

La política federal de vivienda Balance de cuatro años de gestión



Programa Federal de Solidaridad Habitacional ▲
Misiones - Puerto Rico - 10 viviendas

La República Argentina, un país caracterizado en otro tiempo como perteneciente al grupo de naciones emergentes, enfrentó en el año 2001 una depresión económica y social que no registraba antecedentes históricos comparables.

La drástica reducción del producto bruto nacional significó un desplome socioeconómico con fuertes incrementos en las tasas de desempleo y en los índices de pobreza e indigencia. A comienzos del 2003 la tasa de desocupación afectaba casi al 19 % de la población activa y el 42% de los hogares estaban por debajo de la línea de pobreza [Ver Cuadros 1 y 2].

Ante esta realidad el Gobierno nacional incorporó como uno de los temas centrales de su agenda el diseño de una política integral de vivienda orientada simultáneamente al mejoramiento del hábitat y a la reactivación productiva, en el convencimiento que la inversión en vivienda tiene múltiples impactos superadores de una situación económica recesiva. En efecto, una política activa en vivienda social permite simultáneamente:

- generar por unidad de inversión la mayor cantidad de empleos.
- contribuir a distribuir ingresos a través del otorgamiento en propiedad de la vivienda a familias pobres.
- superar una situación habitacional desfavorable, produciendo una mejora sustancial en la calidad de vida familiar.

Para alcanzar estos objetivos el Gobierno nacional implementó las siguientes acciones:

- Propiciar el fortalecimiento del Organismo nacional de Vivienda concentrando en su estructura todos los programas cuyas acciones están referidas al mejoramiento del hábitat a través de la construcción y mejoramiento de la vivienda, la infraestructura y el equipamiento social comunitario, dotándola de los recursos necesarios para desarrollar su gestión. [Ver Cuadro 3]
- Desarrollar el trabajo en horizontal y en forma mancomunada con las diferentes áreas gubernamentales y no

CUADRO 1

FECHA DE RELEVAMIENTO	HOGARES	
	BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA	BAJO LA LÍNEA DE POBREZA
May-00	5,3	21,1
Oct-00	5,6	20,8
May-01	7,4	23,5
Oct-01	8,3	25,5
May-02	16,0	37,7
Oct-02	16,9	42,3

CUADRO 2

FECHA DE RELEVAMIENTO	TASA DE DESOCUPACIÓN
May-00	16,0
Oct-00	14,7
May-01	17,2
Oct-01	19,0
May-02	22,0
Oct-02	18,8

gubernamentales del ámbito nacional, provincial y municipal que tienen relación directa con el mejoramiento del hábitat, la generación de empleo y la reactivación productiva.

- Buscar el fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda canalizando a través de los Organismos Provinciales de Vivienda los nuevos programas e incorporando un importante volumen de recursos nacionales a los del Fondo Nacional de la Vivienda.

Con el fin de diseñar las líneas de acción a implementar, se partió de una visión integral de la realidad sociohabitacional a fin de ir generando la diversa gama de operatorias que permitiera, en forma masiva, cubrir el amplio espectro de la demanda habitacional, atendiendo con la respuesta adecuada las distintas necesidades habitacionales de los hogares argentinos. En el Cuadro 4 se consignan los Programas desarrollados que, como puede observarse, están dirigidos a los niveles de ingreso correspondientes al primer y segundo quintil, que concentran el 80% de las situaciones deficitarias [Ver Cuadro 5].

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS NUEVOS PROGRAMAS. MODELO DE GESTIÓN

Los programas federales implementados han sido diseñados con un modelo de gestión descentralizado. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ejerce un rol de organismo financiador con funciones para auditar la correcta aplicación de los recursos; la ejecución queda a cargo de los organismos provinciales o en su defecto de organismos municipales o entidades intermedias sin fines de lucro, quienes diseñan el proyecto, contratan y certifican el avance de las obras y son responsables de su calidad constructiva.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EJECUTADO POR LA
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

AÑO	PRESUPUESTO [EN \$]
2003	691.574.852
2004	1.030.161.597
2005	2.935.078.852
2006	3.900.430.849
2007	2.881.800.714
TOTAL	11.439.046.864

