



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE
CENTRO UNIVERSITARIO REGIONAL ZONA ATLÁNTICA
- CURZA -

Licenciatura en Administración Pública

TESIS DE GRADO PRESENTADA POR:

Vanesa Liliana PITTAO

Director: Mg. Miguel A. FRANCO

Viedma, 28 de Marzo de 2019

TITULO DE TESIS:

¿Cuáles son las características principales de las políticas de viviendas y qué modelos de gestión han sido implementados en la provincia de Río Negro?

Dedicatoria

Quiero dedicar este gran logro a mi familia que siempre me acompañó, apoyó y alentó.
A mis hijos Luisana y Milo que son todo para mí, a mi compañero de vida Mauro, mi Mamá
Nancy y mi hermano Damián.

Este logro es una demostración para mis hijos que se puede, siendo constante, poniendo lo
mejor y superándose continuamente.

Los Amo familia!

Agradecimientos

Siento el deber de agradecerle a mi familia porque sin su apoyo y aliento durante toda la carrera no podría haber cumplido mi objetivo.

Particularmente por la ayuda cuidando a mí Lulú desde los primeros años de carrera para que yo pueda cursar y rendir y ahora con mi pequeño Milo también para finalmente terminar mi tesis y poder recibirme.

A su vez a mi director de Mg. Miguel A. Franco (Miky) agradecerle porque confió en mí y frente a mis errores, problemas y sobre todo demoras, nunca me abandonó y por el contrario, me motivó creyendo siempre en que realizaría un gran trabajo.

Por ultimo agradezco a mi amiga Mariana Werneke, por su tiempo dedicado para ayudarme con la corrección y redacción de toda mi tesis, totalmente agradecida mi amiga.

INDICE GENERAL

- Resumen / Abstract	p. 1
- Introducción	p. 2
- Capítulo I: Aspectos teóricos y metodológicos de la investigación	p. 5
1) Descripción del tema: Un recorrido histórico en el avance de las políticas de vivienda.....	p. 5
2) Estado del arte:	
2. a) Política habitacional: Contexto Nacional (República Argentina).....	p. 10
2. b) Política Habitacional: Contexto Provincial (Río Negro).....	p. 21
3) Marco conceptual:	
3. a) Definiciones Conceptuales.....	p. 26
a. 1) Políticas públicas – Políticas habitacionales.....	p. 26
a. 2) Modelos de gestión en políticas públicas.....	p. 29
a. 3) Estructura organizativa.....	p. 34
a. 4) Problema de Investigación.....	p. 35
a. 5) Hipótesis y objetivos.....	p. 36
3. b) Metodología.....	p. 38
3. c) Esquema de la investigación.....	p. 41
- Capítulo II: Las orientaciones de las políticas de vivienda y sus diferentes períodos en la provincia de Río Negro	p. 44
1) Programas habitacionales Provinciales.....	p. 49
- Capítulo III: Modelos de gestión de la política habitacional en la Provincia	p. 53
1) Tipos de Modelos de Gestión en Río Negro.....	p. 76

- **Capítulo IV: Marco reglamentario de la política de vivienda en la provincia de Río Negro**.....p. 80
- **Capítulo V: Instituto Provincial de Promoción de la Vivienda de Río Negro. Su estructura y características principales**.....p. 107
 - Cuadro 1 Estructura Organizativa inicial del IPPV.....p. 108
 - Cuadro 2: Estructura Organizativa actual del IPPV.....p. 110
- **Capítulo VI: Conclusiones y reflexiones finales**.....p. 113
- **Bibliografía y Fuentes de Información**.....p. 118

RESUMEN / ABSTRACT

La presente investigación se realizó con la intención de conocer las características generales de la política habitacional llevada a cabo a lo largo de la historia de la Provincia de Río Negro, por lo que se efectuó un análisis de las orientaciones que dicha política tuvo, de acuerdo al cómo y porque se implementaron para paliar el déficit cuantitativo generado por la excesiva demanda de viviendas nuevas y el déficit cualitativo, producto de las deficiencias y malas condiciones de las viviendas existentes.

Asimismo, gracias a una revisión de los mensajes de los Gobernadores provinciales electos desde 1958 a 2018 (sin tomar en cuenta gobiernos dictatoriales), se verificaron las pretensiones en cada gestión de gobierno y los resultados obtenidos en materia habitacional para determinar tipos de Modelos de Gestión.

A su vez, el marco reglamentario en la materia logró aclarar la legislación activa para hacer frente a las demandas de los ciudadanos, pero no resultaron suficientes para llevar al mínimo el déficit. Es decir, la política habitacional está presente y está vigente, pero siempre se necesita más, porque la demanda es continua.

Por otro lado, la estructura organizativa del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) creado en 1958 para trabajar en estas políticas, fue modificada en el año 1995 producto de la intervención del organismo, justificándose que era totalmente necesaria por encontrarse la Provincia en estado de emergencia financiera. Pero dicho organismo no cuenta con un organigrama donde poder conocer la estructura definitiva del mismo.

Se puede verificar que hubo y hay acción Estatal, pero con políticas más eficientes, efectivas y claras se puede llegar a mas, incluyendo al beneficiario y haciéndolo participe en proyectos acordes a sus necesidades y expectativas.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se llevó a cabo con motivo de obtener la Licenciatura en Administración Pública en el Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue.

El tema central del mismo es la política habitacional rionegrina. Teniendo en cuenta que el acceso a la vivienda constituye una necesidad importante a cubrir por toda persona y cuando esta no puede cumplirse, comienza a incrementarse la demanda de viviendas generándose un déficit habitacional, por el cual el Estado actúa para solucionarlo y brindar asistencia a los ciudadanos, a través de las políticas públicas de vivienda, como herramientas para lograr que cada persona tenga la oportunidad de acceder al techo propio.

Gracias a esta investigación se podrá conocer las características principales de las políticas de viviendas y los modelos de gestión que han sido implementados en la provincia de Río Negro.

El trabajo que a continuación se mostrará contiene 5 capítulos, de los cuales el primero está destinado a la información inicial e introducción al tema abordado.

Comenzando con una descripción de la reglamentación que a lo largo de la historia se fue dictando para el avance de esas políticas desde un nivel internacional y luego a un nivel nacional, cuando la República Argentina a fines del siglo XIX integró el problema de la vivienda a la agenda política estatal y con el correr de los años diferentes momentos históricos marcaron el actuar del Estado Argentino para intentar mitigar el déficit habitacional.

Más adelante se aborda el trabajo de la Provincia de Río Negro en la materia, comenzando con la creación del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) para que llevar a cabo todo el trabajo en la materia.

Asimismo en el mismo capítulo se presenta el Estado del Arte analizado sobre la temática abordada en toda la investigación, planteado desde un contexto Nacional de la República

Argentina, habiendo analizado investigaciones como la de Rodolfo M. y Boselli T. en 2014 y en 2015, Rodolfo M. (s/f), Putero L. (2011), Cuenya, B. (1992) y Gargantini, D. (2012) y desde el contexto de la Provincia de Río Negro, arribando a las investigaciones de Tschering, H. (2010), Ginestet, C. (2010), Guerrero, N. L. (s.f.), el Consejo Nacional de la Vivienda (CNV), en 2002, Marcelo Loaiza (s.f.) y Herrera S. I. y Herrera S. A. (2014).

Por otro lado, se muestra el marco conceptual del tema de investigación, como las políticas públicas, habitacionales, y luego los modelos de gestión en políticas públicas, la estructura organizativa de las instituciones, por la cual se analizará el IPPV y finalizando el marco conceptual se presenta el problema de investigación, la hipótesis planteada, los objetivos a arribar y la metodología utilizada en el transcurso de la investigación.

A partir del capítulo segundo al quinto, se presentará todo el esquema de la investigación.

En el Capítulo II se describen las orientaciones de las políticas de vivienda en la provincia de Río Negro, con una cronología de los diferentes períodos; en el Capítulo III, los Modelos de gestión en materia habitacional desarrollados en la historia de la Provincia de Río Negro; en el Capítulo IV el marco reglamentario de la política de vivienda en la provincia de Río Negro y el Capítulo V la estructura organizativa del IPPV.

La hipótesis de la investigación, en resumen, plantea que la provincia de Río Negro pasó de una administración burocrática con una política de vivienda centralizada, mediante una institución que lleve a cabo dicha política, a una administración de gerencia pública, orientada hacia el ciudadano-cliente. A su vez, la política pública de vivienda, en principio fue brindada por el Estado y luego compartida por él o por organismos contratados por él, que han llegado a cubrir parte de la demanda habitacional de la provincia, pero no ha avanzado hacia una orientación política, y no considera importante el control de la sociedad, ni la participación del ciudadano como actor central demandante. Asimismo el problema habitacional en la Provincia

por la falta de solución crece día a día y es el Estado quien debe brindarla, pero aún no se logra llevar a cabo una política de vivienda clara, eficiente, efectiva y fuerte.

Con relación a la misma, en el último Capítulo, se arriban a las conclusiones y reflexiones finales donde se confirma parte de la hipótesis con relación al avance de la política habitacional, desde la centralización de la misma en el IPPV y luego hacia una administración gerencial; desde un Estado central que brindaba soluciones, hacia ese mismo Estado compartiendo el trabajo contratando otros organismos o bien con entidades intermedias.

Pero a su vez, se pudo refutar parte de la hipótesis ya que el Estado provincial sí ha comenzado a trabajar con el ciudadano con proyectos integradores, para cubrir las necesidades acordes a sus propias demandas.

Pero finalmente, se reafirma que la demanda crece y es difícil atacarla en su totalidad.

CAPITULO I

Aspectos teóricos y metodológicos de la investigación

1) Descripción del Tema: Un recorrido histórico en el avance de las políticas de vivienda

La vivienda, para todo ser humano, es de primordial importancia. Constituye una de las necesidades básicas a cubrir porque brinda seguridad, abrigo y es fundamental para el desarrollo y la vida de toda familia.

El acceso o no a una vivienda, en diferentes lugares de nuestro país, no solo depende de las posibilidades de esas familias, sino que debe ser acompañado por el Estado, quien tiene y debe tener políticas públicas de vivienda, como herramientas para que cada habitante acceda a este derecho, y no quede desprotegido.

Dada la importancia de este tema, son relevantes aquí las reglamentaciones que a lo largo de la historia fueron dictándose para el avance de esas políticas.

Si se quiere ir a un primer nivel, es decir Internacional, en 1976 se conoció la “Declaración de Vancouver” sobre asentamientos humanos de las Naciones Unidas, que ha tenido un fuerte impacto para dar el puntapié a diferentes políticas de vivienda. Se contempló allí, como primer principio general, mejorar la calidad de vida de las personas a través de la satisfacción de las necesidades básicas, como la vivienda, entre otras; estableciendo que la misma constituye un derecho humano básico, que obliga a los gobiernos a asegurar la obtención para todos sus ciudadanos.

A nivel nacional, en tanto, la República Argentina no tomó a la “vivienda” como un derecho fundamental sino hasta fines del siglo XIX, cuando se la integró en la agenda política estatal.

Diferentes momentos históricos marcaron el actuar del Estado Argentino para intentar mitigar el déficit habitacional. Este déficit se debe a diferentes motivos, entre ellos la gran ola de inmigrantes que se estableció en la ciudad de Buenos Aires y que permitió que surjan los

denominados “conventillos”, como solución precaria para albergar a esta cantidad de personas. Los conventillos consistían en espacios con varias habitaciones, construidas alrededor de un patio, con cocina y baño compartidos. Los inmigrantes alquilaban cuartos en esas casas.

Pero, luego de un tiempo, estos conventillos no fueron suficientes para cubrir las necesidades básicas de las personas, no resultando higiénicos, a su vez, por lo que las familias vivían en malas condiciones. Esta situación motivó, ya entrada la segunda década del siglo XX, al Estado Argentino a que generara acciones en materia de política de.

Inicialmente, las intervenciones del Estado se destinaron a un tema que importaba a los ciudadanos de bajos ingresos: las primeras posibilidades de acceder a una vivienda a través de un alquiler. Es así que, en 1923, para poner punto final al incremento de los valores de los alquileres, se sancionó la primera ley de congelamiento de los mismos. Ya en la década del '40, con el primer gobierno de Perón (1946-1952), el Estado se hizo cargo de brindar la posibilidad de acceso a la vivienda. Por un lado lo hizo a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN), creado en 1886, mediante el cual se financiaban créditos a los sectores medios de la población, emitiendo cédulas hipotecarias a cambio de préstamos otorgados a aquellos que podían pagar una cuota por el mismo. Por otro lado, para los sectores populares que no podían acceder a dichos créditos, el Estado puso en marcha planes de vivienda sociales, impulsando diferentes leyes que lograron un avance en la construcción.

Como postuló Ginestet (2010): “Con el peronismo en el poder se comienzan las políticas de vivienda propiamente dichas, con acciones masivas, sistemáticas y prolongadas en el tiempo tendientes a solucionar el problema habitacional.” (p. 245)

Otro momento clave fue en 1955, cuando se creó la Comisión Nacional de la Vivienda y, antes de finalizar el segundo mandato peronista, un golpe militar derrocó ese gobierno, interrumpiendo una época caracterizada por políticas y servicios sociales en beneficio de los ciudadanos.

La Vuolo, R. y Barbeito A. (1993: 23) mencionaron que la dictadura militar en ese año intentó, pero no tuvo éxito, transferir parte de los servicios sociales centralizados a las provincias e incluso a agentes privados. Esta dictadura fue marcada por una decisión muy importante, cuando se tomó la medida de reformar la Constitución de 1957, incorporando el Artículo 14 bis el cual expresa: “(...) El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna” (CN, 1957, Art. 14 bis). Esto puede considerarse como el “marco legal supremo” en el país, para que el Estado continúe siendo quien impulse diferentes políticas para que los ciudadanos puedan contar con su techo propio.

En 1965 se creó la Secretaría de Estado de Vivienda y, en 1972, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), a través del cual la política de vivienda en Argentina comenzó a impulsarse. Por un lado, el Fondo, financiando construcciones para los sectores de bajos ingresos, y por otro lado mediante créditos del BHN para los sectores de ingresos medios.

A fines de esta década surgieron las llamadas cooperativas de viviendas, que durante los años '90 han tenido poco apoyo del Estado, generando un lento desarrollo. Esto fue hasta que comenzaron a propiciarse normas que apoyaron estas entidades, que pasaron a convertirse en una herramienta alternativa eficaz de acceso a la vivienda.

Otro suceso que marcó la política habitacional en el país fue en el año 1994, cuando la Subsecretaría de Vivienda de la Nación modificó la ley del FONAVI, descentralizándolo y, por consecuencia, transfiriendo el manejo de sus recursos a las Provincias, a través de los Institutos Provinciales de la Vivienda. En el caso de la Provincia de Río Negro, quien recibió esos fondos fue el Instituto Provincial de Promoción de la Vivienda (IPPV).

El IPPV fue creado en 1958, mediante la Ley K N° 21, teniendo a su cargo la planificación, urbanización y difusión de interés público y privado en materia de vivienda; la construcción

con carácter experimental de viviendas para uso de obreros y empleados, urbanas o rurales, y todos los planes de obras públicas sociales de viviendas.

Un dato importante arrojó el “Diagnóstico del Sector Vivienda de la Provincia de Río Negro”, realizado por el IPPV en 1976, el cual menciona que los distintos planes y ejecuciones de este organismo no han sido capaces de cubrir una demanda habitacional, agravada por las inmigraciones atraídas por la costa del río Negro, perjudicando cualquier proyecto económico de envergadura. (Ginestet, 2010)

Volviendo al plano nacional, se destacó en la década del '90, la llamada Política Neoliberal, cuya idea fue achicar la actuación del Estado por considerarlo ineficiente. Se llevaron adelante entonces procesos de privatización de empresas, tal fue el caso del BHN, el cual se constituyó en una entidad para beneficio de los sectores medios – altos, ya que el acceso a un crédito hipotecario estaría restringido por una serie de requisitos, entre ellos el ingreso económico de las familias. Esto actuó como filtro, perjudicando a los sectores bajos.

En 1994 se llevó a cabo la nueva reforma de la Constitución Argentina, que aprobó una serie de tratados internacionales con jerarquía constitucional en los que prevalecía el derecho a la vivienda. Este suceso reafirmó más la importancia de efectivizar políticas habitacionales que beneficien a todos los ciudadanos por igual, para obtener una vivienda propia.

A principios del siglo XXI el país sufrió una crisis social, económica y política muy fuerte. Luego del año 2003 se produjo un cambio de modelo, centrándose en la generación de empleo y en la recuperación del rol activo del Estado, con la aprobación de diferentes programas para paliar el problema habitacional, como el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”.

Por otro lado, se continuaba con el otorgamiento de créditos hipotecarios para compra de viviendas, pero fue el Banco de la Nación Argentina el principal prestador en reemplazo del ya privado, Banco Hipotecario.

Después de todos los intentos para paliar el déficit habitacional en la Argentina, según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, “los problemas de vivienda continúan para más de tres millones de hogares” (Putero, 2011, p. 2) y el déficit continuó en aumento.

A comienzos de la segunda década del siglo XXI, en la Argentina, un nuevo programa surgió como una posible solución a esta problemática de acceso a la vivienda: en junio de 2012 se creó el Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR). Este estableció, mediante la modalidad de inscripción y posteriores sorteos, la posibilidad de acceder a créditos hipotecarios como una solución para los ciudadanos, con el objeto de "facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social" (Decreto N° 902, 2012).

En síntesis, la política pública en materia habitacional ha tenido un avance cronológico en la historia, comenzando por ser incorporada en la agenda política del Estado Argentino a fines del siglo XIX, frente al marcado déficit habitacional. Pero fue en el siglo XX cuando este tipo de política tuvo su mayor avance, con la creación de diferentes organismos nacionales que tenían como tarea específica ocuparse de la vivienda y de las políticas habitacionales. Principalmente con las Reformas Constitucionales se otorgó mayor importancia al acceso a la vivienda digna, planteándola como una necesidad básica para las familias, y un derecho de todos los ciudadanos.

Finalizando ese siglo, con la descentralización del FONAVI y su traspaso a manos provinciales, se llevaron adelante políticas habitacionales financiadas por Nación y ejecutadas por las Provincias.

Luego de las diferentes crisis que éste país ha atravesado, fue a principios del siglo XXI con un cambio de modelo, que se intentó superar el déficit habitacional. Pero los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010 no fueron prometedores, ya que reflejaron que

los problemas de vivienda continuaban para millones de hogares. El déficit continuaba creciendo.

Puede verificarse que se ha avanzado significativamente en el conocimiento sobre el rol y el papel del Estado Nacional y en la formulación y gestión de la política habitacional (Ginestet, 2010; Lo Vuolo y Barbeito, 1993; Putero, 2011; entre otros), pero debe entenderse la importancia del estudio en la temática a nivel provincial. La nación fue delegando la tarea a las provincias y los números no son alentadores. Por este motivo, se considera de real importancia conocer las políticas habitacionales llevadas a cabo por cada distrito provincial, en este caso en Río Negro, como también los modelos por los que fueron atravesando las diferentes gestiones.

2) Estado del Arte

2. a) Política habitacional: Contexto Nacional (República Argentina)

Los diferentes estudios sobre las políticas habitacionales llevadas a cabo en la historia de la República Argentina no hacen más que demostrar el déficit que por años afecta al país.

La mayor parte de los autores investigados realizaron un estudio del avance de las políticas habitacionales en el país, tomando como base las fechas claves en que se lanzaron los programas o proyectos específicos en la materia y los cambios en las gestiones de gobierno. Así lo hacen Rodolfo M. y Boselli T. en 2014 y en 2015; y Rodolfo M. (s/f); Putero L. (2011) y Cuenya, B. (1992). Y, desde otro punto, la autora Gargantini, D. (2012), que realizó su análisis enfocándose en una periodicidad con cada ciclo de gestión en el gobierno del país, y diferenciando períodos de sucesos históricos político-socio-económicos, destacando las políticas de viviendas.

Pero más allá de las decisiones de cómo estudiar el tema, la historia es una sola y de acuerdo a lo analizado, existe el consenso en que las políticas públicas en materia de vivienda no

formaron parte de la agenda estatal hasta principios del siglo XX y que si bien hubo indicios anteriores, fue durante el primer gobierno peronista cuando cobró más importancia.

Se refleja la unanimidad, si se quiere decir, en el postulado de que las primeras intervenciones en vivienda fueron de la mano de un llamado Estado de Bienestar, un Estado interventor y constructor, distribuidor de viviendas sociales y de todo tipo de servicios al ciudadano. Este estado llevaba adelante la construcción masiva de viviendas, a través del denominado proceso de “llave en mano”, que fueron ejecutadas por el área de Obras Públicas de la Nación.

De acuerdo a los trabajos citados, en primer lugar se destacan dos estudios llevados a cabo por las autoras María Beatriz Rodulfo y Teresa Boselli, en 2014 y en 2015 respectivamente, sobre la política habitacional en Argentina, con relación a las desigualdades territoriales por un lado, y desde un enfoque de derechos, por el otro.

En el primer trabajo, las autoras postulan que en el siglo XX, Argentina se caracterizaba por un Estado Interventor: el Estado de Bienestar; donde se pudieron observar políticas para activar la oferta en construcción y atender las demandas sociales por fuera del mercado.

Mencionaron a la Política Federal de Vivienda (PFV) desde un enfoque de derecho, que correspondía al reconocimiento de los derechos que un Estado debía ejercer hacia las personas para satisfacer su necesidad de vivienda y que estaba caracterizada por la obra pública, con una estrategia de acceso universal, brindado por el Estado distribuidor de viviendas sociales y luego dando la oportunidad a los sectores medios, abordados a través del PRO.CRE.AR.

Esa PFV, mencionaban Rodulfo y Boselli (2014), a partir del 2003 reactivó la producción y generó más empleo para superar la crisis socio-económica y produjo un importante incremento en las soluciones habitacionales construidas y metas sociales alcanzadas. Fue quizá el resultado de reemplazar la construcción de vivienda nueva por la solución habitacional de recuperación de viviendas deficitarias. Pero, más allá de los incrementos detectados, las autoras

volvían a remarcar que, en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, se confirmaba el déficit habitacional, estructural y los desequilibrios regionales.

En este texto, las autoras hacen hincapié en que la PFV ha implementado un modelo de gestión movilizadora del sistema público, que se caracterizaba por el fortalecimiento de las capacidades de gestión y de las obligaciones del Estado en materia habitacional y, a su vez, establecían que el modelo de gestión en ese momento se caracterizaba por la subordinación de los gobiernos provinciales y locales al gobierno nacional.

Las mismas concluyeron en que el Estado debía transformarse y poseer un sistema público más eficiente, que brindara aumento en las oportunidades de acceso, en la transparencia y la equidad, participación e intervención de la sociedad en la definición de las políticas a su beneficio, por no existir procesos de consulta o espacios públicos de participación social en cuanto a políticas habitacionales. Asimismo, el Estado debía reforzar sus obligaciones para garantizar el derecho a la vivienda.

En el segundo texto de Rodolfo, M. y Boselli T. (2015), los autores hacen una descripción a partir de los años '70, con la creación del FONAVI, que llevaba a cabo la construcción de viviendas, mediante la toma de decisiones a cargo de un Estado Nacional centralizado, que luego fue descentralizado hacia las Provincias. A partir del 2003, con la PFV y participación estatal, se generó la disponibilidad habitacional fuera del mercado, con acceso a la vivienda para sectores de menores recursos y, asimismo, favoreció la generación de empleo y productividad para superar la emergencia socio-económica.

Reafirmaban que esa PFV fue implementada a través de un modelo de gestión movilizador del sistema público y luego, en respuesta a la demandas de trabajo, empleo y reactivación económica, se originó un nuevo modelo de gestión productivo, mediante el sistema de “licitación de obra pública”, y un Estado Nacional decisor, con un criterio de “universalidad” en la atención de la demanda.

Por otro lado, postulan que el programa “llave en mano” tenía una dominación en el tiempo y que disminuyó desde 2008 a 2012, seguramente luego del lanzamiento de los créditos hipotecarios otorgados a los sectores medios mediante el PRO.CRE.AR.

Luego realizaron un análisis sobre el déficit en cuanto al crecimiento de la inversión pública que, si bien aumentó en comparación con los costos de producción por la inflación, se dificultaba y era lenta.

A su vez, realizaron una descripción de los impactos territoriales y las desigualdades y desequilibrios ocasionados, que eran la prueba de la insuficiencia de las políticas habitacionales para obtener una vivienda adecuada. Por último, analizaron los desafíos en vistas a un futuro sostenible. Allí concluyeron que para dotar a la política habitacional de integralidad era necesario articularla con decisiones de política social, apoyando la integración de las personas; de suelo, controlando los procesos urbanos y de desarrollo local, priorizando el acceso a todos los servicios públicos de las personas cualquiera sea su ubicación y situación.

Por su parte, solo la autora Rodolfo M. (s/f), postula que en Argentina, en los últimos 40 años, existió un déficit habitacional que no ha presentado mejoras, y que las políticas en la materia y la provisión de viviendas es deficiente. A su vez, realiza una descripción de la evolución de las políticas habitacionales, distinguiendo para esto dos etapas:

En la primera hace hincapié en el rol del Estado de Bienestar como un estado interventor, que brindaba equilibrio, desarrollo y crecimiento económico. Un Estado redistribuidor de recursos, con un rol activo en la economía; promotor de empleo y satisfacción social e interviniente en la producción de vivienda social de carácter “universal”, con prototipos estandarizados y producción masiva de viviendas.

Establecía los ejes de intervención de esta política desde el surgimiento del FONAVI, para dar operatividad a la política habitacional, con el ahorro forzoso de los beneficiarios que recibían el producto (vivienda), con característica de focalización social: cuando la vivienda se

construía y se imponía al beneficiario, sin opción libre; y focalización territorial, cuando se imponía la inversión en viviendas sin tomar en cuenta las diversidades urbanas y condiciones de cada lugar, resultando una construcción en terrenos de bajos costos, periféricos, creando desigualdad y exclusión.

En la segunda etapa, Rodolfo postula que, luego de la crisis económica, la inflación en los '80 y el retorno a la democracia, la toma de decisiones se orientaba hacia las necesidades más reales de las personas, caracterizándose por la descentralización del FONAVI hacia las provincias, generando mayor protagonismo local por las políticas subsidiarias, directamente de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación; y por los nuevos instrumentos financieros de crédito hipotecario.

Luego, la autora realiza un análisis de los impactos de las políticas públicas en los períodos que fue investigando, concluyendo que, si bien era positiva la inversión habitacional, las localizaciones de los conjuntos habitacionales desarticulaban la trama física y/o social, generando aislamiento, desintegración social, marginalidad; y al no incluir en la decisión habitacional a los beneficiarios de las viviendas, una baja valoración en los barrios, incumplimiento de pago, ausencia de mantenimiento y pérdida de valor patrimonial de las viviendas, incremento del conflicto, etc.

A su vez, la autora postula que los objetivos y las estrategias de la PFV se veían a través de un diseño de tres fases: por aportes nacionales para reactivar las obras FONAVI; por el modelo tradicional de obra pública Nacional para reactivar la economía, generar empleo y mejorar la calidad de vida; y por la puesta en marcha del Programa Plurianual de Construcción de Viviendas, para generar empleo y puestos de trabajo, distribuir equitativamente viviendas a las personas con mayores necesidades, y mejorar la calidad de vida de las mismas.

Las estrategias expuestas, dice la autora, “mantienen y profundizan un modelo de gestión básicamente gubernamental dirigido a la activación de la oferta de viviendas sociales y los

insumos asociados a su construcción masiva cuantitativamente significantes dirigidos a una demanda universal y “cautiva” de sus resultantes” (Rodulfo, M., s/f, p.14).

La autora expone que el Estado debía evolucionar, con cambios en la relación Estado-Sociedad; con participación social, superando el clientelismo, el corporativismo y el autoritarismo.

Otro texto analizado fue el de Lorena Putero (2011), quien hace un breve recorrido de la problemática en la Argentina. También hace mención al déficit habitacional que atravesó la misma y comparte el postulado de que fue el primer gobierno peronista el impulsor de las políticas de vivienda para los ciudadanos de menores ingresos; que consistieron en la construcción de viviendas a cargo del Estado; el congelamiento de los valores de los alquileres y el crédito financiero otorgado por el BHN para la construcción.

