



Legislatura de la Provincia de Río Negro

FUNDAMENTOS

El presente proyecto tiene como objetivo crear el Programa Provincial Habitacional y un Fondo Específico destinado a nutrir de recursos a un Fondo Fiduciario que tenga por objeto el financiamiento para la adquisición de terrenos, construcción, ampliación y/o refacción de primera y única vivienda para el personal judicial perteneciente al Sindicato de Trabajadores Judiciales de Río Negro, considerando que una esencial misión del Estado Provincial es procurar el acceso de los trabajadores a una vivienda digna.

El derecho al acceso a una vivienda digna hace su incursión, en el plano nacional, en el texto constitucional que rigió en nuestro país, entre los años 1949 y 1957. Allí se disponía concretamente que: "...El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico". Luego, en el año 1957, al restablecerse la Constitución originaria de 1853/1860, se incorpora el artículo 14 bis mediante el cual se pone en cabeza del Estado el "acceso a una vivienda digna".

El mencionado derecho se mantuvo en la última reforma constitucional producida en 1994 pero, sin embargo, no debemos pasar por alto que esta norma debe relacionarse ahora con otras de similar jerarquía (arts. 75 inc. 19, 22, 23), y las normas de los Tratados Internacionales, que comparten la cúspide normativa con nuestra Carta Magna por imperio del citado inciso 22 de la misma.

De este modo, en la actualidad el marco normativo queda conformado por las normas precedentemente señaladas, a las que deberíamos adicionar las siguientes normas, ubicadas en el plano internacional, que integran el bloque de constitucionalidad, entre las que encontramos a la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce el derecho de toda persona "a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..." (art. 25); el Pacto Internacional de Derechos Económicos,



Legislatura de la Provincia

de Río Negro

Sociales y Culturales, en él los Estados partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia" y asumen el compromiso de tomar "medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento" (art. 11.1); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la cual se encuentra plasmado el derecho de toda persona "a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad" (art. XI); la Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se hace expreso reconocimiento del derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (art. 24) y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art. 27.1). Sobre este último se estipula que los Estados partes "adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda" (art. 27.3);

Además, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la que se establece que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un adecuado nivel de vida para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y que deberán adoptar las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad. En este mismo marco, se reconoce el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ella sin discriminación por discapacidad, debiendo los estados adoptar las medidas para proteger y promover el ejercicio de este derecho entre ellas "asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública" (art. 28, ap. 2, punto d).

En este sentido, el artículo 40 inciso 8) de la Constitución de la Provincia de Río Negro, reconoce como derechos de los trabajadores el acceso a una vivienda digna, procurando el Estado el acceso a la tierra, al título de propiedad correspondiente y a la documentación técnica tipo para la construcción, conforme lo determine la ley.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Remontándonos a los hechos históricos, en nuestro país, el problema habitacional con motivo del asentamiento masivo de la población inmigrante, comenzó a formar parte de las políticas públicas en asociación a la acción del Estado a partir de las primeras décadas del siglo XX.

Ya en 1886 se había creado el Banco Hipotecario Nacional (BHN) que otorgaba créditos a mínimos sectores altos de la sociedad. Fue recién durante el gobierno de Irigoyen en 1916, cuando comenzaron las primeras intervenciones estatales en materia habitacional, a partir de las luchas del Movimiento Obrero organizado. Creada la Comisión Nacional de Casas Baratas en 1915 cuya misión consistía en difundir y orientar en materia de habitar, aplicar exenciones impositivas y realizar construcciones experimentales.

En 1919 nuevas funciones fueron asignadas al BHN, como el otorgamiento de préstamos a empleados públicos para la construcción o adquisición de casa propia. Durante las décadas del '30 y '40, la intervención del Estado fue reconocida y demandada de manera generalizada, no sólo a nivel nacional sino a nivel de provincias. En 1944, se disuelve la Comisión Nacional de Casas Baratas, y es sustituida por la Dirección de Vivienda y luego por la Administración Nacional de la Vivienda, en 1945, siendo destacable la continuidad otorgada a las iniciativas anteriores.

