



**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SANCIONA CON
FUERZA DE**

LEY

ARTÍCULO 1º.- Créase el Sistema Provincial de la Vivienda y el Hábitat, con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar el goce efectivo del derecho de todos los habitantes a una vivienda digna, con sus servicios conexos y el espacio necesario para el desarrollo humano, en especial destinado a los sectores de menores recursos, consagrado en el Artículo 25 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

ARTÍCULO 2º.- El Sistema Provincial de la Vivienda y el Hábitat se integra con:

- a) El Fondo Provincial de la Vivienda y el Hábitat, en adelante el FOPROVIHAB.
- b) El Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda, en adelante el IAPV.
- c) El Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat.
- d) Los organismos municipales y comunales destinados a implementar políticas públicas de vivienda y hábitat.

ARTÍCULO 3º.- Adhiérese la Provincia de Entre Ríos a la Ley nacional N° 24.464 de creación del Sistema Federal de la Vivienda. El IAPV será el organismo de aplicación en jurisdicción provincial del Sistema Federal de la Vivienda, con autarquía técnica y financiera y con capacidad para administrar los recursos provenientes de la aplicación de la Ley nacional n° 24.464. El Presidente del IAPV será el representante de la Provincia de Entre Ríos ante el Consejo Nacional de la Vivienda o en su defecto será de su incumbencia nombrar su reemplazante.

ARTÍCULO 4º.- Créase el Fondo Provincial de la Vivienda y el Hábitat – FOPROVIHAB - que será administrado por el IAPV y que estará destinado a financiar las erogaciones que demande a este organismo el cumplimiento de sus funciones, y de los objetivos de la política habitacional que establece la presente ley.

ARTÍCULO 5º.- Establécese que en concepto de gastos de funcionamiento podrá erogarse hasta un monto que no supere el diez por ciento (10%) de los egresos anuales del FOPROVIHAB.

ARTÍCULO 6º.- El FOPROVIHAB estará integrado por los siguientes recursos:

1.- DE ORIGEN NACIONAL

1.1.- FONAVI

1.1.1.- Los recursos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, en adelante FONAVI, que le correspondieran a la Provincia de Entre Ríos según el artículo 5º de la Ley Nacional n° 24.464 o la norma que la sustituya en el futuro.

1.1.2.- Los recuperos de las inversiones realizadas con recursos del FONAVI, sus intereses y recargos.

1.1.3.- La financiación obtenida a través de la negociación de la cartera hipotecaria de las viviendas financiadas con recursos del FONAVI.

1.2.- PLAN NACIONAL DE VIVIENDA

1.2.1.- Los recursos provenientes del Plan Nacional de Vivienda, en adelante PNV, que se

transfieran al IAPV, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Particular del PNV aprobado por Resolución n° 122-E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, o la norma que la sustituya en el futuro.

1.2.2.- Los recuperos de las inversiones realizadas con fondos del PNV, sus intereses y recargos.

1.2.3.- La financiación obtenida a través de la negociación de la cartera hipotecaria de las viviendas financiadas por el PNV.

1.3.- OTROS RECURSOS NACIONALES: Recursos provenientes de otros organismos nacionales.

2.- DE ORIGEN PROVINCIAL

2.1.- Los recuperos de las inversiones realizadas con fondos provinciales, sus intereses y recargos.

2.2.- La financiación obtenida a través de la negociación de la cartera hipotecaria de las viviendas financiadas con fondos provinciales.

2.3.- Los fondos que se le asignen en el presupuesto anual de la Provincia.

2.4.- Los otros recursos, creados o a crearse, destinados específicamente al FOPROVIHAB.

2.5.- Los recursos provenientes de organismos internacionales, empresas u organizaciones privadas, subsidios, legados o donaciones y todo otro recurso que como consecuencia de convenios, acuerdos o aplicación de disposiciones legales tengan como destino el IAPV, así como el producido de la realización o administración de los activos correspondientes a dicho Instituto.

2.6.- Los aportes de Rentas Generales provenientes de afectar en un diez por ciento (10%) los ingresos percibidos a través del impuesto inmobiliario.

