garantías crediticias y asistencia técnica a los propietarios de la Villa El Salvador. De esta manera redujo la brecha entre la demanda de los habitantes del asentamiento y las exigencias de las entidades financieras, cubriendo la garantía - equivalente al 25% del valor del préstamo - que las instituciones financieras formales estiman para cubrir su riesgo. Esta estrategia habilitó a familias, que de otra manera no hubieran podido acceder a préstamos formales (Harvard, 2000).

En El Alto Bolivia, PROA implementó un programa de regularización de tierra en 1993 que permitió que los hogares accedan a préstamos de vivienda. En El Salvador, FUSAI ofrece servicios de puente financiero para reunir las condiciones necesarias para acceder al subsidio nacional del fondo popular de vivienda FONAVIPO. FUSAI habilita a los hogares a adquirir los terrenos donde construirán sus viviendas con subsidios del FONAVIPO, el cual cubre sólo los costos de construcción. En Chile, Cobijo financia a hogares que no logran ahorrar los montos mínimos requeridos para acceder a subsidios estatales. Otras ONGs latinoamericanas otorgan créditos individuales o grupales para el mejoramiento de viviendas precarias. Por ejemplo la Fundación de la Vivienda Popular (FVP) participa en la organización de grupos comunitarios y canaliza pequeñas cantidades de fondos gubernamentales hacia ellos (Harvard, 2000).

A pesar de la creencia generalizada de que en América Latina no han tenido demasiado éxito los programas de ahorro previo, debido a la inestabilidad económica padecida por muchos países de la región, sin embargo existen algunos ejemplos alentadores. Por ejemplo en Xalapa, México, funciona una organización de mujeres UCISVER (Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda del Estado de Veracruz) que trabaja con un sistema de ahorro rotatorio y de crédito para grupos integrados por mujeres. En este caso la tasa de devolución del programa ha sido del 100% y el método de ahorro rotatorio, es semanal llamado “tanda”. En el programa los ahorros han sido combinados con capitales de ONGs europeas y fondos provinciales, potenciando de esta manera la capacidad de oferta del fondo. En este esquema, UCISVER -una organización de mujeres para mujeres- también proporciona los terrenos (Connolly 1999). Otro caso, es el Bento Rubiao, en Brasil que brinda la asistencia legal para la creación de cooperativas para acceder a capital de la cooperación internacional para iniciar fondos rotatorios de préstamos. Los miembros de la cooperativa (en su mayoría mujeres) aportan 16 horas semanales de trabajo, se organizan en comités temáticos y están actualmente asesorando a otros grupos para formar mas cooperativas de vivienda.

Además muchas ONGs gestionan relaciones fuertes entre el microfinanciamiento habitacional y los microcreditos productivos. El caso más ilustrativo de esta relación es el de SEWA (Asociación de Mujeres Cuentapropistas) de la India. Este caso demuestra como el microcrédito de vivienda no sólo aporta a mejorar la calidad de vida sino también ayuda a la independencia productiva de la mujer. En

India 96% de las mujeres son cuentapropistas, por lo tanto no tienen ingresos formales ni estables, lo cual las inhibe para obtener finanzas formales. Además, trabajan desde sus viviendas de barro, con exposición constante a las inundaciones, sin electricidad ni sistema de desagüe. A raíz de estas necesidades estas mismas mujeres son hoy las prestatarias y directoras del banco que ha sido rentable desde sus inicios. Proveen un servicio de crédito basado en la devolución de préstamos y además brindan servicios de ahorros, seguros y apoyo financiero. Hasta 1999 habían invertido us\$ 215,000 en préstamos.

El caso mundialmente más conocido de microcréditos es el Grameen Bank de Bangladesh, desde sus inicios también estuvo fuertemente focalizado en las mujeres cuentapropistas. Ocho años después de su inicio, introdujo los préstamos de vivienda como parte de su programa de desarrollo social, con la misma estructura que los préstamos productivos. En 1999 habían apoyado la construcción de 500 mil viviendas.

1. 2.3. El microfinanciamiento de vivienda “ no es suficiente”

Según las directoras de SEWA (India), el refugio es más que una vivienda. Definen refugio como la noción de hogar, que incluye las ideas de comunidad, caminos, sistemas de desagüe y agua y asesoramiento legal por títulos de propiedad, tal cual define Yujnovsky a la vivienda cuando dice que “... es una configuración de servicios –los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad,

accesibilidad física, entre otras...”. Algunas ONGs están explorando su mejor contribución en estas áreas.

Una de los roles más relevantes para las ONGs son sus capacidades de aumentar la escala de los esfuerzos locales hacia programas más abarcativos en combinación con los gobiernos locales. Algunos analistas consideran que el sólo hecho de existir y funcionar cumple el importantísimo rol de dar el ejemplo para influir en la formulación de políticas de mayor impacto desde el Estado. Algunas ONGs incluso se han constituido con el objetivo manifiesto de demostrarle al gobierno la capacidad de las comunidades de bajos ingresos en organizarse en grupos legítimos y productivos (Mitlin, 1997).

Por ejemplo, el People’s Dialogue es una ONG que apoya desde 1991 a los asentamientos informales de la Homeless People’s Federation, una organización de comunidades informales que congrega a 1100 colectividades de ahorro y crédito en más de 200 localidades. Consiste en más de 40,000 familias que ahorran con una tasa de repago del 98%. En 1994 el Ministro de Vivienda de Sudáfrica asignó 10 millones de rands al UTshani Fund, un fondo emergente de vivienda. Estos fondos en combinación con fondos internacionales dieron inicio al UTshani Fund, que hoy tiene más de 3.200 socios en 134 planes. UTshani habilita a los miembros de la Federation a recibir subsidios de vivienda para los cuales son elegibles pero a los que nunca antes habían podido acceder. Los préstamos otorgados a grupos locales de vivienda (de 10 miembros) son depositados directamente en la cuenta de ahorro del grupo y estos préstamos se reducen en el caso de que se reciba un subsidio del gobierno. La tasa de interés mensual es de

1% a 15 años (o 3 años cuando se recibe junto con el subsidio gubernamental). La estrategia de este fondo es la de proveer apoyo a través del financiamiento y la asistencia técnica para la vivienda, sobre la base de las estrategias reales de los pobres.

Por su lado la Fundación Grameen (filial US) opina que una de las formas más importantes en las que los gobiernos pueden habilitar el desarrollo de un sector de microfinanciamiento fuerte es el de crear un ambiente habilitador que permita innovar y crecer a las instituciones que practican el microfinanciamiento. Para ello han producido recomendaciones con respecto a la regulación gubernamental del microfinanciamiento que debería existir para garantizar mayor respaldo al sector y según el Grameen dar seguridad a las transacciones de los usuarios de los créditos.

Capítulo II

Déficit habitacional y demanda de microfinanciamiento

II.1. La demanda habitacional. Recuperabilidad del déficit

La vivienda entendida como servicio habitacional, tal cual lo define Yujnovsky “es una configuración de servicios que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras” (Yujnovsky, 1984). La vivienda así entendida juega un papel decisivo en la calidad de vida de las personas y a su vez conlleva, en la mayoría de los casos, al acceso a servicios hoy considerados esenciales para alcanzar niveles mínimos de bienestar.

Además la vivienda representa la principal inversión y el patrimonio más importante de las familias de ingresos medios, medios-bajos y bajos; y en algunos casos constituye incluso una fuente importante de ingresos al ser además lugar de trabajo familiar.

Tratándose de la vivienda social en particular, entendida como aquella vivienda habitada por los sectores de menores recursos de la población, debemos también considerarla como parte de un proceso de construcción social y progresivo del hábitat, donde son las familias mismas las que participan en su producción directa, muchas veces sin intermediarios formales del mercado o del estado. Aquí entran a conjugarse fuertemente otros aspectos como los sociales, económicos-financieros

y temporales de su producción. Es decir que se da una producción simultánea, mientras se construye en función del monto de recursos disponibles, se vive aun en condiciones muy precarias.

Por lo tanto al pensar en la problemática de la vivienda de los sectores populares, ésta no solo debería estar en función de la demanda habitacional no satisfecha, entendida como las estimaciones de la diferencia de magnitud entre cantidad de viviendas existentes y el total de población de un país (déficit cuantitativo), sino que también deberían considerarse las cualidades del entorno construido para conocer en que medida las viviendas existentes podrían cumplir con ciertos estándares mínimos que le permitan ofrecer una calidad de vida adecuada a sus habitantes y así capitalizar la inversión existente (déficit cualitativo).

En este sentido la consideración meramente global y cuantitativa del déficit es engañosa, pues supone una inversión monetaria gigantesca para eliminarlo y no toma en cuenta una importante masa de recursos habitacionales existentes, creados por la población en mayor medida en la periferia de las grandes ciudades, aunque también dentro de las mismas. Estos recursos habitacionales existentes componen un inmenso y esforzado proceso de producción social del hábitat, llevado a cabo por amplios sectores de la población, en la mayoría de los casos, sin apoyo oficial. Esta masa de recursos, muchas veces viviendas a medio construir representan un ahorro en la probable inversión de recursos habitacionales por parte del estado.

Entrando en los aspectos de la cuantificación de la problemática del déficit de la vivienda en Argentina, para el 2001 el déficit de vivienda – excluyendo al

hacinamiento de hogar, dato no relevado por el censo - se estimó según el CNPV, en 2.640.871 hogares. Estos hogares deficitarios representan el 26,2 % del total de hogares del país. Gran parte de éste déficit se concentra entre las familias de menores ingresos, como puede verse en el cuadro siguiente. Así el 1º y 2º quintil de ingreso de población concentra aproximadamente el 80 % del déficit.¹

Cuadro N°1: Argentina. Situación habitacional deficitaria por quintil de ingreso.

Total país. Censo 2001.

	Total de Hogares	Total de Hogares Deficitarios	Total de Hogares Deficitarios/Total de Hogares	Hogares Deficitarios / Hogares del quintil
Quintil 1	2.014.725	1.364.054	51,65%	67,70%
Quintil 2	2.014.725	726.065	27,49%	36,04%
Quintil 3	2.014.725	334.150	12,65%	16,59%
Quintil 4	2.014.725	164.419	6,23%	8,16%
Quintil 5	2.014.725	52.182	1,98%	2,59%
Total	10.073.625	2.640.871	100,00%	26,22%

Fuente: Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo y la EPH 2001.

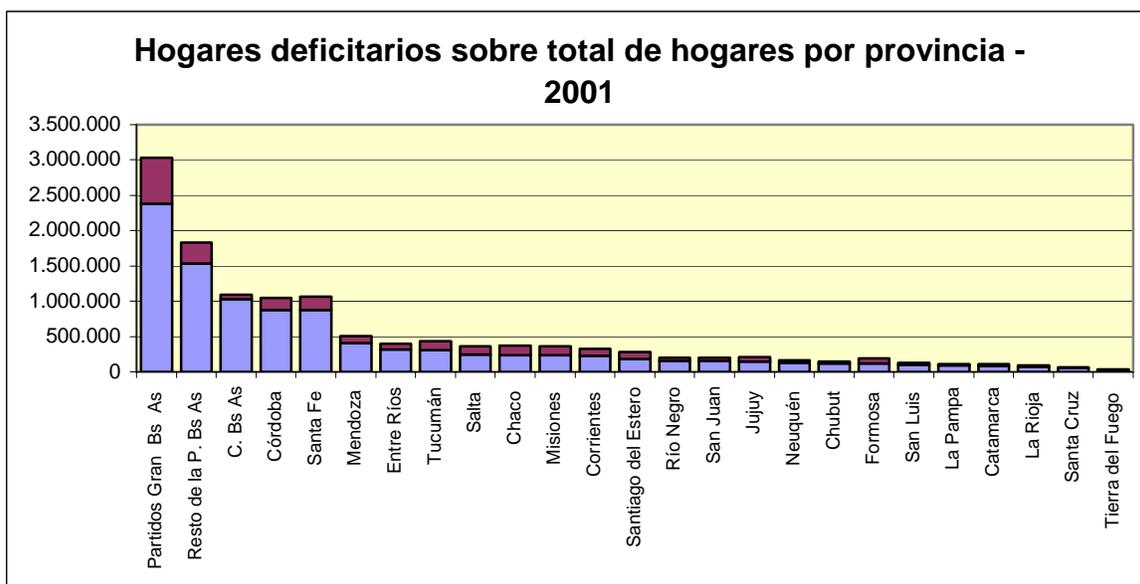
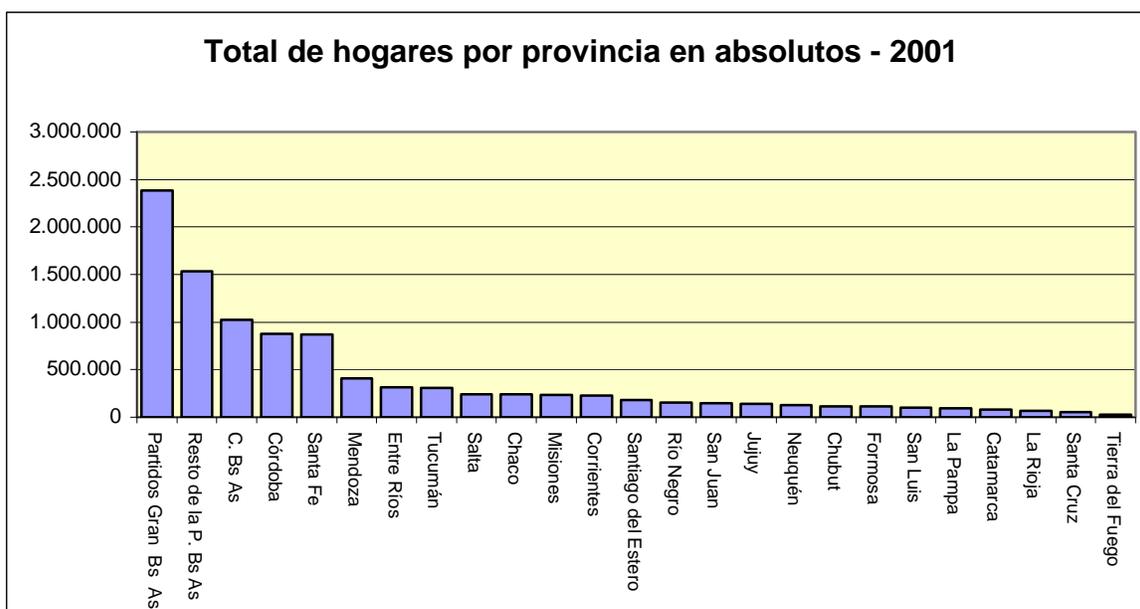
El total de hogares en situación habitacional deficitaria incluye situaciones habitacionales de diverso nivel de gravedad y que por sus características requieren para su superación encarar diferentes líneas de acción.²

¹ La situación correspondiente a octubre de 2001 (fecha de inicio del estudio) que es la última medición de la EPH anterior a la finalización de la convertibilidad, muestra que el primer decil de hogares y una parte del segundo estaban por debajo de la línea de indigencia, mientras que la parte superior del segundo, el tercero y una parte del cuarto tenían ingresos que los situaban como pobres no indigentes.

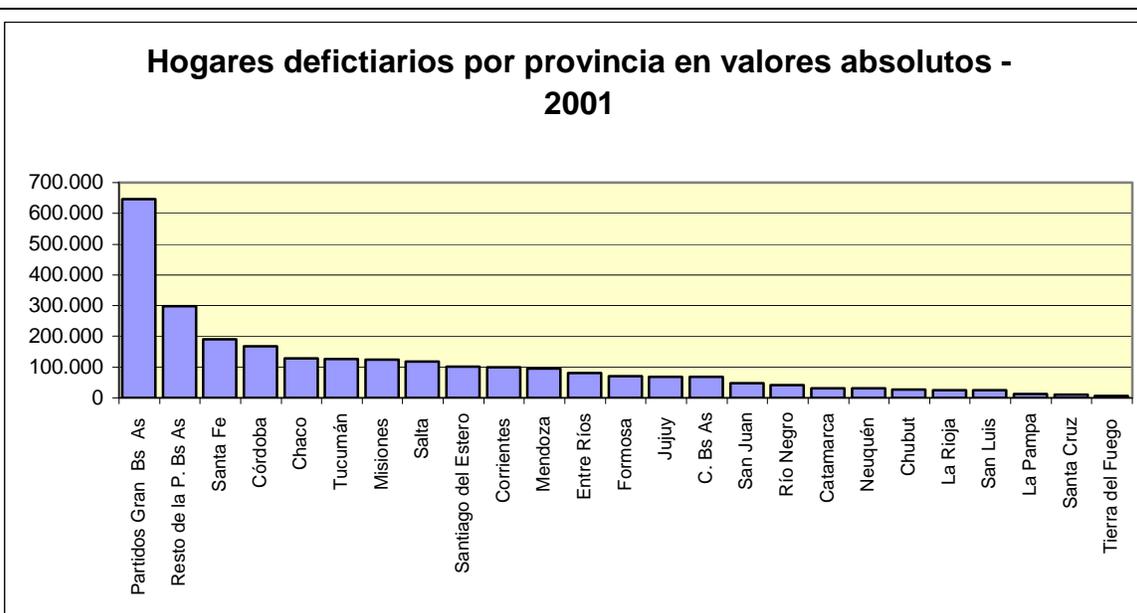
² CNPyV, 2001: Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a partir de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

Box Nº 1: Incidencia del déficit por provincia³

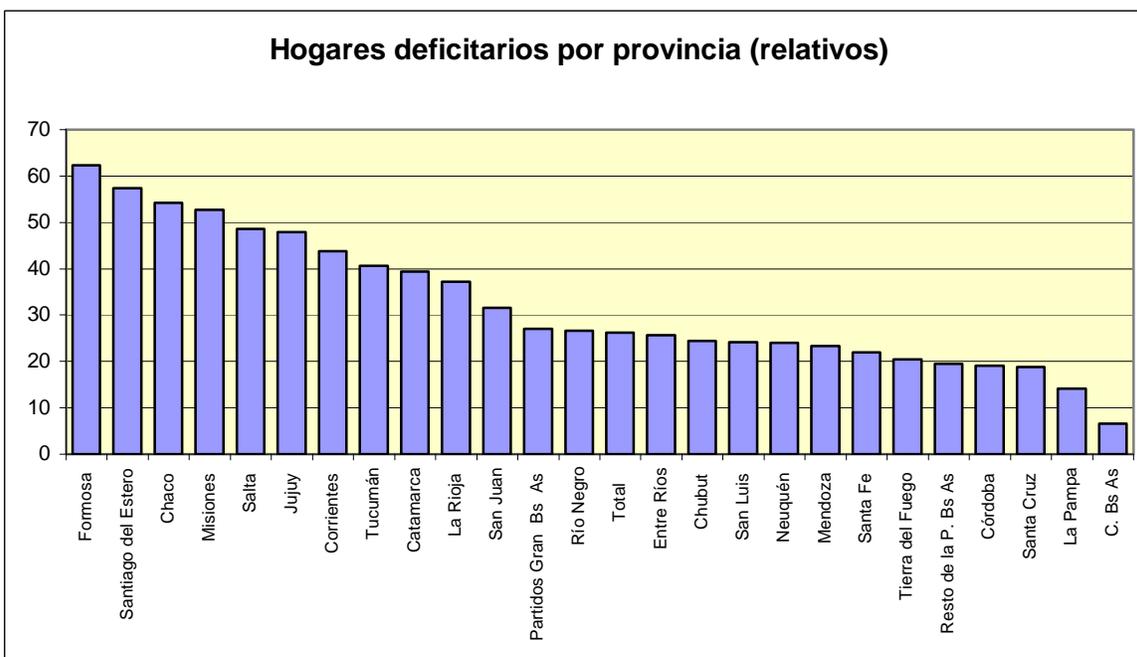
Al 2001 en valores absolutos las 10 localidades más populosas, mayor cantidad de hogares son: Partidos Gran Bs. As. con 2.384.682, resto de la P. Bs. As. con 1.536.303, C. Bs As con 1.024.231, Córdoba con 877.065, Santa Fe con 872.132, Mendoza con 410.332, Entre Ríos con 316.651, Tucumán con 310.674, Salta con 241.279 y Chaco con 238.100.



³ Ibidem.



Al 2001 las 10 localidades con mayor cantidad de hogares en viviendas deficitarias (en valores absolutos) son: los partidos del gran Bs. As con 645.295, el resto de la prov. de Bs. As. Con 299.118, Santa Fé con 191.520, Córdoba con 167.081, Chaco con 129.026, Tucuman con 126.103, Misiones con 123.745, Santiago del Estero con 102.335 y Corrientes con 99.048



Sin embargo las provincias con mayor incidencia del déficit sobre el total de hogares son las provincias del norte superando el 35 % de hogares deficitarios.

La posibilidad de evaluar grados de déficit habitacional considerando la presencia de una o más deficiencias habitacionales permite calificar a los hogares carenciados según la gravedad de su problema habitacional.

En primer instancia, en función de los datos que ofrece el censo, se puede desagregar la situación habitacional deficitaria según: ⁴(ver cuadro N°2)

Viviendas irrecuperables: “los hogares que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. En esta categoría se consideran a las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales)”.⁵

Viviendas recuperables: “los hogares que habitan viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento”.⁶

Viviendas hacinadas: “los hogares que habitan buenas viviendas pero, que por su tamaño, resultan inadecuadas para albergarlos produciéndose distintos niveles de hacinamiento”⁷.

Las viviendas recuperables al 2001 en todo el país representaban el 62 % del déficit habitacional, manteniendo una distribución sostenida en todos los quintiles de ingreso.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ ibidem

⁷ El Censo 2001 no relevó la información sobre el total de viviendas y por lo tanto no puede calcularse el hacinamiento de hogar (hogares que comparten una misma vivienda).

Cuadro Nº 2: Incidencia de la recuperabilidad en el déficit por Quintil de ingreso.**Censo 2001**

	Total de Hogares	Viviendas Irrecuperables	Viviendas Recuperables	Hacinamiento por cuarto en vivienda buena	Total de Hogares Deficitarios	Viviendas recuperables/total de hogares deficitarios
Quintil 1	2.014.725	307.507	831.258	225.290	1.364.054	60,94%
Quintil 2	2.014.725	118.780	461.861	145.424	726.065	63,61%
Quintil 3	2.014.725	60.241	216.599	57.310	334.150	64,82%
Quintil 4	2.014.725	30.524	111.645	22.250	164.419	67,90%
Quintil 5	2.014.725	16.986	25.601	9.595	52.182	49,06%
Total	10.073.625	534.037	1.646.965	459.869	2.640.871	62,36%

Fuente: Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo 2.001.

Las viviendas recuperables, para el CNPV, son aquellas que presentan algunos rasgos de precariedad⁸ como la falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias, etc. Pero considerando en sentido amplio el concepto de recuperabilidad, este debería también incluir a aquellas viviendas que además presentan precariedad dominial pasible de ser regularizada. Dada la ausencia de datos que discriminen esta otra dimensión de precariedad habitacional solo puede hacerse referencia en términos generales a la misma. Por lo tanto se considerará como viviendas recuperables sólo a las que constituyen el déficit relativo por precariedad.

En cuanto a la evolución de la situación habitacional deficitaria 1991-2001, según criterio de tipo de vivienda, esta muestra una reducción en los valores relativos de las viviendas recuperables del 1,3% durante el decenio. Esta reducción de los

⁸ La precariedad es un índice que toma en cuenta dimensiones de calidad y estado de conservación de los componentes de las viviendas (paredes, techos, pisos y revestimientos) presencia o ausencia de instalaciones de baño y cocina y su uso

valores relativos en la dimensión de recuperabilidad acompaña a la reducción general del déficit que es de 3,8 % en el mismo período.⁹ (ver cuadro 3)

Sin embargo y como puede verse en el cuadro N° 3, tomando en consideración los valores absolutos de la dimensión de recuperabilidad de las viviendas, esta fue la única que aumentó en el período en términos absolutos el 4, 6 %.

Cuadro N°3: Evolución de la Situación Habitacional Deficitaria Nacional. 1991-2001.

SITUACIÓN HABITACIONAL DEFICITARIA	1991		2001	
	Nº	%	Nº	%
Total de Hogares	8.927.289	100,0%	10.073.625	100,0%
Hogares en viviendas irrecuperables (1)	651.766	7,3%	534.037	5,3%
Hogares en viviendas recuperables (2)	1.573.804	17,6%	1.646.965	16,3%
Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas buenas (3)	479.960	5,4%	459.869	4,6%
Subtotal hogares deficitarios	2.705.530	30,3%	2.640.871	26,2%
Hogares con hacinamiento de hogar en viviendas buenas (4)	424.200	4,8%	Sin datos(5)	Sin datos(5)
Total de hogares deficitarios	3.129.730	35,1%		

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Elaboración propia a partir de información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (Años 1.991 y 2.001).

Notas: (1) Hogares que residen en: "ranchos", "casillas", "locales no construidos para fines habitacionales" y "viviendas móviles".

(2) Hogares que residen en: casas "B" y "piezas de inquilinato".

exclusivo o compartido, así como los servicios de agua y electricidad y presencia o ausencia de servicios de infraestructura externa.

⁹ Es necesario tomar en cuenta que los datos relevados en el censo del 2001 presentan serias omisiones ya que 2.328.923 viviendas no fueron censadas por diferentes motivos siendo casi el 50% de ellas viviendas ocupadas. Con respecto a 1991, se sumaron 781.993 viviendas no censadas.

(3) Hogares que residen en: casas "A" y "departamentos" y que presentan una relación superior a 2,00 personas por cuarto, produciendo situaciones de hacinamiento y promiscuidad.

(4) Hogares que residen en casas "A" y "departamentos" y que comparten la vivienda con otro u otros hogares.

(5) El Censo del 2001 no relevó el número de viviendas por lo tanto no puede ser calculado el hacinamiento de hogares. El Censo de Población y Vivienda del 1991 relevó separadamente el número de viviendas y el número de hogares, lo que permitió medir el hacinamiento de hogar (hogares que comparten una misma vivienda). El Censo del 2001 no relevó el número de viviendas por lo que no se puede elaborar ese indicador. Por lo tanto para hacer comparativa la información no se ha tenido en cuenta el hacinamiento de hogar al calcular el número de hogares en situación habitacional deficitaria.

Desagregando la información por provincia, también según datos del CNVyP 2001, se observa una disminución en términos relativos del porcentaje de hogares en situación deficitaria en todas las jurisdicciones, pero sigue siendo la situación deficitaria de mayor incidencia en todas las provincias, la constituida por los hogares que habitan una vivienda recuperable. En efecto, en las jurisdicciones para las que se cuenta con información más de la mitad de las situaciones deficitarias corresponden a este tipo.¹⁰

¹⁰ A su vez, en cuanto a las condiciones de tenencia también se observa en todas las jurisdicciones una evolución favorable ya que aumenta la proporción de hogares que son propietarios, inquilinos u ocupan la vivienda por relaciones de dependencia laboral y que por lo tanto tienen una condición legal de tenencia y disminuye la de los hogares que están ocupando la vivienda en un marco de alta inestabilidad, tanto por que se la prestan, la ha ocupado de hecho o porque el terreno donde se asienta o les pertenece. (CNPvV, 2001)

Cuadro Nº4: Evolución de la incidencia de la recuperabilidad en la situación habitacional deficitaria. Por provincia – en valores relativos. 1991-2001.

	Año 1991		Año 2001		Variación de la incidencia del déficit	Variación de la incidencia de la recuperabilidad en el déficit
	Hogares deficitarios/total de hogares (%)	Viviendas recuperables/total deficitarias (%)	Hogares deficitarios/total de hogares (%)	Viviendas recuperables/total deficitarias (%)		
C. Bs As	7,86	41,01	6,60	47,24	-1,26	6,23
Partidos Gran Bs As	29,75	50,57	27,06	61,38	-2,69	10,81
Resto de la P. Bs As	24,16	60,29	19,47	58,60	-4,69	-1,69
Catamarca	48,06	67,30	39,40	69,96	-8,66	2,66
Chaco	60,79	64,91	54,19	72,91	-6,60	8,00
Chubut	33,51	55,97	24,37	59,53	-9,14	3,56
Córdoba	24,67	67,14	19,05	63,41	-5,62	-3,73
Corrientes	52,17	59,06	43,85	58,59	-8,32	-0,47
Entre Ríos	35,03	61,92	25,67	59,37	-9,36	-2,55
Formosa	66,08	57,26	62,36	66,50	-3,72	9,24
Jujuy	53,27	56,48	47,84	64,44	-5,43	7,96
La Pampa	22,57	61,60	14,20	54,11	-8,37	-7,49
La Rioja	42,70	67,67	37,15	65,65	-5,55	-2,02
Mendoza	30,07	54,74	23,36	58,78	-6,71	4,04
Misiones	64,56	78,57	52,68	75,78	-11,88	-2,79
Neuquén	32,33	47,63	24,08	48,79	-8,25	1,16
Río Negro	36,53	61,21	26,69	61,53	-9,84	0,32
Salta	51,00	56,75	48,65	60,76	-2,35	4,01
San Juan	35,80	52,78	31,56	53,84	-4,24	1,06
San Luis	35,17	71,76	24,11	64,60	-11,06	-7,16
Santa Cruz	26,58	57,75	18,74	56,51	-7,84	-1,24
Santa Fe	26,44	58,84	21,96	63,90	-4,48	5,06
Santiago del Estero	62,62	60,10	57,44	66,13	-5,18	6,03
Tierra del Fuego	30,20	19,86	20,39	25,43	-9,81	5,57
Tucumán	45,88	60,92	40,59	66,90	-5,29	5,98
Total	30,31	58,17	26,22	62,93	-4,09	4,76

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Elaboración propia a partir de información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (Años 1.991 y 2.001).

En síntesis en total en el país hay aproximadamente 2 millones de hogares que habitan viviendas que están en condiciones de ser recuperadas a través de acciones de ampliación, completamiento o refacción.

Ahora bien, como ya se mencionó en párrafos anteriores, la situación de tenencia de la vivienda es también una dimensión que debería ser incorporada al concepto

de recuperabilidad. En este sentido, y a partir de los datos de tenencia y propiedad que ofrece el CNPyV 2001, considerando en sentido amplio el concepto de recuperabilidad y sin poder discriminar el origen de la irregularidad dominial, los datos muestran que un 15.7 % de los hogares tenían para el 2001 una situación de tenencia irregular (ver cuadro N° 5). La ausencia de datos para corroborar que porcentaje de estas situaciones demandan para su regularización la contratación solo de servicios técnicos y legales (subdivisión, mensura, traslación de dominio, sucesión, escrituración, etc.) pasibles de resolverse con servicios financieros y asistencia técnica, no nos permite dimensionar el volumen de demanda de este nicho del microfinanciamiento. Pero sin embargo es importante mencionarlo porque constituye parte de la demanda de mejoramiento del hábitat y es también potencial sujeto de servicios de microfinanciamiento en aquellos casos donde el obstáculo para su resolución sea únicamente económica y no de tipo legal o técnica.

Cuadro N° 5: Hogares según régimen de tenencia de la vivienda. 1991-2001.

Situación de tenencia	1991	2001
Legales	82,4 %	84,5 %
Propietario de terreno y la vivienda	65,4 %	70,6%
Inquilino	13,1 %	11,1 %
Ocupante por relación de dependencia	3,9 %	2,5 %
Irregulares	17,6 %	15,7 %
Propietario de la vivienda solamente	6,7 %	4,3 %
Ocupante por préstamo	9,5 %	8,2 %
Ocupante de hecho	0,9 %	0,0 %
Otra situación	0,5 %	3,2 %
Totales	100 %	100 %

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Elaboración propia a partir de información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (Años 1.991 y 2.001).

Considerando las características cualitativas del déficit habitacional y el volumen y magnitud de las mismas, es importante hacer notar que ni el sector privado lucrativo ni el sector público están brindando una respuesta acorde a la magnitud de estas necesidades y potenciales demandas. A pesar que desde el sector público a partir del '92 con la descentralización del sistema nacional de vivienda, se generaron un conjunto de normas que permiten la utilización de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda para operatorias de mejoramiento habitacional, estas son aún experiencias escasas, aisladas y débilmente valoradas¹¹.

II. 2. La política de vivienda argentina

El Estado argentino tuvo hasta entrada la década del ochenta un régimen protector basado en un estado de bienestar de naturaleza combinada, fue predominantemente universalista en lo referente a la provisión pública de educación y salud, y restringida en lo referente al sistema de seguridad social (solo la masa salarial), o la política de vivienda (condición socio-ocupacional y aporte al sistema). En materia habitacional, el estado era el proveedor de soluciones habitacionales financiando la oferta, salvo en algunos pocos programas residuales que estaban dirigidos a estrategias de financiamiento de la demanda.

A partir de las transformaciones de los noventa, con la reorientación de la estrategia económica neoliberal adoptada, pasamos de un paradigma de estado

¹¹ Una experiencia importante surgida en los '90, aunque con escasos recursos, fué el Programa 17 de la Sub-secretaría de Vivienda de la Nación. Esta línea que se inicio en 1996 y sigue aun vigente, apoyaba experiencias de Fondos de Micro-crédito llevadas adelante por ONGs para brindar servicios microfinancieros y asistencia técnica en acciones de mejoramiento habitacional.

solidario con responsabilidad social sobre el problema, a uno libertario con un estado mínimo y un mercado amplio bajo el principio de la responsabilidad individual. La vivienda en este escenario, si bien guardó su garantía como derecho, fue sujeta a recursos disponibles. El estado así pasó de proveedor a facilitador y la facilitación se construyó a partir de la sociedad civil como instrumento y del mercado como proveedor (BM, 1992). Esto significó entre otras cosas, la privatización de las empresas estatales y el desmantelamiento de un conjunto de bienes y servicios provistos por el estado o la dramática reducción de aquellos servicios públicos no atractivos para la privatización como salud y educación.

En la política de vivienda, la transformación del estado de los noventa produjo un nuevo esquema de división del trabajo entre el estado nacional, los estados subnacionales, el mercado y la sociedad en su conjunto con la concreción de la descentralización del sistema federal de vivienda. La descentralización a partir de 1992 preanunció un repliegue del estado manifiesto en el renunciamiento a intervenir en el mercado. El proceso descentralizador más allá de garantizar un nuevo perfil de políticas provinciales y municipales, profundizó las inequidades provinciales preexistentes manteniendo las características esenciales del viejo esquema centralizado solo que esta vez operado a menor escala. Las acciones dispersas desde los distintos niveles de gobierno no componían una política habitacional inclusiva. No existía una planificación pública sobre la cuestión. En otras palabras el hábitat dejó de ser cuestión en la agenda pública (Cuenya, 1997).

La ausencia del estado en las funciones de redistribución y atención de las necesidades habitacionales que no pueden proveerse únicamente por el mercado, dejó a extensos segmentos de la sociedad librados a su suerte y afirmó la vigencia del mercado como principio organizador fundamental de la vida económica. En este marco aparecen en el escenario los programas de microfinanciamiento del mejoramiento habitacional, que tomando la descripción de Fernández Wagner, R. sobre la etapas de las políticas de generación de viviendas y la historia de la política de vivienda desarrollada por Cuenya, B. se pueden ubicar como parte de la tercera generación de políticas de vivienda.

Fernández Wagner identifica a las políticas de **primera** generación, como la nacida en los ´60 a partir del nuevo fenómeno de la pobreza urbana, con políticas masivas a escala nacional, centradas en el financiamiento de la oferta. A esto Cuenya agrega que desde la concepción política el estado se hacia cargo de las necesidades sociales que los mecanismos de mercado no lograban satisfacer y para esto era necesario intervenir en la producción y oferta de vivienda. Además la producción de viviendas favorecía el desarrollo sostenido de la industria de la construcción, beneficiando a la economía a través de su impacto sobre el empleo y su vinculación con otros múltiples sectores ligados a la producción y comercialización de insumos finales. (Cuenya, 1997).

La **segunda** generación es identificada como aquella que incorpora la noción de programas en pequeña escala, con involucramiento de los pobladores basadas en la radicación de los asentamientos. Cuenya agrega que producto de la crisis de los ´70 (desempleo, pobreza e incremento del déficit habitacional) y la imposibilidad

de producir viviendas a una escala compatible con la demanda creciente, se comienza a dejar de lado la antigua pretensión de sustituir las viviendas sub estandar existentes por viviendas completas construidas de acuerdo a las normas del planeamiento habitacional. Paralelamente emerge un nuevo consenso político que reconoce la importancia de la tenencia en propiedad, la reducción de los estándares, el desarrollo progresivo de la vivienda, el desarrollo de materiales y tecnologías apropiadas para la autoconstrucción, el apoyo a procesos de autoconstrucción, participación comunitaria y participación del sector privado representado por las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas y otras organizaciones del sector informal.

Este consenso político ofrece resistencia al sector de poder dominante (dictadura militar) que imponía la erradicación de villas y asentamientos por considerarlas caóticas, desorganizadas, además de representar una amenaza al orden social. Durante este período se consolidan políticas o programas que posteriormente son apropiadas por los organismos de financiamiento internacional (BM y BID) como los lotes con servicios, la autoconstrucción, la vivienda cáscara o la núcleo, el mejoramiento de asentamientos precarios, regularización de la tenencia, asistencia financiera, técnica y de gestión entre otras.

La **tercera** generación de políticas es definida en el campo urbano-habitacional, y se resuelve principalmente en la esfera local. Surgen concepciones y propuestas descentralizadoras en el marco de las estrategias de ajuste estructural. En el sector de la vivienda estas concepciones se especifican a través de dos

estrategias con sus correspondientes instrumentos de políticas: la llamada estrategia facilitadora para la vivienda y los programas de alivio de la pobreza.

La facilitación apunta a multiplicar los efectos de las actividades del sector privado, asignando a este sector la principal responsabilidad de la oferta de vivienda, para lo cual, debe garantizarse su rentabilidad. Se considera que el sector público debe limitar su rol hacia este objetivo prioritario- facilitar el buen desempeño de los mercados- implementando apropiados instrumentos regulatorios y sistemas financieros saludables que aseguren el buen funcionamiento de los mercados de tierra y vivienda. En este marco el BM instrumenta nuevas estrategias de políticas de estado, que conciernen a la demanda, a la oferta y al marco institucional. Entre ellos están los instrumentos que remiten a la demanda y que incluyen la promoción del financiamiento hipotecario teniendo en cuenta el fomento de sistema innovadores que permitan a los sectores pobres un mayor acceso al financiamiento de viviendas.

Los programas dirigidos a aliviar la pobreza apuntan a crear redes de seguridad para los pobres que inevitablemente van a quedar afuera de la economía, ya que el BM no considera necesario un redireccionamiento en las estrategias macroeconómicas para reducir la pobreza.

Box: N° 2: Generación de políticas (Fernández Wagner, 2000).

primera generación de políticas habitacionales, como la nacida en los 60 a partir del nuevo fenómeno de la pobreza urbana, con políticas masivas a escala nacional, centradas en programas de construcción de viviendas, donde se financia a la oferta, a través de la construcción de conjuntos habitacionales, realizadas por grandes empresas constructoras y entregadas llave-en-mano". El sistema fue insuficiente frente al volumen de demanda creciente e ineficiente frente a la calidad y costo de las soluciones, siendo

siempre mayor el aporte de los habitantes constructores de su propia vivienda y menor el costo de las soluciones.

segunda generación de políticas habitacionales, identifica como la que incorpora la noción de programas en pequeña escala, con involucramiento de los pobladores (en muchos casos en la construcción) y gestionados por las comunidades u organizaciones no gubernamentales, basadas en la radicación de los asentamientos. Son políticas o programas de baja productividad, con fondos públicos u otras fuentes, con recuperado parcial o total de la inversión; con asistencia técnica brindada por ONGs y/o los municipios para la construcción, la construcción a cargo de pequeñas empresas locales, cooperativas, o los usuarios organizados, asignación social pre-acordada / proyecto gestado en respuesta a una demanda específica y un usuario como receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

tercera generación de políticas de vivienda es identificada según la descripción de Fernández Wagner, como la definida en el campo urbano-habitacional, bajo nuevos conceptos operativos y estrategias de intervención, donde el formato preferencial es el mejoramiento de barrios y donde la problemática del hábitat se resuelve principalmente en la esfera local.

En realidad lo que ocurre en los '90 es una superposición de acciones de las tres generaciones de políticas, donde se combinan acciones de los institutos provinciales en términos de los típicos conjuntos habitacionales propios de la década del 70, programas focalizados "compensatorios" con la intermediación de ONGs, como Fopar, PAGV, Programa 17 y otros, y nuevas intervenciones urbanas integrales de mejoramiento barrial financiadas por las agencia bilaterales de créditos.

El rasgo característico del último período de generación de políticas, es la visualización de una importante apertura hacia la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones y es en este marco donde debe ubicarse la consolidación de la metodología del micro-crédito aplicado a la temática habitacional.

En realidad el micro-financiamiento dirigido al mejoramiento habitacional emerge durante la década de los ochenta como experiencias pilotos dirigidas por ONGs, las llamadas políticas alternativas, financiadas con recursos principalmente de la cooperación externa. Ya a partir de los noventa, surge desde algunos institutos de vivienda por un lado (habilitado por la Ley 24.464)¹² y desde el nivel central a través de la Subsecretaría de Vivienda programas destinados a la financiación de la demanda a través de pequeños montos de préstamo con carácter renovable bajo la modalidad de fondos rotativos y en su mayor parte son ejecutados o co-ejecutados por ONGs.

La política instrumentada a través del Fonavi se caracterizó históricamente por brindar una sola respuesta sin tener en cuenta la diversidad de situaciones propias de la realidad habitacional del país, pero hacia fines del 92 se intenta una diversificación de los acciones mediante la incorporación de una gama de programas alternativos mas ajustados a la variedad de situaciones habitacionales deficitarias. Así para el año 91, el 98% de las viviendas en ejecución correspondían a los programas tradicionales del Fonavi, pero sin embargo...“En el 93 lo tradicional representaba el 41 % de las viviendas en ejecución y el 59% restante eran programas de la CGT, cofinanciados con entidades intermedias o programas delegados a municipios o entidades intermedias privadas”. Aparecen también los préstamos individuales para la construcción, ampliación o mejora que en 8 jurisdicciones provinciales que los implementan a partir de 1993 ¹³. A pesar

¹² Ver Box.3.

