

**Dirección de Gastos Sociales Consolidados**

Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda  
(FONAVI)

**MINISTERIO DE ECONOMIA**

---

# Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)

*Dirección de Gastos Sociales Consolidados<sup>1</sup>*

Buenos Aires, 29 de diciembre de 2000

---

---

<sup>1</sup> El presente trabajo fue realizado en la Dirección de Gastos Sociales Consolidados bajo la supervisión y coordinación de Damián Bonari. El mismo fue llevado a cabo por Felisa Miceli, con la colaboración de Caterina Colombo y Pablo Nazur.

## **Autoridades**

### **Presidente de la Nación**

Dr. Fernando de la Rúa

### **Ministro de Economía**

Dr. José Luis Machinea

### **Secretario de Hacienda**

Lic. Mario L. Vicens

### **Subsecretario de Relaciones con Provincias**

Lic. Oscar D. Cetrángolo

## **INDICE**

<b>1. - MARCO GENERAL</b>	<b>2</b>
1.1. - CONTEXTO SECTORIAL	2
1.2. - LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO NACIONAL	4
1.3. - EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA FONAVI	5
1.4. - ASPECTOS INSTITUCIONALES	8
<b>2. - ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FONAVI</b>	<b>10</b>
2.1. - PERSONAL OCUPADO	11
2.2. - COSTOS DE FUNCIONAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN	14
<b>3. - PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO</b>	<b>16</b>
3.1. - LAS EROGACIONES NACIONALES	16
3.2. - EL FINANCIAMIENTO	17
3.3. - LAS EROGACIONES PROVINCIALES	20
<b>4. - LAS ACCIONES DEL FONAVI</b>	<b>21</b>
4.1. - LOS PROGRAMAS HABITACIONALES	21
4.2. - LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS, ADJUDICADAS Y ESCRITURADAS	21
4.2.1. - VIVIENDAS Y SOLUCIONES HABITACIONALES TERMINADAS	21
4.2.2. - LAS VIVIENDAS Y SOLUCIONES HABITACIONALES EN EJECUCIÓN	23
4.2.3. - LAS VIVIENDAS ADJUDICADAS Y ESCRITURADAS	24
4.3. - SELECCIÓN DE ADJUDICATARIOS	26
4.4. - REQUISITOS DE INGRESOS	27
<b>ANEXO</b>	<b>30</b>

## 1. - MARCO GENERAL

Las acciones públicas en materia de política habitacional en la Argentina se han caracterizado por ser poco estables, parciales y, en muchos casos, inconsistentes con otras políticas del gobierno. Han sido también fragmentadas institucionalmente, incapaces de abordar el problema habitacional de los grupos de menores ingresos en toda su magnitud, fomentando la construcción de viviendas de costos incompatibles con la capacidad de pago de la población – meta, o beneficiando a familias de niveles de ingresos superiores, por citar algunos de los principales problemas detectados.

A principios de la década del setenta, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) con el propósito de generar una masa de fondos específicos destinada a financiar las actividades tendientes a resolver el problema habitacional de la población de menores ingresos. Después de una experiencia de casi treinta años, los problemas en materia habitacional que impulsaron la creación del FONAVI, persisten en su gran parte, habiéndose agravado en la última década debido al deterioro de las condiciones generales de vida de los sectores de menores ingresos.

### 1.1. - Contexto Sectorial

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, la Argentina presenta una situación de déficit habitacional total de alrededor de 3.000.000 de hogares, lo que representa el 32,88% del total de 9.243.859 hogares. Esta cifra de déficit, se ha mantenido prácticamente sin variaciones en los últimos treinta años. Ello estaría indicando, que la totalidad de la oferta anual de viviendas –pública y privada- absorbe, casi completamente, el crecimiento vegetativo, en el conjunto poblacional (incluyendo todos los tramos de ingresos). La dificultad para obtener información sobre la situación deficitaria de los hogares, abierta por tramos de ingresos y por provincias, impiden evaluar el impacto de las políticas públicas, tanto en sus efectos redistributivos, sociales como regionales.

El total de hogares en situación de déficit se compone por aquellos que viven en viviendas con precariedad en los materiales y/o instalaciones y en situaciones de hacinamiento. De acuerdo con la intensidad que estos fenómenos adquieran el déficit habitacional se clasifica en absoluto y relativo. El primero de ellos incluye a todos aquellos hogares que no tienen vivienda o que habitan una considerada irrecuperable. El segundo, está compuesto por los casos de hogares que comparten sus viviendas con otros hogares o que habitan espacios físicos que podrían ser recuperados como vivienda plena con la realización de obras de distinto tipo (ampliación, rehabilitación, etc.) hasta lograr condiciones adecuadas de habitabilidad. Dicha clasificación se sintetiza en el siguiente cuadro:

<b>Déficit Absoluto</b>	Hogares Hacinados	Comparten la vivienda con uno o más hogares.
	Hogares en Viviendas Irrecuperables	Las viviendas que habitan deben ser reemplazadas, pues la calidad de los materiales con los que fueron construidas y/o las instalaciones con que cuentan, no permite su habitabilidad (casillas, ranchos, locales, viviendas móviles, etc.)
<b>Déficit Relativo</b>	Hogares en Viviendas Recuperables	Viviendas que presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) pero pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento.
	Hogares con Hacinamiento por cuarto	Ocupan viviendas de buena calidad, pero que por su tamaño resultan inadecuadas, ya que tienen una relación mayor a dos personas por cuarto.

Los datos actuales para esas diferentes situaciones se resumen a continuación:

**TOTAL DE HOGARES EN SITUACION DE DEFICIT HABITACIONAL  
POR TIPO DE DEFICIT  
Proyección 1999 – Base Censo Nacional de Población y Vivienda 1991**

Hogares Hacinados	438.779	14,44%
Viviendas Irrecuperables	510.743	16,81%
<b>Total Déficit Absoluto</b>	<b>949.522</b>	<b>31,24%</b>
Viviendas Recuperables	1.635.014	53,80%
Hacinamiento por Cuartos	454.482	14,95%
<b>Total Déficit Relativo</b>	<b>2.089.496</b>	<b>68,76%</b>
<b>Total Hogares con Déficit Habitacional</b>	<b>3.039.018</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV).

Como puede apreciarse, casi la tercera parte del déficit habitacional corresponde al tipo absoluto, mientras que las dos terceras partes restantes presentan situaciones relativas de déficit.

A los efectos de completar la información, de manera de contar con un cuadro de situación que permita caracterizar la realidad habitacional nacional, ya que de ello dependerán las políticas que se adopten y/o el énfasis que se pondrá en la aplicación de las distintas soluciones, se presentan los siguientes datos.

**TOTAL DE HOGARES Y DE POBLACION EN SITUACION DE DEFICIT HABITACIONAL  
POR CAUSA DE DEFICIT  
Proyección 1999 – Base Censo Nacional de Población y Vivienda 1991**

Causa de Déficit	Déficit Habitacional	Composición Déficit	Población	Composición Población
Viviendas Irrecuperables	510.743	16,81%	2.427.300	18,34%
Viviendas Recuperables	1.635.014	53,80%	7.867.891	59,44%
Hacinamiento por Cuarto	454.482	14,95%	1.495.245	11,30%
<i>Ampliables</i>	<i>370.585</i>	<i>12,19%</i>	-	-
<i>No ampliables</i>	<i>83.897</i>	<i>2,76%</i>	-	-
Hogares Hacinados	438.779	14,44%	1.445.818	10,92%
<i>En viviendas irrecuperables</i>	<i>28.507</i>	<i>0,94%</i>	-	-
<i>En viviendas recuperables</i>	<i>56.515</i>	<i>1,86%</i>	-	-
<i>En viviendas no deficitarias</i>	<i>353.757</i>	<i>11,64%</i>	-	-
<b>Total Déficit</b>	<b>3.039.018</b>	<b>100,00%</b>	<b>13.236.254</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SSDUyV e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

La mayor parte de la población con problemas habitacionales –casi un 60%- habita en viviendas recuperables, mientras que el segundo rubro de mayor incidencia de acuerdo a los hogares afectados, es el de viviendas irrecuperables. El resto se distribuye de forma casi equitativa entre hogares hacinados y hacinamiento por cuarto. Estos datos ponen de manifiesto, que una de las prioridades de la política de vivienda debería pasar por desarrollar instrumentos para recuperar las viviendas que actualmente presentan ciertos deterioros.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta al analizar la situación habitacional de la población es la situación de tenencia de las viviendas que se presenta en los hogares. Sobre este aspecto debe mencionarse que la gran mayoría de la población –el 82%- se encuentra en situación de tenencia legal, mientras que el resto presenta situaciones irregulares. Dentro de estas, las que tienen mayor incidencia son las de hogares que habitan en viviendas prestadas.

## CONDICION DE TENENCIA DE LAS VIVIENDAS

Condición de Tenencia	Absoluto - En hogares -	Incidencia Porcentual
<b>Situaciones Legales de Tenencia</b>	<b>7.576.536</b>	<b>81,96%</b>
Propietario de vivienda y terreno	6.026.801	65,20%
Inquilino	1.199.387	12,97%
Ocupante en relación de dependencia	350.348	3,79%
<b>Situaciones Irregulares de Tenencia</b>	<b>1.667.322</b>	<b>18,04%</b>
Ocupante por préstamo	896.348	9,70%
Ocupante de hecho	90.015	0,97%
Propietario solo de la vivienda	637.580	6,90%
Otros	43.379	0,47%
<b>Total de Hogares</b>	<b>9.243.858</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: SSDUyV.*

### 1.2. - Los programas de vivienda del Gobierno Nacional

Hasta el año 1999, el Gobierno Nacional desarrollaba en el área de Vivienda y Urbanismo, los siguientes Programas Presupuestarios:

**Infraestructura:** (incluye el FONAVI), tiene como finalidad mejorar las condiciones de vivienda, infraestructura básica y acceso a la tierra de los grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo y marginalidad. Está dirigido a la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y a los sectores de bajos ingresos.

**Legalización Dominial:** El objetivo de este programa es la regularización de los dominios de las propiedades otorgadas por el Estado.

**Atención del Estado de Emergencias por Inundaciones:** Tiene como finalidad rehabilitar las zonas afectadas por inundaciones, mediante la ejecución de obras tendientes a apoyar a la población residente en áreas inundables.

**Asistencia Financiera a Provincias y Municipalidades:** Está destinado a cofinanciar la ejecución de proyectos municipales y de reforzar las capacidades institucionales de los gobiernos locales a través de la asistencia técnica y la capacitación. Sus beneficiarios son la población en general.

La participación de cada uno de ellos en el total de la inversión sectorial es la siguiente.