Asimismo, expone el paso de un Estado constructor a un Estado neoliberal, cuando la política de vivienda quedó en manos del mercado, y donde resurgieron con más fuerza la construcción de villas, a consecuencia de las políticas en las décadas del '80 y '90, y ésta última, sumando la ola de privatizaciones (entre ellas las del BHN y de los servicios públicos), que culminó con una crisis social, económica y política a fines del 2001. También menciona que fue en el año 2003 cuando se produjo un cambio de modelo económico, con el objeto de generar empleo y recuperar el rol activo del Estado, activándose la política de vivienda en el país, a través del lanzamiento de los Programas Federales de Construcción de Viviendas; de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”; y los créditos hipotecarios del Banco de la Nación Argentina para la compra de viviendas.

Si bien parecía que la política habitacional tomaba un buen rumbo, decía la autora, “a partir de los datos obtenidos por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, los problemas de vivienda continúan para más de tres millones de hogares.” (Putero, L., 2011, p. 2)

Luego, Putero hace hincapié en un análisis sobre los datos del Censo 2010, tomando en cuenta, por un lado, la tenencia de la vivienda y los problemas de los altos precios del suelo y la vivienda; y la dificultad de acceder al crédito hipotecario para los trabajadores; los tipos de viviendas, según su calidad y condiciones y el hacinamiento por las condiciones de habitabilidad del hogar.

Por último, realiza un cruce de datos que le permite comparar el crecimiento de las viviendas, hogares y población en el período 2001-2010, y que arroja dos conclusiones:

La primera, es que no hay un problema de falta de construcción de viviendas, sino de acceso a ellas; y la segunda, que el mercado no ha podido solucionar este problema. Por lo tanto, es necesario replantear para quién se construye. El mercado no contempla la vivienda familiar sino que construyó y lo sigue haciendo con fines de inversión. (Putero, L., 2011, p. 7)

La autora concluye que se registró una reducción del hacinamiento en general, resultado, seguramente, de las políticas habitacionales de la última década, pero se detectó un bajo acceso a la propiedad e imposibilidad de acceso a una vivienda propia. Aclara, en este marco, que el Censo 2010 no toma en cuenta las personas que se encontraban en situación de calle, lo que denotaría aún más la problemática. Entonces fue necesario que el Estado recupere su rol central; construya viviendas y regule en la materia, coincidiendo con Rodolfo, M., cuando dice que se debía realizar un trabajo en conjunto entre sociedad y Estado.

Otro texto que fue analizado, de la rama de los anteriores pero más antiguo que aquellos, fue el de la autora Beatríz Cuenya (1992).

Ella menciona que las políticas habitacionales fueron conformándose de la mano de la creación de las instituciones del Estado benefactor, quien era el que proveía vivienda completa o “llave en mano”, a través del FONAVI, con la construcción masiva de viviendas, formando grandes conjuntos habitacionales a través de empresas constructoras que el mismo Estado financiaba.

Este modelo entró en colisión con las nuevas políticas neoliberales, determinadas por el régimen militar en 1976 y 1983 pero, contrario a esa ideología, FONAVI siguió operando y:

Se incrementaron los aportes obligatorios, aumentándose su capacidad operativa, y se implementó una reforma institucional que otorgó un rol aún más protagónico al Estado, especialmente a los organismos públicos del nivel central. Con el nuevo ordenamiento legal, el FONAVI se constituyó en un fondo permanente para el financiamiento de la vivienda. (Cuenya, B., 1992, p. 39).

Al inicio de los '80 se debieron implementar políticas denominadas “de ajuste” en Argentina, debido a la crisis de ese momento. Pero la producción y financiamiento de viviendas sobrevivió, según Cuenya, ya que se implementaron programas de construcción completas, en el marco de la política tradicional de vivienda. A la vez, con el surgimiento de políticas alternativas de vivienda, se apuntó a la relación Estado-Sociedad y a mayor equidad en la distribución de los recursos. También, mediante iniciativas propuestas desde la sociedad, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que apuntaban a solucionar la situación habitacional de los sectores de menores recursos y a promover la participación social.

Finalmente, la autora concluye que el Estado, históricamente ineficiente, no puede estar ausente en la provisión de los servicios básicos y los derechos de las personas.

El último texto analizado corresponde a la autora Daniela Gargantini (2012), quien realiza una descripción de los momentos atravesados en el país y de las transformaciones en la historia, como punta de lanza en la temática de políticas habitacionales.

En principio, menciona la relación de un modelo de Estado capitalista para los siglos XII y XIII, en la época de las monarquías absolutas, y luego da lugar a la Revolución Industrial, como la mayor transformación técnica y productiva en los siglos XVIII y XIX, caracterizando a un Estado Liberal Capitalista; modelo que finalizó a causa de las guerras, y en la década del '70

el Estado Benefactor Keynesiano, que se desencadenó en un modelo neoliberal, monopólico y privatista para fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Luego de esa descripción, Gargantini se insertó en el tema de la política habitacional, e hizo un recorrido por sus momentos claves. La vivienda se constituyó como un problema a fines del siglo XIX, con la inmigración masiva al país. Aquí la autora ubica las primeras intervenciones en la materia en inicio del siglo XX, aunque ya en 1886 fuera creado el BHN, pero para otorgar créditos a la alta sociedad.

Esos momentos clave que la autora establece se dieron desde 1915, cuando se creó la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB). En 1916, con Irigoyen en la presidencia, aprobándose el congelamiento de los alquileres y la prohibición de los desalojos; en 1919, asignándosele nuevas funciones al BHN (otorgar créditos a empleados públicos para construcción o compra de vivienda nueva); en 1944 sustituyendo la CNCB por la Dirección de Vivienda y, luego en 1945, por la Administración Nacional de la Vivienda.

Esta autora coincide con otros en que, más allá de estas intervenciones en la materia, fue el primer gobierno peronista el que incorporó las políticas sociales como políticas públicas de responsabilidad estatal; un eje del Estado Benefactor. Pero este modelo fue interrumpido por el golpe militar de 1955, cuando se redujo la intervención del estado y se dio lugar a las leyes de mercado, con el descongelamiento de los alquileres y la modificación de las funciones del BHN; solo para el ahorro y erradicación de las villas.

Con los gobiernos de Illía, entre 1963 y 1966, se retomó la idea de que el Estado debía intervenir en la situación habitacional y se creó la Secretaría de Vivienda. En 1972 se creó el FONAVI con el gobierno de Lanusse; y en 1973, con Perón, se continuó con los planes existentes y las políticas similares a las implementadas en su gobierno anterior.

La autora, en este texto, establece cuatro períodos en la política de vivienda del país:

El primero parte en el proceso militar (1976-1983), caracterizado por una política habitacional neoliberal y con la puesta en marcha de programas de vivienda “Llave en mano”; el FONAVI para sectores bajos; créditos BHN para sectores medio-altos, mercado privado a favor de los sectores de poder adquisitivo, erradicación de las villas, descongelamiento de los alquileres, autoconstrucción en lote propio sin servicios en la periferia.

El segundo período lo denomina “la transición democrática” (1983-1989) con el gobierno de Alfonsín, que determinó los responsables de la política de vivienda: la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental para sectores pobres, y el BHN para los sectores medios-altos.

La década del '90 fue el tercer período postulado, cuando se llevan a cabo transformaciones muy importantes de la mano de la desregulación, privatización, Leyes de reforma del Estado y de Emergencia económica, promoviendo al sector privado en manos del mercado y una reestructuración del BHN privatizándolo, y el FONAVI con un cambio en el origen de los recursos y la descentralización de la administración de los mismos. Esto concluye en un período caracterizado por la construcción de pocas viviendas, con destino preferente a clases medias y por la privatización del BHN, volviéndose el crédito hipotecario, inaccesible.

Por último, el cuarto período lo denominó La Actualidad (2000-2009), con la asunción del Dr. Fernando De La Rúa en 1999, poniendo fin a diez años de gobierno peronista, anunciando un Plan Nacional de Infraestructura que generaría muchos puestos de trabajo con la obra pública. Pero, en el año 2000 se desestimó dicho plan, comenzando a desencadenarse una crisis en el gobierno nacional. Los programas PROMEBA redujeron sus recursos, limitando la cobertura solo a obras iniciadas. En diciembre de 2001, renuncia De La Rúa a presidencia, continuando con Duhalde hasta las nuevas elecciones.

La crisis prosiguió con una política habitacional indefinida, quedando relegada por planes de emergencia y generación de empleo, producto de la crisis político-económica.

La autora postuló que:

(con las) elecciones en marzo del 2003 y la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia generó cierta oxigenación en el panorama político.

A nivel de políticas sociales y especialmente en términos de vivienda, desde mediados del 2003 se inició un proceso de reactivación acelerada de las obras públicas, especialmente relacionadas a la política habitacional. (Gargantini D., 2012, p. 22)

Por lo tanto, el gobierno trabajó a fin de invertir en políticas de vivienda a partir del 2003 pero, contrariamente a las nuevas políticas habitacionales, la autora postula que, producto de la construcción masiva de viviendas, sin tener en cuenta una planificación urbana, se generó una escasez de suelo de propiedad pública, óptimo para la construcción de viviendas. También se propició la especulación inmobiliaria, la segregación urbana, la falta de control en el proceso de urbanización, los conflictos por la escasa participación ciudadana y las dudas sobre la eficacia social y urbana de la inversión. Concluye, de esta forma, en que existió un desconocimiento de la situación habitacional real del país; una ausencia de concepción de la vivienda como derecho ciudadano; una carencia de comprensión de la problemática habitacional; subordinación de las políticas y técnicas locales a niveles nacionales; desigualdad regional; retroceso en las condiciones de habitabilidad; falta de apoyo a la autoconstrucción de viviendas; entre otras cuestiones. La autora menciona que:

se carece de una política habitacional como política de Estado, compatible con el sistema económico, técnica y económicamente eficiente en dar respuesta a las necesidades de las personas (estabilidad a largo plazo, instrumentos de financiación sólidos, satisfacción de necesidades integrales, concertación con otras políticas sociales y apertura a la participación), tanto en la gestión financiera e institucional, como en ayudar a construir ciudad, en aportar a la

superación de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de vida, con soluciones ambientalmente sustentables. (Gargantini D., 2012, pp. 28-29)

2. b) Política Habitacional: Contexto Provincial (Río Negro)

En cuanto a la política pública en materia habitacional a nivel provincial, vale hacer una aclaración: en Río Negro, son escasos los documentos que aborden exclusivamente el actuar del Estado en la materia y más aun realizando una integración de los modelos de gestión.

Algunos trabajos sobre el tema comienzan sus análisis desde una perspectiva general, con una descripción del avance de las políticas habitacionales en el país, conectando la descentralización de los recursos del FONAVI hacia las provincias, con el IPPV como encargado de la administración de los mismos. Tal es el caso de Héctor Tscherig (2010), Constanza Ginestet (2010) y Néstor Luis Guerrero (s.f.), quienes luego desarrollaron y culminaron sus estudios desde diferentes puntos de vista, con conclusiones opuestas.

Por otro lado, el análisis de las políticas de vivienda provinciales llevado a cabo por el Consejo Nacional de la Vivienda (CNV), en 2002, se efectuó en relación a los modelos de gestión que, en primera instancia, centró el foco en la oferta de viviendas, y al ser desgastado y poco efectivo, da lugar al nuevo modelo, tomando en cuenta la demanda.

Los últimos dos estudios investigados centralizaron su análisis desde las experiencias en la asistencia técnica de los programas sociales que son implementados por las organizaciones civiles, como Marcelo Loaiza (s.f.); y realizando un análisis cuantitativo para verificar el desequilibrio territorial en la provincia, que pueda contribuir al futuro de las políticas públicas en materia de vivienda, tomando como base los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas del 2010, como lo exponen en Herrera S. I. y Herrera S. A. (2014).

Realizando un detalle de cada trabajo citado, mencionamos, en primer lugar, a Héctor Tscherig (2010) quien luego de un recorrido en la historia de la política habitacional en

Argentina, elaboró una descripción de los programas y su implementación en la provincia de Río Negro en el período elegido de un año (2004-2005), incluyendo datos estadísticos de la cantidad de viviendas construidas por los mismos, y tomando como base las perspectivas de los actores; abordando la conclusión de que no se dio solución al problema de acceso a la tierra ni a la vivienda; que el Estado Rionegrino implementó programas provenientes de Nación, a partir de los cuales se establecieron los valores de las viviendas. También menciona que a nivel provincial, solo se diseñó un programa (Casa Uno), que resultó insuficiente; y que el Estado Provincial realizaba una escasa inversión presupuestaria para la implementación de políticas habitacionales.

Por otra parte, Constanza Ginestet (2010), luego de un recorrido por las políticas de vivienda nacionales, hizo un análisis de los avances que esas políticas generaron en la Provincia de Río Negro, con datos estadísticos del incremento de construcción de viviendas.

Luego realizó una descripción de las políticas de vivienda en Río Negro; de la discusión y aprobación de varias leyes que dieron origen a diversas instituciones provinciales como el caso del IPPV. Efectuó una descripción de ese organismo y su estructura, llegando a la conclusión de que, según un documento de ese organismo en 1976, llamado “Diagnostico del Sector Vivienda de la Provincia de Río Negro”, los distintos planes y ejecuciones realizadas no fueron capaces de cubrir una demanda habitacional, que había sido agravada, en su momento, por las inmigraciones continuas a Río Negro.

Otro trabajo hallado e investigado sobre la temática que en este documento se aborda, se trata de una ponencia del Licenciado en Ciencias Políticas, Néstor Luis Guerrero (s.f.), que luego de un recorrido sobre las acciones públicas de vivienda a nivel Nacional, hace mención a la política habitacional en Río Negro desde sus inicios, con la creación del IPPV en 1958. Este sería el organismo que llevaría a cabo las primeras acciones de política habitacional. Años después (1992) “C.A.S.A.S.E. (Casa Solidaria de Ayuda Rionegrina para la Construcción

Sociedad del Estado) o “Casa Rionegrina” (que en el 2003 modifica su denominación a la actual de Viviendas Rionegrinas S.E.), será la encargada de brindar solución a la problemática habitacional y procurar la edificación y mejora de las viviendas, con el otorgamiento de créditos para tal fin; la compra de materiales o la construcción, ofreciendo a su vez asesoramiento técnico.

Asimismo, realiza un análisis de la estructura del IPPV, que se encargaba de la construcción, adjudicación, regularización dominial y cobro de las cuotas a los adjudicatarios de las viviendas. Actualmente ha incorporado la construcción de polideportivos, gimnasios, hogares de anciano, jardines de infantes, etc. en toda la provincia, destacando que en los primeros años se trabajaba con personal propio y que actualmente se hace a través de empresas privadas, mediante su adjudicación por licitaciones.

El autor concluye que: siempre puede parecer escaso lo que el Estado hace en materia habitacional, pero desde el Gobierno de la Provincia “se está realizando un abordaje integral del problema, implementando como política de Estado la distribución equitativa de los recursos, alcanzando a los distintos segmentos de la población” (Guerrero, s.f., p. 16). Y, a su vez, postula que las políticas de vivienda en Río Negro no han sido destinadas a los sectores más necesitados, teniendo en cuenta los requisitos que se deben cumplir para acceder a las mismas.

Desde otro punto de análisis, nos encontramos con un informe del Consejo Nacional de la Vivienda (CNV), que ha tomado como unidad de análisis la situación habitacional en la provincia de Río Negro, postulando un modelo provincial de gestión de políticas de viviendas, que se articuló entre el IPPV, como responsable de administrar los recursos del FONAVI y articular la construcción y entrega de viviendas; Casa Rionegrina S.E. con el otorgamiento de créditos para refacción y construcción de viviendas; y el Programa de Vivienda Social e

Infraestructura Comunitaria (PRO.VI), responsable de las mejoras habitacionales de sectores en emergencia social.

Dicho Consejo hizo hincapié en que el Gobierno Provincial decidió reformular la política habitacional a partir del 2000, con el objetivo de brindar un servicio eficiente y eficaz en beneficio de la sociedad rionegrina con necesidades habitacionales, teniendo en cuenta que el modelo de gestión vigente ya estaba agotado y era necesario un nuevo modelo de política habitacional que brinde soluciones habitacionales para todos los ciudadanos rionegrinos. Se realizaron trabajos de investigación y de formación de recursos humanos para brindar esa solución y, a su vez, generar empleo.

Se postula aquí que desde la creación de la Ley FONAVI, la política habitacional se sustentaba en un modelo basado en la oferta de viviendas con características estándares, pero que generaba falta de atención a los adjudicatarios; poco sentido de pertenencia a las viviendas, alto nivel de conflicto en los barrios construidos y necesidades insatisfechas, por lo que el nuevo modelo de gestión se sustentaría desde la demanda, lo que significaba proveer a los que solicitaban ayuda habitacional, tratándose así de:

Un modelo de gestión que contemple al usuario-ciudadano como verdadero protagonista y al mismo tiempo respete y eleve al recurso humano perteneciente al organismo, y busque la optimización de los recursos. Bien puede estar basado en los principios de gestión de Calidad Total. (CNV, 2002, p. 25)

A modo de conclusión, luego del análisis y relevamiento, se trabajó con las líneas de nivel de decisión y operativas de las distintas áreas y agencias, para redefinir las estrategias y las propuestas, confirmando que lo aprendido fue que debe escucharse a la comunidad y sus necesidades, y adaptar las organizaciones a sus demandas.

Otro trabajo relacionado a la temática es una ponencia realizada por Loaiza Marcelo (s.f.) de la Universidad Nacional del Comahue, quien estudió “la experiencia en la asistencia técnica

para la evaluación de programas sociales de hábitat y vivienda, implementados por organizaciones de la sociedad civil” (Loaiza M., s.f., párr. 1), con el objetivo de que los resultados obtenidos sean útiles para rediseñar las políticas públicas de hábitat y vivienda.

El autor menciona que las respuestas que se ofrecen desde las políticas habitacionales oficiales se enmarcan en dos corrientes: en soluciones que han sido planeadas desde fuera de los grupos objeto de esas políticas y en las basadas en la potencialidad de esos grupos, en su cultura y sus modos de vida.

Asimismo, establecía que las políticas habitacionales excluían a los sectores más vulnerables, dejándolos sin otras alternativas, ya que habían aumentado los requisitos para postularse a los planes de vivienda ofrecidos por parte del Estado.

El autor realiza una breve reseña desde el primer programa en la Provincia, que ofrecía la posibilidad de edificar su propia vivienda a los sectores más marginales, denominado “Un techo para mi Hermano”, encargado de brindar solución a la crisis habitacional y de promover y desarrollar las capacidades de autogestión para la resolución de los propios problemas.

Concluyendo con su estudio, el autor postula que, como aporte a la formulación de políticas públicas los Estados Nacional y Provincial, no han dado demostraciones de cambio en sus políticas, y que es necesario trabajar con el capital cultural, informacional y simbólico de las organizaciones, para generar mayor participación y protagonismo de los actores sociales.

Por último, un trabajo publicado en la Revista Pilquen, denominado “Desequilibrios territoriales en la Provincia de Río Negro: análisis cuantitativo”, ha pretendido demostrar que existían desequilibrios regionales en la Provincia, tomando como base el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, con el objetivo de brindar una herramienta para identificar necesidades futuras y contribuir a una política poblacional de desarrollo provincial.

Luego del estudio realizado, las reflexiones finales afirman que “la provincia presenta un desequilibrio territorial caracterizado por la concentración poblacional, principalmente en la

región del Alto Valle y en menor medida en la zona cordillerana” (Herrera S. I. y Herrera S. A., 2014, p. 11)

Asimismo, sostiene que no existe posibilidad de desarrollo posible sin la existencia de políticas públicas destinadas a ajustar los desfases estructurales que reflejaba el Censo de 2010.

Se puede inferir que existieron a lo largo de la historia, a partir de la incorporación de la política habitacional a la agenda política del Estado Argentino, diferentes modelos y paradigmas en la formulación y gestión de la política habitacional, y que han tenido un papel protagónico tanto el Estado Nacional como los Estados Provinciales. Se ha avanzado en materia de política pública a favor de la vivienda para todos los sectores de la población, creando diferentes programas; otorgando créditos hipotecarios; construyendo viviendas sociales, pero el país continúa teniendo un gran número de habitantes sin una solución habitacional (Putero, 2011).

3) Marco Conceptual

a) Definiciones Conceptuales

a. 1) Políticas públicas – Políticas habitacionales

Las decisiones tomadas por el Estado, en cualquiera de sus niveles nacional, provincial o municipal, se materializan en las políticas por las cuales se lleva adelante una gestión de gobierno.

El Estado desarrolla estrategias políticas cotidianamente con el fin de dar respuestas a problemáticas latentes, en una sociedad que refleja las demandas de los ciudadanos. Esas respuestas son denominadas políticas públicas.

Oszlak, Oscar (2011) en “Información y Políticas Urbanas”, expresa que las políticas públicas “no reflejan sino las diversas formas que adopta la acción del Estado cuando se propone dar respuesta a cuestiones socialmente problematizadas” (p.1).

Asimismo, Oszlak Y O’Donnell (1982) postulan que conciben a la política estatal o pública “como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores con la sociedad civil” (pp.112-113).

De acuerdo a lo postulado, queda aquí reflejado que las políticas públicas corresponden a la acción o inacción del Gobierno, ante la presencia de una problemática que demanda atención.

Dentro de todas las ramas de las políticas públicas, las políticas habitacionales son muy importantes ya que preocupa a todo ser humano por ser una de las necesidades básicas a cubrir.

Según la Real Academia Española, el concepto “habitacional” se refiere al lugar destinado a la vivienda, y, esta última, a un lugar cerrado y cubierto, construido para ser habitado por personas.

El autor Heitmann, Bravo (1996) en una publicación de la revista del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, hace mención a la “vivienda de interés social”, refiriéndose a la vivienda planificada, no suntuaria e higiénica, dotada de servicios básicos, con una nacionalización del diseño, con el respaldo de las ordenanzas de Urbanización y Construcciones económicas o de normativas técnicas de los organismos de vivienda.

En este sentido, se puede definir que una política habitacional o de vivienda corresponde al accionar o no por parte del Estado para brindar el acceso a una “vivienda de interés social” a los ciudadanos, para satisfacer su necesidad de hábitat.

Esta política debe ser acompañada por el Estado, quien posee las herramientas para tal fin, que debe procurar el bienestar de los individuos ya que es un deber suyo -en los términos de la

Constitución Nacional- y un derecho de la ciudadanía. Por un lado puede ser abordado a través de la puesta en marcha de viviendas sociales, donde el Estado es quien se hace cargo de cubrir la necesidad de un techo digno para la gente; pero, a su vez, es el mismo Estado quien debe intervenir en el mercado para asegurar la accesibilidad a la vivienda a todos los ciudadanos.

La autora Beatríz Cuenya (2000) mencionaba que el Estado debe contribuir

...cumpliendo un rol de facilitador de las iniciativas particulares en el ámbito del mercado; es decir que el Estado debe dejar de lado su anterior función de productor de vivienda y asumir el papel de administrador en la totalidad del sector y de orientador del desempeño del ámbito privado estructurado y no estructurado, poniendo más énfasis en la función global que cumple la vivienda en el desarrollo económico y social. (párr. 02)

Por otro lado, según Daniela Gargantini (2012) la política de vivienda se concibe como:

el conjunto de decisiones y acciones (directas o indirectas) del estado en materia habitacional, según el mandato que ha recibido de la población, teniendo en cuenta las diferencias existentes en relación con el poder y las características y funcionamiento del sistema político, y en busca de resoluciones adecuadas a las necesidades y problemas existentes. (p. 5)

Si bien no hay una clasificación de las características principales de las políticas habitacionales, puede determinarse como tal el hecho que constituye una respuesta a la demanda habitacional, como una necesidad social, y ésta concebida como “carencias de una sociedad (internacional, nacional o local), es decir, lo que ésta requiere o precisa como calidad de vida deseada o bien común” (D. Gargantini, 2012, p.5).

Por otro lado, para la formulación e implementación de las políticas de vivienda, son importantes los “factores económicos (recursos, disponibilidad de financiamiento, créditos, poder adquisitivo de la población)” y “la correlación de distintas fuerzas sociales, que poseen

diferentes posicionamientos políticos dentro de una determinada sociedad durante un período histórico determinado” (D. Gargantini, 2012, p.6).

a. 2) Modelos de gestión en políticas públicas

Para poder introducirse en el significado de los modelos de gestión, es importante entender los conceptos por separado. En primer lugar, un modelo es un prototipo de ideas que está sujeto a imitación y reproducción, que tiene una cierta influencia, un efecto de “ejemplo a seguir”, es una referencia; y por otro lado, la gestión se refiere a las acciones para llevar a cabo una decisión, es decir es la acción de dirigir, de administrar o de conducir un organismo ya sea éste, público o privado.

De esta manera, se puede determinar que un modelo de gestión es un prototipo de ideas a seguir para administrar una entidad pública o privada, y así alcanzar los objetivos deseados y las metas propuestas que guían esa entidad.

Particularmente, la presente investigación se enfoca en los modelos de gestión para llevar adelante la administración pública provincial, específicamente del Estado de la Provincia de Río Negro, que corresponden a la manera de administrar los organismos dependientes de ese Estado, para gobernar y así satisfacer las demandas de la sociedad y de esta manera, optimizar recursos y conocer si el rol del Estado es eficiente, eficaz y satisface las necesidades.

De aquí se deduce la importancia de conocer los modelos de gestión llevados a cabo en la historia en un país, provincia o municipio, ya que ese conocimiento sirve para entender el actuar de los diferentes niveles de Estado, determinando así la eficiencia de las gestiones; comparando los objetivos y políticas propuestas y los resultados obtenidos; y saber también cuáles son las orientaciones que guían esas políticas implementadas.

Por lo tanto, un modelo de gestión se relaciona directamente con la efectividad de la política pública, ya que desde el centro de esos modelos se desprende la formulación y se construyen las bases de las políticas, teniendo en cuenta las necesidades y demandas de la sociedad.

Desde una perspectiva general, en el estudio de la manera de administrar el Estado, L. Carlos Breseer Pereira (1999) no postula modelos de gestión, sino que menciona “formas de administrar el Estado” y habla de tres tipos.

En primer lugar la Administración Patrimonialista, donde postula, se trató de una administración que era del Estado pero no era pública, porque no apuntó al interés público, y donde el poder se rigió por “las monarquías absolutistas que antecedieron inmediatamente al capitalismo y a la democracia” (Breseer Pereira, 1999, p.22), centralizándose toda la administración del Estado en la figura del Rey, quien confundía el patrimonio privado con el patrimonio público. Es decir, que se entendía al Estado como propiedad del Rey y el nepotismo, empleísmo o la corrupción eran la norma que regía.

No se encuentra vigente de manera tan fuerte este modelo de administración desde hace dos siglos aproximadamente, teniendo en cuenta que el período de poder de las monarquías absolutistas transcurrió durante el siglo XV al XVIII, pero, en ciertos países europeos, aún están vigentes de un modo simbólico y con una participación solo parlamentaria, habiéndose adaptado a las características de los estados-nación y dando lugar a la democracia.

La segunda forma de administrar es la Pública Burocrática, que surgió rompiendo con el patrimonialismo y dando lugar a la profesionalización de la administración, basada “en un servicio civil profesional, en la dominación racional-legal Weberiana y en la universalización de los procedimientos, expresada en normas rígidas de procedimiento administrativo” (Breseer Pereira, 1999, p.23).

El último modelo que postula el autor es en Público Gerencial, llamado también la “Nueva Gerencia Pública”, que se inspiró en la administración de las empresas privadas y consiste en la atención de las demandas de la sociedad de manera democrática y eficiente.

Cada modelo de administración, dijo Pereira, fue el resultado de las diferentes reformas administrativas que se produjeron.

La primera gran reforma fue a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando el tipo de administración patrimonialista se reveló como incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias que surgieron en el siglo XIX, y fue necesaria una administración que distinga lo público de lo privado y al político del administrador público, motivo por el cual surgió la Reforma Burocrática. Esta estableció una administración pública democrática, con la creación de las “instituciones necesarias para la racionalización burocrática”, y dio lugar a la burocracia profesional, basada en:

...centralización de las decisiones, en la jerarquía, en el principio de unidad de mando, en la estructura piramidal del poder, en rutinas rígidas, en el control paso a paso de los procedimientos administrativos. Surge el servicio público o la burocracia estatal, formada por administradores profesionales especialmente reclutados y entrenados (Breseer Pereira, 1999, p. 50).

Esta reforma se consideró como la mejor forma de ir en contra del empleísmo, la corrupción y el nepotismo y una forma efectiva y segura de garantizar la ejecución de las leyes, que tuvo como objetivo fundamental proteger al Estado. Se basó en la idea de servicio público, en la búsqueda de la efectividad y en la premisa de la mayor racionalidad o eficiencia de la administración y en la afirmación del poder del Estado en toda circunstancia.

