

El financiamiento público de la vivienda social

Desde 1972 a la actualidad

Durante los últimos años de los sesenta y primeros años de los setenta del siglo pasado la organización de sectores necesitados de vivienda, las movilizaciones políticas y la potencialidad del Peronismo y otros sectores populares, en un marco de fuerte concentración y territorialización urbana que caracterizaba a la población sin vivienda con un estado de movilización social permanente, la acción tendiente a satisfacer los reclamos por soluciones a la problemática de la vivienda se vio favorecida.

La respuesta fue la creación en 1972 del Fondo Nacional de la vivienda (FO.NA.VI.) para contrarrestar el déficit habitacional y proveer viviendas económicas para sectores de bajos ingresos de la sociedad mediante la ley 19.929, el fondo se formaría con una contribución sobre los sueldos del 2,5% y posteriormente por medio de ley 21.581 del año 1977 se incrementaron los aportes al 5% de todos los empleos privados y públicos, además de una contribución del 20% de los importes que los trabajadores autónomos tributen como obligación previsional.

El fondo se destinaba exclusivamente a financiar viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y un porcentaje para obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento de los programas comprendidos en la ley.

Los destinatarios (familias) se definían como de recursos insuficientes cuando sus ingresos no alcancen el costo de una canasta básica familiar más el pago de una cuota correspondiente a los préstamos para la compra de una casa según el interés mínimo que establecía para sus operatorias el Banco Hipotecario Nacional.

De esa manera mediante el crédito público los sectores de ingresos medios financiarían la construcción o compra de su vivienda por medio del Banco Hipotecario Nacional y los sectores de menores ingresos tendrían en las operatorias del FONAVI la posibilidad de acceso a viviendas propia.

En ese momento se puso en marcha una política muy activa de vivienda por un programa destinado a revertir el déficit habitacional, con dos fuentes de Financiamiento el Banco Hipotecario Nacional para población de ingresos medios y el FONAVI destinado a población de ingresos menores.

Con fondos del FONAVI únicamente. Se construyeron a nivel nacional entre 1977 y 1993 en promedio 30.000 viviendas anuales en el país y la provincia de Santa Fe participa en promedio con un 8% del total de viviendas construidas en el país con fondos FONAVI, es decir las destinas a sectores de menores ingresos.

Después de la crisis fiscal de los años 1989 a 1991 y durante este último año se dispuso que el Fondo deje ser de asignación específica desde el punto de vista presupuestario (donde no había disputa sobre otros posibles destinos) y paso a formar parte del Fondo Unificado de Cuentas del Gobierno Nacional de la Subsecretaria de Hacienda, la cual podría destinar saldos para contingencias del Tesoro General de la Nación (decreto 1199/91) y por ley 23.966 de 1991 se eliminan como recursos del FONAVI los aportes sobre los sueldos y se forma un nuevo fondo que se detraería del impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural. En consecuencia, el fondo FONAVI se podría

disponer para usos alternativos para otros programas según decreto 275/92 que desnaturalizan el programa original y desde el punto de vista de la distribución de los ingresos, al dejar de financiarse por aportes patronales y pasar a financiarse con fondos de Combustibles y Gas se quita el carácter distributivo establecido por las leyes 19.929 y 21.581.

Posteriormente por Ley N° 24.464 del mes de marzo de 1995 crea el Sistema Federal de la Vivienda, que deroga la ley anterior 21.581 con el argumento de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente el acceso a la vivienda digna dando mayor importancia a los Institutos Provinciales de Vivienda y al Instituto de vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, quienes podrían contribuir a complementar los programas con recursos provinciales o municipales eventualmente.

La ley 24.464 establece porcentajes en que se distribuirán los fondos entre las jurisdicciones, las que pasaran a recuperar para si las cuotas de recupero que sería tomado como uno de los criterios para distribuir los fondos, a Santa fe se le asigna inicialmente por esta ley el 5,65% de los fondos a recaudar por esta nueva norma.