¹³ Hay grandes diferencias entre los montos financiados y la diversidad de soluciones. En Catamarca en 1993 se habían otorgado 428 préstamos para núcleo sanitario, vivienda mínima, terminación y ampliación. El monto máximo otorgado era de \$ 2000 por solución habitacional. En Córdoba se entregaron 1500 préstamos para

de ello, estas líneas de préstamos personales para la construcción, ampliación o mejora siempre fue una línea residual, llegando a ser 5.200 los préstamos otorgados en todo el país para 1997. (Jiménez, LM, 1997).

Durante la V reunión de Ministros y Autoridades Máximas de Desarrollo Urbano y vivienda en América Latina y el Caribe celebrada en Kingston, Jamaica, en noviembre de 1996 se aprobó un Plan de Trabajo de los países de la Región con apoyo de organismos multilaterales y bilaterales debían ejecutar durante el bienio 1997-1998. Dentro de este Plan de Trabajo se previó como tema prioritario el estudio de “Propuestas para la reorientación de las políticas de inversión hacia la atención del parque urbano y habitacional subnormal.”¹⁴

También en agosto de 2002 se celebró en la ciudad de Cuzco un taller sobre “Microcrédito Habitacional: experiencias y perspectivas de un mercado potencial”, donde asistieron las autoridades del Consejo Nacional de la Vivienda de Argentina. Durante el curso se examinaron las posibilidades de consolidar el proceso de conversión del microcrédito habitacional desde una herramienta social de las organizaciones no gubernamentales y de las políticas estatales, hacia un producto comercial para las instituciones financieras. El objetivo del micro-crédito habitacional declarado durante el curso era el de procurar mantener y desarrollar la autogestión en las comunidades otorgando pequeños créditos a familias de

mejoras en lote propio por un monto máximo de \$ 5500. En Entre Ríos fueron 1361 los préstamos para vivienda completa (por \$ 80.000), para ampliación o mejoras (de \$ 6.000) y núcleo húmedo (por \$ 2.000). En Río Negro se otorgaron 128 préstamos para ampliación (de \$ 8000). En San Juan fueron 365 los préstamos de asistencia financiera parcial individual. En Santa Cruz se realizaron con préstamos 36 núcleos sanitarios (de \$ 4000), 374 terminaciones y ampliaciones (de \$ 10000) y 373 completamientos (de \$ 15.000). En Tierra del Fuego se realizaron 529 préstamos de materiales para vivienda completa por \$ 12.000.

¹⁴ Taller Regional de Expertos en Desarrollo Urbano y vivienda de América Latina y el Caribe, Dirección de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de vivienda. Secretaría de Desarrollo Social. 1997.

bajos ingresos a corto plazo utilizando varios tipos de garantías con o sin asistencia técnica. Algunas de las conclusiones a que se arribaron fueron:

- la necesidad de aumentar el apoyo del Estado, a través de aumentar los montos destinados a las operatorias microcrediticias.
- La dificultad de los entes públicos en el recupero
- La mejora de una vivienda impacta positivamente en la salud, seguridad y autoestima de sus ocupantes.

Sin embargo en cuanto al presupuesto nacional del sector vivienda este siguió priorizando fundamentalmente el financiamiento del sector a través de las políticas tradicionales en el marco del FONAVI. Es sabido que entran en juego una serie de fuerzas que presionan para que se considere la viabilidad de darle una partida presupuestaria a determinada demanda, y por lo tanto siempre pueden existir una serie de jerarquías que pueden ser consideradas como “temas” más importantes, o más emergentes. Este es precisamente el caso de la problemática del hábitat sub-normal o sub-estandar que parece ser uno de los eslabones menos considerados en el presupuesto nacional del sector vivienda.

Si bien el grueso del déficit habitacional es por precariedad, es decir que históricamente se concentró en las casas tipo B o casas precarias de la periferia, nunca hubo una política habitacional que canalizara recursos técnicos o financieros comparables a la magnitud de este sector.

Box Nº 3: Evolución institucional del FONAVI (Cristini y Moya, 2004)

El Fonavi se crea en 1972, se consolida hacia 1977 con la ley 21.581 y hasta 1992 estuvo dirigido a los estratos de menores ingresos. Ha sido concebido bajo el estrecho concepto de fomento a la producción de nuevas viviendas completas, insertas en

conjuntos habitacionales, producidos por empresas privadas y financiadas por el estado a través de créditos subsidiados.

De hecho el esquema de financiamiento de la vivienda con largos períodos de amortización, muy bajas tasas de interés y ausencia de sistemas de ajuste del capital ha contribuido a cierta redistribución del ingreso y a la satisfacción de necesidades de albergue de los sectores populares (clase media y media-baja).

Por otro lado la construcción masiva de viviendas completas de altos estándares (la vivienda llave en mano) insertas en grandes conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas, ha favorecido el desarrollo de la industria de la construcción y especialmente, la participación de las firmas de capital concentrado. Además el suministro del suelo y el mecanismo de reconocimiento de mayores costos, por el cual las empresas constructoras siempre quedaron exentas de los riesgos propios de una inversión a largo plazo, garantizaron el ingreso del capital privado en condiciones ventajosas, en un mercado en el cual este tradicionalmente no participa. El Fonavi controlaba recursos que rondaban el 1% del PBI.

La Ley 21.581 de 1977 que regulaba el FONAVI establecía objetivos explícitos para el programa de vivienda, lineamientos generales para determinar la población beneficiaria y fijaba las fuentes de financiamiento. Los recursos del FONAVI se debían destinar exclusivamente al financiamiento total o parcial de la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes, cuya capacidad de pago no alcanzase a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta 30 años; la ejecución de obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento, entre otros. En la práctica, los préstamos del FONAVI no generaban intereses y los saldos de la deuda se debían ajustar semestralmente de acuerdo con el límite del peón industrial, cuyo ajuste era menor al de la inflación general.

El sistema tenía algún grado de descentralización. Los Institutos Provinciales de la Vivienda (IPV) tenían a su cargo la elaboración de proyectos, las licitaciones, el seguimiento de las obras, la selección de los postulantes y la recuperación del capital invertido en su área. En principio según la ley, las provincias eran responsables por el pago de créditos, obligación que nunca fue exigida por la autoridad nacional de aplicación. No había ingreso mínimo de acceso, pero si una recomendación de no fijar cuotas superiores a 15 % del ingreso familiar.

Los IPV desempeñaban un papel central en la adjudicación, ya que llamaban a inscripción de aspirantes, procedían a seleccionarlos mediante un sistema de puntaje de acuerdo con características socio-económicas y a preadjudicar sobre la base del mayor puntaje (al final, por sorteo). El proceso de preadjudicación incluía la publicación de las listas de beneficiarios para permitir la impugnación. Cada IPV participaba en el sistema sobre la base de cupos fijados por la autoridad nacional. En términos generales, cabe señalar que la distribución teórica se decidía en relación directa con el déficit habitacional de cada provincia y en relación inversa a la capacidad económica de cada provincia, medida como la inversa de la coparticipación federal de impuestos. Las transferencias de fondos se realizaban a través del Banco Hipotecario Nacional.

Las empresas constructoras privadas llevaban a cabo la obra en condiciones especificadas por la autoridad pública y con viviendas diseñadas por organismos públicos. Las obras se adjudicaban por licitación. Las soluciones habitacionales correspondían a un diseño rígido en forma de conjuntos habitacionales autosuficientes. Estos prototipos fijos se decidían centralmente sin ninguna participación de la demanda, municipios o entidades, y requerían largos plazos de construcción. En particular, el sistema era vulnerable a los elevados índices de inflación que llevaban a las compañías constructoras a detener la ejecución cada vez que se negociaba un ajuste de costos.

En 1988 se introdujeron modificaciones periféricas al sistema, tales como la introducción de nuevos tipos de vivienda y convenios con algunas provincias para la administración del FONAVI. Los convenios con los IPV provinciales admitían que estos dispusieran del producto de la recuperación de préstamos y de las contribuciones patronales de sus respectivos gobiernos para sus propios planes de vivienda.

La evolución insatisfactoria del sistema llevó a sucesivas modificaciones en los años 90. A partir de 1993 se procedió a la federalización del FONAVI, delegándose en los IPV todas las responsabilidades de organización y ejecución, reservándose para el nivel central la auditoría de gestión. Algunos IPV contaban con una experiencia en planes propios cuyos resultados eran mejores en algunos aspectos a los del FONAVI. En particular, estas experiencias provinciales mostraron más flexibilidad en cuanto a las características de las viviendas ofrecidas aunque, desde el punto de vista de la gestión de adjudicación y recuperación, el funcionamiento de los planes provinciales era también insatisfactorio.

A partir de 1995, la Ley 24.464 creó el Sistema Federal de la Vivienda, integrado por el Fondo Nacional de la Vivienda, los organismos provinciales y de la Municipalidad de la

Ciudad de Bs. As. responsables de la aplicación de la Ley y de los recursos por ella creados, y el Consejo Nacional de la Vivienda. La función del Sistema Federal de la Vivienda es facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a una vivienda digna.

El Consejo Nacional de la Vivienda es el órgano asesor del Estado Nacional, las provincias y los municipios, en toda cuestión vinculada con la temática de la vivienda. Este Consejo esta integrado por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales y el gobierno de la Ciudad de Bs. As. Entre sus principales finalidades se encuentran las de evaluar el avance en la reducción del déficit habitacional y definir los criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas o créditos otorgados por el FONAVI. La administración Nacional mantuvo una Subsecretaria de Vivienda.

Los fondos del FONAVI se integran mayoritariamente con 42% del producto de la recaudación del impuesto a los combustibles (Ley 23.966) debiendo proporcionar, como mínimo, el equivalente de \$ 75.000.000 por mes calendario y se complementan con otros recursos de fuente nacional.

La Ley específica que la distribución entre las provincias y la Municipalidad de Bs. As. y el Congreso de la Nación se aprobara cada dos años por una ley que establezca los nuevos coeficientes de distribución, teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperación, el nivel de inversión realizada específicamente en obra y la variación del déficit habitacional de acuerdo con las cifras del INDEC y el dictamen del CNV.

También se indica el destino de los recursos FONAVI y se establece que deben financiar total o parcialmente la compra o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. También se pueden utilizar como garantía de los préstamos que se obtengan, siempre y cuando se destinen a los mismos usos establecidos en la Ley. Los montos utilizados en la construcción de obras de infraestructura, equipamiento y servicios no podrán superar el 20 % de la cuenta global anual. Sin embargo en 1999 se autorizó a las jurisdicciones provinciales durante el año 2000 a no destinar a los fines específicos asignados hasta 50 %. Esta autorización se prorrogó y se amplió hasta el año 2005.

La Ley FONAVI establece además la obligación de los IPV, entes encargados de la ejecución del programa, de otorgar créditos individuales o financiar conjuntamente obras de vivienda en forma creciente en el tiempo. Cabe acotar que estas modalidades no

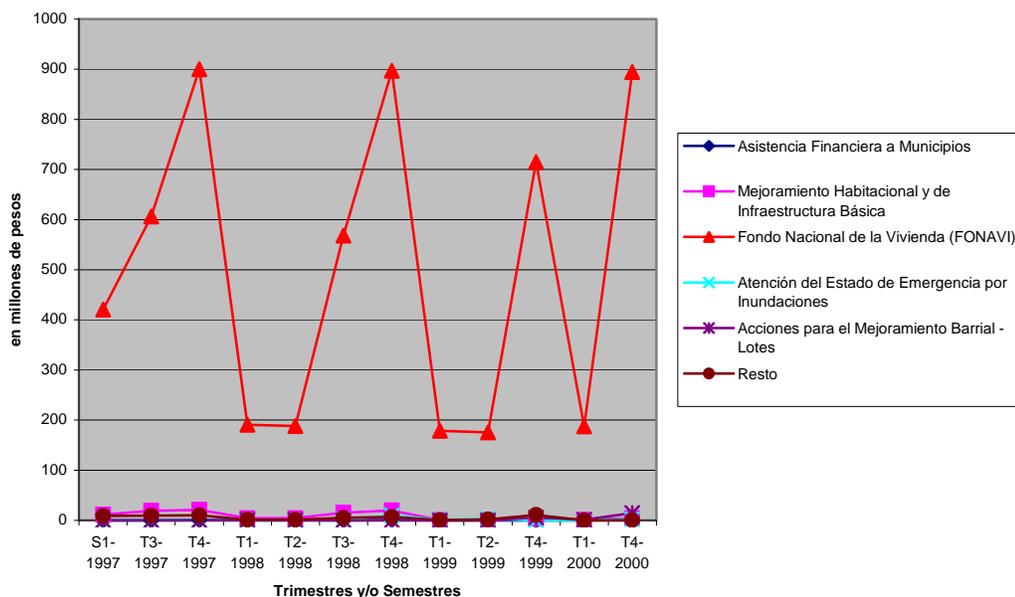
estaban indicadas explícitamente e la ley precedente (Ley 21.581) por lo que era imposible financiar la mejora de viviendas, solo se podía mejorar el estándar habitacional a través de una nueva unidad. Por otro lado la posibilidad de financiar conjuntamente las obras amplía potencialmente los recursos del programa, al tiempo que introduce una mayor variedad de posibilidades de accesos a la vivienda.

La ley autoriza a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Bs. As. el uso de la cartera hipotecaria para la obtención de financiamiento nacional e internacional, y la posibilidad de negociar cédulas hipotecarias (titularización) con el fin de incrementar los recursos del programa y provee potencialmente los incentivos para la regularización dominial de las viviendas adjudicatarias, problema que se arrastra del antiguo régimen.

En el cuadro siguiente se puede ver el nivel diferencial de inversión entre el sistema de financiamiento tradicional y otras políticas dirigidas al hábitat durante el período 97-00.

Gráfico N° 1: Evolución - 1997 / 2000 - del presupuesto destinado a Vivienda y Urbanismo, incluyendo los fondos FONAVI -

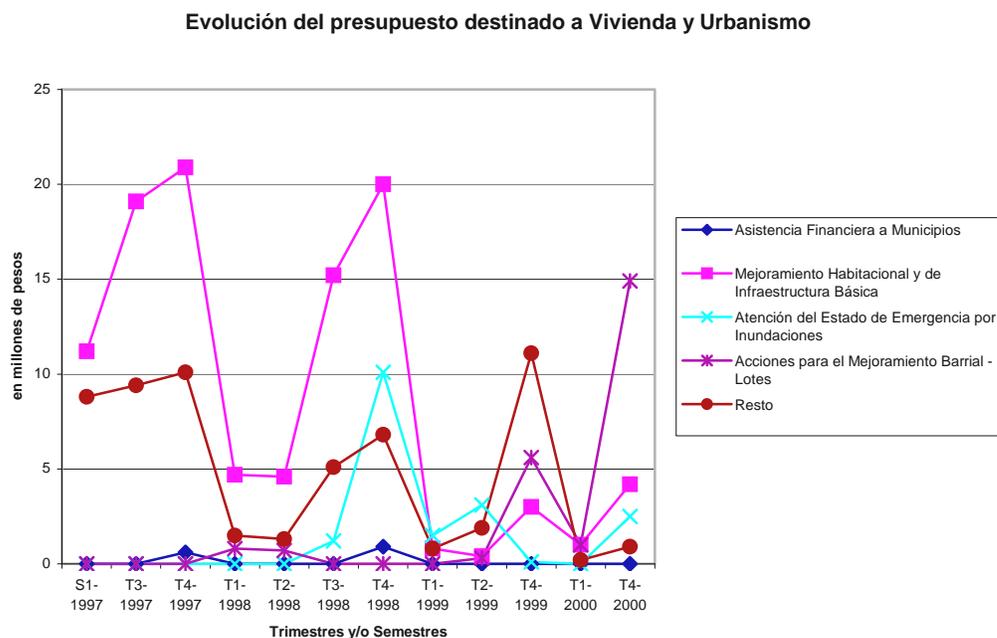
Evolución del presupuesto destinado a Vivienda y Urbanismo



Fuente: Ministerio de Economía / Indec: Presupuesto 2003: www.mecon.gov.ar.

Con respecto a la distribución del presupuesto destinado al sector excluyendo al Fonavi, se aprecia la mayor incidencia del subsector Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica sobre el resto, el cual corresponde al Programa 17 que incluye además de los fondos de créditos, líneas como, el acceso a la vivienda básica, la infraestructura social básica y vivienda y el mejoramiento ambiental para comunidades aborígenes.

Gráfico N° 2: Evolución - 1997 / 2000 - del presupuesto destinado a Vivienda y urbanismo, excluyendo al FONAVI -



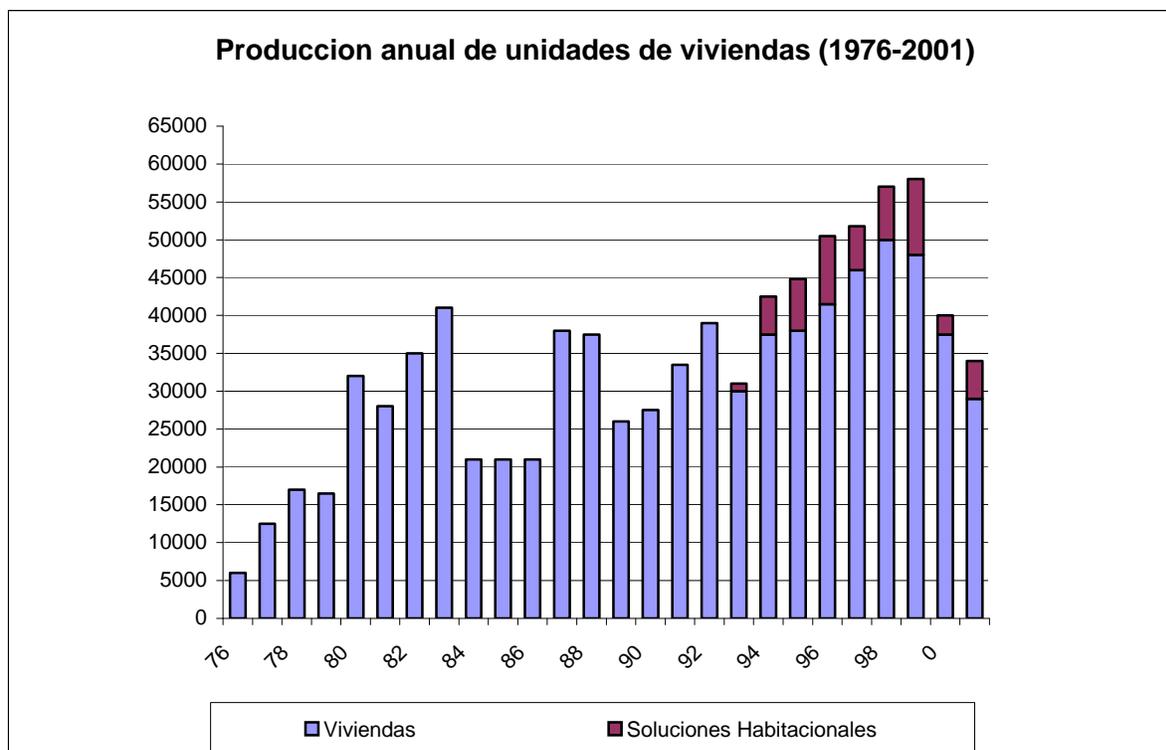
Fuente: Ministerio de Economía / Indec: Presupuesto 2003: www.mecon.gov.ar.

Como puede verse en el cuadro siguiente de evolución de la producción anual de unidades de viviendas, a partir del año 93 comienza a observarse la aplicación de fondos a soluciones habitacionales no solo a unidades de vivienda nuevas bajo el antiguo concepto de recursos del Fonavi. La categoría “solución habitacional” se

corresponde con la nueva disponibilidad de los IPV para otorgar créditos individuales o financiar obras de vivienda en forma creciente en el tiempo. Como ya fuera mencionada esta disponibilidad no estaba indicada explícitamente en la ley precedente (Ley 21.581) por lo tanto era imposible financiar la mejora de viviendas ya que solo se podía mejorar el estándar habitacional a través de una nueva unidad.

Las “soluciones habitacionales” fueron la estrategia operativa que se adoptó a partir de 1993 y consistió en intervenciones parciales en la construcción de una vivienda, aunque siempre siguió prevaleciendo la producción de la vivienda terminada. (Fidel, 2004).

Gráfico N° 3: Producción anual de unidades de viviendas – 1976-2001



Fuente: Subsecretaría de Vivienda de la Nación. Presentación al Seminario Iberoamericano de Políticas de Vivienda. Noviembre 2003. Tucumán, Argentina.

Sin embargo tomando en consideración los niveles y cualidades del déficit habitacional de los noventa, la distribución de los recursos del sector vivienda no parecen adaptarse a la demanda existente durante el período, ya que cerca del 60 % del déficit se concentra en el parque habitacional urbano subnormal es decir recuperable y el 50 % de la población esta incluida en economías informales y autoproductivas, en las que la vivienda es el principal activo de las familias de recursos insuficientes, dándole una altísima prioridad en su escala de posesiones. Además siendo la oferta del sector público escasa, la resolución del déficit es decir el crecimiento vegetativo de la población es casi imposible alcanzar, razón por la cual es imperativo recuperar el parque existente en la medida de lo posible, ya que a pesar de los bajos ingresos hay una determinada capacidad y voluntad de inversión que puede ser canalizada hacia el mejoramiento habitacional.

Box Nº 4: *Financiamiento de la vivienda social (Cristini y Moya, 2004)*

El sector público participa en el mercado de vivienda a través de programas nacionales, provinciales y en mucha menor medida municipales. El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) ha sido el programa mas importante desde mediados de los 70. Los programas con fondos provinciales representan una proporción relativamente baja del gasto total público en este rubro. Del total del gasto público, incluyendo provincias y municipios, el gasto público social durante los '90 representó alrededor del 32 %. Del total de gasto público social solo entre 4 % y 5 % se destinó a vivienda, lo que representó un 0,5 % del PBI(aproximadamente \$ 1.400 millones) correspondiendo entre \$ 900 millones y \$ 1.000 millones a fondos del FONAVI.

La magnitud de la inversión social en vivienda ha sido siempre baja con referencia al mercado total de inversión en vivienda (10 % o menos) pero sin embargo debe tenerse en cuenta que se trata de una demanda institucional y por lo tanto de una escala muy relevante para las compañías de construcción civil especializadas en vivienda económica,

razón por la cual ha sido usual hallar una asociación de intereses entre los gobiernos nacional y provinciales y las empresas.

De la evaluación de la inversión en vivienda (específicamente del FONAVI) se puede destacar:

- En los 80, la mayor deficiencia correspondió al pobre desempeño de la recuperaciones, que no superaron 3 % de los ingresos y el elevadísimo costo y baja calidad de la vivienda social. Esto pone de manifiesto que el objetivo del FONAVI en ese período no fué recrear el crédito para aquellos que no podrían entrar al mercado de capitales, sino otorgar subsidios. En los años 90, según una evaluación realizada por Crisini e Iaryczower (1997) los niveles de subsidio implícito eran muy elevados (entre 20 % y 80 % del valor equivalente del crédito hipotecario de mercado).
- El sistema administrativo generaba gastos dispares por provincia, en muchos casos muy elevados. Posteriormente, debido al pobre desempeño del fondo y al empeoramiento de la situación fiscal provincial, los fondos se destinaron crecientemente a otros fines según las prioridades de cada provincia, incluyendo el gasto corriente.
- Entre las mejoras, cabe mencionar que al descentralizarse el uso de los fondos a las provincias, los incentivos a la recuperación fueron en aumento, lo que abrió la posibilidad de una mejora del porcentaje de los ingresos que representan. En los hechos, la mejora fue importante aunque insuficiente (se paso a una recuperación promedio de 43 % en 1999).
- El sistema federal adoptado en 1995 logró solucionar algunos problemas de flexibilidad y eficiencia administrativa. Sin embargo, se siguió manteniendo un sesgo discrecional en los mecanismos de adjudicación y la demanda siempre tuvo un papel muy limitado en la asignación del crédito. Los gastos de funcionamiento del sistema representan, en promedio, 14 % de la inversión realizada, existiendo una fuerte disparidad entre las provincias (de 5 % a 38 %).
- Si bien la población beneficiaria del FONAVI debería ser la población de escasos recursos, los precios de las viviendas adjudicadas dan cuenta de las filtraciones del programa, con valores de adjudicación registrados hasta los \$ 49.000.
- El funcionamiento del FONAVI puede sintetizarse en el bajo nivel de recuperación de fondos (43% en el promedio de las provincias) y los elevados niveles de gastos administrativos (11% del gasto total o 14 % de los gastos de inversión), la variabilidad de

los precios de las viviendas adjudicadas y la dispersión del comportamiento interprovincial.

II.3. Ajuste entre demanda y oferta microfinanciera

Desde el punto de vista de las características del déficit habitacional y considerando solo aquellas de orden constructivo (excluyendo el hacinamiento y la tenencia), más de la mitad de las viviendas deficitarias del país son precarias y por ende son recuperables, sin embargo como ya fue mencionado, la afectación de los recursos públicos destinados a este sector de vivienda son sencillamente escasos frente a la magnitud del problema.

Por otro lado, como también fué mencionado, el déficit habitacional por precariedad está concentrado entre las familias de menores ingresos, siendo el 1º y 2º quintil de ingreso de población el que concentra aproximadamente el 80 % del déficit recuperable. Además estos quintiles de población son los mas afectados por las condiciones del mercado de trabajo.

Según datos de la EPH¹⁵ y de informes del Ministerio de Trabajo sobre informalidad¹⁶, para mayo de 2003 solo un 30 % de la PEA trabajaba en empleos registrados de ocupación completa. El resto eran desocupados y sub-ocupados u ocupados pero informales. Es decir que en función de estas cifras y solo tomando en consideración la variable del nivel de formalidad del empleo exigido por el sistema financiero, solo 3 de cada 10 personas económicamente activas tenían en

¹⁵ EPH: onda mayo 2003.

¹⁶ Boletín de Estadísticas Laborales, <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/>

mayo del 2003 un empleo estable y teóricamente esto significa que únicamente estas 3 personas serían posibles sujeto de crédito por el sistema bancario privado. Además estas tres personas deberían calificar con el ingreso mínimo exigido según el índice de calificación hipotecaria, que para fines del 2002 era de \$1000 por cada u\$s 10.000 de préstamo¹⁷.

En estas condiciones socio-económicas y con las condiciones de escasa disponibilidad de recursos públicos ¿como enfrentar el problema de la recuperabilidad del parque habitacional existente?. Es en este contexto que el microcrédito empieza a demostrar tener algunas ventajas interesantes para avanzar hacia la diversificación de estrategias, transformándose en una herramienta de política para el sector.

Los Fondos de microcrédito destinados al mejoramiento habitacional que comienzan a ejecutarse durante los noventa en Argentina surgen y se desarrollan como respuesta a este contexto descrito: restricción de recursos públicos, informalidad laboral y déficit habitacional.

Estos Fondos han demostrado ser una modalidad que combina la participación multiactoral en el desarrollo urbano local, como es el caso de las experiencias del Programa 17 de la Sub-secretaría de Vivienda con ONGs y de algunos IPVs. Estas experiencias al proponer desde la descentralización del aparato estatal, el acercamiento de los servicios financieros a la población, promueven un ajuste de la oferta a la demanda y a su vez abren el camino para una mayor incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo urbano local.

¹⁷ Datos del Ministerio de Economía y Asociación Argentina de Marketing

Los argumentos, por lo tanto que impulsan la promoción de estas experiencias son entre otros, la eficiencia para responder más rápida y adecuadamente a las necesidades específicas de una demanda de mejoramiento habitacional heterogénea y la oportunidad para crear espacios donde nuevos agentes se suman a la administración de recursos favoreciendo así la gestión asociada a nivel local.

Anexo Déficit Habitacional de la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Bs. As. registra un total de 3.933.070 hogares, de los cuales 1.292.850 padecen condiciones habitacionales deficitarias, según las estimación realizadas. Es decir que el 33 % de los hogares de la provincia tienen problemas de vivienda. Por supuesto los problemas de vivienda de este 33 % son variados e implican diferentes niveles de gravedad.

En primer lugar están los hogares que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas viviendas. Se trata de viviendas precarias (ranchos , casillas, locales no construidos para fines habitacionales). Que de acuerdo con estimaciones del 2001 representan 294.816 unidades.

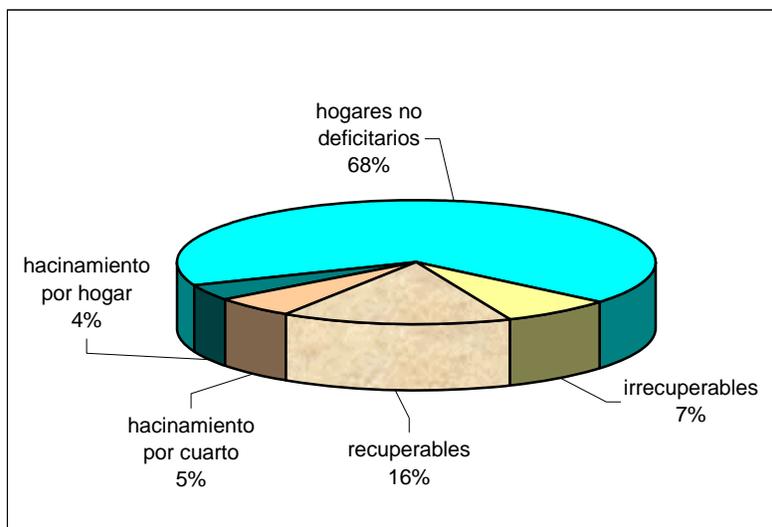
En segundo término están los hogares que habitan viviendas que si bien representan rasgos de precariedad pueden ser recuperadas por medio de refacción o completamiento. En esta situación se encuentran 610.763 viviendas.

En tercer lugar se encuentran los hogares que habitan viviendas buenas pero que por su tamaño resultan inadecuadas para albergar a todos los miembros, generando distintos niveles de hacinamiento. Según las estimaciones realizadas 216.024 hogares presentan una relación superior a dos personas por cuarto.

Por último están las personas que deben compartir su vivienda con personas de otros hogares, dato no relevado por el censo. Las estimaciones de la Encuesta de Desarrollo Social (Siempre - Indec) de 1997 estima que en esta situación se hallan 171.247 hogares y para no computar dos veces el mismo hogar solo se incluyen

como hogares con hacinamiento a los que habitan viviendas no deficitarias o consideradas viviendas buenas pero hacinadas.

Gráfico 1.1. Distribución del déficit provincial

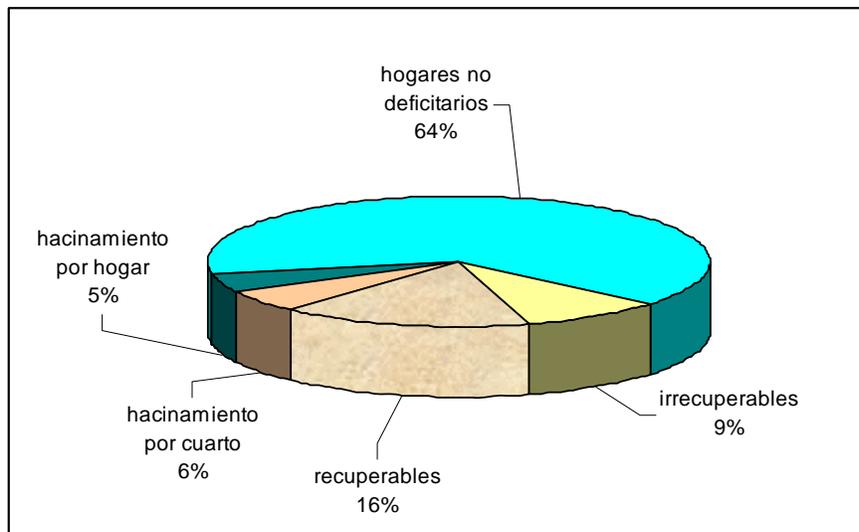


Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Provincial de la Vivienda de Bs. As.

La distribución de los hogares en la provincia de Bs. As es la siguiente, el 61 % de los hogares se encuentran en el área del conurbano y el 39 % restante se encuentran en el interior. En cuanto a la distribución del déficit se observa la misma tendencia, concentrando el mayor porcentaje de déficit los hogares que residen en el conurbano (65 %) y siendo solo del 35 % en el interior provincial.

En cuanto a la distribución del déficit en el conurbano este muestra que el 61 % del mismo es posible de ser recuperado mediante obras de terminación, refacción o ampliación. Es decir que alrededor de 850.000 viviendas del conurbano no necesitan grandes inversiones como implica la construcción de viviendas nuevas.

Gráfico Nº 2 Distribución del déficit del conurbano



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Provincial de la Vivienda de Bs. As.

Capítulo III

Fondos de Micro-crédito para el mejoramiento habitacional en Argentina durante la década del 90

Este capítulo mapeará la situación de los Fondos de Crédito existentes en Argentina durante la década del 90. Estos fondos difieren según su origen, desarrollo y/u objetivos. Se han relevado fondos de origen y administración tanto pública (IPVs y municipios) como de la sociedad civil y es sobre estos últimos sobre los que se hará hincapié por ser el sector de mayor envergadura y desarrollo en los micro-créditos para el sector habitacional.

Las líneas de micro-crédito de origen público, tanto de IPVs como de municipios, si bien son mayores en escala de cobertura (sobretudo los IPVs) que los promovidos desde las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo son pocos las provincias en las que se aplican. En la mayoría de los casos se siguen direccionando los fondos provinciales a las políticas de vivienda tradicionales.

El sector de la sociedad civil, sector productivo público pero no estatal, en la última década ha expandido notablemente su acción en el campo habitacional y en el mejoramiento habitacional en particular. La expansión se debe entre otras causas a la demanda de auto organización social, no solo para cubrir el déficit del estado o del mercado sino para lograr un espacio de contención de la influencia de ambos y por el efecto de las políticas gubernamentales y multilaterales que por la crisis fiscal promovieron la transferencia de acciones hacia las ONGs, (Cunill Grau, 2000).

III.1. Fondo de micro-crédito ejecutados por Gobiernos locales

Son muy pocos los gobiernos locales que destinan parte del presupuesto municipal al sector vivienda. Por lo general la acción local en vivienda está financiada por la descentralización de los recursos del sistema provincial de vivienda y estos recursos están direccionados desde los institutos provinciales hacia la construcción de planes de viviendas llave en mano, con la participación de empresas constructoras.

De los municipios relevados, a través de la Federación de Municipios (FAM), de los Institutos Provinciales de Vivienda y del Banco de Experiencias Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, solo algunos casos se han detectado. Estos casos difieren tanto en el volumen de financiamiento como en los fines o las metodologías aplicadas.

Un rasgo característico en la mayoría de los casos a nivel local, es que estas iniciativas de pequeños financiamientos en lo habitacional se localizan en las áreas de acción social de la estructura municipal y por lo general nacen de necesidades denominadas como de “emergencia”, producto de incendios, inundaciones o algún otro tipo de catástrofe.

El hecho que se encuentren en las áreas de acción social, en lugar de localizarse en áreas de ingerencia en lo territorial o urbano, permite suponer que todavía a nivel local no se aborda la problemática de la vivienda social en el marco de un cuerpo de normativas urbanas precisas que estén íntimamente relacionadas con la planificación del territorio.

Cuadro Nº 1.1. Fondos de Crédito de Gobiernos locales

Créditos para mejoramiento habitacional – Gobiernos Locales				
Municipio	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
Mar del Plata (Prov. Bs. As.)	Programa Crediticio de Apoyo para la Vivienda	Recursos propios de la comuna	Familias que carecen de recursos propios suficientes y son propietarios de un único inmueble.	tope máximo de \$ 6.000, con plazo de devolución a 5 años
Gualeguaychú (Prov. Entre Ríos)	Créditos en Materiales	Recursos propios de la comuna		
Bahía Blanca (Prov. Bs. As.)	Banco de Materiales	Recursos propios de la comuna	familias de escasos recursos que se comprometan a la devolución de los materiales que se hayan prestado	
Morón (Conurbano Bs. As.)	Apoyo a Fondo de Créditos	Recursos propios de la comuna	Familias de escasos recursos localizadas en los barrios priorizados	

Box Nº 1.1.: Fondos Mar del Plata- Créditos en Materiales para construcción , refacción o ampliación de vivienda única y permanente

Con motivo de los temporales que afectaron a la población de Mar del Plata durante los años 92 y 93 (inundación y tornados) el gobierno de Mar del Plata decidió la implementación de un Programa para la Emergencia, con el fin de ofrecer servicios técnicos y financieros a la población afectada para el mejoramiento de sus viviendas. Debido al éxito de la experiencia, esta se amplió a toda la población vulnerable en general. El Concejo Deliberante lo reglamentó mediante ordenanza 10439/96, quedando constituido la creación de un Fondo Permanente, al cual se le destina una partida especial, para el mejoramiento de las viviendas recuperables.

Este Fondo, denominado “Programa Crediticio de Apoyo para la Vivienda”, se constituyó en un comienzo en el Instituto de Desarrollo Urbano, ente descentralizado de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, actualmente fue trasladado a la administración central al Departamento de Promoción Social de la Secretaría de Obras y Planeamiento Urbano.

El Programa comenzó en 1996 ofreciendo servicios financieros, entregados en materiales de construcción, por un monto tope de \$ 3.000 con un plazo de devolución de 36 meses, sin intereses, a los cuales se les podía adicionar hasta un 5% del total del crédito en concepto de gastos administrativos. Los préstamos están dirigidos a

familias carentes de recursos propios suficientes propietarias del inmueble (con boleto de compra-venta) u ocupante de terrenos fiscales con autorización.

En la actualidad, luego de un período sin actividad, el reglamento y resolución ha sido reformulado. La nueva ordenanza O-9765/03 modifica a la anterior y dispone que el tope máximo del préstamo entregado en materiales será de \$ 6.000 y el plazo de devolución se extendió a 5 años, con un interés anual sobre saldos del 6 %.

Box Nº 1.2 : Fondo de recuperación de viviendas Gualeguaychu

Existe desde 1996, con una asignación presupuestaria de \$ 100.000 anual, dirigido al completamiento de viviendas urbanas. Se encuentra actualmente en reformulación.

Box Nº 1.3 : Incubadora de Proyectos Sociales – Bahía Blanca

La Incubadora de Proyectos Sociales desarrolla y apoya emprendimientos comunitarios que generen insumos que permitan poner en marcha proyectos con impacto social, cultural, económico y ambiental. Una de las líneas es la de Banco de Materiales que tiene como objetivos: apoyar la construcción y el reciclaje de viviendas para sectores de bajos recursos priorizando los grupos organizados y los sistemas de autogestión, proteger los elementos obtenidos a través del Centro de Producción, campañas solidarias o compras especiales, realizar préstamos de materiales de construcción para la mejora habitacional de familias de escasos recursos, suministrar materiales, herramientas o partes de construcción para apoyar proyectos de construcción, mantenimiento, mejoras y/o ampliaciones esenciales de vivienda de quienes padezcan graves carencias habitacionales.

En el marco de la Incubadora de Proyectos Sociales, se otorgan préstamos de materiales de construcción para mejorar, ampliar y/o refaccionar viviendas. Estos préstamos están destinados a apoyar a familias de escasos recursos que se comprometan a la devolución de los materiales que se hayan prestado. La forma de reintegro se viabiliza mediante convenios y de acuerdo con las posibilidades de cada familia. La procedencia de los materiales de construcción es a través de compras especiales, donaciones o de los insumos generados en el Centro de producción municipal.

Box 1.4. Morón. Aporte de transferencia de recursos para microcredito habitacional.

El Municipio de Morón se encuentra actualmente gestionando con Madre Tierra (ONGs) la transferencia de recursos propios para apoyar el Fondo de Microcrédito que Madre Tierra administra.

Como antecedentes, Madre Tierra se encuentra hace años trabajando en diferentes localidades del municipio, con diferentes proyectos destinados al mejoramiento habitacional, entre los cuales se encuentran los Fondos de Microcredito para el mejoramiento habitacional. Por otro lado el municipio ha realizado aportes monetarios y de recursos humanos aleatorios y a demanda de las organizaciones barriales y de Madre Tierra durante los últimos años, contribuyendo de esta manera a la actividad de los fondos de mejoramiento barrial.

A partir del 2004 el municipio decide comprometer en su presupuesto anual recursos para transferir a Madre Tierra como organización administradora de Fondos de Microcrédito. Esta acción conjunta de fortalecer una línea de microfinanciamiento dirigida al hábitat se ve fortalecida por la conformación de mesas de trabajo barrial con la participación de las organizaciones barriales que son contralor de la herramienta técnica que constituye el fondo.

Además los criterios de focalización del fondo es conjunta entre municipio y ONG como producto de una priorización de necesidades y factibilidades de ejecución.

Todavía al momento de cierre de este informe, no han quedado delimitadas las condiciones financieras de la operación del fondo, por más que se estima que no diferirán en gran medida con las operadas por Madre Tierra actualmente en dicha localidad.

III. 2. Fondos de Micro-crédito de IPV's

A partir de 1992 con la firma del pacto inter-provincial y posteriormente con la promulgación de la ley N° 24.464, que en materia de vivienda de interés social permitió la federalización de los fondos FONAVI y la aparición de innumerables programas que atienden a una familias de escasos recursos, se abrió el camino hacia un nuevo enfoque en materia de políticas de vivienda.

A partir de este período se promueven nuevas líneas alternativas de financiamiento a cargo de sólo algunos IPV's, entre las cuales están los créditos para el mejoramiento habitacional dirigidos directamente a la demanda de familias propietarias, con vivienda única y sin garantías formales (para ser sujeto de crédito del sistema convencional).

