



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

La accesibilidad a una vivienda digna está declarativamente garantizada entre los derechos primarios de raigambre constitucional y de toda la legislación que de esta se desprende, tanto a nivel provincial como nacional, en concordancia a la normativa internacional receptada en Argentina, como con los pactos y convenios acordados y sujeto a ser central para los derechos humanos de segunda generación (económicos y sociales).

No obstante, a pesar de gozar este derecho de plena vigencia (tiene vigor y es exigible), carecen en la provincia de Río Negro de eficacia (falta de cumplimiento).

Es el eje de este proyecto reconocer que pocas temáticas tienen un espectro tan amplio de gamas de operatorias como las que requieren del armado de políticas habitacionales y de desarrollo urbano y rural. Se deben implementar políticas complejas e integrales de muy variadas perspectivas para abordar estrategias de desarrollo que resulten eficaces para las demandas de la población involucrada.

Aunque la temática habitacional es tal que la percepción inmediata en lo cotidiano para el ciudadano medio no requiere de elaborados indicadores para detectar su grado de satisfacción; analizar algunos de ellos permite reconocer con plena objetividad que en Río Negro las estrategias políticas no son operativas en comparación a los recursos de que dispone la misma. No hay motivos en cuanto a los recursos disponibles para el déficit que sufren los rionegrinos al respecto.

Una de las herramientas típicas cuando la problemática se agudiza es establecer por ley o por otro tipo de recursos legislativos la situación de "Emergencia Habitacional". Son de pública difusión las reiteradas iniciativas a nivel provincial o local, la mayoría frustradas, que han tenido lugar en el ámbito legislativo, acompañadas por los pedidos de diversas organizaciones de entidad en la temática.

Es precisamente el reconocimiento de la "Emergencia Habitacional" que llevó al gobierno nacional en septiembre del 2003 a elaborar programas para asistir a esta demanda, incluyendo las particulares de cada provincia.

Surge de los resultados de estos programas índices claros sobre la inoperatividad de la gestión



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

del gobierno provincial, independientemente de sus razones. El Resumen Total del Avance Desagregado por Provincia del Ministerio Federal de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación (Septiembre del 2010) de la SSDUV (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) arroja de una planificación de distintos programas habitacionales desarrollados en todo el país que mientras que a nivel país se han terminado el 65,77% del total de viviendas de esta planificación, en Río Negro un 43,61%.

Finalmente es significativo que Río Negro tiene mucho más que el resto del país a "medio hacer" (etapa de ejecución) en estos programas y aún mayor proporción en lo que no se ha empezado (etapa "a iniciar") que el resto del país: mientras que a nivel país queda un 27,47% en etapa de ejecución, en la provincia un 49,35%. Por consecuencia lo restante se invierte elocuentemente: cuando en la etapa "a iniciar" a nivel país solo queda 1,48%, en la provincia aún falta por iniciar un 7,02%. (La suma de programas de SSDUV tiene como objetivo 860 362 soluciones habitacionales entre construcción y mejoramiento de viviendas, con un total de beneficiarios de 3.871.629.)

También, la provincia presenta déficit comparativo en los programas de mejoramiento de viviendas de la SSDUV.

Resumiendo, la disparidad es reveladora: en cuanto a lo ejecutado (ya hecho) de construcción y mejoramiento de viviendas Río Negro está muy por debajo de la media nacional (más del 20% por debajo). En lo que falta hacer Río Negro está muy por arriba de esta (más del 20%). Es claro un déficit de gestión.

Es importante ponderar en el análisis expuesto el hecho de que estos programas de construcción y mejoramiento de viviendas provienen de planes nacionales, es decir no nacen de iniciativas propias del gobierno provincial. Sí, la administración de los mismos es básicamente provincial.

Como conclusión, los resultados permiten un claro diagnóstico de los factores que producen carencia habitacional, ineficacia en el desarrollo urbano y en definitiva al acceso a la vivienda y al mejoramiento del hábitat, lo cual también afecta en forma directa la reactivación productiva. Básicamente es una cuestión de gestión ineficiente.