Pero este modelo de administración burocrática, según Pereira (1999), no pudo sobrellevar las nuevas tareas que asumía el Estado, en relación al acelerado avance tecnológico que se venía dando. Asimismo, que ese supuesto de eficiencia en el que se basaba no fue real, y que

“no garantizaba ni rapidez, ni buena calidad, ni bajos costos para los servicios prestados al público” (p.51) y en realidad es una administración “lenta, cara, autorreferida, autoritaria y poco o nada orientada a la atención de las demandas de los ciudadanos” (p.51).

Por estos problemas es que surgió la segunda gran reforma administrativa, llevada a cabo a partir de 1995, con el objetivo de “modernizar el Estado y hacer su administración pública más eficiente y más dirigida hacia el ciudadano-cliente” (Bresser Pereira, 1999, p.24).

El autor la denomina Reforma Gerencial, y postula que forma parte de un movimiento más amplio que tiene que ver con la reforma del Estado, para reconstruirlo con motivo de que recupere su capacidad de gestión de gobierno.

Pereira dice que no se desconoce que existan aún elementos del patrimonialismo o del clientelismo, pero para combatirlos hay que ser gerencial, dar autonomía al administrador público y valorar su capacidad de tomar decisiones, a diferencia del modelo burocrático.

“La reforma del Estado, y particularmente la reforma Gerencial, consisten más en una reforma institucional que en una reforma de gestión. Ésta se basa en la creación de instituciones normativas y de instituciones organizacionales que hagan viable la gestión.” (B. Pereira, 1999, p.25)

Dicha reforma se inspiró en la administración privada, pero se diferencia de ella ya que no procura lucro alguno, sino que tiene un interés público. Mejora la gestión de gobierno del Estado, es decir, la capacidad de hacer realidad de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas.

Por otro lado, Jorge Hintze (2003) menciona que los modelos de gestión “son las maneras en que, al interior de las organizaciones, se asignan los recursos en los procesos de trabajo a fin de producir productos concretos (outputs)” (p.2), y menciona que se pueden identificar tres tipos de modelos:

1) Operativo: “se refiere a los casos en que los recursos se asignan con el fin de contar con capacidad de producción (es decir, instalaciones, equipos, personal)” (J. Hintze, 2003, p.2).

El autor menciona que las características principales están determinadas por la estandarización de los bienes y servicios que se producen, desde su elaboración a través de una producción rutinaria y repetitiva, con un control permanente y detallado de manera tal que se logre mantener ese tipo de proceso en busca de la eficacia, relacionando lo hecho con lo que se deseaba hacer; y una asignación de recursos de acuerdo a la producción, con esquemas rígidos de trabajo y estructuras organizativas jerárquicas de tipo vertical, con la autoridad máxima en la cúspide y descendiendo de acuerdo a los niveles hasta llegar a los puestos de trabajo, con tareas rutinarias y estandarizadas.

2) Por Proyecto: “se refiere a los casos en que el criterio principal de asignación de recursos es el logro de resultados en momentos preestablecidos” (J. Hintze, 2003, p.2).

Hintze aquí postula que este tipo de gestión requiere se identifique el producto final que se desea alcanzar, como a su vez el plazo para lograrlo, y de ahí establecer las actividades a desarrollar y los recursos a utilizar; y que aquí los procesos pueden ser estandarizados o no.

La organización del trabajo se realiza alrededor de los productos unitarios o individuales, motivo por el cual las organizaciones que funcionan a través de solo este tipo de modelo, suelen desaparecer una vez finalizado el proyecto. Asimismo, son muy flexibles en cuanto a la asignación de recursos, por lo que los costos son variables. Se busca la eficiencia en la producción, relacionando los recursos que se emplean con los productos que se logran obtener.

Por último, el autor menciona que las organizaciones que funcionan con esta modalidad suelen ser altamente jerarquizadas, teniendo en cuenta que no se permiten ambigüedades en cuando a quién deber realizar cada tarea, estableciendo relaciones jerárquicas entre roles y no entre personas.

3) Por Programa: “corresponde a las gestiones organizativas en las que la modalidad operativa se emplea esencialmente para coordinar y articular recursos gestionados mediante la modalidad por proyecto” (J. Hintze, 2003, p.2).

El autor postula que esta modalidad corresponde a una combinación de las modalidades anteriores, ya que se lleva a cabo una coordinación y articulación de diferentes proyectos de forma operativa y una gestión por proyectos, por lo tanto la asignación de recursos resulta ser mixta, para disponer de capacidad instalada para coordinar y articular y para el logro de resultados a través del modelo de gestión por proyecto.

Una particularidad de éste modelo que menciona Hintze es “que es una de las formas de articulación entre organizaciones esencialmente verticales (como lo son, en general, las instituciones públicas) y las partes de éstas que, por la naturaleza de las actividades, deben gestionarse por proyectos” (J. Hintze, 2003, p.10).

a. 3) Estructura organizativa:

Según lo que establece Jorge Hintze (2007) “las instituciones pueden ser individualmente descritas en términos de sus estructuras organizativas” (p.3).

La estructura de una organización está determinada por diferentes áreas de responsabilidad compuestas por recursos humanos y materiales, con el objeto de producir algún bien o servicio. Todas estas áreas se encuentran detalladas en los organigramas de las organizaciones, que constituyen un boceto de las mismas, determinando cada “unidad organizativa” (es decir, las áreas de responsabilidad como direcciones, gerencias o departamentos).

En cuanto a la articulación que se da entre las unidades organizativas dentro de las organizaciones, el autor menciona que pueden ser jerárquicas, dadas por la existencia de una figura con autoridad sobre las unidades organizativas de menor nivel, con relación al uso de

recursos y los logros a alcanzar; y por otro lado, las relaciones contractuales, caracterizadas por los acuerdos que se dan entre dos o más unidades organizativas sobre dichos recursos y logros.

Asimismo, el autor postula, según la Teoría de la Organización, tres modelos organizativos; que se diferencian entre instituciones de diseño funcional, instituciones divisionales y redes institucionales.

Las de diseño funcional son aquellas instituciones con criterio de especialización y las divisionales poseen una redundancia funcional, caracterizando como tales a los poderes ejecutivos de los estados.

Las relaciones entre las unidades organizativas dentro de estos modelos organizacionales (funcional y divisional) son jerárquicas, desde la autoridad en la conducción a las unidades organizativas dependientes, pero en las organizaciones divisionales a veces es más débil.

Por último, en cuanto a las redes institucionales el autor menciona que se trata de “conjuntos de organizaciones o instituciones que integran como corresponsables en procesos de trabajo destinados a satisfacer necesidades de terceros” (Hintze Jorge, 2007, p.5).

Es decir, las redes institucionales se constituyen a través de los acuerdos sobre procesos, la integración de los mismos, y están conformadas por más de una institución con capacidad jurídica para contratar.

a. 4) Problema de Investigación:

Las investigaciones preliminares realizadas con relación a la temática que se pretende abordar en este trabajo, dan cuenta de los escasos estudios académicos sobre la política pública en materia de vivienda llevada a cabo en la Provincia de Río Negro. Hasta el momento los que existen permiten conocer parcialmente la realidad de las políticas públicas y más aún no se ha planteado un estudio integral de las mismas y mucho menos se han realizado indagaciones sobre los aspectos técnicos e instrumentales de las políticas de vivienda en la Provincia de Río

Negro. Dichos aspectos resultan importantes a la hora de establecer criterios o ponderaciones sobre el desarrollo de esas políticas.

A lo largo de la historia, la provincia ha transitado por importantes cambios a nivel nacional, que han tenido una repercusión en la gestión llevada a cabo. El problema aquí es la ausencia de estudios integrales y amplios sobre la trayectoria de las políticas de vivienda a través de los diferentes modelos de gestión atravesados por la provincia de Río Negro.

El tema investigado en este trabajo, pretende aportar una originalidad en el campo de estudio, ya que, si bien se pudo verificar que existen estudios sobre la historia de la política de vivienda en el país, del avance que ésta ha tenido con el correr de los años, se conoce muy poco sobre las características principales, el contenido y los diferentes momentos históricos en los espacios subnacionales o provinciales. Asimismo, resulta importante resaltar de qué manera los diferentes modelos de la política de vivienda en la provincia tuvieron su impacto sobre el desempeño de la misma.

Las ausencias cognitivas expuestas anteriormente permiten interrogarnos acerca de las mismas, por lo que podemos plantearnos como problema general: ¿Cuáles son las características principales de las políticas de viviendas y qué modelos de gestión han sido implementados en la provincia de Río Negro?

Las respuestas a este interrogante general permitirán arrojar luz sobre diferentes aspectos que al momento no han sido considerados.

a. 5) Hipótesis y objetivos:

Hipótesis

La provincia de Río Negro ha pasado de una administración burocrática mediante el diseño de una política de vivienda centralizada, a través de la creación de una institución para tal fin, a una administración de gerencia pública, con una clara orientación hacia el ciudadano-cliente.

En este sentido, la política pública de vivienda, en principio brindada por el Estado y luego compartida por él o por organismos contratados por él, llega a cubrir parte de la demanda habitacional de la provincia, pero no ha llegado a avanzar en una orientación política, es decir, no se ha comenzado a considerar importante el control de la sociedad, ni la participación del ciudadano como actor central demandante para llegar a cubrir las necesidades de los mismos.

A su vez, la situación habitacional en la Provincia por la falta de solución en materia de vivienda digna para la población, crece día a día y es el Estado quien debe brindar una solución, pero en la Provincia de Río Negro aún no se logra llevar a cabo una política de vivienda clara, eficiente, efectiva y fuerte para la “prestación de un servicio”.

Objetivos de la Investigación

La presente investigación avanza a través del cumplimiento de diferentes objetivos propuestos.

Desde una perspectiva general, el objetivo es conocer las características principales de las políticas de vivienda y los modelos de gestión que han sido implementadas en la provincia de Río Negro.

Para lograr esto, necesariamente debemos realizar y cumplir con metas específicas que nos permitan:

- Describir las orientaciones de las políticas públicas de vivienda y construir una periodización para la provincia de Río Negro.
- Tipificar los modelos de gestión atravesados en el desarrollo de la Política Pública de Vivienda en la Provincia.
- Reconstruir y analizar el campo reglamentario de la política de vivienda en la provincia.
- Definir cómo es la estructura organizativa y el entramado institucional de las políticas de viviendas a lo largo de la historia de la provincia como Estado Provincial.

- Reconstruir la trayectoria institucional de la política de vivienda en la provincia:
conclusiones.

b) Metodología

Este elemento resulta fundamental para el desarrollo de la investigación a través de la selección de argumentos válidos para determinar el rumbo que la investigación tomará. Marradi, Archenti y Piovani (2007) mencionan que Lazarsfeld postula que “la metodología examina las investigaciones para explicitar los procedimientos que fueron usados, los supuestos subyacentes y los modos explicativos ofrecidos” (p.53).

Por lo tanto, la metodología corresponde al cómo se realiza la investigación, con una descripción y argumentación de los procedimientos, herramientas y técnicas que se van a utilizar, teniendo en cuenta las posibilidades del investigador de acceder a la información.

La metodología puede ser de dos tipos. Por un lado, el enfoque cuantitativo cuando “el investigador utiliza su diseño de investigación para analizar la certeza de las hipótesis formuladas en un contexto en particular o para aportar evidencia respecto de los lineamientos de la investigación” (Sampieri Hernández, Collado Fernández y Lucio Baptista, 2003, p.184). En este enfoque la calidad de la investigación se relaciona con el grado en que se aplica el diseño tal y como fue preconcebido.

Y por otro lado, el enfoque cualitativo cuando “el investigador elige o desarrolla uno o más diseños para implantar, previo a la recolección de los datos” (Sampieri Hernández *et al.*, 2003, p.184). Aquí la aplicación del diseño suele ser más cíclica y variable buscando adaptar el diseño a los cambios de la situación de la investigación.

Puede decirse que una metodología cualitativa corresponde a una comprensión de la realidad, a una interpretación de una situación en particular, que llevará a una investigación, siempre adaptándose al contexto.

En el presente trabajo se utilizará una metodología de investigación de tipo cualitativa, analizando las políticas implementadas por el gobierno rionegrino en sus diferentes gestiones, analizando las características principales de las diferentes tomas de decisiones, con base en los motivos que llevaron a la creación de diferentes leyes y la puesta en marcha de programas para combatir la demanda habitacional.

Para llevar a cabo esta investigación y dar cumplimiento a cada uno de los objetivos propuestos en este trabajo, se analizan los documentos de creación de programas de viviendas, para deducir las políticas habitacionales utilizadas. Se investiga de acuerdo a las posibilidades de acceso, los informes de gestión de los diferentes períodos de gobierno en la Provincia de Río Negro. Asimismo se realizarán entrevistas en profundidad con informantes del IPPV; se investigará la normativa existente en la materia dentro de la provincia, material otorgado por el IPPV y Leyes con sus respectivos debates parlamentarios y decretos reglamentarios de las mismas; particularmente se trabajará con la Ley Provincial N° 21 que refiere a la creación del Instituto, para analizar la estructura del mismo, utilizando también el manual de misiones y funciones y el organigrama para verificar las modificaciones que haya sufrido o no dicho Instituto. También se entrevistará a un agente del área competente, para recabar información de la estructura del IPPV.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, se puede decir que la utilización de este tipo de metodología servirá para comprender e interpretar el avance de la política habitacional llevada a cabo gestión a gestión de gobierno, desde sus inicios hasta la actualidad, y se pretenderá realizar una interpretación del rol del actor estatal en la implementación de dicha política; teniendo en cuenta los cambios del contexto social e institucional.

Otro punto importante dentro del diseño metodológico a utilizar en este trabajo, está relacionado con las técnicas para la recolección de datos e información, con motivo de dar

cuerpo a la investigación, a través del empleo de procedimientos específicos para obtener datos o información.

En este sentido, los procedimientos que se utilizarán son entrevistas estructuradas en profundidad con dos informantes del IPPV; un representante del área de asistencia social, para poder acceder a la información de los programas llevados a cabo por las diferentes gestiones de gobierno, y otro que represente al área de recursos humanos, para acceder a datos sobre la estructura organizativa del Instituto.

Por otra parte, se realizará un análisis documental de las reglamentaciones de los programas, donde conste la formulación de las políticas públicas habitacionales y los objetivos a cumplir por las mismas; y se analizarán las diferentes leyes que fueron sancionándose durante los periodos de gestiones de gobierno. Dichas leyes son:

- Ley Provincial N° 21 de creación del IPPV
- Ley Provincial N° 153 de autorización del Poder Ejecutivo para inversión en vivienda
- Ley Provincial N° 274 de creación de cargos del IPPV
- Ley Provincial N° 1035. Convenio entre la Provincia, la Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación
- Ley Provincial N° 1563. Subsecretaria de Vivienda y Desarrollo urbano. Competencia. Modificación
- Ley Provincial N° 1749. Convenio entre la Provincia de Río Negro y la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.
- Ley Provincial N° 1868. Autoriza al IPPV a contratar en forma directa, obras para la construcción de viviendas
- Ley Provincial N° 2060. Fondo Provincial Solidario para la construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento
- Ley Provincial N° 2548. Viviendas Rionegrinas Sociedad del Estado. Estatuto

- Ley Provincial N° 2806. Declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación tierras destino construcción de viviendas
- Ley Provincial N° 2917. Régimen de regularización dominial viviendas únicas
- Ley Provincial N° 2927. Sistema Federal de Vivienda. Adhesión a la Ley Nacional N° 24.464. Fondo Provincial de la Vivienda
- Ley Provincial N° 3294. Régimen de regularización de dominio de viviendas realizadas por Cooperativas de Vivienda
- Ley Provincial N° 3340. Viviendas. Operatorias de construcción del IPPV. Programa de subsidios
- Ley Provincial N° 4160. Régimen Excepcional de Protección de la Vivienda Única de Residencia Permanente bajo crédito hipotecario para su compra, construcción, refacción o ampliación

Toda esta reglamentación permitirá conocer los diferentes momentos por los que ha transitado la política habitacional en Río Negro.

Asimismo, se realizará un análisis de textos redactados en la materia, desde informes sobre la situación habitacional hasta proyectos de programas que fueron implementados o no, para verificar la intención en gestión de política habitacional y si se ha obstaculizado la puesta en marcha, o bien se ha podido implementar.

Por último, el análisis documental de los debates parlamentarios de las leyes mencionadas servirá para percibir la situación que atravesaba la provincia en cada momento y los motivos que desencadenaron en la sanción de las diferentes leyes.

c) Esquema de la investigación

Este trabajo de investigación está dividido en cinco capítulos que a continuación se detallan:

- Capítulo I: Descripción general de la problemática y diseño de la investigación.

En el presente capítulo se pretende dar a conocer la historia de la política en materia habitacional, de su abordaje inicialmente en la agenda de los diferentes niveles de Estado, como a su vez, establecer la importancia del estudio de esta política pública, realizando diferentes definiciones a tal fin, y detallando el objetivo general y los específicos que se persiguen en el transcurso de la investigación.

- Capítulo II: Las orientaciones de las políticas de vivienda y sus diferentes períodos en la provincia de Río Negro.

Los objetivos principales aquí son: realizar una descripción de las orientaciones de las políticas públicas de vivienda y construir una periodización de dichas políticas para determinar cómo fueron llevadas a cabo en la provincia.

- Capítulo III: Modelos de gestión de la política habitacional en la Provincia.

Se persigue como objetivo en este capítulo describir los diferentes modelos de gestión de la Política de Vivienda que se han desarrollado en la historia de la Provincia de Río Negro, determinando que características tienen y a qué criterios políticos responden, para luego realizar una tipificación de esos modelos de gestión.

- Capítulo IV: Marco reglamentario de la política de vivienda en la provincia de Río Negro.

Se pretende en este capítulo, reconstruir y analizar el campo reglamentario de la política de vivienda en la provincia, para saber cuáles son las normas y reglamentos que guían esa política en Río Negro y conocer si esa normativa se mantiene desde sus inicios o fue modificada en cada gestión de gobierno.

- Capítulo V: Instituto Provincial de Promoción de la Vivienda de Río Negro. Su estructura y características principales.

Este capítulo tiene como objetivo definir cómo es la estructura organizativa y el entramado institucional de las políticas de viviendas a lo largo de la historia de la provincia como Estado provincial, conociendo la estructura organizativa del IPPV y su evolución.

- Capítulo VI: Conclusiones y reflexiones finales.

El último capítulo pretende reconstruir la trayectoria institucional en el campo de la política de vivienda en la provincia de Río Negro, arribando a conclusiones propias sobre los resultados de las políticas de vivienda implementadas en la provincia, en cuanto a su eficiencia o no. Se analizará si la institución a cargo del desarrollo de ésta política en la provincia ha actuado en pos de una política habitacional eficiente.

CAPÍTULO II

Las orientaciones de las políticas de vivienda y sus diferentes períodos en la provincia de Río Negro

La provincia de Río Negro fue creada en 1955, a través de la Ley N° 14408 del Poder Ejecutivo Nacional. Fue en 1957 que se promulgó su Constitución Provincial. La misma comenzó su trabajo en política habitacional en el año 1958, cuando se creó un Instituto específico para llevar a cabo decisiones de tal tipo, que fue denominado Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV).

Al analizar la historia provincial en materia de este tipo de políticas, se debe analizar la incidencia de las decisiones de nivel nacional, teniendo en cuenta que la cúpula provincial no ha tenido otra función más que implementar las políticas venideras de nación, debiendo readecuarlas a las características de cada lugar, de sus suelos y espacios, tomando en cuenta la magnitud de trabajo y las cantidades de habitantes a beneficiar.

Esto está relacionado con que, desde sus principios, el Instituto ha llevado adelante obras con inversión del FONAVI, siempre siguiendo las pautas establecidas por dicho fondo, construyendo barrios con grandes cantidades de viviendas, con determinadas características estándares que tenían por objeto cumplir con las necesidades básicas de cada familia, sin tomar en cuenta en ese momento cuáles eran los deseos y necesidades reales de cada habitante.

Estos grandes barrios cumplían un objetivo político en cuanto al déficit cuantitativo que se detectaba en todo el país, pero más adelante terminaron demostrando determinadas deficiencias que fueron generando un creciente déficit cualitativo en la provincia. Como se puede ver el caso de los Barrios “Guido” y “América” de la Ciudad de Viedma.

Es importante mencionar que la demanda habitacional puede tener una orientación cualitativa o cuantitativa; y de la no cobertura de esa demanda se genera el déficit cualitativo o déficit cuantitativo respectivamente.

Raquel Szalachman (2000) expresó que el déficit cuantitativo de “la carencia absoluta de vivienda” y que “la habitación de viviendas de calidad muy deteriorada o que no ofrecen los servicios básicos” se lo considera déficit cualitativo, es decir, que se relaciona con la calidad de vida de los ciudadanos que poseen un techo, pero en condiciones inhabitables.

Asimismo, el ‘Registro Provincial Permanente de Demanda Habitacional (RPPDH)’, que fue aprobado por el IPPV a través de la Resolución N° 1979/07, consideró lo siguiente:

1) – Déficit Cuantitativo: se refiere a la cantidad de viviendas que deben construirse. La medición se basa en comparar el número de hogares con el número de viviendas adecuadas existentes. Cuando la cifra de los primeros es mayor al número de viviendas, se habla de déficit cuantitativo. Este incluye tanto los hogares que comparten una vivienda, como aquellos que ocupan viviendas muy precarias. (Res. N° 1979, 2007, p. 3)

Dicha afirmación significa que todo aquel ciudadano que no cuente con un techo propio, o bien que sí pero sea totalmente precario u obsoleto y requiera su refacción total, integra la demanda cuantitativa y, al no tener solución y acumularse esta problemática, se produce el déficit cuantitativo.

Por otro lado, dicho registro expresa:

“2) – Déficit Cualitativo: Se refiere a las viviendas cuyos grupos demandantes son propietarios, sus viviendas son de calidad insatisfactoria y requieren mejoras.” (Res. N° 1979, 2007, p. 4)

Este último déficit, según el Registro, se asocia a tres variables a tener en cuenta que son: la disponibilidad de servicios; la calidad y el estado de construcción de la vivienda y el hacinamiento.

Inicialmente, la provincia no contó con una política habitacional consolidada, más que la creación del IPPV en 1958. Es decir, toda persona que requería una vivienda la obtenía por esfuerzo propio, teniendo en su poder la tierra, haciendo uso de su propia mano de obra para la construcción, y financiándola con créditos hipotecarios, en algunos casos.

Con la creación del FONAVI en 1972, mediante la Ley Nacional N° 21581, la provincia ha llevado a cabo políticas habitacionales condicionadas por la política nacional, orientadas a mitigar el déficit cuantitativo, a través de la construcción a gran escala de viviendas sociales listas para ser habitadas por los beneficiarios, contando con una infraestructura de servicios y equipamiento comunitario. (Francioni, E. en VILLCA, H. y GOMIZ GOMIZ, A., 2018)

Según el Diagnóstico del Sector Vivienda de la Provincia de Río Negro, emitido por el IPPV en el año 1976, la situación habitacional de la provincia no difería con el resto del país y presentaba un importante déficit. La demanda habitacional en la Provincia se originaba por tres cuestiones: por un “déficit por arrastre”; por un “crecimiento vegetativo de la población” y por las “migraciones internas hacia áreas o centros en desarrollo”.

Los datos obtenidos de diferentes estudios efectuados por el Instituto y también por los Censos Nacionales, arrojaron resultados desalentadores en esa época, ya que el parque habitacional se encontraba precario y, asimismo, “los distintos planes y ejecuciones realizadas no han sido capaz de cubrir una demanda agravada por las inmigraciones, ya que la Provincia de Río Negro especialmente a lo largo del río del mismo nombre, es una de las provincias que atrae población” (Diagnóstico del Sector Vivienda de la Provincia de Río Negro, 1976, p. 19).

Según ese diagnóstico, el cual basó su información en datos del Censo de 1970, la provincia tuvo un crecimiento demográfico detectado en ese año y las estadísticas en 1971 mostraban un

38 % del parque habitacional con viviendas precarias u obsoletas. Estos datos eran importantes ya que incrementaban el déficit cuantitativo.

En este sentido, se entiende que urgía más la construcción de viviendas para paliar el déficit habitacional cuantitativo generado por ese proceso de inmigración, para brindar el techo propio a la mayor cantidad de beneficiarios y, a su vez, reforzada la política por las directivas del FONAVI, con una orientación cuantitativa por la construcción masiva de barrios grandes para llegar a más cantidad de beneficiarios a la vez.

Por otro lado, en paralelo a este trabajo, el diagnóstico mencionado ha investigado el hacinamiento y el elevado porcentaje de viviendas pequeñas que incrementaban los índices de ese hacinamiento, llegando a la conclusión de que resultaba totalmente necesario actuar sobre las mismas ya que rebajaban la calidad de vida de las personas.

En el año 1984 el Departamento de Investigación Socioeconómica y Habitacional de la Dirección General de Acción Social del IPPV, realizó un diseño de investigación donde se hallaron datos importantes en cuanto a que, según el Censo de 1980, la provincia ha tenido un crecimiento demográfico desequilibrado producto de la migración de los ciudadanos desde zonas rurales a zonas urbanas, generando un incremento en el déficit habitacional en las ciudades. Esta situación daría pie a la implementación de políticas orientadas a la demanda cuantitativa.

Un tema importante aquí es que las viviendas construidas poseían características estándares que no influían positivamente en la calidad de vida de los usuarios, teniendo en cuenta que no se efectuaba un análisis de los lugares y condiciones en las que debían construirse las viviendas para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios.

En conclusión, este diseño de investigación daba cuenta que existía un desconocimiento por parte del Estado al momento de brindar una “solución” al déficit habitacional cuantitativo, que

a largo plazo acrecentaba un déficit cualitativo, ya que las viviendas eran precarias y no satisfacían las necesidades de los beneficiarios, desmejorando su calidad de vida.

Claro está que en materia habitacional, la provincia no tomaba decisiones concretas, sino que implementaba directivas nacionales.

Las políticas habitacionales en Argentina, son las que se fueron dando en toda la provincia, porque las provincias nunca financiaron con fondos propios de programas, muy poquitos, en general todo fue por el FONAVI, entonces, lo que es de Nación lo tuviste en la Provincia. (S. Pappatico, Ex Directora de Acción Social del IPPV, comunicación personal, 16 de Noviembre de 2017)

Entre los años '73 y '76 el área de asistencia social del IPPV no ha tenido gran influencia, producto de la época que atravesaba el país con golpes de estado y gobiernos militares, donde no se analizaban datos que demostraran la calidad de vida de los ciudadanos. Fue entonces en la década del '80 cuando se volvió a constituir dicha área y hasta allí la provincia se manejaba de igual manera, con inversiones del FONAVI, acatando órdenes y atacando el déficit cuantitativo, totalmente regulado desde la adjudicación de las viviendas, el ingreso mínimo para acceder a ellas y los proyectos, lo que iba generando muchas complicaciones.

A las áreas patagónicas por ejemplo nos ponían un ingreso y la mitad de los empleados públicos quedaban afuera porque teníamos un ingreso máximo. Teníamos un sistema de puntaje que no se condice con la demanda que vos tenías y la oferta. (Pappatico, 2017)

Esa regulación por parte del FONAVI determinaba la construcción de un barrio a gran escala, con grandes cantidades de viviendas, espacios verdes, sala de primeros auxilios periférica, gimnasio en común y, algunos de ellos, con lotes comerciales. Pero eso “generó toda una situación en los pueblos, de urbanística. Eran proyectos muy grandes porque eran con

equipamiento (...), venían con todo, (...) incluido la salita periférica, más el gimnasio y cosas así.” (Pappatico, 2017)

En la década del '90, con la llegada al mando nacional de Carlos Menem, se derogó parcialmente la Ley Nacional N° 21581 y se reemplazó por la Ley N° 24464, descentralizando las funciones del FONAVI hacia los Institutos provinciales de vivienda, otorgándole libertad de decisión para la adjudicación y la inversión de los fondos, en función a las necesidades de cada provincia.

Las construcciones a gran escala ofrecían techo propio a muchos beneficiarios, pero los prototipos de viviendas no cumplían con los requisitos necesarios para cada familia, generando incomodidades, descontento, poco sentido de pertenencia hacia sus viviendas y problemas con la adaptación a las mismas. Estas, por lo tanto, fueron decayendo en su estructura, e influyendo negativamente en la calidad de vida de las personas.