2.7.- Los aportes de Rentas Generales provenientes de afectar en un diez por ciento (10%) las partidas ingresadas del Instituto de Ayuda Financiera a la Acción Social (IAFAS).

2.8.- Los importes que el IAPV retiene en concepto de impuesto a los ingresos brutos de todas las certificaciones de obras realizadas.

2.9.- Todo recurso que para el IAPV resultare del ejercicio de su actividad.

2.10.- Los recursos provenientes del recupero de inversiones en infraestructura de servicios públicos y/o equipamiento comunitario que generen valorización del suelo, a través de la implementación de mecanismos de contribución especial por mejoras u otros instrumentos de captación del plusvalor generado por la inversión pública.

2.11.- Los recursos provenientes de la captación de plusvalías generadas por decisiones administrativas de los municipios que produzcan incrementos del valor del suelo (aumento de la edificabilidad, derechos adicionales de construcción, zonificación, conversión del suelo de uso rural a urbano, etc.). En estos casos los municipios podrán, en uso de sus potestades, dictar las normas correspondientes y suscribir convenios con el IAPV a los efectos de disponer y gestionar la percepción y el destino de tales recursos.

2.12.- Los recursos provenientes de la recuperación de plusvalías generadas por proyectos de renovación urbana que incluyan viviendas, redes de infraestructuras y equipamiento comunitario financiados total o parcialmente con fondos del FOPROVIHAB; de acuerdo a los convenios que en cada caso se suscriban con municipios y demás organismos públicos y privados intervinientes en dichos proyectos.

2.13.- Los recursos existentes en efectivo y en las cuentas bancarias registradas a la orden del IAPV a la fecha de sanción de la presente ley, excepto los que estuvieren sujetos al régimen

de cuenta de terceros.

2.14.- Con el producido de la venta o locación de máquinas, equipos y herramientas, como así también por la venta de bienes muebles o inmuebles y materiales fuera de uso o en condición de rezago.

2.15.- Con la afectación y ejecución de las garantías de contratos de obra y fondo de reparo que se declaren pérdidas por terceros contratantes como consecuencia de obligaciones asumidas contractualmente.

ARTÍCULO 7°.- Los recursos del FOPROVIHAB de origen provincial serán depositados dentro de los treinta (30) días de su percepción por los entes receptores, en una cuenta especial del IAPV en el Banco de la Nación Argentina. Los recursos de origen nacional sujetos al cumplimiento de los fines y controles establecidos en la Ley nacional n° 24.464 deberán ser depositados en una cuenta específica, debiendo el IAPV llevar cuentas individuales por cada rubro, así como de su aplicación.

ARTÍCULO 8°.- Los objetivos generales de las líneas de acción a implementar con la aplicación de recursos del FOPROVIHAB serán los siguientes:

- a) Promover y financiar proyectos para el desarrollo de soluciones habitacionales que mejoren la calidad de vida de los hogares de escasos recursos, contribuyendo con el descenso progresivo del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de la Provincia de Entre Ríos.
- b) Ejecutar políticas destinadas a atender el déficit habitacional a través del acceso a un sistema de créditos destinados al mejoramiento del hábitat, la conexión de las viviendas a los servicios públicos y/o la regularización dominial, la construcción de viviendas nuevas, la ampliación y mejora de viviendas existentes, y la adquisición de lotes con servicios.
- c) Promover la reducción del déficit habitacional mediante la generación de oferta de vivienda adecuada con la participación conjunta del sector público, incluyendo municipios y comunas, organizaciones sin fines de lucro, y el sector privado.

ARTÍCULO 9°.- Los objetivos específicos de las líneas de acción a implementar con la aplicación de recursos del FOPROVIHAB serán los siguientes:

- a) Promover el desarrollo de soluciones habitacionales de calidad en el marco de proyectos integrales e inclusivos, para una adecuada apropiación del hábitat por parte de los beneficiarios, mediante la ejecución de acciones participativas desde el inicio de los proyectos, que permitan la adecuada consideración de sus prioridades y demandas en el diseño de las viviendas y su entorno.
- b) Contribuir con el desarrollo de procesos de integración y recuperación urbana.
- c) Vincular la política habitacional con la planificación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, alentando el aprovechamiento del suelo en localizaciones favorables, y promoviendo el logro de adecuados niveles de densidad y compacidad edilicias, así como de mixtura de usos del suelo y complejidad urbana.
- d) Promover la creación de nuevo suelo urbano apto para uso residencial.
- e) Mejorar la calidad de vida de los hogares, favoreciendo la integración socio-comunitaria y el desarrollo sostenible del hábitat urbano, haciendo uso responsable de recursos y materiales vinculados a la construcción, y promoviendo la incorporación de nuevos diseños y sistemas constructivos que maximicen la eficiencia energética y el ahorro de recursos hídricos y reduzcan los costos de funcionamiento y mantenimiento de las

viviendas.

- f) Garantizar esquemas de financiación de proyectos eficientes que permitan una mejor ejecución de las obras y el adecuado recupero de las inversiones.
- g) Brindar seguridad jurídica a los beneficiarios de soluciones habitacionales generadas con financiamiento público, a partir del otorgamiento del correspondiente título de propiedad.
- h) Diversificar los componentes y productos de las líneas de acción a implementar, de modo tal de brindar soluciones adecuadas a las demandas específicas de los hogares en situación de déficit habitacional.
- i) Desarrollar e implementar herramientas financieras para familias, grupos de familias, organizaciones sociales, cooperativas, sindicatos, mutuales y asociaciones civiles sin fines de lucro.
- j) Impulsar iniciativas de financiamiento para la vivienda social en articulación con municipios y comunas, incentivando el desarrollo de las economías regionales y contemplando estrategias de integración urbana.
- k) Promover la demanda de materiales de construcción producidos en la provincia de Entre Ríos, en especial la madera.
- l) Impulsar iniciativas de inclusión crediticia que contemplen sectores con ingresos informales y/o discontinuos.
- m) Fomentar proyectos habitacionales inclusivos, creativos, innovadores y sostenibles.
- n) Estimular la participación del sector privado en la política pública de vivienda, a fin de hacer más eficiente y equitativo el uso de los recursos públicos.
- o) Establecer reglas claras y transparentes, con riesgos y beneficios compartidos.
- p) Estimular la integración social de los hogares con diferentes ingresos económicos.
- q) Generar empleo formal y de calidad y movilizar las economías locales.
- r) Contribuir de un modo ágil y eficaz a brindar soluciones habitacionales a los hogares damnificados por contingencias climatológicas y desastres naturales y/o antrópicos.

ARTÍCULO 10°.- Los recursos del FOPROVIHAB provenientes del FONAVI, en cumplimiento del artículo 6° de la Ley Nacional n° 24.464, serán destinados a financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios, y equipamiento comunitario; quedando facultado el IAPV para el dictado de normas tendientes al cumplimiento del destino impuesto. Asimismo estos recursos podrán utilizarse como garantía de préstamos y/o contraparte de financiamiento siempre que estén destinados a los fines de esta ley y de la Ley Nacional n° 24.464.

ARTÍCULO 11°.- Los recursos del FOPROVIHAB que no resulten provenientes del FONAVI podrán destinarse, además de lo previsto en el artículo 10°, a financiar proyectos que incluyan los siguientes componentes:

- a) Construcción de viviendas nuevas.
- b) Mejoramiento de viviendas existentes.
- c) Unidades habitacionales para la emergencia.
- d) Infraestructura de servicios urbanos y equipamiento comunitario.
- e) Lotes con servicios.
- f) Regularización dominial y titulación.
- g) Promoción social, fomento de la participación comunitaria y del cooperativismo.
- h) Promoción de la planificación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial por

parte de municipios y comunas.

i) Promoción del alquiler social.

ARTÍCULO 12°.- El organismo de aplicación de la presente ley será el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda, que tendrá a su cargo la administración y aplicación del FOPROVIHAB.