A nivel nacional entre 1994 y el año 2000 se terminaron en promedio anual 41.531 viviendas y 6.151 soluciones habitacionales (refacciones, ampliaciones)

Pero en el año 2000 por ley 25.235 ante la crisis financiera y fiscal que comenzaba y culminaría con la gran crisis económica, financiera y fiscal que azotaría al país en 2001/y 2002, se modifican los criterios originales de utilización de los fondos destinados a viviendas, al establecer la libre disponibilidad de los mismos para las distintas jurisdicciones en un 50 % con el objetivos de resolver las crisis presupuestarias provinciales. Posteriormente, las Leyes N° 25.400 del año 2001 y 25.570 del año 2002 elevaron esa libre disponibilidad al 75 % y al 100 % respectivamente. Pasaron varios años para que la Ley Nacional de presupuesto 27431 de enero de 2018 restablezca que los fondos FONAVI el 100% debe ser para su destino original de viviendas.

De esta manera entre los años 2001 y 2004 los promedios de casas terminadas y soluciones habitacionales caen a 19.096 y 5420.

Ante esta situación y ya reiniciada la recuperación del crecimiento en Argentina después en de la crisis del 2001/2002, en el año 2004 el Gobierno nacional impulsa los Programas Federales de Viviendas con fondos del Teso Nacional para complementar los programas del FONAVI.

Los programas federales son otorgados a las provincias y muchas veces co financiados en algunos casos con gobiernos y municipios y elevan el promedio de viviendas terminadas entre los años 2004 y 2015 a 34.882 y las soluciones habitacionales a 18.370 promedios anuales.

Desde el año 2016 al año 2022 se evidencia una disminución importante en las viviendas terminadas y las soluciones habitacionales a nivel Nacional al disminuir en promedio a 13.584 viviendas terminadas anuales y 10.103 soluciones habitacionales, las bajas tan pronunciadas se deben en parte al menor financiamiento del tesoro nacional para los

programas federales y la menor recaudación de impuesto a los combustibles y gas fuente de financiamiento actual del FONAVI.

Del año 2023 no se poseen estadísticas puesto que la fuente de información utilizada para este estudio de los últimos años, que son los informes de Auditoría de la Secretaría de Desarrollo Territorial Habitación y Vivienda que tendrían que emitirse al final de 2023 y no se emitieron frente al cambio de autoridades nacionales.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2023, el área de Vivienda en principio perdió su rango de Ministerio, fue reducida a Secretaría dentro del Ministerio de Economía, y finalmente disuelta por completo en febrero de 2025 mediante el decreto 70/2025.

El desmantelamiento de la dependencia incluyó las siguientes medidas clave:

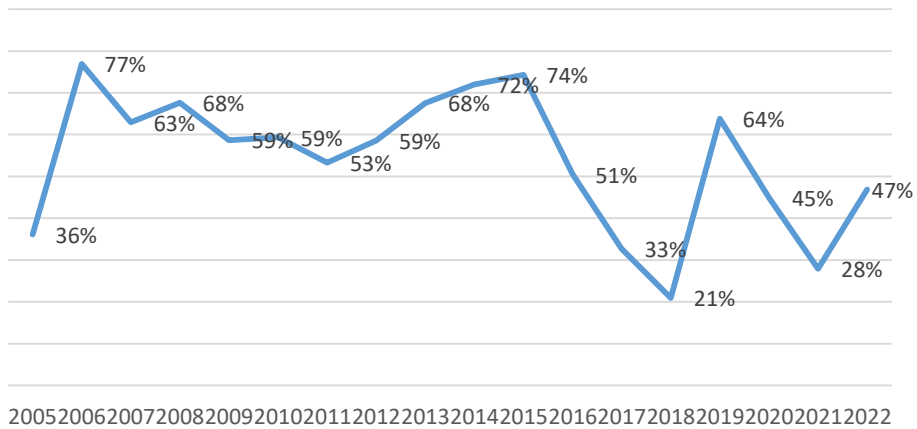
- **Disolución de Fondos y Programas:** Se ordenó el cierre de fondos fiduciarios y programas históricos y se transfirieron las funciones determinando que las obras en curso y los proyectos habitacionales se trasladaran a la órbita de la Secretaría de Obras Públicas, con el objetivo de que las provincias y los municipios asuman la gestión, financiación y finalización de los desarrollos. Lo cual significa una importante pérdida de recursos provinciales de origen nacional para la problemática habitacional.

Las consecuencias de esta reestructuración estatal generaron la paralización de decenas de miles de obras a nivel federal.