1) Programas habitacionales Provinciales

Dentro del área de acción social del IPPV se comenzó a analizar la demanda habitacional neta (cuantitativa), como también los problemas que fueron surgiendo con las viviendas construidas por FONAVI (cualitativa), lo que motivó la creación de dos programas provinciales, por un lado el “Programa Provincial Casa Propia”, y por otro el “Programa Habitar Río Negro”.

El primero de ellos, fue creado mediante Resolución N° 2259/06 y tuvo por objeto atender las demandas de la población que en cuanto a la obtención del techo propio se referían, para un sector de la sociedad que no podía acceder a los planes federales de viviendas por la limitación de su situación socio-económica.

Este programa consistía en la implementación de dos operativas: el financiamiento total de materiales y mano de obra para la construcción de viviendas, específicamente para ser

habitadas, las cuales se otorgarían a través de entidades intermedias, quienes deberían contar con tierras en condiciones de ser transferidas a título gratuito y libre de gravámenes a favor del IPPV. El organismo sería el encargado del recupero de las cuotas de las viviendas; y por otro lado, ese financiamiento, pero quedando a cargo de los Municipios y/o Comisiones de fomento la administración del recupero de cuotas y la adjudicación de las viviendas. El IPPV se haría cargo de la devolución de ese recupero a través de la Coparticipación de Impuestos y Regalías.

Pero no quedaba toda decisión en manos provinciales, ya que todos los beneficiarios debían estar sujetos al cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley FONAVI.

El segundo programa llevado a cabo por la provincia a través del IPPV, ha tenido un profundo análisis. Se detectó un déficit habitacional muy fuerte de ambos tipos, prevaleciendo el cualitativo. Fue aprobado por la Resolución N° 929/12, que realiza una introducción en la problemática habitacional provincial, haciendo mención a lo que se ha expuesto hasta el momento en este capítulo, respecto a la oferta que establecía el Gobierno Nacional a través del FONAVI, que en muchos casos no se adaptaba a la demanda provincial, mencionando como claro ejemplo los grandes conjuntos habitacionales. Por otro lado, confirmaba que los requisitos que establecía dicho Fondo no eran compatibles con la situación económica de muchos habitantes rionegrinos, excluyéndolos así del acceso a la vivienda propia.

Si bien en los últimos años, el gobierno nacional de Cristina Fernández puso en marcha diferentes programas, éstos no han resultado suficientes para cubrir la demanda total. A su vez, se abordó el acceso a la tierra como un problema que se acrecentó por las corrientes migratorias desde zonas rurales al centro de las ciudades; siempre generando más y más demanda, desencadenando nuevas modalidades de acceso a la vivienda con la usurpación y toma de tierras, con asentamientos precarios informales o bien, logrando que los Municipios accedan al otorgamiento de las tierras y reconociendo barrios formales pero totalmente precarios para las

personas con menores recursos, que no podían acceder a los programas de “llave en mano”, acrecentando de esta manera el déficit habitacional cualitativo.

Todas estas problemáticas han sido tomadas en cuenta para la creación del Programa Habitar Rio Negro, que estaba y está dirigido a atender a la población con menores recursos. El con el objetivo es atacar el déficit cualitativo, el cual es considerado por el área de acción social del IPPV como el déficit superior que se da en la provincia de Río Negro.

Tenemos una provincia con un déficit cualitativo muy alto con respecto al cuantitativo. Nosotros necesitaríamos trabajar mucho más lo que es la urbanización, mejoramiento, servicios, mejoramiento de vivienda, provisión de servicios (en agua, luz), que en la vivienda terminada. ¿Y cuál es el problema? El déficit cualitativo tiene un perfil de demanda con ingresos mucho más bajos que el cuantitativo. Aquel que no tiene vivienda y que tiene una capacidad de alquiler, es el que tiene el cuantitativo; el que no puede alquilar, es el que tiene un lote social y que se mete en una cantonera, esos loteos sociales que tenemos. A los loteos sociales se debe agregar todo lo que son las ocupaciones que, en algunos lugares de la provincia, son muy grandes. (Pappatico, 2017)

Según se estableció en el texto ordenado por la Resolución aprobatoria del Programa, el objeto principal del mismo estaba dirigido a la población de menores recursos, a través de entidades solicitantes de financiamiento que son los Municipios, Comisiones de fomento o Entidades intermedias con personería jurídica a las cuales se les otorgaba ese financiamiento para las diferentes líneas de acción, ya sea construcción de viviendas nuevas, mejoramiento, ampliación o reparación de viviendas existentes, a favor de los beneficiarios que ya poseían una parcela, que generalmente eran loteos sociales entregados con anterioridad por los Municipios o también se destinaban para construcción de infraestructura y equipamiento comunitario.

Con motivo de atender las necesidades de toda la población, este programa implementaba esas líneas de acción para diferentes tipos de familias; con ingresos suficientes para acceder a planes de viviendas “llave en mano” por un lado, y a su vez a través de dos tipos de operatorias:

“Operatoria Solidaridad”, dirigida a la población de ingresos bajos que no podían acceder a otros Programas Federales pero que sí contaban con un ingreso estable demostrable, abonando así una cuota mínima. En esta operatoria, si la unidad ejecutora era una entidad intermedia, la misma proponía la adjudicación de viviendas y el IPPV sería el encargado del recupero de las cuotas y, cuando la entidad ejecutora era un Municipio o Comisión de fomento, estos quedaban a cargo de la adjudicación de las viviendas y el recupero del financiamiento se efectuaría a través de la Coparticipación de Impuestos y Regalías.

Por otro lado, la “Operatoria Emergencia”, que englobaría la vivienda dirigida a la población pobre o indigente que no posea capacidad de pago; y, por último, microcréditos y créditos de materiales para la construcción destinada a la población pobre, que poseería capacidad de pago de montos bajos a corto plazo y se efectuaría de acuerdo esa capacidad.

En este tipo de operatoria se contemplan los subsidios y aportes no reintegrables, los cuales se entregan previo análisis y previo informe, que plantee la situación de casos excepcionales.

El área a cargo de éste programa da a conocer cómo es el funcionamiento del mismo:

La exigencia es así: trabajamos como demanda indirecta. Como entes ejecutores podemos ser el IPPV, pero en general son ONG’s o Municipios. Se exige mensura, que las tierras estén a nombre del beneficiario y que tengan los servicios mínimos, (agua y luz) con la factibilidad de servicios que, de no existir, deben comprometerse a su concreción. Entonces se le otorga el financiamiento, la mano de obra y los materiales y el dinero a los Municipios, quien certifica mensualmente el avance de obra y así se le va abonando. (Pappatico, 2017)

CAPÍTULO III

Modelos de gestión de la política habitacional en la Provincia.

Cuando en el Siglo XIX se llevaba a cabo la demarcación de los límites provinciales en el Territorio Argentino, ya se conocían las tierras laderas al Río Negro, que conformaban la Patagonia Argentina y que, a fines del mismo siglo, resultaron el límite del Territorio Nacional del Río Negro, determinando las Gobernaciones de La Pampa y de la Patagonia.

Pero fue ya en el Siglo XX cuando se sancionó la Ley N° 14.408 del Poder Ejecutivo Nacional, y se creó la Provincia de Río Negro -en 1955-, en conjunto con cuatro provincias más.

Río Negro tuvo su primer Constitución Provincial el 10 de diciembre de 1957 y un, día después, fueron convocadas las primeras elecciones provinciales, todo "...de acuerdo con las normativas políticas del gobierno militar, que imponía la proscripción del Partido Justicialista y cualquier otra expresión partidaria afín al ex presidente Perón, exiliado en el exterior." (Espinosa C., 2015, párr. 3)

Desde ese mismo año, hasta 1983, la provincia de Río Negro ha tenido solo tres gobernadores elegidos libremente por los ciudadanos, pero que han sido derrocados. Ellos fueron Edgardo Castello, Carlos Nielsen y Mario Franco. Este último hasta 1975 y en 1976 tuvo lugar la dictadura militar que se prolongó hasta 1983, cuando la democracia nacional reestableció la libertad de elección.

El primer gobernador electo en la Provincia de Río Negro, Edgardo Castello, cumplió sus funciones como tal por el período comprendido entre 1958 y 1961.

En su discurso inicial como mandatario provincial, el 1 de mayo de 1958, destacó que su objetivo era organizar la justicia provincial como lo fijaba la Constitución Nacional, para garantizar la autonomía de las provincias.

Teniendo en cuenta que se trataba del primer gobierno provincial, se tornada muy complejo llevar a cabo su gestión, pero dejaba en claro que era sumamente importante llegar a todos los puntos de la provincia, sobre todo en las mayores concentraciones humanas, donde se hacían presentes serios problemas de servicios públicos, viviendas, educación, abastecimientos, entre otros, que necesitaban el actuar del gobierno.

En materia habitacional, el Gobernador Castello (1958) destacaba que era muy importante el trabajo que llevaba adelante el Banco Hipotecario Nacional (BHN), pero era consiente que el mismo no alcanzaba a cubrir la demanda.

En el punto XIX de su discurso hacía mención a que “para solucionar este grave problema deberá coordinarse la acción de la Provincia y la Nación, sin perjuicio de la colaboración de las municipalidades dentro de los medios a su alcance”. (Discurso del Gobernador Castello, Diario de Sesión de la Legislatura de Río Negro, 1958, p. 15)

Un año después con relación a la obra pública, el gobernador mencionaba que la provincia contaba con un gran potencial de riqueza económica y amplios territorios, lo que motivaba a ser esencial la obra pública. Por eso resultaba muy importante la propuesta que había recibido de un empréstito con un plazo de pago de 10 años, el cual tendría como aplicación una serie de iniciativas en términos de desarrollo económico para la provincia. En materia habitacional se destacaba la creación del Banco de la Provincia de Río Negro (BPRN), el cual contemplaba la colaboración a través de la sección hipotecaria para la solución del problema de vivienda. (Discurso del Gobernador Castello, Diario de Sesión de la Legislatura de Río Negro, 1959).

Con esto, dejaba entrever la existencia de una demanda habitacional que necesitaba ser cubierta. Pero en dicho discurso no hacía referencia a la función del IPPV, ya creado en ese entonces, como tampoco hacía alusión a algún tipo de política para dar solución a esta problemática a los sectores más carenciados que no podían acceder a un crédito hipotecario.

La misma situación se daba en su tercer año de mandato, cuando Castello en el discurso inaugural de sesiones en la Legislatura de la Provincia no expresaba política habitacional alguna a llevar a cabo a través del IPPV, solo hacía referencia a la creación del BPRN que estaba en proceso y a poco de finalizar, que según lo mencionado el mensaje de 1959 sería un punto a favor de la vivienda por el beneficio del acceso a créditos hipotecarios.

En el discurso de su último año de mandato, hacía mención a la decisión de asistir a los gobiernos municipales, para que los mismos contaran con fondos adicionales para invertir en servicios públicos, pero tampoco se mencionaba una política habitacional en particular.

Los temas importantes que mencionaba Castello en 1961, que requerían intervención eran el trabajo en perforaciones de petróleo, la actividad portuaria, el incremento del trabajo, construcción de caminos, energía eléctrica para toda la provincia, como a su vez la atención básica de la salud, educación, seguridad, política y trabajo.

Luego del proceso electoral en 1962 en todo el país, donde aún se encontraba prohibido la candidatura del partido Peronista, el mismo presentó candidatos en otros partidos “camuflados” y, según Espinosa (2015) éstos, encubiertos, obtuvieron la mayoría de votos en algunas provincias, entre ellas Río Negro y Buenos Aires, lo que irritó a los militares golpistas, que no pudieron sostener el gobierno del entonces Presidente Frondizi, por lo que en marzo detuvieron al mismo y el vicepresidente del Senado y Senador Nacional por Río Negro, José María Guido, asumió como presidente interino de la Nación. Este:

Forzado por los militares se vio obligado a dictar el decreto de anulación de los comicios del día 18 de marzo, dejando sin efecto el resultado impuesto por voluntad del pueblo. También se dispuso la intervención de los gobiernos provinciales en donde habían ganado los partidos neo peronistas, y así fue que Edgardo Castello vio interrumpido su mandato (...) y quedó provisoriamente

como interventor Francisco Muñoz, que venía desempeñándose como secretario general de la Gobernación. (Espinosa, 2015, párr. 15)

En 1963 se llevaron a cabo nuevas elecciones y, como todavía se encontraba prohibida la presentación del partido peronista, éste había impulsado el voto en blanco, obteniendo un 34 % de los comicios. Fue entonces que, con un 22%, asumió como Gobernador de la Provincia de Río Negro el señor Carlos Christian Nielsen, el 1 de mayo de 1964, quien, en la apertura de sesiones dio un discurso totalmente esperanzador comprometiéndose a cumplir una gestión humilde y honesta, con problemas para cumplir con una buena gestión, producto de la situación financiera que atravesaba el país y se agudizaba en la provincia.

De todas maneras hizo un apartado especial para dar lugar a la política habitacional, postulando que "El derecho a la vivienda digna es un principio que en los tiempos modernos ha adquirido categoría de exigencia social, por lo cual el Estado no puede desentenderse de la adopción de medidas inmediatas conducentes a su solución." (Discurso del Gobernador Nielsen, Diario de Sesión de la Legislatura de Río Negro, 1964, p. 13)

Al comenzar su gestión, el IPPV ya había llevado a cabo la etapa de planificación, y su gobierno había obtenido una refinanciación del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para poner en marcha ocho proyectos a realizarse en las localidades de la provincia. A su vez, se encontraba en prueba piloto el proyecto Viedma II, mediante el sistema constructivo de Autoayuda.

Para su segundo año de mandato (1965), Nielsen reafirmaba que la vivienda era uno de los problemas básicos en materia social, que no solo afectaba a la provincia sino a todo el país. La labor del IPPV había sido cumplir con la gestión del Plan Federal de la Vivienda, pero no solo eso, sino que a través de la suscripción de un préstamo con la Caja Nacional de Ahorro Postal se destinaría a diferentes planes de viviendas para diez municipalidades provinciales.

En el último año de su mandato (1966), hacía un análisis de lo transcurrido desde octubre de 1963, y veía a la provincia evolucionada, recuperando su vida institucional y libertades públicas, con derechos de todos los ciudadanos iguales ante la ley.

En cuanto a la vivienda, mencionaba que durante la gestión en 1965 se proyectó un plan de viviendas a licitar en febrero de 1966, con el otorgamiento de un crédito hipotecario a 17 años y por otro lado, a través de la Caja de Previsión, se programaba un segundo plan con viviendas de tipo industrializada, económica y al alcance de los afiliados con bajos ingresos otorgando un crédito hipotecario para construcción y/o refacción o ampliación de viviendas.

Se puntualizaba también que el IPPV había desarrollado una labor consistente determinando necesidades y posibilidades de la población rionegrina, los aspectos técnicos, económicos y sociales referidos a la vivienda, para poder concretar el Plan Federal de la Vivienda. Por último, hacía referencia a la gestión con el BHN para obtención de dinero para la construcción de viviendas económicas destinadas a las familias que habían atravesado devastaciones por desastres naturales en el Alto Valle y zona de Valcheta.

La vida política de Argentina estuvo atravesada continuamente por irrupciones militares que imponían su poder y derrocaban a los funcionarios actuantes. Así fue que en 1966 fue derrocado Nielsen, pero en 1973 nuevamente llegó la libertad de elección. Ese año ya estaba habilitado el partido peronista y en Río Negro tuvo total apoyo, al ser elegido el peronista Mario Franco, quien asumió el 10 de diciembre de 1973, dejando en claro que “gobernaría para todos los rionegrinos por igual, sin diferencias odiosas”.

En materia habitacional, Franco (1973) mencionaba que en conjunto con el Banco Nacional de la Vivienda, a crearse por nación, se promovería la construcción de vivienda propia a través de un Programa de Emergencia, y a su vez afirmaba que finalizarían las obras de viviendas paralizadas, adjudicando como prioridad a familias con numerosos hijos.

En el segundo año de gestión de Franco el déficit habitacional en Río Negro era alarmante, y en su discurso de apertura de sesiones legislativas lo expresaba. Se refería al ambicioso Plan Trienal de Vivienda con la construcción de más 25 mil viviendas, por la Subsecretaría de la Vivienda y Desarrollo Urbano, más de 12 mil viviendas por la Subsecretaría de Vivienda de Nación; 5 mil por la Secretaría de Vivienda, 4 mil entre dicha subsecretaría y el BHN y más de 4 mil con financiación provincial. Todo esto significaba que las previsiones habían sido superadas en un 54 % y que en proyección al año 1977, el déficit habría de reducirse en un 40%. Asimismo, mencionaba que el IPPV tenía una proyección para ese año de más de 6 mil viviendas y que se cumpliría con creces lo previsto para el año. (Discurso del Gobernador Franco, Diario de Sesión de la Legislatura de Río Negro, 1974)

El entonces gobernador expresaba que para su gestión era prioridad la vivienda en condiciones dignas y exponía que:

Sabido es que no puede consolidarse el bienestar de la familia cuando se carece de la seguridad prioritaria que supone en contar (con) la vivienda propia, es decir con una vivienda digna de nuestro pueblo cuyo bienestar de acuerdo a nuestra filosofía social siempre hemos consagrado nuestro mayor esfuerzo. (Discurso del Gobernador Franco, Diario de Sesión de la Legislatura de Río Negro, 1975, p. 41)

Asimismo se destacaba la acción del IPPV ya que en lo que iba de gestión entre viviendas entregadas, listas para entregar, en construcción, próximas a licitarse y comenzar y proyectadas, sumaban más de 6.500 unidades, algunas con equipamiento comunitario. Se pretendía un “modelo rionegrino” que se materialice con visión al futuro provincial.

Antes de finalizar el mandato de Franco, nuevamente el país atravesó un golpe de estado militar, que produjo su derrocamiento.

En esta ocasión este golpe resultó ser de lo más aterrador para todo el pueblo argentino, a tal punto que marcó la historia nacional para siempre y dejó huellas imborrables para muchos y sensaciones de desesperación que no quieren volver a repetir.

El punto final del mismo fue la derrota del ejército argentino en la Guerra de Malvinas, por lo que en el país "...renació la vida política partidaria con inmenso fervor. Río Negro no estuvo ausente en ese panorama de intensa actividad cívica y se llegó a las elecciones del 30 de octubre de 1983 con enorme entusiasmo de participación." (Espinosa, 2015, párr. 25)

Entonces con más del 52 % de los votos, el nuevo gobernador de la Provincia fue Osvaldo Álvarez Guerrero, quien asumió el 10 de diciembre de 1983.

En su discurso de apertura de sesiones de 1984, el mismo hacía referencia a que comenzaba la ardua tarea de eliminar restos de pensamientos dictatoriales en la administración pública y comenzaría la reestructuración de todos los organismos que se dedicarían a trabajar con ética y transparencia.

En materia habitacional, informaba sobre la ejecución de viviendas rurales con equipamiento social completo para cubrir adecuadamente con las necesidades de la población rural y por otro lado, se enfocaba en las actividades que realizarían en ese año, reconociendo que la provincia estaba atravesando una crítica situación habitacional, caracterizada por la precariedad y el hacinamiento de las viviendas.

Por tal motivo se lanzó el Plan Democracia, mediante el cual la propuesta era la construcción de 7.178 viviendas en dos años.

"Nuestro plan de viviendas democracia reconoce como prioridad absoluta la atención de los sectores de menores recursos que son los que más urgentemente necesitan una reparación en este y en todos los terrenos." (Discurso del Gobernador Álvarez Guerrero, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1984, p. 61)

El periodo de dictadura provocó grandes problemas económicos en todo el país, no obstante las pequeñas y medianas empresas constructoras de la provincia resultaron beneficiarias de licitaciones del gobierno provincial. Se pudo paliar la crisis otorgando trabajo y reactivando las obras paralizadas hasta el momento, poner en marcha nuevos proyectos y planes de viviendas para distribuirlos equitativamente en toda la provincia. (Álvarez Guerrero, 1984)

Para el 1 de mayo de 1985, el Gobernador analizaba todo el contexto social y económico, y se expresaba esperanzador, pero la oposición militar no dejaba de movilizarse en contra de esta democracia, boicoteándola continuamente desatando un cuadro crítico, influenciando el sistema económico nacional, con inflación, déficit fiscal y recesión.

De todas maneras, Álvarez Guerrero (1985) mencionaba que en ese momento, gracias al Plan Democracia y a las aprobaciones para la construcción de viviendas por la Secretaría de Vivienda de la Nación, se construían 8451 viviendas, disminuyendo sustancialmente el déficit habitacional de Río Negro y poniéndola a la cabeza de las demás provincias argentinas.

En 1986, el Gobernador expresaba positivo por las nuevas posibilidades que se asomaban para la provincia luego del anuncio del entonces presidente de la República Argentina el Dr. Raúl Alfonsín, de trasladar la Capital Federal a Viedma y Carmen de Patagones. Esto acentuaba más la necesidad de repensar las características que deberían ofrecer las instituciones públicas para mejorar el servicio a toda la provincia, y se comenzaba a considerar introducir reformas a la Constitución de la Provincia de Río Negro.

Las circunstancias políticas, económicas y sociales que las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional acaba de adoptar para trasladar la capital a nuestro territorio, recrear el federalismo, reformar la administración y modificar el papel del Estado, descentralizar el poder político y en fin, reformular la concepción de la ocupación territorial del país, nos impulsan a adecuar esta segunda república, con una recomposición de las instituciones provinciales. (Discurso del

Gobernador Álvarez Guerrero, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1986, p. 16)

Dentro de todo este panorama, a pesar de las dificultades financieras por las que atravesaba la provincia, el IPPV había construido más de cuatro mil viviendas, estadísticamente superando el promedio. A su vez había sido creado el Fondo Provincial Solidario para la Vivienda que brindaría ayuda a ciudadanos de recursos insuficientes y por otro lado el Plan Democracia prometía adjudicar y construir gran cantidad de viviendas.

En su último año de mandato, Álvarez Guerrero exponía en la apertura de sesiones de 1987, que la provincia había participado durante el año de la comisión nacional con miras al proyecto de la Patagonia como capital de la Nación, por cuanto se creó la Comisión Técnica Asesora con motivo de llevar a cabo el estudio de relocalización de la capital provincial.

Informaba que en toda su gestión se estimaba que culminarían por ejecutar más de nueve mil viviendas de interés social y que la Provincia estaba atacando con éxito el déficit habitacional que nunca antes se había logrado. (Discurso del Gobernador Álvarez Guerrero, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1987)

Renovándose la gestión de gobierno de la Provincia, el nuevo Gobernador electo fue Horacio Massaccesi, quien cumplió sus funciones por el período desde el 10 de diciembre de 1987 a 1991 y fue reelegido desde el 10 de diciembre de 1991 a 1995.

En su primer discurso de apertura de sesiones, el 1º de marzo de 1988, teniendo en cuenta que el FONAVI transitaba por serias dificultades, afirmaba que la provincia actuaría sobre tres conceptos básicos:

- La redefinición de la vivienda masiva y popular a efectos de multiplicar las soluciones con los actuales recursos.

- La movilización de recursos existentes a través de entidades intermedias, sindicatos, empresa y cooperativas, en una integración que posibilite, conjugando la imaginación con la solidaridad social, minimizar el déficit.
- La participación social a través de nuevos canales que permitan aumentar la capacidad de respuesta a nivel municipal, regional y provincial. (Discurso del Gobernador Massaccesi, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1988, pp. 36/37)

Asimismo, seguiría adelante con el trabajo del FONAVI con un nivel de construcción de más de 7 mil viviendas; el plan rionegrino y el programa de viviendas por desarrollo asistido.

Para su segundo año de mandato, solo exponía haber cumplido con lo prometido en su discurso el 01 de mayo de 1988 y, sin puntualizar sobre la política habitacional para la provincia, hacía sí un repaso de todo lo propuesto para el año en otras materias.

Ya en 1990, Massaccesi reconocía que una de las grandes preocupaciones de su gobierno era la demanda de vivienda para los sectores de menores recursos que apenas podían sustentar una vida digna, e informaba que durante 1989 se adjudicaron 1.767 viviendas con financiamiento FONAVI y estaban en construcción 4.624 de las cuales menos de un 3 % de las viviendas eran financiadas con fondos provinciales.

En su último discurso de su primer mandato (1991), mencionaba que todo el trabajo durante el año había estado centrado en la finalización de los programas “Democracia” y “Viedma”, financiados por FONAVI.

Habiendo sido reelecto, Masaccessi, en la apertura de sesiones de 1992, mencionaba que dentro las preocupaciones de su gestión iban de la mano proveer de agua potable y cloacas y la construcción de viviendas como indicadores de desarrollo humano, atendiendo los sectores más vulnerados, que apenas les alcanzaba para tener una vida digna. Por lo que informaba la finalización de 2.857 viviendas y el inicio de la construcción de 1.690 viviendas más.

Para 1993, el Gobernador en su discurso hacía referencia al proyecto de construir el nuevo modelo provincial, el cual se inspiraba en cuatro grandes ejes políticos: la transformación del Estado, la integración provincial, el desarrollo económico y el social.

Se tomaba a la vivienda como uno de los elementos básicos de seguridad y bienestar de las personas, por lo tanto aclaraba que:

La provincia ha realizado en los últimos 20 años un esfuerzo considerable en materia habitacional, entregando entre 1972 y 1987 un promedio de 790 viviendas anuales; durante los últimos cinco años hemos elevado ese promedio a 1.570 unidades, llegando en 1992 a poner en manos de familias rionegrinas 2.570 viviendas, lo que significa un promedio de 70 viviendas diarias.”
(Discurso del Gobernador Massaccesi, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1993, p. 24)

Aquí había una salvedad importante en cuanto a que, si bien eran importantes los factores cuantitativos, era igualmente importante destacar los factores que hacían a la calidad de vida de la familia, por lo tanto, pretendían que las obras a realizarse tomaran en cuenta las pautas de vidas de los beneficiarios. Asimismo, era importante para la provincia la transferencia del FONAVI, ya que permitiría a la provincia contar con herramientas para “...delinear una nueva política de vivienda basada en la participación de la familia como protagonista y los municipios, las entidades intermedias oficiales y privadas, las cooperativas, mutuales y gremios como vehículos entre ellas y el gobierno provincial.” (Massaccesi, 1993, pp. 24/25)

El 1994, en su discurso, hacía referencia que para constituir un bienestar en el acceso a la vivienda y mejorar la calidad de vida de las familias, debía incluírseles en proyectos acordes a sus capacidades de pago, sobre todo a las de menores ingresos. “Hablar de acceso igualitario no implica brindar a todos las mismas soluciones sino buscar alternativas de financiamiento

adecuadas a la necesidad de los diversos grupos sociales”. (Discurso del Gobernador Massaccesi, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1994, p. 162)

En ese año se estaba proyectando un “Plan Quinquenal”, mediante el cual se permitiría culminar con ejecuciones comenzadas en 1993, financiado por FONAVI e instituciones Hipotecarias encargadas del recupero de las cuotas.

En su último año de mandato, el Gobernador Massaccesi hacía un repaso de su gestión, por la que se habían construido un total de 10.754 viviendas en toda la provincia.

A principio de los 80 la pobreza estructural afectaba al 30 por ciento de los hogares rionegrinos. Las distintas políticas interjurisdiccionales, los programas habitacionales, la provisión de agua potable y la instalación de cloacas, permitieron su significativa disminución llevándola al 18 por ciento en 1994. (Discurso del Gobernador Massaccesi, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1995, p. 51)

Un nuevo mandato en la provincia llegó en 1995 con el Gobernador Pablo Verani, quien estuvo en su cargo desde 1995 a 1999 y fue reelecto en 1999 hasta 2003.

Luego de prestar juramento, comenzó su mensaje el 9 de diciembre de 1995, explicando que se estaban atravesando tiempos difíciles desde que la provincia se fundó, con una crisis financiera, a tal punto que no era posible abonar puntualmente los salarios de los empleados.

Asimismo, en política habitacional se anunciaba a futuro que durante la gestión de cuatro años se construirían un total de 4.046 viviendas a un promedio de 1.000 anuales.

