



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

Si definimos hábitat como el ámbito donde el hombre se desarrolla "con derecho a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza", tenemos que decir que la relación laboral y la localización de la vivienda de un familia están íntimamente ligadas en aquel concepto de hábitat.

Diría el arquitecto Horacio Berretta que "se perdió la arquitectura popular y poco avanzamos en la conquista masiva, de hábitat y viviendas acordes con los actuales patrones de confort", ya que las modas arquitectónicas desplazaron a los lenguajes arquitectónicos creativos, racionales y paridos desde la cultura de la propia gente.

Un porcentaje alto de los habitantes de pequeños pueblos rionegrinos son obreros rurales y la falta de condiciones para que se radiquen en el medio hacen que emigren a los centros más poblados provocando un doble conflicto, por un lado el área rural carece de población por ende carece de mano de obra y por el otro las ciudades sufren sobre población periférica y vulnerable.

Indudablemente se debe poner énfasis en encontrar las causas a los problemas que hoy derivan de factores exógenos, pero también está claro que es responsabilidad de los Estados cumplir un rol fuerte en materia de garantías legales y constitucionales de derechos sociales (trabajo, salud, educación, etcétera) que tienen una fuerte gestión endógena y que se acuerdan socialmente, con nuevos pactos de todos los sectores frente a las nuevas condiciones externas.

El Estado no puede ser un mero administrador de recursos, debe ser el articulador de los diferentes actores de la sociedad, contener los reclamos y organizar y planificar las soluciones; integrar a los empresarios, productores, trabajadores, municipios, Ongs. y los hoy excluidos del sistema, caracterizando y zonificando sus problemas para potencializar soluciones integradas al medio productivo.

La ley nacional 24.464 en su artículo 6° dice: "Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán destinados a financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario; quedando facultados los organismos ejecutores en materia de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

vivienda en cada jurisdicción, para el dictado de normas, tendientes al cumplimiento del destino impuesto”.

A continuación se detalla parcialmente el IX Informe Anual-Defensoría del Pueblo - 2003/2004, donde la defensoría presenta un barrido de la vivienda FONAVI en la Provincia de Río Negro: “En opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad.

Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos, a “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se derivan todos los derechos. En segundo lugar, el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos”.

“El derecho a una vivienda adecuada está reconocido universalmente por la comunidad de países. Todos los países, sin excepción, tienen algún tipo de obligación con respecto al sector de la vivienda, como lo demuestra la creación de ministerios u organismos de la vivienda, la asignación de fondos al sector de vivienda y las correspondientes políticas, programas y proyectos”.

Ahora, de los enunciados de los Pactos, Convenciones, y Constituciones nos trasladamos a la realidad cotidiana.

En nuestro país en el año 1923 surge el concepto de “vivienda en función social”, con el “Plan de Casas Baratas”.

Más adelante, el año 1972 se crea el FONAVI, inspirado en un ambicioso sistema nacional de construcción de viviendas, montado sobre principios solidarios e intenciones redistributivas, con una administración centralizada de los fondos en la Secretaría de Vivienda de la Nación, y una distribución territorial basada en los Institutos Provinciales de Vivienda. Esto hasta el año 1992, cuando se federaliza el sistema, hecho significativo por cierto ya que permitió a las provincias fijar sus propios criterios en la construcción de unidades habitacionales. Los recursos así transferidos estaban destinados en su totalidad a la construcción de viviendas.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Esta descentralización del FONAVI le otorgó a cada Instituto Provincial de Vivienda el poder de decisión sobre la ejecución de los recursos. Se argumentó, entonces, que los Institutos aprovecharían el mayor conocimiento de las necesidades de la población de su región, para mejorar la eficiencia del sistema.

El 17 de noviembre del año 2000 se firma con las provincias el Compromiso Federal, ratificado luego por ley n° 25.400. A partir del mismo se autoriza a las provincias la libre disponibilidad de hasta un 50%, de los recursos provenientes del FONAVI. El 27 de febrero del año 2002, se firmo un nuevo acuerdo, y allí las provincias lograron que la libre disponibilidad se extendiera al 100% de los fondos.

La libre disponibilidad de fondos se otorgó a cambio de la eliminación de una cláusula que obligaba a la Nación a garantizarles a las provincias un piso de \$75.000.000 mensuales. En caso de que la recaudación del FONAVI, proveniente del 33.18% del impuesto a los combustibles, no alcanzara esa cifra.

Esta situación llevó a que el presupuesto 2002 contemplara para la construcción de viviendas sociales 594.000.000 en lugar de los 900.000.000 del 2001.

