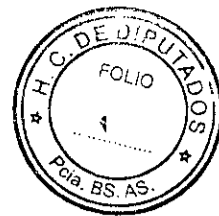




Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de

LEY

REGIMEN DE ASIGNACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SISTEMA FEDERAL DE VIVIENDA

CAPITULO I – Del objeto

Artículo 1.- Créase el Régimen de Asignación de los Recursos Provenientes del Sistema Federal de Vivienda, con el objeto de llegar a toda la población de la provincia de Buenos Aires que requiere de una solución habitacional, en forma eficiente y equitativa .

Artículo 2.- Los recursos, a los que se hace referencia en la Ley 11663 -de adhesión a la Ley Nacional que crea el Sistema Federal de Vivienda-, serán distribuidos anualmente entre los Municipios de la Provincia de Buenos Aires de acuerdo a los coeficientes correspondientes a los índices de coparticipación.

Artículo 3.- A fin de acceder al Régimen de Asignación de Recursos, los Municipios deberán adherir al mismo a través de una Ordenanza sancionada a tal efecto. Se creará además, en caso de no existir, un área dentro de la estructura municipal dedicada a la problemática del hábitat.

Artículo 4.- Los coeficientes mencionados en el artículo segundo serán ajustados cada dos años por Ley sancionada por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y a propuesta del Consejo Provincial de la Vivienda, de acuerdo a la variación del déficit habitacional en cada Municipio.

Artículo 5.- Luego del primer ejercicio de la implementación de la presente ley, para poder acceder al total de los fondos que le corresponden, cada Municipio deberá haber cumplido con lo siguiente:

- a. Registrar un avance físico mínimo correspondiente al 90% de los fondos recibidos.
- b. Registrar un nivel de recuperos superior al 70 % de su cartera.
- c. Haber presentado ante los organismos competentes la documentación para la escrituración y constitución de hipotecas del total de las viviendas construidas en el ejercicio anterior.

Artículo 6.- La efectiva transferencia de fondos a cada Municipio se realizará a través de depósitos en cuentas creadas a tal fin en el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Una vez aprobado el programa anual de trabajos por parte del



Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, se depositará un 25% de los fondos en concepto de adelanto, y el resto contra certificación de los avances físicos de las obras.

CAPITULO II – Del destino de los fondos

Artículo 7.- Los Municipios deberán presentar anualmente para su aprobación ante el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, un programa de destino de los fondos. Los programas podrán abarcar la financiación de distintos tipos de soluciones habitacionales: tales como completamientos, refacciones, vivienda cáscara, vivienda evolutiva, etc. Un porcentaje de los recursos, no mayor al 20%, podrá destinarse a la compra de tierras y ejecución de infraestructura.

Artículo 8.- En concordancia con lo que fija la Ley 24.464, en los porcentajes y requisitos que la misma establece, los recursos descriptos en la presente se destinarán a la financiación de créditos con garantía hipotecaria a favor de la Provincia de Buenos Aires para la construcción y/o compra, refacción, ampliación o completamiento de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes.

Artículo 9.- Los Municipios deberán descentralizar a entidades intermedias (cooperativas, mutuales, asociaciones vecinales y gremiales) un mínimo de un 50 % de los recursos anuales que le correspondan en virtud de la presente ley. En estos casos se podrá asignar hasta un 5 % del monto total de la obra para la contratación, por parte de las entidades, de equipos técnicos. Este proceso de descentralización deberá formalizarse a través de convenios con las mismas, ratificados por Ordenanza del correspondiente Concejo Deliberante.

Artículo 10.- A los fines de la adjudicación, se abrirán en cada Municipio dos registros de carácter público. Uno de entidades solicitantes con sus correspondientes listados de posibles beneficiarios, y otro de grupos familiares dispersos. Las adjudicaciones deberán ser aprobadas por el Concejo Deliberante respetando las condiciones establecidas por el Consejo Provincial de la Vivienda y la antigüedad de inscripción en los registros mencionados.

Artículo 11.- En el caso de no adhesión a esta Ley o incumplimiento de las condiciones establecidas, por parte de un Municipio, el Consejo Provincial de la Vivienda podrá asignar el cupo que le correspondiere a entidades intermedias pertenecientes a dicho Partido que propongan proyectos ante el IVBA.

