

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ  
CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-0540/14)

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

ARTICULO 1°.- Establézcase que la Política Nacional de Vivienda, deberá interpretarse y ejecutarse conforme lo dispuesto por la Ley N° 24.464 sobre Sistema Federal de la Vivienda, debiendo contener:

1. Estrategias en el corto, mediano y largo plazo para disminuir el déficit habitacional del país.
2. Coparticipación federal de fondos nacionales en función del déficit habitacional.
3. Fortalecimiento del rol y autonomías jurisdiccionales.
4. Previsibilidad de los recursos para la planificación y ejecución de obras.
5. Políticas de acceso a la tierra y a la propiedad.
6. Respeto por los lineamientos de Ordenamiento territorial y urbano, establecidos por las autoridades locales.
7. Soluciones para el acceso a los servicios públicos
8. Mecanismos de ahorro y esfuerzo garantizados.
9. Participación activa de personas, organizaciones y empresas a través de distintos programas y alternativas.
10. Sistema Integral de Financiamiento público, privado y mixto.
11. Regularización dominial
12. Recupero de los créditos otorgados.

ARTICULO 2°.- Modifíquese el artículo 2° de la Ley N° 24.464 el que quedara redactado de la siguiente manera

Artículo 2°: El Sistema Federal de la Vivienda se integra con:

- a) El Fondo Nacional de la Vivienda;
- b) Los organismos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires responsables de la aplicación de la presente ley y la administración de los recursos por ella creados;
- c) El Consejo Nacional de la vivienda.

Entiéndase como Sistema Federal de la Vivienda, al conjunto de relaciones entre los Estados Nacionales, Provinciales, Municipales, los beneficiarios y Entidades públicas y/o privadas; con el propósito

común de consolidar el derecho constitucional de obtener una vivienda digna y permanente, a través del acceso a la tierra y a su titularidad, la urbanización, la provisión de servicios públicos.

ARTICULO 3º.- Modifíquese el artículo 3º de la Ley N° 24.464 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3º: El Fondo Nacional de la Vivienda, se integrará con los siguientes recursos:

- a) El porcentaje de la recaudación del impuesto sobre los combustibles que establece el artículo 18 de la Ley N° 23.966, debiendo proporcionar, como mínimo el equivalente a trescientos cincuenta millones de pesos (\$ 350.000.000) por mes calendario. Para el caso que las percepciones fueran inferiores a esta cantidad el Tesoro Nacional deberá hacer los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que serán compensados con excedentes posteriores si los hubiera;
- b) Los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas en favor del FONAVI;
- c) Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro. La totalidad de los recursos que el Gobierno Nacional destine a la construcción de viviendas nuevas, mejoramiento de las existentes e infraestructura básica integrarán el FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA (FONAVI), no pudiendo destinar ningún recurso con esa finalidad por fuera de dicho fondo.
- d) El producido de la negociación de títulos que se autorice a emitir para construcción de viviendas económicas.

A fin de implementar una política de vivienda sostenida y previsible el Gobierno Nacional incrementará progresivamente el Fondo Nacional de la Vivienda hasta alcanzar el 1% del PBI en el año 2020, y el 2% en el año 2025.

ARTICULO 4º.- Sustituyese el artículo 5º de la Ley N° 24.464 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 5º: El Fondo Nacional de la Vivienda será distribuido entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de acuerdo a los siguientes coeficientes:

Capital Federal	1,30
Buenos Aires	14,50
Catamarca	2,10
Córdoba	5,65
Corrientes	4,95

Chaco	4,60
Chubut	3,20
Entre Ríos	3,90
Formosa	4,00
Jujuy	3,00
La Pampa	2,00
La Rioja	2,00
Mendoza	4,00
Misiones	4,70
Neuquén	4,30
Río Negro	4,50
Salta	4,00
San Juan	3,65
San Luis	3,65
Santa Cruz	3,20
Santa Fe	5,65
Santiago del Estero	4,30
Tucumán	4,20
Tierra del Fuego	2,65

Las transferencias del Fondo Nacional de la Vivienda a las jurisdicciones deberán ser automáticas de acuerdo a los coeficientes de distribución determinados en el presente artículo.

Ni la aplicación de esta ley ni las transferencias que en virtud de ella se realicen implicaran limitar el poder de las jurisdicciones provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para crear programas y dictar las normativas que estimen convenientes de acuerdo a su déficit, realidad socioeconómica y territorial.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, o quien la reemplace en el futuro, previo dictamen del Consejo Federal de la Vivienda, deberá informar anualmente ante el Honorable Congreso de la Nación el cumplimiento de la distribución del fondo previsto en este artículo y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley.

ARTICULO 5º.- Modifíquese el artículo 8º de la Ley Nº 24.464 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 8º: A partir de la adhesión a esta ley, cada jurisdicción aplicará en forma paulatina y creciente el fondo para el financiamiento individual o mancomunable de viviendas previsto en el artículo 6º, y conforme a las disposiciones establecidas en el capítulo V.