Del relevamiento sobre la actividad de los IPV's a partir de la descentralización de los fondos Fonavi, surgen diferentes líneas de financiamiento que apuntan al mejoramiento del parque existente, que varían en cuanto a montos de financiamiento y metodologías de implementación. Más allá de las diferencias particulares que guardan estricta relación con las estructuras institucionales de cada provincia, en la gran mayoría de casos las operatorias provinciales están dirigidas a una demanda formalizada desde el punto de vista dominial al exigir como garantía colateral la hipoteca de la vivienda a favor de los IPV's, excluyendo por lo tanto a un amplio sector de la población. También otro rasgo común a todas las operatorias es que los fondos afectados son marginales dentro de la estructura de fondos provinciales destinadas al sector vivienda y generalmente están gestionadas desde las áreas de acción social de los institutos provinciales.

El siguiente cuadro sintetiza las operatorias ofrecidas desde los Institutos Provinciales y la Comisión Municipal de la Vivienda:

Cuadro Nº 2.1: Operatorias de mejoramiento habitacional de los Institutos Provinciales de Vivienda.

Créditos para mejoramiento habitacional – IPV –				
Sin datos sobre montos financiados				
Provincia	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: CMV	Ley 341 se otorgan créditos a personas físicas y jurídicas		Personas físicas y jurídicas (cooperativas, mutuales y organizaciones sin fines de lucro) de escasos recursos. Rol proactivo de cooperativas mutuales y asociaciones, comprendidas en el diseño y control de sus propios proyectos.	Ampliación o refacción de viviendas y la rehabilitación edilicia
Río Negro	Créditos Indiv.	FONAVI	.	Refacción y construcción de viviendas
Créditos para mejoramiento habitacional – IPV –				
Montos financiados entre 1999 – 2002				
Provincia	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
San Luis (1999)	Créditos Ind. (Dto. Provincial Nº 3.581/99)	FONAVI	Personas propietarias de vivienda única.	Ampliación y refacción de viviendas: de \$1.500 hasta \$3.000
Salta (2000)	Créditos individuales hipotecarios (Res. 11):	FONAVI	Población de escasos recursos que habitan una vivienda propia deficitaria, y no tienen capacidad técnica ni financiera para encarar el mejoramiento de la misma. (Se debe acreditar el dominio de la propiedad y la capacidad económica para la devolución del crédito).	Terminación de núcleo sanitario, construcción de otro dormitorio o terminación de vivienda: hasta \$2.500.
	Créditos Ind. hipotecarios p/mejoramiento y terminación de viv. TM (Res. 12):		Adjudicatarios de viviendas con terminación mínima otorgadas por el IPDUV.	Operatoria A: \$3.600 Operatoria B: \$3.000

Santa Cruz (2002)	Créditos Ind. hipotecarios VIVIPLAN (Dto. 309/93, Res. IDUV 587/97)	FO.PRO.VI	Familias con ingresos entre \$1.200 a \$2.099.	Terminación y ampliación: \$10.000
	VIVISOL		Familias de ingresos inestables.	Mejoramiento de núcleo sanitario Terminación de obra básica: de \$3.500 a 5.000 para materiales hasta \$1.500 para mano de obra
Tierra del Fuego (2002)	Crédito Individual (Res. Reg. N° 62/96 y 67/97, derogadas por Res. 98/02)	FONAVI	Personal del IPV.	Ampliación, Refacción, y/o completamiento: hasta \$13.000
	Crédito Individual (Res. Reg. 91/01 y 66/01)	Provincial	Propietarios de terrenos con ingresos familiares con capacidad para satisfacer necesidades básicas.	Ampliación: hasta \$17.500 Completamiento: hasta \$10.000 Refacción: hasta \$3.000

**Créditos para mejoramiento habitacional – IPV –
Montos financiados en el 2003**

Provincia	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
Santa Fe (2003)	Sub- programa de créditos individuales	FONAVI	Propietarios con garantía hipotecaria.	Terminación, ampliación y/o refacción de viviendas: Hasta \$ 10.000
Catamarca (2003)	Asistencia financiera para el Mejoramiento o Habitacional	FONAVI	*Familias de escasos recursos cuyos ingresos familiares mensuales no superen el valor de dos salarios mínimos de la provincia. *Localizadas en asentamientos urbanos o rurales periféricos o rurales periféricos o marginales. *Viviendas sin terminar, recuperables con hacinamiento. *Propietarios y/o poseedores de lote o terreno.	Terminación: hasta \$1.500 Ampliación: hasta \$2.500 Dirección técnica: \$3.000 a \$ 4.500 Varía según cantidad de habitantes por localidad.
Chaco (2003)	Créditos Individuales y mancomunados con garantía hipotecaria.	FONAVI	*Destinatarios de proyectos de regularización dominial, rehabilitación urbana. *Adjudicatarios FONAVI	Terminación, Refacción y/o ampliación: hasta \$10.000

	Crédito en apoyo a soluciones habitacional es por vía de esfuerzo propio		Familias de recursos insuficientes urbanas o rurales (agrupadas o no) inscriptas en el registro del IPDUV, municipalidades y/o sistema social articulado Provincial AIPO.	Ampliación o refacción: hasta \$2.000
Entre Ríos (2003)	Casa Propia Módulo IV	FONAVI	Familias que reúnen los requisitos FONAVI, cuyos ingresos están entre \$300 y \$1.300, que poseen terreno propio con título saneado.	Ampliación: \$8.240
Jujuy (2003)	Créditos individuales	FONAVI	Familias que habitan viviendas deficitarias con ingresos entre \$350 a \$3.000.	Terminación: \$10.000 Ampliación: \$20.000
La Rioja (2003)	Créditos Individuales. Con garantía hipotecaria o de terceros (Res. Reg. N° 10/96)	FONAVI	Familias adjudicatarias de una vivienda a través de la operatoria Demanda Libre.	Completamiento y/o ampliación: de \$4.500 a 10.500 Regularización dominial: hasta \$3.000
	Asistencia Financiera a Municipios (Res. comp. N° 8/97)		Familias adjudicatarias de una vivienda a través de la operatoria Demanda Libre.	Completamiento y/o ampliación: hasta \$4.000

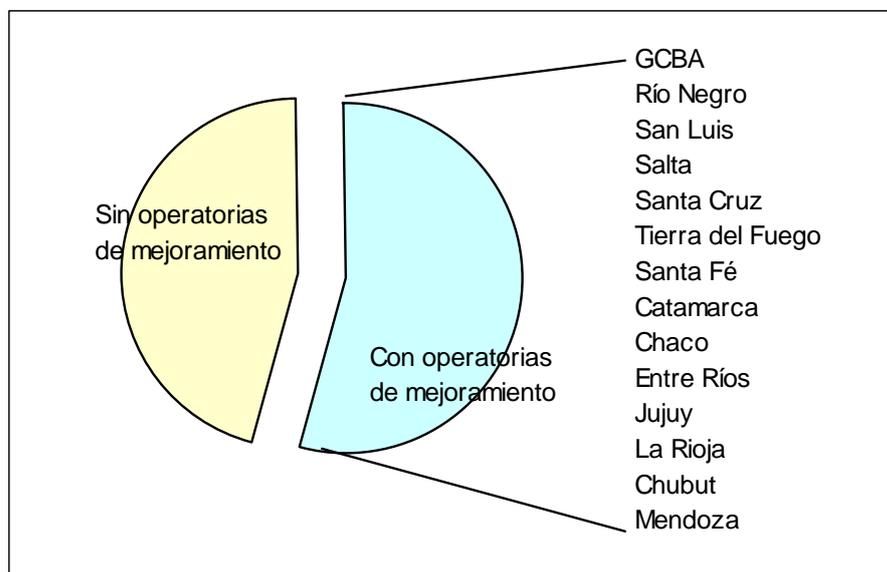
Créditos para mejoramiento habitacional – IPV – Montos financiados en el 2004				
Provincia	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
Chubut (2004)	Créditos Ind. para familias de recursos insuficiente (Res. 251/00)	FONAVI	Dirigido a grupos familiares con ingresos entre los \$600 y \$1.800.	Terminación, ampliación y/o refacción: hasta \$16.000.
	Créditos Ind. para familias de recursos insuficientes (Res. 250/00)		Dirigido a grupos familiares con ingresos hasta \$299.	Terminación, ampliación y/o refacción: hasta \$5.400.
	Créditos Ind. para familias de recursos escasos (Res. 252/00)		Dirigido a grupos familiares con ingresos entre los \$300 y \$599.	Terminación, ampliación y/o refacción: hasta \$7.000.
Mendoza (2004)	Emergenci a Socio-Habitacional	FONAVI	Familias en asentamientos	De \$ 2.800 a \$8.200 con tasa 0% y amortización en 360 meses.
	Créditos Individuales Urbanos (CIU) (Res. 444/96 y modificatorias N° 160/97 y 008/97)		*Personas físicas. *Propietarios del terreno donde se ejecutará la obra. *No tener una propiedad además de esa.	Ampliación o refacción: hasta \$8.200

	Créditos Individuales para ampliaciones habitacionales urbanas y rurales (CIAU/CIAR) (Res. N° 527/97)		Propietarios de viviendas (pueden ser adjudicatarios del IPV) en condiciones de hacinamiento.	Ampliación (para la ejecución de al menos 1 dormitorio): hasta \$2.478
--	---	--	---	--

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Sub-Secretaría de Vivienda de la Nación.

De los 26 IPVs existentes, 14 son los que registran operatorias de créditos para el mejoramiento o completamiento del parque habitacional existente, que implican menores montos de financiamiento que los acostumbrados para viviendas nuevas.

Grafico Nº 2.1: IPVs con operatorias de mejoramiento habitacional



Aunque se carecen de datos desagregados sobre los recursos afectados por cada provincia a estas operatorias, en el global de los recursos FONAVI¹, ya mencionado en el capítulo 2, se puede discriminar en la producción anual entre viviendas y soluciones habitacionales desde 1993 hasta 2001. En este periodo solo el 12,6 % de lo producido se afecta a soluciones habitacionales, el resto obedece a operatorias tradicionales del FONAVI, es decir viviendas terminadas “llave en mano”.

A continuación se presentan algunas consideraciones sobre las operatorias arriba mencionadas en el Cuadro N°1:

Box 2.1. Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de Catamarca

Fuente: Arq. Franco Ferioli. Técnico de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo

La Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo inició en el año 2003 el diseño de las siguientes operatorias, presentadas más adelante, dirigidas al mejoramiento habitacional del parque existente. Esta iniciativa quedó suspendida a partir del cambio de autoridades a fines del 2003, quedando afectado todo el presupuesto actual a la construcción de viviendas por el sistema tradicional.

1. La operatoria de Mejoramiento Habitacional otorga asistencia financiera total reintegrable a Municipios y Entidades sin Fines de Lucro para ampliación y terminación de viviendas. Los préstamos se destinan a viviendas deficitarias recuperables y viviendas construidas por el FO.NA.VI. y se dirige a familias de escasos recursos, localizadas en asentamientos urbanos o rurales periféricos o marginales, que cuenten con vivienda sin terminar, recuperable con hacinamiento y/o alto índice de NBI. La construcción de las obras se realiza en el predio propiedad de la familia que lo habita y cuyas viviendas sean recuperables.

Solicitantes: familias de escasos recursos cuyos ingresos familiares mensuales que no superen el valor de dos salarios mínimos de la Provincia.

Montos: para terminación 2.300 y para ampliación \$ 7.241.

2. El Programa Vivir Mejor, dirigido a postulantes que iniciaron la construcción de su vivienda en terreno propio y que requieren la asistencia financiera para la terminación

¹ Fuente : Subsecretaría de Vivienda de la Nación.

de la misma. Se ofrece asistencia financiera para la compra de materiales y costo de mano de obra para la terminación, mejoramiento o ampliación de la vivienda propia y única.

Solicitante:

-Grupos familiares que se encuentren en situación económica-social crítica que sean propietarios de terrenos con vivienda, que requieran mejorar, ampliar o terminar la misma.

- Adjudicatarios de viviendas FO.NA.VI. de tipología P.V.P. (Programa de viviendas progresivas) de un (1) dormitorio o T.M. (Terminaciones Mínimas) con el fin de asistirlos financieramente para la ejecución de los siguientes trabajos: pisos, zócalos, revoques interiores, revestimientos, cubierta de techo y/o ampliación de un dormitorio.

Requisitos de ingreso: El grupo familiar debe contar con un ingreso mínimo equivalente al sueldo de la menor categoría de un empleado de la administración Pública y no superior al monto de \$1.200 (un mil doscientos pesos).

Monto: Terminación, mejoramiento o ampliación hasta \$ 14.000.

Reembolso del Crédito: La devolución del crédito se efectuará en un plazo de 120 meses con un interés de financiación del 6% anual.

Box 2.2. Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Chaco

Fuente: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda , Nº 5, diciembre 2001, CNV, Buenos Aires.

El Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Chaco, mediante las resoluciones reglamentarias 0004/4 y 0032/30; pone en vigencia las operatorias de microcréditos. El préstamo está destinado a la compra de materiales para la construcción de una solución habitacional mínima progresiva o para la Terminación, Ampliación y/o Refacción de viviendas recuperables, mínimas, ubicadas en jurisdicción del territorio de la Provincia del Chaco. Se podrá utilizar también, en menor escala para la compra de lotes o conexión domiciliaria de servicios de infraestructura. Los microcréditos podrán ser individuales o conjuntos.

Es importante remarcar que el IPV del Chaco es uno de los únicos que ofrece una línea de financiamiento para familias que no tengan titularidad del dominio perfecta, pero si exige garantía solidaria. Entregaron desde el 2003 hasta la actualidad 200 créditos por el sistema de demanda libre al IPV.

Características de sistema de financiamiento:

Solicitantes: aquellas personas con bajos o mínimos ingresos, formales o informales, propietarios o adjudicatarios de una propiedad recuperable que, por diversas circunstancias no pueden acceder a las demás operatorias de créditos hipotecarios; y que cumplan con las condiciones y requisitos que se indican a continuación: Los ingresos familiares máximos admitidos estarán en función de la cantidad de integrantes del grupo familiar. Deben ser: 1. argentino, nativo o por opción. 2. Tener como único bien inmueble, el terreno o la vivienda a terminar, refaccionar y/o ampliar. No se considerará como otra propiedad, la que el postulante posea en condominio y el valor de la cuota parte, no exceda el 50% del valor del crédito que solicita. 3. Disponer de ingresos mensuales mínimos suficientes, que serán analizados conforme la composición del grupo familiar conviviente. El 25 % del ingreso nominal del grupo familiar deberá ser igual o superior al monto de la cuota de amortización del crédito, al momento de la adjudicación del préstamo.

Requisitos: Deben presentar: 1. Solicitud y Ficha de Datos Personales. 2. Constancia de Ingresos. Para los que trabajen en relación de dependencia, fotocopia del último recibo de sueldo. Para los de actividad independiente, certificación de ingresos extendida por el empleador. 3. Fotocopia autenticada del Título de Propiedad del inmueble o boleto de compra-venta si lo hubiere o correspondiere. 4. Fotocopia clara y legible del Documento de Identidad del grupo familiar integrante. 5. Memoria del emprendimiento (breve descripción de la obra a encarar, monto del crédito solicitado, obras a ejecutar, etc.). 6. Boleta/s Proforma del/os Comercio/s donde se procederá a la compra de los materiales.

Constancias gestionadas por el IPDUV y otorgadas por: 1. Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Chaco sobre la nómina total de inmuebles registrados a nombre de los mayores de 18 años del grupo familiar. 2. Informe de Dirección de Catastro Municipal respecto a inmuebles adjudicados a nombre de los integrantes del grupo familiar y/o al Lote o inmueble que ocupa. 3. Constancia de la Cámara de Comercio que no son deudores de créditos.

Garantías: garante o fiador solidario, que acredite ingresos con recibo de sueldos (titular y /o garante) implementando el sistema de garantías cruzadas en cada comunidad asistida por el financiamiento. De no contar ninguno de ellos con recibo de sueldo se otorgará un máximo de \$500, renovables. En los casos que fuera posible se implementará el descuento automático de haberes.

Ahorro previo: Se verificará el cumplimiento del ingreso del ahorro previo que necesariamente deberá efectuar antes de la efectivización del desembolso

correspondiente. En créditos comunitarios las Cooperativas o entidades debidamente acreditadas (personería jurídica) deberán abonar, en concepto de ahorro previo 8 cuotas, en función del monto y garantías ofrecidas. En microcréditos individuales hasta \$ 1.500,00 : 2 cuotas, y superiores a \$ 1.500 y hasta \$ 3.000: 4 cuotas.

Situaciones a priorizar: según: 1. Informe Socio-ambiental . 2 Número de integrantes del grupo familiar. 3. menores de edad, 4. discapacitados. 5. ancianos a cargo , 6. enfermos, 7. madre jefa de hogar , 8 Situación dominial y habitacional. 9. Ingresos. 10. Garante. La priorización para el otorgamiento de los créditos se hará teniendo en cuenta el mayor número de las situaciones enunciadas, comprobables fehacientemente, que reúna cada uno de los aspirantes.

Viviendas:El monto solicitado se destinará a la compra de materiales para la ejecución de módulos habitacionales mínimos, progresivos, y a la terminación y/o ampliación y/o completamiento de habitaciones o dormitorios, conforme las características del grupo familiar, y/o núcleos húmedos, ejecución de instalaciones eléctricas y sanitarias domiciliarias.

Montos a financiar: Se financiarán montos desde \$500 hasta un tope de \$3.000 por vivienda, conforme los ingresos del grupo familiar solicitante, considerando que el valor de la cuota (ver cuadro N° 1) no supere lo establecido en el punto 2.5 de las Condiciones del Solicitante

Ampliación del crédito: Se podrá renovar el crédito otorgado, al cumplimiento del 75 % del reintegro del capital inicial, por tres veces y siempre que el beneficiario demuestre buen comportamiento de pago, hasta alcanzar el tope establecido.

Tasa de interés: Se aplicará un interés anual del 2 % sobre el monto otorgado. Esta tasa podrá ser ajustada, a criterio del IPDUV, conforme las variaciones que sufra la tasa que fija el Banco Nación para las operaciones de Caja de Ahorro Común.

Amortización: El crédito será cancelado en cuotas mensuales vencidas, determinadas por el método de amortización Francés, en un plazo variable de 12 a 60 meses, conforme el monto solicitado y los ingresos del grupo familiar. Los vencimientos de las cuotas operarán del 01 al 10 de cada mes. La falta de pago de dos (2) cuotas, determinará la puesta en mora del crédito y la intimación del mismo, considerándolo de plazo vencido, procediéndose a la ejecución de la Garantía del Crédito que se otorga, sin perjuicio de responder con los demás bienes de su propiedad.

Penalidades: El falseamiento u ocultamiento de información al Instituto, o la morosidad en el reintegro implicará, además de las sanciones que correspondan, se inhabilitará al titular y su grupo familiar por el término de 10 años.

Asistencia técnica: A solicitud del interesado el I.P.D.U.V. otorgará asistencia técnica en lo referente a regularización dominial, diseño, uso y calidad de materiales, trámites de la documentación de proyecto, o técnicas constructivas. Asimismo gestionará ante el Consejo Profesional la participación de sus asociados en el programa, con honorarios reducidos, y ante la Municipalidad de Resistencia la flexibilidad de las exigencias respecto a la documentación a presentar para regularizar la documentación.

Ejecución Conforme a Documentación: Lo construido deberá ajustarse a Memoria y anteproyecto presentado, no admitiéndose diferencias que, a sólo juicio del Instituto, impliquen una disminución del valor del bien financiado o alteraciones que modifiquen su destino específico.

Valores Referenciales: Se convocarán, mensualmente, a todos los corralones y comercios relacionados con rubros de construcción, de las ciudades cabeceras de zona, para que presenten lista de precios de los materiales a utilizar en el presente programa, debiendo el comercio ofrecer una bonificación respecto de los mismos, comprometiéndose el I.P.D.U.V., a determinar el crédito a otorgar de conformidad a los precios más bajos estipulados para el rubro. Dichas listas se ubicarán en lugar visible del Organismo y se publicarán en Internet (página web oficial) a fin de que los adjudicatarios tomen conocimiento del lugar donde acceder a los precios más bajos del mercado.

El origen de los recursos proviene de los recursos Fonavi.

Cuadro Nº 2.2.: Montos a financiar y cuotas

Tasa Intereses	Montos	Meses								
		12	18	24	30	36	42	48	54	60
2%	500	42,12	28,22	21,27	17,10	14,32				
	800		45,15	34,03	27,36	22,91	19,34			
	1.000			42,54	34,20	28,64	24,67	21,70		
	1.200				41,04	34,37	29,61	26,03	23,26	
	1.500					42,96	37,01	32,54	29,07	26,29
	2.000				69,30	57,29	49,34	43,39	38,76	35,06
	2.500					71,61	61,68	54,24	48,15	43,82
	3.000					85,93	74,02	65,09	58,14	52,58

Box 2.3. Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano de Chubut

Fuente: Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina. IIED-AL, Subsecretaría de Vivienda de Nación y Ficong. Página 55. 1998. Buenos Aires.

El Programa de Créditos en Chubut, se inició en 1995 con el objetivo de dar respuesta a sectores de la población que hasta ese momento estaban excluidos del sistema financiero formal en cuanto a sujetos de crédito.

El programa está integrado por:

- créditos individuales
- créditos en zonas rurales
- créditos para familias de escasos recursos
- créditos para inundados

El desafío para el IPVyDU era abrir una operatoria donde por primera vez los beneficiarios son quienes determinan el destino de los mismos. Las familias son quienes administran la obra, programan actividades y recursos y son los protagonistas de las soluciones alcanzadas. La operatoria de mejoramiento se articuló con colegios profesionales que aportaron asistencia técnica gratuita y con el Programa Trabajar de la Secretaría de Trabajo de la Nación que financió la mano de obra en algunas localidades.

El programa no articula con Municipios, los préstamos son hipotecarios y los montos superan los 3000 pesos.

Box 2.4. Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Bs. As.

Fuente: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda , N° 7, septiembre 2002, CNV, Buenos Aires.

La Comisión Municipal de la Vivienda en el marco de la ley 341, sancionada por la legislatura en el año 2000, otorga créditos a personas físicas y jurídicas (cooperativas, mutuales y organizaciones sin fines de lucro) de escasos recursos.

Dicha ley permite financiar total o parcialmente las siguientes operatorias:

- compra o construcción de vivienda económica unifamiliar o multifamiliar
- compra de vivienda económica unifamiliar o multifamiliar y obras destinadas a ampliación o refacción
- obra destinada a ampliación o refacción

-compra de edificios y obras destinadas a su rehabilitación

Para alcanzar el éxito de estas operatorias se articula el esfuerzo conjunto entre la CMV y la incorporación de nuevos actores - organizaciones de la sociedad civil – impulsando un rol proactivo de cooperativas mutuales y asociaciones, comprendidas en el diseño y control de sus propios proyectos.

Box Nº 2.5. Instituto Provincial de Vivienda de La Rioja

El IPV de La Rioja tiene en marcha desde 1992 tres operatorias: Plan Techo, Préstamos de materiales y Autoconstrucción, a las que se le ha incorporado en los últimos años Créditos individuales (para vivienda nueva o ampliación) y convenios para ONGs. Estas operatorias tiene alcance en todo el territorio de la provincia. El financiamiento está dirigido al mejoramiento de vivienda existente, inicio de vivienda nueva, infraestructura y regularización dominial. Conjuntamente con el IPV gestionan las intervenciones ONGs y organizaciones de base. Los préstamos otorgados son de 4500\$ a 27000\$ según la mejora a realizar.

Box 2.6. Instituto de la Vivienda de la Provincia de Mendoza

Fuente: www.ipvmendoza.gov.ar

El IPV de Mendoza es el único que trabaja descentralizadamente con municipios y OSC. Los fondos se descentralizan según criterio de fondos co-participables recibiendo cada municipio una partida presupuestaria, en el marco de la cual cada gobierno local prioriza las intervenciones a ejecutar dentro de las líneas fijadas por el IPV.

Las responsabilidades de los municipios son, entre otras:

- dar a conocer los programas
- releva la demanda mediante Registro de Necesidades Habitacionales
- inscribir a las organizaciones intermedias
- priorizar la demanda
- otorgar los certificados de emergencia socio-habitacional
- elevar al IPV los proyectos de las soluciones habitacionales
- suscribir convenio individual por cada proyecto
- llamar a licitación para la adquisición de materiales

-controlar la ejecución de obras, dirección técnica, rendición de fondos y certificación del avance de obras

- propiciar la participación de las entidades intermedias

Las líneas de financiamiento adoptan tres variantes de gestión: por empresa constructora (demanda libre inscripta en el municipio), por entidad intermedia (con o sin empresa constructora), por administración familiar. En todos los casos los beneficiarios serán aquellos que no pueden acceder al sistema crediticio privado. Los créditos guardan dos modalidades de adjudicación mancomunados (generalmente intervienen entidades intermedias) o individuales.

Además las operatorias discriminan entre dos tipos de demandas claramente diferenciada , demanda de bajos recursos y demanda de clase media, donde lo que varía sustancialmente además de los montos de financiamiento son las tasas de interés, la hipoteca del bien y la exigibilidad de 3 años de ahorro previo en el caso de la clase media.

Las operatorias que se dirigen a atender el problema del mejoramiento o refacción del parque habitacional existentes son:

1.*Programa de Emergencia Socio – habitacional:* atiende situaciones de hogares con precariedad y hacinamiento en asentamientos, áreas urbanas y rurales en situaciones sociales mínimas.

El destino del préstamo se dirige a la terminación o completamiento de las viviendas precarias, ampliación de las superficie de la vivienda existentes, a la construcción del núcleo básico de una vivienda progresiva o a la compra de terreno individual. La adjudicación de este préstamo no está sujeta a la propiedad del bien a mejorar. Se puede demostrar la posesión del bien mediante múltiples instrumentos como actas de posesión, boleto de compra-venta, certificado municipal, etc.

Los montos para la adquisición de materiales varían entre \$ 2.800 para refacción o ampliación hasta \$ 8.200 para la construcción de un núcleo básico no menor de 24 m².² Además se complementa el préstamo con la financiación de la mano de obra que es equivalente a la de dos trabajadores. Los plazos de amortización varían según el monto del préstamo. La cuota no podrá ser menor a \$ 10 y el plazo de amortización no mayor a 360 meses. El municipio designa un profesional técnico responsable de la obra y suscribe con el IPV un convenio individual de adhesión al Programa en cada préstamo otorgado.

² Valores informados a junio del 2004.

2. *Programa para Asentamientos*: en el marco de este programa que contempla de manera integral la resolución de las ocupaciones no formalizadas, se contempla el otorgamiento de créditos individuales a familias de asentamientos no planificados de acuerdo a expectativas y posibilidades. Estos préstamos son de tasa 0 % y están destinados a facilitar el traslado de población de asentamientos precarios a otros sectores del departamento o provincia, mejoramiento de viviendas y construcción de núcleos básicos nuevos.

3. *Programa de créditos individuales urbanos*: estos créditos tienen como destino la refacción, ampliación, mejoramiento o construcción de viviendas unifamiliares ubicadas en tejido urbano. Estos créditos tienen garantía personal o hipotecaria según el caso. Los beneficiarios son los administradores de la obra y deben designar un profesional responsable del proyecto, la dirección y conducción de la obra. Los montos de financiamiento en estos casos son más altos, pudiendo llegar hasta \$ 8.200 en el caso de refacción, ampliación o terminación³ con una amortización de hasta 48 meses con una tasa de interés anual del 11 %.

4. *Programa de créditos individuales para ampliaciones habitacionales urbanas y rurales*: Este programa atiende exclusivamente a los casos de hacinamiento, para lo cual se entregan préstamos hasta \$ 2.478 con una tasa de interés del 0%. La amortización es de hasta 60 meses con cuotas por mes de \$ 41. Son préstamos de carácter personal y debe ser presentado un garante. Los gastos operativos que se cobran por sobre el monto prestado es del 3% sobre el monto de la obra a cargo del municipio y el 1 % a cargo del banco.

Box 2.7. Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de la Provincia de Río Negro

Fuente: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda , N° 8, diciembre 2002, CNV, Buenos Aires y www.viviendasrionegro.gov.ar. Contacto Ing. Mensel.

El modelo provincial de gestión de políticas de vivienda de la provincia de Río Negro se articula en el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV), el Pro.Vi. y la Casa Rionegrina S.E. Este último organismo, se ocupa de la gestión de un sistema de créditos individuales para la refacción y construcción de viviendas.

Desde la Casa Rionegrina S.E. con el fin de ajustar la oferta disponible a la demanda se encaró un relevamiento de las condiciones de la demanda como soporte para la

³ Valores informados a junio de 2004.

toma de decisiones. Se trabajó sobre una muestra de 400 casos, integrada por hogares de diferentes estratos socio-económicos. En cuanto a los resultados obtenidos, que son diversos se rescatan los siguientes:

-el 30 % de los casos llegó a acceder a la vivienda actual a través de crédito (y el 60% con recursos propios).

-el plazo de amortización de estos créditos rondó principalmente entre 12 y 25 años. Los plazos más cortos alcanzaron solo al 7 % de la muestra.

-de los casos que accedieron a la vivienda por el crédito, el 38 % manifestó haber terminado de pagar, mientras un 62 % todavía adeuda parte.

-el 40 % de la muestra autoconstruyó su casa, el 21,6 % contrato a terceros, el resto la adquirió a través de planes de construcción o la compró construida.

-el 50 % de las viviendas de la muestra han sido refaccionadas o ampliadas sustancialmente.

-en cuanto a las demandas de mejoramiento (refacción o ampliación) el 43,5 % de los casos manifestó necesitar ampliar o refaccionar la vivienda actual y solo el 18,7 % manifestó la necesidad de cambiar de vivienda, el resto no tenía demandas. Esto no sufrió variación entre los diferentes estratos socio-económicos.

-los tipos de refacciones señalados como prioritarios y jerarquizados por los encuestados fueron: 1º. ampliación de una nueva habitación, 2º. cambio de cocina-baño, 3º. tirar-levantar paredes, 4º. cambio de techos y 5º. completamiento de instalaciones.

-el 62,6 % de los casos que manifestaron necesitar mejoras, manifestaron baja probabilidad de poder concretarlo. De este sub-grupo el 58 % mostró tener un alto grado de desconocimiento sobre la existencia de ayuda financiera acorde a su necesidad y el 23 % manifestó conocer la existencia pero desconocer en que consiste.

-121 casos respondieron a la pregunta sobre el monto de la cuota mensual que podrían disponer para un crédito de ampliación de viviendas. El 62 % optó por la más baja de \$ 50 y un 20 % optó por \$ 100.

-Por último 86 % de los casos que manifestaron la necesidad de realizar mejoras, optaron rotundamente por preferir mejorar su casa actual a cambiar la misma por otra nueva solución habitacional.

Box 2.8. Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de Salta.

Fuente: Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina. IIED-AL, Subsecretaría de Vivienda de Nación y Ficong. Página 55. 1998. Buenos Aires.

El Programa Descentralizado y de Emergencia Habitacional comenzó a ejecutarse en 1998. Los organismos ejecutores del Programa son los municipios, ONGs y organismos gubernamentales. La provincia de Salta se caracteriza por un escaso desarrollo de las organizaciones comunitarias con crecimiento espontáneo, generalmente las existentes están dirigidas desde el medio externo, es decir no responden necesariamente a los requerimientos de la gente. Las demandas sociales son canalizadas a través de los municipios que viene a cubrir este déficit de organizaciones comunitaria. A la vez los municipios no tienen la capacidad técnica ni de gestión para impulsar la programación y ejecución de un programa de mejoramiento habitacional, esto obliga al IPVDU a una fuerte intervención inicial de acompañamiento en la formación del equipo municipal y a la transferencia de una metodología de trabajo para lograr el despegue de las primeras obras.

Se atiende por medio de este programa exclusivamente a la población NBI no atendida por las operatorias tradicionales del FONAVI.

El Programa tiene como meta disminuir el déficit habitacional mediante soluciones alternativas que cubren:

- provisión de infraestructura
- recuperación de áreas deterioradas
- recuperación de viviendas existentes
- completamiento de viviendas existentes
- reemplazo de viviendas irrecuperables
- dotación de viviendas a pequeños productores rurales
- viviendas para comunidades indígenas
- completamiento de la trama urbana existente

El Programa surge ante la necesidad de atender a los sectores de bajos recursos que no pueden acceder a la vivienda por las limitaciones que presenta la operatoria cerrada del FONAVI. La concepción del Programa radica en atender la situación que presenta cada entidad (municipio, ONGs y otras entidades) en forma focalizada, de allí que en la flexibilidad del programa se constituye su dinámica.

La situación habitacional de la provincia era para 1991 la siguiente: el 48,16 % de las viviendas eran deficitarias sobre un total de 202.181 viviendas. En cuanto a los hogares con NBI el 33,9 % de los mismos eran para 1991 hogares con NBI. Por lo

tanto el desafío es dar respuesta cuali-cuantitativas a las necesidades y características de la demanda sin desmedro de la calidad de la vivienda, cuyo reintegro sea con cuotas mínimas, contemplando la situación de los grupos familiares en cuestión.

Los recursos del Programa provienen del Fondo Provincial de la Vivienda (FONAV + recupero IPDUV). El financiamiento otorgado reviste el carácter de crédito, el plazo máximo de amortización del mismo es de 25 años sin interés. Los niveles de recupero de las soluciones habitacionales ya entregadas superan a los niveles históricos de los programas Fonavi tradicionales.

A modo de ejemplo algunos de los montos otorgados para 1999 son:

-dotación de infraestructura a lote\$ 2.000 (cuota \$ 7)

-núcleo sanitario.....\$ 4.000 (cuota \$ 14)

-las terminaciones, refacciones y completamiento son de monto variable sin tope.

Otro dato interesante es la comparación de inversión para 1998, entre el Fonavi tradicional y los programas descentralizados, siendo estos últimos solo el 24 % de los recursos totales del IPDUV.

En la actualidad (2003) se financian solo viviendas completas, y créditos chicos (> a 5000 \$) para mejoramiento se aplican en pocos casos y solo en Salta Capital.

Box Nº 2.9. Instituto Provincial de Vivienda de San Luis

Fuente: www.sanluis.gov.ar. Ministerio de Vivienda.

El Ministerio de la Vivienda mediante Decreto Nº 3581 / 99 DHyS(SEVUyMA) implementó líneas de créditos para ampliación, refacción de viviendas y construcción en lote propio.

1. Créditos para Barrios Puntanos

Beneficiarios: Toda persona titular de una única vivienda ubicada en los barrios:

Monseñor Tibiletti, Virgen de Luján, Los Vagones, 9 de Julio, 1º de Mayo, Scac, Aeroferro y San Benito.

Monto: Monto del Crédito \$ 350,00. El crédito se entregará en órdenes de compra para materiales de construcción previa certificación de obra.

Requisitos: 1. Ser mayor de 21 años. 2. Copias del documento de identidad del/los titular/es. 3. Estar al día con las cuotas del terreno. 4. Certificado de Catastro en donde conste que el titular y/o cónyuge registra un único inmueble. 5. Recibo de sueldo o declaración jurada de ingresos.

Garantías: Fianza personal de un tercero, el que se convertirá en responsable solidario de la deuda.

2. Créditos para Ampliación y Refacción de Viviendas

Beneficiarios: Toda persona propietaria de una única vivienda en la Provincia de San Luis.

Destino: Exclusivo para viviendas. Plazo máximo para la ejecución de la obra.- Seis (6) meses.

Monto del Crédito: de \$ 1.500,00 a \$ 3.000,00. El crédito se entregará por etapas previa certificación de obra.

Requisitos: 1) Ser propietario de una vivienda escriturada, 2) Ser mayor de 21 años, 3) Tener dos (2) años de residencia en la Provincia de San Luis, 4) Adjuntar copias del documento de identidad del/los titular/es, 5) Adjuntar copias certificadas de la escritura publica, 6) Estar al día con las cuotas de la vivienda, 7) Certificado de Catastro en donde conste que el titular y/o cónyuge registra un único inmueble, 8) Recibo de sueldo o declaración jurada de ingresos, 9) Libre deuda o convenio de pago al día de Impuesto Inmobiliario.

Garantías: 1) Ampliación del crédito hipotecario para viviendas de Planes Provinciales, 2) Constitución de hipoteca para viviendas particulares, 3) Constitución de la hipoteca de terceros.

Devolución del Crédito: Crédito de \$ 1.500,00. En ciento cincuenta (150) cuotas mensuales sin interés de diez pesos (\$10,00).

Crédito de \$ 3.000,00. En ciento cincuenta (150) cuotas mensuales sin interés de veinte pesos (\$20,00).

Box 2.10 Instituto Provincial de Vivienda de la Provincia de Santa Cruz

Fuente: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda , Nº 6, abril 2002, CNV, Buenos Aires.

En el Instituto Provincial de Vivienda de la Provincia de Santa Cruz existen 5 subprogramas, de los cuales uno de ellos es el Programa I – Vivisol, que consiste en el otorgamiento de créditos individuales para grupos familiares de alto riesgo social por un monto máximo, para abril de 2002 de \$ 5.000 destinados a la construcción de grupos sanitarios, terminación, remodelación y /o ampliación de viviendas. El plazo de amortización de estos préstamos es de hasta 30 años y la tasa de interés es del 0 %. Los fondos provienen de los recursos Fonavi, el recupero de cuotas y de aportes efectuados por el tesoro provincial.

Box 2.11. Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU) de Santa Fe

Fuente: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda , Edición N° 11, diciembre 2003. CNV. Buenos Aires.

El Sub-programa de otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria, destinados a la terminación, ampliación y/o refacción de viviendas se pone en marcha a partir del fenómeno hídrico que azotó a la ciudad de Santa Fe en el año 2003. El objetivo de este subprograma es intentar subsanar las dificultades que se presentan en las ciudades de mayor tamaño y población de toda la provincia pero la experiencia piloto del mismo comenzó en la ciudad de Santa Fé, mas afectada con el propósito de extenderlo después a toda la provincia.

Como particularidad se subraya en este sub-programa, la activa participación de las comunas y municipios que se comprometen en la administración y ejecución de los trabajos. También intervienen otros actores como los colegios profesionales: arquitectos, ingenieros y técnicos o maestros mayores de obra. Los colegios reciben y controlan la documentación solicitada para acceder a la operatoria, reservándose la DPV y U el derecho a la aprobación y habilitación definitiva del postulante a la recepción del préstamo.

La obra la realiza el beneficiario con el asesoramiento, proyecto y conducción técnica de un profesional de la construcción matriculado y habilitado por su respectivo colegio profesional. Los préstamos cubren el valor de los materiales, mano de obra y los honorarios profesionales y a los fines de garantizar ésta devolución, el beneficiario deberá formalizar una escritura hipotecaria de primer grado a favor de la DPV y U. El plazo máximo de reintegro es de 10 años, con interese sobre saldo del 6 % calculado con el sistema francés. La restitución del préstamo comienza a los 90 días a partir de la entrega del anticipo que será devuelto en cuotas mensuales y consecutivas. En caso que los beneficiarios trabajen en relación de dependencia, sea esta estatal o privada, las cuotas se descuentan en forma automática de los haberes, tal lo habilita la Ley Provincial N° 11.969.

Destino del préstamo: El préstamo está destinado a la terminación, refacción y/o ampliación de viviendas cuyos propietarios no cuenten con ingresos suficientes para ejecutar la obra por si mismo u obtener créditos accesibles de la banca privada o estatal.

Montos a financiar: El máximo del valor del crédito era para diciembre del 2003 de \$ 10.000. Las unidades a ser mejoradas pueden tener hasta una superficie máxima de 65 m2 para las viviendas de dos dormitorios y de 80 m2 para las de 3 dormitorios.

Requisitos: Las viviendas deben estar escrituradas a nombre del solicitante, en condiciones de ser hipotecadas a favor de la DPV y U, deberán contar con plano de mensura, aprobación del plano municipal y deberán estar emplazadas en zona con servicios de infraestructura esenciales. Además deberán contar con libre deuda municipal y provincial así como también de las empresas prestatarias de servicios públicos, en los casos de ser beneficiarios de viviendas financiadas por el FONAVI los adjudicatarios no deberán adeudar cuotas de amortización del préstamo.

Modalidad de ejecución: El beneficiario designa a un profesional de la construcción habilitado y matriculado que adoptara las medidas y procedimientos para que los trabajos se cumplan en tiempo y forma. El adjudicatario administrara los fondos para la compra de los materiales necesarios, debiendo también seleccionar al contratista de la obra. Será responsabilidad del profesional la preparación de la certificación mensual e informe ante la dirección provincial de vivienda y urbanismo.

Garantías: El préstamo se garantiza con una hipoteca en primer lugar y grado de privilegio a favor de la DPVyU. Dicha garantía debe constituirse previo al otorgamiento del préstamo ante escribano público que consigne el beneficiario. Hasta tanto se cancele totalmente la deuda, el título de propiedad permanecerá en guarda del acreedor hipotecario. Los desembolsos se expedirán contra certificación de obra a efectuar por el profesional ante la DPVyU con el 50% de anticipo financiero, otorgable al momento que la repartición cuente con las partidas presupuestarias respectivas a tal efecto.

III. 3.Fondos de Micro-crédito ejecutados por ONGs

El sector de las ONGs dedicadas o vinculadas a la temática del hábitat de interés social en Argentina estaba conformado para 1995 por aproximadamente 49 organizaciones. Gran parte de estas, el 50 % habían realizado al menos una experiencia en el campo habitacional relacionada con organismos públicos. Estas experiencias son de variada índole como: construcción de viviendas, reordenamiento de villas, lotes con servicios, redes de agua y cloacas, pro-techo, programas de desarrollo integral, loteos, capacitación y asesoramiento

constructivo, regularización dominial. Estas intervenciones se localizaron en la Capital Federal y en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Mendoza, Misiones, Santa Fe, Río Negro y Tucumán. En las mismas las ONGs desempeñaron el rol de promotor y co-administrador de proyectos y de asistente técnico y social de la población beneficiaria, conjuntamente en algunos casos con organismos de base, universidades, o agencias de cooperación (estas últimas sobretudo en el rol de cofinanciadores) (Perez Coscio, 1997).

Si bien la acción de las ONGs se trata principalmente de proyectos que apuntan a la producción de obras que tiendan a atenuar el déficit habitacional, paralelamente estas instituciones mantienen sus objetivos sociales de fortalecimiento comunitario ayudando a que las organizaciones de los sectores populares con que trabajan amplíen sus espacios de poder y su presencia en la sociedad y en términos generales han contribuido al mejoramiento real de la calidad del hábitat.