PROGRAMAS DESARROLLADOS CUADRO 4

NIVEL DE INGRESOS	PROGRAMAS
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) • Mejoramiento Habitacional e Infraestructura básica • Desarrollo Social en Áreas de Frontera NEA y NOA (PROSOFA) • Provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico (PROPASA) • Programa Federal de Emergencia Habitacional • Programa Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia Climática, Vivienda Rural y Vivienda para Comunidades Aborígenes • Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR • Programa Cáritas • Subprograma de Urbanización de Villas y A. Precarios
Medio Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo Nacional de la Vivienda • Programas Federales de Reactivación I y II • Programa Federal de Construcción de Vivienda • Subprograma de Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias • Programa Federal Plurianual



CABA - Programa Federal de Construcción de Viviendas - Villa 3 Mz 109D ▲

SITUACIÓN HABITACIONAL DEFICITARIA POR QUINTIL DE INGRESO

CUADRO 5

	VIVIENDAS IRRECUPERABLES	VIVIENDAS RECUPERABLES	HACINAMIENTO POR CUARTO EN VIVIENDA BUENA	TOTAL DE HOGARES DEFICITARIOS	TOTAL DE HOGARES NO DEFICITARIOS	TOTAL DE HOGARES
Quintil 1	307,507	831,258	225.290	1.364.054	650.671	2,014,725
Quintil 2	118,780	461,861	145.424	726.065	1.288.660	2,014,725
Quintil 3	60,241	216,599	57.310	334.150	1.680.575	2,014,725
Quintil 4	30,524	111,645	22.250	164.419	1.850.306	2,014,725
Quintil 5	16,986	25,601	9.595	52.182	1.962.543	2,014,725
TOTAL	534,037	1,646,965	459.869	2.640.871	7.432.754	10,073,625

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

1. Marco General de los Programas

- Los Programas se inician con la firma de un Convenio Marco entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los gobernadores de las jurisdicciones provinciales. En dicho Convenio se especifica:
 - La cantidad de viviendas o soluciones habitacionales que serán financiadas.
 - El monto máximo a financiar por unidad y la superficie mínima (en el caso de vivienda completa) según región geográfica.¹
 - El cupo por provincia.
 - Requisitos que deben cumplir los proyectos para ser incluidos en el Programa.²
 - Pasos a seguir por los organismos jurisdiccionales para el financiamiento de los proyectos.

2. Solicitud de financiamiento de las obras

La gestión de financiamiento de cada uno de los proyectos sigue, con algunas variantes ajustadas a las características específicas de cada Programa, las siguientes etapas de procedimiento: El Organismo Jurisdiccional de Vivienda, el Municipio o la entidad intermedia

presenta la solicitud de financiamiento mediante una memoria que en carácter de declaración jurada describe las características del proyecto:

- **Terreno:** situación de dominio, localización, condiciones técnicas de no inundabilidad y capacidad portante, sin riesgo de deslizamientos o aluviones.
- **Infraestructura:** a proveer por los programas federales, a proveer por la provincia.
- **Equipamiento y accesibilidad:** equipamiento y servicios existentes en el entorno, existencia de una trama vial que asegure el acceso permanente, incluido el transporte público necesario.
- **Proyecto urbanístico:** se adecua en su organización a las principales arterias urbanas, asegurando la continuidad de la comunicación física.
- **Diseño tecnológico de la vivienda:** constancia expresa que el proyecto cumple en su totalidad con los "Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social".
- **Presupuesto oficial del proyecto y costo por vivienda tipo según presupuesto oficial.**

Los pasos sucesivos para otorgar el financiamiento son los siguientes:

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda evalúa el pedido de "no objeción para licitar" en base a la memoria descriptiva que en carácter de declaración jurada ha sido presentada. De existir observaciones de orden técnico o económico, éstas deben ser salvadas por el Instituto, municipio o entidad intermedia, caso contrario no se otorga la no objeción. Obtenida la "no objeción para licitar" la misma es comunicada y el organismo provincial o municipal procede a llamar a licitación, respetando en los pliegos y en el procedimiento las "Bases generales para la contratación de las obras" fijadas por la Subsecretaría. Realizada la apertura de la licitación, la Subsecretaría evalúa la "no objeción para contratar", en base a la memoria descriptiva remitida por el Instituto o municipio en carácter de declaración jurada, donde se consigna:

- Fecha de apertura de la licitación
- Monto aprobado según no objeción para licitar
- Monto de presupuesto oficial: Aporte Nación, Aporte organismo si lo hubiera

- Capacidad técnica financiera mínima según pliego
 - Cuadro de las ofertas según apertura sobre 1 donde se consigna nombre de la empresa, capacidad técnica-financiera y puntaje
 - Cuadro de las ofertas según sobre 2 donde se consigna: nombre de la empresa, oferta económica y % relación oferta / presupuesto oficial
 - Conclusiones de la Comisión Evaluadora.
- Adjudicación y escrituración de las viviendas por parte del organismo provincial o municipal según corresponda.
 - Cobro de las cuotas de amortización por parte del organismo provincial o municipal según corresponda.