ARTICULO 6º.- Modifíquese el artículo 9º de la Ley Nº 24.464 el que quedara redactado de la siguiente manera:

Artículo 9º: Sin perjuicio de los mecanismos de control existentes en cada jurisdicción, el Poder Ejecutivo, a través del órgano competente en materia de vivienda, auditará al finalizar cada ejercicio fiscal, la aplicación realizada en cada jurisdicción del Fondo Nacional de la Vivienda, publicándose los resultados a través de los medios masivos de comunicación de alcance nacional. En caso de detectarse incumplimientos deberá cursarse comunicación al Poder Legislativo de la Jurisdicción respectiva, al Consejo Nacional de la Vivienda y al Honorable Congreso de la Nación a los fines de dar cumplimiento a los términos del artículo 5º.

ARTICULO 7º.- El Poder Ejecutivo nacional reglamentará las disposiciones de esta Ley, dentro del plazo de los sesenta (60) días desde su promulgación.

ARTICULO 8º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Laura G. Montero. –

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) creado en 1972 por la ley 21.581, pero instrumentado efectivamente en 1977, funcionó con ejecución centralizada y una importante actuación del Banco Hipotecario Nacional. Entre 1977 y 1991 el FONAVI centralizado refleja, en términos generales, el predominio del enfoque central en la resolución del problema habitacional, según la cual el Estado Nacional aparece como proveedor de viviendas. Las decisiones sobre los programas a financiar, los beneficiarios y las resoluciones eran dictados desde el Gobierno Nacional; quedando en manos de los Institutos Provinciales la ejecución de las políticas.

El período FONAVI descentralizado comienza en 1992 y se instrumenta con el Decreto 690/92 luego de la firma del Pacto Fiscal. Esta descentralización implicó la distribución automática de los recursos del FONAVI a las provincias; limitando las funciones que hasta entonces cumplía la Nación.

En el mismo año se crea el Sistema Federal de la Vivienda y se modifica el financiamiento del FONAVI previsto en la ley 21.581. En 1996 se promulga la ley N° 24.464 estableciendo en su artículo 3° como fuente de financiación un porcentaje de la recaudación del impuesto sobre los combustibles que establece la ley 23.966.

Cabe destacar que durante la década de los noventa el presupuesto transferido automáticamente a las provincias fue, en promedio de \$850 millones anuales. Los coeficientes<sup>1</sup> de distribución a las jurisdicciones son los establecidos por la ley 24464/95.

A fines del año 2001 diversas medidas produjeron la disminución progresiva de los recursos FONAVI perdiendo la previsibilidad presupuestaria imprescindible para la planificación y ejecución de obras como consecuencia de diversas modificaciones<sup>2</sup>: disminución en el porcentaje sobre los combustibles, falta de cumplimiento de la garantía de transferencia que debía proveer el Tesoro Nacional, la caída en el consumo de las naftas y el traspaso de una parte considerable del parque automotor al uso de Gas Natural Comprimido produjo una disminución de lo recaudado a través del impuesto a los combustibles.

A partir del 2004 se implementan los Programas Federales, a través de la incorporación de nuevos recursos del Presupuesto Nacional en un marco de reactivación económica. Estos programas están vigentes<sup>3</sup> y a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. El incremento que se observó en la producción de viviendas se debe entonces; al aporte de fondos adicionales provenientes del superávit fiscal y posteriormente estos aportes se incrementaron con recursos del ANSES.

Estos nuevos Programas Federales implican la recuperación del debilitado rol que cumplía la Nación en materia de política habitacional a través de una re-centralización de las decisiones en la nación y una pérdida de las autonomías provinciales. El esquema de estos programas tiene grandes diferencias con el FONAVI; es decir que: son

---

<sup>1</sup> La ley 24.464/95 formaliza los cupos establecidos según la Res. N°765/88 que estipulaba que la distribución entre las jurisdicciones se haría según el déficit habitacional y la "brecha de desarrollo" existente en aquel momento.

<sup>2</sup> Dec. 2021/92; leyes 24.698 y 24.699/ 96.

<sup>3</sup> Reactivación de Obras FONAVI I y II, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas, Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas – Mejor Vivir-, Programa de Emergencia Habitacional, Programa de Reconversión del Plan Federal Plurianual de Viviendas, Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura básica, Programa de Viviendas Cáritas Argentina además de otros programas con financiamiento externo ya existentes como es el PROMEBA y de otros denominados Programa de Desarrollo Social de Áreas Fronterizas del Noreste y Noroeste Argentinos I y II y Programa Rosario Hábitat.. Por Decreto 902/12 se constituye el FONDO FIDUCIARIO PUBLICO denominado PROGRAMA CREDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR (Pro.Cre.Ar), financiado con recursos del ANSES, a través del BHN.

básicamente concebidos a nivel central, es atribución de la Nación evaluar y aprobar los proyectos de construcción, mientras que con la transferencia automática del FONAVI son las jurisdicciones quienes toman estas decisiones.