Se destacaba la importancia de, por un lado, la campaña a comenzar a través del IPPV, de escrituración con la que se obtendrían nuevos fondos con las hipotecas por las titularizaciones, y nuevos proyectos para la construcción de viviendas y por otro, la creación de un organismo provincial de vivienda independientemente del IPPV, el cual tenía como finalidad “contribuir a solucionar las dificultades habitacionales de aquellos comprovincianos de menores recursos

que todavía no han accedido a una vivienda, o habiéndolo logrado, desean refaccionar, ampliar o mejorar la existente...” (Discurso del Gobernador Verani, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1995, p. 2263)

Para el inicio de sesiones de 1996, el Gobernador Verani contemplaba la idea de la Reforma Estructural del Estado. Luego de superada la crisis fiscal, estarían en condiciones de achicar el Estado, no orientado a hacerlo desaparecer “sino a una revisión total de su esquema funcional y organizativo, asegurando roles definitivos y con prestaciones de servicio en armonía con los ingresos disponibles.” (Discurso del Gobernador Verani, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1996, p. 3/1-4)

Como anexo a su discurso en 1997, se detallaba la gestión del IPPV durante el año anterior, cuando se había puesto en marcha un plan de viviendas según la Ley 2438 e incorporado la construcción de viviendas a través de entidades intermedias, la regularización dominial, la administración de créditos, convenio con el BHN para el financiamiento de planes habitacionales, comenzaría la construcción de 2.900 viviendas y finalizaría otras 1.900 y por otro lado, a través de “CASA Rionegrina” se entregaban un promedio de cinco créditos diarios para construcción, ampliación o refacción de viviendas, brindado a su vez “orientación técnica y planos de arquitectura a los propietarios para minimizar costos y mejorar la utilización de los materiales aportados...” (Discurso del Gobernador Verani, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1997, p. 35)

Un dato importante es que este organismo independiente al IPPV, se ha autosustentado en el año 1996, con un recupero de cuotas de alrededor del 92%.

En 1998, Verani hacía una comparación a lo que sucedía en Río Negro dos años antes de tomar el mando del gobierno y afirmaba un avance innegable por las medidas implementadas para superar la crisis fiscal. Asimismo era apropiada la Reforma Estructural del Estado llevada adelante para alcanzar equilibrio y superávit.

A su vez, en ese año se entregarían viviendas a mujeres solteras, ancianos y personas con discapacidad, por el Programa de Vivienda e Infraestructura Comunitaria (PROVI) puesto en marcha el año anterior, que además contemplaba obras de infraestructura comunitaria como gas, cloacas, luz, etc., más el apoyo a instituciones con actividades de asistencia y/o promocional como comedores, clubes, iglesias, etc. y por otro lado, 1.600 viviendas más que se complementaban con escuelas y polideportivos, con financiamiento FONAVI y privados. (Discurso del Gobernador Verani, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1998)

Por otro lado, se pretendía para los sectores más carenciados. “Viviendas más sencillas, mayor variedad, menores costos, soluciones adaptadas a las necesidades y posibilidades de cada familia están en el horizonte inmediato.” (Verani, 1998, p. 24)

Otra política que se gestionaba era el traslado de la cobranza de las cuotas desde FONAVI al Banco Hipotecario y a su vez, el mismo otorgaría créditos para sectores con ingresos medios y de esta manera reservar los recursos FONAVI para las familias más carenciadas.

Asimismo mencionada que la política de escrituración de viviendas, conformaría el Fondo Fiduciario Provincial y obtendría mayores recursos para la política de vivienda provincial. (Discurso del Gobernador Verani, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 1998)

El programa PROVI en 1997 ha dado 681 soluciones habitacionales y se esperaba, para 1998 llegar a las 1000, cifra que en 1999 se confirmó como lograda y según las estadísticas en su gestión, Verani afirmaba que en 1998 se entregaron más de 2.000 y para 1999, se esperaba más de 3.000 viviendas.

Por otro lado, Casa Rionegrina había entregado aproximadamente 6.080 préstamos para construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas, y se estimaban 2.000 para 1999, con un porcentaje de recupero de 87% aprox. Por último, informaba que continuaría con el programa de Mejoramiento Barrial, acordado con el BID a mediados de 1998, para la construcción de viviendas y erradicación de letrinas y otros servicios esenciales.

Ese mismo año, Verani resultó reelecto en sus funciones y en el discurso de apertura de sesiones del año 2000 mencionaba que después de muchos años, finalmente la provincia obtuvo el apoyo del Estado Nacional para dar un tratamiento político de su deuda y consideraba que la provincia tenía la posibilidad de alcanzar el equilibrio operativo de sus cuentas al ingresar Río Negro al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

A su vez, en cuanto a la política habitacional, el Gobernador exponía que finalizarían la construcción de viviendas del plan Plurianual y comenzaría el Plan Habitacional 2.000, pretendiendo entregar 40 unidades por mes, abarcando todos los municipios de la provincia. En cuanto a CASA Rionegrina, informaba que desde 1993 hasta el 2000, había otorgado 9.500 préstamos para soluciones habitacionales. (Discurso del Gobernador Verani, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2000)

Para el segundo año de su segundo mandato, sin un discurso preparado, solo se refirió a las estadísticas que ya fueran mencionadas anteriormente, y sí dejó en claro que la filosofía de su gobierno estaba dirigida a satisfacer los intereses de los que menos tienen.

Al comienzo de sesiones del 2002, no solo la provincia sino todo el país, atravesaba la mayor crisis económica y política desde 1983. Este contexto solo hacía difícil proyectar, por lo tanto no hubo un discurso alentador en materia de política pública en general.

Finalizando su segundo y último mandato, Verani comenzaba su último discurso alegando lo difícil que fue la conducción provincial durante los ocho años en su cargo, habiendo tenido que tomar medidas extremas para lograr una prestación de servicios razonable. A su vez, reconocía que sus decisiones iban de la mano del nuevo modelo de Estado que se pretendía.

En política habitacional mencionaba, al referirse a toda su gestión, lo siguiente:

A través del IPPV y Casa Rionegrina, que se fusionaron en un nuevo modelo de gestión, se han construido más de 6.000 viviendas en toda la geografía provincial. Se han otorgado además más de 7.170 créditos orientados a la

construcción, ampliación o remodelación de viviendas. No solamente se atendieron las ciudades de mayor población de la provincia, sino a todas las localidades y regiones, contemplando los objetivos de integración y de equitativa distribución de los dineros disponibles para este fin social de la vivienda. (Discurso del Gobernador Verani, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2003, p. 14/1)

Luego, mediante un nuevo proceso electoral en la provincia, fue elegido en 2003 y asumió como Gobernador el Dr. Miguel Ángel Saiz el 10 de diciembre de ese año.

Comenzando las sesiones ordinarias de la Legislatura Provincial en 2004, Saiz, en el marco de la política de obras públicas, mencionaba la continuidad de la asistencia a los Municipios para mejoramiento de los barrios, sumado al trabajo del IPPV y del DPA.

Esta política reflejaba la orientación de la gestión, en el marco de una política habitacional en pos de saldar el déficit cualitativo, a través de la cobertura de necesidades insatisfechas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos rionegrinos.

El Programa de Mejoramiento de Barrios con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, con contrapartidas de Fondos Nacionales y Provinciales, apunta a mejorar la calidad de vida de la población urbana con necesidades básicas insatisfechas que estén asentadas en barrios con deficiencias severas de infraestructura de servicios, problemas ambientales y/o regularización dominial, a través de la ejecución de un conjunto de obras y servicios y fortaleciendo la organización comunitaria. (Discurso del Gobernador Saiz, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2004, p. 19)

En 2005, entre algunas otras políticas, eran proyectos importantes la construcción de viviendas y el equipamiento comunitario para las Comisiones de Fomento y diferentes parajes

de la Provincia. Asimismo, se preveía la construcción de tres mil viviendas e infraestructura, por el Programa Federal de Construcción de Viviendas, con inversión compartida entre Provincia -un 30%- y Nación -un 70%-. También se encontraban proyectos presentados y llamados a licitación para la construcción de grupos habitacionales para 25 localidades rionegrinas, destacando que generaban un impacto económico significativo, con 1.650 puestos de trabajo y cobertura de demanda habitacional para 12 mil rionegrinos. (Discurso del Gobernador Saiz, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2005)

Por otro lado, en el marco del Programa Federal de Mejoramiento Habitacional, se encontraba en proceso licitatorio 2.135 emprendimientos donde se desarrollarían nuevas líneas de acción para incrementar la cantidad de viviendas a construir y atender demandas de la comunidad en infraestructura de servicios, equipamiento escolar, comunitario y deportivo.

En el transcurso de ese año se pretendía la finalización de las obras del Plan Habitacional 2000 y se continuaría con el plan de viviendas del programa Casa Uno, por un lado y por otro, Viviendas Rionegrinas S.E. ofrecería dos líneas de acción: la provisión de materiales de construcción a las familias rionegrinas e instituciones privadas y públicas, por un lado y la prestación de soporte técnico al IPPV por el otro. (Discurso del Gobernador Saiz, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2005)

En el año 2006, ya habiéndose puesto en marcha el Programa Habitar en Familia, se encontraba más latente la política habitacional orientada a cubrir la demanda cualitativa, con este programa que permitía "...llegar con ayuda en materiales de construcción a sectores castigados por la crisis, con escasa o nula capacidad de ahorro, que quedan excluidos de los sistemas tradicionales de planes habitacionales". (Discurso del Gobernador Saiz, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2006, p. 7/1)

Asimismo, el Gobernador Saiz en su discurso del 1 de mayo de 2006, mencionaba que la política habitacional llevada a cabo por el IPPV y Viviendas Rionegrinas estaba dirigida al

desarrollo humano, por lo tanto se incluyó en las acciones a mutuales, cooperativas, sindicatos y municipios.

En 2007, último año del primer mandato de Saiz, no hubo una política habitacional expresa sino más bien un discurso general, en pos de la candidatura para su reelección.

Para el primer año del segundo mandato, Saiz, en su discurso de 2008, sin explicitar política habitacional alguna, solo dejó sentada la postura de igualdad e inclusión gobernando para las personas y no para los grupos de poder.

En el segundo año (2009) informaba que se realizaba desde 2008 un abordaje integral del problema de la vivienda, implementando una política de distribución equitativa de los recursos, alcanzando a toda la población. A su vez, que se había cumplido con Programas Federales y con Programas Provinciales, que daban prioridad a solucionar la demanda generada por el crecimiento demográfico.

“Con orgullo puedo expresar que el objetivo planteado en cuanto a atender la demanda de muchas familias que anhelaban acceder a una vivienda digna o a mejorar la existente, se está cumpliendo.” (Discurso del Gobernador Saiz, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2009, p. 8)

Las estadísticas presentadas eran totalmente alentadoras, teniendo en cuenta que se estaba hablando de la construcción de 11.138 viviendas, 2.979 mejoramientos habitacionales del programa “Mejor Vivir”, y 11.218 créditos individuales; y de esa manera se calculaba una construcción de cuatro viviendas por día en todo el territorio provincial, lo que prometía mantenerse hasta la finalización del mandato. (Discurso del Gobernador Saiz, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2009)

Acompañado del discurso se anexaba el informe de gestión del Gobernador Saiz, mediante el cual se informaba que bajo la órbita de la Secretaría General de la Gobernación se había creado en el 2008 el Consejo de Tierra y Vivienda, integrado por distintas áreas del gobierno e

instituciones, el cual, habiendo realizado un estudio y relevamiento de las tierras estatales en existencia en la provincia, fiscales o privadas, permitía tener un conocimiento de cuáles podían destinarse a planes de viviendas o cuales a lotear y entregarse.

Dicho Consejo era el encargado de analizar todos los proyectos legislativos presentados sobre la temática, y colaborar con los Municipios rionegrinos para la elaboración de diferentes planes de desarrollo urbano y de uso de la tierra.

En el año 2010 el Saiz mencionaba que a pesar de la crisis financiera no se había dejado de invertir en obra pública y en un modelo de desarrollo provincial, utilizando financiación nacional o internacional y reservando los fondos provinciales para los gastos corrientes.

En los últimos ocho años hubo un gran crecimiento poblacional que había generado mucha más demanda habitacional, a la cual, según Saiz (2011) se pudo dar respuesta con una entrega de más de 13.000 viviendas y 14.000 soluciones habitacionales.

El gobernador mencionaba:

Se vive distinto hoy en Río Negro. Se vive mejor que hace siete años. El primer hogar, la garantía de un techo que declama nuestra Constitución Nacional, hecha realidad. Esto ha generado además empleo directo e indirecto, sólo en construcción de planes habitacionales a cerca de 11.900 personas. En estos casi ocho años vimos crecer a nuestras ciudades, en un complejo proceso de urbanización que algunas ciudades han podido manejar mejor que otras, y es nuestro desafío lograr de manera consensuada un nuevo modelo de ocupación del espacio territorial. (Discurso del Gobernador Saiz, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2011, p. 9/1)

A fines del año 2011, cuando fue electo Carlos Soria como el nuevo Gobernador de la Provincia de Río Negro, no hubo detalle en su presentación con relación a la política de vivienda pretendida en su gestión.

El 01 de enero del 2012, el fallecimiento de dicho gobernador hizo asumir al Vicegobernador, Alberto Weretilneck, como nuevo mandatario provincial, para cumplir con el mandato hasta el 9 de diciembre de 2015.

En la apertura de sesiones legislativas, el entonces gobernador criticaba la gestión anterior, aludiendo que desde 2004 al 2011 se había incrementado a un 73.75% del presupuesto el pago de sueldos y no había margen presupuestario para funcionar e invertir en política pública. Según Weretilneck (2012) era resultado del incremento en la planta de trabajadores de la administración pública provincial.

Entre las políticas iniciales en la nueva gestión del Estado, estaba la liquidación de Viviendas Rionegrinas entre otras, ya que las estadísticas eran desalentadoras teniendo en cuenta que era muy superior el gasto de la misma acorde a los créditos que otorgaba y a su vez, justificaba su cierre la idea de "...recuperar al IPPV como organismo estatal de ayuda, de promoción, no sólo del acceso a la tierra y a la vivienda sino también para que los trabajadores puedan tener las ayudas habitacionales que se merecen." (Discurso del Gobernador Weretilneck, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2012, p. 9/1)

En cuanto al análisis sobre el problema de la vivienda, afirmaba que estaba determinado por el acceso a la tierra, el cual era un tema que debía ser parte de la agenda del Estado, que debía legislar para que todos tengan acceso a tal y, a su vez, para construir viviendas para los ciudadanos, porque el Estado debe garantizarlo. De lo contrario, se ve propiciada la generación de tomas, villas, ocupaciones, generando así familias viviendo en condiciones de absoluta precariedad y en situaciones poco dignas.

En ese sentido, la nueva gestión determinaba que debería efectuarse un cambio de paradigma en el IPPV, para:

Dejar de ser una oficina constructora de viviendas y pagador de las empresas constructoras para transformarse, junto con la Secretaría de Planificación

Provincial y junto con los municipios, en un ente de planificación para garantizar el acceso al suelo de la mayor cantidad de habitantes de la Provincia de Río Negro. (Weretilneck, 2012, p. 37/1)

Según las estadísticas, entre el 2003 y 2011 se construyeron en Río Negro 7101 viviendas; y de acuerdo a lo expuesto por el Sr. Gobernador en 2012 ya se encontraban en construcción cerca de 5 mil viviendas y aseguraba que debía insistirse en la construcción con financiamiento del Gobierno Nacional.

Asimismo, Weretilneck (2012) afirmaba que las instituciones intermedias debían ser controladas por el Estado para que funcionaran bien, en ese sentido se trabajaría en conjunto entre municipios con instituciones intermedias y prometía que todas las ciudades a fin de año tendrían plan de viviendas.

En 2013, el trabajo estaba dirigido a la demanda cualitativa, ya que no se contaban con recursos suficientes para poder construir viviendas, por lo tanto se trabajaba en conjunto con IPPV y el Ministerio de Obras Públicas para los sectores de mayor vulnerabilidad y de esta manera mejorar las condiciones de habitabilidad a los ciudadanos que vivían en condiciones sumamente precarias. (Discurso del Gobernador Weretilneck, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2013)

Se hacía especial énfasis en el apoyo del Gobierno Nacional en materia habitacional, ya que la mayoría de las viviendas construidas y entregadas por el IPPV se financiaron con recursos nacionales. En el año 2012 más de 1.200 viviendas con dichos fondos, y 1.700 con el Programa Habitar. Para el año 2013, se construirían más de 2.900 viviendas a través de los mismos financiamientos más el Programa Socio Comunitario con cooperativas.

Asimismo, no se descartaban los proyectos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos que si poseían vivienda (red de cloacas, eléctrica y pavimentación). Por otro lado, se tomaba

importancia al recupero de las cuotas del IPPV, y su recaudación a través de las adjudicaciones definitivas, escrituraciones, cambios de titularidad y re adjudicaciones.

Una política importante, a su vez, fue de trabajar en conjunto con Municipios para la planificación y la urbanización de los barrios, y así evitar conflictos por el acceso a la tierra.

En 2014, el gobernador nuevamente ponía énfasis en que, gracias al acompañamiento del Estado Nacional, con más de 2600 viviendas en construcción y a su vez con el programa PROCREAR, se ha hecho posible la gestión en materia habitacional.

A su vez, destacaba que con todas las viviendas entregadas en construcción y a licitar en su gestión se había llegado a cada punto de la provincia, sin dejar ningún sector sin política habitacional, refiriendo específicamente a la integración provincial.

En su último año de mandato provincial, Weretilneck continuó destacando el apoyo del Gobierno Nacional en política de viviendas.

En lo que es nuestro período de gobierno, del año 2012 al 2014, la Provincia presenta una ejecución total y parcial 4.547 nuevas viviendas y 1.134 mejoramientos habitacionales a lo que debemos sumarles obras de infraestructura, nexos y complementarias y equipamiento comunitario.”
Discurso del Gobernador Weretilneck, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2015, p. 46/1)

A su vez, en el 2015 informaba Weretilneck que se estaban finalizando más de 2.300 viviendas y se habían entregado viviendas a través de programas provinciales como el Programa Socio comunitario, Habitar Río Negro y Casa Propia y resaltaba nuevamente el compromiso de los adjudicatarios ya que se había incrementado el recupero de las cuotas y la importancia de la integración provincial, sin dejar de asistir a ningún municipio provincial.

En un nuevo proceso electoral fue elegido Alberto Weretilneck, quien asumió el 10 de diciembre de 2015 y en su discurso dejaba en claro que no había conformidad con las más de

cuatro mil viviendas entregadas en su gestión, y para agilizar el acceso a la tierra y a la vivienda, convocaba a todos a un encuentro para planificar los próximos 30 años de la mano del Plan Estratégico Rionegrino Gobernador Eduardo Castello.

En su primer discurso de apertura de sesiones, Weretilneck (2016) dejaba en claro que se debía acompañar al Gobierno Nacional, siempre y cuando no atentara o perjudicara los intereses de los rionegrinos, teniendo en cuenta que generaba mucha incertidumbre el Plan de Obras Públicas de Nación por la paralización de las mismas, tan necesarias para la provincia y por el empleo de los trabajadores de la construcción.

En el inicio de sesiones legislativas de 2017 mencionaba que ese año era un año difícil en materia económica y fiscal. Pero más allá de informar que se había terminado un año con déficit, apostaba al Plan Castello como una oportunidad para el desarrollo económico y crecimiento provincial, y para mejorar la calidad de vida de los rionegrinos. Este Plan financiaría obras que no podían llevarse a cabo con recursos del Tesoro Provincial.

Para su tercer año de mandato, en 2018, el Gobernador expresaba nuevamente su política de integración provincial, para llegar con la obra pública a todas las localidades provinciales.

Asimismo, proponía una policía tripartita de gestión, para hacer frente a la demanda de viviendas de los rionegrinos, relacionada con la actuación nacional, provincial y municipal.

Por otro lado, con respecto a la acción del IPPV, mencionaba que ese año era el año de mayor construcción de viviendas y que el organismo contaba con un presupuesto superior. Se trataba no solo de trabajos que beneficiaban a los rionegrinos por la obtención de su vivienda, sino que generaba empleo y ayudaba a los comercios e industrias rionegrinas del rubro. Así como también una exitosa política de recupero.

Confirmaba también que la ayuda en materia habitacional del Gobierno Nacional ya no era la misma que en los últimos 15 años, por lo que de ahí en más la política federal se abordaría a través de créditos hipotecarios, pero asimismo el gobernador mencionaba que la Provincia no

podía dejar que solo esa sea la opción de obtener una vivienda, por lo tanto anunciaba que el IPPV iba a presentar una política provincial de vivienda con inversión propia, de recursos obtenidos por los recupero, trabajando en conjunto con diferentes instituciones y así enfrentar la ausencia de políticas nacionales de viviendas.

Entre 2018 y 2019, el IPPV estaría entregando más de 3.200 viviendas que fueron financiadas en conjunto entre Nación (60%) y Provincia (40%). Pero a su vez, dicho instituto no solo construía viviendas sino también equipamiento, mejoramientos en los barrios y salones comunitarios por un lado, y cambio de techos, erradicación de letrinas, mejoramiento de piezas, ampliaciones de sus viviendas, para las familias de bajos recursos, a través del Programa Habitar, entre otros, para mejorar localidad de vida de los ciudadanos. (Discurso del Gobernador Weretilneck, Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro, 2018)

1) Tipos de Modelos de Gestión en Río Negro

Es menester destacar que el análisis de las palabras que han expresado cada uno de los gobernadores provinciales, en sus años de gestión como mandatarios elegidos por el pueblo rionegrino, puede determinar la política y el modelo pretendido para sus gestiones.

En este sentido, al analizar los discursos de los Gobernadores, se ha podido determinar que la provincia estuvo atravesada por cuatro (4) tipos de Modelos de Gestión. Estos son: “Modelo para el Desarrollo”; “Modelo Constructor”; “Modelo de Asistencia” y el “Modelo de Integración”.

Podemos hablar de un Modelo para el Desarrollo cuando las actividades realizadas o pretendidas se orientan a buscar el crecimiento de la provincia, es decir, una gestión dirigida al progreso de la vida provincial en sentido, social, económico, político, cultural y en todo aspecto.

Por otro lado, se puede hablar de Modelo Constructor cuando la gestión de gobierno está determinada por la ideología de construcción de viviendas para paliar el déficit cuantitativo derivado de la demanda de vivienda propia por parte de los ciudadanos.

El Modelo de Gestión de Asistencia estaría caracterizado por aquella gestión de un gobierno dirigida a la ayuda para los ciudadanos, atacando el déficit cualitativo con el objetivo del mejoramiento de la calidad de vida de los mismos.

Por último, cuando se habla de Modelo de Integración estaríamos hablando de la gestión dirigida a alcanzar una igualdad para todos los ciudadanos, llegando a cubrir con la demanda de cada punto del territorio provincial. Asimismo, se caracterizaría por el trabajo en conjunto con gobiernos municipales para la correcta aplicación de la política habitacional y la correcta urbanización.

Clasificando cada gestión de gobierno en la Provincia de Río Negro, se puede determinar que la gestión del Sr. Castello sería un ejemplo específico del Modelo para el Desarrollo, teniendo en cuenta que en pleno comienzo de funcionamiento de la provincia, se pretendía desarrollar toda la actividad de la misma, en principio poder lograr una autonomía provincial y luego trabajando para avanzar con caminos y rutas, con tendido eléctrico, red de gas y agua potable, y todas los servicios necesarios y vitales para los ciudadanos. Entre las necesidades se encontrarían las viviendas.

En cuanto al Modelo Constructor, se podría ubicar dentro de este tipo a las gestiones siguientes:

Por un lado, con el gobierno del Sr. Nielsen (1963-1966) que teniendo un Instituto que haga efectiva la política habitacional de los planes Federales, a través de créditos obtenidos del BHN o del BID, se consideraba primordial la construcción de vivienda nueva a gran escala.

También, el gobierno llevado a cabo por el Sr. Franco (1973-1975), continuaba teniendo la política habitacional de construcción de vivienda nueva con una “visión de futuro”, a través de

crédito hipotecario, planes federales y a su vez, creado por nación, el Banco Nacional de la Vivienda.

Por último, la gestión efectuada por Álvarez Guerrero (1983-1987) fue caracterizada también por la construcción de viviendas con motivo de paliar la crítica situación habitacional que atravesaba la provincia, para lo cual se pretendía una construcción de aproximadamente 9 mil viviendas en cuatro años, divididas entre planes federales, créditos hipotecarios y planes de esfuerzo propio.

El Modelo de Asistencia pudo tener sus inicios con la gestión de Massaccesi (1987-1991 / 1991-1995), teniendo en cuenta que ante problemas de FONAVI, la provincia comenzaría a trabajar con entidades intermedias, sindicatos, empresas cooperativas, con una política de inclusión de las familias en proyectos acorde a sus capacidades de pago y a través de acción social, mejorando la calidad de vida de las mismas, como desarrollo humano, otorgando servicios de agua potable, cloacas y viviendas nuevas también, de esta manera disminuyendo la pobreza.

A continuación, la gestión de Verani (1995-1999 / 1999-2003) se caracterizó por la creación de la empresa que finalmente fue Viviendas Rionegrinas S.E., que tenía como primer objetivo el otorgamiento de créditos para materiales para construcción, refacción, ampliación y/o mejoras, obteniendo al finalizar la gestión, iguales porcentajes de construcción de viviendas nuevas y de otorgamientos de créditos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por último, la gestión de Saiz (2003-2007 / 2007/2011) se caracterizó básicamente por atender el déficit cualitativo, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos a través de mejoras y de construcción de viviendas con equipamientos, ayudando de esta manera a dos sectores, los obreros y las personas demandantes de techo propio.

En esta gestión se creó el Programa Habitar, el cual estaba destinado principalmente a atacar el déficit cualitativo. De todas maneras no se dejó de lado la construcción de viviendas, teniendo en cuenta que el gobierno no puede desatender por completo la demanda cuantitativa.

La última y actual gestión en la provincia de Río Negro, la de Weretilneck (2012-2015 / 2015- finalizará el 09 de Diciembre de 2019), se considera que estaría caracterizada por el Modelo de Integración, con el objeto de dar lugar al trabajo del IPPV como planificador y promotor de la vivienda, llegando a cada punto de la provincia.

Asimismo, esta gestión considera primordial el trabajo de planificación y urbanización con los municipios, siempre contando con financiación Nacional, por lo que promocionaba una “política tripartita” (Nación, Provincia y Municipios), considerando que el Instituto debía atacar tanto déficit cuantitativo y cualitativo por igual.

CAPITULO IV

Marco reglamentario de la política de vivienda en la provincia de Río Negro.

Para analizar el campo reglamentario de la política de vivienda en la provincia se realizó una reconstrucción de la normativa que ha guiado y guía dicha política en Río Negro en el trayecto desde la creación de la Provincia como tal, hasta la actualidad.

Fue en el albor provincial cuando se crearon una serie de instituciones destinadas a cumplir con la política social y económica objetivo del gobierno. Entonces, como primer decisión política en materia de vivienda se dio constitución IPPV mediante la Ley K N° 21, sancionada el 16 de noviembre de 1958.

El primer cuerpo legislativo que ha tenido la provincia, que ha creado los primeros organismos, justificó el IPPV por el afán de lograr elevar el nivel de vida de los ciudadanos rionegrinos, dando respuestas para esto, a la demanda habitacional.

El Instituto, si bien fue creado en 1958, tomó mayor incidencia en la política habitacional para la década del '60, luego de los procesos militares sucedidos que generaron crisis financieras y dificultaban las diferentes gestiones. El IPPV comenzaba a trabajar con análisis de la situación habitacional provincial y se obtenían créditos hipotecarios para financiar las construcciones de viviendas.

La Ley Provincial 21 establece en su articulado todos los aspectos fundamentales, las facultades, los fines, aspectos generales, particularidades de la estructura organizativa del Instituto y las características de los recursos de los que el mismo funcionaría.

En la sesión de Legislatura de Río Negro, cuando fuera tratada la Ley 21, el debate sobre la misma comenzó con un detalle contextual en el que se encontraba la provincia en cuanto a la situación habitacional de sus ciudadanos.

La comisión evaluadora del proyecto presentado para la creación del IPPV, hacía referencia a que la provincia no podía escapar a la crisis general de la vivienda para toda la República Argentina, por lo tanto la legislación provincial no podía omitir trabajar en pos de paliar el déficit habitacional. Es por eso que resultaba necesario que el gobierno "...tenga en sus manos una entidad que le permita dedicar sus esfuerzos a la clase social que más necesita solucionar urgentemente este problema." (Discurso del Legislador Ruiz, Diario de Sesiones, 1958, p. 1203)

Un contexto de crisis, con un desnivel en la construcción, con encarecimiento de mano de obra y de materiales, poniendo a las personas en una situación difícil de alcanzar a construir sus viviendas, generó que muchos ciudadanos se fueran quedando con sus precarias viviendas, sin posibilidades de mejorarlas y las familias que ni siquiera poseían viviendas, sin posibilidad de construir su hogar. Por lo tanto, sería el Instituto el organismo estatal encargado de crear las condiciones para que eso se revierta y podría actuar para facilitar el acceso a la vivienda.