CAPITULO II – Del control del destino de los fondos

Artículo 12.- El Poder Ejecutivo provincial, a través del Instituto de la Vivienda, establecerá los mecanismos de control que considere conveniente, auditando anualmente el uso de los recursos y la calidad de la ejecución.



Artículo 13.- Del recupero generado por el cobro de las cuotas de cada crédito el Municipio obtendrá un 35%, girando a la Provincia el restante 65% para cuyo cumplimiento afectará su coparticipación.

CAPITULO III – Del Consejo Provincial de la Vivienda

Artículo 14.- Créase el Consejo Provincial de la Vivienda como órgano asesor del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, en las temáticas vinculadas al hábitat. El mismo estará integrado por cuatro (4) miembros designados por el Poder Ejecutivo, dos (2) Intendentes por cada región -Norte, Centro, Sur y Oeste- de la Provincia, en representación de los Municipios que adhieran a la presente Ley, y dos (2) representantes de las Organizaciones no Gubernamentales que trabajen en la problemática del hábitat en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

Artículo 15.- Los intendentes representantes de una región, participarán del Consejo con mandato de los restantes Municipios que la integran. Cada año, en forma rotativa, le corresponderá la representación a dos intendentes.

Artículo 16.- El Consejo Provincial de la Vivienda tendrá como funciones:

- a. Evaluar la marcha del Régimen de Asignación de Recursos del Sistema Federal de Vivienda, redefiniendo periódicamente los coeficientes correspondientes a los distintos Municipios.
- b. Definir criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas financiadas con estos recursos.
- c. Proponer anteproyectos de normas legales, técnicas y administrativas que contribuyan al cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 17.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.



FUNDAMENTOS

El Estado y el déficit de viviendas

El problema de la vivienda es sin dudas una de las insatisfacciones más sentidas por nuestra sociedad. La profundización de la crisis económica y el aumento del índice de desempleo producido entre la década de los y los primeros años del 2000, repercutió en forma directa agudizando aún más las carencias del país en la materia.

Por entonces, se había alcanzado un déficit escalofriante de más de 3.000.000 de hogares en el país padeciendo una situación habitacional deficitaria. Durante los años subsiguientes, a pesar de la mejora de la situación económica, la imposibilidad de acceso a la vivienda alcanza cifras de similar magnitud.

Es evidente que las políticas del Estado en esta materia han fracasado. Su resultado, producto de un proceso burocrático y centralizado, originó pocas soluciones y muy caras, beneficiando en muchos casos más a las empresas constructoras que a los adjudicatarios.

Hablar de que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos y las ciudadanas la posibilidad de acceso a una solución habitacional, no significa necesariamente que el mismo construya viviendas. Lograr este objetivo exige, en cambio, una política descentralizada que articule los diferentes requerimientos de la comunidad con las herramientas necesarias para la satisfacción de su demanda: recursos, asesoramiento, capacitación, transferencia de tecnología, etc.

El Documento de la República Argentina presentado ante la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, desarrollada en Estambul en junio de 1999, planteó lo siguiente: "... se visualiza en los últimos años el surgimiento de nuevas formas de asociación comunitaria, como un modo de la población para resolver las necesidades que no pueden satisfacer en forma individual".

"En efecto, la descentralización del Estado y el nuevo papel de los gobiernos municipales, comienzan a consolidar cambios político-institucionales que dan como resultado nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, basadas en un incremento de la participación de los ciudadanos..."

"Frente a los nuevos escenarios locales, las organizaciones comunitarias adquieren visibilidad social y empiezan a ser reconocidas como actores importantes en la implementación de proyectos de desarrollo que privilegian el punto de vista de los sectores populares y utilizan metodologías novedosas de trabajo social".

En este sentido, la descentralización no se limita simplemente a un proceso de desconcentración; es sobre todo una herramienta para profundizar la participación de los ciudadanos en la gestión de sus intereses comunes, como agentes activos en la transformación de la sociedad. La descentralización significará entonces transferencia de recursos y competencias.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Situación y políticas

En 1992, se inicia en nuestro país, un proceso de descentralización de los fondos FONAVI. El mismo se concreta en la Ley 24.464 por la cual se crea el Sistema Federal de Vivienda, que descentraliza estos recursos a las Provincias, iniciando un cambio que se planteaba como el fin del modelo tradicional.

El Sistema Federal de Viviendas creado mediante la Ley 24.464, establece las condiciones necesarias para regularizar todos los programas que nacieron por aplicación de los fondos FONAVI y determinó específicamente que las provincias que se acojan a los beneficios de dicha ley, deberían hacerlo mediante la sanción de la correspondiente ley.