**COMPOSICION DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL  
EN VIVIENDA Y URBANISMO, 1999**

<b>Programa y Actividades</b>	<b>Total Gasto Ejecutado - En pesos -</b>	<b>Participación</b>
<b>Infraestructura</b>	<b>723.167.135</b>	<b>98,46%</b>
Acciones para el Mejoramiento Barrial. Lotes. BID/940	5.567.340	0,76%
Fondo Nacional de la Vivienda (*)	714.633.486	97,30%
Mejoramiento Habitacional y de Infraestructura Básica	2.966.309	0,40%
<b>Legalización y Otorgamiento de Tierras</b>	<b>821.869</b>	<b>0,11%</b>
Regularización Dominial	821.869	0,11%
<b>Atención del Estado de Emergencia por Inundaciones</b>	<b>7.037.879</b>	<b>0,96%</b>
Inundaciones	149.389	0,02%
Otras Inclemencias climáticas	6.888.490	0,94%
<b>Asistencia Financiera a Provincias y Municipalidades</b>	<b>3.420.000</b>	<b>0,47%</b>
Asistencia Financiera a Municipalidades	3.420.000	0,47%
<b>Total Gasto</b>	<b>734.446.883</b>	<b>100,00%</b>

(\*) Según información de las Auditorías realizadas por la SSDUyV las provincias recibieron en conjunto \$743 millones. A los efectos del análisis se tomará esta última cifra puesto que es la que resulta compatible con los datos individuales de cada jurisdicción

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados

Los cambios institucionales del año 2000, con la creación del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, bajo cuya órbita pasó a funcionar el FONAVI, trajeron aparejadas modificaciones en la programación presupuestaria. En cuanto a participación relativa de cada Programa presupuestario, la situación era prácticamente la misma, ya que si bien variaron las denominaciones de los mismos, sus objetivos se mantuvieron prácticamente sin cambios. A continuación se presenta la información para el presente año:

**COMPOSICION DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL  
EN VIVIENDA Y URBANISMO, 2000**

<b>Programa</b>	<b>Crédito Vigente al 31/10/2000 - En pesos -</b>	<b>Total Gasto Ejecutado al 31/10/2000 - En pesos -</b>	<b>Participación en el Gasto Ejecutado</b>
Fondo Nacional de la Vivienda	900.075.929	624.672.145	97,75%
Mejoramiento Habitacional y de Infraestructura Básica	4.422.449	3.767.901	0,59%
Infraestructura	22.718.000	9.153.788	1,43%
Legalización y Otorgamiento de Tierras	1.093.218	609.153	0,10%
Atención del Estado de Emergencia por Inundaciones	8.771.617	870.680	0,14%
<b>Total Gasto</b>	<b>937.081.213</b>	<b>639.073.667</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados

Los datos demuestran que, prácticamente, la totalidad de la política sectorial se canaliza a través del FONAVI, ya que, representa más del 97% del gasto nacional. De ahí la importancia de realizar su evaluación, no sólo como control de gestión, sino fundamentalmente para conocer la realidad y la problemática asociada a su aplicación, de manera de contar con elementos de juicio que permitan ratificar o rectificar decisiones y mejorar el diseño de las políticas.

**1.3. - El Fondo Nacional de la Vivienda FONAVI**

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) fue creado por la Ley 19.929 de 1970 con el objetivo general de contar con recursos genuinos para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna de los sectores de menores ingresos de la población.



Durante 1972, con el dictado de la Ley 21.581, se precisan y se enmarcan las actividades del Fondo, determinándose que los recursos del mismo, debían ser destinados a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura y de equipamiento comunitario complementarias y asociadas a la ejecución de los planes de viviendas predeterminados por las operatorias vigentes en cada momento. La Ley 24.464 de 1995 incorpora el financiamiento para la compra de viviendas como un nuevo destino posible de los recursos del Fondo y establece que, del total de recursos que recibe, cada jurisdicción no podrá destinar más del 20% a la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos, en la cuenta global anual.

A lo largo de su historia el FONAVI ha mantenido sus objetivos, pero ha variado la forma de financiamiento y de funcionamiento.

En efecto, la Ley 21.581 de 1972, establecía un financiamiento basado en aportes sobre los salarios, fue mantenida por la Ley 24.130 de 1992, ratificatoria del Pacto Federal suscrito entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales el 12 de agosto de 1992. Posteriormente, en 1995 con el dictado de la Ley 24.464, se introdujeron modificaciones sustantivas que abarcan distintos aspectos.

Los cambios en el funcionamiento se relacionan con otorgar más facultades a los Institutos Provinciales de Vivienda<sup>1</sup>, mientras que los referidos al financiamiento, indican que a partir de la sanción de esta Ley se modifica la integración de los recursos del FONAVI, suspendiéndose la recaudación vía aportes sobre las remuneraciones y reemplazándola por un porcentaje sobre los ingresos provenientes del Impuesto sobre los Combustibles, estableciéndose, a su vez, un mínimo mensual equivalente a \$75 millones<sup>2</sup>.

Es decir, que se dispone para el sector vivienda una suma mínima anual de \$900 millones, garantizados por la Ley. Asimismo, se mantienen las otras fuentes menores de financiamiento: legados y donaciones, otros aportes que se legislen en el futuro y el producto de la negociación de títulos que se autorice a emitir para la construcción de viviendas económicas.

La Ley establece, en su artículo 3º, la distribución secundaria de los recursos globales asignados a vivienda, de acuerdo al siguiente detalle:

---

<sup>1</sup> Ver punto 1.4. Aspectos Institucionales.

<sup>2</sup> En caso que las percepciones impositivas resultasen inferiores a esta suma, el Tesoro Nacional deberá garantizar este mínimo nivel de financiamiento.

## DISTRIBUCION ENTRE PROVINCIAS DE LOS RECURSOS DEL FONAVI

Provincia	Coficiente - % -	Importe Teórico Anual (*) - En millones de pesos-
Capital Federal	1,30	11,70
Buenos Aires	14,50	130,50
Catamarca	2,10	18,90
Córdoba	5,65	50,85
Corrientes	4,95	44,55
Chaco	4,60	41,40
Chubut	3,20	28,80
Entre Ríos	3,90	35,10
Formosa	4,00	36,00
Jujuy	3,00	27,00
La Pampa	2,00	18,00
La Rioja	2,00	18,00
Mendoza	4,00	36,00
Misiones	4,70	42,30
Neuquén	4,30	38,70
Río Negro	4,50	40,50
Salta	4,00	36,00
San Juan	3,65	32,85
San Luis	3,65	32,85
Santa Cruz	3,20	28,80
Santa Fe	5,65	50,85
Stgo. del Estero	4,30	38,70
Tucumán	4,20	37,80
Tierra del Fuego	2,65	23,85
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>900,00</b>

(\*)Este es el importe mínimo que le corresponde anualmente a cada jurisdicción según el artículo 5° de la Ley 24.464.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Ley 24.464.

Estos coeficientes continúan vigentes en la actualidad. Además de estos recursos, cada provincia cuenta con recursos adicionales provenientes de los recuperos de los créditos otorgados (cobranza de las cuotas de amortización) que, durante 1999, representaron un monto superior a los \$220 millones anuales en total para las 24 jurisdicciones. Existen, a su vez, otros recursos provenientes de aportes provinciales o de préstamos financieros bancarios destinados a potenciar las operatorias en desarrollo, que rondaban, para ese año los \$280 millones. En total, los fondos destinados para viviendas desde el sector público nacional y provincial, alcanzaron sumas cercanas a los \$1.250 millones anuales para todo el territorio nacional, según se muestra en el siguiente cuadro:

### RECURSOS TOTALES PARA VIVIENDA, 1999

Concepto	Importe - En millones de pesos-	Participación -%-
FONAVI	743,00	58,84%
Otros Recursos Nacionales	19,82	1,57%
Ingresos por Recupero	221,37	17,53%
Otros ingresos	278,66	22,07%
<b>Total</b>	<b>1.262,85</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SSDUyV y de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados.

Debe destacarse que la recaudación estipulada por la Ley no alcanzó, durante 1999 a los \$900 millones mínimos previstos, ya que las transferencias automáticas consolidadas para dicho año fueron de \$743 millones. La diferencia -\$157 millones- que debía haber aportado el Tesoro Nacional para cumplir con la garantía a la que se refiere el artículo 3° de la Ley ha quedado pendiente. De acuerdo con la Ley de Presupuesto Nacional para el año 2000, dicha

suma será incorporada en el presupuesto del ejercicio 2001, para su posterior transferencia a las provincias<sup>3</sup>.

Por otra parte, la Ley N° 25.235 de diciembre de 1999 dispone en su artículo 3° que las jurisdicciones provinciales podrán, durante el año 2000, no destinar a los fines específicos los fondos signados por leyes especiales, hasta un 50% del valor de los mismos. En consecuencia, los fondos que definitivamente se asignen a vivienda durante el corriente ejercicio fiscal, dependerán de las decisiones tomadas por cada jurisdicción.

#### **1.4. - Aspectos Institucionales**

De acuerdo a lo establecido por la Ley N° 24.464, que en sus aspectos básicos es la que rige en la actualidad, se crea el Sistema Federal de la Vivienda integrado por:

- El Fondo Nacional de la Vivienda;
- Los organismos de vivienda provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires;
- El Consejo Nacional de la Vivienda

El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) es el organismo asesor del Estado Nacional, de las provincias y de los municipios en todo lo concerniente a la temática de vivienda. Está integrado por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El CONAVI tiene como finalidad:

- a) Coordinar la planificación del Sistema Federal de Vivienda.
- b) Proponer anteproyectos de normas legales, técnicas y administrativas para el mejor cumplimiento de los objetivos del Sistema.
- c) Promover convenios de colaboración técnica y financiera con otros países o con organismos internacionales.
- d) Evaluar el desarrollo de los objetivos del Sistema, y en particular el avance en la reducción del déficit habitacional y el estricto cumplimiento de lo establecido en la Ley.
- e) Definir criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas construidas o créditos otorgados con fondos del FONAVI.

El Gobierno Nacional, a través de su órgano competente en materia de vivienda, tiene la responsabilidad de auditar, al finalizar cada ejercicio fiscal, el desarrollo del FONAVI en cada jurisdicción. A su vez, debe controlar las transferencias automáticas y complementar con fondos del Tesoro Nacional, el saldo faltante para alcanzar la suma de \$900 millones anuales.

Las provincias por medio del funcionamiento de los Institutos Provinciales de Vivienda y la Comisión Municipal de la Vivienda, (IPV), entes autárquicos financiera y técnicamente, son responsables de:

- La gestión financiera, incluyendo la administración de los recursos del FONAVI, cobranzas de las cuotas, la determinación de las operatorias de crédito y los costos de las viviendas, entre otras

---

<sup>3</sup> Ver artículo 32 de la Ley N° 25.237

- La gestión técnica, es decir, el diseño de las obras, su localización, el control de las construcciones, etc.
- La administración del sistema, la inscripción, selección y control de los beneficiarios, la constitución de las garantías hipotecarias, la regularización dominial de las viviendas ya construidas y entregadas, etc.

## 2. - ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FONAVI

El sistema público de vivienda registra en la actualidad el grado más importante de descentralización de toda su historia. Las jurisdicciones provinciales se hacen responsables de la aplicación de la Ley N° 24.464 y de la administración de los recursos creados por ella. A su vez, tienen las facultades de diseñar sus propios planes de vivienda, sus sistemas de gestión financiera, incluyendo el recupero de las cuotas de los créditos otorgados por la adjudicación de viviendas y de llevar adelante la administración operativa en todos sus aspectos.

El Gobierno Nacional, por su parte, a través de su área de Vivienda<sup>4</sup>, tiene la responsabilidad de transferir diaria y automáticamente a cada jurisdicción, el monto de la recaudación que le corresponda, de acuerdo a los coeficientes de distribución secundaria que fija la Ley. Para ello, administra la cuenta especial denominada "Fondo Nacional de la Vivienda" que funciona en el Banco de la Nación Argentina y que no genera gastos de funcionamiento ni comisiones de servicios. Además, debe financiar, mediante Aportes del Tesoro Nacional, las diferencias no recaudadas por el Impuesto sobre los Combustibles (los llamados "fondos de garantía" hasta llegar a los \$900 millones).

Puede decirse entonces, que el Sistema Federal de Vivienda opera bajo el principio de descentralización administrativa y de gestión operativa, y que la provisión de recursos es administrada de forma centralizada desde el ámbito nacional, que tiene también a su cargo las tareas de asistencia técnica, supervisión y monitoreo de las actividades que se desarrollan en el marco del FONAVI, quedando la responsabilidad de la ejecución a cargo de las provincias.