"Esos factores podría encarar el Instituto: la compra de materiales para conjunto de construcciones, a fin de abaratarlos. Podría también convenir con empresas privadas la construcción de barrios enteros que cambien la faz urbana y el concepto un poco atrasado del urbanismo que todavía tenemos en Río Negro."

(Discurso del Legislador Ruiz, Diario de Sesiones, 1958, p. 1204)

En la exposición realizada en debate, el Diputado Ruiz mencionaba que el proyecto aspiraba a la planificación y a la construcción de vivienda, con el objeto de solucionar el problema en toda la provincia, como un organismo autárquico, con fondos propios, efectuando obras de carácter social para los más necesitados, que no pueden cubrir el déficit de la construcción. (Discurso del Legislador Ruiz, Diario de Sesiones, 1958)

Los recursos del instituto estarían determinados por un impuesto creado por la legislatura, correspondiente a un tres por mil sobre los haberes de todos los empleados de

la provincia, que serían para solventar el funcionar del organismo (y no para sueldos de los empleados, ya que estos saldrían de rentas generales de la provincia) y también se contemplaba lo producido en las actividades de turf, más lo que el gobierno podría llegar a aportar y toda donación que el instituto pueda recibir. (Discurso del Legislador Ruiz, Diario de Sesiones, 1958)

Luego de toda la justificación por parte de la comisión evaluadora, el diputado Manuel R. Salgado (1958), autor del proyecto inicial, manifestaba su disconformidad con el cambio del proyecto inicial, alegando que su proyecto era crear un Instituto para estudio, planeamiento y promoción de la vivienda, no una empresa constructora estatal, que tendría como prioridad construir, luego planear y estudiar, a diferencia del proyecto inicial que debería ser a la inversa, ya que “El problema de la vivienda en la Argentina no es tanto la falta de construcción cuanto el de las razones que origina esa falta de construcción.” (Discurso del Legislador Salgado, Diario de Sesiones, 1958, p. 1206)

Insistía el diputado Salgado en que no se soluciona el problema de la vivienda construyendo casas, sino que:

“La solución del problema de la vivienda está en estudiar y disminuir los costos, incrementando el plan de obras de casas prefabricadas y financiar la construcción; financiar la construcción para que el hombre, por su cuenta, se haga su casa adquiriendo como derecho los servicios que el Estado le preste por medio del instituto. El instituto dará a la cooperativa crédito y asesoramiento técnico. Si hace falta, en un caso determinado, la construcción estatal se realizará a través de la comuna, que es el organismo natural para ese tipo de construcciones.” (Discurso del Legislador Salgado, Diario de Sesiones, 1958, p. 1208)

Por otra parte el Diputado Nicolás Constanzo (1958), hacía mención a que la construcción de las viviendas debía realizarse pero tomando en consideración otros aspectos como la higiene, la seguridad y no terminar siendo bloques o barrios diferenciados. Asimismo.

Luego el Diputado Ruiz exponía y daba la razón el Sr. Diputado Salgado ya que era obvio que no se podía construir y luego planear y estudiar, por lo tanto se modificaría ese articulado para que no se interpretara de esa forma.

Por un largo debate sobre si el IPPV debía construir o no viviendas, se alegaba que debía hacerlo solo en carácter experimental como una prueba de los estudios y planificaciones previas. En este sentido, el Diputado Rionegro expresaba:

“La labor de este Instituto deberá ser la de promover organizaciones de vecinos, cooperativas de vecinos, asociaciones e instituciones vecinales en los municipios. Promover a su vez la construcción de viviendas particulares con empresa de particulares, a los efectos de hacer la vivienda propia, o bajo la forma colectiva, en la que tiene mayores posibilidades.” (Discurso del Legislador Rionegro, Diario de Sesiones, 1958, p. 1219)

A su vez, se expuso en debate que era necesario dar solución habitacional a las poblaciones de la Provincia que no cuentan con recursos necesarios ni para cubrir un sola cuota por una vivienda, e informaba el contexto sobre la realidad de la provincia en ese momento.

“...es una de las provincias con mayor índice de analfabetismo y con mayor índice de enfermos, especialmente en el sur enfermos pulmonares, para los cuales es necesario que haya una acción inmediata de construcción de viviendas que los vaya sacando de esa situación.” (Discurso del Legislador Casamiquela, Diario de Sesiones, 1958, p. 1222)

Por otro lado, el Diputado Salgado insistía con no dejar que el Organismo a crear se convierta en una empresa constructora y, para tal fin, exponía que según las estadísticas no

resultaron totalmente eficientes las políticas estatales creadas en el país para la construcción de viviendas, por ejemplo la Comisión Nacional de Casas Baratas en 1915, teniendo en cuenta que fue muy inferior el porcentaje de viviendas construidas en el mismo lapso que ha trabajado por ejemplo la Cooperativa de Hogar Obrero en 1905, y la Liga de Padres de Familia, en 1954.

“Eso es demostrativo, señor Presidente, de que el movimiento cooperativo hecho de abajo hacia arriba, es justamente la gran salida para el problema de la vivienda. Y la función del Estado, ha de ser la de comanditario allí: ha de cooperar en la financiación; ha de allanar los problemas legales que tengan las cooperativas y proporcionarles ayuda técnica. Eso es lo que puede hacer el Estado y excede a las posibilidades de realización de las cooperativas.”

(Discurso del Legislador Salgado, Diario de Sesiones, 1958, p. 1225)

Por otro lado, el Diputado Oroza intervenía mencionado que se encontraban aclarados todos los puntos en el proyecto, sin especificar orden de importancia de cada uno, por lo que sería el Instituto, al momento de ponerse en función, el que determinaría que hacer primero. Pero se dejaba en claro que la provincia necesitaba que se pusiera en marcha cuanto antes y que haya construcción de viviendas también y en qué caso los recursos con los que cuente el instituto en sus inicios le fueran insuficientes, serían responsables todos en sesión de proveerle los recursos necesarios para su correcta función.

Un punto muy importante tiene que ver con que, al momento de votación del proyecto para crear el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) se generó un empate en los votos, en las dos oportunidades en que se efectuó la misma, por lo que, por decisión del presidente de la Legislatura, el Sr. Stábile Juan F. resultó afirmativa y se aprobó así la creación del Instituto.

El marco regulatorio de la política habitacional, normativizado por la Legislatura de la Provincia, comenzó a reflejarse en la década del '60, cuando en el año 1963 se publicó el Boletín Oficial que contenía el Decreto 1823 reglamentario de la Ley mencionada.

Este Decreto se enfocaba en el Artículo 15° de dicha Ley, mediante el cual se establecían los responsables y los obligados a aportar según el inciso 1° del Artículo 14°, justificándose en que la incidencia de la población en la recaudación del Instituto es mínima e insuficiente para su funcionamiento.

Por eso mismo es que el Comisionado Federal en la Provincia de Río Negro decreta, en su primer artículo, los sujetos al pago de la contribución “Recurso para Vivienda de Interés Social – Ley 21”, como el Estado provincial y los municipios, las personas (físicas, jurídicas, sociedades, asociados y entidades) que hayan tenido en el último año personal en relación de dependencia permanente o transitorio, quedando a su vez sometidas las sucursales de estas personas que estén asentadas fuera de la provincia y el Estado Nacional cuando se incluya en su presupuesto.

Luego, este Decreto establecía las características generales y requisitos a cumplirse para llevar a cabo su correcta aplicación, como por ejemplo el monto sobre el que se aplicará el porcentaje y donde se realizaría el aporte, como a su vez la facultad del IPPV para convenir con los municipios la modalidad de percepción de los aportes.

Una década más tarde, en el año 1975, la Provincia celebró un Convenio con la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo de la Nación, el cual fue ratificado por la Ley Provincial C N° 1035.

El objeto de este convenio fue la financiación de la construcción de 800 viviendas para damnificados por las inundaciones producidas en el primer semestre de ese año en la provincia.

Dicho convenio fue conformado por, en ese entonces gobernador de la Provincia, Mario José Franco y Ministro de Bienestar Social de la Nación, José López Rega, donde este último

asumió el compromiso de, en el marco del Programa Alborada, la construcción de 800 viviendas, con equipamiento comunitario e infraestructura correspondiente, aprobando un plan tentativo donde la provincia aportaría los terrenos necesarios en donación a los adjudicatarios, los cuales estarían en óptimas condiciones legales para no perjudicar la ejecución del plan y se comprometería a fiscalizar las obras y entregar todas las viviendas con los servicios básicos y equipamiento comunitario, urbanización y redes terminadas y todas las certificaciones de obras finalizadas conforme a disposiciones Municipales, Provinciales y sanitarias de Nación.

Asimismo, la modalidad de este convenio se regía por créditos que se otorgaban a los damnificados, registrados en un listado brindado por la Provincia, y era responsabilidad de ésta el recupero de dicho créditos, teniendo en cuenta la realidad socio-económica de los mismos.

Una política importante para la provincia se dio a través de la sanción de la Ley Provincial N° 1868, que dio autorización al IPPV para efectuar contrataciones directas de construcción de viviendas, equipamiento e infraestructura, con financiamiento del FONAVI.

Esta ley, sancionada y promulgada en agosto de 1984, autorizaba esa modalidad de contratación pero poseía fecha de vencimiento: el 31 de diciembre de 1984, con el objetivo de reactivar inmediatamente la industria de la construcción.

Dentro del articulado de esta ley se establecía que, para las obras a contratar, se debían respetar ciertas pautas para la selección de las empresas constructoras, como lo dice el Artículo 3° a) empresas radicadas en la Provincia de Río Negro; b) que se hallen construyendo en la misma; c) empresas de otras provincias patagónicas y, por último, d) las radicadas dentro del territorio nacional.

Asimismo, según los Artículos 5° y 6° era una obligación para las empresas adjudicadas, efectuar las compras de materiales e insumos a comercios e industrias radicados en la provincia

(cuando los precios no superen el mercado nacional hasta un 5% y sean de calidad similares) y deberían contratar obreros, técnicos y profesiones residentes en la provincia.

Estos últimos artículos dan un claro ejemplo de la política habitacional en 1984, que no solo giraba en torno a cubrir la demanda de viviendas sino a su vez, en conjunto al crecimiento en la construcción, se daba preferencia a la reactivación económica y al empleo en la provincia.

A su vez, dentro del proyecto presentado a la Legislatura para la sanción de la ley en cuestión, se pactaba que los cupos debían ser acordes a la demanda habitacional por parte de familias de recursos insuficientes, exigiendo al IPPV que determine la asignación de las viviendas con previo informe fundamentado a la Legislatura.

En sesión se ha dejado en claro que se trató de una excepcionalidad al proceso licitatorio por excelencia en la obra pública, y de un proyecto de gran envergadura. A su vez, que se estaba atravesando un momento agotador, habiendo consumido todas las posibilidades de acceder a planes de Secretaría de vivienda o crediticios del Banco Hipotecario. Se justificaba en que la provincia estaba en ese momento totalmente preparada técnicamente, a través del IPPV, para llevar a cabo este proceso.

Las ventajas que se manifestaban se relacionaban con una gran construcción, superando las 500 viviendas, conllevando a mano de obra ocupada, empresas provinciales con posibilidades de recuperación financiera, movilización del mercado comercial local, como a su vez, una movilización de dinero, ya que los honorarios serían canalizados por el Banco de la Provincia de Río Negro en ese entonces, finalizado el Diputado López Alfonsín (1984), al generalizar hacía referencia a que todas esas posibilidades representaban en sí mismas una inmensa propuesta de despegue para la situación económica que la provincia vivía en ese momento.

Es de destacar que en la sesión legislativa, gracias a las intervenciones y aportes de diferentes fuerzas políticas, se va construyendo una ley en beneficio provincial, con diferentes

opiniones y contraposiciones, pero viendo el resultado positivo que ocasionaría: la votación de una ley de envergadura.

Distinto fue la creación del Fondo Provincial Solidario para la construcción de viviendas con destino a familias de recursos insuficientes, a través de la sanción de la Ley Provincial N° 2060.

Este Fondo fue creado con destino a la construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento para esas familias y se establecía en dicha ley, la modalidad de obtención de recursos para su conformación.

Dichos recursos estarían compuestos por impuestos a la vivienda ociosa y una contribución adicional, que es denominada “recupero de cuotas de viviendas adjudicadas”.

En el cuerpo de dicha ley, en primera instancia, se aclaran los conceptos de vivienda ociosa, como aquellos inmuebles deshabitados por más de seis meses continuos o discontinuos; y la contribución adicional por otro lado, con su fórmula de cálculo, con la salvedad de que no podrá superar el 20 % de los ingresos familiares. Y, como última disposición común, la ley establece que todo lo recaudado se considerará recursos del IPPV.

En el debate parlamentario para la creación de este fondo, varios fueron los temas de discusión. En principio, la oposición afirmaba que el oficialismo buscaba crear un FONAVI provincial, y quería dejar en evidencia que el nacional no funcionaba como debía, y el que IPPV no realizaba su trabajo. Por otro lado, los recursos que formarían el fondo serían los impuestos a la vivienda ociosa, un porcentaje de lo producido por los juegos de azar y una contribución adicional de los adjudicatarios de viviendas construidas por IPPV.

Aquí la discusión refería a dudosa posibilidad de determinar la ociosidad de la vivienda y lograr el cobro del impuesto, tal como el Legislador Lastra (1985) exponía que los propietarios de esas viviendas ociosas alquilarían las mismas, lo que aliviaría la demanda habitacional, pero que al alquilar ya no serían ociosas y no podrían cobrarse impuesto por las mismas, y por otro

lado no aliviaría la demanda teniendo en cuenta que se suponía que el déficit se incrementaba por la demanda de familias con pocos recursos los que tampoco estarían en condiciones de alquilar viviendas.

Luego se ponía bajo análisis que el proyecto mencionaba la construcción de viviendas para familias de recursos insuficientes, pero sin aclaración alguna de que tipo serían las mismas, ni lugar ni cantidad de dichas viviendas. Como también, se dudaba sobre los recursos a obtener, ya que para la oposición el único recurso genuino sería por la explotación de los juegos de azar. Aquí se aconsejó el rechazo del proyecto y se lo catalogó como un fondo insuficiente y socialmente injusto, con la creencia de que incurriría en generar falsas expectativas en los más carenciados.

Finalmente, luego de horas de debate en sesión legislativa y de muchos cambios en el proyecto, fue sancionada la ley de creación de este fondo solidario, donde solo se destacó como recursos del mismo, el impuesto a vivienda ociosa y el recupero de cuotas de los adjudicatarios de viviendas del IPPV, ya que según lo aportado por el oficialismo, no debía tomarse en cuenta el porcentaje de juegos de azar, ya que se superponía con otras leyes provinciales que ya distribuían dichos porcentajes.

Un punto clave por el cual resultó aprobado el proyecto ha tenido que ver con la información aportada por el oficialismo en cuanto a la recaudación calculada a obtener y la cantidad de viviendas a construir, y confirmando que el destino específico del fondo era para construcción de viviendas por esfuerzo propio, a través de los municipios que se adhieran, y de esta manera, siendo los municipios quienes informen cuantas viviendas ociosas poseen y cuáles son las demandas de viviendas que se construirían por este fondo, formando un circuito de demanda y fondos para lograr paliar ese déficit habitacional.

Luego de haberse promulgado la Ley J N° 2060 el 23/12/1985, se firmó el Decreto Provincial N° 722/1986, reglamentario de dicha Ley.

En este decreto se establecía que el agente financiero crearía una cuenta denominada “Fondo Provincial Solidario”, administrada por el IPPV; que los municipios, para obtener los beneficios de la ley, debían adherirse a la misma y los mismos mediante acto administrativo determinarían la condición de vivienda ociosa notificando al propietario, quiénes tendrían la oportunidad de apelar a dicho acto. Asimismo, en este decreto, se aclaraban las pautas a tener en cuenta para determinar si una vivienda es ociosa, informado tal situación dentro de los dos primeros meses de cada año. Por último, se establecía que el IPPV debía cursar invitaciones a la Legislatura Provincial y demás entidades intermedias para que designaran sus representantes, con motivo de integrar la comisión creada por el Artículo 10° de la Ley J N° 2060.

En el año 1989 fue sancionada la Ley Provincial J N° 2320, la cual se considera una política importantísima, teniendo en cuenta que la misma correspondía a la creación del Registro Provincial Permanente de Demanda Habitacional, para llevar a cabo un relevamiento y una sistematización de la demanda de la población. Dicha Ley tuvo y tiene un carácter permanente.

Los datos que se pretendían conocer con este registro se relacionaban con las características socio-económicas de los grupos familiares y el tipo de necesidad que dichos presentaban, para determinar una demanda cualitativa o bien cuantitativa y de esta manera formular políticas habitacionales que incluyan todos los inscriptos en ese registro, como beneficiarios seguros.

El organismo rector de dicho registro sería el IPPV que en conjunto con los municipios de la provincia debía habilitar el registro en cada punto provincial, siempre incluyendo la demanda rural. Dicho registro permanecería continuamente abierto y deberían enviar la información periódicamente al IPPV.

La ley establecía, en su articulado, las pautas a cumplir por los grupos familiares, debiendo acreditar una carencia total de vivienda; recursos insuficientes para acceder a una propia; teniendo un terrero propio pero sin los recursos para afrontar la construcción de la misma; necesidad de ampliación, refacción o mejoras sin recursos para afrontarlas.

Asimismo, los requisitos se resumían a: constituir grupo familiar conviviente, ser mayor de 21 años o acreditar emancipación, estar radicado o trabajar en la provincia de Río Negro con una antigüedad no menor a 1 año, poseer documento nacional de identidad argentino y cumplir con los requisitos de inscripción para programas del FONAVI.

Un punto importante que esta ley establecía que una vez al año, el IPPV debía presentar a la Legislatura Provincial un informe con los datos obtenidos, análisis de la demanda por localidad y un correspondiente plan anual operativo para atenderla, tomando en cuenta y promoviendo la asociación con mutuales, cooperativas, gremios y juntas vecinales.

Un momento clave de la política habitacional rionegrina fue, o al menos se intentó que así lo fuera, la creación de la que finalmente se denominó “Viviendas Rionegrinas Sociedad del Estado”.

En noviembre de 1992 se sancionó la Ley Provincial K N° 2548, a través de la cual se creó Viviendas Rionegrinas Sociedad del Estado y mediante la cual se establecía la integración del capital social de la misma, y se aprobaba su Anexo: “Estatuto de Viviendas Rionegrinas S.E.” la que tendría domicilio legal en Viedma y una duración de 50 años con opción a prorrogarse.

En principio mediante Expediente N° 686/92, se trató la aprobación de la creación de la Caja Hipotecaria Solidaria de Ayuda Rionegrina, para la construcción Sociedad del Estado. (CA.H.S.A.SE.), con los objetivos principales de promover la edificación, ampliación y mejora de las viviendas y otorgar préstamos en materiales de construcción, a los habitantes de la provincia.

Asimismo, en dicha Ley, se establecían los objetivos y facultades de la sociedad, la formación del capital social y de la integración del directorio como la manera en que se fiscalizaría a la misma.

Varias opiniones se han dado al respecto de la creación de esta empresa del Estado. Por un lado, en sesión se trataba de explicar que la provincia ya contaba con un organismo que había sido creado para cumplir con los objetivos que ésta buscaba, que es el IPPV.

Más allá de eso, los impulsores de este proyecto se justificaban en que no solo la provincia sino la nación estaban atravesando problemas de viviendas, y que se intentaba buscar soluciones en otros modelos, lo que llevó a pensar este mecanismo, el cual había sido implementado en Perú desde 1982, con muy buenos resultados.

En sí, la propuesta estaba orientada no solo al otorgamiento de créditos en materiales para la construcción, sino también en el asesoramiento técnico y demás necesario para poder facilitar el acceso a una solución habitacional.

Pero los desacuerdos estuvieron latentes en el debate parlamentario, en cuanto a que se parecía a una creación de una entidad paralela al IPPV, y que se tomaba la decisión de descentralizar una función de ese instituto, reconociendo que aquel no funcionaba, ya que se dedicaba a construir barrios donde se “amontonaban” culturas diferentes; no tenían sentido de pertenencia, ni siquiera con las comodidades que los habitantes demandaban. Pero la pregunta era porqué, antes de crear una entidad paralela, no se descentralizada hacia los Municipios, quienes contaban con toda la información, con muchísimas solicitudes y los cuales ya se encontraban formados cada uno con su propia estructura.

Pero luego de un gran debate con muchas opiniones, contradicciones y acuerdos, se logró la sanción de la ley de Creación del organismo independiente al IPPV.

En el siguiente año, 1993, al sancionarse la Ley N° 2660, se facultó al IPPV a establecer un mecanismo de determinación de precios de ventas para las viviendas construidas con

recursos del FONAVI, ajustándose a la tipología de viviendas de interés social, y a las realidades económicas y sociales de los adjudicatarios, con motivo de fijar valores para pactar un plan de pago de las viviendas adjudicadas.

Asimismo, dicha ley establecía que el IPPV tendría las facultades de subsidiar a los beneficiarios que por su condición económica y social no podían afrontar el pago de las viviendas; a promover la cancelación anticipada; a implementar seguros de vida, para en caso de fallecimiento del titular, la aseguradora cancele automáticamente el saldo total por la vivienda y a su vez, autorizaba a éste instituto a establecer un plazo máximo de amortización de las viviendas de 25 años, pudiendo ser disminuido a petición de los beneficiarios.

Ese plazo, según la Ley N° 3310 del año 1999, fue modificado y llevado de 25 a 30 años, luego de un debate en sesión que básicamente planteaba que el modelo económico que el país estaba atravesando en ese entonces perjudicó a las familias de bajos ingresos y que hubo un incremento en los índices de necesidades básicas insatisfechas y de desocupación lo que ha conllevado a que muchas familias se vieran imposibilitadas a abonar las cuotas mensuales de sus viviendas, por lo que resultaba necesario buscar una solución, teniendo en cuenta que el Estado debía velar por la tranquilidad de los ciudadanos, sobre todo aquellos de menores ingresos pero a su vez por no descuidar la recaudación del IPPV.

Por último, se postuló que al estipular un plazo máximo más alto, incidía directamente en los montos de las cuotas, al ser mayor cantidad serían de menor valor, facilitando cubrir el costo para las familias de menores recursos.

De igual modo, otra política llevada a cabo en pos de una solución habitacional fue la sanción de la Ley Provincial A N° 2806 en 1994, mediante la cual se declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el 8,33% de unas tierras ubicadas en la localidad de Choele Choel, otorgando el título de dominio al mismo Municipio, alegando de que los titulares no

residían en la provincia y no pudiendo ser localizados. Se les dio un único destino que era el de la construcción de 50 viviendas, con posibilidad de ampliar ese número, bajo la forma de “barrio social”, con los servicios necesarios y a propuesta de la Unión del Personal Civil de la Nación. (U.P.C.N.), también la construcción de una escuela.

También lo fue la sanción de la Ley Provincial N° 2917, en 1995, mediante la cual se efectuó un Régimen de regularización dominial de viviendas únicas, para los sectores más carenciados, que por problemas económicos tenían pendiente la regularización dominial.

Con esta ley se estableció que los beneficiarios tenían que cumplir con ciertos requisitos, como que la vivienda no debía estar comprendida en planes de IPPV o FONAVI, no superar los 80 m². A su vez se establecía un tope máximo de ingresos, justamente para determinar que los sectores beneficiados sean los menos pudientes.

Ya para fines de 1995, con la sanción de la Ley Provincial J N° 2927, la provincia adhiere a la Ley Nacional N° 24.464 de creación del Sistema Federal de Vivienda.

Esta adhesión traería para la provincia, según el entonces Gobernador de la Provincia de Río Negro, en su propuesta dirigida al también entonces presidente de la Legislatura, “...una serie de beneficios tales como la regularización de ocupaciones pacíficas, con la consiguiente obligación de adjudicar las viviendas no escrituradas y luego otorgar los respectivos títulos de propiedad a favor de los beneficiarios.” (Discurso del Gobernador Massaccesi, Diario de Sesiones, 1995, p.14)

Asimismo, en el debate en sesión para la promulgación de esta ley, el gobernador mencionaba el motivo para llevar adelante la adhesión, ya que en Río Negro existía un gran número de familias de escasos recursos, con viviendas construidas por el IPPV que no habían podido obtener el dominio o escritura de sus viviendas.

Esta ley establecía la escrituración a través de una hipoteca que se realizaba en nombre de los institutos de viviendas provinciales, y que dicha hipoteca se efectuaba sobre diferencia de lo ya abonado por los adjudicatarios y el precio final de la vivienda.

De esta manera, mediante la misma, se creó el Fondo Provincial de Vivienda, el cual estaría a cargo administrativamente del IPPV y conformado por un lado, por recursos nacionales provenientes de: la Ley Nacional N° 24464, siempre que correspondan a la Provincia de Río Negro, de los recuperos de inversiones en virtud de dicha ley y de la titularización y negociación obtenida por las hipotecas; y por el otro, por recursos provinciales provenientes de: recupero de inversiones, de titularización y negociación de créditos para obra de vivienda, infraestructura y equipamiento anteriores a la Ley 24464 y los fondos que se le asignen del Presupuesto de la Provincia, entre otros.

Años más adelante, en abril de 1999, se sancionó la Ley Provincial J N° 3294, mediante la que se establecía la regularización de dominio de viviendas realizadas por Cooperativas de Vivienda.

En debate parlamentario se justificaba la sanción de dicha ley en que se trataba de familias que obtuvieron su vivienda propia gracias a las cooperativas, entidades sin fines de lucro, las cuales adquirirían una fracción de tierra, la dividían en lotes, realizaban las obras de servicios, luego adjudicaban esos lotes y finalmente debían tramitar las escrituras (que en principio se trataba de una sola para todo la parcela), pero luego las familias con escasos recursos tuvieron dificultades para finalizar los tramites de cada escritura.

Esta ley establecía el otorgamiento de las escrituras traslativas de dominio, para las viviendas construidas bajo esta modalidad y que por cuestiones económicas no podían tramitarlas, pero que cumplieran con ciertos requisitos, según el artículo segundo de dicha ley; se trataba de algunos como: que el inmueble no supere la superficie construida de 80 mts².; a cargo de una cooperativa con matrícula nacional y registro provincial, con subdivisión de la

parcela registrada ante la Dirección de Catastro y Tipografía y que posea declaración de interés social mediante ordenanza municipal, acreditando el destino de inmueble para vivienda única familiar, no siendo propietarios de otros inmuebles y no tener ingresos familiar superior a \$ 1.300.

El cumplimiento de todos estos requisitos mencionados estaba a cargo del Municipio donde se registraba cada inmueble y, luego de emitida la certificación por parte de ese Municipio, cada propietario tendría un plazo de hasta 15 días para solicitar ante el Colegio Notarial de la Provincia la designación de un notario sobre su inmueble, a efectos del otorgamiento de la escritura a su favor, la cual no podría demorarse más de 6 meses a partir de la solicitud mencionada.

En ese año (1999) se produjo un gran avance reglamentario en la política habitacional, ya que han tenido un tratamiento importante en la Legislatura diferentes proyectos al respecto.

Tal así que en julio, el entonces Gobernador Pablo Verani, elevó el proyecto de ley que fuera sancionada bajo el N° 3303, mediante la cual se autorizó al Poder Ejecutivo Provincial a tomar financiamiento privado por 48 millones de pesos para llevar adelante la construcción del “Plan Habitacional 2000”.

Mediante dicha ley se autorizaba que, a través del IPPV, se contrate en forma directa a empresas constructoras radicadas en la provincia para la construcción de 2000 viviendas de interés social, con dos tipos de opciones: una vivienda para zona templada de 47 mts².

En el proyecto elevado por Verani, se hacía mención a que el IPPV, hasta 1997, había construido un total de 27.000 viviendas, pero las familias ocupantes de esas viviendas accedieron con el requisito de tener un ingreso mínimos de \$756 por grupo familiar, el cual era un requisito para inscribirse en los planes del IPPV según las Resoluciones N° 245/96 y N° 270/96, dejando así a las familias de recursos insuficientes fuera de la posibilidad de cumplir con esta necesidad.

Por otro lado, de acuerdo a la demanda continua que el IPPV recibía, era necesario un nuevo programa que atendiera a los sectores de menores recursos, y se consideraba necesario también acudir a financiamiento privado, ya que el Instituto no contaba con capacidad financiera por encontrarse comprometido con la ejecución del Plan Federal Plurianual de construcción de más de 4000 viviendas que asimismo no daban solución a los sectores de menores recursos.