Si a ésta reducción de partidas le sumamos que para acceder a un programa de vivienda que se financia con recursos ya sean nacionales o provinciales se debe contar con solvencia para pagar la cuota, no existe margen para los mas carenciados.

Otro impedimento para los sectores informales de la economía es la modalidad de construir viviendas a través de instituciones intermedias, lo que ha permitido por un lado que amplias franjas de la población que antes construían su casa mediante otras operatorias, hoy con estar afiliados a un gremio o pertenecer a alguna organización no gubernamental, por ejemplo "Amas de Casa" se inscriben en los mismos, teniendo cubierto el requisito de contar con el lote donde se va a levantar su vivienda, ya que es la propia institución intermedia la que se presenta con el paquete de lotes.

También ahora el Programa Nacional de Fortalecimiento Federal, al que adhirió nuestra provincia, permite que sectores de trabajadores, a través de las instituciones que los agrupa, se vean beneficiados con la vivienda propia.

Según declaraciones del titular del IPPV de Río Negro, las empresas constructoras y las entidades



Legislatura de la Provincia de Río Negro

intermedias trabajarían en conjunto en el proceso de selección de postulantes- aunque la adjudicación correrá por cuenta del IPPV-, y que el inconveniente de la tierra ha dejado de ser un obstáculo para los aspirantes, ya que la carencia de tierras fiscales hizo que se modificara la metodología de licitación. Así, "...las empresas adhieren a su paquete de oferta el costo de los terrenos y la ubicación"(sic). Esto sin lugar a dudas resolverá muchas situaciones.

Ahora nos queda por mirar, a los que no tienen ninguna vinculación con estas organizaciones, son desocupados, y no pueden demostrar ser solventes para pagar la cuota.

Estos últimos hogares pueden ser contemplados en el plan "Emergencia Habitacional" o Plan "Mejor Vivir", que incorporará a los jefes/as de hogar y trabajadores desocupados, canalizándose por intermedio de los municipios.

La demanda habitacional insatisfecha, sigue siendo el principal motivo de los reclamos tramitados por esta Defensoría del Pueblo en el presente periodo (...)"

La operatoria del IPPV, para obtener una vivienda, no permite que miles de ciudadanos accedan debido a los requisitos en el valor de sus haberes, esto es una limitante muy importante y mucho mas, si las cuotas que hoy rondan los \$ 170 pasan a tener un valor de (como mínimo) \$ 300, significa que hablamos, en cuanto a requisitos de haberes, de un ingreso familiar superior a los \$1.500.

El IPPV sigue dejando fuera del acceso a la vivienda a sectores medios y medios bajos de la población, con estos valores miles de empleados públicos no pueden pagar una cuota, que aun no se conoce pero que por los costos de venta se puede suponer claramente.

La Secretaria de Vivienda de la Nación, implementa el programa federal de mejoramiento habitacional "Mejor Vivir" destinado al progreso edilicio de las viviendas. El objetivo primordial de este programa esta orientado a la solución de los problemas habitacionales que se suscitan debido a la falta de recursos de algunos sectores de la población. Para beneficiarse con este programa es requisito fundamental ser propietarios del inmueble y no contar en la vivienda de una instalación adecuadas tales como baño instalado, cocina, dormitorios, provisión de agua por cañería, siendo el costo por cada uno de estos planes de alrededor de 12.000 pesos que incluyen la mano de obra y los materiales, los cuales serán devueltos al estado en cuotas.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

A principios de 2006 la provincia de Río Negro tenía asignado, por la Nación, 2.200 créditos con el propósito de refaccionar o ampliar unidades habitacionales.

Esta claro que el IPPV y los programas nacionales no dan solución a toda la población incluida dentro de los índices de déficit habitacional y los sectores marginados de la economía son los que más sufren en este sentido. Recordemos que las últimas licitaciones realizadas en la provincia, cada vivienda del Programa en Río Negro tendrá un costo de más de \$100.000.

Sin lugar a dudas no podemos hablar de hábitat vivienda sin antes tener datos básicos de la población Rionegrina e índices de pobreza.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 la población se ha concentrado básicamente en tres departamentos de Río Negro. Ellos son General Roca con el 50,9%, luego Bariloche con el 19,9% y finalmente Adolfo Alsina con 9,1%. Esto totaliza el 79,9% del total provincial. El resto de la Provincia concentra el 20,1%.

De los trece departamentos existentes, la población está concentrada en un 90,2% en solamente cinco departamentos. Son los departamentos Gral. Roca, Bariloche, A. Alsina, Avellaneda y San Antonio. Sólo el 9,82% de la población vive en los ocho departamentos restantes.