A partir del primer gobierno peronista (1946-1955) se incorporaron las políticas sociales a las políticas públicas como neta responsabilidad del Estado, siendo la política de vivienda un eje fundamental dentro de las políticas propias del Estado. Según Raúl Fernández Wagner, "Es con los gobiernos de Perón que el Estado desarrolla una política pública de construcción de viviendas (en los planes quinquenales) y de creación de nuevos barrios (como Ciudad Evita) al tiempo que se desarrolla una política pública, basado en un conjunto de disposiciones jurídicas de intervención en el mercado. Por ejemplo, se declara la emergencia en el mercado de alquileres y restringe la libre contratación (lo cual duraría 30 años) en un tiempo donde el 63% de la población era inquilina, mediante un conjunto de decretos y leyes, que conjuntamente con la Ley de Expropiaciones, constituirían una clara limitación a la propiedad privada. En este período se aprueban otras dos leyes que serían de gran importancia en la expansión y consolidación urbana. La Ley 13.512 de Propiedad Horizontal (1948) y la Ley de venta de lotes en mensualidades N°14.005 de 1950. Ello al tiempo que una nueva carta orgánica del Banco



Legislatura de la Provincia

de Río Negro

Hipotecario Nacional (Ley 12.962 de 1947) permitirá una amplia política crediticia para sectores medios y medios bajos (390 mil créditos entre 1947 y 1957)."

La política del radicalismo entre 1963 y 1966, se replanteó la cuestión habitacional a nivel del discurso político como un ámbito en que el Estado debía intervenir. Se creó así por primera vez un organismo de nivel: la Secretaría de Vivienda en el ámbito del Ministerio de Economía. Asimismo, durante este período se pusieron en marcha varios programas, como fue el Plan Federal de Vivienda financiado por el BID, que privilegiaron la construcción de conjuntos habitacionales.

En 1969 la política de vivienda llevada a cabo por el Estado nacional adquiere las características de las desarrolladas por los países centrales: el Estado constructor a través de sistemas centralizados de provisión de viviendas. En este sentido el Plan VEA (Vivienda Económica Argentina) implementado por la Secretaría de Vivienda a través del BHN y el Plan para la Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), que puso fin a las reivindicaciones villeras, promovían la construcción de grandes conjuntos, a fin de incentivar el desarrollo de técnicas de construcción masiva, racional, modulada y normalizada. Estos programas con algunas modificaciones y cambio de nombre continuaron hasta 1976.

Durante el gobierno de Lanusse, la falta de disponibilidad de recursos impulsó en noviembre de 1972 la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), como búsqueda de un nuevo mecanismo para atender las necesidades de infraestructura social y vivienda de amplios sectores de la población, que no accedían a los mecanismos del mercado. Este mecanismo financiero fue determinado a partir de los objetivos políticos de reactivación del mercado al que se ligaron los sectores privados de la construcción y entidades financieras, y puso fin a las expectativas en el financiamiento externo que había caracterizado la década anterior.

Bajo este contexto, el gobierno peronista de 1973 estableció metas de redistribución del ingreso para favorecer a los trabajadores y la recuperación de la soberanía de decisión económica, semejantes a las formuladas durante el período 1946-55, considerando la inversión pública como motor del crecimiento económico, tanto como para procurar una redistribución progresiva del ingreso.

El FONAVI supuso la construcción, entre 1976 y 1983, de 23.320 unidades anuales y un avance en el proceso descentralizador, ya que el Estado actuó como



Legislatura de la Provincia

de Río Negro

financiador de servicios sociales a través de la obra pública, quedando bajo su responsabilidad la planificación general y la distribución de los recursos, traspasando todas las responsabilidades operativas (planificación territorial, elección de tipologías, licitación y adjudicación) a los Institutos Provinciales. La Secretaría de Vivienda ejerció entonces como administradora, los Institutos Provinciales como ejecutores y el BHN como entidad intermedia.