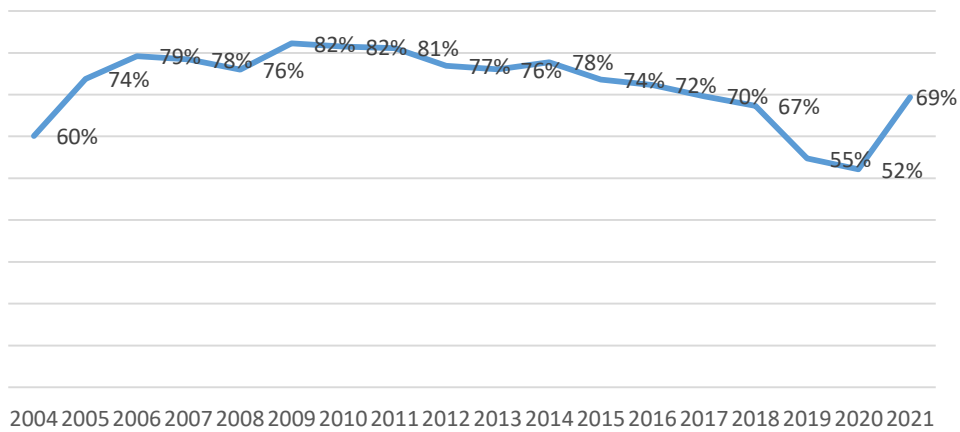
Debe tenerse en cuenta que del total de viviendas terminadas y soluciones habitacionales ocurridas desde la creación de los programas federales en 2004, desde 2005 a 2015 el 62% de las soluciones habitacionales se ejecutaron con fondos de los programas federales del Tesoro general de la Nación y el 77% de las viviendas correspondieron a los programas federales financiando el FONAVI solamente el 38% y 23% de las soluciones y viviendas terminadas a nivel nacional.

Desde 2016 a 2019 el 41% de las soluciones habitacionales fueron financiadas con Fondos del tesoro General de la Nación y con el mismo se financiaron el 66% de las viviendas terminadas, es decir el FONAVI financio el 59% de las soluciones habitacionales terminadas y el 41% de las viviendas terminadas.

Participacion de los Programas Federales en las Soluciones
Habitacionales terminadas Fuente informes de auditorias SDTHyV