ARTÍCULO 13°.- El IAPV instrumentará un riguroso sistema de contralor, auditoría y seguimiento de la aplicación de los recursos del FOPROVIHAB. Anualmente presentará a ambas cámaras de la legislatura y al Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat un minucioso informe sobre la aplicación de los recursos, detallando los beneficios y características de las soluciones habitacionales implementadas, así como los resultados de las auditorías internas y externas que se hubieren realizado al respecto, tanto de organismos nacionales como provinciales. Los resultados de las evaluaciones y auditorías serán públicos y propenderán a la transparencia y el libre acceso a la información pública gubernamental. Se procurará la mayor difusión pública posible de los resultados de las evaluaciones y auditorías, en lenguaje accesible y comprensible. Las evaluaciones y auditorías deberán contener tanto aspectos cuantitativos y cualitativos, y abarcarán las cuestiones financieras, técnicas, urbanísticas, ambientales y sociales propias de una visión integral de la vivienda y el hábitat.

ARTÍCULO 14°.- Créase el Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat como órgano asesor y de contralor del Estado provincial, los municipios y las comunas en toda cuestión vinculada a la problemática de la vivienda y el hábitat.

ARTÍCULO 15°.- El Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat estará integrado por el Poder Ejecutivo Provincial, el Poder Legislativo, el IAPV, y los municipios y comunas que adhieran a la presente ley. El Poder Ejecutivo, el IAPV, y los municipios y comunas designarán sus representantes, y el Poder Legislativo estará representado por el Presidente de la Comisión Bicameral de Vivienda y Hábitat, que se crea por la presente ley y estará integrada por nueve (9) representantes de cada cámara de la Legislatura Provincial, designados por sus respectivos presidentes respetando la integración proporcional por bloques legislativos, a propuesta de éstos.

ARTÍCULO 16°.- El Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat será el órgano encargado del contralor social previsto en el artículo 13° de la Ley nacional N° 24.464, para lo cual se utilizará, entre otros mecanismos, el procedimiento de convocar a audiencias públicas bajo las formalidades que a tal fin se establezcan por vía reglamentaria.

ARTÍCULO 17°.- El Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat conformará un Comité Ejecutivo, integrado por los representantes de de sus miembros; y un Comité Consultivo, integrado por representantes de los beneficiarios de las políticas públicas de vivienda, de los colegios profesionales vinculados a la problemática de la vivienda y el hábitat, de los gremios de trabajadores de la construcción, de empleados del IAPV, de las universidades, y de las organizaciones de la sociedad civil interesadas; de acuerdo a las formalidades que a tal efecto disponga su estatuto interno.

ARTÍCULO 18°.- El Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat tendrá como finalidad:

a) Coordinar la planificación del Sistema Provincial de Vivienda. A tal efecto deberá aprobar el Plan Provincial de Vivienda, elaborado y actualizado periódicamente por el IAPV. El Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat remitirá el Plan Provincial de Vivienda al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a los efectos del tratamiento y la sanción de las normas que éste requiera.

- b) Proponer anteproyectos de normas legales, técnicas y administrativas para el mejor cumplimiento de los objetivos del Sistema Provincial de Vivienda.
- c) Promover convenios de colaboración técnica y financiera con otros organismos provinciales, nacionales o internacionales.
- d) Monitorear, evaluar y controlar el desarrollo de los objetivos del Sistema Provincial de Vivienda y del FOPROVIHAB, en particular los avances en la reducción de los déficits habitacionales y el estricto cumplimiento de lo establecido en la presente ley.
- e) Definir criterios indicativos de selección de adjudicatarios de viviendas o soluciones habitacionales.
- f) Fomentar la formación y capacitación permanente de recursos humanos para la planificación y gestión de políticas públicas de vivienda y hábitat.
- g) Promover la articulación horizontal de las políticas sectoriales de vivienda y hábitat en el marco global de las políticas públicas y la articulación vertical de los programas habitacionales a nivel nacional, provincial y local.
- h) Incentivar la investigación científica acerca del impacto, eficacia y eficiencia de las políticas públicas habitacionales.

ARTÍCULO 19º.- Serán beneficiarios de los proyectos a financiar con recursos del FOPROVIHAB los hogares residentes en todo el territorio provincial con dificultades de acceso a una solución habitacional.