Si bien las transformaciones en el modo de intervención del Estado en la Argentina comenzaron en 1976, la década del '90 puede caracterizarse como el período en que se realizaron las transformaciones más importantes, ya que es en ella cuando la desregulación y las privatizaciones alcanzaron valores antes insospechados. Frente a tales transformaciones, la política habitacional no pudo permanecer ajena. Así se reestructuraron el BHN y el FONAVI, promoviendo al sector privado y dejando en manos del mercado a los sectores sociales antes subsidiados indirectamente por el Estado.

En 1991, a través de la Ley 24.464, se crea el Sistema Federal de Vivienda y el Consejo Nacional de Vivienda como organismo asesor, integrado por el FONAVI; Asimismo, los Organismos provinciales que dictan sus propias reglamentaciones, aplican y administran los recursos del Fondo, y el Consejo Nacional de la Vivienda como coordinador de la planificación, responsable de la elaboración de normativas y evaluador de las acciones realizadas. Las transferencias de los recursos a las jurisdicciones revisten el carácter de automáticas, distribuyéndose, a medida de su acreditación, conforme los coeficientes de distribución determinados por la Ley.

Aparte del descentralizado FONAVI y la política del BHN, se incorporan acciones llevadas a cabo a partir de financiamientos de la banca internacional con destinos específicos como el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y el denominado "Plan Arraigo" de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales de la Presidencia de la Nación, destinado a la regularización de tierras.

En 2003, con la asunción de Nestor Kirchner se inició un proceso de reactivación acelerada de las obras públicas, especialmente relacionadas a la política habitacional. La cuestión socio-urbana y habitacional fue instalada prioritariamente en la agenda pública nacional, con objetivos de reactivación económica y generación de empleo formal. La fuerte inversión en materia de vivienda, con una ejecución financiera que superó los 2.500 millones de pesos anuales, alcanzó valores históricos. A fines del 2004 el



Legislatura de la Provincia

de Río Negro

Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas, así como otros Programas destinados a reactivar las obras paralizadas del FONAVI. Además, con el propósito de generar trabajo mediante cooperativas, se puso en marcha el Programa Federal de Emergencia Habitacional, entre otros.

En este sentido, en 2012, bajo la presidencia de Cristina Fernandez de Kirchner, a través del Decreto N° 902/12 se creó el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

En el ámbito provincial, también existen Programas destinados al acceso a una vivienda digna, como por ejemplo la Ley N° 5.381 que crea el "Programa Provincial de Financiamiento para la Vivienda" (P.P.F.V.) que tiene como fin de planificar y desarrollar los instrumentos y políticas necesarias para garantizar el financiamiento que facilite el acceso a una vivienda digna de los trabajadores del Poder Ejecutivo provincial afiliados a la Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E.); la Ley N° 5.363 que crea el "Programa Provincial de Infraestructura para la Vivienda del Personal Docente rionegrino" y de un Fondo Específico para el desarrollo de infraestructura habitacional, a fin de planificar y desarrollar los instrumentos y políticas necesarias para garantizar el acceso de los trabajadores docentes a una vivienda digna; y la Ley N° 5.386 que crea el "Programa Provincial Habitacional para el Personal Policial Rionegrino", con el fin de planificar y desarrollar los instrumentos y políticas necesarias para garantizar el acceso a una vivienda digna para el personal policial activo o retirado.

Los trabajadores públicos del Poder Judicial, hasta el momento, no han tenido la posibilidad de acceder a un Programa Provincial que les facilite el acceso a una vivienda digna, tras los intentos de negociación del Sindicato de Trabajadores Judiciales de Río Negro, aún no se ha podido efectivizar la concreción de un Programa sectorial, como los que, en el párrafo precedente, se detallan.