Por último, Verani hacía hincapié en que no solo se otorgaba el beneficio de acceso a la vivienda para esos sectores, sino que también otorgaba una fuente laboral para el sector obrero, que presentaba gran porcentaje de desocupación.

En el marco de la Ley 3303, mencionada anteriormente, finalizando el año 1999, la Legislatura de la Provincia de Río Negro sancionó también la Ley Provincial N° 3340, la cual facultó al IPPV a subsidiar los precios de todas las viviendas construidas por el Instituto con los recursos que provenían del recupero en dicho organismo; a través de diferentes modalidades, y que las mismas superen los costos por mt² que aquella ley preveía e incorporando además de estos precios el costo de infraestructura que contemplaba apertura y enripiado de calles, veredas municipales, cordón cuneta y alumbrado público.

Una de las justificaciones a este proyecto, que fuera postulada en sesión por el Legislador Lassalle (1999), refería a que en un hipotético caso que al proyectar una política nacional y recortaran los fondos derivados de nación, el recupero pasaría a jugar un papel económico muy importante, y más teniendo en cuenta que un 20 por ciento de la población rionegrina vive con planes oficiales del IPPV.

Asimismo, hacía hincapié en que el objetivo principal de esta ley era regularizar la cartera del Instituto, ya que con este recupero se proyectarían futuras construcciones de viviendas.

Una política que destacaba el interés estatal ya que brindaba una solución a otro sector de la sociedad, por el acceso a la vivienda propia para titulares de familias sin cónyuge que no

contarían con un “puntaje” suficiente para acceder a un plan de vivienda, como tampoco pueden acceder a una vivienda por sus propios medios, contando con ingresos pero solo un único ingreso familiar. Entonces, mediante la sanción de Ley N° 3399, en agosto del 2000, se estableció que se debía prever un porcentaje de los planes habitacionales para titulares (sea hombre o mujer) de familias solos con hijos menores de 18 años, ya sean solteros, separados, divorciados o viudos. Ese porcentaje se determinaría por la cantidad de viviendas (a 200 viviendas un 10 % y a mayor de 200 un 5%).

De acuerdo a los fundamentos en sesión, que ocasionaba la sanción de esta ley, se postulaba que la misma iba “a solucionar un problema de puntaje que un solicitante en estas condiciones tiene, que al ser el único ingreso de la familia, no llega a los mínimos requeridos para ser adjudicado.” (Discurso de la Legisladora Dieterle, Diario de Sesiones, 2000, p. 69)

Luego de dos años, en 2002, se sancionó la Ley J N° 3612 que ratificó el Decreto Ley 2/2002, mediante el cual se creó Fondo Fiduciario Rionegrino para la Construcción de Viviendas e Infraestructura Comunitaria.

Este fondo sería regido por la Ley Nacional N° 24.441 de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción, por sus normas reglamentarias y determinaba la firma de un contrato de fideicomiso a suscribir entre las partes.

Según se establecía en el articulado, este Fondo tendría por objeto:

“la administración de los bienes y derechos que se le transmitan con el fin de afectar los fondos correspondientes al pago y/o garantía de las obligaciones que el Estado Provincial asuma con la finalidad de promover la participación privada en la construcción, mantenimiento, operación y financiamiento de obras de vivienda e infraestructura comunitaria.” (Decreto Ley N° 02, 2002, art. 2)

Para llevar adelante este fondo, el I.P.P.V. sería el organismo a cargo del desarrollo de la acción de gobierno y designaría los beneficiarios del mismo, definiendo para esto los criterios indicativos para seleccionar adjudicatarios de soluciones habitacionales y obras.

Asimismo, el fondo estaría integrado por el 50% durante cuatro años, de los recursos que le correspondieran a la Provincia de Río Negro, provenientes del FONAVI y de la Ley N° 24.464 o cualquiera que la reemplace; de los fondos que se les asignen en el Presupuesto General de la Provincia; de créditos, subsidios, donaciones, legados y/o aportes de cualquier naturaleza que se le otorguen; cualquier régimen de aportes, contribuciones, impuestos o tasas retributivas de servicios que se creen en el futuro con afectación específica a los fines de financiar la ejecución de viviendas e infraestructura comunitaria; las tierras, bienes muebles e inmuebles que la provincia destine a viviendas e infraestructura comunitaria; lo producido de la venta de terrenos y locación de inmuebles destinados a este Fondo; entre otros.

El mismo tendría una vigencia determinada por el cumplimiento de su objeto, o bien llegado el plazo de 30 años, y estaría controlado por la Comisión Permanente de Planificación, Asuntos Económicos y Turismo de la Legislatura Provincial.

En el año 2003, el Poder Ejecutivo de la Provincia elevó un proyecto que luego es sancionado mediante Ley N° 3817, a través de la cual se modificaba la Ley N° 3303 en sus Anexos I y II, Títulos “Memorias Descriptivas” y “Características Constructivas”, por los determinados en las planillas Anexo I (Zona Templada) y II (Zona Fría).

Dicha modificación estaba fundamentada de acuerdo al mensaje del entonces Gobernador de la provincia el Doctor Pablo Verani (2003), donde mencionaba que se pretendía reglamentar y modificar el prototipo de las unidades habitacionales del “Plan Habitacional 2000”, en el marco de la Ley N° 25.561 que declaraba la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, a la que la provincia adhirió mediante Ley N° 3623.

En este mensaje se aclaraba la intención de generar soluciones habitacionales para los rionegrinos y crear puestos de trabajo en el sector obrero de la construcción, teniendo en cuenta que, en ese marco, el IPPV había propuesto un prototipo de construcción similar a los anteriores, pero que contemplaría la utilización de materiales menos costosos, permitiendo cumplir con los objetivos propuestos, mejorando la calidad de habitabilidad y permitiendo la construcción de mayor cantidad de viviendas.

En noviembre de 2006, la legislatura sancionó la Ley Provincial N° 4160, constituyendo un Régimen Excepcional de Protección de la Vivienda Única de Residencia Permanente bajo crédito hipotecario para su compra, construcción, refacción o ampliación.

Esta Ley tuvo por objeto regular las ejecuciones hipotecarias, ya que se pretendía dar un carácter de excepcionalidad a las viviendas que constituían un inmueble único y de residencia permanente de la familia del deudor y que la hipoteca misma de ese inmueble haya sido otorgada para la compra, construcción, refacción o ampliación del mismo, suspendiendo para esto los plazos procesales por 180 días.

En principio, con la Ley N° 3860, sancionada y promulgada en el año 2004 se suspendieron todos los plazos procesales por el término de 180 días y luego ese plazo fue prorrogado por la Ley N° 3939 de principios del 2005, por Ley N° 4010 a fines del mismo año y la Ley N° 4114 de 2006 y por último con la Ley 4160, la cual también estableció la misma prórroga, pero a su vez ésta última derogó por completo la primer Ley N° 3860.

Según el debate parlamentario en sesión, se ha mencionado que todas estas leyes han llegado a cubrir un cierto bache legal, y dieron un marco de protección a los ciudadanos rionegrinos ante los permanentes remates bancarios sobre sus viviendas.

En dicho debate se mencionaba que el gobierno provincial debía salvaguardar el derecho de propiedad, de acceso a una vivienda digna para todos los rionegrinos y que resultaba necesario garantizar la conservación del bien a través de todas las medidas procesales necesarias.

Entonces, la Ley 4160 derogó por completo la Ley 3860, incorporando un nuevo articulado donde se determinó que los jueces podrían aplicarla de oficio, sin necesidad de requerimiento previo por parte del deudor.

Justificó esta incorporación que se debía buscar la manera de evitar que la injusticia

“respecto de personas propietarias de vivienda única de residencia familiar, que por alguna razón desconocen los alcances de esta legislación, y en virtud de ello, no oponen su vigencia en las causas judiciales correspondientes en tiempo oportuno, y así padecen la pérdida de sus viviendas, sin contemplaciones de ningún tipo.” (Discurso de la Legisladora Odarda, Diario de Sesiones, 2006, p. 98)

Luego, en el año 2010, con la sanción de la Ley N° 4579, se modificó el Artículo primero de la Ley N° 4160, prorrogando el plazo hasta el 31 de diciembre de 2010 y agregando un Artículo 1° bis, donde se extendía el alcance a las viviendas rurales, siempre y cuando revistieran carácter de único inmueble y de residencia permanente de la familia del productor; y en Diciembre del año 2011, se promulgó la Ley N° 4731 donde se prorrogó nuevamente estos plazos hasta el 31 de diciembre de 2012 y en Abril de 2013 con la Ley N° 4827, hasta el 31 de diciembre de 2013, mediante Ley Provincial N° 4959 en 2014, al siguiente año por la Ley N° 5076 y en 2017 por la Ley N° 5205.

Por años en la Legislatura Provincial se han sancionado solo leyes por prórrogas de plazos para la suspensión de remates judiciales de inmuebles, o bien del régimen para el otorgamiento de escrituras traslativas y otras, con motivo de declarar de utilidad pública y sujetas a expropiación diferentes parcelas, algunas en la localidad de General Roca, otras en Contralmirante Cordero, pero todas con el fin de ser utilizadas parar satisfacer problemáticas habitacionales de la comuna del lugar.

En el año 2009 se sancionó la Ley N° 4458, mediante la cual se ratificó el Convenio de Adhesión a la Reconversión del Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas, el cual, en 1995 mediante la Ley N° 2927, la provincia había adherido a la Ley Nacional N° 24464 de creación del Sistema Federal de la Vivienda, creando a su vez el Fondo Provincial de la Vivienda.

El 27 de octubre de 2009, el entonces Gobernador de la Provincia, elevó a consideración de la Legislatura el proyecto de ley que propiciaba la ratificación del Convenio mencionado.

En esa manifestación se hacía mención a que en el año 2005, la provincia suscribió con el Estado nacional el Convenio Marco de la puesta en marcha del Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas, a través del cual la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación se había comprometido a un financiamiento plurianual no reintegrable para la construcción en todo el país de trescientas mil unidades habitacionales.

La sanción de la ley 4458, tuvo su justificación en que ante la crisis económica de nivel mundial y su impacto que podría generar sobre el país, era necesario preservar el empleo del sector de la construcción, entonces era imprescindible incorporar nuevos recursos para el financiamiento de viviendas. Para esto, la Subsecretaría de Desarrollo y Vivienda de la nación elaboró una propuesta con el objeto de finalizar la construcción de las Trescientas Mil viviendas comprometidas en el Convenio Marco y a provincia de Río Negro adhirió a la propuesta de reconversión para la construcción de 3.000 viviendas mediante la constitución de un fideicomiso financiero.

Otra Ley sancionada en el marco de la política habitacional, en mayo de 2010 fue la Ley N° 4537 mediante la cual se creó la Comisión Especial de Tierra, Vivienda y Hábitat, con objetivos claves como el de desarrollar políticas públicas destinadas al derecho de acceso a la tierra dentro del territorio provincial, a la vivienda y a la preservación del hábitat, teniendo en cuenta y haciendo hincapié en la protección ambiental, la racionalización de los recursos naturales,

amortización de la economía, el empleo, la igualdad de trato, una mejora y sostenible calidad de vida de los habitantes, entre otros, propiciando la participación ciudadana en las políticas a desarrollar en la provincia y sus municipios.

Asimismo, dicha comisión debía impulsar el diseño de un marco legal regulatorio, tanto en orden provincial como municipal, y funcionaría en el ámbito de la Legislatura de la Provincia, asignándole ésta un espacio físico e infraestructura administrativa para tal fin, reconociendo los gastos que se demanden dentro del presupuesto de dicha Legislatura.

Dentro de los fundamentos que se establecieron en debate parlamentario para la promulgación de esta ley, se expuso que el acceso a la tierra y la permanencia en ella, es un derecho humano fundamental, que se interrelaciona, complementan e integra con el resto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, por lo tanto constituye más que un espacio físico.

Asimismo se sostenía que:

“El Estado debe participar activamente regulando el acceso al suelo y a la vivienda y promover una mediación efectiva entre el sector privado y el sector social demandante de vivienda especialmente en los mercados de suelo urbano. Debe definir estrategias de aplicación de políticas sociales de inversión, la creación de un Fondo de Financiamiento de Acceso al suelo.

Debe definir las directrices para el hábitat y la urbanización sostenible y debe fijar prioridades frente a la numerosa demanda actual, con la pretensión de garantizar una política inclusiva de vivienda y hábitat y considerar en la inmediatez las situaciones de más gravedad y urgencia.

Debe determinar espacios y mecanismos participativos en todos los niveles y en todos los aspectos posibles.” (Comisión de Labor Parlamentaria, 2010, p. 97)

Por último, se establecía que en el año 2008 se había creado un Consejo Asesor para la Tierra y la Vivienda, mediante Decreto N° 686 y que en su última reunión se resolvió por unanimidad profundizar, analizar y avanzar con el fondo con participación del Poder Ejecutivo y se expuso a su vez, la necesidad de crear una Comisión Especial en el ámbito de la Legislatura, que fuera integrada por representantes del Parlamento y del Poder Ejecutivo, para que se avoquen en forma conjunta para responder a las demandas de los rionegrinos con respecto al acceso a la tierra, vivienda y el hábitat.

Otra política que revistió importancia corresponde a la sanción de la Ley N° 4642, en marzo de 2011, mediante la cual se estableció el derecho a una vivienda en conjuntos habitacionales realizados por el IPPV u otro organismo oficial de la provincia de similares características, o bien al acceso a tierra fiscal para construir la vivienda para toda la Policía de la Provincia de Río Negro, sin importar el rango, agrupamiento, escalafón ni antigüedad.

Dicha Ley, en su articulado, establecía que se destinaría no menos del 5% sobre el total de viviendas de los planes habitacionales, hasta cumplir con la demanda habitacional y siempre y cuando cumplieran con los requisitos establecidos en la materia y en el caso de no aceptar una vivienda, tendrían la misma prioridad para el acceso a tierras fiscales.

En los fundamentos que se expusieron para la sanción de la presente Ley, se mencionaba que si bien una persona decide ser policía por voluntad propia, no se justificaba que deba vivir en situación precaria debido a los bajos salarios y pagar alquileres elevados y ni contar cuando son trasladados junto con su familia y tienen gastos extraordinarios, como tampoco resultaba digno, que como resultado de esos salarios y de los altos valores de alquileres, los policías deban optar por vivir en barrios donde viven las personas y familias de quienes ellos mismos detienen, generando una inseguridad para el policía y su propia familia, en constante amenaza, lo que motivaba aún más a que la policía tenga derecho a una vivienda digna y segura.

Otro punto al que se hacía hincapié era que ese derecho debía serle otorgado como se lo es a cualquier otro gremio, y más aún cuando la policía por las características de su oficio, no podían contar con un sindicato que lo represente, por eso es totalmente necesario que el Estado le asegure un cupo de viviendas.

A mediados del 2013 se promulgó la Ley N° 4842, mediante la cual se creó por un lado el Plan de Amortización de Viviendas del IPPV, de aplicación para todos los planes construidos o a construirse por ese organismo, donde la financiación con tasas de interés fija que no superarían el 12% y con un plazo de hasta 360 meses y, por el otro lado, se creó el Programa “Nuevos Valores”, el cual sería para aplicar en re adjudicaciones y/o permutas realizadas por el IPPV, y para todos los adjudicatarios no adherido al programa de consolidación de deuda de la Ley J N° 3340, a aplicar desde el 1° de enero de 2014.

Asimismo, tal como lo expresa el artículo cuarto, éste programa re determinaría el precio del metro cuadrado, de acuerdo a los valores que publicara la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación para programas en ejecución.

Teniendo en cuenta que con anterioridad a ésta ley las cuotas de recupero tenían intereses variables, generaba mucho descontento y provocaba muchos atrasos por parte de los adjudicatarios ya que:

“La utilización de una tasa de interés variable para amortizar viviendas de interés social es un mecanismo complejo que hace imposible al adjudicatario saber cuánto terminará abonando su hogar, lesionando los niveles de recupero y generando malestar, incertidumbre, preocupación y rebeldía de pago en los adjudicatarios.” (Discurso del Gobernador Weretilneck, Diario de Sesiones, 2013, p. 77)

A su vez se aclaraba que, de acuerdo la política el IPPV de construir viviendas sociales y obtener un recupero fluido por lo invertido para reinvertir en más viviendas, es que se consideraba necesario la derogación de la Ley J N° 3340 para dar lugar a esta ley en cuestión.

Por otro lado, bajo la sanción de la misma, de acuerdo a su artículo dieciséis se autorizó la disolución de la Empresa Viviendas Rionegrinas Sociedad del Estado, debiendo luego cancelar la Personería Jurídica. Asimismo se ordenaba la transferencia de sus funciones, del personal, de la totalidad del patrimonio, los bienes y recursos y de sus deudas también al IPPV.

En el año 2016 se sancionó la Ley Provincial N° 5127, mediante la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo, a través del IPPV, a intervenir para efectuar toda acción administrativa ante la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, con motivo de lograr finalizar las Obras del Programa Federal de Construcción de Viviendas “Techo Digno”, el cual se encontrara bajo la órbita de los Municipios.

Dentro de las justificaciones que mencionaba el Gobernador Weretilneck (2016) se aclaraba que, si bien correspondía a un programa bajo acuerdo entre la Nación y los Municipios rionegrinos, por problemas técnicos y operativos, así como también por la realidad social y económica atravesada en todo el país y la escases de recursos por parte de dichos Municipios, se generó la paralización de muchas obras, motivo por el cual:

“Este Estado Provincial, en procura de garantizar el derecho de acceso a la vivienda de los rionegrinos, y tal la política desplegada desde el inicio de su gestión, tiende a asumir el compromiso de ejecutar todas las acciones correspondientes con el objeto de dar continuidad a las diversas obras ya iniciadas, mediante el Programa Federal.” (Discurso del Gobernador Weretilneck, Diario de Sesiones, 2016, p. 176)

CAPÍTULO V

Instituto Provincial de Promoción de la Vivienda de Río Negro. Su estructura y características principales.

El IPPV en pleno nacimiento de la Provincia fue creado en conjunto con varias otras instituciones públicas que ayudarían al desarrollo y trabajo diario de la provincia.

Este Instituto, en principio, de acuerdo a su ley creadora la N° 21, estaría compuesto por una estructura que fuera determinada por su artículo quinto. Se constituiría con un Directorio, que lo integrarían cuatro funcionarios designados por el Poder Ejecutivo, y uno de los mismos debía ser representante del gremio de la construcción y, a su vez, dicho poder designaría un funcionario como Director del Instituto, el cual debía poseer título universitario o técnico en la materia especializada del Instituto, y todos estos miembros durarían cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos, todo según lo expuesto en los artículo sexto y séptimo de la Ley creadora.

El IPPV fue desde su creación un organismo autárquico, tal como lo ha establecido el artículo 3° de su ley creadora y el 4° del decreto reglamentario de la misma, donde expone también que dicho organismo dependería del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos.

Asimismo, dicho Decreto Provincial K N° 02/1963 determinaba que el Directorio era la máxima autoridad del Instituto de la que todos dependían y a su vez mencionaba la figura del Gerente General, quien debería ser designado por el Directorio y que sería:

“...el jefe administrativo y técnico del IPPV siendo responsable ante el Directorio de la marcha del Instituto. Estará a su cargo la ejecución de todas las disposiciones y programas que aquél adopte y apruebe, constituyéndose en su

secretario neto y participando con voz pero sin voto en sus deliberaciones.”

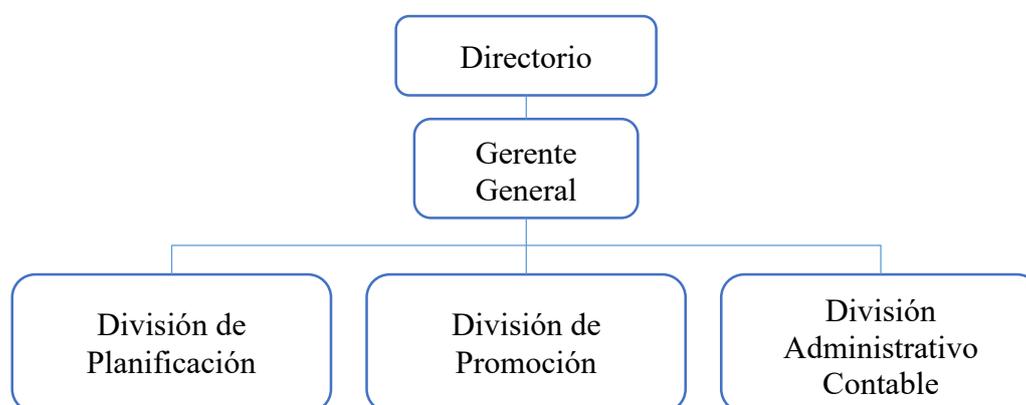
(Decreto Provincial K N° 2, 1963, art. 7)

El mismo Decreto determinaba las tres unidades funcionales que el IPPV poseía para su funcionamiento; estas eran la División de Planificación, de Promoción y Administrativo Contable.

La especificación técnica de quienes estarían a cargo de los diferentes puestos que constituirían el IPPV estaba determinada también por el decreto reglamentario, estableciendo que todos los puestos se ocuparan por algún profesional. El Gerente General debería tener título de arquitecto o ingeniero civil, y las unidades funcionales de Planificación y de Promoción deberían estar a cargo de arquitectos o bien ingenieros con antecedentes y/o estudios en materia de vivienda y la de Administrativa-Contable de un Contador Público Nacional.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 8° de la Ley 21, el Directorio del organismo sería el encargado de dictar el Reglamento Interno del Instituto que debía ser aprobado por el Poder Ejecutivo, y según su decreto reglamentario, sería este reglamento el que definiría el organigrama y establecería la esfera de acción de cada unidad funcional.

Cuadro1: Estructura Organizativa inicial del IPPV



Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Decreto Provincial K N° 02/1963.-

El 9 de diciembre de 1995, a través del Decreto Provincial N° 23, el entonces Gobernador de la Provincia el Horacio Massaccesi, antes de finalizar su mandato como tal, dispuso la intervención del IPPV justificándose en el estado de emergencia financiera que se encontraba la Provincia, postulando que era necesario:

“...concentrar la decisión política y unificar la actuación de todos los entes públicos –cualquiera sea su forma jurídica- en pos de satisfacer el objetivo primordial de esta etapa de gobierno, la cual es la racionalización al máximo nivel posible de los recursos humanos y materiales existentes...” (Decreto Provincial N° 23, 1995, p.1)

Asimismo, se dejaba allí en claro que este organismo no podía quedar al margen de las medidas que el Poder Ejecutivo tomaría con el objeto de regularizar las obligaciones de pago y equilibrar las finanzas públicas, teniendo en cuenta que el IPPV al ser una entidad autárquica, tal lo expresaba la Ley de Contabilidad de la Provincia, pertenecía al igual que las empresas y sociedades del Estado, a la Administración Descentralizada.

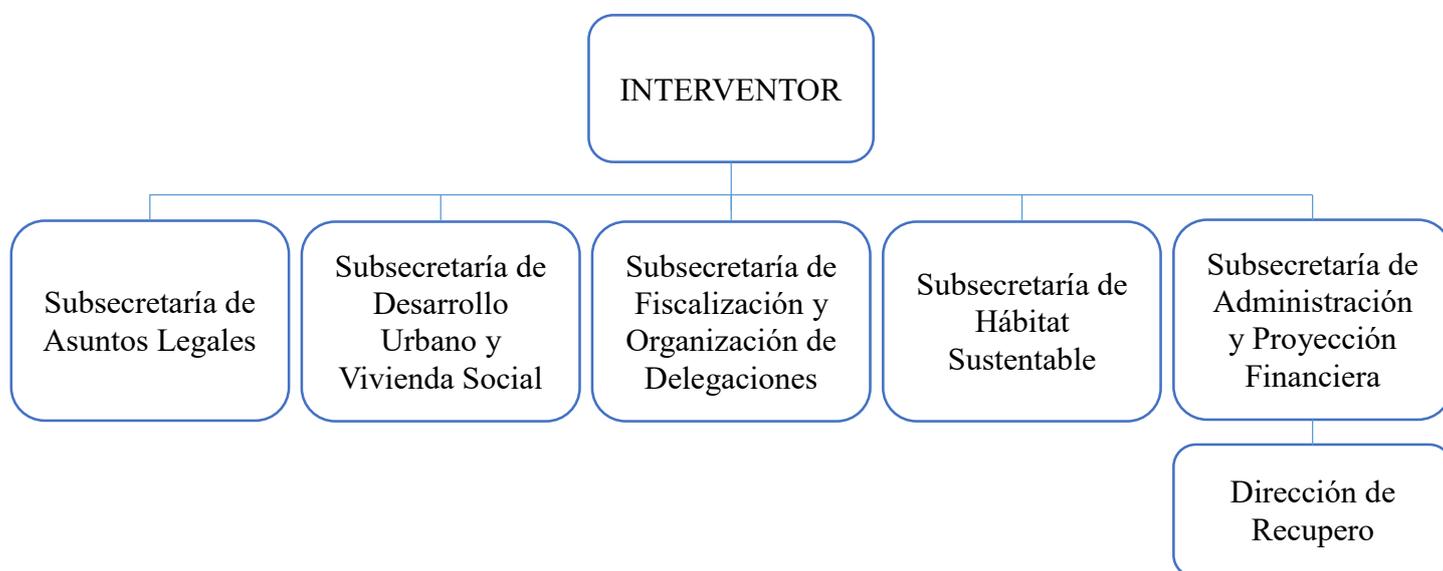
Esta intervención tenía un plazo de 180 días a partir de la firma de dicho decreto (09/12/95) la cual fue prorrogada desde su vencimiento y continuamente por mismos periodos, siendo el último Decreto Provincial N° 757 firmado el 28/06/2018 que le otorgó vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2018.

A través de la misma cesaban los órganos naturales de administración y dirección, facultades que asumiría el interventor y debía la Secretaría de Estado que ejercía la supervisión y control del IPPV, tomar conocimiento y decisión de los asuntos que correspondían a la intervención en la cual se debía dar estricto cumplimiento a las instrucciones del Poder Ejecutivo, con el objetivo de la reorganización provincial del organismo intervenido. (Decreto Provincial N° 23, 1995)

Con este suceso el Directorio que fuera creado por la Ley dejaba de existir y ya no se constituía en la máxima autoridad del organismo.

En este sentido, la estructura del organismo se modificó de acuerdo a lo que se consideró necesario para llevar a cabo todo el funcionamiento del mismo, quedando de ésta manera todas las decisiones a cargo del Interventor y bajo su órbita se crearon cinco (5) Subsecretarías. De esta manera la nueva estructura organizativa se deduce que sería la siguiente:

Cuadro 2: Estructura Organizativa actual del IPPV



Fuente: Elaboración propia de acuerdo información aportada por Sitio Web Instituto.

<https://ippv.rionegro.gov.ar/?contID=12149>

Dicha estructura corresponde a la sede central que funciona en la Capital Provincial como toda la administración pública provincial, pero la misma se complementa con 17 delegaciones repartidas en todo el territorio provincial, de manera que pueda cubrirse cada rincón de la provincia.

Las delegaciones según muestra el sitio web del IPPV, son las siguientes:

- 1-Delegación en San Carlos de Bariloche.
- 2- Delegación en El Bolsón.
- 3- Delegación en Cipolletti.
- 4- Delegación en Cinco Saltos.
- 5- Delegación en Allen.
- 6- Delegación en Catriel.
- 7- Delegación en General Roca.
- 8- Delegación en Villa Regina.
- 9- Delegación en Choele Choel.
- 10-Delegación en Lamarque.
- 11- Delegación en San Antonio Oeste.
- 12- Delegación en General Conesa.
- 13- Delegación en Río Colorado.
- 14- Delegación en Sierra Grande.
- 15- Delegación en Ingeniero Jacobacci.
- 16- Delegación en Los Menucos.
- 17- Delegación en Valcheta.

En el año 1992 había sido creada la empresa estatal que finalmente fue Viviendas Rionegrinas, que funcionaba independiente al IPPV, pero con similares propósitos, en pos de paliar el déficit habitacional de la provincia.

Dicha empresa, al igual que el organismo madre en política habitacional (IPPV), fue intervenido mediante Decreto Provincial N° 83 del 20 de diciembre de 2011. Esta intervención se efectuaba de acuerdo a la autorización que poseía el Poder Ejecutivo otorgada por el artículo 16 de la Ley Z N° 4842.

La vida institucional de esta empresa culminó cuando mediante Decreto Provincial N° 983, firmado el 4 de agosto de 2014, se determinó la disolución de la Empresa Viviendas Rionegrinas S.E. y se dio una última prórroga por la intervención de dicha empresa, solo hasta que sea inscripta la disolución de la misma.