Más de la mitad de la población (53,2%) se concentra en solamente cuatro municipios: Bariloche (16,9%), General Roca (14,2%), Cipolletti (13,6%) y Viedma (8,6%). El restante 46,8% se distribuye en el territorio faltante.

En la Provincia de Río Negro viven 552.767 habitantes. De ellos, 502.770 están concentrados en diferentes lugares, componiendo la población Urbana del territorio cuyo porcentaje asciende llamativamente al 90,96%. Por consiguiente, sólo un 9,04 % vive en la zona rural.

La emigración de las personas hacia centros poblados -independientemente del tamaño de ellos- en busca de mayores facilidades para vivir, en general, explica el cada vez mayor despoblamiento de las áreas rurales y a su vez genera periferia urbana en los grandes centros poblacionales, derivando en desocupación y marginalidad.

Esta situación es terminante en el Departamento San Antonio que cuenta con un ínfimo 1,43% de población que vive en la zona rural. Virtualmente este departamento no tiene población rural.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

En la antípoda se encuentra el Departamento Ñorquinco quien lidera la lista con más de la mitad de población rural -esto es el 52,58%-.

En el Departamento de Gral. Roca la población rural es de 27.800 habitantes, o sea, el 9,8% de la población total. Cabe aclarar que en 1991 la población en el área rural era de 37.768, o sea 10.000 habitantes más.

De la encuesta permanente de hogares 2001 se extraen estos datos:

Mencionemos nuevamente que Río Negro cuenta con una población en hogares de 545.687 personas, solo 7.135 se albergan en instituciones colectivas, y en un total de 154.405 hogares distribuidos en toda la provincia.

De ese total de hogares 101,884 son casas (tipo A) y 19,657 departamentos, es decir que el 79% son hogares cuya residencia es confortable y puede decirse, en condiciones dignas de habitabilidad ("viviendas de tipo conveniente").

El resto de los hogares rionegrinos residen en Casas TIPO B, -o sea que nos referimos a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua- Ranchos, Casillas u Otros.

El 21% de los hogares rionegrinos no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad y en mismo porcentaje se da en términos poblacionales.

Hasta aquí podemos definir el déficit habitacional de acuerdo al estado y tipo de vivienda, pero hagamos un análisis de los hogares según el régimen de tenencia de vivienda:

Sobre un total de 154.405 hogares rionegrinos, el 12,1 % alquilan, el 5% ocupa la vivienda por relación de dependencia, el 9,4% ocupa por préstamo; esto quiere decir que como mínimo existe en la provincia un total de 40.926 hogares de no propietarios, sin contar mas de 5.000 en situación no definida por el censo 2001.

Por ende 26,5 % de viviendas no pertenecen a quien la habita, 1 de cada 4 Viviendas.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

El IPPV es hoy el organismo que centraliza en la provincia la temática vivienda y debe serlo con mayor intensidad ya que el Habitar en Familia, dependiente del Ministerio de Familia y reemplazo del Pro.Vi (decreto 414/97), es un parche a la falta de política del IPPV. para los sectores vulnerables.

Falta mucha gestión por parte del Instituto -IPPV- ya que los planes de viviendas que construye son parches aislados en cada localidad y con una llegada mínima a los sectores afectados por la falta de vivienda, el IPPV hoy ejecuta o licita planes a los que solo tienen acceso sectores de ingresos medios y deja fuera a los sectores de la población que hacia referencia anteriormente.

Es necesario, entonces, dar inicio a un programa donde se contemple, por un lado sectores de población urbanos y marginados y por otro la radicación de población rural en zonas productivas de la provincia (el valle, la línea Sur, etc.), es un plan integral que se basa en descentralizar fondos para municipios y ONGs., que utilicen recursos específicos en hábitat y que a partir de proyectos evaluados por la provincia se intervenga en áreas urbanas y rurales con esquemas de trabajo que permitan que la gente se organice y construya su propia solución habitacional.

Es fundamental poner el recurso FONAVI. (Fondo Nacional de la Vivienda) al servicio de una población hasta ahora postergada por las construcciones que el IPPV implementa, "el llave en mano" es una forma de entrega pero no la única, hoy la gestión del IPPV debe tener una herramienta "alternativa" al llave en mano, debe contemplar no solo la vivienda sino también tierra con servicios, núcleos húmedos - baño y cocina-, mejoramientos y otros, esto es lo que llamamos dar solución habitacional de acuerdo al problema que se presente en cada localidad o región, en definitiva un menú de operatorias acorde a cada necesidad.