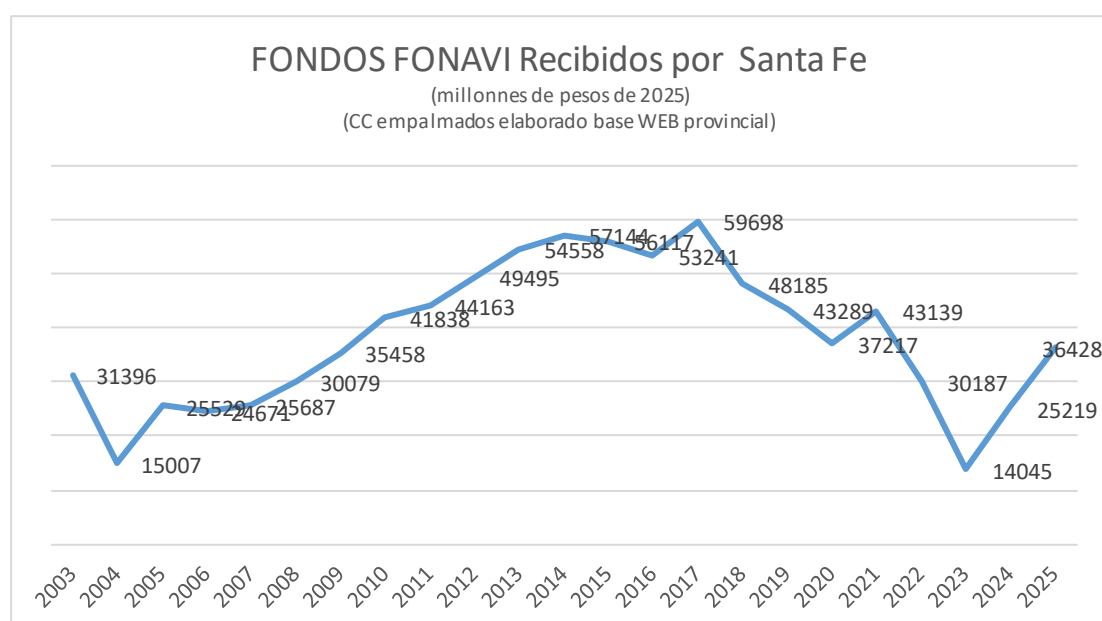
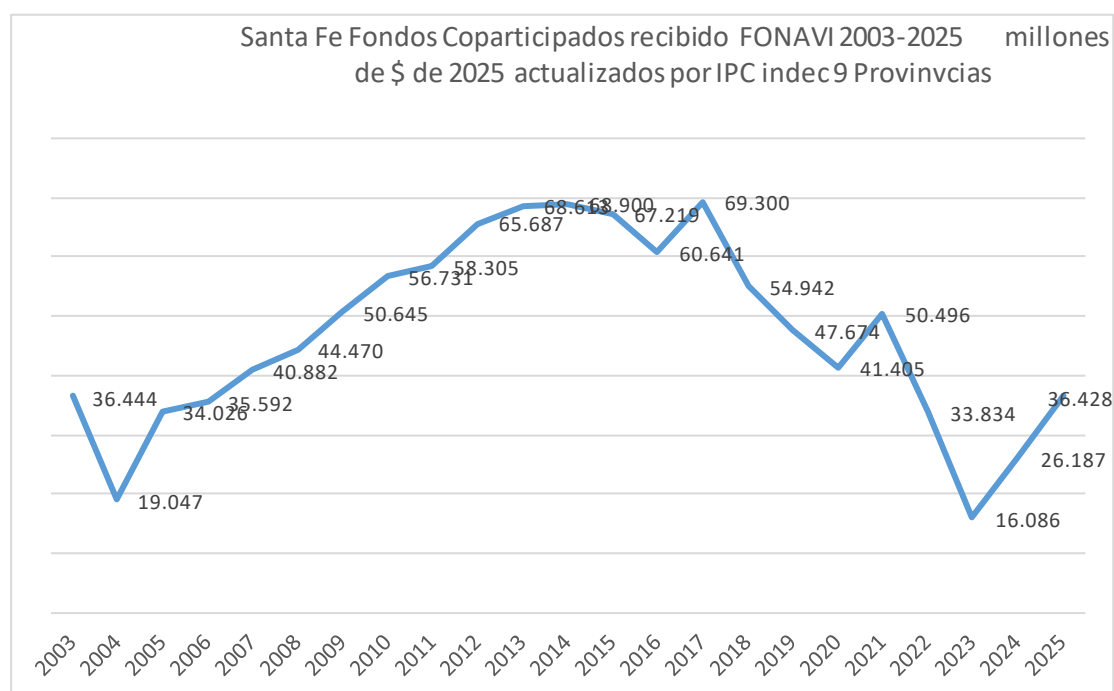
Participacion de los Programas Federales en las Viviendas terminadas
Fuente informes auditorias SDTHyV



A partir del año 2024 se registra un incremento del precio relativo de los combustibles y del gas, puesto que se comienzan a eliminar los subsidios a los combustibles y gas, esta nueva situación repercute en una mayor disponibilidad de fondos para el FONAVI a nivel nacional y provincial. Para poder observar este efecto hemos calculado los importes percibidos por FONAVI para el caso de la Provincia de Santa Fe y podemos apreciar que en 2025 estos fondos están bastante por debajo de lo recibido entre los años 2007 a 2022 según se puede apreciar en los cuadros y gráficos adjuntos (actualizados por índice de precios al consumidor o por el índice de precios de la construcción)

FONDOS FONAVI RECIBIDOS SANTA FE en millones de \$ de 2025			
actualizados IPC empalme IPC indec y 9 Provincias			
	PERIODO	FONAVI SANTA FE	
	2003	36.444	
	2004	19.047	
	2005	34.026	
	2006	35.592	
	2007	40.882	
	2008	44.470	
	2009	50.645	
	2010	56.731	
	2011	58.305	
	2012	65.687	
	2013	68.613	
	2014	68.900	
	2015	67.219	
	2016	60.641	
	2017	69.300	
	2018	54.942	
	2019	47.674	
	2020	41.405	
	2021	50.496	
	2022	33.834	
	2023	16.086	
	2024	26.187	
	2025	36.428	