De tal forma, en septiembre de 1995 fue sancionada y promulgada la Ley 11663, por la cual la provincia de Buenos Aires adhirió al Sistema Federal de Vivienda, creado por la citada ley nacional. De acuerdo con el artículo 3º de la norma provincial, fue designado el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, como el organismo de aplicación en jurisdicción provincial del Sistema Federal de Vivienda, con autarquía técnica y financiera y con capacidad para administrar los fondos provenientes de la Ley 24.464.

Sin embargo, este sistema, como expresáramos anteriormente, no brindó una respuesta satisfactoria al problema habitacional. A menos de dos años de aprobada esta ley, el Poder Ejecutivo nacional ya impulsaba un nuevo proyecto de reforma, con la intención de limitar los fondos coparticipables. Parte de los argumentos esgrimidos por entonces hacían hincapié en la ineficiencia de los Institutos Provinciales de la vivienda.

Lo real es que los cambios operados en cada una de las provincias, a raíz de la implementación de la Ley 24.464, son muy diferentes. En la mayoría, los recursos continúan siendo manejados en forma centralizada por los Institutos Provinciales, no habiéndose trasladado a la relación Provincia-Municipio este criterio distribuidor de los fondos. De tal forma, y por lo tanto, se continuó con los vicios del anterior modelo.

Hay situaciones diferentes como la de nuestra Provincia, donde se iniciaron acciones a fin de sanear la cartera de recuperos y regularizar la cuestión dominial, entregando las correspondientes escrituras y constituyendo sus hipotecas.

Según datos de la Subsecretaría de Vivienda dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, la provincia de Buenos Aires presentaba, a 1995, una cantidad de 1.124.881 hogares con situación habitacional deficitaria.

Sobre un total de 3.661.584 hogares, el déficit ascendía por entonces a más de un 30%. Actualmente, aunque existen discrepancias en cuanto a la cantidad de viviendas necesarias para paliar los requerimientos de un importante sector de la población, las cifras varían entre las 600.000 y casi 2 millones. Por tal motivo la situación continúa siendo grave.

Esa misma fuente citada, estimaba el número de soluciones habitacionales anuales necesarias para resolver el déficit en el período 1995-2005, indicando para nuestra Provincia la suma de 150.706 unidades. Aún cuando el sector



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



privado resuelva parte de esta demanda, es indudable que le cabe al Estado una acción más que importante.

Si bien la Provincia de Buenos Aires, a través del Instituto de la Vivienda, ha venido llevando a cabo acciones tendientes a regularizar planes habitacionales ya construidos trabajando, además, con programas descentralizados a los Municipios y las Entidades Intermedias, es evidente que se hace necesario crear nuevos mecanismos que aseguren más y mejores soluciones a sus habitantes.

Consideramos que los programas descentralizados implementados por el IVBA significan una experiencia importante que debe profundizarse afirmándose en sus fortalezas y corrigiendo sus debilidades.

Los nuevos mecanismos estarán orientados, en primer lugar, a garantizar la transparencia en la asignación de los recursos, como herramienta indispensable de un accionar basado en la equidad y la justicia social. Además, los mismos deben plantearse en el contexto de nuevas formas de gestión pública, donde los Municipios y las entidades intermedias asumen un rol protagónico.

En el documento argentino presentado en Hábitat II, se propuso un plan de acción en tres líneas: políticas ambientales, de vivienda y para el desarrollo social sustentable. Todas ellas "...se inscriben en un proceso creciente de descentralización, entendiendo por tal la transferencia de responsabilidades y la capacidad de ejecutarla del nivel central a los niveles provinciales y locales."

Se plantea entonces una cuarta línea: "Políticas que favorezcan el desarrollo local promoviendo la necesaria coordinación para la gestión y la participación democrática en las decisiones de gobierno."

"En este marco de descentralización administrativo-funcional del Estado, se inscribe en la Argentina la revalorización del rol de los gobiernos municipales, como promotores del desarrollo económico a nivel local, en la medida en que son ellos los que deben afrontar la demanda creciente de bienes y servicios de la comunidad que representan."