Atendiendo a los recursos que posee la provincia para satisfacer la gama de demandas relativas al hábitat, la cuestión territorial es fundamental. Sería sobreabundante discurrir en las cantidades de tierras



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

disponibles y aptas para ser habitadas que no entran en los planes de las políticas provinciales.

Cuando se toma conciencia de la magnitud de la problemática y se observa la disponibilidad territorial surge otra arista preocupante para analizar. Más aun teniendo en cuenta las recientes y recurrentes denuncias fehacientes que se vienen sucediendo en el ámbito provincial sobre malversación del erario público y sobre irregularidades en adjudicaciones de tierras fiscales.

Específicamente en cuanto al tratamiento de las tierras fiscales, la ley determina un destino muy claro para su ocupación: la unidad económica única para el sustento y la evolución económica de la familia que la posea. O sea, aquí hay una generosa herramienta para el amplio espectro de las soluciones habitacionales. Un recurso privilegiado con el que cuenta el ejecutivo provincial.

Sin embargo se viene acostumbrando a la provincia a la venta por precios irrisorios de este tipo de inmuebles, a destinatarios que no cumplen los requisitos y en cantidades de hectáreas que no respetan lo establecido por ley, es decir que exceden por mucho lo que se puede definir como una Unidad Económica para el "subvenir a las necesidades y evolución económica" de una familia sin otra unidad económica.

Mientras que para una familia tipo rionegrina es inaccesible una mínima porción de tierra, los organismos de la provincia pertinentes a tierras fiscales públicas adjudican con transacciones denunciadas por estar plagadas de vicios, en franca violación del Código Civil y de la Ley de Tierras Fiscales (Q n° 279) provincial, miles de hectáreas que terminan en negociados inmobiliarios.

A la luz de lo expuesto es necesaria una reorganización de los distintos organismos provinciales que asista a una correcta administración del ordenamiento territorial, a un eficiente desarrollo urbano y rural, de tal forma que primariamente satisfaga el derecho de toda familia rionegrina a acceder a su propia vivienda.

No existe en el armado del Ejecutivo provincial y su organigrama un organismo que goce de la jerarquía suficiente y necesaria para abordar con la debida infraestructura, coordinación, celeridad y eficacia la dimensión de la demanda de la presente temática.

Por ejemplo mientras que un ministerio (Familia), tiene a su cargo la intervención del Instituto Provincial para la Vivienda (IPPV), otro ministerio (Hacienda)



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

tiene a su cargo la intervención de políticas públicas referidas a viviendas. La misma asignación dispersa y hasta contrapuesta en algunas funciones en dos ministerios.

De analizar la ley de Ministerios del Poder Ejecutivo de la Provincia de Río Negro (K n° 4002) se desprende que la temática Tierra, Vivienda y Hábitat está accesoriamente asistida desde distintos ministerios, cuando debiera ser central. (En otras órbitas, como la nacional, los planes se ejecutan desde un solo ministerio, con secretarías y subsecretarías coordinadas que han demostrado un mecanismo competente para asistir a las demandas de jurisdicción nacional, como a la particulares provinciales y locales).

No solo que las competencias para el desarrollo urbano y rural y el ordenamiento territorial están dispersas y parceladas en distintas dependencias de varios ministerios; sino que son cuantiosos los vacíos en cuanto a asignaciones, recursos y equipamiento para cumplir satisfactoriamente con esta demanda.

En conclusión, la disparidad de la solución habitacional y de la ejecución de obra pública de la provincia con respecto al resto del país, el manejo irregular de los recursos que posee la provincia, la falta de infraestructura montada, especialmente desde lo administrativo, hacen necesaria la proyección de un organismo dotado de los mecanismos idóneos para abarcar y concentrar el amplio espectro de operatorias que permitan responder a las necesidades habitacionales que tiene el ciudadano rionegrino.

Un organismo con la suficiente entidad, jerarquía, especificidad, equipamiento y recursos que tenga la capacidad de concentrar la planificación y ejecución de políticas inclusivas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Además que pueda llevar un estricto control y correcta administración sobre el erario público en lo referido a territorio fiscal y fondos para ejecución de obra pública destinada a la referida temática.