Fondos FONAVI recibidos por Santa Fe (\$ actualizados al 2025 por ICC empalmado)	
Año	Importe Actualizado
2003	31.396
2004	15.007
2005	25.529
2006	24.671
2007	25.687
2008	30.079
2009	35.458
2010	41.838
2011	44.163
2012	49.495
2013	54.558
2014	57.144
2015	56.117
2016	53.241
2017	59.698
2018	48.185
2019	43.289
2020	37.217
2021	43.139
2022	30.187
2023	14.045
2024	25.219
2025	36.428
Fuente: Recursos Provinciales	



¿Cuál es la situación de la problemática en 2026? El gobierno nacional en su política de lograr el equilibrio fiscal a cualquier costo, ha eliminado los programas federales que se dirigían en parte a la población de menores ingresos.

Para tomar real dimensión de su significado debemos decir que entre 2005 y 2022 el 54% de las soluciones habitacionales terminadas se construyó con programas federales y el 72% de las viviendas se construyó con fondos federales. Por ello la situación actual de la construcción de viviendas y soluciones habitacionales para gente de menores recursos entrara en una gran crisis y agravara la situación habitacional a nivel nacional y provincial

al no estar recibiendo las provincias ni los municipios los fondos del Tesoro Nacional que financiaban los programas Federales.

Si sumamos a ello que ha desaparecido el programa PROCREAR destinado a sectores medios, esa demanda potencial se sumara a las escasas ofertas de viviendas para sectores de menores ingresos y si no se realizan esfuerzos provinciales los sectores de menores ingresos tendrán escasas o nulas posibilidades de tener acceso a un techo digno o mejorar su situación habitacional.

Debemos tener en cuenta que, quedando solo el FONAVI y desaparecidos los programas federales y que solamente una mínima porción de viviendas son entregadas a mayores de 65 años o familias de escasos recursos con familiares discapacitados en nuestra provincia la situación es realmente de una grave crisis habitacional.

Tengamos en cuenta que en 2026 una cuota FONAVI de una entrega actual oscila los 250.000 pesos y que para cubrir la misma es necesario tener ingresos familiares superiores a 1.660.000 aproximadamente según las normas vigentes de adjudicación (al mes de mayo de 2026). Por ello. La provincia se ha quedado ante una enorme necesidad de vivienda para los sectores de menores ingresos sin capacidad de respuesta efectiva al desaparecer los programas federales puesto que el FONAVI desvirtuó su objetivo primario de la ley 21.581 despojando a las personas de ingresos insuficientes a tener posibilidad de una vivienda.

Ante estas nuevas políticas nacionales el gobierno de la provincia de Santa Fe

Puso en marcha una nueva política de crédito hipotecario orientada a facilitar el acceso, construcción y finalización de viviendas, en articulación con el Banco Municipal de Rosario. Esta iniciativa buscó acompañar la reactivación del crédito hipotecario a partir de instrumentos de financiamiento con garantía real y actualización por UVA.

El programa establece distintas líneas de financiamiento: créditos hipotecarios para adquisición o construcción o terminación de viviendas, principalmente destinados a sectores de ingresos medios.

Actualmente se sortean en promedio mensual 300 créditos de esta operatoria.

A mediados de 2025, se incorporó el Nuevo Banco de Santa Fe mediante la operatoria “Acuerdo Santa Fe”, destinado a facilitar el acceso a materiales de construcción con descuentos del 10 % y planes de financiación en hasta 12 cuotas, en articulación con el sector privado local.

Por otra parte el programa Llave tiene por objetivo ayudar a solventar las barreras económicas iniciales de quienes necesitan **ingresar a un alquiler o renovar un contrato**

para ello otorga un **crédito personal de hasta tres veces el valor del alquiler** a devolver en 12 o 24 cuotas sin interés para cubrir comisiones, depósitos, mudanzas o sellados. También facilita mecanismos de garantías.

Difícilmente las actuales medidas provinciales alcancen a población de ingresos insuficientes como los establecidos en la ley FONAVI original y siendo que los actuales beneficiarios del FONAVI tampoco corresponden a las familias de menores ingresos las mismas se encuentran en total estado de desamparo.