En la mayoría de los casos, las reformas en el funcionamiento de áreas de gobierno que involucran mayor descentralización, tienen por objetivo reducir la escala de la burocracia del nivel central e incrementar el contacto de los funcionarios encargados de la gestión con la problemática que se pretende resolver, ya que se supone que una mayor cercanía con la realidad a transformar permitiría diseñar y aplicar políticas y estrategias más apropiadas a la necesidad.

Sin embargo, las críticas con relación a la aplicación de mayor descentralización, señalan que no siempre se lograron los objetivos deseados. Por un lado, porque en muchos casos, se verificó un crecimiento de las estructuras regionales y locales para llevar adelante las nuevas funciones, sin que hubiera una disminución proporcional de las estructuras centrales, y por el otro, porque se cristalizaron las desigualdades preexistentes entre jurisdicciones, tanto en los aspectos técnicos como económico - financieros, reduciendo la calidad y la cantidad de la provisión de los servicios en aquellas áreas más pobres, con menor desarrollo o acceso al conocimiento y/o menos eficientes.

En el caso concreto del FONAVI, la mayor descentralización tuvo como aspecto positivo la disminución de los plazos de comienzo de ejecución de las obras (la aptitud financiera y técnica queda en órbita provincial, cuando a principios de los noventa estas aprobaciones las emitía el área nacional de vivienda). Por otra parte, tanto la selección de los beneficiarios como las gestiones de concesiones de créditos y recuperos de las cuotas, son realizadas también por las provincias. Esto generó un aumento de las cobranzas, siendo estos fondos aportados para el financiamiento de nuevas soluciones habitacionales.

Persisten, no obstante, otros problemas de vieja data en la ejecución de la política de vivienda, que son comunes a la mayoría de las jurisdicciones, independientemente de su grado de desarrollo económico relativo y de las diferencias técnicas existentes entre ellas, tales como i) el alto costo de las viviendas construidas que muchas veces exigen cuotas de repago

---

<sup>4</sup> En los últimos 10 años, el área de vivienda del Gobierno Nacional, ha cambiado de nombre y de dependencia funcional en varias ocasiones. Así, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Salud y Acción Social de principios de los noventa, fue posteriormente Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, encontrándose en la actualidad en una nueva transición hacia el Ministerio de Economía. En este documento se la denominará por su última jerarquía.

superiores a los ingresos de la población beneficiaria, ii) la falta de transparencia en la adjudicación de las viviendas, verificándose que una parte importante de los fondos sean recibidos por los sectores de ingresos más elevados y iii) el escaso nivel de recupero de los créditos otorgados.

## 2.1. - Personal ocupado

El total del personal que desarrolla tareas en el área de vivienda en el sector público alcanza a 6.659 personas, de las cuales la gran mayoría se desempeña en los IPV, consistente ello con la descentralización operativa vigente en la actualidad.

Según el presupuesto para el corriente ejercicio fiscal, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuenta con 15 personas para el desarrollo de sus tareas. Como se señaló anteriormente, la mayoría de las actividades del FONAVI son ejecutadas por las provincias por medio de los IPV, lo cual explica el reducido número de personal que se desempeña en el área central. La mayoría de este personal está afecto a la realización del monitoreo y seguimiento del Programa y a sus auditorías internas, según lo prevé la legislación vigente.

### RECURSOS HUMANOS DE LA SUBSECRETARIA DE VIVIENDA, 2000

Tipo de Personal	Cargo
<b>Autoridades Superiores (Subsecretario)</b>	<b>1</b>
<b>Personal del SINAPA</b>	<b>14</b>
Categoría A	2
Categoría B	1
Categoría C	8
Categoría D	3
<b>Total</b>	<b>15</b>

*Fuente: Presupuesto Nacional*

Cabe destacar que esta información no cuenta con los datos del personal contratado que presta servicios principalmente, en los programas con financiamiento externo.

Los IPV empleaban en conjunto en 1999 a 6.644 personas, con un aumento global sobre la dotación del año anterior de 5,38%. De ese total, las tres cuartas partes correspondían a la planta permanente y el resto se repartía en partes casi iguales entre el personal contratado y el transitorio.

**PERSONAL DE LOS ORGANISMOS PROVINCIALES Y DE LA C.M.V.  
AL 31/12/99**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Planta Permanente</b>	<b>%</b>	<b>Planta Contratada</b>	<b>%</b>	<b>Planta Transitoria</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Capital Federal	427	93,23%	4	0,87%	27	5,90%	458
Buenos Aires	548	98,03%	2	0,36%	9	1,61%	559
Catamarca	107	93,86%	0	0,00%	7	6,14%	114
Córdoba	158	96,93%	0	0,00%	5	3,07%	163
Corrientes	320	91,17%	31	8,83%	0	0,00%	351
Chaco	230	84,87%	41	15,13%	0	0,00%	271
Chubut	119	73,46%	14	8,64%	29	17,90%	162
Entre Ríos	317	92,96%	23	6,74%	1	0,29%	341
Formosa	267	90,51%	28	9,49%	0	0,00%	295
Jujuy	168	64,12%	59	22,52%	35	13,36%	262
La Pampa	112	97,39%	3	2,61%	0	0,00%	115
La Rioja	183	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	183
Mendoza	107	37,28%	82	28,57%	98	34,15%	287
Misiones	228	94,21%	0	0,00%	14	5,79%	242
Neuquén	164	52,73%	143	45,98%	4	1,29%	311
Río Negro	232	93,17%	17	6,83%	0	0,00%	249
Salta	120	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	120
San Juan	92	50,83%	0	0,00%	89	49,17%	181
San Luis	32	41,03%	33	42,31%	13	16,67%	78
Santa Cruz	101	63,92%	57	36,08%	0	0,00%	158
Santa Fe	259	84,36%	47	15,31%	1	0,33%	307
Stgo. del Estero	221	23,69%	259	27,76%	453	48,55%	933
Tucumán	249	84,98%	13	4,44%	31	10,58%	293
T. Del Fuego	205	97,16%	3	1,42%	3	1,42%	211
<b>Total</b>	<b>4.966</b>	<b>74,74%</b>	<b>859</b>	<b>12,93%</b>	<b>819</b>	<b>12,33%</b>	<b>6.644</b>

Fuente: SSDUyV

Respecto a los datos anteriores se puede mencionar que la estructura promedio de las plantas, presenta grandes diferencias entre jurisdicciones. Así, tanto La Rioja como Salta ubican a la totalidad de su personal en planta permanente, mientras que Santiago del Estero, Mendoza y San Luis son las que más recurren a personal transitorio o contratado.

Otro aspecto a ser tenido en cuenta para analizar la estructura organizativa del FONAVI es el referido a las calificaciones de su personal. La información disponible permite apreciar que la mayor parte del mismo - el 57,5%- corresponde a personal administrativo y de servicios, mientras que el resto tiene perfiles profesionales o técnicos, lo cual resulta en general, compatible con las estructuras usuales en organizaciones que brindan servicios, aunque éstas suelen presentar mayores proporciones de personal abocado a la gestión - un 65% -. La mayor incidencia de recursos humanos calificados se debe a que los IPV deben realizar tareas de diseño de obras, control de su ejecución, selección de beneficiarios de acuerdo a requisitos verificables y la formulación de operatorias de crédito, además de las tareas vinculadas a la contabilidad del sistema. Todas estas actividades demandan personal técnico – profesional en mayor escala.

**PERSONAL DE LOS ORGANISMOS PROVINCIALES Y DE LA C.M.V.  
AL 31/12/1999**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Profesionales y/o Técnicos</b>	<b>%</b>	<b>Administrativos y Servicios</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Capital Federal	250	54,59%	208	45,41%	458
Buenos Aires	319	57,07%	240	42,93%	559
Catamarca	67	58,77%	47	41,23%	114
Córdoba	101	61,96%	62	38,04%	163
Corrientes	153	43,59%	198	56,41%	351
Chaco	99	36,53%	172	63,47%	271
Chubut	62	38,27%	100	61,73%	162
Entre Ríos	149	43,70%	192	56,30%	341
Formosa	138	46,78%	157	53,22%	295
Jujuy	112	42,75%	150	57,25%	262
La Pampa	38	33,04%	77	66,96%	115
La Rioja	87	47,54%	96	52,46%	183
Mendoza	198	68,99%	89	31,01%	287
Misiones	65	26,86%	177	73,14%	242
Neuquén	62	19,94%	249	80,06%	311
Río Negro	68	27,31%	181	72,69%	249
Salta	76	63,33%	44	36,67%	120
San Juan	57	31,49%	124	68,51%	181
San Luis	34	43,59%	44	56,41%	78
Santa Cruz	68	43,04%	90	56,96%	158
Santa Fe	115	37,46%	192	62,54%	307
Stgo. del Estero	265	28,40%	668	71,60%	933
Tucumán	114	38,91%	179	61,09%	293
T. Del Fuego	129	61,14%	82	38,86%	211
<b>Total</b>	<b>2.826</b>	<b>42,53%</b>	<b>3.818</b>	<b>57,47%</b>	<b>6.644</b>

Fuente: SSDUyV

Nota: En el caso de las Provincias de Jujuy, San Luis y Santa Cruz los parciales del personal profesional y técnico y administrativo y de servicios no coinciden con el total. Por lo tanto, se tomó el total y se lo distribuyó de acuerdo a la estructura promedio.

Conceptualmente podría considerarse que la cantidad de personal involucrado en el proceso de ejecución de la política de vivienda de una jurisdicción está relacionado directa y positivamente con la cantidad de soluciones habitacionales que brinda y con la demanda que atiende. Sin embargo, los datos del cuadro anterior no parece convalidar esta idea puesto que provincias como Santiago del Estero, con menor cantidad de viviendas terminadas, adjudicadas y escrituradas y con una demanda menor - medida por el déficit habitacional - emplea casi el doble de personas que Capital Federal o Buenos Aires.

La relación entre déficit habitacional total, (tomado como un indicador aproximado de la demanda potencial que se derivaría al sistema público de vivienda), y la cantidad de empleados, así como las proporciones entre éstos y las viviendas terminadas (incluyendo soluciones habitacionales equivalentes) permite apreciar importantes diferencias interjurisdiccionales.

Existe, en general, coincidencia en que las provincias cuyos empleados deben atender a una menor cantidad de hogares deficitarios (menor demanda potencial) son también las que han ejecutado menor cantidad de viviendas por personal ocupado. Así, las provincias que presentan una mayor sobreocupación, medida en términos de estos dos indicadores, son las de Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego, mientras que las que cuentan con un ritmo más acentuado de tareas serían las de Buenos Aires, Córdoba, Salta y Santa Fe. Las provincias que han adjudicado más viviendas por empleado son las de Córdoba, Salta y San Luis. Estas dos últimas son también las que han tenido un indicador más favorable en relación a las viviendas escrituradas por empleado.



## INDICADORES POR EMPLEADO, 1999

Jurisdicción	Cantidad de Hogares Deficitarios por empleado	Cantidad de Viviendas Adjudicadas por empleado	Cantidad de Viviendas Escrituradas por empleado	Cantidad de Viviendas Terminadas por empleado
Capital Federal	269	1	1	2
Buenos Aires	2.012	8	12	13
Catamarca	279	10	3	7
Córdoba	1.352	23	4	29
Corrientes	286	4	4	5
Chaco	466	5	8	10
Chubut	200	6	12	9
Entre Ríos	285	3	3	6
Formosa	215	2	0	1
Jujuy	258	5	5	3
La Pampa	150	3	6	4
La Rioja	134	6	9	8
Mendoza	443	8	8	10
Misiones	513	6	9	33
Neuquén	97	1	3	3
Río Negro	194	6	4	7
Salta	939	21	21	19
San Juan	286	10	1	12
San Luis	408	52	51	56
Santa Cruz	72	5	0	8
Santa Fe	773	14	6	14
Stgo. Del Estero	105	3	1	3
T. Del Fuego	32	8	3	2
Tucumán	444	1	1	9
<b>Total</b>	<b>457</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>9</b>

*Fuente: Elaboración propia.*

### 2.2. - Costos de Funcionamiento y Administración

Los costos de funcionamiento y administración están constituidos por los gastos de personal, las comisiones, los subsidios, los juicios y las otras erogaciones que demandan la administración y la operación de los IPV, tales como el pago de los servicios públicos y los bienes de uso que adquieren las distintas jurisdicciones provinciales para sostener su gestión.