Como muestran las cifras arriba citadas, el Programa Habitacional nacional viene logrando resultados satisfactorios a nivel país. Una de sus claves se enuncia en el mismo: "Para lograr estos objetivos el Gobierno Nacional ha implementado las siguientes acciones: Propiciar el fortalecimiento del Organismo Nacional de Vivienda concentrando en su estructura todos los programas cuyas acciones estén referidas al mejoramiento del hábitat a través de la construcción y mejoramiento de la vivienda, la



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

infraestructura el equipamiento social comunitario, dotándola de los recursos necesarios para desarrollar su gestión.”

Por lo expuesto creemos esencial que el Estado Provincial posea un Ministerio de Vivienda, Tierra y Hábitat, que tenga la capacidad de centralizar todas las políticas afines con estas temáticas.

Por ello:

**Autora:** Silvina Marcela García Larraburu.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO  
SANCIONA CON FUERZA DE  
LEY**

**Artículo 1°.-** Sustitúyase el artículo 1° de la Ley de Ministerios provincial (K n° 4002) por el siguiente:

**“Artículo 1°.-** Conforme lo establecido por el artículo 183 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, el despacho de los asuntos de la provincia estará a cargo de los/as siguientes Ministros/as:

- a) de Gobierno.
- b) de Hacienda, Obras y Servicios Públicos.
- c) de Educación.
- d) de Familia.
- e) de Salud.
- f) de Producción.
- g) de Turismo.
- h) de Tierra, Vivienda y Hábitat.-”

**Artículo 2°.-** Sustitúyanse el encabezado del artículo 16 de la ley K n° 4002 por el siguiente:

**“Artículo 16.-** Competencia del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos: Compete al Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos asistir al Gobernador en todo lo inherente a la gestión de la hacienda pública, la obra pública, los servicios públicos y, en particular:”

**Artículo 3°.-** Incorpórase en el Título 6 “De Los Ministerios en Particular” de la ley K n° 4002, el artículo 22 que quedará redactado de la siguiente manera:

**“Artículo 22.-** Compete al Ministerio de Vivienda, Tierra y Hábitat asistir al Gobernador, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a formular, aprobar,



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

ejecutar y supervisar las políticas de alcance provincial en materia de obra pública vinculada a vivienda, apuntando al fortalecimiento de la promoción, construcción y desarrollo de la "vivienda social" como política de Estado destinada a los sectores más vulnerables de la sociedad, y en particular:

1. Asistir al Gobernador/a de la Provincia en la formulación de las políticas provinciales de vivienda, como así también en la elaboración, realización y financiación de los programas habitacionales del sector público provincial o local destinados a los sectores de recursos insuficientes con o sin capacidad de ahorro.
2. Dirigir la ejecución de los estudios socioeconómicos, financieros y tecnológicos a efectos de la elaboración de los planes habitacionales pertinentes.
3. Dirigir la evaluación y determinación de prioridades en relación con el déficit, la disponibilidad de recursos y la política de desarrollo provincial y local.
4. Establecer las normas y procedimientos para la adecuada instrumentación de los planes habitacionales formulados.
5. Promover las acciones conducentes a incrementar los niveles de calidad y productividad del sector, en particular aquellas que impliquen el desarrollo de nuevas tecnologías y la industrialización de la construcción.
6. Promover la inversión de recursos en el campo de la vivienda a través de la participación activa en la creación, coordinación e implementación de fondos fiduciarios u otras fuentes de financiamiento a nivel nacional e internacional.
7. Dirigir la elaboración y aplicación de programas habitacionales orientados a los sectores de recursos insuficientes con alguna capacidad de ahorro.
8. Dirigir las acciones tendientes a brindar cooperación y asistencia técnica a organismos públicos y privados. Promover la capacitación y el perfeccionamiento de profesionales y técnicos del sector y difundir los trabajos elaborados en la materia de su competencia.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