En ese marco, resulta necesario abordar la problemática habitacional del sector, el cual pese a los esfuerzos, sigue sufriendo en mayor o menor medida, problemas habitacionales y de acceso a la propiedad de la tierra y que torna necesario contar con nuevas operatorias para ampliar la oferta y garantizar el acceso a una vivienda digna.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Por ello, el presente proyecto de Ley tiene la finalidad de cumplir dicha manda constitucional, garantizando el acceso a vivienda única al empleado judicial. A partir de ello, su objetivo general es brindar una nueva base jurídica, financiera e instrumental al gobierno provincial, para brindar una financiación eficaz en condiciones formales y económicamente accesibles al sector judicial.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares que me acompañen con su voto.

Autor: Pablo Víctor Barreno.

Acompañantes: Daniela Silvina Salzotto, José Luis Berros, Ignacio Casamiquela, Juan Facundo Montecino Odarda, Antonio Ramón Chioconni, Luis Angel Noale, María Alejandra Mas, María Inés Grandoso.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Artículo 1°.- Creación. Objeto. Créase el Programa Provincial Habitacional para el Personal Judicial Rionegrino, con el fin de planificar y desarrollar los instrumentos y políticas necesarias para garantizar el acceso a una vivienda digna para el personal judicial perteneciente al Sindicato de Trabajadores Judiciales de Río Negro.

Artículo 2°.- Consejo Asesor. Funciones. Créase el Consejo Asesor como órgano co-coordinador del diseño del Programa Provincial Habitacional para el Personal Judicial Rionegrino, y contralor del cumplimiento de la presente ley. Las atribuciones del Consejo y su funcionamiento son reglamentadas por la Autoridad de Aplicación.

Artículo 3°.- Consejo Asesor. Integración. El Consejo Asesor estará integrado por:

- a) Un (1) representante del Ministerio de Economía;
- b) Tres (3) representantes por el Sindicato de Trabajadores Judiciales de Río Negro (SITRAJUR); y
- c) Un (1) representante del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro (I.P.P.V.).

Artículo 4°.- Consejo Asesor. Mandato y Elección. Los integrantes del Consejo Asesor duran en sus cargos dos (2) años. Son elegidos por las instituciones a las que representan, pueden ser reelegidos.

Artículo 5°.- Fondo Específico. Destino. Créase el Fondo Específico de Financiamiento para la Vivienda, el cual tiene como destino la adquisición de terrenos, construcción, ampliación y/o refacción de primera y única vivienda; además, dotar de servicios básicos a aquellos inmuebles, del personal judicial perteneciente al Sindicato de Trabajadores Judiciales de Río Negro, que no los tengan.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 6°.- Fondo Específico. Jurisdicción y vigencia. La cuenta especial, destinada al Fondo Específico de Financiamiento para la Vivienda, esta dentro de la jurisdicción del Ministerio de Economía de Río Negro. El mismo tiene una vigencia de tres (3) años y puede ser prorrogado por Ley.

Artículo 7°.- Fondo Fiduciario. Integración. El Fondo Específico de Financiamiento para la Vivienda aporta recursos a un Fondo Fiduciario a crearse al efecto. Dicho Fondo está integrado por:

- a) Los recursos provenientes del Tesoro Provincial asignados mensualmente por la provincia, a través del Fondo Específico de Financiamiento para la Vivienda. Éstos son equivalentes al cero con cinco por ciento (0.5%) de la masa salarial, de la totalidad de agentes dependientes de Poder Judicial Provincial, que se encuentran afiliados al Sindicato de Trabajadores Judiciales de Río Negro, durante su vigencia;
- b) Los bienes inmuebles que transfiera en forma directa el Estado Provincial;
- c) Por las rentas provenientes de inversiones, de los bienes fideicomitidos, en moneda extranjera y plazos fijos en pesos y/o en moneda extranjera; y
- d) Otros aportes, contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al Fondo Fiduciario.

Artículo 8°.- Autoridad de Aplicación. El Ministerio de Economía de Río Negro es la autoridad de aplicación y está encargado de la reglamentación de la presente Ley.

Artículo 9°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.