4. Redeterminación del precio de las obras

Según se establece en la Cláusula Segunda de los Convenios Particulares la Subsecretaría reconoce las redeterminaciones de precio que correspondan aplicando el procedimiento del Decreto 1295/02 sobre el prototipo por ella establecido. Los Institutos o los Municipios a su vez las reconocerán a las empresas, según la metodología que corresponda aplicar en la jurisdicción. Cada vez que la "Variación de Referencia" del Decreto así lo habilita, la Subsecretaría envía a los Institutos y Municipios un instructivo complementario de aplicación en las obras que están en condiciones de redeterminar sus precios en esa oportunidad.

El Instituto debe presentar la siguiente documentación refrendada por su máxima autoridad:

- a). Planilla "Solicitud de Aprobación de redeterminación de precios y reprogramación financiera.
- b). Cronograma de desembolsos.

Con estos elementos la Subsecretaría procede a evaluar la presentación y se remite la documentación a la Comisión de Coordinación y Seguimiento de los Procesos de Redeterminación de Precios para su aprobación.

BALANCE DE GESTIÓN

Desde el año 2003 la Subsecretaría de Vivienda fue sucesivamente iniciando distintos Programas Federales destinados a atender las diversas necesidades habitacionales.

De existir observaciones, deben ser salvadas por el Instituto, caso contrario no se otorga la no objeción.

Cumplidas satisfactoriamente estas etapas, la obra es considerada financiable por la Subsecretaría.

3. Contratación de las obras

Otorgada la "no objeción para contratar", se procede a la firma del Convenio Particular entre la Subsecretaría y el organismo provincial o gobierno municipal y a la firma del Contrato entre dichos organismos y la empresa adjudicataria.

En el Convenio Particular se especifica:

- El plan de trabajo y el cronograma financiero de los proyectos que serán financiados.
- El monto de financiamiento para cada obra.
- La metodología utilizada para redeterminar los montos convenidos.
- Mecanismo de pago: 15% de anticipo financiero y pago anticipado sobre la certificación prevista en el cronograma de desembolsos. En caso de subejecución, la Subsecretaría deduce del próximo desembolso anticipado la suma equivalente al porcentaje no ejecutado.
- Metodología de rendición de cuentas según la Resolución MINPLAN N° 268/2007.
- Cierre Financiero con la Recepción Provisoria de la obra.



Programa Federal de Emergencia Habitacional ▲
Tucumán - Choromoro - 8 viviendas

Los primeros que se pusieron en marcha en ese año 2003 fueron los **Programas Federales de Reactivación de Obras Fonavi I y II**, dirigidos a continuar obras iniciadas con recursos precisamente del Fonavi, que como consecuencia de la crisis se encontraban paralizadas.

Los segundos Programas implementados se orientaron a atender dos de las situaciones más apremiantes, tanto por los niveles de desocupación como por las carencias habitacionales que caracterizan a las áreas pobres de las grandes ciudades. Surgieron así el **Programa Federal de Emergencia Habitacional** dirigido a la construcción de viviendas mediante Cooperativas de Trabajo a fin de generar una política que simultáneamente resuelva los problemas habitacionales y de pleno empleo y producción y el **Programa Federal de Solidaridad Habitacional** destinado originalmente a paliar los grandes desequilibrios regionales que históricamente han caracterizado a nuestro país, de ahí que se focalizara en las provincias del NEA y del NOA. Asimismo, a partir del año 2004 a través de este Programa se dio

respuesta a varias jurisdicciones que habían sufrido distintas emergencias climáticas para la reconstrucción o reparación de las viviendas dañadas y durante el 2005 se abrió una nueva línea de acción destinada a resolver en algunas provincias la situación habitacional de la población rural y de las comunidades aborígenes.