La evolución de dichos gastos muestra una incidencia creciente en el total de erogaciones del FONAVI. Así mientras en 1996, todos estos conceptos representaban un 17,51% del total, durante 1999 su participación creció hasta alcanzar un 22,37%. La distribución entre provincias, según la información brindada por la SSDUyV es muy desigual, oscilando entre un máximo del 46,66% correspondiente a la Provincia de Buenos Aires y un mínimo del 0,07% de la Provincia de San Luis<sup>5</sup>. No obstante el caso de esta Provincia, debe señalarse que los fondos que se destinan al funcionamiento y administración del FONAVI resultan sumamente elevados, toda vez que habitualmente se considera que, por este rubro, no deben utilizarse más que una suma que oscile entre el 7% y el 10% de las erogaciones totales de un Programa.

<sup>5</sup> Es de destacar que los datos de esta última jurisdicción no resultan coherentes, puesto que resulta prácticamente imposible que una jurisdicción que emplea a 78 personas presente erogaciones totales en este rubro por \$55.650 durante todo el año. Suponiendo que todos estos fondos se destinasen al pago de salarios, sin ningún tipo de otros gastos, la remuneración promedio mensual de los empleados del IPV provincial sería de sólo \$55.

## INCIDENCIA DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y ADMINISTRACION, 1999

Jurisdicción	Participación en el Total de Erogaciones
Capital Federal	30,07%
Buenos Aires	46,66%
Catamarca	5,73%
Córdoba	3,76%
Corrientes	23,95%
Chaco	28,12%
Chubut	25,36%
Entre Ríos	40,62%
Formosa	18,88%
Jujuy	45,46%
La Pampa	30,59%
La Rioja	5,76%
Mendoza	12,44%
Misiones	23,93%
Neuquén	23,18%
Río Negro	14,60%
Salta	15,02%
San Juan	10,38%
San Luis	0,07%
Santa Cruz	6,42%
Santa Fe	15,16%
Stgo. del Estero	15,54%
Tucumán	10,68%
T. Del Fuego	21,42%
<b>Total</b>	<b>22,37%</b>

Fuente: SSDUyV.

La apertura de los gastos de funcionamiento entre sus distintos componentes (Personal, Bienes y Servicios, Comisiones, Juicios) permitiría conocer la incidencia de los distintos rubros y especialmente cuantificar los costos unitarios por personal empleado, para establecer comparaciones interprovinciales. Esta información no se encuentra disponible a nivel del gobierno nacional.

### 3. - PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

#### 3.1. - Las erogaciones nacionales

Como ya se señaló, el Presupuesto Nacional para el año 1999 contenía cuatro Programas en el área de Vivienda y Urbanismo, de los cuales el FONAVI representa más del 98 % del total del gasto nacional. Si bien hubo cambios durante el corriente ejercicio fiscal, estos no significaron modificaciones sustanciales.

Durante 1999 el FONAVI era la actividad 2 del Programa 25: Infraestructura, de la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que actualmente es el Programa 26 del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, que presenta solamente una actividad de igual denominación, por donde se canalizan la totalidad de las tareas a realizar. Esta simple estructura programática se corresponde con la realidad de la ejecución, ya que la mayor parte del gasto es realizado por las provincias, reflejándose también esta situación en la composición económica y por objeto del gasto, según se muestra en el siguiente cuadro:

#### CLASIFICACION ECONOMICA Y POR OBJETO DEL GASTO, 1999 Ejecución presupuestaria en pesos

Partida	Programa			
	Infraestructura FONAVI	Legalización Tierras	Inundaciones	Asistencia Financiera
<b>Erogaciones Corrientes</b>	<b>8.883.125</b>	<b>821.863</b>	<b>7.037.879</b>	<b>500.000</b>
Gastos en Personal	821.915	-	-	-
Bienes de Consumo	-	-	-	-
Servicios No Personales	693.262	821.863	226.595	-
Transferencias	7.367.948	-	6.811.284	500.000
<b>Erogaciones de Capital</b>	<b>714.284.009</b>	-	-	<b>2.920.000</b>
Bienes de Uso	-	-	-	-
Transferencias	714.284.009	-	-	2.920.000
<b>Total Erogaciones</b>	<b>723.167.134</b>	<b>821.863</b>	<b>7.037.879</b>	<b>3.420.000</b>

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados

Como puede apreciarse, la mayoría de las erogaciones del FONAVI corresponden a Transferencias para Erogaciones de Capital, consistente con la función del Programa de enviar fondos a las provincias para que éstas ejecuten las acciones y de realizar su monitoreo y supervisión.

Para el corriente ejercicio fiscal, se mantiene la participación casi absoluta de las Transferencias para Erogaciones de Capital, como se aprecia a continuación:

#### CLASIFICACION ECONOMICA Y POR OBJETO DEL GASTO Crédito Vigente en pesos al 31/10/2000

Partida	Programa				
	Infraestructura	FONAVI	Mejoramiento Habitacional	Legalización Tierras	Inundaciones
<b>Erogaciones Corrientes</b>	<b>22.718.000</b>	<b>895.769</b>	<b>3.922.449</b>	<b>957.571</b>	<b>8.771.617</b>
Gastos en Personal	-	507.672	1.130.477	957.571	-
Bienes de Consumo	-	-	-	-	-
Servicios No Personales	-	388.097	582.400	-	127.490
Transferencias	22.718.000	-	2.209.572	-	8.644.127
<b>Erogaciones de Capital</b>	-	<b>899.180.160</b>	<b>500.000</b>	-	-
Bienes de Uso	-	-	-	-	-
Transferencias	-	899.180.160	500.000	-	-
<b>Total Erogaciones</b>	<b>22.718.000</b>	<b>900.075.929</b>	<b>4.422.449</b>	<b>957.571</b>	<b>8.771.617</b>

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados

### 3.2. - El financiamiento

Las jurisdicciones provinciales, en su conjunto recibieron, durante 1999, la suma de \$743 millones por el concepto de transferencias automáticas, de acuerdo a lo previsto por la Ley Nº 24.464, quedando un remanente a cumplir por el Gobierno Nacional de \$157 millones para alcanzar los \$900 millones estipulados por dicha norma, que serán aportados durante el ejercicio fiscal de 2001.

Además de las transferencias automáticas, las provincias aportaron fondos propios y otros recursos provenientes del ahorro previo y de los recuperos de las cuotas de amortización de los créditos otorgados.

Para el promedio de las jurisdicciones los fondos recibidos por transferencias automáticas significaron casi el 60%, mientras que los recuperos aportaron el 17,81% del total de recursos y los fondos propios el 22,43%.

Cabe señalar que, con relación a los años precedentes, los fondos por transferencias automáticas fueron perdiendo participación en el total de recursos asignados al sistema federal de vivienda, especialmente en 1999, debido a que no se alcanzó la meta de \$900 millones. Los recursos aportados por las provincias, por el contrario presentan una tendencia creciente. La evolución de cada tipo de recurso y su participación en el total se muestran a continuación:

#### FONAVI. EVOLUCION DEL ORIGEN DE LOS INGRESOS

Concepto	1996		1997		1998		1999	
	En millones de pesos	%	En millones de pesos	%	En millones de pesos	%	En millones de pesos	%
Transferencias Automáticas	955,0	72,49	899,7	65,49	848,6	62,67	743,0	59,77
Recuperos	185,4	14,08	215,0	15,65	222,4	16,42	221,4	17,81
Fondos Propios	177,0	13,43	259,1	18,86	283,2	20,91	278,7	22,42
<b>Total</b>	<b>1317,4</b>	<b>100,00</b>	<b>1373,8</b>	<b>100,00</b>	<b>1354,2</b>	<b>100,00</b>	<b>1243,1</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SSDUyV.

Nuevamente, se verifica en la comparación interprovincial, una gran diferencia en la composición de los ingresos. Las que presentan un mayor nivel de recuperos, medidos en términos absolutos, son las provincias de La Pampa, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego, mientras que las que más aportan recursos propios son la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires y de Santa Cruz.

## FONAVI. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS, 1999

Jurisdicción	Transferencias Automáticas	Recupero de Cuotas	Otros Ingresos	Total
Capital Federal	21,94%	22,85%	55,21%	100%
Buenos Aires	44,26%	7,79%	47,95%	100%
Catamarca	85,29%	14,69%	0,02%	100%
Córdoba	57,70%	25,57%	16,74%	100%
Corrientes	77,26%	17,04%	5,70%	100%
Chaco	73,20%	18,11%	8,69%	100%
Chubut	55,04%	14,27%	30,69%	100%
Entre Ríos	82,23%	11,99%	5,78%	100%
Formosa	89,56%	3,27%	7,17%	100%
Jujuy	48,54%	18,55%	32,91%	100%
La Pampa	55,41%	36,54%	8,05%	100%
La Rioja	61,68%	19,43%	18,89%	100%
Mendoza	56,17%	20,50%	23,32%	100%
Misiones	55,28%	17,73%	27,00%	100%
Neuquén	75,10%	8,64%	16,26%	100%
Río Negro	80,16%	15,58%	4,26%	100%
Salta	77,89%	21,85%	0,26%	100%
San Juan	80,02%	18,31%	1,67%	100%
San Luis	57,85%	42,14%	0,01%	100%
Santa Cruz	42,70%	15,03%	42,27%	100%
Santa Fe	58,78%	35,74%	5,48%	100%
Stgo. Del Estero	74,61%	11,12%	14,27%	100%
Tucumán	79,15%	14,07%	6,79%	100%
T. Del Fuego	66,64%	32,64%	0,72%	100%
<b>Total</b>	<b>59,77%</b>	<b>17,81%</b>	<b>22,42%</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SSDUyV.*

En 1999, el monto que ingresó al sistema por concepto de recupero de inversiones ascendió a \$221,37 millones, lo que implica una disminución de 0,47% con respecto al ejercicio anterior.

Con respecto a los recuperos, debe señalarse que los datos incorporados en el cuadro anterior corresponden a los ingresos que las provincias percibieron durante 1999 en concepto de cobranza de las cuotas de ahorro previo y de amortización de los préstamos otorgados por la adjudicación de viviendas. El indicador presentado en dicho cuadro mide la participación de estos recursos en el total de ingresos de cada jurisdicción.