9. Intervenir en la administración y control del crédito público interno y externo del Estado Provincial destinados a cuestiones vinculadas a ordenamiento territorial, desarrollo urbano y obras públicas de vivienda.
10. Intervenir en la planificación y entender en la ejecución y control de obras de infraestructura social básica destinadas a ordenamiento territorial, desarrollo urbano y obras públicas de vivienda.
11. Intervenir en todo lo referido al régimen de las tierras fiscales de la provincia, como así también en lo concerniente al ordenamiento de la ocupación y uso del suelo.
12. Establecer los criterios para la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas, planificando y ejerciendo las acciones de contralor y auditoría en el uso de recursos destinados a la provincia del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de otros de carácter provincial, nacional o internacional.
13. Intervenir en la determinación de las políticas sociales a seguir por el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (I.P.P.V.) y Viviendas Rionegrinas Sociedad del Estado.

**Artículo 4°.-** Reenumérase los actuales artículos 22 y 23 de la ley K n° 4002 por 23 y 24 respectivamente.

**Artículo 5°.** Modifícase el inciso "5." del artículo 16 de la ley K n° 4002 que quedará redactado de la siguiente manera:

- "5. Intervenir en la administración y control del crédito público interno y externo del Estado Provincial y en la formulación de propuestas e implementación de las políticas relativas al financiamiento interno y externo, del Estado Provincial, a excepción de las competencias declaradas en el artículo 22 de la presente ley, controlando la aplicación de todo acto o negociación de financiamiento a celebrarse por la provincia o sus organismos o empresas por las que puedan originarse obligaciones de pago."

**Artículo 6°.-** Incorpórase como Título 9 a la ley K n° 4002 el siguiente:

"Título 9. DE LA SECRETARÍA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA."



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**Artículo 24.-** Competencia de la Secretaría de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda: Compete a la Secretaría de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda:

1. Asistir al Ministro/a de Tierra, Vivienda y Hábitat en la formulación de la Política Provincial de desarrollo urbano y planificar las acciones conducentes a la organización territorial y al desarrollo urbano. Definir los aspectos normativos de la política de uso del suelo, de ordenamiento territorial, de ejes directrices para el desarrollo sustentable de las ciudades según su dimensión y población, acorde con su escala y con su inserción en el espacio productivo de la jurisdicción a la que pertenezca.
2. Establecer las normas y procedimientos para la adecuada instrumentación de las políticas de desarrollo urbano formuladas.
3. Coordinar y compatibilizar con los organismos responsables, las políticas que incidan en el desarrollo urbano y en la organización territorial y promover la ejecución de las acciones destinadas al ordenamiento de los asentamientos humanos, concurrentes al desarrollo social de sus habitantes.
4. Coordinar la ejecución de las políticas provinciales dirigidas al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial y supervisar su ejecución.
5. Promover la inversión de recursos en el campo del desarrollo urbano.
6. Dirigir la elaboración de la normativa para el desarrollo de los programas de urbanización, de provisión de tierra, infraestructura, equipamiento, completamiento o mejoramiento para el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos.
7. Dirigir las acciones tendientes a brindar cooperación y asistencia técnica a organismos públicos y privados y promover la capacitación y el perfeccionamiento de profesionales y técnicos del sector."

**Artículo 25.-** La Secretaría de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda es asistida para el ejercicio de sus funciones y responsabilidades por una (1)



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, una (1)  
Subsecretaría de Infraestructura Social y una (1)  
Subsecretaría de Coordinación de Políticas y Programas  
Habitacionales.

**Artículo 26.-** Competencia de la Subsecretaría de  
Ordenamiento Territorial.

Compete a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial:

1. Asistir al señor/a Secretario/a de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda en planificar las acciones conducentes a la organización territorial y uso del suelo.
2. Entender en todo lo referido al régimen de las tierras fiscales de la provincia, como así también en lo concerniente al ordenamiento de la ocupación y uso del suelo.
3. Entender e intervenir en lo pertinente a la regularización dominial y de mensura de tierras fiscales.
4. Entender en los programas y acciones que permitan el arraigo habitacional vinculado a la producción regional en comunidades con alto riesgo en su hábitat y proclives a la migración interna hacia las urbes.
5. Entender e intervenir en lo pertinente a la adecuación y el desarrollo normativo que afecte todo lo referido al Ordenamiento Territorial.