Asimismo, en cuanto a política de vivienda específicamente, este documento plantea: "Se hace necesario un protagonismo en la gestión por parte de los estamentos públicos más cercanos a la gente, los municipios y de la comunidad en su conjunto"

Propuesta de asignación de recursos

Creemos que se debe tender al funcionamiento de un sistema de programación y gestión habitacional de carácter abierto, producto de una acción coordinada de los niveles público nacional, provincial y municipal; así como del sector privado involucrado, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitarias, entre otras entidades intermedias (Colegios profesionales, Universidades, etc.) .

Consideramos que es de fundamental importancia la promoción de la participación activa de las organizaciones de base juntamente con los organismos técnicos que los apoyan (ONGs).



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Este proceso de modificación por parte de los gobiernos locales se viene dando a nivel mundial desde los '90. De un rol meramente administrativo, va adquiriendo mayores competencias producto de la descentralización de las políticas sociales por un lado, y del incremento de las demandas de la gente hacia las autoridades locales por el otro.

Es en este contexto donde los Municipios deben asumir un nuevo rol: el de facilitador de soluciones habitacionales y no el de proveedor de viviendas. Esto es facilitar el encuentro entre la demanda y el acceso al crédito, a la tecnología y a la capacitación necesaria para organizarse y poder actuar.

Para ello, es necesario crear nuevas formas de gestión pública donde la comunidad participe activamente organizada a través de sus entidades intermedias. Esto permitirá el fortalecimiento del tejido social generando mecanismos institucionales de participación comunitaria.

Basados en estos conceptos es que proponemos la creación de un "Régimen de Asignación de los Recursos Provenientes del Sistema Federal de Vivienda", que garantice un claro mecanismo de distribución de estos fondos a los Municipios, acorde a los niveles de coparticipación de cada uno. En este modelo, le cabe a los Gobiernos municipales, evaluar sus necesidades habitacionales y elaborar sus programas de acción en función a ellas y al cupo de recursos asignados. Esta propuesta deberá encuadrarse en la Política de Vivienda delineada por el Gobierno provincial.

A fin de implementar sus programas, los Municipios deberán descentralizar a su vez, como mínimo, un 50% de sus fondos a Entidades Intermedias. Es a través de esta instancia como se integra a la comunidad en el proceso de gestión de su solución habitacional.

Esta participación se desarrollará en diferentes planos. Los grupos podrán ser capacitados y participar en los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de los proyectos, implementando técnicas de diseño y selección de sistema constructivo participativos.

Estas actividades y la dirección de la obra, podrán ser delegadas a la entidad quien contratará sus profesionales, dando cabida de esta forma al aporte de las ONGs quienes cuentan con una amplia experiencia en este campo.

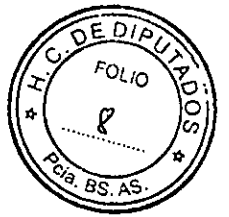
Por último, lo más importante: garantizar la participación de los beneficiarios en el manejo de los fondos, ya sea en forma total o en cogestión con el Municipio. Todas estas reglas de juego deberán estar formalizadas mediante convenios ratificados por el Concejo Deliberante de la localidad.

Llevar adelante esta propuesta significará adecuar las estructuras municipales a tal fin. La gestión de los Municipios en general, se ve limitada tanto por la falta de medios como en la utilización poco eficiente de los recursos con los que se cuentan. Cabe desde los organismos provinciales propiciar esta adecuación, controlando y evaluando luego estos procesos.

Este proyecto de ley establece además la necesidad de ajustar los mecanismos de control, reservando al Gobierno provincial las facultades de auditar el correcto




Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



uso de los recursos por parte de los Municipios. Para el caso de incumplimiento de las condiciones establecidas, se propone en próximos ejercicios, reasignar el cupo correspondiente a Entidades pertenecientes al distrito en cuestión, en forma directa.

A modo de conclusión podemos decir que la concreción de este proyecto de ley significará: a) Asegurar una distribución más equitativa de los recursos a nivel de cada localidad; b) Generar nuevos espacios de participación institucional donde el ciudadano interviene activamente en la gestión de su hábitat; c) Generar transparencia en el manejo de los fondos; d) Asegurar que los programas responden a las necesidades reales de la población posibilitando diseños y tecnologías adecuadas y optimizando el uso de los recursos; e) Garantizar el control social sobre las adjudicaciones; y f) Fortalecer las Entidades Intermedias y su participación en las distintas instancias de planificación del hábitat.

Por los fundamentos expuestos, solicitamos la sanción favorable del presente proyecto de ley.


CARLOS ALBERTO NIVIG
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.