Por ello:

Autor: Carlos Alfredo Valeri

Firmantes: María Marta Arriaga, Luis Di Giacomo, Fabián Gustavo Gatti y Beatriz Manso



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

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

Artículo 1°.- DEL OBJETO. Crear en el ámbito del Instituto Provincial de Planificación de la Vivienda (IPPV), el "Programa de Vivienda Alternativa", de aquí en más Viv.a. o Programa.

El Programa tendrá dos ejes básicos de implementación, los que se concretarán a través de dos subprogramas:

- a) Viv.a. Urbano.
- b) Viv.a. Rural.

Artículo 2°.- DE LOS OBJETIVOS. El "Viv.a." tendrá por finalidad cumplimentar los siguientes objetivos:

Objetivos generales:

- a) Mejorar la calidad de vida de miles de rionegrinos excluidos, marginados, y/o en situación de riesgo, con el fin de insertarlos socialmente en una economía solidaria y socialmente más justa.
- b) Fortalecer y desarrollar la organización social.
- c) Fortalecer las capacidades autogestionarias de población vulnerable.
- d) Fortalecer y desarrollar estrategias de gestión, administración, ejecución y distribución de recursos financieros, para proyectos referidos al hábitat.
- e) Fortalecer la autoestima de las familias beneficiarias y que estas verifiquen en proyectos concretos la posibilidad de una nueva realidad.

Objetivos específicos:

- a) Mejorar las condiciones de hábitat, favoreciendo el acceso a unidades habitacionales acordes a la



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

problemática relevada en cada proyecto, atendiendo las demandas tanto en el área rural como en áreas urbanas.

- b) Establecer núcleos habitacionales que cuenten con servicios necesarios mínimos de infraestructura.
- c) Crear condiciones de salubridad, básicos para la prevención de enfermedades.
- d) Coordinar acciones para la capacitación específica de las personas en relación con el medio.
- e) Radicar en zona rural a sectores del sistema laboral, brindándoles condiciones dignas a sus necesidades básicas.
- f) Revalorizar al obrero rural, capacitándolo en lo específico de la construcción de su hábitat y creando condiciones para su establecimiento definitivo en el área de producción.
- g) Impedir el estado nómada del obrero rural y su familia.

Artículo 3°.- DE LOS BENEFICIARIOS. Serán beneficiarios directos de este programa las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Ser mayor de edad, argentino o naturalizado y con dos (2) años de residencia efectiva en la Provincia de Río Negro.
- b) Ser jefa o jefe de hogar.
- c) Contar con ingresos inferiores a la línea de pobreza.
- d) No poseer vivienda propia o en caso de tener una, la familia deberá poseer indicadores que determinen un caso de Necesidad Básica Insatisfecha (NBI).
- e) En el caso rural, además de los puntos anteriores: Tener como actividad principal o medio de vida la producción rural en alguna de sus alternativas (ganadera, agrícola, forestal, frutícola, chacra, granja, mixta), teniendo el beneficiario relación de dependencia en alguna de las actividades del sector.

Artículo 4°.- DEL REGISTRO DE LOS BENEFICIARIOS. Créase el Registro de Solicitantes al Programa, el cual será actualizado de manera permanente y publicado, dándose a publicidad a través de la página web del IPPV.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 5°.- Todo proyecto aprobado por la autoridad de aplicación deberá poseer el listado de los beneficiarios inscriptos en el registro mencionado en el artículo anterior.

Para integrar el registro de solicitantes, el beneficiario deberá cumplir los requisitos enumerados con anterioridad en la presente ley.

El registro será complementario al Registro Provincial Permanente de Demanda Habitacional, ley provincial n° 2320.

Artículo 6°.- DE LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA: El Viv.a se divide en dos subprogramas que se describen a continuación:

1. Soluciones Habitacionales Urbanas, el que estará integrado por: La implementación de sub-programas combinados en lo que hace a construcción de viviendas debe plantear una secuencia gradual y progresiva, entendiéndose a la vivienda, no como un producto, sino como un proceso permanente que debe contemplar las necesidades y etapas en el desarrollo evolutivo de una familia:
 - a) Lotes con servicios: Acceso a tierra nueva urbanizada y con los servicios básicos indispensables (apertura de calles, agua, luz, cloacas y equipamiento comunitario) en donde las familias sin tierra ni vivienda puedan construir sus viviendas con asesoramiento técnico básico.
 - b) Viviendas progresivas: Se trata de un diseño para la construcción básica de paredes de cerramiento, baño y cocina, a las que las familias puedan ir incorporando nuevas mejoras y ampliaciones.
 - c) Mejoramiento, completamiento y ampliación: de la vivienda existente: apoyo a familias para terminación, refacción y mejoras en sus viviendas.
 - d) Construcción de Núcleos Sanitarios Básicos: construcción de cocina y baño con sus instalaciones a partir de la cual las familias completan el resto de la vivienda relacionado con un proyecto arquitectónico de crecimiento gradual.
2. Hábitat Rural, el que se desarrollará a partir de una planificación centrada en dos elementos básicos, la vivienda y el trabajo en la zona rural de la provincia.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- a) Loteos en zona rural: El programa incluirá la donación, comodato u otra forma jurídica a determinar por la autoridad de aplicación, de tierra necesaria para la futura construcción de soluciones habitacionales.

Los acuerdos establecidos entre la autoridad de aplicación y el donante-propietario; deberán ser garantizados por el estado provincial, determinando este la deuda de los adjudicatarios de tierras, en el caso de tierras fiscales la autoridad de aplicación determinará la deuda y la forma de pago de esta.

En cualquier caso la tierra se complementará con soluciones habitacionales acordes a cada caso.

- b) Vivienda rural: La autoridad de aplicación estará facultada la firma de convenios con entidades intermedias relacionadas con la actividad productiva primaria de la provincia a fin de desarrollar construcciones de núcleos habitacionales y la infraestructura acorde a un hábitat adecuado/comfortable/digno, en tierras propiedad del beneficiario.
- c) Soluciones para el hábitat rural: La autoridad de aplicación estará facultada la firma de convenios con entidades intermedias relacionadas con la actividad productiva primaria de la provincia a fin de desarrollar construcciones y/o mejoras de viviendas existentes que las requieran, en tierras propiedad del beneficiario.

Para la ejecución de los proyectos la autoridad de aplicación, previa firma de Convenio entre esta y el Organismo Ejecutor, realizará aportes económicos no reintegrables destinados al financiamiento de los mismos.

Artículo 7°.- Para el beneficiario directo el programa tendrá carácter de subsidio con la sola excepción del inciso a), punto 2 del artículo anterior.

Artículo 8°.- DEL ORGANISMO EJECUTOR DEL PROGRAMA. La ejecución del Programa estará a cargo de los municipios y ONGs. relacionadas con la temática y previamente inscriptas en un registro para este fin de acuerdo a lo dispuesto por la reglamentación de la presente.

Los proyectos serán evaluados por el área técnica acreditada por la autoridad de aplicación, quien definirá la conveniencia y viabilidad de los mismos.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 9°.- Las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos asumirán la responsabilidad en la implementación de metas y en el cumplimiento de las mismas y en todos los aspectos técnicos, administrativos, financieros, oportunamente acordados en Convenios firmados por las partes.

Artículo 10.- DE LA CAPACITACION. Se dispone la capacitación obligatoria por parte del Organismo Ejecutor a los beneficiarios según la modalidad del proyecto constructivo aprobado. En tal sentido, los mismos podrán suscribir cuantos convenios sean necesarios para tales fines con entidades públicas y/o privadas.

La capacitación deberá dotar al beneficiario de las herramientas de autogestión para la concreción grupal o individual del proyecto.

Artículo 11.- DEL FINANCIAMIENTO. Para la implementación del Programa se crea una partida de fondos específicos, la que estará integrada por:

- a) El diez por ciento (10%) de los recursos coparticipables de la ley 24.464 (FoNaVi).
- b) El treinta por ciento (30%) del recupero de planes de viviendas -llave en mano- otorgados desde la sanción de la presente norma en adelante.

Artículo 12.- DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS FONDOS.- los fondos serán descentralizados a cada municipio de acuerdo a una proporción poblacional y en función de lo que la reglamentación de la presente determine.

Del total de los fondos el ochenta por ciento (80%) se destinarán a la descentralización y el veinte por ciento (20%) restante serán centralizados por la autoridad de aplicación para financiamiento de los proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales.

Artículo 13.- AUTORIDAD DE APLICACION. Es autoridad de aplicación de la presente norma el Instituto Provincial Planificación de la Vivienda (IPPV) de la Provincia de Río Negro.

Artículo 14.- LA REGLAMENTACION. La presente norma será reglamentada por la autoridad de aplicación en un plazo no mayor de treinta (30) días de la promulgación respetando los parámetros generales consagrados en la misma.

Artículo 15.- De forma.