Si bien como ejemplifican Bonamusa y Villar, a partir de los noventa las organizaciones se relacionan con las políticas sociales en general y en el contexto de las políticas focalizadas en particular, principalmente a través de los roles de terciarización de funciones o de servicios (asistencia técnica, administración de fondos, capacitación o mediación) en el caso del sector del hábitat además de estas funciones las ONGs especializadas, han facilitado y facilitan el ingreso de ciertos intereses al sistema político que de otra manera estarían sub-representados (Bonamusa y Villar, 1998).

En el caso del sector de la política de vivienda en particular, como señala B. Cuenya, la dinámica de la relación está circunscripta en el marco de la pugna

entre 3 grandes sectores: a) los intereses del sistema político-económico en su conjunto, expresados en los imperativos de las políticas de ajuste y reducción del gasto público que han promovido el reemplazo de las políticas sociales universalistas por otras de carácter más “compensatorio” y focalizadas a grupos específicos de la población, b) los intereses de la industria de la construcción y sus aliados ocasionales a nivel de las burocracias estatales, interesados en mantener el tradicional esquema de oferta estatal a nivel de vivienda y c) los intereses de los sectores excluidos, los sin techo, junto con los grupos que los acompañan (entre ellos las ONGs) (Cuenya y Falú, 1997).

En este marco son las grandes empresas constructoras (industria de la construcción), defensoras de la política de vivienda tradicional diseñada desde la oferta, las mejores representadas; mientras que las OCBs, que históricamente fueron excluidas de las políticas de vivienda tradicional, no tienen representación en igualdad de condiciones debido a su escasa capacidad de presión para la defensa o consecución de sus intereses. Entonces es aquí donde el trabajo de las ONGs intenta lograr que algún interés particular entre donde se toman las decisiones.

En términos generales las ONGs han demostrado que poseen una serie de ventajas comparativas con respecto de la acción estatal en el sector habitacional, y están promoviendo políticas con características propias que se distinguen entre otros, por los siguientes rasgos: (Perez Coscio, 1997).

- Son políticas focalizadas hacia los sectores más pobres de la población, brindando absoluta prioridad al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más marginados.

- Favorecen, aunque en escalas pequeñas una transferencia y redistribución de recursos económicos, políticos y culturales hacia los sectores mas desfavorecidos colocando el tema de la asignación y redistribución de los recursos existentes como cuestión central en todos los problemas generados por la pobreza.
- Promueven y favorecen la descentralización hacia el nivel local, intentando que la toma de decisiones crecientemente se sitúe en la esfera de los afectados y que la planificación del desarrollo se realice desde abajo y desde lo local. Esta promoción del desarrollo desde lo local esta vinculada a la búsqueda de impulsar una democracia verdaderamente participativa.
- Impulsan la articulación de acciones entre los actores, favoreciendo la creación de consenso en torno a los urgentes problemas habitacionales que afectan a los sectores populares y permitiendo un mejor aprovechamiento de los escasos recursos existentes.
- Promueven el profesionalismo en la acción a nivel de las políticas sociales de vivienda popular impulsando que quienes participan en el diseño, gestión y evaluación de estos proyectos sean profesionales que cuenten con el conocimiento teórico y practico o adecuado.
- Impulsan una diversidad de oferta de soluciones habitacionales que sea acorde a la diversidad de las necesidades existentes.
- Promueven la flexibilidad de operación y agilidad de gestión en las acciones emprendidas a diferencia de los programas focalizados de financiamiento externo que caen en inconmensurables acciones

burocráticas paralizando en algunos casos hasta el extremo la ejecución de fondos.

- Impulsan una mayor integralidad en el abordaje de los problemas habitacionales, combinando por un lado, la búsqueda de resultados materiales concretos con resultados sociales y por el otro lado, en algunos programas abandonando enfoques estrechamente sectoriales e integrando iniciativas que ataquen problemas en áreas temáticas diversas como son la vivienda, la salud, la educación, el empleo, etc.
- Finalmente y quizás la característica mas importante, tienen como objetivo central promover la participación y el incremento de poder de decisión de los sectores populares, considerando que la planificación, gestión, ejecución y evaluación conjunta con los beneficiarios de los proyectos realizados, es un medio eficaz para lograr un aumento de las habilidades y capacidades operativas de los pobladores.

Sin embargo teniendo presente la importancia central de estos aspectos, se observa la ausencia de mecanismos adecuados que aseguren la replicabilidad y multiplicación de proyectos con estas características cualitativas (superando el nivel de trabajo a pequeña escala o de proyectos pilotos) limitándose así fuertemente el impacto social posible de alcanzar por este tipo de organizaciones aunque aparece presente en todas las organizaciones de como uno de los principales desafíos a futuro para estas organizaciones.

En particular todas las ONGs del campo del hábitat, destacan el lugar central que el Estado debe tener en la elaboración y ejecución de políticas económicas y sociales dirigidas a solucionar los problemas de la población pobre. Por la legitimidad y la responsabilidad que le otorga las elecciones democráticas y por

ser los actores que manejan la mayor cantidad de recursos económicos, convirtiéndose así en los actores en mejores condiciones para reproducir a gran escala algunas de las propuestas y experiencias micro de las ONGs.

En este sentido y bajo el supuesto de que algo nuevo se está gestando en la producción de bienes públicos (que no por azar se fortalece en medio de la crisis del estado contemporáneo) es interesante revisar la experiencia llevada a cabo desde 1996 por un grupo de ONGs en el marco del Programa 17 de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación (SSV). Si bien algunas ONGs como Fundación Vivienda y Comunidad, Sedeca o Madre Tierra (con intervención en el gran Bs. As.), ya venían trabajando con líneas de micro-crédito anteriormente, con la línea "Fondos de Créditos" que se inicia en 1996 esta acción se multiplica y potencia. El Programa 17 financia un total de 15 proyectos de Mejoramiento Habitacional, de los cuales dos terceras partes corresponden a áreas urbanas, que son administrados por ONGs.

Este programa es la primera iniciativa estatal en la promoción de Fondos de Crédito operados por ONGs. Estos fondos tenían como única condición guardar la característica de ser revolventes, entendiendo por tal que los recursos de los fondos circulan entre el fondo mismo y los usuarios constantemente. Es decir los fondos debían ser un capital reunido con un fin determinado (mejoramiento del hábitat) que se pone a disposición de los mismos usuarios varias veces (revolvente) y del que se aspira llegue a ser un fondo permanente y alcance un nivel de autosuficiencia.

Los fondos-experimentales se crean desde la Sub-secretaría de Vivienda de la Nación, con miras a alcanzar un objetivo y/o grupo destinatario determinado, ligado a instituciones existentes que puedan alcanzar a cubrir sus propios

gastos operativos, enfrentado el riesgo crediticio emanado de las operaciones. Las dificultades a las cuales se enfrentan las instituciones administradoras de fondos pueden sintetizarse en los siguientes tres aspectos, administrativos, organizacionales y legales.

La SSV de la Nación concibió este proceso de desarrollo de la línea de acción “Fondos de Crédito” en tres etapas: i implementación o etapa inicial, ii. expansión y iii. auto sostenimiento.

Box N° 3.1.: Etapas de la Línea Fondo de Créditos de la SSV de la Nación

Fuente: Mimeo, presentación ONGs en el Seminario de UNGS, 2002.

i. Etapa inicial:

Se financiaron inicialmente cinco proyectos a ONGS por un monto de \$ 860.000. Durante esta etapa se pusieron en marcha los fondos de créditos locales y se realizó el 1º Seminario – Taller, como actividades de apoyo, capacitación e intercambio, del cual se publicó en “Mejoramiento Habitacional en Argentina: Estrategias de Crédito y Asistencia Técnica para Sectores Populares”(1997) compilado por Luis Pérez Coscio / IIED - AL, las experiencias hasta el momento iniciadas.

ii. Expansión:

En la etapa denominada de expansión, se incrementó el financiamiento a 16 proyectos en total con una suma comprometida de \$ 5.000.000 de la cuál se transfirieron \$ 4.300.000 a las entidades encargadas de ejecutar. Es importante señalar la cantidad de créditos otorgados a la fecha, que se traducen en 6.000 mejoramientos de viviendas, habiendo rotado el capital hasta dos y tres veces según la experiencia y un elemento significativo lo constituye la cifra a que se llega con el aporte realizado por la familia: \$ 12.000.000 según el calculo realizado por el Lic. Alejandro Sabsay de la SSV. Estos números dejan ver claramente que solo bastó desencadenar un proceso a través del financiamiento donde la familia aportó hasta tres veces la cifra financiada por la SSV.

Al igual que en la etapa anterior, se realizó un encuentro , el 2º Seminario – Taller donde se analizó la operatoria en cuanto al nivel de mejoras alcanzadas por los

beneficiarios de los créditos, dificultades y logros, apareciendo tenuemente la sostenibilidad económica de los fondos, definida claramente como la preocupación que subsiste hasta hoy en día. Como producto del seminario se produjo una publicación: “Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina” compilado por Luis Pérez Coscio - IIED-AL, año 1999.

iii. Autosostenimiento

La etapa final se la denominó “Auto sostenimiento”, entendiendo esto como la capacidad de generar los recursos necesarios para mantener y ampliar las acciones de los fondos de microcréditos a través del préstamo y la rotación del capital, sin la necesidad de aportes de otros recursos que los existentes.

Cada experiencia determina donde estará su punto de equilibrio y de que manera se llega a él. En unos casos se fija por la cantidad de capital disponible buscando el punto de equilibrio, en otros por la cantidad de respuestas que necesita otorgar mensualmente para solventar los gastos que ocasiona el funcionamiento. En el seminario de 1999 fue uno de los temas más debatidos quedando sin saldar totalmente y siendo el objetivo de cada una de las experiencias hasta el desenvolvimiento de la crisis económica que impuso nuevos condicionamientos.

Cada uno de los fondos o programas ejecutados bajo esta modalidad respondieron a características particulares, coincidiendo todos en los siguientes objetivos:

1. Brindar crédito a sectores populares que estén excluidos tanto de los prácticamente inexistentes programas del sector público y de las soluciones habitacionales que ofrece el mercado formal, es decir población con necesidades insatisfechas que sufren déficit habitacional y cuyas viviendas son plausibles de recuperación. Este segmento definido como una franja de los sectores pobres con ingresos monetarios mínimos, propietarios o cuasi propietarios de tierra y/o mejoras, excluidos del sector del crédito formal, cuyos recursos disponibles

individuales o solidarios, les permiten acceder a este tipo de posibilidad, en determinadas condiciones y plazos. Esto intenta diferenciarlo de otros de mayor exclusión susceptibles de ser receptores de otro tipo de soluciones.

2. Asegurar que ese crédito esta siendo utilizado para producir un mejoramiento técnicamente adecuado de las viviendas deficitarias.

También otros factores en común entre los programas o fondos son:

1. Anclaje territorial: todas las ONGs a cargo de los Fondos ya contaban con inserción y trabajo previo en los territorios donde hoy se llevan a cabo los Programas.
2. Población objeto: las familias destinatarias de las mejoras pertenecen a los dos primeros quintiles de ingresos y no poseen garantías formales para acceder a créditos hipotecarios.
3. Vínculo con las Organizaciones de Base: el trabajo en cada uno de los territorios se articula de diferente manera, según cada Fondo, con las organizaciones de base.
4. Financiamiento: en todos los casos los Fondos de Microcrédito cuentan con financiamiento de la Sub - Secretaría de Vivienda y de otras fuentes como contrapartes institucionales. En algunos casos estas fuente están destinados a la financiación de otros Fondos Rotativos que actúan en paralelo en las mismas instituciones. Los Co - financiadores son: Consejo del menor y la Familia de la Provincia de Buenos Aires, Aportes Privados Empresariales, Homeless Internacional, Misereor Alemania y Caritas de Argentina, etc. Otras instituciones reciben para

Fondos Rotatorios aportes de la Comunidad Económica Europea y CCFD de Francia.

5. Asistencia técnica: se ofrece asistencia técnica a cada uno de los beneficiarios, con diferentes modalidades de prestación pero todas apuntan básicamente a programar y planificar tanto la mejora como el futuro crecimiento de la vivienda, atendiendo a las normas edilicias vigentes.

Así mismo cada uno de los Programas ha desarrollado determinadas especificidades o ha complementado el impacto de los Fondos con otros Programas. En cuanto a las características particulares de los mismos, cabe mencionar:

1. Aspectos dominiales, complementariedad de los fondos con programas de regularización dominial de villas y asentamientos (relocalizaciones, aperturas de trazas públicas, consolidación de nuevas localizaciones). Articulados con las organizaciones de base y los gobiernos locales.
2. Género, fuerte impronta de créditos dirigidos a mujeres, siendo las jefas de hogar las principales beneficiarias en algunos de los programas. Pero en general son las mujeres quienes asumen en el rol familiar la gestión del préstamo, vinculado a las prácticas de resolución a los problemas básicos familiares de salud, educación, otros.
3. Complementariedad con gobiernos locales, como herramienta para viabilizar mejoras urbanas. Aprobación de prototipos constructivos, gestión de excepciones a las normas edilicias, colaboración en la regularización dominial, otros.

4. Aporte Técnico en Mejoramiento de vivienda dispersa en el Tejido Urbano, asesoramiento técnico en el diseño y planificación de la vivienda, Diseño Participativo desde la lógica constructiva del auto constructor.
5. Financiamiento, desarrollo de sistemas administrativos y seguimiento de cobranzas de gran escala.

Estos Fondos se constituyeron en áreas urbanas o conurbanos de grandes ciudades donde existía la demanda. En su mayoría se localizaron en el conurbano bonaerense. En cuanto a los montos fondeados, estos provienen en su mayoría del Programa 17, si bien también existen fondos de otras fuentes⁴ y recursos no dinerarios que también se constituyen como contraparte. La totalidad de recursos invertidos exclusivamente en los Fondos, es decir excluyendo aquellos destinados a asistencia técnica, administración, difusión y/o otros emprendimientos, son \$2.483.500.

Cuadro Nº 3.1: Caracterización de los Fondos de Créditos administrados por ONGs.

Institución	Localidad	Monto Fondos Rotatorios
1. MOI	Ciudad de Bs. As.	104.000
2. SEDECA	Conurbano bonaerense	160.000
3. Fundación Vivienda y Comunidad	Conurbano bonaerense	150.000
4. IIED-AL	Conurbano bonaerense	170.000
5. CEVE	Córdoba	250.000
6. Pro-Vivienda Social	Conurbano bonaerense	199.500

⁴ Otras fuentes de financiamiento son agencias de cooperación como Misereor, Homeless Internacional, Iglesia Irlandesa, etc.

7. Pro. Con.	Conurbano bonaerense	170.000
8. Obispado de Quílnes	Conurbano bonaerense	170.000
9. Centro Comunitario San Cayetano	Conurbano bonaerense	170.000
10. SEHAS	Córdoba	170.000
11. INPADES	Chubut	170.000
12. Asociación Civil Madre Tierra	Conurbano bonaerense	170.000
13. Sociedad de Arquitectos del Chaco	Chaco	150.000
14. SERVIPROH	Córdoba	130.000
15. ICEPH	Río Negro	150.000

A continuación se presentan en forma de box las características y objetivos particulares de algunos de los Fondos al inicio de la implementación, publicados en “Mejoramiento habitacional en Argentina: Estrategias de Crédito y Asistencia Técnica para Sectores Populares, en el año 1997 y en “Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina”, publicada en el año 1999.

Box Nº 3.2. AVE – CEVE

Servicio de Crédito y Asesoramiento para Vivienda Mínima y Mejoramiento Habitacional.

Cristina Bosio de Ortecho y María Graciela Buthet

1. Instituciones financiadoras:

Institución Financiadora: Secretaría de Desarrollo social de la Nación, Subsecretaría de Vivienda. Programa 17.

Aporte solicitado a la Subsecretaría en todo concepto: \$ 445.000

Aporte efectuado al Fondo de Créditos por la SVCA: \$ 250.000

AVE aporta en la medida que es necesario para cubrir gastos operativos.

2. Lugar de realización: Ciudad de Córdoba.

3. Fecha de inicio: 18 de septiembre de 1995 se reciben los fondos. 1 de abril de 1996 comienza a operar el Programa.

4. Población beneficiaria:

Población dispersa o grupos y/u organizaciones con necesidades básicas insatisfechas y que se ven imposibilitados o tienen dificultades para acceder al sistema oficial o comercial de producción de vivienda, por no contar con ingresos suficientes y comprobantes, ni con garantías de terceros. Sector socio-económico que tenía, al inicio el Fondo (1996) como ingresos familiares mensuales entre \$ 300 y \$ 1.100 aproximadamente.

5. Breve descripción de los principales rasgos del Programa**Objetivos:**

- a) Formar un Fondo Revolvente “autosostenible” para prestar un servicio de créditos en materiales y componentes de construcción, con asesoramiento técnico constructivo y de gestión.
- b) Desarrollar y evaluar un “sistema de financiamiento alternativo” para ese sector, con vistas a ser transferido a Organizaciones de Base, ONGs y Entidades Estatales y Privadas, y como aporte para la formulación de Políticas Habitacionales.

Características:

Las familias pueden acceder a créditos en materiales, elegidos por ellas mismas, por montos desde \$ 200 a \$ 6.300, según sus necesidades y capacidad de pago, teniendo en cuenta que la cuota no supere el 20 % de los ingresos y aclarando la situación legal de tenencia de la tierra, dentro de una amplia gama de posibilidades. El Programa compra los materiales a proveedores y “microempresas” locales, que los entregan a las familias y acuerda con un Banco la recaudación de cuotas. El Fondo Revolvente se propone recuperar el 100 % del capital y el 100 % de los gastos administrativos.

Box Nº 3.3. Fundación Pro Vivienda Social**Programas Solidarios – Construir****Raúl Zavalía**

Solidarios: financiamiento para el mejoramiento de la vivienda

Construir: financiamiento para la asistencia técnica para la construcción

1. Institución Co-Ejecutora:

Mutual El Colmenar

2. Instituciones Financiadoras:

Fundación Brenil, particulares y Subsecretaría de Vivienda, Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

3. Lugar de realización:

Conurbano bonaerense, Municipios de Moreno, José C. Paz, San Miguel e Islas Malvinas

4. Fecha de inicio:

Inicio: 1/3/95.

5. Población beneficiada:

Familias de ingresos bajos (\$400 - \$1.200 mensuales), 40% mujeres y de formación escolar incompleta.

6. Principales rasgos:

- Promoción a través de entidades intermedias;
- Crédito progresivo;
- Garantía solidaria
- Crédito como eje articulador de acciones para el mejoramiento de las viviendas (asistencia técnica y legal).

Box Nº 3.4. Fundación Vivienda y Comunidad**Programa de mejoramiento habitacional progresivo****Carlos Casanova**

La Fundación Vivienda y Comunidad tiene como antecedentes previos a este Programa, la ejecución de casi 450 acciones de mejoramiento realizadas a lo largo de 9 años, en forma discontinua debido a la falta de fondos permanentes y específicos con este destino.

1. Institución Financiadora:

Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

2. Ubicación: Conurbano bonaerense. Municipio de Moreno durante el primer año, y otras.

3. Fecha de inicio: Noviembre '96. Puesta en marcha de los préstamos de esta línea: Marzo '97.

4. Población beneficiaria: Familias de relativamente escasos recursos, pero con cierta estabilidad laboral y/o de ingresos, a fin de poder comprometer la devolución de los préstamos. Trabajan en su mayoría en la Capital y sus alrededores, o bien en el ámbito del municipio. El nivel promedio relevado entre los solicitantes estimado de salarios (variable según las tomas), está entre \$ 400.- y \$650.- , ubicándose el ingreso familiar en un promedio algo por encima de \$ 700,- La estabilidad laboral tiene en

estos momentos bajos indicadores, siendo escasos los caso de trabajadores con más de 3 años de antigüedad en el empleo actual declarado en relación de dependencia. Menos del 30 % de los casos depende de un solo integrante de la familia, en la mayoría, depende de 2 miembros de la familia. La mujer trabaja remunerada en algo más del 60% de los casos.

5. Características de las localidades destinatarias: Los barrios a los que pertenecen los beneficiarios están en etapas de consolidación, con alrededor de un 90 % de las tierras ocupadas y en los cuales, un porcentaje cercano al 80% de las familias tiene la propiedad de los terrenos o ha iniciado los tramites de Ley, para obtener la posesión definitiva. (Condición para la obtención del préstamo).

El nivel de construcción al que se tiende es del tipo tradicional, alternándose la vivienda aparentemente terminada, con las precarias, predominando muy marcadamente las que se encuentran en proceso de construcción. Como loteos relativamente recientes y semi-urbanos predomina en general la implantación una sola vivienda por lote (casi el 90%). La provisión de servicios es básica, existiendo la electricidad siempre; el alumbrado público y gas natural, parcialmente según zonas; sólo calles troncales pavimentadas, alcantarillado a cielo abierto, y generalmente se ubican fuera de zonas servidas por agua corriente o cloacas.

6. Principales características del Programa: La acción típica del Programa es el otorgamiento de préstamos personales a familias con condiciones deficitarias de hábitat.

El monto que se otorga es de \$1000.-, por vivienda, y es reintegrado en 12 cuotas mensuales, que incluyen el costo de asistencia técnica, gastos y aporte al fondo de garantía. No se contempla la aplicación de tasa de interés, siendo fijos los valores para cada tramo de otorgamiento, y sus cuotas.

La renovación podrá ser inmediata, si se cumple con la devolución y el destino de los fondos, y siempre sujeta a inspección, selección y disponibilidades. Serán tramos de \$1000, y hasta un tope de \$4000.- El préstamo es para la compra de materiales destinados a:

- Reemplazo de construcciones precarias / inicio de vivienda
- Ampliación / Completamiento de construcciones
- Reparaciones / Terminaciones
- Provisión o Mejoramiento de las instalaciones, en especial sanitarias

El Programa contempla brindar asistencia técnica en distintos niveles:

Por un lado para todo lo relacionado a la promoción, selección, otorgamiento, seguimiento y evaluación de los préstamos. Por otro lado ofreciendo un servicio de

asistencia técnica en lo constructivo, desde el momento de la inspección preliminar a cada vivienda, fijando de común acuerdo el objeto final de cada solicitud, y hasta la conclusión de las mejoras, verificando periódicamente el avance de las obras comprometidas.

Box Nº 3.5.: IIED-América Latina**Programa de créditos en materiales para el mejoramiento habitacional****Florencia Almansi***1. Instituciones financiadoras*

Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y grupo empresario

2. Lugar de realización

Conurbano bonaerense. Partido de San Fernando

Localidad: Virreyes (oeste del partido).

Barrios: San Jorge (400 flías.), Jorge E. Hardoy (250 flías.), San Martín (300 flías.), La Paz 100 flías.), Pte. Perón (500 flías.) y Santa Catalina (1000 flías.).

*3. Fecha de inicio de implementación del Programa: Noviembre de 1996**4. Población beneficiaria*

Aproximadamente 2.550 familias con NBI, de las cuales un 50 % aproximadamente, están por debajo de la Línea de Pobreza y que habitan los 6 barrios ubicados en una de las zonas más deprimidas de San Fernando.

5. Principales rasgos del Programa

- a. Fondos: Secretaría de Desarrollo Social y Empresarios.
- b. Créditos: rotativos y renovables con asesoramiento en proyecto y asistencia técnica durante la construcción.
- c. Modalidad del crédito: en materiales de construcción.
- d. Destino: vivienda nueva, mejoramiento y/o ampliación de vivienda existente.
- e. Plazos de devolución: de 10 a 24 meses.
- f. Montos: de \$ 300 a \$ 1000.
- g. Garantías: recibo de sueldo propio o de un tercero y pagaré.
- h. Mecanismo de entrega: a través del Banco de Materiales del Barrio San Jorge.

Box Nº 3.6.: Asociación Civil Madre Tierra

Fondo rotativo para mejoramiento de viviendas**María de la Paz Sánchez Toranzo, Gabriel de la Fuente***1. Institución co- ejecutora*

Comité Coordinador Inter-grupos del Barrio San José Obrero III.

2. Institución financiadora

Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano - Área de Emergencia Habitacional. Ente del Conurbano Bonaerense.

3. Lugar de realización

Barrio San José Obrero III, Av. Argentina y Garmendia, Parque San Martín, Partido de Merlo, Provincia de Buenos Aires.

4. Fecha de inicio: 18 de enero de 1997.*5. Fecha de finalización*

Actualmente en ejecución. Una etapa primaria intensiva de un año y tres meses. Luego tres rotaciones, aproximadamente cuatro años.

6. Breve descripción de los principales rasgos del Programa

Se trata de un fondo rotativo para mejoramiento y construcción de viviendas con una fuerte participación de la organización comunitaria en todos los niveles de toma de decisiones y ejecución de la operatoria. A través del Fondo, un beneficiario puede acceder a un crédito en materiales de construcción por un valor inicial de \$ 1.275 en dos etapas, una de \$ 850 y una segunda inmediata de \$ 425 a devolver en hasta 75 cuotas mensuales de \$ 17. Este valor surge de presupuestar los materiales básicos necesarios para la construcción de la cáscara (cimientos, paredes y techos) de un núcleo básico de comedor, baño y cocina de 27 m2 aproximadamente.

7. Población beneficiaria y caracterización

El Barrio San José Obrero III esta integrado por 129 familias, que suman 643 habitantes.

Se trata de familias con un promedio de 3 hijos a cargo, trabajadores con escasa calificación laboral, la gran mayoría de ellos tienen empleos temporarios con ingresos promedios de \$ 325.

Box Nº 3.7. SEDECA**Fondo rotatorio para mejoramiento habitacional****Maria Elisa Solari, Julio C. Clavijo, Sergio Carbonetto Köln***1. Instituciones Financiadoras*

Subsecretaría de Vivienda de la Nación en el marco del Programa 17 y fondos propios de SEDECA.

2. Lugar de realización

El emplazamiento geográfico del programa comprende distintos barrios en las localidades de Carupá y Don Torcuato, Partido de Tigre. Estos barrios son los siguientes: Baires, Bancalari, Arroyo Basualdo y Aviación en Don Torcuato y Barrio Los Tábanos en Carupá.

3. Fecha de inicio y finalización del programa

El comienzo del programa data del mes de Noviembre de 1996 y en la actualidad se encuentra en plena ejecución.

4. Población Beneficiada

Para un período de 2 años de ejecución del programa se prevé beneficiar a 480 familias, lo que acerca a un promedio de 1960 personas que habrán mejorado su situación habitacional. La población beneficiada por el programa hasta el día de la fecha es de 170 familias lo que constituye un beneficio directo para 850 personas aproximadamente. Los beneficiarios directos del programa son familias consideradas pobres por sus ingresos o por tener necesidades básicas insatisfechas. Los usuarios del programa de crédito son grupos familiares capaces de percibir ingresos promedio de 500\$ mensuales, la mayoría cuenta con puestos de trabajo del sector del autoempleo urbano, el servicio doméstico y el sector de la construcción.

5. Descripción del Programa

El Programa de Créditos está concebido bajo la forma de un fondo rotatorio. Los sujetos del crédito son las mujeres de los distintos barrios señalados quienes asociadas en pequeños grupos solidarios - no menos de tres mujeres y no más de cinco- pueden solicitar un préstamo cada una en materiales de construcción hasta un monto equivalente de \$ 500.

Box Nº 3.8. *Fundación Sagrada Familia*

Programa de Mejoramiento de Vivienda – Promevi

José Luis Mendizábal y Eduardo Yvorra

1. Instituciones Ejecutoras:

Fundación Sagrada Familia

2. Instituciones Financiadoras:

Fundación Sagrada Familia, Caritas de la Parroquia Santa Rita de Boulogne, Providencia Asociación Civil, Asociación Asistencial San Jorge y Fundación Banco de Boston.

3. Lugar de realización:

Zona norte del conurbano bonaerense. Villa Jardín, Becar, Virreyes, Boulogne.

4. Fecha de inicio: 1994

5. Población beneficiaria:

Familias de bajos recursos con problemas habitacionales

6. Principales rasgos:

El programa conformado bajo la figura de un Fondo Rotatorio, ofrece financiamiento y asistencia técnica a las familias que organizadas en grupos solidarios reciben el préstamo. Los préstamos se escalonan en etapas que se acrecientan en relación directa al avance de obras y al cumplimiento de los compromisos financieros acordados.

Sintéticamente algunos de los fondos se caracterizan por:

- i. inicio:* si bien algunas ONGs, como ya se mencionó, ya habían transitado por la implementación de esta operatorias de financiamiento, en su mayoría los fondos inician su intervención a mediados de los 90 conjuntamente con la aparición de la línea de financiamiento del Programa 17 de la SSV,
- ii. financiación:* todos coinciden en el financiamiento de la SSV, además de otros fondos que varían desde otros organismos oficiales, agencias de cooperación internacional o el sector privado,
- iii. beneficiarios:* en su totalidad los beneficiarios son familias con NBI y lo que varía es la franja de ingresos que va desde los \$ 300 a los \$ 1.200.

Cuadro 3.2. Síntesis Fondos de ONGS

Fondo	Inicio	Financiador	Beneficiarios	Características
AVE-CEVE	1995	SSV –AVE y fondos propios	NBI con ingresos al 96 entre 300 y 1100	Créditos en materiales
FUPROVISO	1995	Fundación Bernil, IPV Bs. As. , SSV y particulares	Familias de ingresos al 96 entre \$ 400 y \$ 1200	Promoción a través de entidades intermedias, crédito progresivo, grupo solidario
FVC	1997	SSV y fondos propios	Ingreso familiar promedio al 98 en \$ 700	Asistencia técnica
IIED-AL	1996	SSV, grupo empresario y fondos propios	NBI, con un 50% por debajo de la LP	Créditos en materiales
Madre Tierra	1997	Consejo provincial de la Familia y Desarrollo Humano y SSV	Ingresos promedio al 98 de \$ 325	Participación de la organización comunitaria
Sedeca	1996	SSV y fondos propios	NBI con un ingreso promedio al 98 de \$ 500	Mujeres como sujeto de crédito
Fundación Sagrada Familia	1994	Caritas, Fundación Sagrada Familia, Fundación Banco Boston	Familias de bajos recursos con problemas habitacionales	Grupos solidarios y asistencia técnica

Para septiembre de 2002, siete años después del inicio, se encontraban en ejecución 11 experiencias de las financiadas por la SSV en áreas urbanas, enfrentando condiciones muy adversas del contexto. Los Fondos de Crédito tuvieron que enfrentar durante el período 2001-2002 la grave crisis financiera que abatió al país entero manifestándose en particular en la descapitalización de los fondos por un lado y la retracción o inexistencia de la demanda por el otro.

A mediados de 2002, se convocó a un Seminario de análisis de la situación por la que atravesaban los fondos. A continuación se presentan las principales conclusiones a las que se arribaron que fueron sintetizadas por el Arq. Gustavo Rebord de Serviproh – Córdoba (Presentación UNGS, 2002).

Las principales limitaciones por las que atravesaban los Fondos eran:

- *Retracción de la demanda:* la precarización laboral y el elevado índice de desempleo y pobreza, hizo que las familias priorizarán cuestiones relativas a la reproducción familiar básica dejando de lado consumos que implicaran gastos o compromisos a futuro donde pasa a quedar incluida la vivienda y su mejoramiento. Este aspecto tuvo su pico entre los meses de noviembre de 2001 a mayo de 2002, comenzando a tender nuevamente a incrementarse la consulta y posterior demanda de servicios.
- *Incremento de la morosidad:* en todas las instituciones la morosidad se elevó a niveles que hicieron peligrar la operatoria, las cuales fueron asumidas con diversas actitudes, desde aceptar un nivel más alto de incobrabilidad (subsido explícito) cuando se constata la pérdida total de los ingresos familiares, a utilizar herramientas previstas como la ejecución de pagares, encontrando posturas intermedias donde se subsidia una parte del crédito, esperando mejores condiciones de la familia para enfrentar los pagos pendientes. Esto no significa que una institución usa uno de los recursos disponibles sino que se apela a múltiples acciones, siempre considerando que cada familia es un caso en particular a atender.
- *Suspensión temporal de operatorias:* esta estrategia utilizada por algunas instituciones tiende a esperar mejoras en las condiciones de las familias, resguardando el capital disponible. También este tiempo es utilizado

volcando todo el personal disponible a las cobranzas y al diseño de nuevas estrategias. En algunos casos, esta actitud obligó a la no disponibilidad de fondos para prestar. Si bien la situación de las familias afecta la demanda, el resguardo es una estrategia en función de no poner en riesgo el capital con el cual funciona el fondo.

- *Adecuación de operatorias:* la totalidad de los fondos se originaron en un contexto de estabilidad económica por lo que la aparición de inflación requiere de nuevos mecanismos. La mayoría optó por reducir el monto a prestar, los plazos de devolución y mayores recaudos en el análisis del riesgo financiero previo a la aprobación del crédito.

Merece mención la incorporación de mecanismos de actualización en algunas operatorias, aumento de la tasa de interés por lo menos equivalente a la inflación, pacto del crédito a valor de materiales de uno o canasta de ellos. Estos mecanismos se emplean a modo de prueba.

Puesta en cuestión de la sostenibilidad: los factores antes mencionados, presentaron diferentes posturas institucionales frente a la crisis, llegando incluso a cuestionar la exigencia sobre la sostenibilidad financiera de los fondos. Es para destacar que en la mayoría de los proyectos se suman a la operatoria de crédito subsidios derivados básicamente de cooperación la internacional.

Como segunda parte del análisis se definieron las estrategias implementadas para enfrentar la crisis, cada uno de los equipos técnicos de las distintas instituciones han desarrollado estrategias que tiendan a mejorar el desempeño de las iniciativas y a hacerlas sustentables en el tiempo, sabiendo que las condiciones en el mediano plazo no mejorarían. Algunas de ellas son:

- *Búsqueda de mejores precios en materiales de construcción.* Esta tarea requiere de muchas horas técnicas debido al aumento sin control de los precios. Esta tarea siempre fue una preocupación de los equipos técnicos pero hoy podemos encontrar mayor variación entre un comercio y otro y frente a la pérdida del poder adquisitivo se torna imprescindible.
- *Producción de componentes,* se presenta como una alternativa para el abaratamiento de costos donde se puede incluir programas de empleo que subsidien la mano de obra. Los problemas se presentan con el acopio y la seguridad de los mismos.
- *Recuperación y conformación de un banco de materiales reciclados,* obtenidos de obras de demolición. La adecuación de estos elementos recuperados se realizaría con mano de obra de programas de empleo.
- *La articulación con otros programas como estrategia o complemento de la operatoria.* Se puede mencionar la ocupación de personas participantes en el Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar después de una capacitación como subsidio de mano de obra o en la detección de las situaciones habitacionales sub-estándar en un territorio.
- *Generación de líneas de crédito para familias con ingresos superiores* que puedan pagar una mayor tasa de interés y de esta manera subsidiar a los que no pueden (subsidio cruzado). Esto significaría atender una demanda a la cuál no está dirigida el fondo pero viabiliza el ingreso de familias de los sectores más postergados.
- *Gestión de subsidios que complemente el fondo de crédito,* ya sea para el pago de asistencia técnica, subsidio de tasas y gastos o esté dirigido a solventar los gastos operativos.

- *Subsidiar el servicio de Asistencia Técnica que se brinda con el crédito.* Se busca que no signifique un costo para las familias por lo que se recurre a otros proyectos que lo complementen o con grupos de profesionales voluntarios.
- *El mejoramiento de barrios a través de créditos para el acceso a servicios* que signifiquen un ahorro en las familias se presenta como una estrategia a promover. Como resultado se obtiene una mejora en calidad de vida y por otro lado un ahorro en los gastos familiares, consiguiendo un impacto a nivel barrial por la escala de actuación (por ej. redes de gas).
- *Cambio de beneficiarios.* En uno de los casos expuestos la situación de extrema de la pobreza urbana, no los calificaba como sujetos de crédito por lo que se decidió llevar la experiencia a zonas rurales que perciben algún incipiente beneficio de los cambios económicos.
- *Ingresos complementarios:* Entendiendo que por un lado los ingresos familiares son menores o inexistentes y por otro el habitar en la ciudad conlleva una cada vez mayor mercantilización y comprendiendo que el mejoramiento y mantenimiento del hábitat es parte de las estrategias de reproducción de las familias, se intenta intervenir en las demás, trabajando sobre: ingresos complementarios, emprendimientos productivos, redes de consumo, etc.
- *Articulación con redes que se enmarcan dentro de la economía social,* para complementar estrategias en el territorio, diversificación de líneas de crédito con destino a lo productivo y prestación de servicios.

Es de destacar que a pesar de la crisis atravesada por los fondos, todos estos siguen existiendo y siguen operando en el mejoramiento habitacional. Hacia

finés del 2002 se habían entregado 5908 créditos en los conurbanos de Córdoba y Buenos Aires y en áreas rurales y urbanas de Río Negro. Algunos de estos fondos se destacan por haber innovado en modelos de gestión como el caso del IIED-AL con la descentralización de la gestión hacia las organizaciones barriales y La Asociación Civil Madre Tierra que aparte de promover la administración co-gestionada con las organizaciones barriales articula la gestión del Fondo con el Municipio de Morón, el cual fondea también el Programa de Créditos de Madre Tierra. También es importante mencionar la incorporación de nuevas temáticas como objeto del crédito, como es el caso de la Fundación Pro Vivienda Social que a través del micro-crédito y con una estrategia participativa junto con las organizaciones de la sociedad civil de Cuartel V, financia la red de gas de toda una localidad del Municipio de Moreno. O Sagrada Familia que propone la recuperación de materiales de demolición los cuales financia como componente de los créditos, favoreciendo el mayor y mejor rendimiento de los recursos.

III.4. Conjunto de Fondos de Microcrédito:

Como se observa en los diferentes casos, existe una gran diversidad de programas y operatorias para abordar la temática del microfinanciamiento habitacional. Las experiencias presentadas se diferencian entre otras cosas: i. por ser promovidas y administradas por organismos estatales (IPVs o municipios) o por ONGs, ii. por el tipo de servicios que prestan (servicio crediticios, asistencia técnica, promoción social, etc) iii. por el perfil socio-económico de la población atendida (sobretudo el grado de formalidad en la

propiedad de la tierra), iv. por las condiciones de su origen (por el financiamiento de alguna línea, por la descentralización de fondos o por la emergencia), v. por el nivel de articulación con otras organizaciones o programas, vi. por la fuerte impronta social sobre la financiera o viceversa y vii. por los diferentes montos financiados.

Esta diversidad no permite realizar generalizaciones o comparaciones lineales, aunque si es posible realizar algunas diferenciaciones. Las grandes diferencias se encuentran entre los programas que operan los Institutos Provinciales y el resto de las instituciones u organizaciones. Los primeros movilizan recursos económicos financieros sensiblemente mayores a los municipios y ONGs y además subsidian indirectamente (al igual que los municipios) gran parte de los gastos operativos que este tipo de operatorias demanda. También los IPV, a diferencia del resto excluyen a gran parte de los potenciales beneficiarios de este tipo de financiamiento ya sea por las condiciones de tenencia de la propiedad o bien a mejorar, o por la formalidad laboral (empleo registrado) exigida como garantías colaterales.

Por el otro lado, principalmente las ONGs presentan algunas ventajas comparativas, como por ejemplo ofrecer una plurización de servicios sociales, ampliar los beneficios de las políticas públicas a otros sectores y flexibilizar y des-burocratizar la gestión, a riesgo de tener que conciliar sus funciones de promoción de la auto-organización social con sus funciones de carácter más empresarial o de servicio de mercado.

En los municipios, como ya se mencionó, la inversión en el sector habitacional está sujeto principalmente a la descentralización de los recursos provinciales y son pocas las experiencias generadas desde la órbita local. Los contados

casos existentes en sus diferentes variantes cuentan con recursos limitados y por lo general son herramientas que se complementan más con la acción social de los municipios que con una política expresa del sector habitacional.

A continuación se presenta en el mapa la localización o ámbito geográfico en el que se implementan estas operatorias o experiencias y más adelante en el cuadro se sintetizan algunos de los rasgos comunes que pudieron ser relevados en las diferentes experiencias de fondos de micro- crédito para el mejoramiento habitacional.