A fines del 2004 la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dio inicio a dos nuevos programas: por un lado, el **Programa Federal de Construcción de Viviendas** que tuvo como finalidad, mediante la construcción de 120.000 viviendas en todo el país, fortalecer el proceso de reactivación económica del sector habitacional y consolidar la evolución

decreciente del déficit habitacional registrada en la última década; y por el otro el **Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir"**, destinado a resolver mediante el mejoramiento de 140.000 viviendas deficitarias una situación tanto tiempo postergada como es la del 80% de los hogares con problemas habitacionales que no necesitan una nueva vivienda, sino que su actual vivienda sea completada y/o mejorada. A comienzos del 2005 se pusieron en marcha dos nuevos subprogramas orientados a complementar las acciones implementadas en los Programas Federales de Construcción y Mejoramiento de Viviendas: el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos

Precarios destinado a atender la grave situación social de la población que puebla las villas y asentamientos precarios del conurbano bonaerense y el Subprograma para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias dirigido a financiar en forma parcial o total las obras de este tipo que resultan imprescindibles para la habilitación de las viviendas que se construyen a través de los Programas Federales de Construcción y Mejoramiento de Vivienda, como así también de los otros Programas Federales vigentes y de los que implementen en futuro. En agosto del año 2005 se firmó el Convenio Marco correspondiente al **Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas**, diseñado con

● PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA

PROGRAMA	SITUACIÓN AL 30-09-2007							
	VIVIENDAS FIRMADAS	TERMINADAS	EN EJECUCIÓN	A INICIAR	MEJORAM FIRMADOS	TERMINADOS	EN EJECUCIÓN	A INICIAR
Reactivación I	14.659	10.316	0	0				
Reactivación II	20.152	16.108	4.044	0				
Solidaridad	22.073	18.055	4.018	0				
Solidaridad-Aborígenes	944	269	480	195	507	47	317	143
Solidaridad-Emerg. Hídrica	5.876	1.190	1.812	2.874	3.280	2.980	300	0
Solidaridad-Emerg. Sísmica	165	165	0	0	200	142	58	0
Solidaridad-Emerg. Social	923	0	40	883	0	0	0	0
Solidaridad-Emerg. Climática	970	200	40	730	73	0	0	73
PFCV	100.209	51.571	38.826	9.812	0	0	0	0
PFMV					61.736	23.193	27.224	11.319
PFCV-Plurianual	27.655	1.072	13.079	13.504				
PFCV-Plurianual-Municipios	1.340	0	580	760				
PFCV-Municipios	21.529	8.278	11.672	1.579	0	0	0	0
PFCV-Villas	9.338	1.410	6.223	1.705	3.306	1.616	1.620	70
PFCV-Terminación	4.560	500	3.832	228				
PFCV-UOCRA	302	0	302	0				
PFMV-Municipios					2.401	0	1.864	537
PFMV-Cooperativas					4.754	1.704	2.380	670
PROFEH	16.269	8.782	6.143	1.344				
TOTAL	248.793	118.867	91.969	37.957	76.257	29.682	33.763	12.812

el objeto de brindar al sector construcciones un marco de previsibilidad que mejorara las condiciones del mercado, de ahí su carácter de plurianual y su volumen de 300.000 viviendas nuevas. Finalmente, en noviembre del 2006 se inició una segunda etapa del Subprograma de Villas y Asentamientos Precarios cuya finalidad es el mejoramiento urbano de las villas y asentamientos precarios localizados en las cuencas del Riachuelo –Matanza y del Río Reconquista.

El impacto de las acciones que el Gobierno nacional ha desarrollado a través de todos los Programas hasta ahora implementados se visualiza claramente en el siguiente cuadro, donde se consigna para cada Programa y cada jurisdicción, el total de viviendas que fueron construidas o mejoradas o están actualmente en ejecución.

De acuerdo con esta información 325.050 familias han mejorado o están en vías de mejorar su situación

PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA

PROVINCIA	TOTAL RESUMEN VIVIENDAS Y MEJORAMIENTOS POR PROVINCIAS							
	VIVIENDAS FIRMADAS	TERMINADAS	EN EJECUCIÓN	A INICIAR	MEJORAM. FIRMADOS	TERMINADOS	EN EJECUCIÓN	A INICIAR
Buenos Aires	67.968	17.720	43.511	6.737	8.718	3.220	4.453	1.045
Catamarca	8.597	4.934	2.452	1.211	1.950	926	916	108
Ciudad de Buenos Aires	3.589	767	2.120	702	2.109	128	1.953	28
Córdoba	7.959	3.371	3.013	1.575	1.372	0	0	1.372
Corrientes	10.634	8.169	1.865	600	481	250	0	231
Chaco	13.770	6.990	1.796	4.984	18.132	10.852	5.275	2.005
Chubut	5.705	4.523	1.182	0	1.979	171	1.006	802
Entre Ríos	7.512	5.355	1.935	222	121	0	0	121
Formosa	7.322	4.526	2.796	0	3.500	2.387	1.113	0
Jujuy	11.104	7.073	2.545	1.486	3.667	1.028	1.730	909
La Pampa	4.210	2.252	333	1.625	234	107	19	108
La Rioja	7.388	3.765	2.499	1.124	1.520	1.280	240	0
Mendoza	10.687	6.255	3.031	1.401	1.834	644	909	281
Misiones	13.303	8.979	3.085	1.239	6.583	3.800	2.572	211
Neuquén	2.922	611	1.785	526	1.177	0	1.018	159
Río Negro	3.907	3.354	411	142	844	0	287	557
Salta	10.832	5.355	3.324	2.153	4.241	1.066	2.820	355
San Juan	8.839	5.973	1.271	1.595	2.200	1.231	890	79
San Luis	496	0	0	496	0	0	0	0
Santa Cruz	4.630	1.064	2.685	881	520	12	396	112
Santa Fe	13.423	8.343	4.568	512	163	0	0	163
Santiago del Estero	7.679	5.238	1.255	1.186	0	0	0	0
Tierra del Fuego	1.785	332	1.235	218	118	0	118	0
Tucumán	14.532	3.918	3.272	7.342	14.794	2.580	8.048	4.166
TOTAL	248.793	118.867	91.969	37.957	76.257	29.682	33.763	12.812

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda



PFCV - Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios La Plata - Bajada Autopista - 410 viviendas

habitacional a través del acceso a una nueva vivienda o el mejoramiento de la que actualmente habitan.

El monto total de inversión asciende a \$ 12.069.728.449, de los cuales ya se han pagado \$ 8.473.231.474.

1 Los montos a financiar por vivienda son actualizados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda al mes en que se otorga la no objeción para licitar a cada uno de los proyectos presentados.

2 Superficies cubiertas mínimas establecidas y los "Estándares Mínimos de Calidad para Viviendas de Interés Social"

Programas Federales de Vivienda

MONTOS DE INVERSIÓN POR PROGRAMA (EN \$)

PROGRAMA	SITUACIÓN AL 30-09-2007		
	PREVISTOS	PAGADO	SALDO
Reactivación I	69.780.084,59	67.031.002,78	2.749.081,81
Reactivación II	353.062.525,64	316.489.253,48	36.573.272,16
Solidaridad	575.876.271,37	519.648.822,04	56.227.449,33
Solidaridad-Aborígenes	55.188.280,07	32.409.247,35	22.779.032,71
Solidaridad-Emerg. Hídrica	190.819.264,41	101.800.670,54	89.018.593,87
Solidaridad-Emerg. Sísmica	11.950.000,00	11.704.519,92	245.480,08
Solidaridad-Emerg. Social	52.160.413,42	6.824.739,83	45.335.673,59
Solidaridad-Emerg. Climática	31.341.613,14	10.648.869,83	20.692.743,31
PFCV	4.093.194.909,06	3.281.055.971,39	812.138.937,67
PFCV-Plurianual	1.584.116.839,74	614.023.080,85	970.093.758,89
PFCV-Plurianual-Municipios	113.190.959,60	21.012.242,68	92.178.716,92
PFCV-Terminación	238.444.263,34	159.865.790,81	78.578.472,53
PFCV-Municipios	1.195.471.622,70	962.520.171,17	232.951.451,53
PFCV-Villas	1.032.526.969,35	671.701.476,53	360.825.492,83
PFCV-UOCRA	18.153.247,15	12.501.504,12	5.651.743,03
PFMV	725.770.145,41	546.315.148,94	179.454.996,47
PFMV-Municipios	37.656.800,32	23.344.283,47	14.312.516,85
PFCV-Cáritas	65.465.732,60	64.643.128,12	822.604,48
PFCV-Infra	707.676.115,51	472.847.467,20	234.828.648,30
PFCV-Municipios-Infra	122.548.617,62	78.721.800,82	43.826.816,81
PFCV-Plurianual-Infra	69.779.526,96	12.534.935,72	57.244.591,24
PFCV-Plurianual-Munic-Infra	16.709.542,02	4.123.567,10	12.585.974,92
PFMV-Cooperativas	86.065.800,00	40.032.400,00	46.033.400,00
PROFEH	622.778.905,15	441.431.379,60	181.347.525,55
TOTAL	12.069.728.449	8.473.231.474	3.596.496.975