Sin embargo, el esfuerzo en cuanto a gestión de cobranzas debería medirse considerando estos ingresos en relación con el stock de deuda anual que cada provincia mantiene. Para el total del sistema puede señalarse que, durante 1996 se recaudó el 48,14% de la facturación por cuotas de amortización y ahorro previo correspondientes a ese año, durante 1997 el 49,41 y durante 1998 el 48,70, lo cual significa que hay una constancia en la cobranza a través de este período. Los datos para 1999 indican una caída en el cumplimiento de los recuperos, siendo, a su vez, bastante desigual el comportamiento de las distintas jurisdicciones, según puede apreciarse en el siguiente cuadro:

## CUMPLIMIENTO DE LOS RECUPEROS POR JURISDICCION, 1999

Jurisdicción	Monto en pesos		Cumplimiento (%)
	Devengado	Percibido	
Buenos Aires	50.831.389	19.352.674	38,07
Catamarca	5.647.142	2.779.223	49,21
Córdoba	52.313.134	19.584.085	37,44
Corrientes	40.675.595	5.913.420	14,54
Chaco	23.792.170	8.738.602	36,73
Chubut	16.181.737	6.371.205	39,37
Entre Ríos	16.369.811	4.336.465	26,49
Formosa	5.196.135	1.116.729	21,49
Jujuy	14.424.152	8.794.044	60,97
La Pampa	20.288.032	9.919.123	48,89
La Rioja	8.842.071	4.956.954	56,06
Mendoza	22.092.600	11.200.195	50,70
Misiones	23.177.491	10.175.482	43,90
Neuquén	13.870.523	3.607.112	26,01
Río Negro	23.240.766	6.545.849	28,17
Salta	17.235.339	8.399.080	48,73
San Juan	11.165.556	6.412.586	57,43
San Luis	34.210.951	20.826.871	60,88
Santa Cruz	17.781.634	8.593.886	48,33
Santa Fe	39.834.238	22.729.811	57,06
Stgo. del Estero	11.437.680	4.921.765	43,03
Tucumán	9.623.770	5.872.692	61,02
T. del Fuego	14.852.668	9.814.557	66,08
Cap. Federal	13.192.795	10.407.815	78,89
<b>Total</b>	<b>506.277.379</b>	<b>221.370.226</b>	<b>43,73</b>

Fuente: SSDUyV.

El nivel de cumplimiento de los recuperos fue de 43,73%, con un decremento de 4,97% en relación con 1998. Sin embargo, hubo 5 provincias que superaron en 1999 por más de 15% el nivel de cumplimiento del año anterior, estas son:

- Provincia de Tucumán: 41,91%
- Provincia de Salta: 39,96%
- Provincia de San Luis: 36,02%
- Provincia de Santiago del Estero: 19,04%
- Provincia de Santa Cruz: 17,75%

Por otro lado los descensos mayores al 15% corresponden a:

- Provincia de Formosa: 39,25%
- Provincia de Río Negro: 30,91%
- Provincia de Buenos Aires: 17,01%
- Provincia de Corrientes: 16,87%

Estas últimas, adicionalmente, pertenecen al grupo de provincias cuyo nivel de cumplimiento fue inferior al 40%. Un caso particular es la Provincia de Santiago del Estero, que a pesar de tener un nivel de cumplimiento inferior al 40%, se superó en más de un 15% con respecto a 1998.

Con relación a los otros ingresos debe señalarse que están compuestos principalmente, por aportes provinciales, intereses percibidos por la colocación temporaria de fondos ociosos, recaudación por la venta de pliegos y aranceles, y por préstamos bancarios.

### 3.3. - Las erogaciones provinciales

Con los fondos recibidos, cobrados o aportados los IPV desarrollan distintas acciones, todas tendientes a lograr el objetivo del FONAVI: proveer viviendas a los sectores de menores ingresos. Los fondos se invierten en cuatro rubros principales:

**Construcción de Viviendas:** Incluye las inversiones realizadas en la construcción de viviendas y en la provisión de soluciones habitacionales. La construcción de viviendas abarca la totalidad de las operatorias vigentes, ya sean estas correspondientes a la demanda libre (obras ejecutadas y adjudicadas directamente por el IPV y financiadas solamente por el FONAVI), a las obras cofinanciadas con Entidades Intermedias (CGT, Banco Hipotecario, cooperativas, mutuales y otras entidades financieras) y a las operatorias descentralizadas en Municipios y Comunas. La provisión de soluciones habitacionales no implica la ejecución de una vivienda completa, sino la asignación de recursos para lotes y servicios, núcleos húmedos y terminación y ampliación de módulos.

**Otorgamiento de Créditos:** Recursos que tienen por finalidad proveer financiamiento para construcción, compra, terminación, ampliación y completamiento de viviendas.

**Equipamiento:** Fondos que se destinan a la ejecución de obras de equipamiento comunitario (plazas, salas de primeros auxilios, comedores asistenciales, espacios de esparcimiento público, etc.).

**Infraestructura:** Son los recursos asignados a las obras de nexo de infraestructura o complementarias para la provisión de agua, energía, alumbrado y gas natural, desagües cloacales, pavimento y pluviales. La Ley N° 24.464 en su artículo 7° establece un máximo del 20% para estos fines.

**Gastos de Funcionamiento y Otros Egresos:** Son los correspondientes a las erogaciones inherentes a la administración y a la gestión operativa de los IPV<sup>6</sup>.

Durante 1999 se asignó casi el 70% de los recursos totales del sistema para la construcción de viviendas, siendo escasa la participación de los recursos destinados a préstamos. Vuelve a señalarse la significativa importancia de las erogaciones para financiar el funcionamiento y la administración de los IPV.

#### COMPOSICION DE LOS EGRESOS PROVINCIALES, 1999

Tipo de Egreso	Importe - En millones de pesos -	Composición
Vivienda	966,23	69,17%
Créditos	62,31	4,46%
Equipamiento	22,2	1,59%
Infraestructura	33,67	2,41%
Gastos de Funcionamiento	153,78	11,01%
Otros Egresos	158,71	11,36%
<b>Total</b>	<b>1.396,9</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SSDUyV.

Como puede apreciarse, durante 1999 las jurisdicciones realizaron en su conjunto erogaciones superiores en \$153,9 millones a los ingresos percibidos. El financiamiento de esta diferencia fue realizado con los saldos financieros ociosos del ejercicio anterior.

Con respecto al ítem otros egresos, es importante subrayar que \$109,35 millones corresponden a la amortización de créditos tomados por los Organismos provinciales, préstamos a las tesorerías provinciales y otras erogaciones de carácter financiero.

<sup>6</sup> Ver mayor detalle en el punto 2.2. del presente informe

## 4. - LAS ACCIONES DEL FONAVI

### 4.1. - Los programas habitacionales

Los distintos tipos de operatoria que se ejecutan en el FONAVI presentan las siguientes características:

- **Demanda Libre:** Se trata de aquellas operatorias destinadas a cubrir las necesidades de la población objetivo en general, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por cada jurisdicción.
- **Cofinanciadas:** Son las operatorias que se financian y/o ejecutan conjuntamente entre el FONAVI y organizaciones comunales o no gubernamentales. En este caso, los postulantes pertenecientes a la demanda libre no pueden resultar adjudicatarios, ya que la entidad cofinanciante selecciona a los beneficiarios entre sus asociados exclusivamente.
- **Descentralizadas:** Son los planes de viviendas realizados en conjunto con los Municipios, donde estos aportan el terreno y seleccionan a los beneficiarios.
- **Créditos Individuales:** Por medio de estas operatorias, los interesados reciben préstamos que invierten en la refacción o ampliación de sus viviendas.
- **Titularización:** Las provincias que han decidido titularizar sus carteras hipotecarias son todavía escasas. Esta operatoria se realiza en conjunto con el Banco Hipotecario Nacional y resultan las más onerosas del sistema FONAVI.

### 4.2. - Las viviendas construidas, adjudicadas y escrituradas

#### 4.2.1. - Viviendas y Soluciones habitacionales terminadas

El total de viviendas terminadas durante 1999 fue de 48.359 unidades de las cuales 45.423 fueron ejecutadas por los IPV en forma centralizada o descentralizada y financiadas total o parcialmente y 2.936 en forma de créditos individuales para construcción o compra de vivienda. Esto significa una disminución total de 2,47% con respecto a 1998, a pesar del incremento de 8,54% de obras finalizadas por medio de créditos individuales.

Sí se desagrega el total de viviendas terminadas de acuerdo al tamaño de los conjuntos se obtiene que el 54% corresponde a conjuntos entre 1 y 20 viviendas, el 27% a conjuntos entre 21 y 50, el 12 % a conjuntos entre 51 y 100 y sólo el 7% son conjuntos mayores de 100 viviendas. Esta distribución cambia si se toma en consideración el número de viviendas de los conjuntos. De hecho, en este caso la incidencia de los conjuntos menores a 20 viviendas se reduce a 16% y el de conjuntos de más de 100 viviendas se eleva al 31 %.

#### VIVIENDAS TERMINADAS POR OPERATORIA Y TAMAÑO DE LOS CONJUNTOS, 1999

Modalidad / Tamaño del Grupo	Demanda Libre	Cofinanciadas	Titulización B.H.S.A.	Descentralizadas		Total
				Municipios	Entidades Intermedias	
(0; 20)	2.219	306	0	3.979	867	7.371
(21; 50)	5.658	1.816	196	2.764	2.151	12.585
(51; 100)	5.572	1.542	1.085	1.471	1.649	11.319
(101; 150)	5.353	1.742	501	366	246	8.208
(151; ...)	3.114	1.320	763	0	743	5.940
<b>Total</b>	<b>21.916</b>	<b>6.726</b>	<b>2.545</b>	<b>8.580</b>	<b>5.656</b>	<b>45.423</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Auditoría FONAVI 1999.



También se puede desagregar el total de viviendas terminadas según el número de dormitorios, de lo cual se obtiene que el 56% de las viviendas terminadas corresponde a viviendas de 2 dormitorios, el 30% a viviendas de 3 dormitorios, el 11% a viviendas de 1 dormitorio y el 3% a monoambientes, las viviendas de 4 dormitorios representan tan solo un porcentaje inferior al 1%. En este sentido, para evaluar el impacto del hecho que el mayor porcentaje corresponda a viviendas de 2 dormitorios, sería necesario conocer el tamaño de los grupos familiares que se adjudican las mismas.

La síntesis de los porcentajes de la cantidad de viviendas desagregados por tipo de operatoria y cantidad de dormitorios se presenta a continuación:

**VIVIENDAS POR CANTIDAD DE DORMITORIOS Y TIPO DE OPERATORIA  
(En Porcentajes)**

Modalidad / Tamaño	Demanda Libre	Cofinanciadas	Titulización B.H.S.A.	Descentralizadas		Total
				Municipio	Entidades Intermedias.	
Monoambiente	2,20%	5,96%	0,00%	1,71%	3,59%	2,63%
1 Dormitorio	7,56%	2,62%	7,25%	27,49%	14,65%	11,37%
2 Dormitorios	54,40%	34,58%	57,51%	65,18%	71,41%	56,00%
3 Dormitorios	35,53%	56,84%	35,24%	5,62%	10,35%	29,86%
4 Dormitorios	0,31%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,14%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Auditorías FONAVI 1999.*

Por su parte, la cantidad de Soluciones Habitacionales<sup>8</sup> finalizadas durante el ejercicio ascendió a 10.055, de las cuales 7.771 fueron ejecutadas a través de los IPV y 2.284 mediante créditos individuales o mancomunados otorgados a los beneficiarios. Esto se traduce en un significativo incremento de 35,44% en relación con el ejercicio anterior.

A continuación se presenta un cuadro que resume el total de las viviendas y soluciones habitacionales terminadas por jurisdicción para el ejercicio fiscal 1999:

<sup>8</sup> Como ya se señaló, las soluciones habitacionales consisten en el financiamiento de acciones que no significan la entrega de una vivienda nueva y completa, sino ampliaciones y refacciones de viviendas preexistentes.