Gráfico N° 4.1.: Localización geográfica de Fondos de Microfinanciamiento habitacional

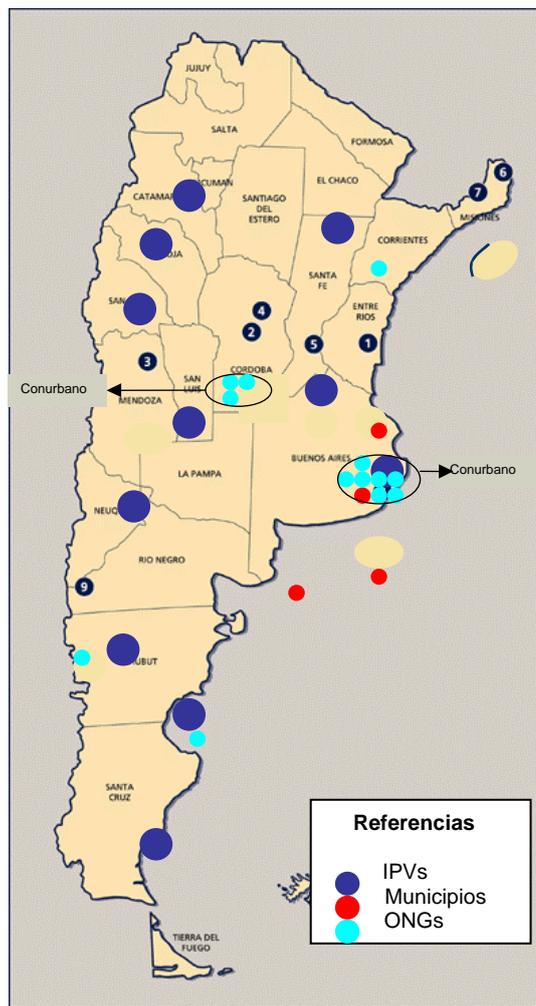


Gráfico N° 4.2.: Localización geográfica particular del conurbano bonaerense



Cuadro N° 4.1.: Fondos de Microfinanciamiento

Institución	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
Créditos para mejoramiento habitacional – Gobiernos Locales				
1.Municipio de Mar del Plata (Prov. Bs. As.)	Programa Crediticio de Apoyo para la Vivienda	Recursos propios de la comuna	Familias que carecen de recursos propios suficientes y son propietarios de un único inmueble.	tope máximo de \$ 6.000, con plazo de devolución a 5 años
2.Municipio de Gualeguaychú (Prov. Entre Ríos)	Créditos en Materiales	Recursos propios de la comuna		
3.Municipio de Bahía Blanca (Prov. Bs. As.)	Banco de Materiales	Recursos propios de la comuna	familias de escasos recursos que se comprometan a la devolución de los materiales que se hayan prestado	
4.Municipio de Morón (Conurbano Bs. As.)	Apoyo a Fondo de Créditos	Recursos propios de la comuna	Familias de escasos recursos localizadas en los barrios priorizados	
Créditos para mejoramiento habitacional - IPVs				
5.IPV de Catamarca	Asistencia financiera para el Mejoramiento Habitacional	FONAVI	*Familias de escasos recursos cuyos ingresos familiares mensuales no superen el valor de dos salarios mínimos de la provincia. *Localizadas en asentamientos urbanos o rurales periféricos o marginales. *Viviendas sin terminar, recuperables con hacinamiento. *Propietarios y/o poseedores de lote o terreno.	Terminación: hasta \$1.500 Ampliación: hasta \$2.500 Dirección técnica: \$3.000 a \$ 4.500 Varía según cantidad de habitantes por localidad.
6.IPV de Chaco	Créditos Individuales y mancomunados con garantía hipotecaria.	FONAVI	*Destinatarios de proyectos de regularización dominial, rehabilitación urbana. *Adjudicatarios FONAVI	Terminación, Refacción y/o ampliación: hasta \$10.000
	Crédito en apoyo a soluciones habitacionales por vía de esfuerzo propio		Familias de recursos insuficientes urbanas o rurales (agrupadas o no) inscriptas en el registro del IPDUV, municipalidades y/o sistema social articulado Provincial AIPO.	Ampliación o refacción: hasta \$2.000

Institución	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
7. IPV de Chubut	Créditos Ind. para familias de recursos insuficiente (Res. 251/00)	FONAVI	Dirigido a grupos familiares con ingresos entre los \$600 y \$1.800.	Terminación, ampliación y/o refacción: hasta \$16.000.
	Créditos Ind. para familias de recursos insuficientes (Res. 250/00)		Dirigido a grupos familiares con ingresos hasta \$299.	Terminación, ampliación y/o refacción: hasta \$5.400.
	Créditos Ind. para familias de recursos escasos (Res. 252/00)		Dirigido a grupos familiares con ingresos entre los \$300 y \$599.	Terminación, ampliación y/o refacción: hasta \$7.000.
8. CMV del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Ley 341 se otorgan créditos a personas físicas y jurídicas		Personas físicas y jurídicas (cooperativas, mutuales y organizaciones sin fines de lucro) de escasos recursos. Rol proactivo de cooperativas mutuales y asociaciones, comprendidas en el diseño y control de sus propios proyectos.	Ampliación o refacción de viviendas y la rehabilitación edilicia
9. IPV de Entre Ríos	Casa Propia Módulo IV	FONAVI	Familias que reúnen los requisitos FONAVI, cuyos ingresos están entre \$300 y \$1.300, que poseen terreno propio con título saneado.	Ampliación: \$8.240
10. IPV de Jujuy	Créditos individuales	FONAVI	Familias que habitan viviendas deficitarias con ingresos entre \$350 a \$3.000.	Terminación: \$10.000 Ampliación: \$20.000
11. IPV de La Rioja	Créditos Individuales. Con garantía hipotecaria o de terceros (Res. Reg. N° 10/96)	FONAVI	Familias adjudicatarias de una vivienda a través de la operatoria Demanda Libre.	Completamiento y/o ampliación: de \$4.500 a 10.500 Regularización dominal: hasta \$3.000
	Asistencia Financiera a Municipios (Res. comp. N° 8/97)		Familias adjudicatarias de una vivienda a través de la operatoria Demanda Libre.	Completamiento y/o ampliación: hasta \$4.000

Institución	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
12. IPV de Mendoza	Emergencia Socio-Habitacional	FONAVI	Familias en asentamientos	De \$ 2.800 a \$8.200 con tasa 0% y amortización en 360 meses.
	Créditos Individuales Urbanos (CIU) (Res. 444/96 y modificatorias N° 160/97 y 008/97)		*Personas físicas. *Propietarios del terreno donde se ejecutará la obra. *No tener una propiedad además de esa.	Ampliación o refacción: hasta \$ 8.200
	Créditos Individuales para ampliaciones habitacionales urbanas y rurales (CIAU/CIAR) (Res. N° 527/97)		Propietarios de viviendas (pueden ser adjudicatarios del IPV) en condiciones de hacinamiento.	Ampliación (para la ejecución de al menos 1 dormitorio): hasta \$2.478
13. IPV de Río Negro	Créditos Indiv.	FONAVI	.	Refacción y construcción de viviendas
14. IPV de Salta	Créditos individuales hipotecarios (Res. 11):	FONAVI	Población de escasos recursos, en vivienda propia deficitaria, y sin capacidad técnica ni financiera.	Terminación de núcleo sanitario, construcción de otro dormitorio o terminación de vivienda: hasta \$2.500.
	Créditos Ind. hipotecarios p/mejoramiento y terminación de viv. TM (Res. 12):		Adjudicatarios de viviendas con terminación mínima otorgadas por el IPDUV.	Operatoria A: \$3.600 Operatoria B: \$3.000
15. IPV de San Luis	Créditos Ind. (Dto. Provincial N° 3.581/99)	FONAVI	Personas propietarias de vivienda única.	Ampliación y refacción de viviendas: de \$1.500 hasta \$3.000
16. IPV de Santa Cruz	Créditos Ind. hipotecarios VIVIPLAN (Dto. 309/93, Res. IDUV 587/97)	FO.PRO.VI	Familias con ingresos entre \$1.200 a \$2.099.	Terminación y ampliación: \$10.000
	VIVISOL		Familias de ingresos inestables.	Mejoramiento de núcleo sanitario Terminación de obra básica: de \$3.500 a 5.000 para materiales hasta \$1.500 para mano de obra

Institución	Operatoria	Origen de fondos	Destinatario	Monto del crédito
17. IPV de Santa Fe	Sub-programa de créditos individuales	FONAVI	Propietarios con garantía hipotecaria.	Terminación, ampliación y/o refacción de viviendas: Hasta \$ 10.000
18. IPV de Tierra del Fuego	Crédito Individual (Res. Reg. N° 62/96 y 67/97, derogadas por Res. 98/02)	FONAVI	Personal del IPV.	Ampliación, Refacción, y/o completamiento: hasta \$13.000
	Crédito Individual (Res. Reg. 91/01 y 66/01)	Provincial	Propietarios de terrenos con ingresos familiares con capacidad para satisfacer necesidades básicas.	Ampliación: hasta \$17.500 Completamiento: hasta \$10.000 Refacción: hasta \$3.000
Créditos para mejoramiento habitacional – ONGs				
19. AVE-CEVE	Servicio de Crédito y Asesoramiento para Vivienda Mínima y Mejoramiento habitacional	SSV – asistencia internacional	NBI con ingresos al 96 entre 300 y 1100	Créditos en materiales de \$500 a \$ 1.500 (al 2002).
20. FUPROVISO	Construir y Solidarios	Fundación Bernil, IPV Bs. As. , SSV	Familias de ingresos al 96 entre \$ 400 y \$ 1200	Promoción a través de entidades intermedias, crédito progresivo, grupo solidario . De \$ 500 (al 2002)
21. SEHAS	Fondo Rotativo	SSV	Bajos ingresos	
22. FVC	Programa de Créditos para el Mejoramiento Habitacional Progresivo	SSV y asistencia internacional	Ingreso familiar promedio al 98 en \$ 700	Asistencia técnica De \$ 300 a \$ 1.000 (al 2002)
23. SERVIPROH		SSV	Bajos ingresos	Tope máximo de \$ 500 (al 2002)
24. IIED-AL	Programa de Créditos en Materiales para el Mejoramiento Habitacional	SSV, grupo empresario y asistencia internacional	NBI, con un 50% por debajo de la LP	Créditos en materiales De \$ 300 a \$ 1.000 (al 2002)
25. Madre Tierra	Fondos Rotativos para mejoramiento de viviendas	Consejo provincial de la Familia y Desarrollo Humano y SSV	Ingresos promedio al 98 de \$ 325	Participación de la organización comunitaria . De \$ 100 a \$ 600 (al 2002).
26. Sedeca	Fondo Rotatorio para el mejoramiento habitacional	SSV y asistencia internacional	NBI con un ingreso promedio al 98 de \$ 500	Mujeres como sujeto de crédito. De \$ 500
27. Fundación Sagrada Familia	PROMEVI	Caritas, Fundación Sagrada Familia, Fundación Banco Boston	Familias de bajos recursos con problemas habitacionales	Grupos solidarios y asistencia técnica De \$ 300 a \$ 700.

III. 4.1. Población destinataria:

De los datos relevados sobre los 27 casos (muchos no consignaron datos sobre ingresos familiares), una de las grandes diferencias que se presenta en cuanto a la población beneficiaria es la disparidad en los ingresos familiares exigibles. En este sentido se pueden diferenciar dos grandes grupos:

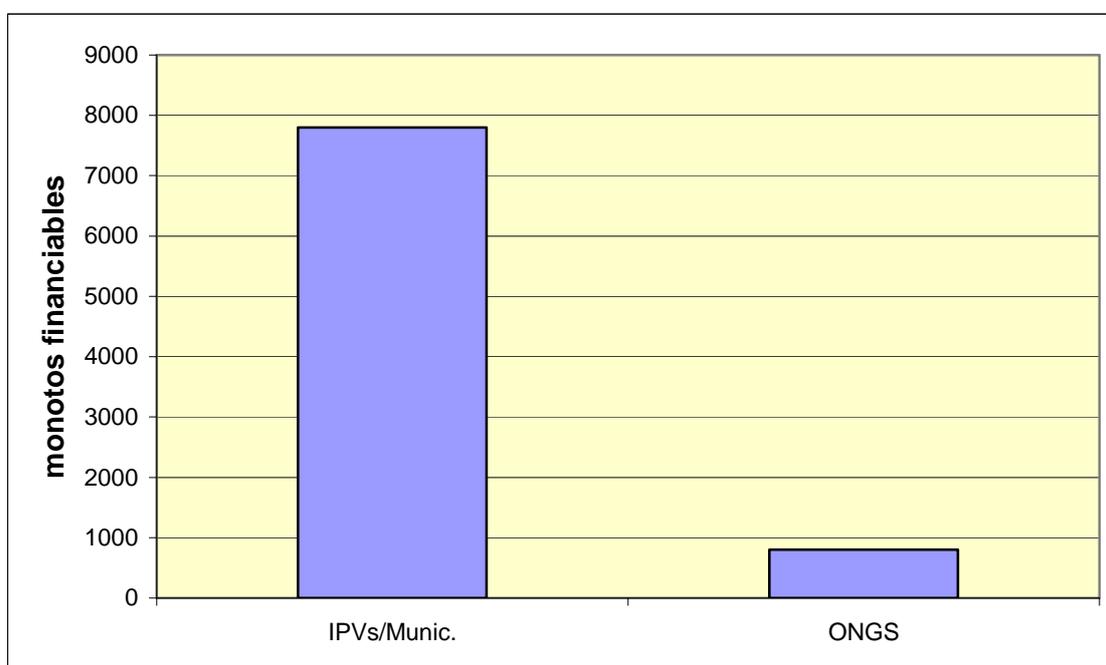
1. El grupo de los IPV que además de exigir en su gran mayoría el saneamiento de los títulos inmobiliarios donde se va a realizar la mejora, promedian entre los 6 casos que consignaron tales datos (equivalentes a valores de 1998) un ingreso exigible de \$ 1.170 para las distintas operatorias descriptas.
2. El grupo de las ONGS, sin exigencia de saneamiento de títulos, pero si con el resguardo de contar con propiedades con viabilidad de saneamiento, promedian un ingreso de \$ 605.

La diferencia, que es equivalente al 50 % en el caso de las ONGS, habla sin duda de estratos socio-económicos claramente diferenciados entre si. Es importante aclarar que existen particularidades como es el caso, por ejemplo del IPV de Jujuy con créditos individuales para familias de hasta \$ 300 de ingreso familiar o la línea de Créditos Individuales para familias de recursos insuficientes del IPV de Chubut para familias con ingresos de hasta \$299.

A modo de conclusión se podría decir que si bien existen casos de requisitos de ingresos bajos para los IPV que pueden equipararse a los de los fondos administrados por las ONGS, por el contrario en las últimas los requisitos de ingreso nunca alcanzan los de los IPVs, marcando así la diferencia entre los dos estratos.

Tomando los grupos de IPVs y municipios por un lado y de ONGs por el otro pueden observarse la diferenciación en los montos de ambos. Para el primer grupo el promedio de monto financiado es de alrededor de \$ 7.800 y para el segundo alcanza solo a \$ 800.

Gráfico N°2: Promedios por sub-grupo



III.4.3. Destino del financiamiento

Todos los fondos en general financian la terminación, ampliación, refacción y completamiento de la vivienda efectivizando el préstamo a través de la entrega de materiales de construcción. Algunas excepciones además financian la contratación de la dirección de obra y de la mano de obra (IPV Santa Cruz). Solo en el caso del IPV de La Rioja se financia también la regularización dominial a través de una de sus operatorias. En el caso de las ONGs, la gran

mayoría acompañan el servicio financiero con asistencia técnica al autoconstructor que es quien generalmente es el responsable de la mejora realizada en la vivienda.

Lamentablemente no se cuenta, al cierre de este informe, con información actualizada sobre la performance de los fondos en cuestión. Es decir no se conoce con exactitud la cobertura alcanzada y el número de mejoras efectivamente realizadas, como tampoco la distribución del tipo de mejoras por vivienda.

III.4.4. Plazos

Los plazos de amortización de los préstamos en el caso de los IPV's se extienden desde 60 a los 360 meses, con un promedio de 240 meses, en cambio en el caso del grupo de ONGs los plazos se extienden desde los 6 a los 30 meses, con un promedio de 14 meses.

III.4.5. Tasas de interés

Las tasas de interés tienen una fuerte variación entre los fondos públicos y los de las ONGs. En el primer grupo la tasa varía del 0 % al 11 % (TA), alcanzando un promedio de 3,6 %. En cambio entre las ONGs el promedio es del 30 % (TA) . Cabe destacar que la gran variación entre las tasas de interés obedece principalmente a dos factores: 1. los créditos ofrecidos por la ONGs no son créditos hipotecarios, son personales, figura que si bien permite incluir a vastos sectores de la población que de otra manera quedarían excluidos, encierra mayor riesgo crediticio y 2. Tanto los IPV's como los municipios subsidian los gastos administrativos de la prestación financiera, situación que se ve limitada

en la operacionalización de los fondos de crédito de las ONGs, salvo en aquellos casos donde existan contrapartes institucionales que los absorban.

III. 5. Selección de casos: criterios

Habiendo atravesado la etapa de mapeo general de experiencias de mejoramiento habitacional con microfinanciamiento en el país, en el cual se registraron 27 programas, líneas u operatorias, tanto de orden público como de la sociedad civil, podemos sintetizar las siguientes consideraciones generales:

- a. **la diversidad de modelos de gestión.** No solo entre las experiencias promovidas por organismos estatales (IPVs o municipios) o por ONGs, sino entre los IPV y las ONGs entre si.
- b. **la diversidad de tipos de servicios** que se prestan (crediticios, asistencia técnica, promoción social, etc).
- c. **la diversidad del perfil socio-económico** de la población atendida.
- d. **La diversidad de montos financiados** (entre \$ 300 a \$ 20.000).

Sobre este mapeo de modalidades de gestión de los recursos destinados al mejoramiento habitacional con microfinanciamiento, se decidió seleccionar los estudios de casos para analizar en profundidad las diferentes operatorias.

Se seleccionaron 3 casos, que representan cada uno a los tres sectores mapeados - IPVs, ONGs y gobiernos locales -. En cada grupo en particular se seleccionaron aquellos casos que presentando, en principio, mayor ajuste a las características de la demanda (déficit, montos, plazos y garantías) presentan además algún rasgo característico que los diferencia, ya sea por la escala de cobertura, la modalidad de gestión o su impacto en las políticas locales.

El primer caso es el de las operatorias dirigidas al mejoramiento del IPV de la provincia de Mendoza, seleccionado no solo por la adaptación de la líneas de financiamiento a la demanda habitacional sino también por la modalidad de gestión descentralizada y articulada con lo local.

El segundo caso es el Programa de Créditos de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón (Ciudad de Mar del Plata), Prov. de Bs. As. Mar del Plata es uno de los pocos municipios que afectan recursos propios al tema vivienda, en este caso al mejoramiento específicamente, y además es el de mayor antigüedad.

El tercer y último caso de estudio es el de ONGs, particularmente el del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL). El Programa de Mejoramiento Habitacional en San Fernando, administrado por el IIED-AL, fue seleccionado en primer lugar por el nivel de co-gestión con las organizaciones barriales de la localidad en donde se ejecuta y además por su antigüedad de ejecución.

En el siguiente capítulo se desarrolla el análisis de cada uno de los tres casos mencionados, considerando aspectos tales como el origen de los fondos o programas, el proceso de construcción y desarrollo de los mismos, las modalidades de implementación y su nivel de impacto y ajuste a la demanda.

La importancia de analizar los diferentes casos es ver, en cada escala de implementación, cuales son las características encontradas para lograr que estas políticas o estrategias que operan desde la demanda contribuyan a instrumentar modelos de gestión socialmente sustentables. Entendiendo por ello modelos de gestión que provean mejoras concretas en las condiciones materiales e inmateriales de vida de la población pobre y que construyan posibilidades de abordaje real a la situación habitacional deficitaria,

extendiendo sus beneficios al conjunto de la sociedad a través de la contribución al desarrollo urbano local.

Capítulo IV

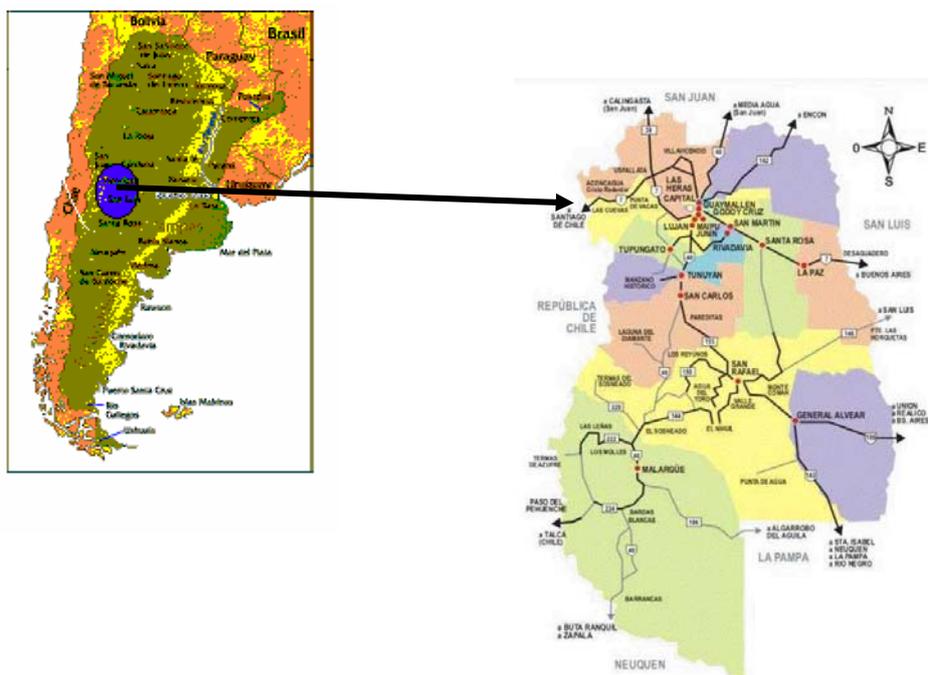
Estudio de caso

IV.1. Estudio de caso Mendoza

Líneas de Créditos para mejoramiento habitacional, Instituto Provincial de la Vivienda, provincia de Mendoza ¹

<i>Fecha de inicio del programa:</i>	1992
<i>Tipo de programa:</i>	Operatorias: CIU, PESH, DHR y CIA
<i>Monto de los préstamos:</i>	desde 2478 \$ hasta 22.000 \$
<i>Interés: anual</i>	De 0% a 4 %
<i>Términos de recobro:</i>	Desde 60 meses a 360 meses
<i>Garantías:</i>	Personales y/o hipotecarias
<i>Morosidad:</i>	-

IV.1.1. Caracterización de la localidad

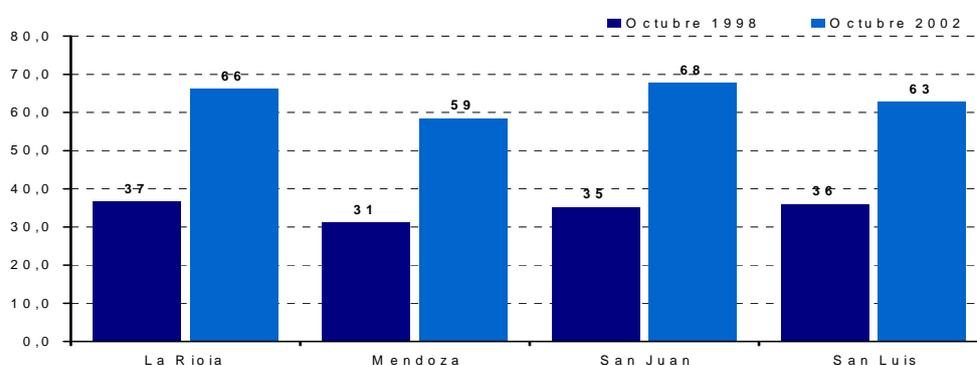


¹ Informantes: Lic. Delia Palero, Directora de Gestión Social y Arq. Paulina Gil, Control técnico y seguimiento de obra.

La provincia de Mendoza ubicada en la región de Cuyo, es la 4^o provincia más poblada del país, después de la provincia de Bs. As. (conurbano - interior y la ciudad de Bs. As.), Córdoba y Santa Fé. Mendoza tenía para el 2001, 1.576.585 habitantes en 410.332 hogares, con un crecimiento intercensal del 14 %.² La provincia se divide en 18 departamentos, de los cuales los de mayor concentración poblacional en sentido decreciente son, Gauymallén, Godoy Cruz, San Rafael, Las Heras, Capital y Maipú.

La situación socio-económica de la población de Mendoza, al igual que en el resto del país, se vio afectada en la última década por un altísimo nivel de incidencia de la pobreza. Los niveles de pobreza en la población de Mendoza eran para el 2002 del 59 %, siendo en valores relativos menor a la de toda la región de Cuyo y la indigencia representaba para la misma fecha una incidencia en el 29 % de la población. En cuanto a los niveles de desocupación y subocupación el aglomerado de gran Mendoza, región de mayor concentración poblacional de la provincia, en octubre de 2002 tenía un 20,9 % de la PEA desocupada y un 11,5 % subocupada. Del total de ocupados un 46,3 % se encontraba en situación de informalidad.

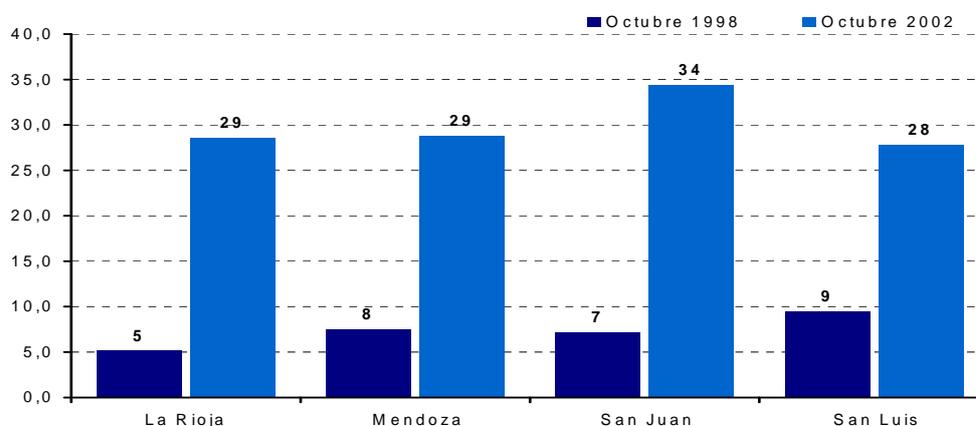
Cuadro Nº 1: Incidencia de la pobreza en la población, por provincia. Octubre 1998 y 2002. En miles de personas y porcentajes



Fuente: Informes integrales regionales. Región Cuyo, febrero 2003. Siempro.

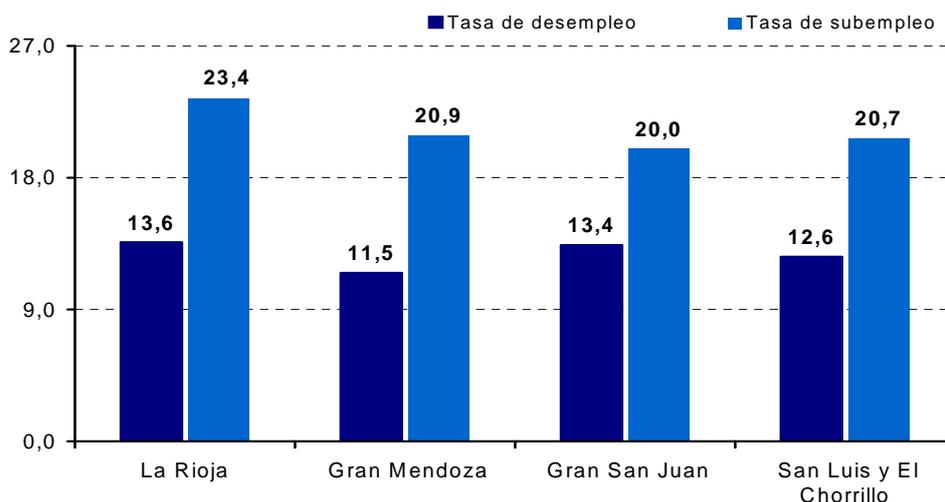
² CNPyV 2001. INDEC

Cuadro Nº2: Incidencia de la indigencia en la población, por provincia. Octubre 1998 y 2002. En miles de personas y porcentajes



Fuente: Informes integrales regionales. Región Cuyo, febrero 2003. Siempro.

Cuadro Nº 3: Tasas de desempleo y subempleo, por aglomerado. Octubre 2002



Fuente: Informes integrales regionales. Región Cuyo, febrero 2003. Siempro.

El déficit habitacional de Mendoza representa el 3,7 % del déficit nacional. Al igual que el resto del país, la mayoría de las viviendas deficitarias de Mendoza son recuperables representando el 58,4 % del déficit habitacional de la provincia. En el promedio del total del país las viviendas recuperables al 2001 representaban el 62 % del déficit habitacional, manteniendo una distribución sostenida en todos los quintiles de ingreso.

Tabla N° 1: Déficit habitacional de Mendoza 1991-2001 en valores absolutos y relativos.

Tipo de vivienda	1991		2001	
Total de hogares	360.464	100,00%	410.332	100%
Hogares en viviendas irrecuperables	19.125	5,30%	14.215	3,50%
Hogares en viviendas recuperables	71.007	19,70%	56.334	13,70%
Hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas buenas	24.518	6,80%	25.293	6,20%
Subtotal de hogares deficitarios *	114.650	31,8%	95.842	23,4%
Hogares con hacinamiento de hogar en viviendas buenas	27.364	7,60%	Sin datos**	Sin datos**
Total de hogares deficitarios	142.014	39,40%		

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (INDEC, CNPyV 1991 – 2001)

Notas:

* 43.972 viviendas no relevadas en 1991, 77.690 viviendas no relevadas en 2001

** El Censo de Población y Vivienda del 1991 relevó separadamente el número de viviendas y el número de hogares, lo que permitió medir el hacinamiento de hogar (hogares que comparten una misma vivienda). El Censo del 2001 no relevó el número de viviendas por lo que no se puede elaborar ese indicador. Por lo tanto para hacer comparativa la información no se ha tenido en cuenta el hacinamiento de hogar al calcular el número de hogares en situación habitacional deficitaria.

Según datos relevados e informados por el IPV, la demanda habitacional (para vivienda nueva) registrada en el IPV al 92 era de 50.000 familias en el área del Gran Mendoza, aproximadamente 200.000 habitantes (es decir el 25 % de la población). En este universo pueden distinguirse franjas de diferente nivel socio económico pero con fuerte incidencia en todos de demanda de familias jóvenes (de entre 25 y 29 años). El número promedio de miembros por familia solicitantes es de 4,15 (mayor que el de la población en general) y el nivel

educativo predominante es el primario incompleto. El 60% de las familias solicitantes habitan viviendas precarias o de adobe y no superaban para esa fecha los \$ 400 de ingreso mensual.³

Para ampliar el panorama de la situación habitacional es importante destacar que la cantidad de villas de emergencia y asentamientos para el 91 se estimó (según datos del CNPyV)⁴ en 77 con una población total de aproximadamente 33.000 habitantes. En la actualidad la cantidad de villas o asentamiento en el Gran Mendoza se estima en 168 localizaciones (no existen relevamientos actualizados que informen sobre la cantidad de habitantes).

Tabla Nº2: evolución de la situación habitacional deficitaria en Mendoza, por departamento. (en absolutos) Años 1991 – 2001.

POR DEPARTAMENTO	Año 1991					Año 2001				
	Total hogares	Total hogares deficitarios (1)	En viviendas recuperables	En viviendas irrecuperables	En viviendas buenas (2)	hogares	Total de hogares deficitarios (1)	En viviendas recuperables	En viviendas irrecuperables	En viviendas buenas (2)
Capital	35.717	7.595	5.012	1.653	930	33.992	3.435	1.902	658	875
General Alvear	11.868	2.296	1.332	596	368	12.627	3.823	2.900	496	427
Godoy Cruz	46.181	15.450	9.670	2.106	3.674	49.089	6.300	2.233	1.209	2.858
Guaymallén	56.803	19.295	12.601	2.748	3.946	64.493	12.548	6.403	1.508	4.637
Junín	7.305	1.868	1.224	207	437	9.121	2.102	1.385	219	498
La Paz	1.964	594	313	108	173	2.389	841	611	85	145
Las Heras	37.883	17.085	10.384	2.401	4.300	44.345	11.225	5.167	1.849	4.209
Lavalle	6.088	3.144	1.711	1.047	386	7.342	3.694	2.380	776	538
Luján de Cuyo	19.400	6.603	4.012	1.286	1.305	25.768	5.501	2.803	1.140	1.558
Maipú	30.690	11.191	7.312	1.556	2.323	38.079	10.588	6.674	1.202	2.712
Malargüe	5.069	2.390	1.258	844	288	5.878	2.152	1.445	331	376

³ Grinfeld, A. Quiroga, N y Palero, D.(2000) La realidad del IPV ante la problemática del planeamiento, en Mendoza en el 2000, Proyecto de Reordenamiento Territorial para la Provincia. Plan Sectorial para el Gran Mendoza.

⁴ Ibidem.

Rivadavia	11.827	3.341	2.073	380	888	13.669	3.381	2.190	427	764
San Carlos	5.842	1.570	927	289	354	7.088	2.279	1.566	350	363
San Martín	25.027	6.524	4.127	888	1.509	28.020	7.194	4.858	859	1.477
San Rafael	41.691	9.881	5.709	2.033	2.139	47.369	13.615	9.482	1.956	2.177
Santa Rosa	3.417	1.076	627	143	306	3.851	1.435	1.001	157	277
Tunuyán	8.523	2.614	1.539	350	725	10.519	3.104	1.823	511	770
Tupungato	5.169	2.133	1.176	490	467	6.693	2.625	1.511	482	632
Total	360.464	114.650	71.007	19.125	24.518	410.332	95.842	56.334	14.215	25.293

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Elaboración propia a partir de información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (Años 1.991 y 2.001).

Notas:

(1) El total de hogares en situación deficitaria no incluye a los hogares con hacinamiento de hogar (hogares que comparten una vivienda) debido a que el censo 2001 no relevó el número de viviendas.

(2) El hacinamiento por cuarto ha sido calculado teniendo en cuenta una relación persona / cuarto de más de dos personas por cuarto.

Tabla Nº3: Evolución de la situación habitacional deficitaria en Mendoza, por departamento. (en porcentajes) Años 1991 – 2001.

POR DEPARTAMENTO	Año 1991					Año 2001				
	Total hogares	Total hogares deficitarios (1)	En viviendas recuperables	En viviendas irrecuperables	En viviendas buenas (2)	Total hogares	Total hogares deficitarios (1)	En viviendas recuperables	En viviendas irrecuperables	En viviendas buenas (2)
Capital	100%	21,3%	14,0%	4,6%	2,6%	100%	10,1%	5,6%	1,9%	2,6%
General Alvear	100%	19,3%	11,2%	5,0%	3,1%	100%	30,3%	23,0%	3,9%	3,4%
Godoy Cruz	100%	33,5%	20,9%	4,6%	8,0%	100%	12,8%	4,5%	2,5%	5,8%
Guaymallén	100%	34,0%	22,2%	4,8%	6,9%	100%	19,5%	9,9%	2,3%	7,2%
Junín	100%	25,6%	16,8%	2,8%	6,0%	100%	23,0%	15,2%	2,4%	5,5%
La Paz	100%	30,2%	15,9%	5,5%	8,8%	100%	35,2%	25,6%	3,6%	6,1%
Las Heras	100%	45,1%	27,4%	6,3%	11,4%	100%	25,3%	11,7%	4,2%	9,5%
Lavalle	100%	51,6%	28,1%	17,2%	6,3%	100%	50,3%	32,4%	10,6%	7,3%
Luján de Cuyo	100%	34,0%	20,7%	6,6%	6,7%	100%	21,3%	10,9%	4,4%	6,0%
Maipú	100%	36,5%	23,8%	5,1%	7,6%	100%	27,8%	17,5%	3,2%	7,1%
Malargüe	100%	47,1%	24,8%	16,7%	5,7%	100%	36,6%	24,6%	5,6%	6,4%
Rivadavia	100%	28,2%	17,5%	3,2%	7,5%	100%	24,7%	16,0%	3,1%	5,6%
San Carlos	100%	26,9%	15,9%	4,9%	6,1%	100%	32,2%	22,1%	4,9%	5,1%
San Martín	100%	26,1%	16,5%	3,5%	6,0%	100%	25,7%	17,3%	3,1%	5,3%
San Rafael	100%	23,7%	13,7%	4,9%	5,1%	100%	28,7%	20,0%	4,1%	4,6%
Santa Rosa	100%	31,5%	18,3%	4,2%	9,0%	100%	37,3%	26,0%	4,1%	7,2%
Tunuyán	100%	30,7%	18,1%	4,1%	8,5%	100%	29,5%	17,3%	4,9%	7,3%

Tupungato	100%	41,3%	22,8%	9,5%	9,0%	100%	39,2%	22,6%	7,2%	9,4%
Total	100%	31,8%	19,7%	5,3%	6,8%	100%	23,4%	13,7%	3,5%	6,2%

Fuente: Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Elaboración propia a partir de información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (Años 1.991 y 2.001).

Notas:

(1) El total de hogares en situación deficitaria no incluye a los hogares con hacinamiento de hogar (hogares que comparten una vivienda) debido a que el censo 2001 no relevó el número de viviendas.

(2) El hacinamiento por cuarto ha sido calculado teniendo en cuenta una relación persona / cuarto de más de dos personas por cuarto.

Las localidades más pobladas de la provincia son, en orden decreciente, Guaymallén (56.800 hogares), Godoy Cruz, San Rafael, Las Heras, Capital, Maipú, San Martín (25.000 hogares). Las más afectadas por el déficit general y recuperable en particular son Lavalle (6.000 hogares), Malargüe (5.000 hogares), Las Heras, Tupungato (5.000 hogares), Maipú, Guaymalen, Liján de Cuyo (19.400 hogares).

IV.1.2. Características institucionales

IV.1.2.1. Política de Vivienda de Mendoza

El IPV de Mendoza tiene una antigüedad de 40 años, pero recién en 1977 comenzó a accionar en gran escala con la sanción de la ley Fonavi 21.581. A partir de 1992, coincidiendo con la federalización de los fondos FONAVI se inicia una nueva gestión en la política de vivienda. Se plantea un modelo descentralizado hacia los municipios y organizaciones de la sociedad civil (entidades intermedias), en contraposición con el anterior de carácter centralizado y estatista.

El gobierno provincial mediante el decreto N° 3.462 de diciembre del 92 fijó los principales lineamientos de la que sería su política en la materia durante los años subsiguientes. El decreto reafirma los conceptos de “solución habitacional, cofinanciación y ahorro previo, rol subsidiario del estado,

diversificación de la oferta y descentralización e incorporación de nuevos actores en la gestión del proceso habitacional”.

Así la política de vivienda de Mendoza adquirió desde la última década una paulatina diversificación en el tipo de oferta habitacional, incorporando programas de compra de vivienda, refacciones, ampliaciones y construcción de pequeños núcleos habitacionales, y además no solo los grupos organizados son los destinatarios de la políticas, sino que también diversas líneas otorgan créditos individuales que buscan por un lado densificar la trama urbana y por el otro mejorar el parque habitacional existente.

Las nuevas modalidades adoptadas pretendieron instalar procesos democráticos y de control a través de la apelación a la participación de la sociedad civil. Se esperaba que la descentralización de recursos y funciones hacia los municipios generaría espontáneamente procesos de desarrollo local y el fortalecimiento de la sociedad civil. Pero para esto se necesitaba un cambio de gestión de los gobiernos locales que no en todos los casos se convalidó.

Los ejes de la descentralización de la política de vivienda de Mendoza se pueden sintetizar en una transferencia de facultades a los municipios y OSC a través de:

- facilitación de procesos más que provisión de productos por parte del estado.
- construcción de viviendas bajo el concepto de obra privada, mas que de obra publica.
- Protagonismo de la gente organizada en entidades.

Las organizaciones de la comunidad asumían la responsabilidad técnica, legal, contable y administrativa de la obra y la adjudicación de las viviendas. Entre estas obligaciones y derechos se incluye la libertad de elegir el diseño y las características que tendrá la futura vivienda.

Sin embargo la descentralización propuesta encerró también riesgos al atomizar las decisiones en varios actores y generar desequilibrios regionales ocasionados por la acción política diferenciada de los distintos municipios. El fuerte y abrupto proceso de descentralización de la política de vivienda corrió sus riesgos y hacia 1998 enfrentó una crisis frente a graves denuncias de deficiencias en el control de: localizaciones de nuevos conjuntos, deficiencias en la calidad de las obras, cuestionamiento al manejo de los recursos, clientelismo político, etc.

En la actualidad el proceso descentralizador está consolidado y en mayor equilibrio, retomando sobretudo atribuciones de control de gestión por parte de la estructura provincial de vivienda.

1.2.2. Legislación y gestión

Mediante el decreto N° 3.462 de diciembre del 1992 el gobierno provincial faculta al Instituto Provincial de la Vivienda a disponer de los fondos asignados para el financiamiento de diversas líneas de créditos destinadas a familias en forma individual, a entidades intermedias y/o a empresas. Le asigna además el rol de auditor de los créditos debiendo presentar un informe anual a la legislatura sobre los créditos otorgados. En relación con los instrumentos financieros de prestación de fondos establece la modalidad del crédito

totalmente reintegrables, dejando de lado otras formas anteriormente vigentes como el subsidio explícito.

Se crea también, el Consejo Provincial de la vivienda integrado por los ministros de Ambiente y Obras Públicas, de Desarrollo Social y Salud, de Economía y los intendentes municipales. Dicho consejo tiene a su cargo las tareas de proponer políticas acordes con las necesidades emergentes de los distintos sectores de la provincia de Mendoza, pudiendo tener como fuentes de consulta a las organizaciones sociales vinculadas al sector. La creación de este consejo formaliza la existencia de un ámbito que incorpora una modalidad participativa y descentralizada en materia de formulación de políticas habitacionales.

A partir de la descentralización de los recursos FONAVI, se distribuye entre las provincias y la ciudad de Bs. As. los fondos del Fonavi, correspondiéndole a Mendoza el cupo del 4 % de los recursos. La ley prevé la modificación de estos cupos según la eficiencia en el uso que cada provincia logre de los fondos, el nivel de recupero, el nivel de inversión realizado específicamente en obras y la variación del déficit habitacional.

La provincia de Mendoza realiza su adhesión a estos enunciados, mediante la ley N° 6.323 / 95 y de acuerdo con la misma se crea un Fondo Provincial de la Vivienda constituido por recursos de origen nacional y provincial.

A partir de esta ley queda acentuado el proceso de descentralización, ya presente en la política de vivienda de Mendoza y se transfiere a los gobiernos locales el poder de decisión en la priorización de los créditos y el cupo de recursos necesarios. De esta manera a los municipios les compete planificar en su territorio la solución de la demanda habitacional, priorizar la demanda,

otorgar los aptos sociales, técnico y financiero de los programas y ejercer el poder de policía sobre la obra. Al IPV le quedan reservadas las funciones vinculadas con la administración de los recursos y la auditoria y evaluación de los programas que se ejecutan con los mismos.

En este esquema los municipios se convierten en protagonistas de la política de vivienda local. Cada municipio tiene asignado un cupo en función de la población general y el nivel de déficit habitacional alcanzado. Este cupo pueden distribuirlo en cualquiera de las operatorias diseñadas por el IPV. Por lo general los municipios privilegian la vivienda nueva sobre los mejoramientos o soluciones habitacionales, por constituir mayor impacto urbano y además porque de esta manera se aseguran la inversión de un mayor porcentaje del cupo en menor tiempo. Por el contrario las operatorias destinadas al mejoramiento de soluciones habitacionales existentes implican un aumento de los costos operativos o de gestión y mayor cantidad de personal afectado a las mismas.