**Artículo 27.-** Competencia de la Subsecretaría de  
Infraestructura Social: Compete a la Subsecretaría de  
Infraestructura Social:

1. Asistir al señor/a Secretario/a de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas de infraestructura social destinados al mejoramiento del hábitat de la población con necesidades básicas insatisfechas y de asistencia a la población damnificada por emergencias climáticas y naturales.
2. Coordinar acciones con los organismos provinciales y locales, la aplicación de programas de infraestructura social.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

3. Elaborar un modelo de gestión que permita potenciar los recursos sociales y las formas de organización de la comunidad en la implementación de programas de construcción y mejoramiento de la infraestructura social.
4. Planificar, ejecutar y evaluar los programas y acciones desarrolladas en el marco de los procesos de fortalecimiento de las capacidades barriales y locales periurbanas o rurales para el mejoramiento del hábitat.
5. Dirigir las acciones tendientes a brindar cooperación y asistencia técnica a organismos públicos y privados en los temas de su competencia y promover la capacitación y el perfeccionamiento de profesionales y técnicos del sector.
6. Planificar, ejecutar y evaluar los programas y acciones que permitan el arraigo habitacional vinculado a la producción regional de minifundios en comunidades con alto grado de riesgo en su hábitat y proclives a la migración interna hacia las urbes.
7. Entender en lo pertinente a la adecuación y el desarrollo normativo que afecte todo lo referido a la competencia de la Subsecretaría de Infraestructura Social.

**Artículo 28.-** Competencia de la Subsecretaría de Coordinación de políticas y programas habitacionales:

1. Asistir al señor/a Secretario/a de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda en la coordinación de las políticas y programas sociales que se desarrollen en todo el territorio provincial, a fin de garantizar la complementariedad con otros programas nacionales, locales y los financiados por organismos internacionales
2. Asistir al señor/a Secretario/a de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda en la elaboración, ejecución y financiamiento de programas para la emergencia habitacional para atender los requerimientos de las áreas y poblaciones en situación de vulnerabilidad y riesgo habitacional.
3. Canalizar las solicitudes de asistencia por parte de las jurisdicciones locales en materia



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

habitacional, evaluando y proponiendo las respuestas más ajustadas a la realidad socio-habitacional de las jurisdicciones demandantes.

4. Coordinar las acciones de los programas habitacionales provinciales de vivienda, infraestructura y equipamiento social en particular aquellos financiados con los recursos nacionales a fin de lograr acciones más eficientes para la resolución de los problemas habitacionales.
5. Coordinar con las jurisdicciones locales la aplicación de políticas y programas de vivienda, infraestructura y equipamiento social.
6. Dirigir la ejecución de programas destinados a la atención de los requerimientos habitacionales de las áreas y poblaciones en situación de emergencia habitacional.
7. Coordinar con las jurisdicciones locales la aplicación de programas de emergencia habitacional.
8. Coordinar las acciones referentes a las vinculaciones institucionales y funcionales con las entidades públicas y privadas del sector, tendiendo a la conformación de espacios de participación y consulta intersectorial.
9. Entender en lo pertinente a la adecuación y el desarrollo normativo que afecte todo lo referido a la competencia de la Subsecretaría de Políticas y Programas habitacionales."

**Artículo 7°.-** Reenumérase los actuales Títulos 9 "De Los Entes, Organismos y Empresas del Estado", 10 "Incompatibilidades" y 11 "Disposiciones Generales de la ley K n° 4002 y Transitorias" por los títulos 10, 11 y 12 respectivamente.

**Artículo 8°.-** Reenumérase los actuales artículos 24 y sucesivos de la ley K n° 4002 por los artículos 30 y sucesivos.

**Artículo 9°.-** Deróguese el inciso "10." del artículo 18 de la ley K n° 4002.

**Artículo 10.-** De forma.