## OBRAS TERMINADAS, 1999

Jurisdicción	Viviendas	Créditos	Total Viviendas	Soluciones Habitacionales	Créditos	Total Sol. Habitacionales
Buenos Aires	7.182		7.182		0	0
Catamarca	713	112	825		0	0
Córdoba	4.747	11	4.758	s/d	0	0
Corrientes	1.232	96	1.328	205	298	503
Chaco	2.427	136	2.563	73	0	73
Chubut	915	97	1.012	384	34	418
Entre Ríos	1.503	69	1.572	429	0	429
Formosa	229		229		155	155
Jujuy	746	16	762	15	75	90
La Pampa	505		505		95	95
La Rioja	1.105	47	1.152	211	140	351
Mendoza	1.904	364	2.268	345	0	345
Misiones	1.581	66	1.647		6.452	6.452
Neuquén	772		772		81	81
Río Negro	1.556		1.556	278	30	308
Salta	1.686	336	2.022	129	151	280
San Juan	2.087	59	2.146	8	0	8
San Luis	4.372		4.372		0	0
Santa Cruz	929	146	1.075	80	66	146
Santa Fe	3.325	1.016	4.341	74	0	74
Stgo. del Estero	2.447		2.447		194	194
Tucumán	2.719	8	2.727		0	0
T. del Fuego	179	94	273	53	0	53
Capital Federal	562	263	825		0	0
<b>Total</b>	<b>45.423</b>	<b>2.936</b>	<b>48.359</b>	<b>2.284</b>	<b>7.771</b>	<b>10.055</b>

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Auditoría FONAVI 1999*

*Nota: En la Provincia de Corrientes se incluyen 137 viviendas de la Operatoria Emergencia Hídrica.*

### 4.2.2. - Las viviendas y soluciones habitacionales en ejecución

Las viviendas en ejecución al final del ejercicio fueron 81.125 unidades, de las cuales 78.299 fueron ejecutadas por los IPV en forma centralizada o descentralizada, con financiamiento total o parcial, y 2.826 en forma de créditos individuales para construcción o compra de vivienda. Se registró una disminución total de la producción de 12,07% con respecto a 1998, debido en parte a que de los créditos individuales cayeron en 21,19%.

El total de Soluciones Habitacionales en ejecución al fin del ejercicio ascendió a 9.014, de estas 3.071 se ejecutaron por medio de los IPV y 5.943 a través de créditos individuales o mancomunados otorgados a los beneficiarios. Al igual que en los casos anteriores se produjo un descenso en la producción, en este caso fue de 20,41%.

Con relación a las viviendas en ejecución la desagregación por jurisdicción es la siguiente:

## OBRAS EN EJECUCION, 1999

Jurisdicción	Viviendas	Créditos	Total Viviendas	Soluciones Habitacionales	Créditos	Total Sol. Habitacionales
Buenos Aires	12.648		12.648		0	0
Catamarca	1.756	64	1.820		94	94
Córdoba	6.803	7	6.810	s/d	0	0
Corrientes	3.341	59	3.400		154	154
Chaco	2.764	157	2.921	68	0	68
Chubut	1.407	221	1.628	1.307	151	1.458
Entre Ríos	3.911	95	4.006	3.774	303	4.077
Formosa	5.264		5.264		124	124
Jujuy	1.630	113	1.743	38	15	53
La Pampa	1.384		1.384		0	0
La Rioja	2.182	5	2.187	4	698	702
Mendoza	7.278	240	7.518	118	85	203
Misiones	2.333	37	2.370		380	380
Neuquén	1.874		1.874		313	313
Río Negro	1.123		1.123	81	139	220
Salta	3.404	384	3.788	296	192	488
San Juan	2.405	288	2.693	49	25	74
San Luis	3.521		3.521		0	0
Santa Cruz	1.450	359	1.809	135	272	407
Santa Fe	2.963	219	3.182		0	0
Stgo. del Estero	2.279	100	2.379		126	126
Tucumán	4.642	10	4.652	3	0	3
T. del Fuego	775	468	1.243	70	0	70
Capital Federal	1.162		1.162		0	0
<b>Total</b>	<b>78.299</b>	<b>2.826</b>	<b>81.125</b>	<b>5.943</b>	<b>3.071</b>	<b>9.014</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Auditoría FONAVI 1999.

Nota: En la Provincia de Corrientes se incluyen 263 viviendas de la Operatoria Emergencia Hídrica.

Otro punto importante a destacar es la evolución de los créditos individuales o mancomunados a nivel país para construcción y compra de viviendas o para la terminación o ampliación de las mismas:

	Créditos Terminados			Créditos en Ejecución		
	1998	1999	%	1998	1999	%
<b>Construcción o Compra</b>	2.705	2.936	+ 8,54	3.586	2.826	- 21,19
<b>Terminación o Ampliación</b>	4.279	2.284	- 46,62	3.706	5.943	+ 60,36

Fuente: Auditorías FONAVI 1999.

En los valores expuestos, se observa que se produjeron variaciones con respecto al ejercicio anterior. En el caso de los créditos terminados la variación fue positiva, 8,54%, a diferencia de los créditos en ejecución donde se observa una disminución de 21,19% con respecto a 1998. Sin embargo, en su conjunto continúan representando un muy bajo porcentaje de los recursos aplicados, si se tienen en cuenta las previsiones tomadas en el artículo 8º de la Ley 24.464 donde se establece una aplicación paulatina y creciente de las inversiones a estos fines a partir de la adhesión a la Ley nacional en un 15% anual para llegar al 45% en los tres primeros años.

En el ejercicio 1999, la inversión en créditos individuales y/o mancomunados alcanzó el 6,45 % de las inversiones totales destinadas solamente al financiamiento de viviendas.

### 4.2.3. - Las viviendas adjudicadas y escrituradas

Si bien las actividades que realizan los gobiernos provinciales en materia de vivienda pueden visualizarse claramente en función de las metas alcanzadas en la faz constructiva y de terminación de obras, es importante destacar que otros indicadores de eficiencia en la gestión están vinculados a la relación entre las viviendas terminadas y su adjudicación y escrituración.

Máxime teniendo en cuenta que, históricamente, entre los problemas centrales del FONAVI, se encontraban los largos lapsos que mediaban entre la terminación de las obras y su adjudicación y entre ésta y la escrituración, con las consiguientes dificultades para percibir las cobranzas que estas situaciones han traído aparejadas.

### RELACION ENTRE VIVIENDAS ESCRITURADAS Y ADJUDICADAS POR JURISDICCION, 1999

Jurisdicción	En el Ejercicio			Acumuladas al 31/12/99 (*)		
	Adjudicadas	Escrituradas	% Esc/Adj.	Adjudicadas	Escrituradas	% Esc/Adj.
Buenos Aires	4.705	6.586	139,98	103.382	44.597	43,14
Catamarca	1.195	355	29,71	12.905	3.548	27,49
Córdoba	3.688	612	16,59	39.948	14.912	37,33
Corrientes	1.370	1.348	98,39	40.152	13.259	33,02
Chaco	1.417	2.259	159,42	39.212	23.831	60,77
Chubut	1.020	2.002	196,27	21.699	14.877	68,56
Entre Ríos	1.046	960	91,78	25.895	10.392	40,13
Formosa	519	15	2,89	17.689	1.538	8,69
Jujuy	1.412	1.350	95,61	24.683	9.505	38,51
La Pampa	335	642	191,64	22.360	8.817	39,43
La Rioja	1.152	1.652	143,40	13.311	4.251	31,94
Mendoza	2.181	2.252	103,26	32.464	19.145	58,97
Misiones	1.501	2.202	146,70	32.001	8.352	26,10
Neuquén	459	948	206,54	27.719	11.496	41,47
Río Negro	1.505	874	58,07	29.366	5.540	18,87
Salta	2.486	2.486	100,00	32.293	13.620	42,18
San Juan	1.795	247	13,76	25.841	10.632	41,14
San Luis	4.059	3.976	97,96	32.465	9.117	28,08
Santa Cruz	775	34	4,39	10.475	1.487	14,20
Santa Fe	4.326	1.700	39,30	52.437	8.344	15,91
Santiago del Estero	2.956	716	24,22	35.721	9.415	26,36
Tucumán	2.262	972	42,97	26.816	5.823	21,71
Tierra del Fuego	179	166	92,74	7.785	903	11,60
Capital Federal	232	516	222,41	19.606	7.391	37,70
<b>Total</b>	<b>42.575</b>	<b>34.870</b>	<b>81,90</b>	<b>726.225</b>	<b>260.792</b>	<b>35,91</b>

(\*) Desde 1992.

Fuente: Auditorías FONAVI 1999.

Al analizarse el nivel de escrituración acumulado para cada una de las jurisdicciones provinciales al 31/12/99, se observan situaciones bastante dispares:

<b>Provincias con porcentaje de viviendas escrituradas inferior al 30 %</b>	Catamarca, Formosa, Misiones, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, Tierra del Fuego
<b>Provincias con porcentaje de viviendas escrituradas entre el 30 % y 50%</b>	Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, Capital Federal
<b>Provincias con porcentaje de viviendas escrituradas superior al 50 %</b>	Chaco, Chubut, Mendoza

Fuente: Auditorías FONAVI 1999.

En los IPV con mayor nivel de escrituración se han implementado medidas y procedimientos especiales que les han permitido desarrollar un proceso de escrituración masiva de las unidades.

De hecho, cuando se observa la relación existente en 1999 entre las viviendas adjudicadas y las escrituradas durante el ejercicio se comprueban las siguientes situaciones:

<b>Provincias donde las viviendas escrituradas representan menos del 50% de las viviendas adjudicadas</b>	Catamarca, Córdoba, Formosa, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.
<b>Provincias donde las viviendas escrituradas representan entre el 50% y el 100% de las viviendas adjudicadas</b>	Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Río Negro, San Luis y Tierra del Fuego.
<b>Provincias donde las viviendas escrituradas representan más del 100% de las viviendas adjudicadas</b>	Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, Ciudad de Buenos Aires

*Fuente: Auditorías FONAVI 1999.*

Como puede apreciarse en la información presentada, las escrituras realizadas durante 1999 no alcanzan a la totalidad de las viviendas adjudicadas en ese ejercicio y, por ende, el número de viviendas no escrituradas se ha incrementado en el tiempo. En efecto al 31/12/98 las viviendas no escrituradas eran 456.233 unidades y al 31/12/99 el volumen total era de 465.433 unidades.

Por lo tanto, existe la necesidad inmediata de un mayor esfuerzo por parte de los IPV para revertir esta tendencia decreciente en el número de viviendas escrituradas, ya sean nuevas, es decir, recién adjudicadas, o no.

#### **4.3. - Selección de Adjudicatarios**

En coherencia con la descentralización del FONAVI operada por el Pacto Fiscal de 1992, las provincias comenzaron, desde entonces, a aplicar diferentes sistemas de selección de beneficiarios para la adjudicación de viviendas.

Hasta ese año, la normativa para la adjudicación estaba fijada por resoluciones reglamentarias del área nacional de vivienda (Res. N° 42, N° 73 y N° 132), que fijaban criterios comunes mediante el sistema de puntaje. La constitución de Registros Permanentes de Postulantes pretendió darle mayor transparencia a la asignación de viviendas, toda vez que los beneficiarios debían ser ordenados de acuerdo a criterios objetivos y verificables, que tuviesen en cuenta principalmente su situación familiar, su nivel de ingresos y la antigüedad en la inscripción.

Actualmente la mayoría de las jurisdicciones han mantenido los Registros Permanentes de Postulantes. La excepción la constituyen las provincias de Entre Ríos y Mendoza que carecen de todo tipo de registro. Las Provincias de Santa Fe y San Luis han adoptado una metodología de asignación de viviendas particular. En ambas, se realiza un llamado de inscripción de potenciales beneficiarios para cada proyecto o conjunto de proyectos que comienza a ejecutarse.

A pesar de la existencia de Registros en casi todas las jurisdicciones, la mayoría de las veces, el proceso de selección de beneficiarios de viviendas, no se realiza basándose en criterios e indicadores objetivos. En efecto, de 20 jurisdicciones con Registros, lo utilizan plenamente sólo 9 jurisdicciones, mientras que el resto, lo mantiene desactualizado o ha recurrido a los municipios y a las entidades intermedias que cofinancian o comparten la ejecución del proyecto constructivo, para que sean éstas las que, en oportunidad, elijan a los adjudicatarios de viviendas.

## SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONAVI

Provincia	Posee Registro	Utiliza Registro	Método de Selección	N° de Inscritos
Capital Federal	SI	SI	Sorteo	21.205
Buenos Aires	SI	Parcial	Sin normas generales	3.488
Catamarca	SI	Parcial	Sin normas generales	17.327
Córdoba	SI	SI	Puntaje y Sorteo	56.374
Corrientes	SI	Parcial	Puntaje y Sorteo	19.847
Chaco	SI	SI	Puntaje	24.933
Chubut	SI	SI	Puntaje	6.876
Entre Ríos	NO	NO	Sin normas generales	s/d
Formosa	SI	Parcial	Sin normas generales	18.154
Jujuy	SI	Parcial	Puntaje	33.064
La Pampa	SI	SI	Puntaje	2.614
La Rioja	SI	Parcial	Puntaje	3.684
Mendoza	NO	NO	s/d	s/d
Misiones	SI	SI	Puntaje	21.388
Neuquén	SI	NO	Sin normas generales	17.546
Río Negro	SI	Parcial	Puntaje	19.952
Salta	SI	SI	Puntaje y Sorteo	57.869
San Juan	SI	Parcial	Sorteo	28.868
San Luis	NO	NO	Sin normas generales	s/d
Santa Cruz	SI	Parcial	Puntaje y Sorteo	7.206
Santa Fe	NO	NO	(*)	30.123
Stgo. del Estero	SI	SI	Puntaje	14.592
T. Del Fuego	SI	SI	Puntaje	4.668
Tucumán	SI	Parcial	Sin normas generales	37.310
<b>Total Inscritos</b>				<b>447.088</b>

*Parcial: Se trata de aquellas provincias que sólo utilizan el Registro para determinadas obras o municipios.*

*(\*) Sólo la Ciudad de Rosario cuenta con Registro de Postulantes.*

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SSDUyV.*

Es importante destacar, que en aquellas jurisdicciones con utilización parcial de los Registros, en muchos de los casos en que éstos son usados, ello se realiza con una metodología poco transparente, ya que no se aplican normas de carácter general, no hay difusión pública de las inscripciones y los criterios de selección no son puestos a disposición de los interesados. Esta falta de metodología común y de utilización de los Registros constituye un problema de vieja data en el sistema FONAVI. La falta de transparencia en la adjudicación de las viviendas ha sido resaltada como uno de los principales problemas del FONAVI por las auditorías internas, por las realizadas por la SIGEN y por evaluaciones elaboradas por organismos financieros internacionales<sup>7</sup>.

#### 4.4. - Requisitos de Ingresos

Los requisitos generales que todas las jurisdicciones tienen vigentes para el acceso a una vivienda o solución habitacional son que los inscritos constituyan un grupo familiar, que no sean propietarios de otra vivienda y que ésta sea utilizada como domicilio permanente de la familia. Además de estas condiciones que son comunes a la totalidad de las jurisdicciones, cada una prioriza los distintos tipo de requisitos en la asignación, es decir: número de hijos menores, antigüedad en la solicitud de una vivienda al FONAVI, situación socioeconómica del grupo familiar, situación habitacional al efectuarse la solicitud, etc.

Además de ello existen requisitos de ingresos mínimos, lo cual se constituye en condición necesaria para postular a una vivienda FONAVI, es decir que, si el grupo familiar no reúne ese mínimo de ingresos, no puede ser considerado un demandante al sistema. Cada

<sup>7</sup> Auditorías Internas – Conclusiones Generales - 1996 a 1999; Informes de la SIGEN 1995 y Evaluación realizada por el BIRF con relación al Préstamo 2997/AR, 1988 a 1999.

provincia tiene fijado distintos niveles de ingresos mensuales para las diferentes operatorias que ejecutan. Teniendo en cuenta el tamaño relativo de las viviendas, para el promedio nacional, los ingresos mínimos familiares requeridos son los siguientes:

### REQUISITOS DE INGRESOS FAMILIARES, 1999

Operatoria	Ingreso Familiar Mínimo Mensual - Promedio Nacional en pesos -	
	2 dormitorios	3 dormitorios
Demanda Libre	498	678
Cofinanciadas	738	916
Descentralizadas	388	550
Créditos Individuales	705	1.022
Titularización B.H.S.A.	1.441	1.894

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Gestión del FONAVI, Auditorías 1999.*

Las que exigen mayores niveles de ingresos son, en general, las operatorias vinculadas al Banco Hipotecario S.A. que sólo son realizadas por las provincias de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro y Santiago del Estero. También las operatorias de créditos individuales, exigen altos montos mensuales de ingresos familiares, mientras que las más adecuadas a los sectores de menor poder adquisitivo son las ofertas realizadas de forma descentralizada, esto es con Municipios o entes intermedios.

Ello estaría indicando que las operatorias descentralizadas son las que más se acercan al objetivo del FONAVI de proveer vivienda a los sectores socioeconómicos de bajos niveles de ingresos, ya que el resto de las operatorias está dedicada a sectores de ingresos medios o altos. Ello se verifica además en la totalidad de las jurisdicciones, según puede apreciarse en el ANEXO: Nivel de Ingresos por Jurisdicción.

Las distintas operatorias que los IPV tienen vigentes, presentan diferentes características financieras que implican niveles de subsidio diferenciados. Así, las operatorias descentralizadas se financian en general, sin interés y a 25 años de plazo, mientras que las cofinanciadas, donde el destinatario aporta entre el 20% y el 30% como anticipo (ahorro previo) las tasas de interés rondan el 6% y el período de amortización se reduce a 20 años.

La comparación entre los niveles de subsidios y los niveles mínimos de ingresos familiares requeridos para acceder a una vivienda, estaría indicando que, en este aspecto, la política del FONAVI resulta coherente con el objetivo de beneficiar a los sectores más vulnerables de la población. No obstante ello, es de destacar que las viviendas ejecutadas en forma descentralizadas representan sólo la tercera parte del total de viviendas construidas anualmente, con lo cual, el resto de las operatorias, es decir las dos terceras partes restantes, no se dirigen a la población objetivo del FONAVI.

**CARACTERISTICAS FINANCIERAS DE LAS  
OPERATORIAS VIGENTES, 1999**

<b>Operatoria</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Plazos</b>	<b>Tasas de Interés</b>	<b>Costo Promedio</b>	<b>Ingresos Mínimos</b>
Demanda Libre	100%	310 meses	0% a 3%	\$21.936,19	\$500 a \$680
Cofinanciadas	El destinatario aporta entre el 20% y el 30%	252 meses	6%	\$20.733,83	\$740 a \$920
Descentralizadas	100%	300 meses	2,5%	\$13.165,28	\$380 a \$550
Créditos	s/d	250 meses	6,3%	\$18.117,57	\$700 a \$1.020
Titularización	s/d	240 meses	8,7%	\$34.045,98	\$1.440 a \$1.890

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gestión del FONAVI, Auditorías 1999.*

La participación de los distintos tipos de viviendas terminadas en el total, permite corroborar que la mayoría de las operatorias FONAVI vigentes en la actualidad no se comparecen con los objetivos inicialmente previstos de beneficiar principalmente a la población de escasos recursos.

<b>Operatoria</b>	<b>Total de Viviendas</b>	<b>Porcentaje de participación</b>	
		<b>Sin Sol. Habitacional</b>	<b>Con Sol. Habitacional</b>
Demanda Libre	21.859	43,16%	37,42%
Cofinanciadas	4.266	8,42%	7,30%
Descentralizadas	16.753	33,08%	28,68%
Créditos	5.220	10,31%	8,94%
Titularización	2.545	5,03%	4,36%
<b>Total 1</b>	<b>50.643</b>	<b>100,00%</b>	<b>86,70%</b>
Sol. Habitacionales	7.771		13,30%
<b>Total 2</b>	<b>58.414</b>		<b>100,00%</b>

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SSDUyV.*



**A N E X O**

**CUADROS ESTADÍSTICOS**

### ESTIMACION DE LA SITUACION DEFICITARIA SEGÚN JURISDICCION

Jurisdicción	Déficit Absoluto		Total Déficit Absoluto	Déficit Relativo		Total Déficit Relativo	Total Hogares en Situación Deficitaria	Total de Hogares
	Total Hogares Hacinados	Hogares en Viv. Irrecuperables		Hogares en Viv. Recuperables	Hogares con Hacin. por Cuarto			
Capital Federal	41,731	18,163	59,894	34,319	28,775	63,094	122,989	1,061,164
Buenos Aires	98,712	176,274	274,986	364,025	111,785	475,810	750,795	2,251,013
Resto Bs. As.	50,119	42,001	92,120	211,409	70,557	281,966	374,086	1,410,571
Catamarca	4,769	884	5,653	22,806	3,359	26,165	31,818	63,537
Córdoba	41,110	8,001	49,111	127,866	43,478	171,344	220,455	798,355
Corrientes	11,504	21,865	33,369	59,188	7,888	67,076	100,445	195,074
Chaco	9,994	25,030	35,024	81,651	9,485	91,136	126,159	205,139
Chubut	3,694	2,895	6,589	17,061	8,793	25,854	32,443	98,143
Entre Rios	12,039	10,901	22,940	56,787	17,379	74,166	97,105	279,516
Formosa	4,633	16,850	21,483	38,412	3,597	42,009	63,492	95,806
Jujuy	11,947	12,838	24,785	36,250	6,469	42,719	67,504	119,974
La Pampa	2,620	-	2,620	9,257	5,411	14,668	17,288	79,039
La Rioja	4,450	1,766	6,216	14,814	3,536	18,350	24,566	53,384
Mendoza	25,723	16,992	42,715	59,980	24,568	84,548	127,263	373,404
Misiones	7,553	18,147	25,700	92,920	5,537	98,457	124,157	194,272
Neuquén	4,629	2,346	6,975	12,515	10,547	23,062	30,038	100,267
Rio Negro	6,127	5,650	11,777	27,178	9,405	36,583	48,360	139,592
Salta	18,753	26,220	44,973	56,837	10,890	67,727	112,701	200,268
San Juan	10,379	12,449	22,828	22,965	5,973	28,938	51,816	128,673
San Luis	7,158	995	8,153	19,157	4,545	23,702	31,854	78,362
Santa Cruz	2,351	879	3,230	4,979	3,178	8,157	11,387	43,597
Santa Fe	31,217	35,388	66,605	131,655	39,025	170,680	237,286	830,626
Sgo. del Estero	6,826	22,612	29,438	62,379	6,418	68,797	98,235	154,996
T. Del Fuego	732	4,668	5,400	562	694	1,256	6,656	19,934
Tucumán	20,009	26,879	46,888	70,041	13,191	83,232	130,120	269,150
<b>Total</b>	<b>438,779</b>	<b>510,693</b>	<b>949,472</b>	<b>1,635,013</b>	<b>454,483</b>	<b>2,089,496</b>	<b>3,039,018</b>	<b>9,243,856</b>