Las entidades intermedias se convierten en responsables de la planificación y ejecución de los proyectos habitacionales en forma integral, elección del terreno, elaboración del proyecto y adjudicación de las viviendas.

Entre 1993 y 2000 las OSC son las que han recibido la mayor parte de los recursos destinados a vivienda (cerca de un 60 %), convirtiéndose durante ese período en la modalidad privilegiada de acceso a una vivienda. Pero estas OSC en muchas oportunidades han tenido una escasa articulación horizontal, y ausencia de control por parte de la competencia estatal. Además una característica de Mendoza, es la ausencia de OSCs especializadas en el sector habitacional (ONGs dedicadas al hábitat) que podrían ejercer un rol articulador,

promotor de cambios culturales y de generación de capacidades técnicas específicas.

A partir del 2000 el IPV aumenta las medidas de control a través del seguimiento permanente del desarrollo de los proyectos e incluso en casos de debilidad manifiesta o ausencia de la dirección de vivienda municipal, el organismo provincial ha adoptado un rol protagónico tendiente a asegurar el normal desenvolvimiento del proyecto. Se han incorporado también nuevos programas con criterios explícitos tendientes a clarificar el sistema de selección de entidades para el otorgamiento del crédito. El IPV realiza una evaluación de eficiencia (en la colocación de cupos por departamento) y además tiene un trabajador social en cada municipio, en los Centros de Atención Municipal que son los nodos entre los beneficiarios y el IPV.

El siguiente cuadro diseñado por la Lic. Delia Palero, grafica esquemáticamente los diferentes actores y niveles de decisión y gestión en la política habitacional de la provincia.

Cuadro Nº 3: Actores y niveles de decisión y gestión⁵

Niveles de decisión	Proceso por nivel	Actores principales				
		Gobierno provincial	Municipios	Sociedad civil	Empresas	Bancos
Políticas	Formulación			No participa	No participa	No participa
	Implementación					
	Evaluación		No participa	No participa	No participa	No participa
Programas	Formulación					
	Implementación			No participa		
	Evaluación			No participa	No participa	No participa
Proyectos	Formulación					No participa
	Ejecución					
	Evaluación					

⁵ Palero, D. y Lentini, M. (1999). La participación de la sociedad civil en la producción social del hábitat residencial popular.

IV.1.3. Operatorias que contemplan el mejoramiento o ampliación del parque construido:

Actualmente en el IPV hay 24.000 familias registradas como postulantes y solo el 5 % de esta demanda es para ampliación y otro 5 % para mejoramiento habitacional existente. El resto de la demanda se concentra en la vivienda nueva.

Según Delia Palero, Directora de Gestión Social la contradicción entre la gran concentración del déficit en el mejoramiento del parque construido y la bajísima solicitud de las operatorias de mejoramiento se debe en gran parte al desconocimiento de la población acerca de la oferta existente para el mejoramiento del parque habitacional. Este desconocimiento es consecuencia de la poca información que los municipios realizan de la misma ya que como fuera mencionado, los municipios privilegian las operatorias que contemplan la construcción de vivienda nueva, por ser más ágiles desde el punto de vista operativo.

Las operatorias de mejoramiento habitacional actualmente vigentes, comenzaron a operarse a partir de 1992 y ofrecen servicios financieros individuales para aplicar en el mejoramiento o ampliación del parque construido, bajo la denominación de:

- a. CIA: Crédito individual de ampliación. Incluye tanto ampliación o como mejoramientos.
- b. DHR: Crédito para el Hábitat Rural. No solo contempla mejoramiento sino que también incluye a la vivienda nueva y no necesariamente deben ser propietarios los solicitantes (son créditos personales).
- c. CIU: Crédito individual urbano. Contempla mejoramiento y vivienda nueva.

d. PESH: Programa de emergencia socio-habitacional. Contempla mejoramiento y/o vivienda nueva sobretodo en asentamientos.

En todos los casos, de las diferentes operatorias, los municipios no participan de la administración, es decir que no son responsables del recupero, solo entregan las chequeras, los destinatarios pagan en el pago fácil o bancos y el seguimiento administrativo lo realiza el IPV.

Box N° 1: CIA, Programa de Créditos Individuales para ampliaciones habitacionales urbanas y rurales. Resolución 527/97.

Objetivo: Dar soluciones a situaciones de hacinamiento mediante créditos personales.

Monto de financiamiento: 2.478 \$ para la ejecución de al menos un dormitorio.

Tasa de interés: 0%

Criterios de selección: condición de hacinamiento de los hogares demandantes, composición familiar, situación socioeconómica que deberá incluirse como diagnóstico social en el expediente de Gestión Municipal.

Documentación: datos del grupo familiar, certificado de acreditación de la propiedad (escritura o ser adjudicatario del IPV).

Amortización: máximo de 60 meses y cuotas de 41 \$ por mes.

Los préstamos tienen carácter de personales y para solicitar el mismo será necesario la presentación de un garante.

Gastos operativos: Municipio: 3 % sobre el total de la obra, Banco 1% sobre el monto de la obra.

Box N°2 : DHR, Programa Desarrollo del Hábitat RuralObjetivos generales:

- a. Mejorar la calidad de vida del poblador rural, propendiendo a su desarrollo físico, psíquico, económico y social.
- b. Facilitar y fomentar la radicación de grupos familiares en zonas rurales, evitando el éxodo a centros urbanos
- a. Tender a que la vivienda se encuentre inserta en un proceso cultural y socio económico productivo.
- b. Promover y fortalecer la organización de los comunidades rurales.

Objetivos específicos:

Otorgar créditos individuales (hipotecarios y personales) para soluciones habitacionales localizadas en zonas rurales.

Destino del crédito:

- a. Refacción de viviendas.
- b. Ampliación y /o construcción de nuevos locales básicos (dormitorio, cocina, baño, estar)
- c. Terminación de locales básicos (dormitorio, baño, cocina, estar)
- d. Construcción de vivienda.
- e. Compra de terreno y construcción de vivienda.
- f. Compra de vivienda sismorresistente con una antigüedad máxima de 15 años.
- g. Infraestructura (redes de agua, eléctricas, gas, cloacas)
- h. Terminación de viviendas inconclusas construidas a través del PDHR.

Destinatarios:

Serán siempre personas físicas

- a) Propietarios de pequeñas parcelas productivas que habitan y trabajen en las mismas .Trabajadores rurales no propietarios que habiten o deseen radicarse en las zonas en que desempeña sus tareas.
- b) C) Prestadores de servicios que habiten o trabajen en zonas rurales. A estos se destinara no mas de un 20 % de os créditos que el municipio otorgue anualmente bajo este programa.

Requisitos:

- a) Ser propietarios (o convertirse en propietario por medio del crédito) con la situación dominial de la parcela totalmente saneada). En caso de terrenos fiscales cedidos a sus ocupantes, tener estos en tramite la regularización del dominio .
- b) Constituir un grupo familiar estable de dos o mas miembros convivientes , en el que por lo menos estén unidos por lazos matrimoniales, legales o de hecho, consanguineos en línea ascendente o descendente o colaterales de primer grado.

- Designación del notario.
- Plano de mensura aprobado por Catastro (únicamente para créditos hipotecarios).
- Minuta de hipoteca.
- Informe de profesional de la construcción del carácter sismorresistente de la vivienda.
- Tasación de la propiedad a comprar realizado por profesional de la construcción , categoría "A" independiente o del Municipio.
- Minuta de hipoteca y transferencia.

Monto de obra: (a octubre de 2003, todos los valores deben ser multiplicados por 1,4947)

Una de las características salientes del programa es que los montos de obra, son diferenciados según los destinos del crédito requeridos y el departamento del que provenga la solicitud.

Tabla 1: montos de obra para los departamentos de Guaymallén, Las Heras, Lujan, Maipú, Rivadavia, San Martín y San Rafael.

Destino del crédito	Montos de obra (en \$)		Tipo de garantía
-Infraestructura -Cisterna -Paneles fotovoltaicos		2.480	De acuerdo al destino al que se asocie.
Ampliación Refacción Terminación		9.090	Personal
Montos máximos para compra de terreno, construcción de vivienda y compra de vivienda			
Compra de terreno y construcción de vivienda hasta 2 dormitorios	Terreno	Vivienda	Hipotecaria
	4.131	15.700	
Compra de vivienda de 2 dormitorios		18.178	Hipotecaria
Compra de terreno y construcción de vivienda hasta 3 dormitorios	4.131	18.178	Hipotecaria
Compra de vivienda de 3 dormitorios		19.831	Hipotecaria

Tabla 2: montos de obra para los departamentos de Junín, Lavalle, San Carlos, Tunuyán, Tupungato.

Destino del crédito	Montos de obra (en \$)		Tipo de garantía
-Infraestructura -Cisterna -Paneles fotovoltaicos		2.561	De acuerdo al destino al que se asocie.
Ampliación Refacción Terminación	148	9.420	Personal
Montos máximos para compra de terreno, construcción de vivienda y compra de			

Tabla 2: montos de obra para los departamentos de Junín, Lavalle, San Carlos, Tunuyán, Tupungato.

Destino del crédito	Montos de obra (en \$)		Tipo de garantía
-Infraestructura -Cisterna -Paneles fotovoltaicos		2.561	De acuerdo al destino al que se asocie.
Ampliación Refacción Terminación		9.420	Personal
Montos máximos para compra de terreno, construcción de vivienda y compra de vivienda			
Compra de terreno y construcción de vivienda hasta 2 dormitorios	Terreno	Vivienda	Hipotecaria
	4.131	16.525	
Compra de vivienda de 2 dormitorios		20.657	Hipotecaria
Compra de terreno y construcción de vivienda hasta 3 dormitorios	4.131	19.000	Hipotecaria
Compra de vivienda de 3 dormitorios		22.310	Hipotecaria

Tabla 3: montos de obra para los departamentos de General Alvear, La Paz, Malargüe y Santa Rosa.

Destino del crédito	Montos de obra (en \$)		Tipo de garantía
-Infraestructura -Cisterna -Paneles fotovoltaicos		2.645	De acuerdo al destino al que se asocie.
Ampliación Refacción Terminación		9.667	Personal
Montos máximos para compra de terreno, construcción de vivienda y compra de vivienda			
Compra de terreno y construcción de vivienda hasta 2 dormitorios	Terreno	Vivienda	Hipotecaria
	4.131	17.087	
Compra de vivienda de 2 dormitorios		21.219	Hipotecaria
Compra de terreno y construcción de vivienda hasta 3 dormitorios	4.131	19.665	Hipotecaria
Compra de vivienda de 3 dormitorios		22.145	Hipotecaria

Coefficiente de incremento por distancia:

De acuerdo a la distancia existente entre la localización del proyecto y la cabecera de departamento o población con mas de 2.000 habitantes, se podrá adicionar al crédito, un porcentaje calculado sobre el monto de obra de acuerdo a la siguiente tabla.

Distancia	Porcentaje de incremento
0-20 km	0%
20-50 km	3%
51-100 km	5%
+ de 100 km	9%

Plazos de amortización:

La cuota mínima de recupero no debe ser inferior a los 20 \$, en función de ello:

-El plazo máximo de amortización para créditos cuyo monto sea mayor o igual a 7200 \$ será de 360 meses.

-El valor de la cuota se deducirá de dividir el monto total del crédito por la cantidad de meses determinada por el solicitante.

-Los plazos máximos de amortización para créditos menores a los 7.200 \$ se deducirán de dividir el monto del crédito por 20.

Periodicidad de los vencimientos:

Los vencimientos serán mensuales, trimestrales o semestrales según la elección y el régimen de ingresos del tomador del crédito. La declaración de periodicidad de vencimientos elegida acompañará a la documentación del crédito. Las chequeras serán anuales emitidas por el IPV y distribuidas por la municipalidad.

Interés:

No se aplicará interés compensatorio sobre el saldo, por lo tanto la tasa de interés será del 0%.

Box N°3: CIU, Programa Desarrollo del Hábitat Rural. Resolución 444/96.**Objetivos generales:**

- a) Facilitar créditos con destino a refacción, ampliación, mejoramiento o construcción de viviendas unifamiliares , ubicadas en el tejido urbano.
- b) Procurar mejores condiciones de vida de la familia a partir del mejoramiento de la vivienda.
- c) Promover la inversión en vivienda social.
- d) Promover el mejoramiento edilicio de las poblaciones urbanas.

Objetivos específicos:

- a) Otorgar créditos individuales con destino a refacción, mejoramiento, ampliación o construcción de vivienda.
- b) Esta línea de créditos tendrá garantía personal o hipotecaria según el monto a acordar.

Beneficiarios: Serán siempre personas físicas. Debiendo ser propietario del terreno donde se construirá la obra y no poseer otra propiedad más que esa.

Destino del crédito y definiciones:

- a) Refacción de vivienda: todo trabajo a ejecutar en el inmueble que implique modificaciones que deban ser consideradas en el análisis estructural.
- b) Ampliación de vivienda: se refiere a la ejecución de locales nuevos.
- c) Mejoras de vivienda: se considerarán en los aspectos de arquitectura y/o instalaciones sanitarias, gas y/o electricidad.
- d) Construcción de vivienda nueva: deberá reunir las condiciones que se determinan en los códigos de edificación jurisdiccionales.

Requisitos:

- no ser , ni haber sido adjudicatario del IPV.
- No ser ni haber sido preadjudicatario de créditos del IPV.
- No ser beneficiario de créditos del BHN o de otros provenientes del estado.
- No ser propietario de bienes raíces aparte del terreno donde piensa construir.
- No estar inhibido penal o civilmente.
- Ser mayor de edad. Integrar familia constituida.
- Acreditación de los miembros del hogar (documentación).
- Documentación que acredite el estado civil.

Además ser propietario del terreno. El solicitante y garante deberán cumplimentar la documentación que acredite ingresos suficientes para afrontar el pago de cuotas.

Responsabilidades:

Del IPV: organismo financiero y de control del Programa en los aspectos técnicos, contables y sociales. Coordinará con el banco interviniente las acciones para el logro de los cometidos propuestos.

Del municipio: funciones de asesoramiento y evaluación de proyectos en los aspectos sociales, técnicos, económicos y legal administrativo. Prioriza los créditos y otorga aptitud financiera dentro del cupo asignado. Además tendrá a su cargo el control de la certificación de obra y destino de los fondos del Programa.

Del banco: administrador financiero del programa.

Del beneficiario: es el administrador de la obra debiendo designar un profesional responsable del proyecto, dirección y conducción de la obra . Deberá contar con una cuenta corriente o caja de ahorro.

Box Nº4: PESH, Programa de Emergencia Socio-habitacional. Resolución 140/03.Objeto:

Atender situaciones de hogares con precariedad y de hacinamiento en asentamientos y áreas urbanas y rurales en situaciones sociales límites.

Administración del préstamo: a cargo del municipio.

Destino del préstamo:

Adquisición de materiales e insumos para:

- Terminación y completamiento de viviendas que no cuenten con servicio de agua potable y servicio de saneamiento de afluentes cloacales, provisión de energía eléctrica.
- Refacción, ampliación de la vivienda existente a través de locales básicos (dormitorios, baños, cocina).
- Construcción de unidad habitacional progresiva de superficie no inferior a 28 m² y que tenga incorporado el núcleo húmedo.
- Compra de terrenos individuales y construcción de servicios para la emergencia.

Beneficiarios:

- Constituir un grupo familiar estable de dos o mas miembros convivientes, en el que por lo menos estén unidos por lazos matrimoniales, legales o de hecho, consanguíneos en línea ascendente o descendente o colaterales de primer grado.
- En caso de ser persona sola, deberá ser considerado excepción y se deberá presentar informe social.
- Ser argentino nativo o extranjero con DNI.
- Poseer una residencia mínima de dos años en la provincia de Mendoza y no menor a 6 meses en el departamento donde se ha otorgado el préstamo.
- Que los beneficiarios se encuentren en condiciones NBI o familias que vivan en estado de marginalidad.
- Que el beneficiario se obligue a préstamo.
- No haber sido beneficiario de vivienda terminada con financiamiento estatal.

De la posesión de la tierra:

- Podrán solicitar crédito a través de este programa quienes acrediten ser poseedores o propietarios de lotes donde se ejecutará la solución habitacional. El carácter de propietario será demostrado a través de la inscripción del inmueble en el Registro público. El carácter de poseedor será demostrado mediante, acta de posesión otorgada por el propietario del bien o cualquier otro instrumento en el que el beneficiario no reconozca en otra persona la titularidad del inmueble. (boleto de compra-venta, declaratoria de herederos, etc.

Documentación técnica:

- Planimetría
- Memoria descriptiva
- Planos y documentación técnica
- designación del responsable técnico municipal

Monto para materiales:

Mejora	\$
Terminación y completamiento de viviendas	hasta 4.131
Refacción y ampliación de viviendas	hasta 2.809
Construcción de unidad habitacional	hasta 8.263
Compra de lotes y construcción de servicios	hasta 5.784

Aplicación de los fondos para mano de obra:

Los distintos destinos del préstamo tienen asignado un valor para mano de obra, limitada a la utilización de dos trabajadores.

Rendición de los fondos:

El municipio deberá presentar una rendición de cuentas de cada una de las entregas de fondos, con carácter de declaración juradas de gastos.

Plazo de amortización de los préstamos:

- El plazo de amortización será condicionado al monto del préstamo solicitado, de modo que las cuotas mensuales no resulten inferiores a \$ 10, pudiendo establecerse como plazo máximo hasta 360 meses.
- Según el caso social presentado se podrán admitir cuotas menores a \$ 10.

Recupero:

El inicio del recupero comenzara a los 30 días de finalización de la obra.

Terrenos:

Podrán estar en zona rural, urbana o sub-urbana y de no poseer los servicios mínimos, estos deben formar parte de la obra para garantizarlos.

Dirección técnica y supervisión de las obras:

El municipio designará un profesional responsable al momento de solicitar la aprobación del proyecto. . Las obras ejecutadas deberán alcanzar una calidad no menor a la aceptable que asegure una habitabilidad mínima.

Funciones del IPV:

- asesorar y prestar apoyo a los municipios
- difundir el programa en todo el territorio provincial
- inscribir empresas constructoras en el Registro provincial del Sistema de Vivienda Social.
- Ejecutar depósitos.
- Evaluar y aprobar los proyectos presentados por los municipios.
- Aprobar los préstamos tramitados mediante resolución de directorio.
- Suscribir convenio individual por cada proyecto con el municipio.
- monitorear cada seis meses la marcha del programa en cada municipio.
- Mantener actualizado el registro de beneficiarios.
- Evaluar altas y bajas en los préstamos.
- Definir los plazos de recupero de los préstamos.

Funciones de la empresa constructora:

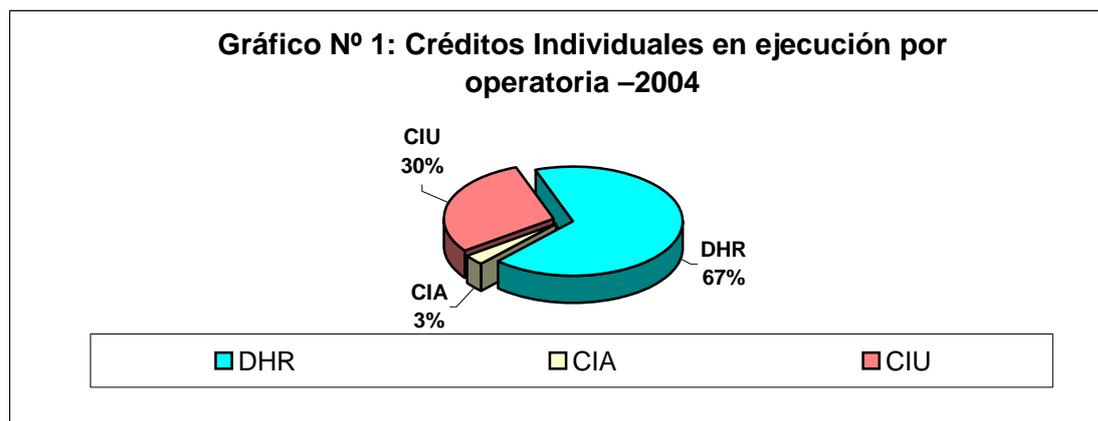
- inscripción en el registro provincial de vivienda social.
- Cumplir con el contrato y la ley de obras públicas.
- Asumir la responsabilidad de la ejecución de las obras.

Funciones del beneficiario:

- aportar documentación requerida.
- Firmar el contrato mutuo con el IPV.
- Decidir el plazo de reembolso del préstamo.
- Firmar toda la documentación inherente al préstamo.
- Pagar puntualmente las cuotas de amortización del préstamo.

IV.1. 4. Desarrollo y desempeño de las líneas de financiamiento

De las cuatro operatorias presentadas, se pueden analizar datos desagregados solo en el caso del CIU, CIA y DHR. En el PESH los registros se asientan sobre el total de la intervención en el asentamiento sin discriminar por mejora individual. Por lo tanto tomando en consideración las cifras de las tres operatorias primeras, la performance de las mismas es la siguiente:



Fuente: IPV. Registros oficiales. 2004.

La cartera de préstamos del DHR, es decir de los préstamos rurales, es la mayor de los tres. Los préstamos individuales son los más usados en el mejoramiento rural, a pesar de ser estos préstamos los de menor monto, debido a las características de dispersión de la demanda. Así los municipios con mayor crédito individual son La Paz y Santa Rosa que son rurales en gran parte. En cambio en el área urbana o sub-urbana prevalecen los préstamos mancomunados (PESH, por ejemplo).

La cartera de créditos alcanza hoy a 241, donde 172 son créditos originales y 68 son ampliaciones de créditos originales. La distribución geográfica de los créditos puede verse en los gráficos siguientes. Tanto los créditos originales como los actualmente en ejecución se desarrollan principalmente en los departamentos de La Paz, San Martín, Santa Rosa y San Carlos.

Gráfico Nº2: Distribución de créditos en ejecución

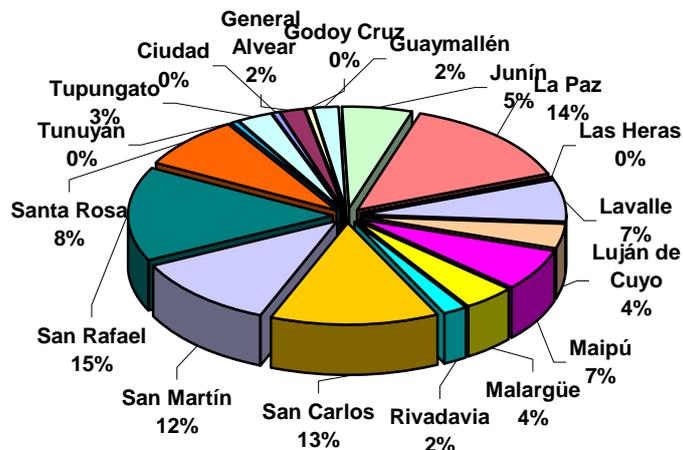
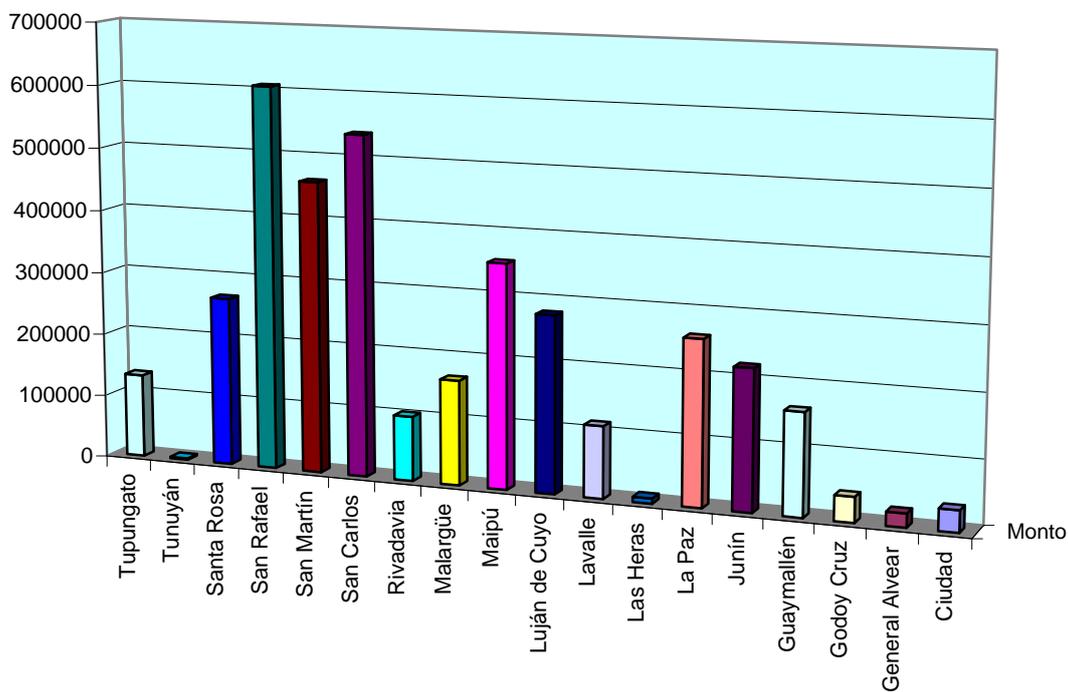


Gráfico Nº 3: Monto de Créditos en ejecución por localidad



Tanto los créditos Individuales Urbanos (CIU) como los de Desarrollo del Hábitat Rural van de un monto de 5.000 a 35.000, siendo los más frecuentes los de alrededor de 20.000 \$ a 25.000 \$ para los urbanos y de 5.000 \$ a 20.000 \$ para los rurales.

Gráfico N° 4: CIU - cantidad de créditos por rango

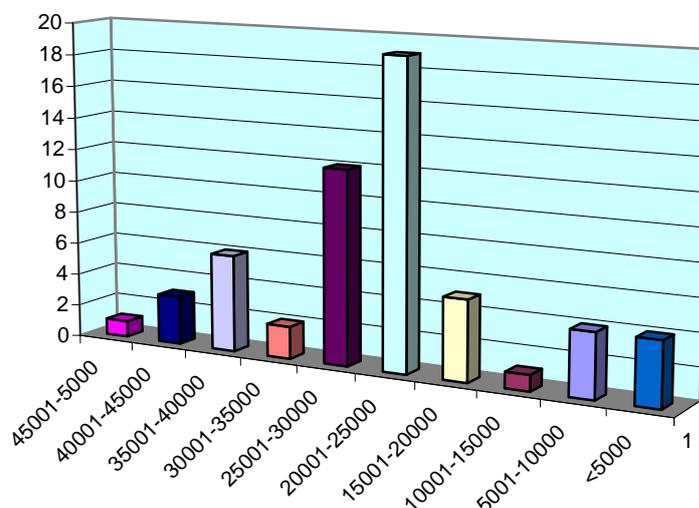
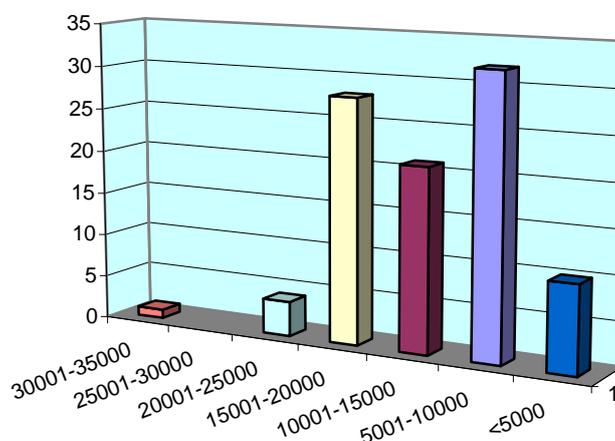


Gráfico N° 5: DHR - cantidad de créditos por rango



1. 5. Conclusiones:

La descentralización de la política de vivienda es una de las características distintivas de la provincia de Mendoza. No solo la descentralización de la gestión hacia los municipios sino también hacia las organizaciones intermedias. En el caso de las operatorias de mejoramiento habitacional a través de créditos menores a los convencionales, ésta descentralización es parcial ya que la misma llega sólo hasta la instancia pública.

La escala de intervención provincial es extremadamente dependiente de la acción de los municipios, por lo tanto va a depender de la capacidad y actitud de estos para el desarrollo de las operatorias. En este sentido y Mendoza no es la excepción, en el caso analizado se ve que los municipios tienen una colocación dispar de créditos y esto depende en gran medida, de la oferta que los municipios en sí realizan. Muchos municipios o departamentos no tienen el personal técnico necesario para el seguimiento de estas operatorias y además privilegian las viejas modalidades de construcción tradicional, o sea llave en mano, por la facilidad de administración y control, entre otras razones. En gran medida las viejas estructuras vivendistas son más difíciles de remover en los pequeños enclaves burocráticos que en los grandes.

Esto obliga a la estructura provincial –Instituto Provincial de la Vivienda- a realizar seguimientos directos sobre beneficiarios que de otra manera se haría cargo el municipio. El IPV no solo hace, en algunos casos, el seguimiento técnico, sino también el financiero y el municipio sólo se responsabiliza de ofrecer la operatoria.

Es llamativa la baja cobertura de las operatorias de mejoramiento habitacional, y esta es una constante que se mantiene en el resto de los IPVs. Además de

las causas ya mencionadas, se suma la de las exigencias impuestas para el acceso al crédito. Estas exigencias no son posibles de alcanzar por la mayoría de la población necesitada sobretodo en lo que respecta a las condiciones de propiedad del bien inmueble a mejorar. Esto disminuye la demanda sensiblemente.

En el caso de Mendoza, uno de los mitos más fuerte se cae, no siempre el estado garantiza la escala. Al menos tratándose de microfinanciamiento para el mejoramiento habitacional o de políticas desde la demanda. La administración de casos particulares con población meta de bajos ingresos y vulnerabilidad dominial, no es un problemática que el estado solo pueda atender. Los mecanismos y procedimientos administrativos no están preparados aún para la atención de la demanda de mejoramiento habitacional a escala.

ANEXO 1

Fotos de viviendas mejoradas en la localidad de Godoy Cruz. El crédito está destinado al reemplazo de la vivienda existente por un nuevo núcleo habitacional desarrollado en etapas.



IV. 2. Estudio de caso Mar del Plata

Programa de Créditos en materiales de construcción de la Municipalidad de Gral. Pueyrredon , Mar del Plata, provincia de Buenos Aires ¹

<i>Fecha de inicio del programa:</i>	1992
<i>Tipo de programa:</i>	<i>Programa Crediticio de Apoyo para la Vivienda</i>
<i>Monto de los préstamos:</i>	<i>Desde \$ 2.000 hasta \$ 6.000 (2003)</i>
<i>Interés: anual</i>	6 %
<i>Términos de recobro:</i>	<i>Hasta 60 cuotas mensuales</i>
<i>Garantías:</i>	<i>Garantes con recibo de sueldo / pagaré</i>
<i>Morosidad:</i>	30 %

IV.2.1. Caracterización de la localidad



¹ Informante: Lic. Graciela Crespo. Jefe de Dpto. Promoción Social. Area Viviendas. Metodología: Entrevistas no estructuradas a funcionarios municipales. Registro de información documental.

Mar del Plata es la ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredón y limita hacia el noreste con el partido de Mar Chiquita, hacia el suroeste con el partido de General Alvarado, hacia el sudeste con el Mar Argentino y hacia el noroeste con el Partido de Balcarce. Tiene una densidad de 386,3 hab/km² (2001).

Mar del Plata creció espontáneamente sin una política clara de ordenamiento territorial, salvo la ley 8912² que se convirtió, como en el resto de la provincia, en el marco reglamentario para controlar el proceso expansivo de la ciudad. La ciudad actualmente muestra ciertas carencias de infraestructura, equipamiento y vivienda y la ausencia de un plan urbano territorial es evidente y aparece como un tema clave a resolver. El último instrumento urbano es el código de Ordenamiento Territorial del año 1979, parcialmente actualizado posteriormente y que resulta insuficiente para orientar procesos de transformación de la ciudad. Recientemente, en el 2004, se trabajó sobre un documento base de diagnóstico para el Plan Estratégico de la ciudad.

La ciudad tenía para el 2001, 564.056 habitantes con una tasa de crecimiento intercensal del 5,9 % y una población con NBI del 10 %. La tasa de desocupación para el último trimestre de 2003 era de 15,9 (levemente inferior al promedio nacional)³ y los índices de pobreza eran de 41,9 % y los de indigencia alcanzaban al 18,5 %.⁴

Tanto la extensión de la ciudad (principalmente hacia el oeste y sur) como los bajos niveles de ocupación de estas nuevas urbanizaciones y la creciente tendencia a la pauperización de vastos sectores de la población, contribuyeron

² Ley N° 8912, Ley de Ordenamiento Territorial de la Prov. de Bs. As.

³ Elaboración de la Dirección General de Producción municipal sobre datos de la Dirección Provincial de Estadística – EPH.

⁴ Elaboración de la Dirección General de Producción municipal sobre datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

a que en la ciudad se presenten situaciones que atentan contra la calidad de vida urbana, presentándose así déficit de infraestructuras, equipamientos, servicios y vivienda.

Existen una significativa cantidad de asentamientos precarios de distintas dimensiones (aproximadamente cerca de 200 sólo sobre tierras fiscales). La mayoría de ellos están en zonas con notorias carencias de infraestructura urbana que agravan más la condición de precariedad de las viviendas en ellos instaladas. Las dificultades para el acceso a la tierra y a viviendas de interés social lleva a la mayoría de los habitantes de estos asentamientos ocupen ilegalmente predios del dominio publico o privado.

Las políticas de vivienda se limitan a iniciativas acotadas y sectoriales, que si bien atienden la necesidad real de una parte de la población, no parece vislumbrarse una continuidad que de respuesta a la gran demanda existente en la ciudad.

En 2001 el déficit habitacional en la ciudad afectaba la 14,45 % de los hogares, siendo los hogares que habitan viviendas recuperables los de mayor incidencia en el déficit.

Tabla N° 1: Déficit habitacional 1991-2001 en valores absolutos y relativos.

	1991		2001	
Total de hogares	161.952	100 %	176.136	100%
Total Hogares Deficitarios	32.703	20,19%	25.445	14,45%
-Recuperables	14.695	9,07%	11.845	6,72%
-Irrecuperables	7.781	4,80%	5.335	3,03%
-Hacinamiento por cuarto en viviendas buenas	10.227	6,31%	8.265	4,69%

IV.2.2. Características institucionales

IV.2.2.1. Origen y elaboración del Programa Crediticio de Apoyo para la Vivienda. Antecedentes

Hacia el '83 con el advenimiento de la democracia, existía en Mar del Plata un movimiento villero importante. Este movimiento nucleaba a gran parte de los 200 asentamientos que se encontraban en tierras fiscales. Estos asentamientos sumados a los hoy existentes en la ciudad ocupan un territorio irregular que afecta aproximadamente a la cuarta parte de la trama urbana (estimativamente un 10 % de la población vive en situación de informalidad dominial, aproximadamente 50.000 personas)⁵.

En el '85 se crea el Programa Municipal de Vivienda y Asentamientos Humanos en el Instituto de Desarrollo Urbano (IMDUR), un ente Descentralizado de la administración municipal. El IMDUR contaba con recursos provinciales y el Fonavi (con el cual se llegaron a ejecutar 468 viviendas). Además a través del Programa Municipal de Vivienda y Asentamientos Humanos se apoyaba mediante un sistema crediticio a la construcción y mejoramiento de viviendas, era un programa abierto a la demanda.

Actualmente el tema vivienda y crédito para el mejoramiento está en la Secretaría de Obras y Planeamiento Urbano, perdiendo así gran parte de la agilidad de gestión propia de un ente descentralizado.

⁵ Datos del Municipio de Gral. Pueyrredón. Depto de Promoción Social.

IV. 2.2.2. Hitos en la creación del Programa Crediticio de Apoyo para la Vivienda

1. Inundaciones en el 92. El IMDUR inicia la operatoria de micro-créditos para atender a la población afectada por las inundaciones. Los montos máximos de préstamo en materiales a otorgar eran de \$ 2.000 y el plazo de devolución de 24 meses, sin intereses ni gastos adicionales. Las cuotas se pagaban en la sede del IMDUR. El recargo por mora era del 1 % mensual. Por afectación a inundaciones se dan en el período 1992, aproximadamente 300 créditos.

La Ordenanza N° 8523 (mayo de 1992) crea el Programa Especial de “ Apoyo para la reparación de viviendas” para las familias afectadas por el temporal. El Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR- Ente Descentralizado) es el responsable de la instrumentación del Programa. El Departamento ejecutivo es quien transfiere los recursos o partidas necesarias para el cumplimiento de los compromisos del Programa.

Los requisitos para acceder al préstamo eran:

- Haber sido afectado por el temporal.
- Ser propietario del bien afectado, inquilino o ocupante de predio fiscal.
(no necesariamente tienen que ser propietarios, pueden no serlo, pero si deben tener tenencia segura (que no estén afectados a relocalización).
- Cumplir con la presentación de formularios y suscribir convenio con el IMDUR.

La Ordenanza N° 8718 (octubre de 1992) modifica a la anterior, incorporando al concepto de beneficiario del Programa a las “familias indigentes”. Asimismo la cancelación o plazo de devolución se extiende a 36 meses. Además la

ordenanza especifica el monto de las partidas presupuestarias a transferir al IMDUR, por \$ 1.500.000.

2. Tornado en el 93: El IMDUR continúa operando el Programa desde la emergencia, ahora con una demanda creciente.

3. Ordenanza N° 10.439 (marzo 1996): Por medio de dicha ordenanza se constituye el “Programa Crediticio de Apoyo para la Vivienda” para las familias carentes de recursos propios suficientes. El IMDUR sigue siendo el responsable del Programa, ahora ampliado al resto de familias de la localidad y no solo las afectadas por temporales o catástrofes climáticas.

El monto del préstamo asciende a \$ 3.000, en materiales. La devolución es un plazo máximo de 36 meses, sin interés, pudiéndose adicionar hasta un 5 % del monto total del préstamo en concepto de gastos administrativos. Se incorpora también la figura del garante, que debe tener ingresos iguales o superiores al solicitante. Y en caso de que el solicitante no tuviera recibo de sueldo, el garante debe tenerlo. Además se exige no poseer deuda con la Municipalidad del Partido de Gral. Pueyrredón en concepto de tasa por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública.

El IMDUR, certifica durante la entrega de materiales la correcta aplicación de los mismos bajo la figura de inspección técnica. La adjudicación del crédito no implica la aprobación y/o habilitación de las superficies existentes, las que deben ser regularizadas por el propietario ante la dependencia municipal.

4. Administración central, 2000: El programa es transferido a la órbita de la administración central, se reglamenta recién por decreto en el año 2003. El IMDUR pasa a ser el Ente Municipal de Vialidad, Servicios Urbanos y Gestión Ambiental.

Hasta ésta fecha, de los 1800 créditos otorgados (92-2000) el 50 % de los préstamos otorgados fue cancelado y entre un 25 a un 30 % está en situación de moroso o incobrable. Como manifiesta la Lic. Crespo la morosidad obedece, por un lado a la falta de seguimiento administrativo de la cartera morosa y por el otro al anuncio a la prensa por parte del nivel político, que el mejoramiento habitacional debía entenderse como subsidio.

5. Ordenanza N°15540 promulgada por el Decreto N°2244 de agosto de 2003:

Esta ordenanza modifica la Ordenanza 10439. Transfiere la instrumentación del Programa a la Secretaria de Obras y Planeamiento Urbano, dependiente de la Administración Central.

El monto de los préstamos en materiales asciende hasta \$ 6.000, con un plazo de devolución de 60 meses con un interés anual del 6 % y hasta un 5 % del total del crédito en concepto de gastos administrativos (para créditos mayores a \$ 3000 se suscribe un documento entre ambas partes). La demanda es individual y espontánea y la cuota no supera el 12 % del ingreso familiar.

A pesar de lo indicado en las reglamentaciones e instrumentos legales, desde el 2000 hasta hoy no se dieron créditos, por no tener la afectación de la partida presupuestaria correspondiente.

Las mayores dificultades encontradas son la necesidad de exigir garantes con recibo de sueldo y el estar al día con la tasa municipal, ya que estos requisitos excluyen a gran parte de las familias que serían la demanda de este tipo de operatorias.