El decreto de disolución finalmente fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia N°: 5277, en su página 14, donde se expresaba que dicha disolución se justificaba en que la empresa atravesaba una deficitaria situación que hacía imposible hasta cumplir con los objetivos para la cual había sido creada y, asimismo, se aclaraba que el IPPV sería el encargado de absorber todos los recursos y acreencias de la empresa.

De esta manera, el IPPV incorporó toda actividad perteneciente a Viviendas Rionegrinas S.E. dentro de su organismo, dotándose de infraestructura acorde a las nuevas funciones.

CAPÍTULO VI

Conclusiones y reflexiones finales

En primera instancia es necesario aclarar que luego de realizada toda la investigación que no toda la normativa que se pretendía analizar resultaba importante teniendo en cuenta que no coincidía con el objetivo general de conocer las características principales de las políticas de viviendas en la Provincia de Río Negro, por lo tanto, se desestimó el análisis de las Leyes Provinciales N° 153, N° 274, N° 1563 y N° 1749. Por otro lado, se consideraron importantes otras normativas que sí fueron analizadas y forman parte del Capítulo IV, el cual contiene toda la información al respecto.

Ahora bien, finalizado el trabajo de investigación se puede concluir que la provincia no ha tenido política de vivienda propia, sino que siempre estuvo determinada por la política nacional, determinada exclusivamente a lo dispuesto por el FONAVI, ya que el financiamiento provenía de allí.

Sí tuvo su oportunidad de decidir cómo invertir los fondos transferidos desde la nación, gracias a la sanción de la Ley Nacional N° 24464 que descentralizó la administración de los recursos del FONAVI hacia los Institutos Provinciales, aquí hacia el IPPV. Esto marcó un antes y un después en la política habitacional provincial, ya que se le otorgó al Estado provincial libertad para decidir sobre las formas a implementar las políticas y las adjudicaciones a realizar.

Si se hiciera una ‘línea del tiempo’, se puede determinar desde el inicio de la vida provincial una orientación de la política habitacional cuantitativa teniendo en cuenta el crecimiento demográfico que incrementaba la demanda de vivienda y era un problema por el que el Estado debía intervenir, por un lado y por otro, por el financiamiento que provenía desde FONAVI y su propia política se basaba en la construcción de viviendas nuevas a gran escala, y la provincia “heredaba” dicha política.

En un término medio de esa 'línea temporal', si bien la construcción de vivienda nueva continuaba, ya podía verse una política con orientación cualitativa que superaba la anterior producto de las deficiencias de las construcciones a gran escala de prototipos estándares (políticas FONAVI), sin importar las reales necesidades de las familias. Las viviendas cubrían, entonces, lo básico. Esto fue provocando inconvenientes para los beneficiarios, porque éstos no llegaban a generar un sentido de pertenencia a esas viviendas, dejando que las mismas se desmejoren, y no realizando el mantenimiento necesario. Muchas de estas unidades habitacionales no cumplían con las expectativas que pretendían los ciudadanos.

Esos deterioros que se ocasionaban en las viviendas iban incrementando el déficit cualitativo también, ya que provocaban que se disminuya la calidad de vida de las personas.

Acerándose a la época actual y llegando al final de esa 'línea temporal', se puede decir que la orientación de la política de vivienda se da en ambos sentidos, en términos cuantitativos construyendo viviendas nuevas; y cualitativo, trabajando en el mejoramiento de las viviendas precarias. Claro está que ningún gobierno puede dejar de atender un déficit u otro. Siempre debe orientarse para ambos lados.

En cuanto a las gestiones de gobierno que han atravesado toda la vida política de la provincia, se puede concluir que la intención de paliar ambos déficits siempre estuvo latente. Si bien, en algunos casos, se hacía más expresa que en otros, dicha política tuvo sus frutos en cuanto a construcción de viviendas nuevas, que han sido muchas, pero no alcanzaron a cubrir toda la necesidad, se puede ver en los altos índices de demanda que no alcanzan a cubrirla.

Por otro lado, también puede verse que hay una importante cantidad de personas viviendo en condiciones indignas, lo que significa que no alcanzan tampoco las políticas en pos de disminuir el déficit cualitativo.

De acuerdo a la hipótesis planteada en el proyecto de este trabajo de investigación, se puede afirmar que la provincia de Río Negro comenzó su política habitacional con una administración

burocrática centralizada, habiéndose creado el IPPV, como una institución que llevara adelante los proyectos en la materia, y luego hizo una reforma hacia una administración de gerencia pública, con una orientación hacia el ciudadano-cliente. Esto se confirma teniendo en cuenta que la política pública de vivienda en principio era brindada únicamente por el Estado pero luego mediante la reforma estatal, con motivo de achicar el actuar del Estado, otorgándole una “gestión necesaria”, fue actuando en la política de vivienda con organismos contratados por él, o bien entidades intermedias, cooperativas y hasta el Banco Hipotecario Nacional (ente privado), para llegar a cubrir la demanda habitacional en la provincia.

Por otro lado, en cuanto al supuesto que plantea que la provincia no ha llegado a avanzar en una orientación política, por no considerar importante el control de la sociedad ni la participación del ciudadano como actor central demandante para llegar a cubrir las necesidades de los mismos, se está en condiciones de refutar la misma teniendo en cuenta que se ha trabajado en un diseño de investigación y se han realizado análisis por parte del IPPV, con motivo de establecer las necesidades de los ciudadanos, de manera que puede asegurarse que se está tomando en cuenta las necesidades de los mismos, con proyectos integrales para paliar el déficit cualitativo.

Esto se considera un avance estatal con una orientación política en pos de trabajar con el ciudadano para satisfacer sus necesidades.

Asimismo se reafirma que es el Estado quien debe brindar una solución a la problemática de vivienda, pero pudo verificarse que no hay falta de solución en materia de vivienda digna para la población, es decir, no es que el Estado no actúe o no le dé importancia a la misma. Pudo demostrarse que no es así.

Pero a la luz de los acontecimientos públicos, la demanda habitacional sigue en crecimiento y la política estatal no alcanza, por lo tanto podemos confirmar que en la Provincia de Río

Negro aún no se logra llevar a cabo una política de vivienda clara, eficiente, efectiva y fuerte para la “prestación de un servicio” de excelencia.

En cuanto a los modelos de gestión que se han analizado en esta investigación, resulta importante destacar que no se ha podido realizar una comparación con la descripción realizada por Hintze J. (2007) que relaciona a los mismos con el funcionamiento técnico de las organizaciones y la asignación de recursos en los procesos de trabajo para la producción, ya que resultó conveniente analizar los modelos desde una perspectiva política, teniendo en cuenta ideologías, propuestas, orientaciones y logros pretendidos por cada gestión de gobierno.

Cabe destacar que no se consideraron los resultados de las políticas en sí, sino las políticas pretendidas para determinar el modelo de gestión que proyectaba cada mandatario al asumir su propia gestión.

Por ese motivo es que se creó una particular tipología de modelos de gestión. Esta tipología consta de cuatro (4) tipos: “Modelo para el Desarrollo”; “Modelo Constructor”; “Modelo de Asistencia” y el “Modelo de Integración”. Las mismas son abordadas en el Capítulo III de la investigación y se constituyen con las características generales que se consideraron importantes.

Por otro lado, con respecto a la estructura organizativa abordada en el capítulo V del presente trabajo de investigación, resulta importante la aclaración de que dicho organismo al momento no cuenta con un organigrama aprobado por el Poder Ejecutivo Provincial. Hay que aclarar la importancia de un organigrama para una entidad, ya que en el mismo se detallan las unidades organizativas que conforman el organismo, con sus actividades, tareas y responsabilidades.

Al no contar con este instrumento es difícil poder analizar la estructura organizativa del Instituto, por lo tanto no se puede más que imaginar el tipo de articulación entre las unidades

organizativas, que puede ser de tipo jerárquica acorde a lo aprobado mediante la ley de creación del organismo y luego a través de lo expuesto en el decreto de intervención del mismo.

A su vez la estructura organizativa del Instituto de acuerdo a la Teoría de la Organización postulada por Hintze J. (2007), puede corresponder a un diseño funcional por tener una actividad específica de actuación estatal.

Concluyendo con este trabajo se considera importante mencionar que el IPPV no cuenta con los recursos suficientes para sobrellevar la política habitacional por su cuenta, por lo tanto es importante:

- Tener siempre el respaldo nacional que contribuya con fondos para la construcción de viviendas;
- Contar con altos porcentajes de recupero de cuotas por las viviendas ya adjudicadas, de manera que esos recursos puedan ser utilizados para enfrentar la demanda cualitativa que podría requerir menos inversión que la construcción de viviendas nuevas y
- Utilizar los recursos del tesoro provincial para solventar los gastos de funcionamiento del Instituto.

Para finalizar se puede afirmar que la demanda crece continuamente, y es difícil atacarla en su totalidad, pero es una tarea que el Estado no puede dejar de realizar. La política habitacional debe ser agenda de toda Gestión de Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Boletín Oficial de la República Argentina. (12 de Junio de 2012). Artículo 1°. Creación del Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar. Decreto N° 902. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/70940/null>
- Bresser Pereira, L. C. (1999). Reforma del Estado para la Ciudadanía. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Comisión de Labor Parlamentaria, 2010. Expediente 251. Proyecto de Ley D N° 4537. p. 97. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00816.PDF>
- Consejo Nacional de la Vivienda (2002). Novedoso método de trabajo en viviendas sociales. (1aparte). Río Negro, de la oferta a las necesidades de los ciudadanos, (8). 24-31. Recuperado de: <https://docplayer.es/32631467-Rio-negro-novedoso-metodo-de-trabajo-en-viviendas-sociales-1-a-parte.html>
- Cuenya, B. (2000). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. Boletín CF+S "Ciudades para un Futuro más Sostenible". Recuperado de: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html>
- Cuenya, B. (2000). Políticas habitacionales en la crisis: El caso de Argentina. Revista Vivienda, 3(3), pp. 36-46. Recuperado de: http://www.ceur-conicet.gov.ar/publicaciones.php?cat_id=1&autor_id=13&anio=1992
- Dieterle, D. E., 2000. Expediente 325. Proyecto de Ley J N° 3399. p. 69. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00512.PDF>
- Diputado Falcó, L.A., 1992. Expediente 686. Proyecto de Ley K N° 2548. Recuperado de: https://www2.legisrn.gov.ar/LEGISCON/detallado_proywp.php
- Diputado Lastra, 1985. Expediente 316. Proyecto de Ley J N° 2060. Recuperado el 12/12/18 de: https://www2.legisrn.gov.ar/LEGISCON/detallado_proywp.php

- Diputado López Alfonsín, 1984. Expediente 667. Proyecto de Ley J N° 1868. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/VERSION/VT627.pdf>
- Diputado Ruiz, C. A., 1958. Expediente 36. Proyecto de Ley K N° 21. p. 1206. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00019.PDF>
- Diputado Ruiz, C. A., 1958. Expediente 36. Proyecto de Ley K N° 21. p. 1208. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00019.PDF>
- Diputado Ruiz, C. A., 1958. Expediente 36. Proyecto de Ley K N° 21. p. 1210. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00019.PDF>
- Diputado Ruiz, C. A., 1958. Expediente 36. Proyecto de Ley K N° 21. pp. 1203-1204. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00019.PDF>
- Discursos Gobernadores de la Provincia de Río Negro (1958-2016). Diarios de Sesiones de la Legislatura de Río Negro [CD-ROM]. Viedma, Río Negro: Legislatura de Río Negro.
- Espinosa, C. (16 de Junio de 2015). Historia electoral de Río Negro. Agencia Periodística Patagónica. Recuperado de: http://www.appnoticias.com.ar/desarro_noti.php?cod=18449
- Expediente 1011, 2009. Proyecto de Ley C N° 4458. pp. 211-230. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00808.PDF>
- Expediente 213, 1999. Proyecto de Ley J N° 3303. pp. 62-64. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00491.PDF>
- Expediente 229, 1999. Proyecto de Ley J N° 3310. pp. 41/1-42/2. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/VERSION/VT491.pdf>
- Expediente 458, 1999. Proyecto de Ley J N° 3340. pp. 84/1-91/1. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/VERSION/VT503.pdf>
- Expediente 522, 1998. Proyecto de Ley J N° 3294. pp. 10/3-11/1. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/VERSION/VT487.pdf>

Expediente 767, 2010. Proyecto de Ley J N° 4642. pp. 66-67. Recuperado de:
<https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00824.PDF>

Francioni, E. (2018). El Fondo Nacional de la Vivienda. Rupturas y continuidades durante el período 1980-2001. Su implementación en la Provincia de Río Negro. En J. A. Gomiz Gomiz y H. V. Villca (ed.), Estado y sociedad en Río Negro (1980-2000) Tomo II. Carmen de Patagones, Argentina: Uno Editorial.

Gargantini, D. M. (2012) Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática sociohabitacional existente. Recuperado de:
http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revisi%C3%B3n-hist%C3%B3rica-de-pol%C3%ADticas-habitacionales_Gargantini.pdf

Ginestet, C. (2010). Vivienda y Política de Vivienda en Río Negro hasta 1980. En J. A. Gomiz Gomiz y H. V. Villca (ed.), Estado y Sociedad en Río Negro hasta 1980 (pp. 241-275). Carmen de Patagones, Argentina: Uno Editorial.

Guerrero, N. L. (s.f.). Inicío y Desarrollo de Casa Rionegrina como alternativa en política de vivienda en Río Negro al IPPV (Instituto Provincial de Planificación y Promoción de la Vivienda). (Ponencia completa). Universidad Nacional del Comahue, CURZA, Viedma, Río Negro. Recuperado de:

<http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/5/GUERRERO%20NESTOR%20LUIS%20-%20INICIO%20Y%20DESARROLLO%20DE%20CASA%20RIONTEGRINA.doc>

Heitmann, B. (1996). Vivienda social industrializada: la experiencia chilena (1960-1995). Revista INVI, 11, p. 36.

Herrera, S. I. y Herrera, S. A. (2014). Desequilibrios Territoriales en la Provincia de Río Negro: Análisis Cuantitativo, 1(17). Recuperado de:
http://rid.unrn.edu.ar/jspui/bitstream/20.500.12049/142/1/17v1_5Herrera_Desequilibrios.pdf

- Hintze, J. (Noviembre, 2003). Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta. Ponencia presentada en el II Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración Pública "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", Córdoba, República Argentina.
- Hintze, J. (Octubre - Noviembre, 2007). Modelos Organizativos y Redes Institucionales. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (16 de Junio de 1955). Ley de Provincialización de Territorios Nacionales. [Ley 14408 de 1955]. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197786/norma.htm>
- Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda. (2018). Nuestras Delegaciones en territorio provincial. Recuperado de: <https://ippv.rionegro.gov.ar/?catID=341>
- Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (2006). Programa Provincial “Casa Propia”. [Resolución N° 2259 de 2006].
- Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (2007). Registro Provincial Permanente de Demanda Habitacional (RPPDH). [Resolución N° 1979 de 2007].
- Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (2012). Programa Habitar Río Negro. [Resolución N° 929 de 2012].
- Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda. (1976) Diagnóstico del Sector Vivienda de la Provincia de Río Negro. Viedma: Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- Legislatura de Río Negro. (01 de Julio de 2016). Autoriza al Poder Ejecutivo a llevar adelante las acciones administrativas ante Secretaria de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, a fin de lograr culminación de las Obras del Programa "Techo Digno". [Ley Provincial N° 5127 de 2016]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L05127.pdf>

- Legislatura de Río Negro. (02 de Enero de 1963). Reglamenta Ley 21 creación del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda. [Decreto Provincial K N° 02 de 1963]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D196912/1963010018.PDF>
- Legislatura de Río Negro. (02 de Octubre de 2010). Régimen Excepcional de Protección de la Vivienda Única de Residencia Permanente bajo crédito hipotecario para su compra, construcción, refacción o ampliación. [Ley Provincial P N° 4579 de 2010]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L04579.html>
- Legislatura de Río Negro. (04 de Agosto de 2014). Disuelve la Empresa Viviendas Rionegrinas S.E., creada por Ley K N° 2548. Prorroga la intervención de Viviendas Rionegrinas S.E., hasta la inscripción de la disolución del Registro. [Decreto Provincial N° 983 de 2014]. B.O. N°: 5277 p. 14. Recuperado de: <http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5277.pdf>
- Legislatura de Río Negro. (06 de Junio de 1975). Ratificación del convenio celebrado entre la Provincia y la Secretaria de Vivienda y Urbanismo de la Nación. [Ley Provincial C N° 1035 de 1975]. B.O. N° 1219. Recuperado de: https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/detallado_digwp.php
- Legislatura de Río Negro. (08 de Julio de 1994). Declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación tierras destino construcción de viviendas. [Ley Provincial A N° 2806 de 1994]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L02806.html>
- Legislatura de Río Negro. (08 de Julio de 1994). Régimen de regularización domínial viviendas únicas. [Ley Provincial J N° 2917 de 1994]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L02917.html>

- Legislatura de Río Negro. (08 de Julio de 1999). Autoriza al Poder Ejecutivo a contraer financiamiento para ejecución Plan Habitacional 2.000". [Ley Provincial J N° 3303 de 1999]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L03303.html>
- Legislatura de Río Negro. (08 de Julio de 1999). Régimen de regularización de dominio de viviendas realizadas por Cooperativas de Vivienda. [Ley Provincial J N° 3294 de 1999]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L03294.html>
- Legislatura de Río Negro. (08 de Mayo de 2014). Prorrogan a partir de su vencimiento y hasta el 31 de diciembre de 2014, los plazos procesales establecidos por el artículo 1° de la Ley P N° 4160. [Ley Provincial N° 4959 de 2014]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L04959.pdf>
- Legislatura de Río Negro. (09 de Diciembre de 1995). Intervención del Instituto y Promoción de la Vivienda IPPV. [Decreto Provincial N° 23 de 1995]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/ORIGINAL/O199912/1995120050.DOC>
- Legislatura de Río Negro. (09 de Mayo de 2003). Modificación de la Ley N° 3303 -Plan Habitacional 2000- DNL N° 4/2003. [Ley Provincial J N° 3817 de 2003]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L03817.html>
- Legislatura de Río Negro. (09 de Octubre de 1963). Reglamenta los aportes para vivienda de interés social. Ley N° 21. [Decreto Provincial N° 1823 de 1963]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/ORIGINAL/O196912/1963100016.DOC>
- Legislatura de Río Negro. (10 de Agosto de 2006). Prorroga Ley 3860 -establece espera Automática de Suspensión de Plazos Procesales para ejecución de Hipotecas. [Ley Provincial P N° 4114 de 2006]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L04114.html>
- Legislatura de Río Negro. (10 de Noviembre de 2005). Prorroga Ley 3939 -Prorroga Ley 3800 sobre suspensión de plazos procesales en ejecuciones hipotecarias. [Ley Provincial P N° 4010 de 2005]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L04010.html>

- Legislatura de Río Negro. (11 de Enero de 2002). Creación del Fondo Fiduciario Rionegrino para la construcción de viviendas e infraestructura comunitaria. [Decreto Ley N° 02 de 2002]. B.O. N°: 3960. pp. 1-2 Recuperado de: <http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/3960.PDF>
- Legislatura de Río Negro. (12 de Abril de 2013). Prorroga a partir de su vencimiento y hasta el 31 de diciembre, los plazos del artículo 1° de la Ley P N° 4160. [Ley Provincial N° 4827 de 2013]. Recuperado de: <https://www2.legismn.gov.ar/L/L04827.html>
- Legislatura de Río Negro. (14 de Mayo de 1986). Fondo Provincial Solidario para la construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento. Beneficiarios. [Decreto Provincial N° 722 de 1986]. Recuperado de: <https://www2.legismn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D198912/1986050031.PDF>
- Legislatura de Río Negro. (14 de Noviembre de 1995). Sistema Federal de Vivienda. Adhesión a la Ley Nacional N° 24.464. Fondo Provincial de la Vivienda. Creación. [Ley Provincial J N° 2927 de 1995]. Recuperado de: <https://www2.legismn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D199912/1996010004.PDF>
- Legislatura de Río Negro. (15 de Agosto de 2000). Planes habitacionales oficiales a titulares de familias con hijos menores que se encuentren solos. Porcentajes. [Ley Provincial J N° 3399 de 2000]. Recuperado de: <https://www2.legismn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D200912/2000090002.PDF>
- Legislatura de Río Negro. (16 de Septiembre de 1958). Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda -IPPV-. [Ley Provincial K N° 21 de 1958]. Recuperado de: <https://www2.legismn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D196912/1960020014.PDF>
- Legislatura de Río Negro. (17 de Marzo de 2011). Beneficios. Policías de la Provincia de Río Negro. Acceso a la vivienda o tierra fiscal. Titulo propietario. [Ley Provincial J N° 4642 de

2011].

Recuperado

de:

<https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D201912/2011050009.PDF>

- Legislatura de Río Negro. (17 de Mayo de 2013). Crea el Plan de Amortización de Vivienda del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda. [Ley Provincial Z N° 4842 de 2013].

Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L04842.html>

- Legislatura de Río Negro. (18 de Diciembre de 1985). Fondo Provincial Solidario para la construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento. Beneficiarios. [Ley Provincial J N°

2060

de

1985].

Recuperado

de:

<https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D198912/1986010004.PDF>

- Legislatura de Río Negro. (19 de Noviembre de 1992). Viviendas Rionegrinas Sociedad del Estado. Estatuto. [Ley Provincial K N° 2548 de 1992]. Recuperado de:

<https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D199912/1992120015.PDF>

- Legislatura de Río Negro. (20 de Diciembre de 2011). Intervención de Viviendas Rionegrinas Sociedad del Estado. [Decreto Provincial N° 83 de 2011]. B.O. N°: 5003 p. 4. Recuperado de:

<http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5003.pdf>

- Legislatura de Río Negro. (21 de Diciembre de 2006). Régimen Excepcional de Protección de la Vivienda Única de Residencia Permanente bajo crédito hipotecario para su compra,

construcción, refacción o ampliación. [Ley Provincial P N° 4160 de 2006]. Recuperado de:

<https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D200912/2007010027.PDF>

- Legislatura de Río Negro. (22 de Diciembre de 1999). Viviendas. Operatorias de construcción del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda -I.P.P.V.-. Programa de subsidios.

[Ley Provincial J N° 3340 de 1999]. Recuperado de:

<https://www2.legisrn.gov.ar/L/L03340.html>

- Legislatura de Río Negro. (23 de Septiembre de 2015). Prorrogan a partir de su vencimiento y hasta el 31 de diciembre de 2015, los plazos procesales establecidos por el artículo 1° de la

Ley P N° 4160. [Ley Provincial N° 5076 de 2015]. Recuperado de:
<https://www2.legisrn.gov.ar/L/L05076.pdf>

- Legislatura de Río Negro. (24 de Mayo de 2017). Prorroga de todos los plazos procesales establecidos por el artículo 1° de la Ley P N° 4160. [Ley Provincial N° 5205 de 2017]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L05205.pdf>

- Legislatura de Río Negro. (26 de Enero de 2002). Construcción de Viviendas e Infraestructura Comunitaria. Creación. Fondo Fiduciario Rionegrino. [Ley Provincial J N° 3612 de 2002]. Recuperado de:
<https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D200912/2002020023.PDF>

- Legislatura de Río Negro. (27 de Diciembre de 2011). Prorroga Ley P N° 4160. [Ley Provincial P N° 4731 de 2011]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L04731.html>

- Legislatura de Río Negro. (28 de Junio de 2018). Prorroga desde su vencimiento y hasta el 31/12/2018 la intervención del I.P.P.V. [Decreto Provincial N° 757 de 2018]. B.O. N°: 5698 p.18. Recuperado de: <http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5698.pdf>

- Legislatura de Río Negro. (29 de Abril de 2010). Comisión Especial de Tierra, Vivienda y Hábitat. Creación. [Ley Provincial D N° 4537 de 2010]. Recuperado de:
<https://www2.legisrn.gov.ar/L/L04537.html>

- Legislatura de Río Negro. (29 de Julio de 1993). Facultando al I.P.P.V. a establecer un mecanismo de determinación de precios de venta de las unidades habitacionales construidas en la Provincia con los recursos del FONAVI y que poseen precios de ventas definitivos. [Ley Provincial J N° 2660 de 1993]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L02660.html>

- Legislatura de Río Negro. (29 de Julio de 1999). Modificar Ley 2660 -Establece procedimiento para determinar precio de venta en unidades construidas por recursos FONAVI. [Ley Provincial J N° 3310 de 1999]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L03310.html>

- Legislatura de Río Negro. (29 de Julio de 2004). Estableciendo espera automática de suspensión de plazos procesales para ejecución de hipotecas. [Ley Provincial P N° 3860 de 2004]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L03860.html>
- Legislatura de Río Negro. (29 de Octubre de 2009). Programa Federal Plurianual de construcción de viviendas. Convenio de adhesión para su reconversión. Provincia de Río Negro- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. [Ley Provincial C N° 4458 de 2009]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D200912/2009110019.PDF>
- Legislatura de Río Negro. (30 de Agosto de 1984). Autoriza al Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda a contratar en forma directa, obras para la construcción de viviendas. [Ley Provincial J N° 1868 de 1984]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L01868.html>
- Legislatura de Río Negro. (30 de Marzo de 2005). Disposición sobre prórroga de la Ley N° 3860 sobre suspensión plazos procesales en ejecuciones hipotecarias. [Ley Provincial P N° 3939 de 2005]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L03939.html>
- Legislatura de Río Negro. (31 de Agosto de 1989). Registro Provincial Permanente de Demanda Habitacional. Creación. [Ley Provincial J N° 2320 de 1989]. Recuperado de: <https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/DEFINITIVO/D198912/1989090017.PDF>
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1993). La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al Neoconservador. Bolivar, Argentina: Miño y Dávila S.R.L.
- Loaiza, M. (s.f.) La evaluación de programas sociales de hábitat y vivienda. Insumo para la formulación de Políticas Públicas. (Ponencia). Universidad Nacional del Comahue, Argentina. Recuperado de: <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p17.4.htm>
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani J. I. (2007). Metodologías de las Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina: Emecé editores.

- Massaccesi, 1995. Expediente 305. Proyecto de Ley J N° 2927. p. 14. Recuperado de:
<https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00400.PDF>
- Odarda, M., 2006. Expediente 811. Proyecto de Ley P N° 4160. p. 98. Recuperado de:
<https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00751.PDF>
- Oszlak, O. (2011). Información y políticas urbanas. Oscar Oszlak PhD en Ciencias Políticas, Debate, Año 8 (14), pp. 1-6. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Info%20y%20pol.%20urb..pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Centros de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 4, pp. 1-28. recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20%20Estado%20y%20Politicasy%20Estatales.pdf>
- Putero, L. (2011). Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales. Recuperado de: <http://www.madres.org/documentos/doc20120419114919.pdf>
- Real Academica Española. Disponible en: <http://www.rae.es/>
- Rodulfo, M. B. (s./f.). Políticas Habitacionales en Argentina Estrategias y Desafíos. Recuperado de: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf
- Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2014). Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 7(14), 218-241. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.ddph>
- Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2015). Política Habitacional en Argentina y Desigualdades Territoriales. Vivienda y Ciudad, Volumen 2, 30-41. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/13173/13370>
- Sampieri Hernández, R., Collado Fernández, C. y Lucio Baptista, P. (2003). Diseños de investigación. En R. Sampieri Hernández, C. Collado Fernández y P. Lucio Baptista (Ed.), -

Metodología de la Investigación. 3ra. Edición (pp.183-218). D.F., México: McGraw-Hill Interamericana.

- Szalachman, R. (2000), Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa, Santiago de Chile. Disponible a través de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5080/S00080715_es.pdf?sequence=1

- Tschering, H. T. (2010). Políticas Públicas para la vivienda. El caso de la ciudad de Viedma en el período 2004-2005. Un análisis de demandas y condiciones para su satisfacción (Tesis de Grado). Universidad Nacional del Comahue, CURZA, Viedma, Río Negro.

- Verani, P., 2004. Expediente 159. Proyecto de Ley J N° 3817. pp. 58-62. Recuperado de: <https://www2.legismn.gov.ar/DIARIO/D00652.PDF>

- Weretilneck, A., 2013. Expediente 751. Proyecto de Ley N° 4842. p. 77. Recuperado de: <https://www2.legismn.gov.ar/DIARIO/D00869.PDF>

- Weretilneck, A., 2016. Expediente 558. Proyecto de Ley N° 5127. p. 176. Recuperado de: <https://www2.legismn.gov.ar/DIARIO/D00950.PDF>