Fuente: SSDUyV

**NIVEL DE INGRESO FAMILIAR MÍNIMO SEGÚN TIPO DE OPERATORIA POR JURISDICCIÓN, 1999**

Jurisdicción	Demanda Libre		Cofinanciadas		Descentralizadas		Créditos Individuales		Titulización B.H.	
	2 dor.	3 dor.	2 dor.	3 dor.	2 dor.	3 dor.	2 dor.	3 dor.	2 dor.	3 dor.
Buenos Aires	327	373	388	---	418	501	---	---	1.541	1.882
Catamarca	402	440	---	---	---	---	845	915	---	---
Córdoba	690	800	830	920	611	713	---	---	S/d *	S/d *
Corrientes	215	230	---	---	---	---	300	---	---	---
Chaco	260	323	750	875	265	290	700	---	---	---
Chubut	800	910	700	825	S/d	S/d	932 *	---	---	---
Entre Ríos	---	---	1.215	1.605	320	---	550	---	885	1.245
Formosa	120	220	---	---	---	---	---	---	---	---
Jujuy	519	790	850	940	332 *	---	---	1.485	---	---
La Pampa	626	740	---	780	---	---	---	---	---	---
La Rioja	----	---	---	---	---	780	---	1.312	S/d	S/d-
Mendoza	---	---	1.025	---	500	---	1.270.	---	---	---
Misiones	247	---	---	---	78	---	580	---	---	---
Neuquén	---	---	---	---	---	---	---	---	837	1.005
Río Negro	---	720 *	---	---	375	400	---	---	---	---
Salta	203	---	---	---	493	559	---	914	---	---
San Juan	275	---	385	675	---	---	801	879	---	---
San Luis	388	---	---	---	388	---	---	---	---	---
Santa Cruz	1.050	1.135	---	---	345	---	---	---	2.500	3.000
Santa Fe	588	694	---	---	527	612	545	630	---	---
Stgo. del Estero	500	550	410	450	---	---	165	---	---	---
T. del Fuego	700	980	---	---	---	---	1.065	---	---	---
Tucumán	252	335	265	342	---	---	---	---	---	2.340
Cap. Federal	1.315	1.600	1.300	1.750	---	---	---	---	---	---
<b>Total</b>	<b>498</b>	<b>678</b>	<b>738</b>	<b>916</b>	<b>388</b>	<b>550</b>	<b>705</b>	<b>1.022</b>	<b>1.441</b>	<b>1.894</b>

- ♦ S/d: El I.P.V. no proporcionó la información relativa al valor de las cuotas de reintegro para esa operatoria.
- Chubut: Operatoria Créditos Individuales, corresponde al valor promedio estimado entre las 6 Regiones del Instituto.
- Formosa: Operatoria Ex Banco Hipotecario, se adjudicaron como D.L. con subsidios al capital e intereses; 2 dorm. = \$245; 3 dorm. = \$311.
- ♦ Jujuy: Operatoria Convenio con Municipios, corresponde a unidades de 1 dormitorio.
- Río Negro: Operatoria DI/EI, corresponde al valor promedio entre Zona Atlántica y Zona Cordillerana.

## TOTAL DE VIVIENDAS ADJUDICADAS Y ESCRITURADAS

Acumulado desde 1/9/92

Período	31/12/96			31/12/97			31/12/98		
	Viviendas		Relación Escrituradas / Adjudicadas	Viviendas		Relación Escrituradas / Adjudicadas	Viviendas		Relación Escrituradas / Adjudicadas
	Adjudicadas	Escrituradas		Adjudicadas	Escrituradas		Adjudicadas	Escrituradas	
Buenos Aires	88,755	26,788	30.18	95,051	32,811	34.52	98,677	38,011	38.52
Catamarca	9,358	2,069	22.11	11,013	2,555	23.20	11,710	3,193	27.27
Córdoba	34,336	12,532	36.50	34,061	13,343	39.17	36,260	14,300	39.44
Corrientes	29,776	6,689	22.46	33,534	9,393	28.01	34,889	14,901	42.71
Chaco (1)	34,711	4,960	14.29	35,956	12,129	33.73	37,795	21,570	57.07
Chubut	17,962	8,365	46.57	19,074	10,650	55.84	20,679	12,875	62.26
Entre Ríos	25,516	6,075	23.81	27,339	7,332	26.82	29,824	9,432	31.63
Formosa	15,086	307	2.03	16,793	1,417	8.44	17,170	1,417	8.25
Jujuy	22,204	3,996	18.00	22,421	6,233	27.80	23,271	8,038	34.54
La Pampa	19,804	7,147	36.09	22,310	7,972	35.73	22,889	8,175	35.72
La Rioja	10,124	1,763	17.41	10,404	2,023	19.44	11,206	2,599	23.19
Mendoza	26,969	11,774	43.66	28,874	14,862	51.47	30,461	16,893	55.46
Misiones	26,020	3,543	13.62	28,171	6,000	21.30	29,528	8,097	27.42
Neuquén	25,556	9,000	35.22	26,435	9,871	37.34	27,522	10,548	38.33
Río Negro	21,153	4,073	19.25	24,538	4,666	19.02	25,531	5,526	21.64
Salta	25,653	6,684	26.06	27,708	8,739	31.54	29,807	11,134	37.35
San Juan (4)	s/d	Nota2	s/d	s/d	10,268	s/d	1,863	10,450	560.92
San Luis	s/d	Nota3	s/d	s/d	2,521	s/d	3,141	5,141	163.67
Santa Cruz	9,661	1,141	11.81	9,700	1,297	13.37	10,358	1,476	14.25
Santa Fe	42,513	2,804	6.60	45,265	5,526	12.21	48,111	6,644	13.81
Sgo. del Estero	29,251	7,960	27.21	35,610	8,472	23.79	36,353	9,257	25.46
Tucumán	18,582	1,381	7.43	20,757	3,211	15.47	20,817	3,295	15.83
T. Del Fuego	7,290	599	8.22	7,546	653	8.65	10,019	2,321	23.17
Capital Federal	17,490	5,341	30.54	20,556	6,067	29.51	20,736	6,880	33.18
<b>Total</b>	<b>557,770</b>	<b>134,991</b>	<b>24.20</b>	<b>603,116</b>	<b>188,011</b>	<b>31.17</b>	<b>638,617</b>	<b>232,173</b>	<b>36.36</b>

(1): Incluye 3738 viv. De Programas Provinciales y T.G.N.

(2): No se suministró total de viv. Escrituradas desde fecha de inicio del FONAVI: información 10,170 escrituradas

(3): Se informó solo el período 1988/1996: 2192 escrituras

(4): Al 31/12/97 no se suministró total de viv. adjudicadas desde fecha de inicio del FONAVI: Información referida solamente a 10.268 escrituras

Fuente: Elaboración propia en base a "FONAVI 1996" y "FONAVI 1997".

**TOTAL DE VIVIENDAS ADJUDICADAS Y ESCRITURADAS (CONT.)**

Período	01/01/1999 al 31/12/1999		
Jurisdicción	Viviendas		Relación Escrutadas / Adjudicadas
	Adjudicadas	Escrutadas	
Buenos Aires	4,705	6,586	139.98
Catamarca	1,195	355	29.71
Córdoba	3,688	612	16.59
Corrientes	1,370	1,348	98.39
Chaco (1)	1,417	2,259	159.42
Chubut	1,020	2,002	196.27
Entre Rios	1,046	960	91.78
Formosa	519	15	2.89
Jujuy	1,412	1,350	95.61
La Pampa	335	642	191.64
La Rioja	1,152	1,652	143.40
Mendoza	2,181	2,252	103.26
Misiones	1,501	2,202	146.70
Neuquén	459	948	206.54
Rio Negro	1,505	874	58.07
Salta	2,486	2,486	100.00
San Juan (4)	1,795	247	13.76
San Luis	4,059	3,976	97.96
Santa Cruz	775	34	4.39
Santa Fe	4,326	1,700	39.30
Sgo. del Estero	2,956	716	24.22
Tucumán	2,262	972	42.97
T. Del Fuego	179	166	92.74
Capital Federal	232	516	222.41
<b>Total</b>	<b>42,575</b>	<b>34,870</b>	<b>81.90</b>

Fuente: Elaboración propia en base a "FONAVI 1999"

**COSTO PROMEDIO TOTALES POR UNIDAD DE VIVIENDA - FONAVI**

Período: 1/9/1992 al 31/12/96

<b>Jurisdicción</b>	<b>Erogaciones Totales</b>	<b>Viviendas Terminadas Totales</b>	<b>Costo Promedio por Vivienda</b>
Buenos Aires	734,237,443	34,221	21,455.76
Catamarca	74,006,184	3,690	20,055.88
Córdoba	190,886,999	8,784	21,731.22
Corrientes	221,231,278	9,306	23,772.97
Chaco	199,993,161	6,590	30,347.98
Chubut	160,143,244	5,686	28,164.48
Entre Ríos	170,058,929	7,998	21,262.68
Formosa	160,026,756	3,604	44,402.54
Jujuy	109,144,368	4,318	25,276.60
La Pampa	157,518,351	5,833	27,004.69
La Rioja	81,787,100	2,595	31,517.19
Mendoza	206,462,603	10,815	19,090.39
Misiones	211,868,285	6,957	30,453.97
Neuquén	182,640,896	6,160	29,649.50
Río Negro	203,203,942	4,540	44,758.58
Salta	175,119,465	7,753	22,587.32
San Juan	117,396,976	5,445	21,560.51
San Luis	181,853,125	10,577	17,193.26
Santa Cruz	125,082,002	2,196	56,959.02
Santa Fe	266,132,145	9,912	26,849.49
Sgo. del Estero	165,654,460	6,822	24,282.39
Tucumán	178,701,560	7,459	23,957.84
T. Del Fuego	131,430,664	1,506	87,271.36
Capital Federal	134,278,441	1,221	109,974.15
<b>Total</b>	<b>4,538,858,377</b>	<b>173,988</b>	
	<b>Promedio País</b>		<b>26,087.19</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social

## COSTO PROMEDIO POR VIVIENDA

Período: 1/9/1992 al 31/12/96

Costo por rubro sobre el total de costo por vivienda					
Jurisdicción	Vivienda e Infraestructura <sup>1</sup>	Otras Obras <sup>2</sup>	Devoluciones de Préstamos <sup>3</sup>	Otros Egresos <sup>4</sup>	Costo Promedio por Vivienda
Buenos Aires	17,516	-	483	3,458	21,457
Catamarca	18,619	468	-	969	20,056
Córdoba	18,849	315	-	2,568	21,732
Corrientes	18,720	2,407	-	2,645	23,772
Chaco	24,358	3,362	-	2,627	30,347
Chubut	22,983	2,656	141	2,386	28,166
Entre Ríos	17,487	-	101	3,675	21,263
Formosa	28,638	10,993	-	4,776	44,407
Jujuy	20,576	2,082	23	2,593	25,274
La Pampa	20,987	1,669	89	4,258	27,003
La Rioja	25,588	1,492	-	4,430	31,510
Mendoza	15,526	702	-	3,134	19,362
Misiones	23,876	2,337	-	4,242	30,455
Neuquén	25,246	582	-	3,823	29,651
Rio Negro	38,279	973	-	5,503	44,755
Salta	18,803	759	-	3,024	22,586
San Juan	19,068	1,204	-	1,289	21,561
San Luis	16,446	57	-	690	17,193
Santa Cruz	26,887	21,664	-	8,424	56,975
Santa Fe	23,793	408	348	2,302	26,851
Sgo. del Estero	21,708	1,077	-	1,498	24,283
Tucumán	21,498	1,128	-	1,333	23,959
T. Del Fuego	58,538	4,748	-	23,985	87,271
Capital Federal	42,427	23,268	2,021	42,228	109,944
<b>Promedio País</b>					<b>26,087</b>

Notas:

1. Corresponde a las inversiones en la vivienda propiamente dicha, conexiones domiciliarias y redes de servicio, propios del grupo habitacional y dentro de los límites de su emplazamiento, préstamos personales y soluciones habitacionales alternativas.
2. Corresponde a obras no incluidas en 1, abarcando las obras de nexos de infraestructura de servicios, obras de equipamiento comunitario u obras complementarias, en los mismos barrios construídos con recursos del FONAVI, o fuera de ellos.
3. A este rubro se lo incluye por separado, a efectos de visualizar claramente la utilización de otras modalidades de financiamiento por parte del Sistema.
4. Corresponde a gastos operativos (comisiones y gastos) y a otros gastos (juicios, reintegros).

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social