IV.2.2.3. Síntesis de etapas

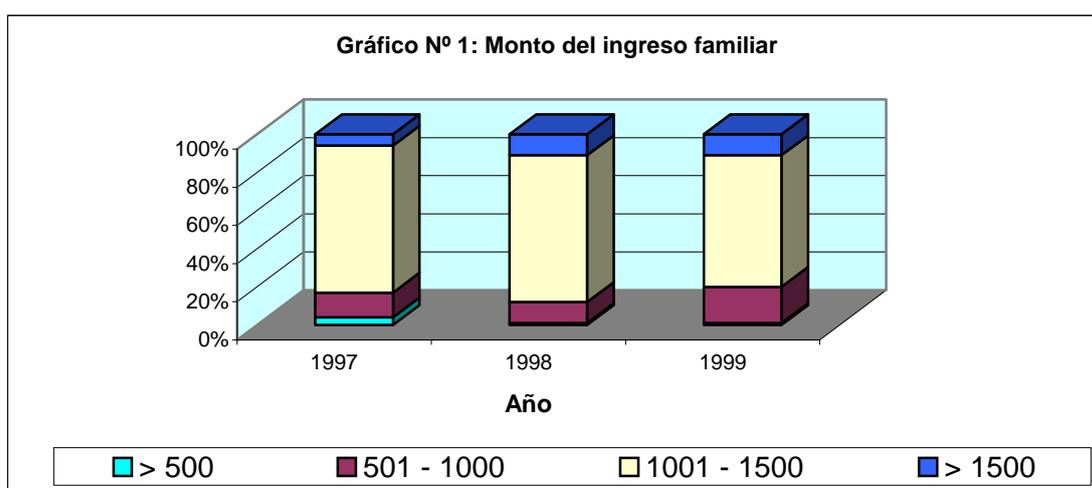
<i>Fecha</i>	<i>Destinatario</i>	<i>Cantidad de créditos acumulados</i>	<i>Organismo gerenciador</i>	<i>Montos máximos</i>	<i>Plazos de recobro</i>
Mayo 1992	Afectados por el temporal	300 créditos	IMDUR	2000 \$	24 meses
Octubre 1992	indigentes		IMDUR		36 meses
1996	Sectores de menores recursos		IMDUR	3000 \$	36 meses
2000	Sectores de menores recursos	1800 créditos	Administración central		
2003	Sectores de menores recursos		Administración central	6000 \$	60 meses

IV.2.3. Implementación y ejecución del Programa

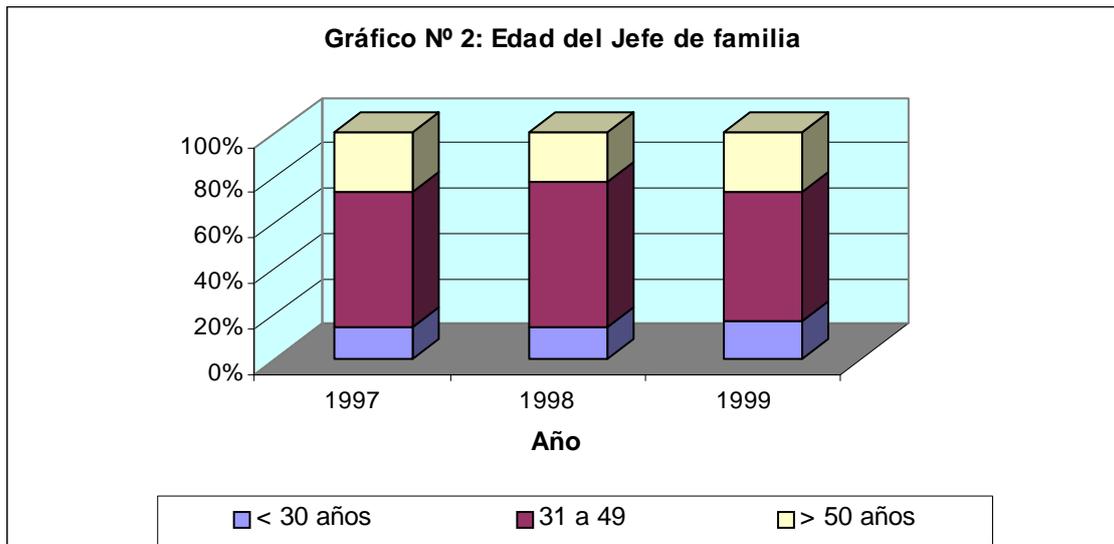
Los datos se analizarán sobre el período 97 – 99, el resto lamentablemente no han sido informados para su sistematización. Durante este período se entregaron 326 créditos para el mejoramiento de viviendas.

Del universo de familias titulares (326) aproximadamente un 70 % tenía entre 500 y 1000 \$ de ingreso familiar y el 50% estaba en relación de dependencia.

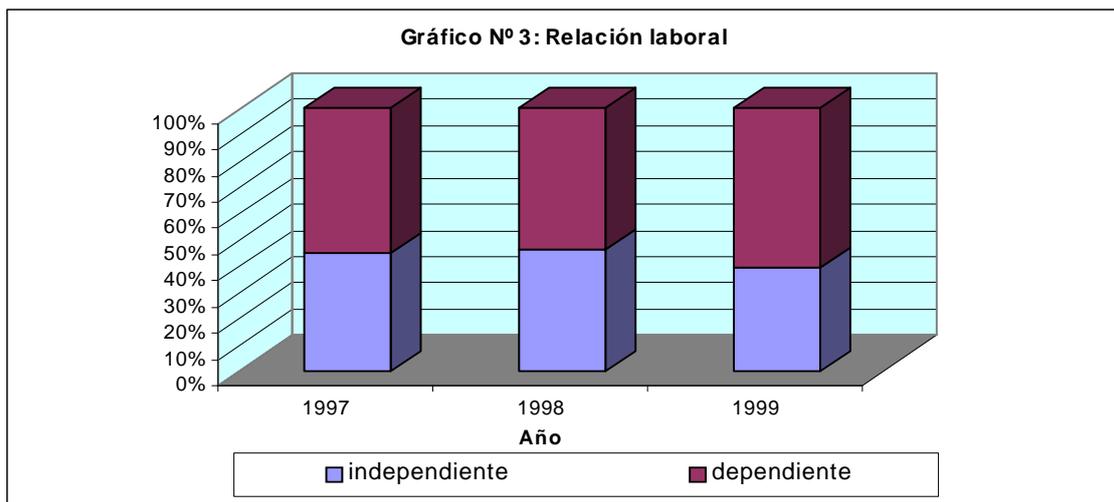
El promedio de incidencia de la cuota sobre el ingreso familiar era de alrededor del 9 %.



Fuente: Área Viviendas de la Municip. de Gral. Pueyrredón

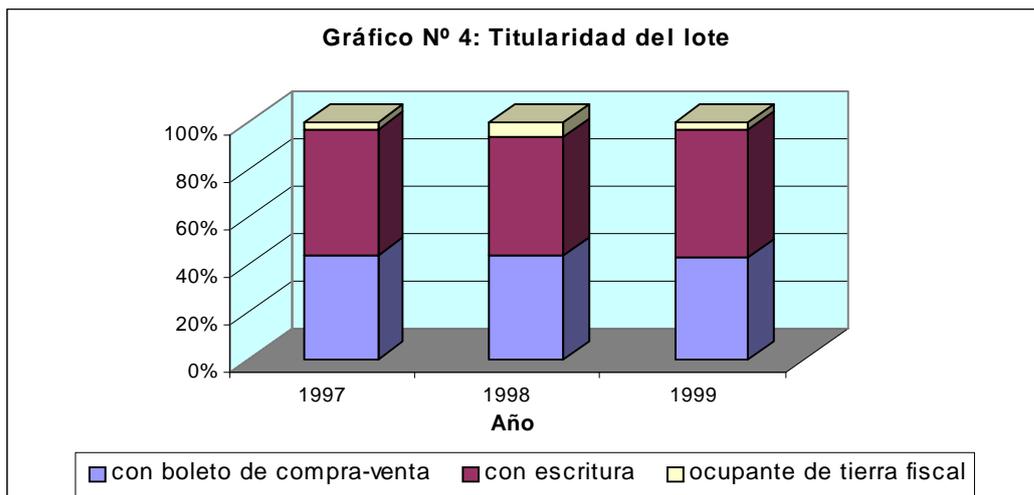


Fuente: Área de Vivienda de la Municip. de Gral. Pueyrredón

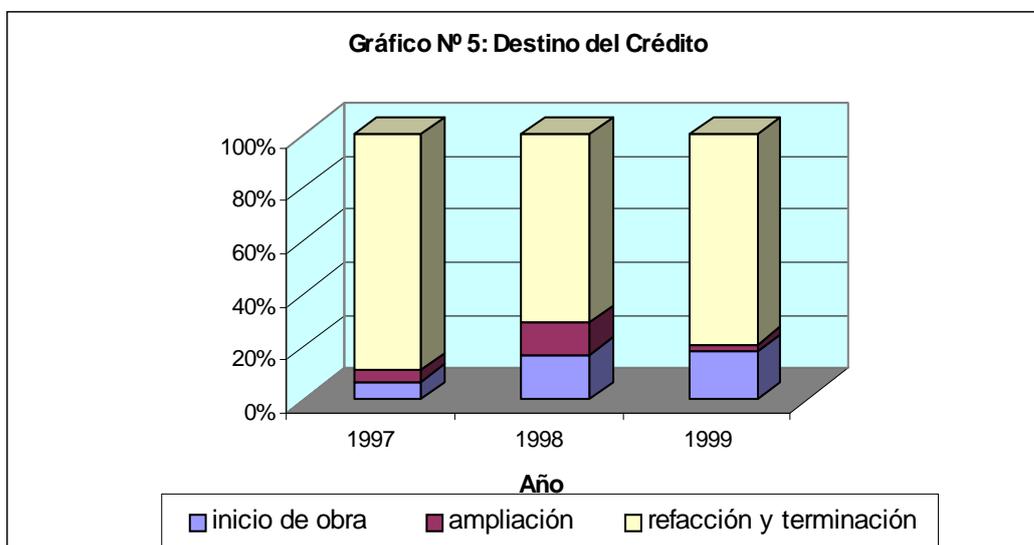


Fuente: Área de Vivienda de la Municip. de Gral. Pueyrredón

La mayoría de las familias destinaron su préstamo a la refacción y terminación de su vivienda ubicada en lote propio. En la mayoría de los casos también, las familias son titulares de su lote ya sea con escritura o con boleto de compra venta.

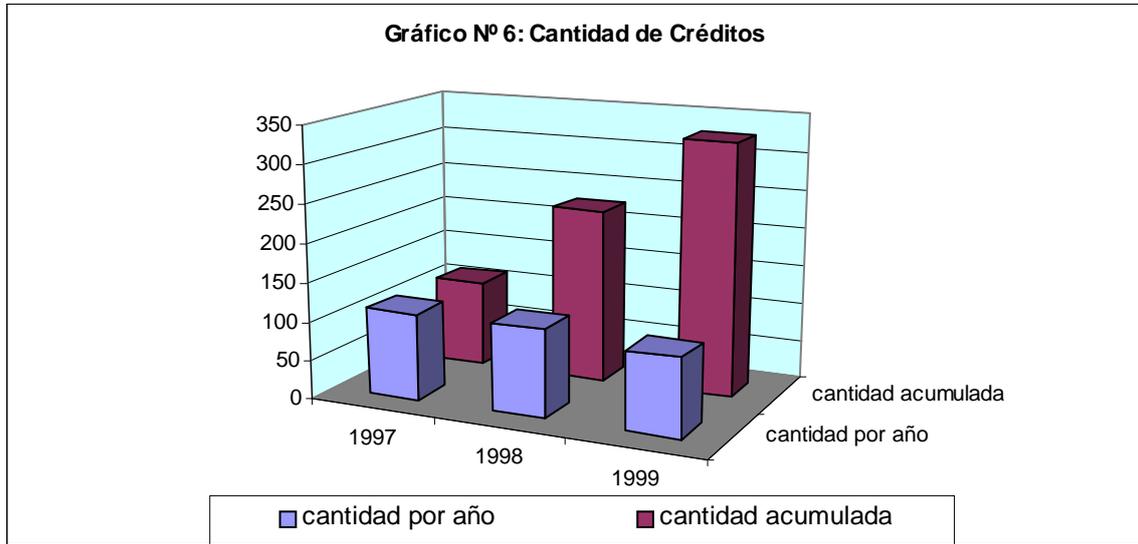


Fuente: Área de Vivienda de la Municip. de Gral. Pueyrredón

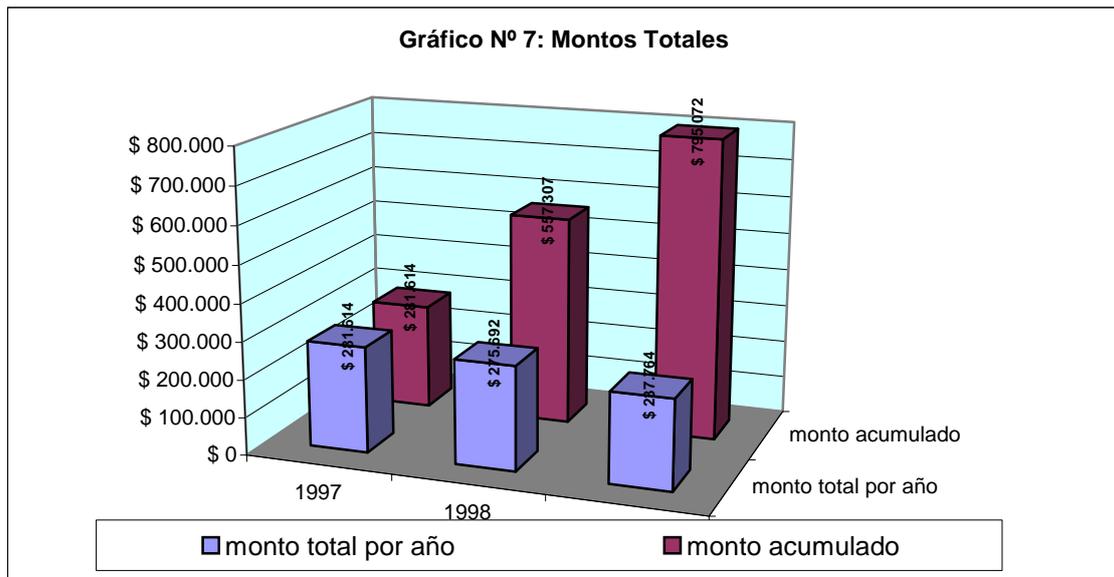


Fuente: Área de Vivienda de la Municip. de Gral. Pueyrredón

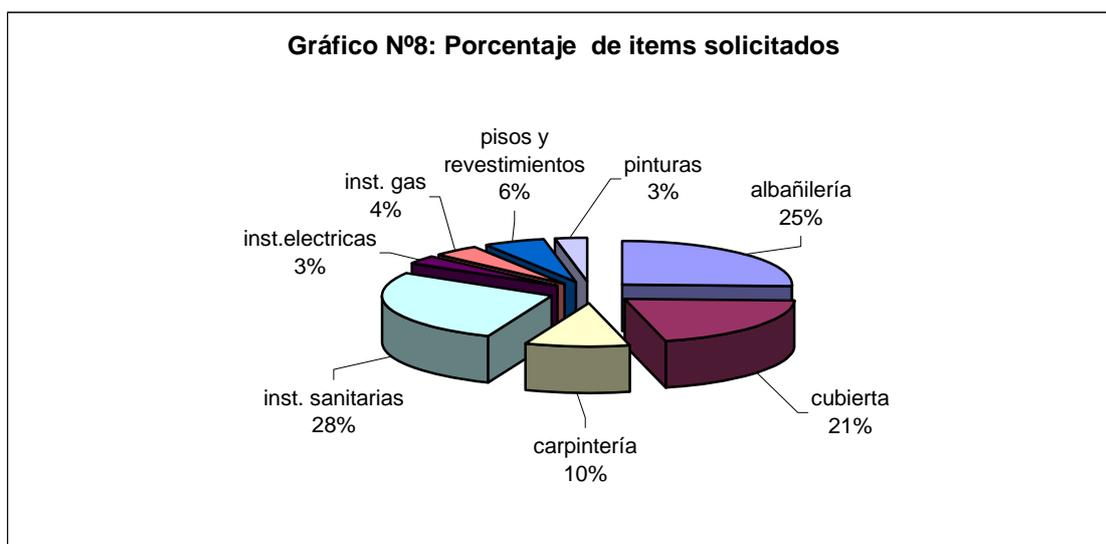
El primer año del Programa –1997- fueron entregados 112 créditos, manteniéndose este valor constante los siguientes años. Los items de mejoramientos más solicitados fueron los de albañilería, cubierta, carpintería e instalaciones sanitarias y el monto total acumulado a lo largo de los tres años fue de \$ 795. 000.



Fuente: Área de Vivienda de la Municip . de Gral. Pueyrredón



Fuente: Área de Vivienda de la Municip . de Gral. Pueyrredón



Fuente: Área de Vivienda de la Municip. de Gral. Pueyrredón

IV.2.4. Conclusiones

Es importante destacar en primer lugar, que Mar del Plata es el único municipio que afecta recursos propios al mejoramiento del parque habitacional existente. Por lo general los municipios implementan, con recursos Fonavi, operatorias diseñadas y definidas por los Institutos Provinciales. En este sentido Mar del Plata es innovador, además de ejecutar en su territorio soluciones habitacionales tradicionales, implementó desde 1992 un Programa de Mejoramiento del parque habitacional existente, fondeado con recursos propios.

A pesar de las restricciones como la necesidad de contar con garantes con recibo de sueldo, alguna certificación de dominio y estar al día con la tasa municipal, el Programa otorgó en sólo tres años de ejecución, más créditos que los diferentes programas de mejoramiento habitacional de la provincia de Mendoza y también de otras provincias.

La escala local - intermedia - permite trabajar con criterio urbano, planificando sobre el territorio las áreas a intervenir y permite además producir un mayor ajuste de la oferta a la demanda por acomodarse a la diversidad de situaciones, no sólo de carácter técnico sino también financiero.

Una de las mayores dificultades a enfrentar es la falta de continuidad financiera o de recursos por parte del ejecutivo municipal. Esta discontinuidad conspira contra la instalación de la oferta en el contexto local y contra el buen desempeño del ciclo financiero del programa. Se dejan de realizar acciones de seguimiento de cobros y de controles técnicos, absolutamente necesarios para mantener en vigencia el programa.

IV. 3. Estudio de caso IIED-AL

Programa de Crédito para el mejoramiento habitacional en San Fernando, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IIED - América Latina

<i>Fecha de inicio del programa:</i>	1997
<i>Tipo de programa:</i>	Programa de créditos para el
<i>Monto de los prestamos:</i>	Desde \$ 300 a \$ 2000
<i>Interés anual:</i>	15 %
<i>Términos de recobro:</i>	Hasta 24 cuotas mensuales
<i>Garantías:</i>	Informales
<i>Morosidad:</i>	30%

IV. 3.1. Caracterización de la localidad

El Programa de Créditos administrado por el IIED-AL a partir de 1997 se implementó en el partido de San Fernando. San Fernando es el partido más pequeño de la región metropolitana de Buenos Aires y se encuentra a 28 km al noroeste de la Ciudad de Buenos Aires. Está formado por dos áreas netamente diferenciadas: una sección continental de 23 km², densamente poblada, con preeminencia de actividades industriales, comerciales y de servicios de pequeña escala y una sección de islas del Delta del Paraná de más de 900 km². Cuenta con una población de 150.467 habitantes y se trata de un municipio donde predomina una población de clase media y media baja¹.

¹ Fuente: INDEC: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

Población de San Fernando:

Total de población: 150.467
 Población urbana: 147.409
 Población rural (islas): 3.058
 Total de hogares: 42.048

Crecimiento de la población en San Fernando :

Censo año 1869: 4.154 habitantes
 Censo año 1895: 11.324 habitantes
 Censo año 1914: 24.660 habitantes
 Censo año 1947: 44.666 habitantes
 Censo año 1960: 92.302 habitantes
 Censo año 1970: 119.565 habitantes

Cantidad de habitantes, por localidades:

San Fernando: 68.806
 Victoria: 40.461
 Virreyes: 38.142
 Islas: 3.058

**Gráfico Nº 1:
 Esquema del conurbano bonaerense**

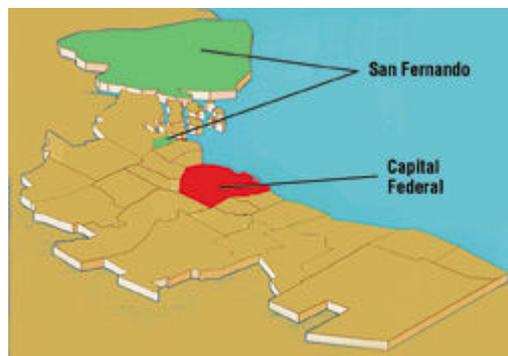
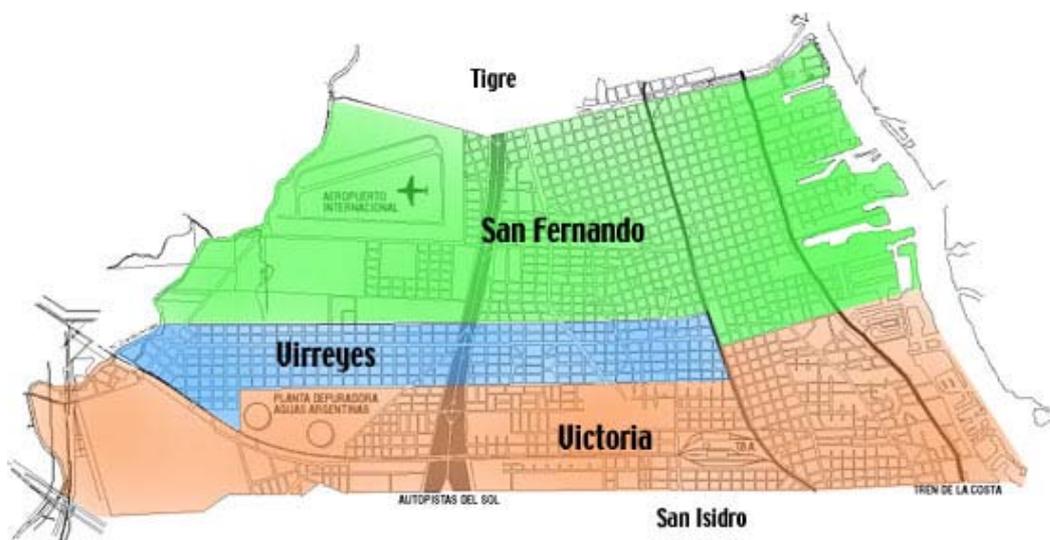


Gráfico Nº2: Localidades del partido de San Fernando

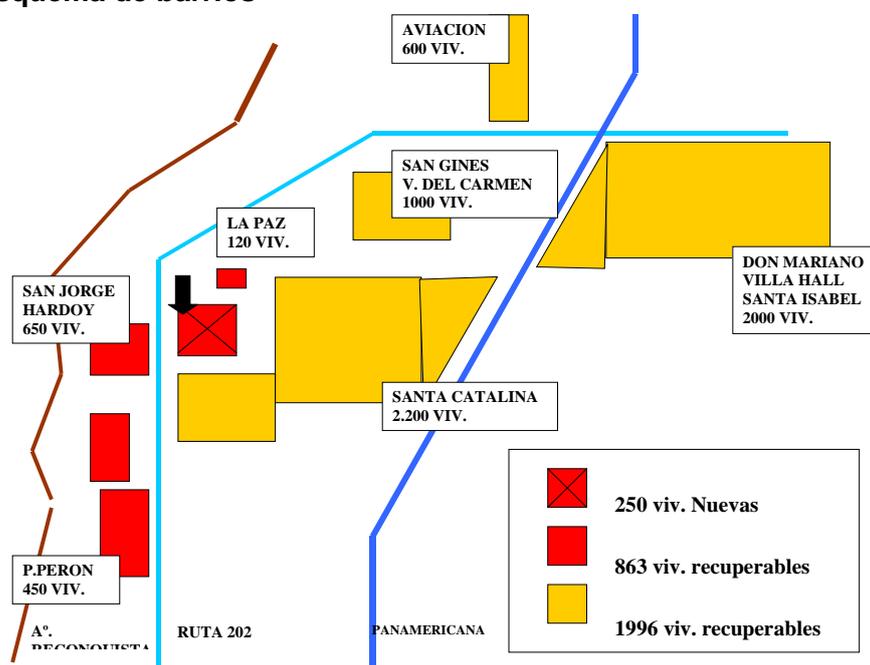


El partido está atravesado por la Av. Libertador y la ruta nacional Nº 9 (panamericana acceso Tigre). Estos ejes viales lo dividen en tres sectores: 1. la zona próxima al río donde se localizan los sectores de mayor poder adquisitivo del partido, 2. la zona central o “del casco” (entre Av. Del Libertador y Panamericana) donde existe una población socio-económicamente mixta, con

preponderancia de clase media y media baja, en esta zona se encuentran alguna villas y asentamientos irregulares y 3. la zona “del fondo”, es decir la zona que se extiende entre el ramal Tigre de Panamericana y el Aº Reconquista que es la zona donde se concentra la población mas carenciada del partido y donde se encuentran la mayoría de las villas y asentamientos irregulares.

Esta última zona es donde se localiza preferentemente el Programa de Créditos administrado por el IIED. La zona esta conformada por un conjunto de barrios en consolidación y por asentamientos y villas. En el esquema siguiente se delimitan los barrios donde se interviene, siendo los de color oscuro las villas o asentamientos y los claros los barrios carenciados.

Gráfico Nº 3: Esquema de barrios



Los barrios donde se localiza el Programa de Créditos están en el oeste del partido, sector donde se encuentran las villas más extensas con una población

estimada para 1996 de 1355 familias (6500 personas aproximadamente)², representando el 41,4 % de la población en villas del partido.

Como primera fase del Programa se intervino de manera concentrada en 5 barrios – San Jorge, Hardoy, La Paz, San Martín y Pte. Perón – que en su conjunto ocupan una superficie aproximada de 30 hectáreas situadas en los márgenes del río Reconquista. La segunda fase del Programa se amplió a los barrios circundantes como Santa Catalina, Don Mariano, Aviación, Pueblito y Villa Hall.

Box N°1: Caracterización al 1996 de los cinco barrios.***Barrio San Jorge:***

El barrio San Jorge tenía para 1996 33 años de antigüedad y en él habitaban aproximadamente 450 familias (2400 habitantes). El barrio abarcaba una superficie de 10 hectáreas. La propiedad de los terrenos era en un 85 % fiscal y el resto privada. La regularización del dominio del predio fiscal se viene gestionando ante la Provincia de Buenos Aires, desde el año 1991 y los lotes en este sector son de 80 y 100 m². En el sector privado habitaban alrededor de 50 familias que conjuntamente con otras que viven en zonas de aperturas de calles y/o comparten lotes, serían trasladadas a terrenos vecinos cedidos por la municipalidad para su urbanización.



Los vecinos se organizaban a través de una Cooperativa de Crédito, Consumo y Vivienda "Nuestra Tierra" establecida en 1991 y contaban con equipamiento

² Dirección de Reordenamiento Urbano de la Municipalidad de San Fernando.

comunitario como: escuela primaria, jardín de infantes, casa del barrio, casa del joven, centro de salud, capilla, jardín materno infantil y servicios de apoyo escolar.

Barrio San Martín:

El barrio se dividía para 1996, en dos sectores uno de 30 años de antigüedad (el viejo) y el nuevo asentamiento del año 1990 con alrededor de 200 familias. La población total era de aproximadamente 300 familias ubicadas en 239 lotes. Los lotes del sector viejo eran de aproximadamente 100 m² y los del sector nuevo de 350 m². La propiedad de la tierra era privada y hasta la actualidad se está gestionando la regularización de la misma a través de una compra directa de los ocupantes. El estado de las viviendas era precario, sobretodo en el sector viejo.

La comunidad se organizaba a través de una Junta Vecinal y solo contaban con un comedor comunitario organizado por Caritas. Para satisfacer las necesidades de salud y educación las familias recurrían al Barrio San Jorge por ser el mas próximo.

Barrio Pte. Perón:

El barrio tenía para 1996, 10 años de antigüedad y vivían aproximadamente 500 familias (en alrededor de 270 lotes). La propiedad de la tierra era privada y se encontraba en el mismo estado de regularización dominial que el Barrio San Martín. El abastecimiento de agua era por canilla pública y el de electricidad clandestino. La organización comunitaria era débil con una Junta Vecinal dirigida por dirigentes externos al barrio.

Barrio La Paz:

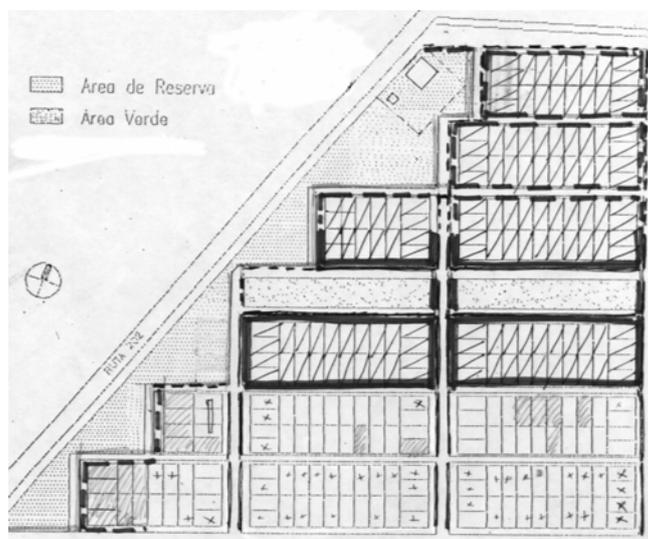
Tiene 10 años de antigüedad con una población de 105 familias. Está compuesto por 79 lotes y pasillos intrincados de acceso. La tierra es municipal y se encuentra en proceso de negociación entre el municipio y los pobladores para su transferencia. Cuenta con agua y servicio de electricidad. El barrio ocupa solo 1,5 hectárea.



Barrio Hardoy:

Se trata de un predio de 7 hectáreas cedido por la municipalidad de San Fernando a la Cooperativa del Barrio San Jorge para la relocalización de familias que ocupaban las tierras privadas del Barrio San Jorge.

El principal problema para la ocupación del predio era para 1996, la necesidad de rellenar los sectores que estaban bajo cota hidráulica. Otro de los problemas era la custodia del terreno para evitar posibles invasiones del mismo. A partir de 1997 la familias empiezan a relocalizarse en el barrio Hardoy paulatinamente.

**IV.3.2. Características Institucionales****IV.3.2.1. Origen del Programa de Créditos para el Mejoramiento Habitacional en San Fernando. Antecedentes.**

Como ya se mencionara en capítulos anteriores, el IIED es una de las 49 ONGs vinculadas al hábitat en Argentina. Por tal motivo fue convocada por la Sub-secretaría de Vivienda de la Nación (SSVN) para implementar los fondos-experimentales a los cuales se da origen desde la línea de Fondos de Crédito.

La SSVN concibió esta línea de acción "Fondos de Crédito" con el objetivo abordar el desarrollo de una herramienta financiera autosustentable que apalanque el mejoramiento habitacional a través de pequeños apoyos

monetarios individuales o grupales dirigidos a población en condiciones NBI que no tiene acceso al crédito formal y permitiendo, en forma progresiva, superar las condiciones subnormales de su vivienda.

En el marco de la Línea de Fondo de Créditos el IIED-AL presenta un proyecto para administrar un Programa de Mejoramiento Barrial en el Partido de San Fernando. El Programa empieza a ejecutarse en el mes de enero de 1997 en los cinco barrios antes mencionados y descriptos y después se amplía a los barrios circundantes.

El IIED-AL ya se encontraba trabajando en la zona en distintas acciones puntuales desde 1987 y para 1990 firma junto con la Subsecretaría de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de San Fernando un convenio de cooperación y asistencia técnica para la elaboración del Programa de Mejoramiento Integral del área.

IV.3.2.2. Objetivo del Programa:

El Programa de Mejoramiento Integral se proponía mejorar las condiciones de vida de la población de los 5 barrios beneficiarios del programa, a través del mejoramiento habitacional que consistía en la construcción de 252 viviendas nuevas (en el barrio Hardoy) y el mejoramiento de 1000 viviendas recuperables en el resto de los asentamientos. Estos fueron los objetivos presentados en el marco del Programa de Créditos en mayo de 1996 a la SSVN, solicitando la gestión de los fondos necesarios para su realización.

IV.3.3. Trayectoria del Programa de Créditos para el Mejoramiento Habitacional en San Fernando.

A lo largo de los últimos meses de 1996, en lo que fue la etapa de planificación se realizó un estudio del mercado potencial de créditos, se trabajó sobre la caracterización económica y constructiva del beneficiario potencial, se diseñaron las operatorias y se planificó técnica y financieramente el Programa junto con el resto de los actores intervinientes como: empresarios, SSVN, municipio, entidades bancarias, organizaciones barriales y pobladores.

Fase 1:

La fase 1 comienza con la aprobación del financiamiento por parte de la SSVN y el aporte de recursos monetarios de un grupo empresario al Fondo. En enero de 1997 se constituye el Fondo de Créditos financiado casi en un 80 % por la SSVN y un 20 % por el aporte del sector privado. El monto total inicial del Fondo ascendía a \$ 103.000. Los principales rasgos que caracterizaron al Programa en sus inicios, de los cuales algunos todavía continúan vigentes, eran:

- a. *Tipo de créditos:* rotativos y renovables con asesoramiento en proyecto y asistencia técnica durante la construcción.
- b. *Modalidad del crédito:* en materiales.
- c. *Destino del créditos:* vivienda nueva, mejoramiento y/o ampliación de vivienda existente.
- d. *Plazo de devolución:* entre 10 y 24 meses.
- e. *Montos de préstamo:* de \$ 300 a \$ 1000.
- f. *Garantías:* recibo de sueldo propio o de un tercero y pagaré.

g. *Mecanismo de entrega*: a través del Banco de materiales del Barrio San Jorge.

El objetivo del Fondo era contribuir a la producción de soluciones habitacionales brindando además asistencia técnica a los autoconstructores para contribuir a la mejora de la calidad del producto final y recuperar el 100 % del capital invertido en créditos para asegurar un sistema rotativo sustentable.

Estimación de la demanda

Para estimar la demanda potencial del Fondo se tomó en consideración los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 1991 y datos suministrados por la misma municipalidad de San Fernando (correspondiente a la fracción censal N° 10 del partido, a la cual corresponden los 5 barrios).

Según el Censo Nacional de 1991 eran 2115 familias las que vivían en ranchos o casillas y 2348 en viviendas tipo B que necesitaban alguna mejora en la fracción censal N° 10. Esto arroja un total de 4463 potenciales tomadores de crédito en la zona donde alrededor de 1355 familias viven en los barrios afectados por el proyecto. O sea que una vez satisfecha la demanda de la población meta (los 5 barrios iniciales) se podía prever la extensión del otorgamiento de créditos al resto de las familias de la zona.

Cálculo de cuotas y montos de préstamo

Para el cálculo de las cuotas y montos de préstamo a otorgar se realizó primero un estudio de la oferta disponible de crédito en la zona, para las familias sin garantías formales. Esta oferta se encontraba solo en algunos corralones o en redes financieras no formales que ofrecen sistemas de crédito en dinero con altísimos intereses ubicadas sus oficinas, preferentemente en las estaciones de tren. Algunas de estas ofertas eran para 1996, las siguientes:

a. Corralón el Líder:

Monto: \$ 650 en materiales de construcción

Cuotas: 6 mensuales de \$ 139 tasa directa anual del 56,6 %

10 mensuales de \$ 95 tasa directa anual del 55,38%

Documentación requerida: DNI, recibo de sueldo. Boleto o escritura y factura de servicios.

b. Créditos de San Fernando. Constitución 165:

Monto de \$ 150 a \$ 2000 en efectivo

Para \$ 1000 son 10 cuotas de \$ 187,5 c/u. Tasa directa anual de 105 %

Dado que una premisa básica del Fondo, era que debía ser autosustentable una vez que se alcanzara la estabilización del sistema revolvente, se estableció que la cuota debía incorporar, la amortización del capital, el costo del seguro para cubrir incobrabilidad, el costo de la asistencia técnica y el costo de la cobranza. Además la cuota mensual no debía superar los \$ 60 (ajustándose al 20 % del ingreso promedio que para 1997 era de \$ 300). También existía el condicionante de financiar hasta \$ 1000, monto necesario para construir las plateas de las viviendas nuevas.

De esta manera los créditos ofrecidos por el Fondo, con costos sensiblemente más bajos que los de la zona (tasa de interés directa anual más baja) fueron y son aún actualmente los siguientes:

Líneas	Monto cuotas	Cantidad cuotas	Tasa directa anual
1000	60	24	22 %
500	54	12	29,6%
500	67	10	40 %
300	40	10	39,9 %
			Promedio: 32,8%

Asistencia técnica:

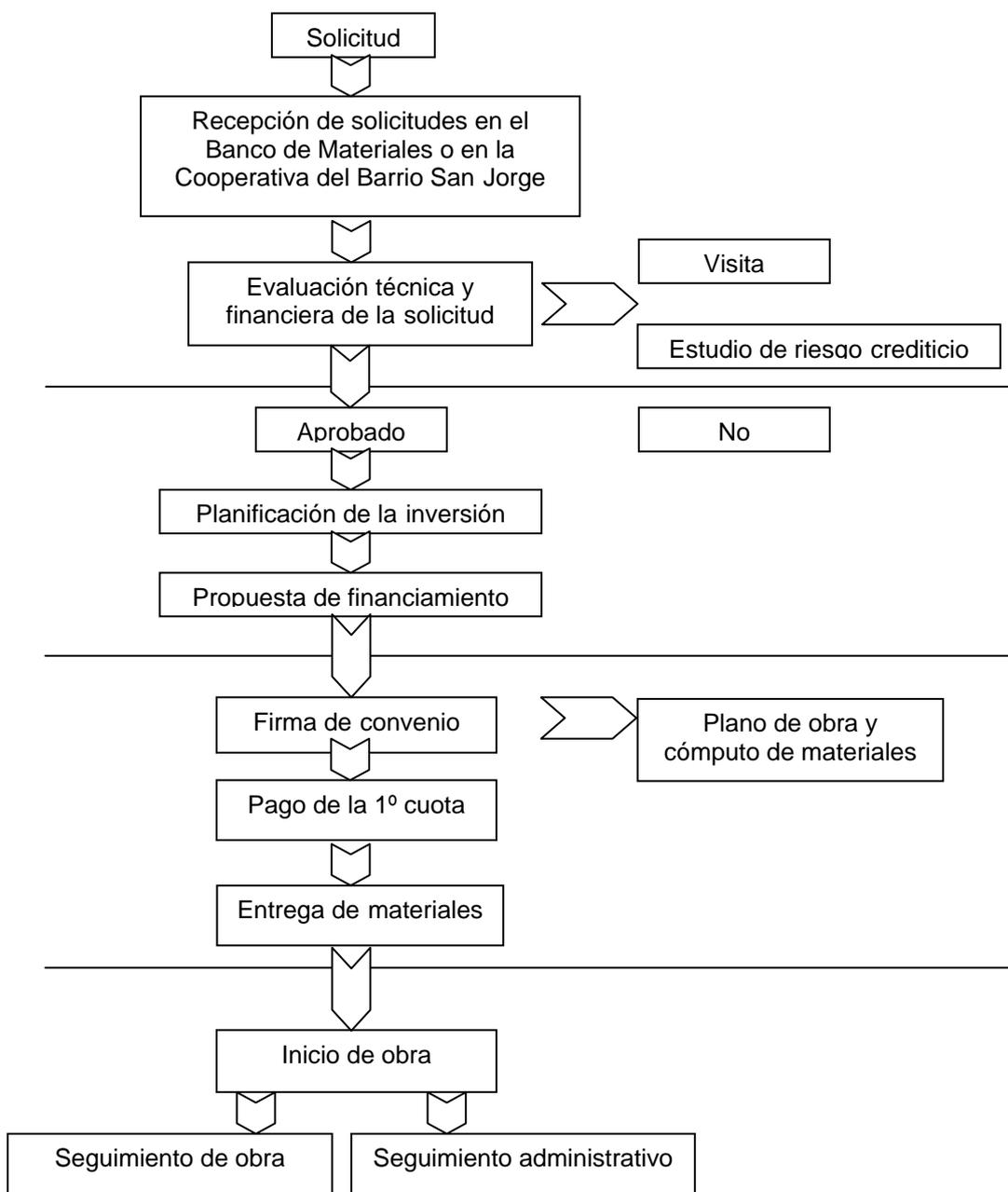
El componente de asistencia técnica era sumamente valorado, ya que la asistencia técnica que pueden eventualmente recibir los autoconstructores o sus familias, está en manos de empleados de la construcción en su mayoría miembros de la misma familia o vecinos y en escasas ocasiones acceden a la contratación de mano de obra para la ejecución de las viviendas y en ningún caso cuentan con asesoramiento profesional.

La asistencia técnica se brindaba a los autoconstructores tanto en la etapa de planificación de la mejora o diseño de la vivienda nueva, como en la etapa de obra misma.

Condiciones y mecanismo de otorgamiento de créditos

La demanda de préstamos se formalizaba mediante la presentación de la solicitud donde se explicitaban las mejoras a realizar en la vivienda y el monto de préstamo solicitado, también se presentaban los datos personales y garantías crediticias ofrecidas por el postulante.

Una vez recepcionada la documentación se inicia la etapa de evaluación de la solicitud y verificación de las referencias ofrecidas. Si la misma es aceptada se comienza a trabajar sobre el proyecto de mejoramiento a realizar. (Ver gráfico siguiente sobre mecanismos de otorgamiento).



En el primer trimestre de Programa se habían entregado 54 créditos, la mayoría en el Barrio San Jorge, de los cuales incluso 8 ya habían finalizado su etapa de obra. Las mayores dificultades presentadas hasta ese momento

obedecían: 1. a la asistencia técnica por cuanto era resistido el cumplimiento de las normas edilicias vigentes y ciertas técnicas constructivas sugeridas; 2. al alcance del financiamiento, ya que se visualizaba como un obstáculo la restricción a contratar o financiar mano de obra con el préstamo, y esto limitaba sensiblemente las posibilidades de encarar las mejoras y 3. a las condiciones dominiales exigidas por la SSVN la cuales tenían como condición que las tierras donde se realizaran las mejoras estuvieran dominialmente saneadas o en vías de serlo en un plazo inmediato. Frente a la fuerte demanda de vecinos que no se encontraban en esa situación, se decide desdoblar el Fondo, aplicando los fondos de empresarios a esta población demandante.

Para el cierre de la Fase 1 (febrero - 1998) se habían entregado 138 créditos, superando de esta manera los objetivos planteados que alcanzaban a 125 créditos al concluir el 5 trimestre de funcionamiento. Eran 68 los créditos otorgados con fondos de la SSVN y 70 los del grupo empresario, los cuales tenían mayor flexibilidad de garantías (sobre todo dominiales) que el primero. El crecimiento de la cartera era de aproximadamente 20 créditos mensuales y en el cuadro siguiente se detalla el capital fondeado y el recupero del mismo a febrero de 1998.