Con la implementación desde la Nación de estos programas por fuera de los recursos FONAVI se observan otros aspectos como la discrecionalidad del poder central, imprevisibilidad y ausencia de marco legal por cuanto la relación entre la nación y las provincias en el nuevo modelo, se articula mediante “convenios” por fuera del marco de la única ley vigente.

En cuanto al déficit habitacional debemos destacar sus dos dimensiones: una cuantitativa que son aquellos hogares que habitan en viviendas precarias irrecuperables o bien padecen hacinamiento (en una vivienda habitan más de dos hogares) y una dimensión cualitativa que son aquellos hogares que habitan viviendas en estado de precariedad en cuanto a la mala calidad de los materiales, la ausencia de servicios básicos o hacinamiento por cuarto. Estas viviendas se consideran recuperables y requieren inversiones para ampliación, refacción o mejoramiento.

La síntesis expuesta nos lleva considerar los principales objetivos del presente proyecto de ley.

En primer lugar la ley 24.464 en su artículo 3° determina cuáles son los recursos que integran el FONAVI indicando en el inciso c) “Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro; “. Hemos expresado en estos fundamentos que a partir del año 2004 el Gobierno Nacional dispuso la creación de distintos programas con financiamiento por fuera de los recursos FONAVI dispuestos por la mencionada ley.

Si en definitiva las Jurisdicciones son las responsables de la ejecución de estos recursos; es razonable que los montos destinados a los programas federales y centralizados ya descriptos y cuyos recursos ampliamente superan lo distribuido por el FONAVI; sean incorporados al Fondo Nacional de la Vivienda creado por ley 24.464, respetando su transferencia automática, los coeficientes de distribución y la autonomía de las jurisdicciones para dictar sus propios programas en respuesta a su demanda y realidad territorial.

De no ser así; las Jurisdicciones se encuentran expuestas a repartos discrecionales y a implementar programas establecidos por el Gobierno Nacional que fijan criterios generales para todo el territorio. Esto significa una pérdida en la descentralización de la política de vivienda y un avasallamiento a la autonomía de las jurisdicciones que son quienes deben aplicar estas políticas en sus territorios.

Es necesario entonces unificar criterios y recursos en un solo fondo y dentro del marco legal que rige la política de vivienda nacional.

Hemos podido observar, a partir del Censo 2010, que persiste en el país un elevado déficit habitacional. De un total de 12.171.675 hogares, el 28% tiene problemas de vivienda, es decir más de 3 millones de hogares. Esto nos indica que a pesar de las políticas implementadas no hemos logrado disminuir el déficit estructural acumulado (sin tener en cuenta el crecimiento vegetativo), es decir que el acceso a la vivienda sigue siendo el gran desafío para las políticas públicas en la Argentina.

El inciso a) del artículo 3° de la ley 24.464 establece un recurso mínimo a distribuir entre las jurisdicciones equivalente a 75 millones de pesos por mes calendario; es decir 900 millones anuales. En este punto debemos considerar que la ley 24.464 data del año 1996 y conforme a los datos suministrados por el INDEC el costo de la construcción desde el año 1996 al año 2013 ha aumentado 630 %, lo que implicaría que el mínimo que establece la ley, según estos datos, podría elevarse a más de 450 millones de pesos por mes calendario. Sin embargo; teniendo en cuenta que el monto FONAVI distribuido surge del 42% del impuesto a los combustibles líquidos según lo establecido en la Ley 23.966, considero razonable en el presente proyecto, por tratarse de un mínimo, elevar el monto a distribuir a 350 millones de pesos por mes calendario, lo que implica un monto anual aproximado a lo que actualmente se transfiere por FONAVI.

He expresado anteriormente que no hemos logrado a través de los años disminuir el déficit estructural acumulado. Ante esta realidad; es una deuda social prioritaria el fortalecimiento de la política de vivienda en la Argentina. Por este motivo el presente proyecto considera necesario un incremento progresivo de la totalidad de los recursos destinados a la política de vivienda hasta alcanzar en el año 2025 el 2% del PBI.

El fortalecimiento de la política de vivienda y el incremento de los recursos propuestos en este proyecto, sin perjuicio de los fondos provinciales que asignan las provincias conforme a sus propias políticas territoriales, permitirá disminuir el déficit habitacional estructural y obtener previsibilidad de recursos para la planificación y ejecución de las obras.

Finalmente he considerado necesario incorporar el concepto de Sistema Federal de la Vivienda y los objetivos básicos de la política habitacional.

Por todo lo expuesto, es que solicito a mis pares me acompañen en la aprobación del presente proyecto de ley.

Laura G. Montero. –