<i>Origen de los fondo</i>	<i>Cantidad de créditos</i>	<i>Capital fondeado</i> \$	<i>Recupero de capital</i> \$
SSVN	68	62.000	15.289,22
Empresarios	70	29.000	4.392,46
Total	138	91.000	19.681,68

Fase 2:

El inicio de la fase 2 corresponde con una nueva remesa o desembolso de \$78.671, realizado por la SSVN al Fondo de Créditos en marzo de 1998. El estado del fondeo era el siguiente:

<i>Origen de los fondos</i>	<i>Capital fondeado</i> \$
1º fase SSVN	\$ 80.000
2º Fase SSVN	\$ 78.671
Empresarios	\$ 23.000
TOTAL	\$ 181.671

En esta fase aumentaron notablemente las solicitudes de créditos para la construcción de vivienda nueva por y se abrió el Fondo al resto de los barrios circundantes.

En los casos de inicio de vivienda nueva es donde mayor impacto y mayor demanda tuvo el servicio de asistencia técnica. Se trabajó con las familias en la planificación de la vivienda completa, previendo el crecimiento progresivo en función de las posibilidades económicas de cada familia. En el caso de las viviendas del barrio Hardoy se comprobó que en la mayoría de los casos, por cada peso invertido por el Programa de Créditos, las familias aportaron de 3 a 5 veces más, tomando en consideración los materiales constructivos y su esfuerzo personal.

Durante esta etapa, frente a la demanda de créditos de familias que no estaban en condiciones de afrontar los costos del mismo, y para favorecer la construcción de viviendas nuevas en el Barrio Hardoy, se incorporan dos líneas de préstamo nuevas con mayor plazo de devolución (hasta 36 meses).

Esta estrategia, de extensión de plazos de amortización y reducción del monto de la cuota, es conocida como “anti-sostenible” en el caso de los fondos rotatorios. Por el contrario para asegurar la sostenibilidad lo que los especialistas financieros recomiendan es implementar préstamos del menor monto posible y que la devolución sea la mas corta posible. Pero cabe destacar que el Fondo de Créditos del IIED-AL si bien siempre tuvo como objetivo la autosostenibilidad también siempre privilegió por encima de todo, la llegada al estrato social mas necesitado de financiamiento no formal.

Fase 3:

El sector de demanda potencial del programa ha sido y sigue siendo el 1º y 2º quintil de población, los cuales a partir del 2000 se ven afectados por altísimos niveles de desempleo o informalidad en el empleo, en particular la franja de ingresos de las familias beneficiarias del programa, que era para esa fecha de \$ 300 a \$ 600. Como consecuencia la capacidad de pago de los beneficiarios cae considerablemente y el programa restringe el otorgamiento de créditos por el riesgo crediticio que esto implica.

A partir del 2001 producto de la crisis nacional, del elevado índice de desempleo y pobreza, las familias priorizan cuestiones relativas a la reproducción familiar básica dejando de lado consumos que implicarían gastos o compromisos a futuro donde queda incluida la vivienda y su mejoramiento. El Fondo de Créditos atraviesa a lo largo de este período una fuerte retracción de la demanda, incremento de la morosidad y incluso la suspensión total de las operatorias.

Atravesado este período de puesta en cuestión de la sostenibilidad o continuidad del Fondo, se inicia a partir del 2004 una nueva etapa de

descentralización del Fondo en las mesas de trabajo barriales de San Jorge, La Paz y Hardoy.

La descentralización consiste en co-gestionar conjuntamente entre el IIED-AL y las mesas barriales el Fondo de Créditos. Cada grupo de trabajo tiene estipulado un cupo de recursos para entregar en préstamos y cada uno fija los criterios de adjudicación de los mismos. También los grupos hacen la gestión de cobro a los morosos de su propio barrio. Esta es la modalidad de gestión adoptada hasta la fecha, con interesantes resultados tanto para la recuperación de la capacidad financiera del Fondo como para el desarrollo de la actividad comunitaria y social de los barrios.

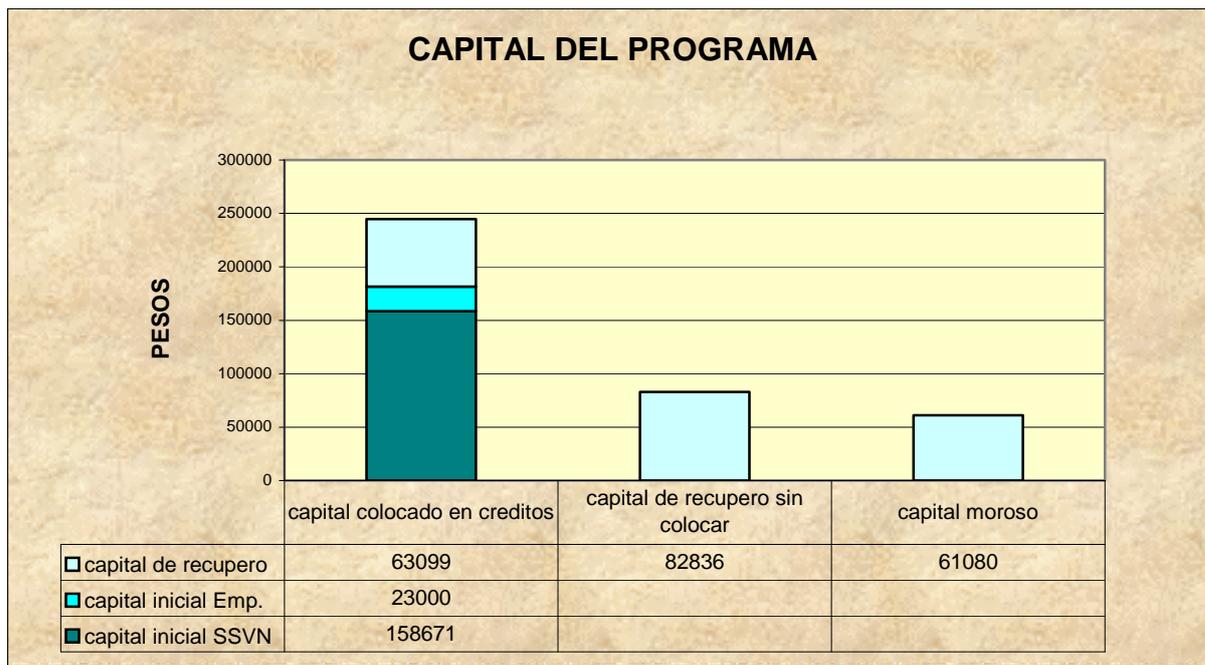
Operatorias del Fondo de Créditos

Las operatorias vigentes son:

Monto del préstamo (\$)	Nº de cuotas mensuales	Monto cuota (\$)
1000	24	60
500	12	54
500	10	67
300	10	40
740	36	23
1010	36	30

IV.3.4. Implementación y ejecución del programa

El programa cuenta desde 1997 con un fondo de capital inicial mixto de \$ 181.671. El monto total invertido en créditos hasta abril de 2005 es de \$ 244.770, con 354 créditos otorgados y un recupero de capital total de \$ 145.935. De éste capital de recupero el 45 % aproximadamente ha sido recolocado en el otorgamiento de nuevos créditos.

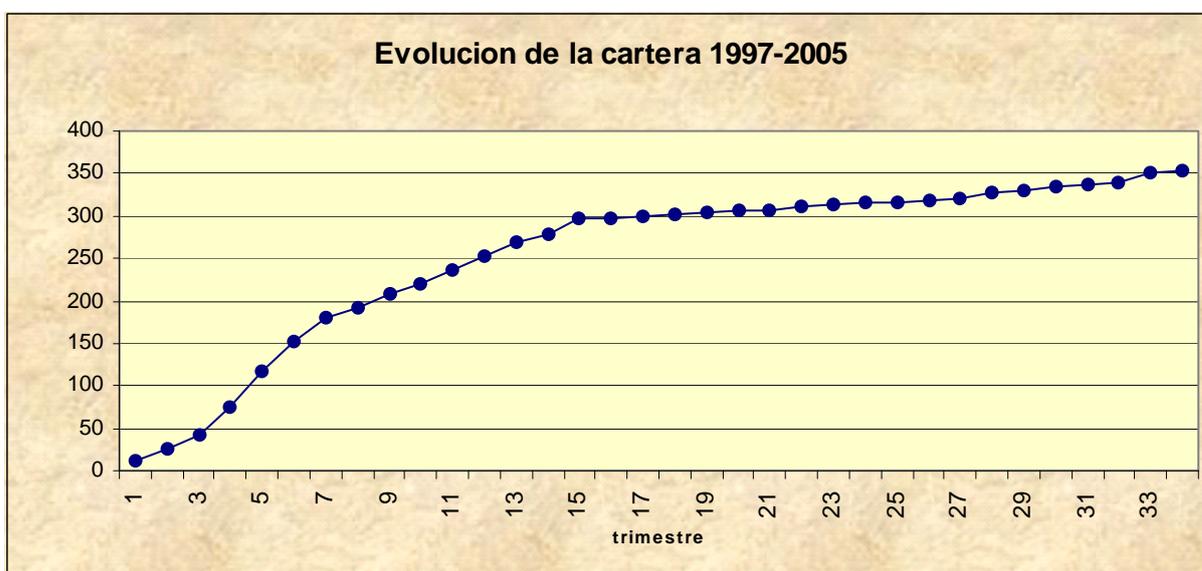
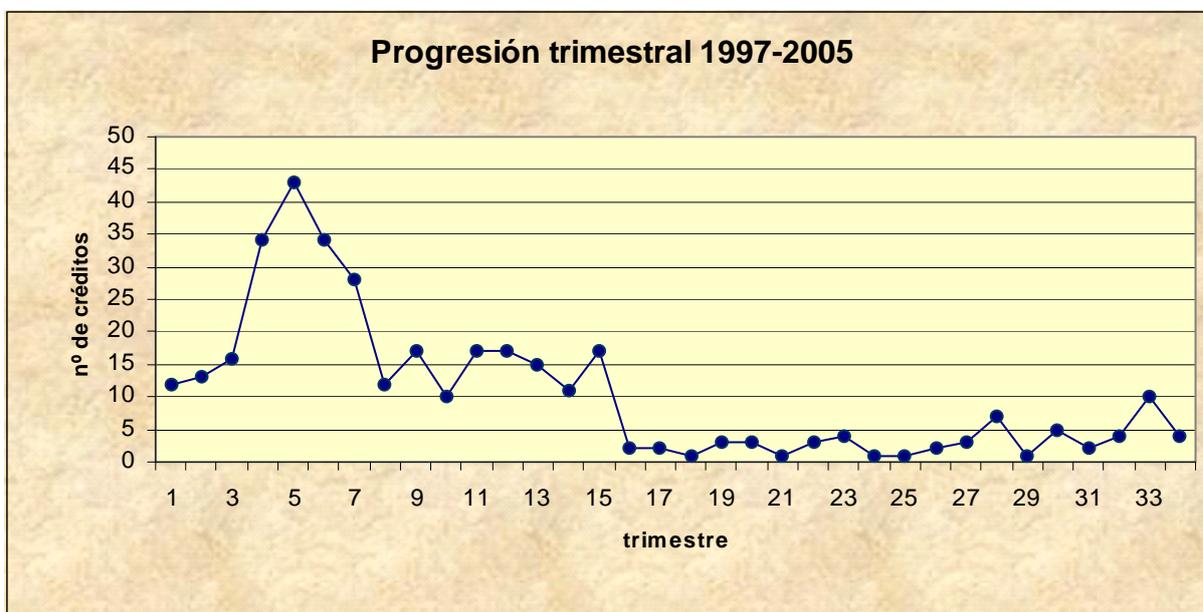


Las categorías de intervención habitacional que se desarrollan con los préstamos, son las siguientes: 1. ampliación de superficie (m2 nuevos), 2. mejoramiento de elementos existentes (viviendas existentes con deterioro de alguno de sus componentes), 3. completamiento de elementos inexistentes (revoques, impermeabilizaciones, instalaciones, etc.), 4. reemplazo de casillas precarias por componentes de material y 5. vivienda nueva. En la distribución de las intervenciones realizadas prevalecen el completamiento y la construcción de viviendas nuevas. La distribución es la siguiente:

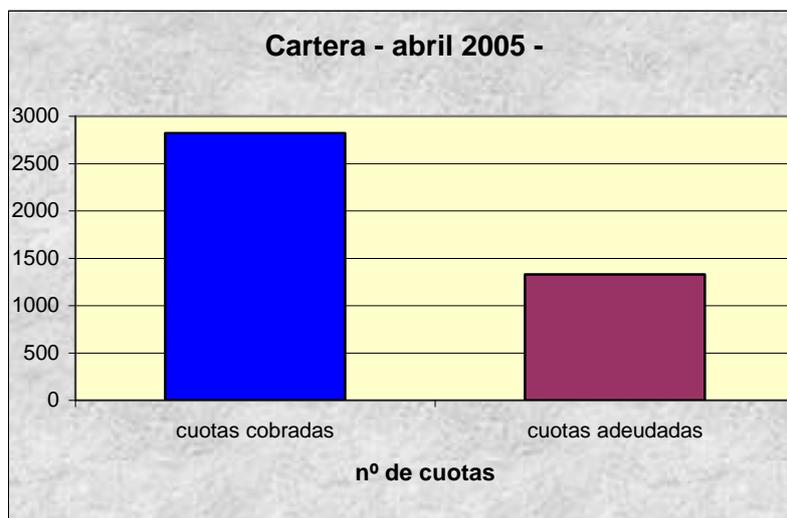
Tipos de mejoramientos	%
Ampliación de superficie	17,8
Mejoramiento de elementos existentes	13,9
Completamiento de elementos inexistentes	27,4
Reemplazo de casillas	14,6
Vivienda Nueva	26,3
TOTAL	100,00

El siguiente cuadro muestra la evolución de la cartera de créditos del programa a lo largo de los casi 9 años de implementación. El primer cuadro muestra la progresión trimestral de créditos incorporados y el segundo el crecimiento de la cartera general.

En el segundo cuadro sobretodo puede observarse el amesetamiento de la cartera hacia fines del 2000, coincidiendo con la profundización de la crisis económico social del país.



El 32 % de la cartera es morosa en la actualidad, como lo expresa el siguiente gráfico, y la cuarta parte de la morosidad es de carácter incobrable (8% de la cartera).



IV.3.5. Conclusiones:

Sin duda una de las mayores dificultades encontradas en esta escala de gestión - barrial - es la de lograr alcanzar la sostenibilidad financiera del fondo. La falta de escala de la cartera limita notablemente las posibilidades de lograr un equilibrio financiero adecuado, producto de la falta de flujo de préstamos en cartera.

Sin embargo a nivel barrial se generan otras ventajas comparativas que tanto el nivel municipal como el provincial carecen, que es la proximidad con la demanda concreta y por lo tanto el ajuste mayor a la misma. Este ajuste se produce no solo desde el punto de vista financiero, considerando el equilibrio deseable entre la magnitud del capital necesario para realizar las inversiones que posibiliten un adecuado mejoramiento de las condiciones habitacionales,

las cuotas que pueden pagar los tomadores de préstamo en el tiempo y las rotaciones del capital recuperado en su reinversión en nuevas etapas de mejoramiento, sino también el ajuste de la oferta crediticia con las necesidades constructivas particulares de cada caso. La posibilidad de trabajar cada caso como particular y no sujeto a módulos de intervención estandarizados, efectiviza la inversión realizada.

Otra de las ventajas de esta escala de intervención es la posibilidad de construir nuevas garantías crediticias u garantías alternativas a las tradicionales basadas en la conducta de los tomadores en cuanto al cumplimiento de las obligaciones. Esta condición que se desarrolla en la escala barrial de implementación permite superar uno de los mayores obstáculos del mejoramiento del parque habitacional informal, que es justamente la falta de garantías formales debido a la insuficiencia o informalidad de los ingresos y en algunos casos debido también a la vulnerabilidad dominial que presentan.

Por último la mayor de las ventajas la constituye la formación de capital social de reinversión que a nivel individual puede incrementar el deseo de las familias de transformar los ingresos en ahorro y a nivel barrial incrementa el deseo de las comunidades por invertir en el desarrollo barrial. En este sentido y por medio de la administración compartida de los fondos como puede verse en este caso del IIED-AL, la comunidad no solo es el sector de la demanda sino también el sector de la administración siendo, por lo tanto, el gestor del propio desarrollo barrial. Cada mesa de administración barrial propone sus propias normas de funcionamiento y sus propios criterios de adjudicación y de prioridades o su particular criterio para la renegociación o condonación de

deudas que tiene como efecto un mayor cumplimiento de las obligaciones por parte de los tomadores de crédito.

Sin lugar a dudas, la participación de la comunidad y el compromiso de la misma en los proyectos de desarrollo barrial y su apropiación, son procesos de construcción de largo tiempo, donde se debe invertir no solo en recursos monetarios sino y sobretodo, en capacidades técnicas y sociales para poder instrumentar un modelo de gestión interactivo que descentralice las responsabilidades públicas en organizaciones civiles responsables.

ANEXO 1

Fotos de viviendas levantadas con el Fondo de Créditos en el Barrio Hardoy de San Fernando.



Reflexiones finales

Como fuera definido en la introducción del documento la política de vivienda, es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas habitacionales de los ciudadanos, entendiendo por problemas habitacionales en sentido amplio, no solo los relacionados con la vivienda misma sino también con el entorno y los servicios de infraestructura. La política de vivienda, así como la social, supone un efecto redistributivo importante, con impacto además sobre el mercado laboral y en la salud de la población.

A lo largo del tiempo la política de vivienda en Argentina ha atravesado diferentes redefiniciones en función de la posición que ha adoptado el Estado con respecto al sector. A partir de los noventa el Estado comienza un proceso de transformación saliendo del rol histórico de productor de vivienda para pasar a ser facilitador. Desde este rol promueve principalmente la participación del sector privado, reservando para la sociedad civil una participación marginal pero ahora institucionalizada.

Es decir que a partir de los noventa convivieron dos tendencias, siendo una hegemónica, sustentada por el sector privado que apostaba a que los mercados funcionen y otra marginal sustentada desde la sociedad civil y representada por un conjunto de “experiencias alternativas” entre las cuales se encuentran los fondos de microcrédito aplicados al mejoramiento de habitacional, entre otros. Como hace referencia Cuenya, estas experiencias alternativas siempre fueron vulnerables frente a los cambios políticos y administrativos y además siempre estuvieron limitadas por la escasez de

recursos públicos, la extrema pobreza de los grupos sociales a los que van dirigidos y la falta de participación de los sectores productivos privados (Cuenya, 2000).

La institucionalización de la participación de la sociedad civil se da a partir de la reestructuración del Fonavi, instrumentada en el '95 por la Ley 24.464, que brindó un nuevo marco institucional y financiero al sector de la vivienda. La ley habilitó entre otras cosas a los institutos provinciales a desarrollar una oferta de créditos individuales para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda. Es decir que abrió la posibilidad a atender una demanda hasta el momento excluida de las políticas públicas de vivienda como es la demanda "cualitativa" y habilitó un espacio de participación institucional, aunque siempre marginal, para las organizaciones de la sociedad civil en la atención de este sector de la demanda particular.

Esta demanda excluida o desatendida hasta el momento, estaba representada por las viviendas recuperables, entendidas como "aquellos hogares que habitan viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias, etc.) pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento". Las viviendas recuperables expresan las precarias condiciones en que los pobladores pobres se van insertando en los asentamientos urbanos librados a su auto esfuerzo y a los precarios y marginales medios de subsistencia a los que se encuentran expuestos y también la obsolescencia física y funcional y el deterioro del parque habitacional producido por ausencia de inversiones sistemáticas de mantenimiento y modernización.

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, 2.640.871 hogares padecen condiciones habitacionales deficitarias en general y el 62 % de estas son viviendas recuperables. Sin embargo, a pesar de los cambios atravesados en la política de vivienda, la distribución de los recursos del sector vivienda no se adapta a las características de ésta demanda ya que aún hoy, sigue privilegiando la producción de vivienda terminada.

El 60 % del déficit se encuentra en el parque habitacional urbano subnormal es decir recuperable y el 50 % de la población esta incluida en economías informales o autoproductivas, en las que la vivienda es el principal activo de las familias de recursos insuficientes, dándole una altísima prioridad en su escala de posesiones. Este sector de la población generalmente ha construido sus propios activos en base a la economía informal, desde créditos para el autoempleo o autoproducción y de la misma manera a través de diferentes niveles de organización han logrado el acceso a la tierra, la vivienda y al financiamiento al hábitat. Son la población que los bancos formales y las operatorias públicas tradicionales excluyen y representan un importante porcentaje de la distribución del ingreso nacional. Estas familias gastan en la construcción y mantenimiento de su vivienda como simple refugio alrededor del 10 al 15 % de sus ingresos y si adquieren seguridad sobre la tenencia de la misma invierten alrededor de hasta el 20% o 30%, según estudios de casos realizados en el marco del trabajo Housing Microfinance Initiatives del Center of Urban Development Studies de la Universidad de Harvard (CUDS, 2000).

Este sector de la demanda no puede ser satisfecho por las tecnologías tradicionales de los bancos comerciales, basadas en los requerimientos de activos hipotecables como garantía, estados financieros auditados y otros

documentos oficiales inadecuados para la realidad de este sector, como tampoco pueden satisfacerse con la oferta tradicional del Fonavi.

En este sentido, los programas ó fondos de crédito para el mejoramiento habitacional que aparecen durante los noventa, producto en gran parte de la escasez de recursos en la política de vivienda, son acciones que parten de reconocer las características de esta demanda especial. Reconocen en esta demanda por un lado las estrategias incrementales que las familias de bajos ingresos usan para construir sus viviendas a lo largo del tiempo y por el otro buscan adecuarse a las condiciones laborales del sector también.

Para el desarrollo de estos programas destinados al mejoramiento se utilizó la experiencia acumulada en el campo de las microempresas. Se desarrollaron fondos de créditos que constituyen una herramienta financiera, a través de la cual se canalizan fondos públicos, privados o mixtos hacia la demanda, aplicados en forma descentralizada con la participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil o niveles del estado.

Estos esquemas de financiamiento para el mejoramiento de viviendas, a través de intermediarios financieros no tradicionales que trabajan de manera participativa con los sectores carenciados, han demostrado ser a lo largo del tiempo una importante herramienta para la política de vivienda en países subdesarrollados afectados por altos déficits habitacionales.

Las experiencias y fuerte expansión del fenómeno del microfinanciamiento en general, sobretudo como estrategia de sobrevivencia dirigida a la producción doméstica, pero también aunque en menor medida la dirigida al mejoramiento habitacional, fueron promovidas en parte por el sector privado que encontró un nicho de oportunidad en los nuevos pobres que eran excluidos del sistema

financiero convencional y en gran medida por las ONGs técnicas con trayectoria en el tema habitacional y por los gobiernos locales y provinciales a través de los Institutos de Vivienda. Este surgimiento y consolidación de experiencias, en el sector habitacional, se dio tanto por el deterioro de los niveles de ingreso de la clase media y media baja, como por la explosión del fenómeno de la nueva pobreza, la ausencia de políticas de gobierno dirigidas a financiar la demanda y la influencia internacional en promover la aplicación de esta metodología, alentada tanto desde los organismos multilaterales como desde algunos bancos privados a través de fundaciones.

Los supuestos planteados al comienzo de este trabajo enfatizaban que los servicios de microfinanciamiento se vislumbraban como alternativas viables para al mejoramiento del parque habitacional existente y que las políticas sociales en general habían operado cambios institucionales sustantivos, propiciando la participación de organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales. Además se enfatizaba que organizaciones tanto públicas como de la sociedad civil habían desarrollado las capacidades institucionales necesarias para administrar fondos de microfinanciamiento y atender técnicamente a una demanda de mejoramiento habitacional dispersa, apelando a diferentes estrategias de sostenibilidad financiera y de equilibrio entre los objetivos financieros y sociales.

El análisis realizado muestra una gran diversidad de programas y operatorias que abordan la temática del mejoramiento habitacional microfinanciado. Estas experiencias se diferencian entre otras cosas por el tipo de servicios que prestan (servicio crediticios, asistencia técnica, promoción social, etc) por el perfil socio-económico de la población atendida (sobretudo el grado de

formalidad en la propiedad de la tierra), por las condiciones de su origen (por el financiamiento de alguna línea, por la descentralización de fondos o por la emergencia), por el nivel de articulación con otras organizaciones o programas, por la fuerte impronta social sobre la financiera o viceversa y por lo montos financiados.

Si bien la diversidad no permite realizar generalizaciones o comparaciones lineales, si es interesante resaltar algunas diferenciaciones entre los programas que operan los Institutos Provinciales y el resto de las instituciones u organizaciones. Los primeros movilizan recursos económicos financieros sensiblemente mayores a los municipios y ONGs y además subsidian indirectamente gran parte de los gastos operativos que este tipo de operatorias demanda. También los IPVs, a diferencia del resto excluyen a gran parte de los potenciales beneficiarios de este tipo de financiamiento ya sea por las condiciones de tenencia de la propiedad o bien a mejorar, o por la formalidad laboral (empleo registrado) exigida como garantías colaterales.

Por el otro lado, principalmente las ONGs presentan algunas ventajas comparativas, como por ejemplo ofrecer una pluralización de servicios sociales junto con el financiamiento, ampliar los beneficios de las políticas publicas a otros sectores y flexibilizar y des-burocratizar la gestión, a riesgo de tener que conciliar sus funciones de promoción de la auto-organización social con compromisos de carácter financiero. En los municipios, los contados casos existentes en sus diferentes variantes, cuentan con recursos limitados y por lo general son herramientas que se complementan más con la acción social que con una política expresa del sector habitacional.

Con respecto a la población destinataria, es marcada la diferencia entre los estratos socio-económicos de los programas de los IPV's con respecto al de las ONGS. En algunos casos los requisitos de ingresos de los IPV's superan el 100 % de los exigidos por las ONGS.

De igual manera sucede con el monto del financiamiento otorgado y su plazo de amortización. El promedio general del monto de financiamiento es ampliamente superior en el caso de los IPV's. Sin duda, para las ONGs el focalizar en un estrato socio-económico mas bajo que el de los IPV's y menos rígido en términos dominiales y además sin la capacidad financiera que tienen los IPV's de garantizar largos plazos de amortización, hace que las ONGs se vean obligadas a establecer plazos menores y por lo tanto montos de préstamo menores sujetos a los ingresos de la población. Así tanto los plazos de amortización entre ambos grupos, como las tasas de interés aplicadas, varían ampliamente.

Todos los fondos en general financian la terminación, ampliación, refacción y completamiento de la vivienda efectivizando el préstamo a través de la entrega de materiales de construcción. Algunas excepciones además financian la contratación de la dirección y mano de obra, la regularización dominial y en el caso de las ONGs, la gran mayoría acompañan el servicio financiero con asistencia técnica al autoconstructor que es quien generalmente es el responsable de la mejora realizada en la vivienda.

En el caso de las operatorias dirigidas al mejoramiento habitacional del IPV de la provincia de Mendoza, la descentralización de la gestión hacia los municipios es una de las características distintivas. Esta descentralización que intenta generar ventajas en el orden operativo y fortalecer la participación local, a su

vez ubica a la intervención provincial en un rol extremadamente dependiente de la acción de los municipios, ya que el desarrollo de las operatorias depende en gran medida de la capacidad y actitud de oferta y seguimiento de los mismos. En el caso de Mendoza esta capacidad es muy dispar entre municipios. Muchos municipios o departamentos no tienen el personal técnico necesario para el seguimiento de estas operatorias y además privilegian las viejas modalidades de construcción tradicional, o sea “llave en mano”, por la facilidad de administración y control, entre otras razones. Esto obliga a la estructura provincial a realizar seguimientos técnicos directos sobre beneficiarios y también el seguimiento financiero en algunos casos, desvirtuando de esta manera el objetivo planteado originalmente.

En gran medida estas dificultades son las que provocan la baja cobertura de las operatorias de mejoramiento habitacional en Mendoza, que también es una constante en el resto de los IPV. Además de la dependencia de las estructuras municipales, también hay que agregar como causa de la baja demanda de las operatorias provinciales, las exigencias impuestas para el acceso al crédito. Estas exigencias no son posibles de alcanzar por la mayoría de la población que vive en situación deficitaria, sobretodo en lo referente a las condiciones de propiedad del bien inmueble a mejorar. Esto disminuye también la demanda sensiblemente.

El Programa de Créditos de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón en la ciudad de Mar del Plata es uno de los pocos programas de escala local, ya que por lo general los municipios no afectan recursos propios al tema vivienda. Los municipios suelen implementar con recursos Fonavi, operatorias diseñadas y definidas por los Institutos Provinciales. En este sentido Mar del Plata es

innovador ya que además de ejecutar en su territorio soluciones habitacionales tradicionales, implementó desde 1992 un Programa de Mejoramiento del parque habitacional existente, financiado con recursos propios.

La escala local - intermedia - permite trabajar con criterio urbano, planificando sobre el territorio las áreas a intervenir y permite además producir un mayor ajuste de la oferta a la demanda por acomodarse a la diversidad de situaciones, no sólo de carácter técnico sino también financiero.

A pesar de las restricciones como la necesidad de contar con garantes con recibo de sueldo, alguna certificación de dominio y estar al día con la tasa municipal, es importante resaltar que el Programa otorgó en sólo tres años de ejecución, más créditos que los diferentes programas de mejoramiento habitacional de la provincia de Mendoza y también de otras provincias.

En el caso de los Fondos administrados por ONGS y en particular el Programa de Mejoramiento Habitacional en San Fernando gestionado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina (IIED-AL), es interesante resaltar el nivel de co-gestión con las organizaciones barriales de la localidad en donde se ejecuta y su consolidación (a partir de los 9 años de existencia) como herramienta de gestión a nivel barrial-local. Sin duda una de las mayores dificultades encontradas en esta escala de gestión es la sostenibilidad financiera del Fondo, si entendemos por sostenibilidad el autofinanciamiento del mismo. La falta de escala de la cartera limita notablemente las posibilidades de lograr un equilibrio financiero en si mismo. Por este motivo es necesario considerar la sostenibilidad en sentido más amplio, apelando al refondeo periódico del Fondo para evitar el desplazamiento del mismo de la población objetivo original.

Sin embargo a nivel barrial-local se generan otras ventajas comparativas que tanto el nivel municipal como el provincial carecen, que es la proximidad con la demanda concreta y por lo tanto el mayor ajuste a la misma. Este ajuste se produce no solo desde el punto de vista financiero, considerando el equilibrio deseable entre la magnitud del capital necesario para realizar las mejoras de las condiciones habitacionales y el monto de las cuotas que pueden pagar los tomadores del préstamo, sino también el ajuste de la oferta crediticia a las necesidades constructivas particulares de cada caso. La posibilidad de trabajar cada caso como particular y no sujeto a módulos de intervención estandarizados, efectiviza la inversión realizada.

Otra de las ventajas de esta escala de intervención es la posibilidad de construir nuevas garantías crediticias u garantías alternativas a las tradicionales, basadas principalmente en la conducta de los tomadores en cuanto al cumplimiento de las obligaciones. Esta condición que se desarrolla en la escala barrial de implementación permite superar uno de los mayores obstáculos del mejoramiento del parque habitacional informal, que es justamente la falta de garantías formales debido a la insuficiencia o informalidad de los ingresos y en algunos casos debido también a la vulnerabilidad dominial que presentan.

Por último la mayor de las ventajas la constituye la formación de capital social de reinversión que a nivel individual puede incrementar el deseo de las familias de transformar los ingresos en ahorro y a nivel barrial incrementa el deseo de las comunidades por invertir en el desarrollo barrial. En este sentido y por medio de la administración compartida de los fondos como puede verse en el caso del Programa de Créditos del IIED-AL, la comunidad no solo forma parte

del sector de la demanda sino que también es parte de la gestión del propio desarrollo barrial. Cada mesa de administración barrial diseña sus propias normas de funcionamiento, sus propios criterios de adjudicación y de prioridades o su particular criterio para la renegociación y condonación de deudas, que tiene como efecto un mayor cumplimiento de las obligaciones por parte de los tomadores de crédito.

Sin lugar a dudas, la participación de la comunidad y el compromiso de la misma en los proyectos de desarrollo barrial y en su apropiación, son procesos de construcción largos, donde se debe invertir no solo en recursos económicos y financieros, sino y sobretodo en capacidades técnicas y sociales para poder instrumentar un nuevo modelo de gestión.

En los casos analizados las experiencias de mejoramiento habitacional microfinanciado generaron la adquisición de nuevas competencias institucionales. Estas nuevas competencias debieron ser enfrentadas por las organizaciones e implicaron la necesidad de desarrollar nuevas capacidades. No solo en el caso de las ONGs se debieron poner en marcha espacios de capacitación y fortalecimiento institucional principalmente en el tema financiero, sino también en el caso de los organismos públicos, que acostumbrados a trabajar desde la oferta para un destinatario tipo y un intermediario formalizado como son las empresas constructoras, debieron modificar procedimientos administrativos y de seguimiento técnico principalmente.

Sin embargo, el desarrollo de estas nuevas capacidades no puso en riesgo la calidad de las prestaciones, que en el caso de las ONGs incluso supera ampliamente la cantidad de prestaciones generadas desde el gobierno local o provincial.

En todos los casos, incluso en las ONGs donde estos programas “alternativos” son más antiguos, se convive en el seno de las instituciones con diferentes prácticas en lo habitacional. Estas prácticas en algunos casos se circunscriben más a lo tradicional que a estas nuevas modalidades de financiamiento del hábitat. Sin duda las nuevas prácticas tienen relación con la necesidad de trabajar nuevas problemáticas y demandas de la comunidad e incorporar a otros actores hasta hoy marginales en el sector.

La institucionalización de nuevas prácticas es un proceso que lleva tiempo consolidar, sobretodo cuando modifica intereses ya comprometidos en un sector productivo como es el de la construcción, pero sin embargo algunas transformaciones han comenzado a observarse.

El estudio llevado a cabo ha permitido profundizar en una temática algo olvidada hasta el momento, como es el campo de las políticas de vivienda diseñadas desde la demanda. Surgen como elementos novedosos del análisis, en primer término la capacidad de focalización en el sector de muy bajos ingresos, en segundo lugar la modalidad de gestión asociada y participativa adoptado en algunos casos y en tercer lugar la escala de los programas diseñados desde la demanda, que son poco frecuentes en los emprendimientos encarados principalmente desde la sociedad civil (las soluciones habitacionales alcanzadas por los ONGs las colocan en un pie de igualdad o incluso por encima de las soluciones ejecutadas por algunos IPV).

Por último es interesante que estas experiencias sean tenidas en cuenta como alternativa a las políticas tradicionales desarrolladas tanto desde algunas organizaciones de la sociedad civil como desde el Estado. Estas experiencias son insumos importantes para orientar la labor en el tema habitacional, ya no

solo con el objetivo de conformar mercados sólidos de vivienda sino también para sumar nuevos esquemas de cooperación entre actores estatales, privados y comunitarios en la atención a una demanda cada vez más creciente de hogares que habitan en condiciones de precariedad.

Bibliografía

-Arnsperger, Ch. y Van Parijs, P. (2002). *Ética económica y social. Teorías de la sociedad justa*. Paidós Estado y Sociedad 103, Paidós. Barcelona.

-Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1995). *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. UNICEF / CIEPP/ Losada. Buenos Aires.

-Bonamusa, M y Villar, R. (1998). *Estructura de oportunidades políticas y advocacy: elementos para un modelo político del tercer sector*. Ponencia presentada al Primer Encuentro de la Red de Investigación sobre el Tercer Sector en América Latina, abril 22-24. Río de Janeiro

-Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Ediciones Manantial. Buenos Aires.

-Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, M. del P. (2003). *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Paidós Tramas Sociales. Buenos Aires.

-Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001. INDEC.

-CUDS - Center for Urban Development Studies - Harvard GSD (2000), "Housing Microfinance Initiative: synthesis and regional summary: Asia, Latin America, and Sub-Saharan Africa with selected case studies", USAID/DAI. Bethesda, MA, US.

-Cilla Connolly, Cenzi (Julio 1999), "The (UCISVER) Housing Programme" Inglaterra: IIED: HIFI NEWS no. 6

- Clichevsky, N. (1996). Política Social Urbana. Espacio. Buenos Aires.
- Counts, Alex and Sharmi Sobhan (2001), [en línea] "Recommendations for the Creation of a Pro-Microcredit Regulatory Framework", Grameen Foundation, URL: <http://www.gfusa.org/gbrp/whitepaper.htm> [20/11/03]
- Cravacuore, D. (comp.) (2002). Innovación en la gestión municipal. Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios. Buenos Aires.
- Cunill Grau, N y Bresser Pereira, L. (1998). Lo público no estatal en la reforma del estado. Clad / Paidós. Buenos Aires.
- Cuenya, B. (1997), "Descentralización y política de vivienda en Argentina" en Reestructuración del Estado y política de Vivienda en Argentina Cuenya, B y Falú, A. (comps). Centro de Estudios Avanzados , UBA. Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz, 2000."Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX". Urbared, UNGS. Buenos Aires.
- Curtit, G. (2003). Ciudad, Gestión Local y nuevos desafíos ambientales. Ciam / Espacio. Buenos Aires.
- Díaz, C.; Grandinetti, R y Nari, P. (comp.) (2002). Tecnologías y Gestión Local. Homosapiens / Redmuni / AECI . Rosario.
- Federico Sabaté, Alberto. (2002) "Problemas vinculados al financiamiento de la vivienda ". Situación habitacional en la Región Metropolitana de Bs. As. Instituto del Conurbano , UNGS. Bs. As.
- Feijoo, M. del C. (2003). Nuevo país, nueva pobreza. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

- Ferguson, B y Haidor, E. (2000), "Mainstreaming Microfinance for Housing", Washington DC, USA: *InterAmerican Development Bank* .
- Fernández Wagner, R. y Catenazzi, A. (2000). Módulo "Gestión Local del Habitat". Del Curso de Posgrado Desarrollo Local en Areas Metropolitanas, UNGS.
- Fidel, C. (2004), "Orientación y peculiaridades de la política económica, social y habitacional en la Argentina. La década del '90" en Reestructuración del Estado y política de Vivienda en Argentina Cuenya, B., Fidel, C. y Herzer, H. (coords). Siglo veintiuno editores Argentina. Buenos Aires.
- Florian, Alejandro (Junio 1998), "Housing Finance in Colombia", Inglaterra: IIED: HIFI NEWS no. 4
- Fondos Revolventes (1987) Servicio de Información sobre la Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos.
- Forni,F. (comp.) (2002). De la exclusión a la organización. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- II Foro Interamericano de la microempresa. (2000) BID / USAID / CAF / Instituto Mundial de Cajas de Ahorro / Pro-Desarrollo / SEP y ME. CP Producciones. Buenos Aires.
- Global Entrepreneurship Monitor, The *GEM 2003 GLOBAL REPORT*.
- Grieco, Margaret (1998), "Meeting the moment: Microfinance and the social exclusion agenda", University of North London: Londres.
- Jimenez, Lydia M. (1997), "Nuevas líneas de acción desarrolladas por los organismos `provinciales" en Reestructuración del Estado y política de Vivienda

en Argentina Cuenya, B y Falú, A. (comps). Centro de Estudios Avanzados , UBA. Buenos Aires.

-Ledgerwood, J. (1999). Manual de Microfinanzas. Banco Mundial. Washington.

-Lindfield, Micheal (2001), "Better Shelter for the Poor: Housing Microcredit Responds to their Needs", *Focal Point of Microfinance*, Vol. 2, No.3, Manila

-Lo Vuolo, R. (2001). Alternativas. La economía como cuestión social. Altamira. Buenos Aires.

-Mendicoa, G. (2002). La Planificación de las políticas sociales. Espacio. Buenos Aires.

-Minujin, A. y otros (1997). Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. UNICEF / Losada. Buenos Aires.

-Mitlin, Diana (1997), "Reaching Low Income Groups with Housing Finance", *Housing Finance Report 3*. IIED, London.

-Mosley, Paul (1999), *Microfinance and Poverty: Bolivia Case Study* (Background paper for the World Development Report 2000/01) AIMS Paper. Washington, D.C.: Management Systems International.

-Niremberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2003). Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Paidós tramas Sociales. Buenos Aires.

-Perez Coscio, L. (comp.) (1999). Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina. Figong / IIED-AL / Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Bs. As.

- Robinson, M. (2001). The microfinance revolution. Word Bank / Open Society Institute. Washington.
- Rofman, A. (comp.) (2002). La acción de las organizaciones sociales de base territorial. Instituto del Conurbano – UNGS. Buenos Aires.
- Saenz de Miera, A. (2000). El azul del puzzle. La identidad del tercer sector. Ediciones Nobel. Madrid.
- Sangri La Housing Cooperative “The Sangri La Housing Cooperative – Rio De Janeiro, Brazil”, (Junio 2000), Inglaterra: IIED: HIFI NEWS no. 7
- Srinivas, Hari, (2003) The Global Development Research Center, URL: <http://www.gdrc.org/icm/> .
- Srinivas, Hari (2003b) [en línea] “The SEWA Bank” URL: www.gdrc.org/icm
- Thompson, A. (comp.) (1995). Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina. UNICEF / Losada. Buenos Aires.
- Tokman, V. y O’Donnell, G. (comps.) (1999). Pobreza y desigualdad en América Latina. Paidós. Buenos Aires.
- Vanossi, J. (1996). El Municipio. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires.
- Vuotto, M. (comp.) (2003). Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas. Editorial Altamira. Buenos Aires.
- Vyas, Jayshree (1999), [en línea] “Financing Shelter and Housing for the Poor Women in India”, UNDP, URL: <http://www.alternative-finance.org.uk/cgi-bin/summary.pl?id=274&view=html&language=E&sourcelang=E> [20/11/03]
- Yunus, Muhammad (1996), “Fighting Poverty from the Bottom Up” TIMELINE

- Whittle, J (2001), "Better Shelter for the Poor; Housing Microcredit Responds to their Needs" Manila, Philippines: Asian Development Bank, *ADB Financer for the Poor* .
- World Bank (2003). Land Policies for Growth and Poverty Reduction. Washington.
- Wright, G.; Kasente, D.; Ssemogerere, G.; Mutesasira, L. (1999). "The Impact of Microfinance on Poverty", *World Development Report*, Washington DC: World Bank.
- Yujnovsky, O. (1984). Claves políticas del problema habitacional en Argentina: 1955-1981, GEL, Buenos Aires.
- Ziccardi,A. (1996). La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas.M.A. Porrúa Grupo Editorial. México.