ARTÍCULO 20º.- Créase la Base Unica de Beneficiarios (BUB), en la órbita del IAPV, que tendrá por objeto la registración y actualización permanente de la información referida a los beneficiarios de todos los proyectos financiados con recursos del FOPROVIHAB y sus familiares directos. En lo que corresponda, deberá coincidir con la Base Unica de Beneficiarios prevista en el Artículo 8º de la Resolución nº 122 –E/2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y con el banco de datos previsto en el artículo 17º de la Ley nacional nº 24.464. En cada proyecto será obligatorio dar a publicidad, incluyendo la página oficial del IAPV en internet, el listado de beneficiarios y el establecimiento de un mecanismo de oposición. Los datos que correspondan de la Base Unica de Beneficiarios y del Registro Unico Permanente de Demanda Habitacional, en función de garantizar el derecho al acceso a la información pública, deberán publicarse en la página oficial del IAPV en internet.

ARTÍCULO 21º.- El IAPV deberá llevar un Registro Unico Permanente de Demanda Habitacional. La adjudicación de las soluciones habitacionales se sujetará a la reglamentación de cada programa o proyecto y deberá estar basada en criterios objetivos y transparentes, utilizando indicadores cuantitativos que prioricen las personas y familias de menores ingresos y mayor vulnerabilidad social. El nivel o la formalidad de los ingresos no podrá ser causal de exclusión de ningún hogar ni persona como beneficiario; tampoco cuestiones de etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, identidad de género, posición económica desfavorable, condición social o caracteres físicos. Cuando la solución a adjudicar sea una vivienda los beneficiarios o cualquier otro miembro del grupo familiar no deberán ser propietarios de otra, ni adjudicatarios de algún plan o programa habitacional o beneficiario de un crédito habitacional otorgado por cualquier organismo público, siendo obligatorio consultar, previo a la adjudicación, los registros de la propiedad inmueble que correspondan, como así también el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

ARTÍCULO 22º.- Los recursos presupuestarios del FOPROVIHAB deberán asignarse de

acuerdo a criterios objetivos, equitativos y solidarios, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio provincial. Se utilizará a tal efecto un sistema de indicadores que ponderen el déficit y la emergencia habitacional, los saldos migratorios, las proyecciones demográficas, la desocupación, y las necesidades básicas insatisfechas.

ARTÍCULO 23°.- Los municipios y comunas y las organizaciones no gubernamentales podrán solicitar constituirse en entes ejecutores de proyectos habitacionales financiados con recursos del FOPROVIHAB. En estos casos deberán suscribir los convenios correspondientes con el IAPV, en los que constarán las responsabilidades y funciones de las partes intervinientes, en lo relativo a la elaboración y presentación de los proyectos ejecutivos, el financiamiento compartido de los proyectos, la gestión de los procesos licitatorios, el seguimiento de los proyectos, la adjudicación de las soluciones habitacionales, la gestión del recupero de cuotas y su posterior reinversión en soluciones habitacionales, etc..

ARTÍCULO 24°.- El IAPV no podrá autorizar inversiones financiadas con recursos del FOPROVIHAB en terrenos cuyo dominio no estuviere inscripto a su nombre, o de la municipalidad o comuna donde se ejecutare la obra, y cuya localización, condiciones de uso del suelo, y demás características técnicas y urbanísticas no contaren con la aprobación del organismo municipal o comunal pertinente. Podrán también emplearse recursos del FOPROVIHAB en obras que se ejecutaren en terrenos de propiedad de los propios beneficiarios.

ARTÍCULO 25°.- Deróganse las leyes n° 8.193 y n° 9.013.

ARTÍCULO 26°.- El Poder Ejecutivo Provincial reglamentará la presente ley dentro del plazo de noventa (90) días a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 27°.- De forma.-

ARTUSI

FUNDAMENTOS

H. Cámara:

El presente proyecto de ley pretende, en lo sustancial, recrear el Fondo Provincial de la Vivienda, y dotar al IAPV de herramientas adicionales a las que cuenta en la actualidad, de modo tal que pueda mejorar su capacidad de llevar adelante de manera eficiente y eficaz políticas públicas habitacionales que brinden respuestas tendientes a hacer realidad el derecho a una vivienda digna consagrado en la Constitución Provincial.

Nos tocó en su momento elaborar un proyecto de reforma de nuestra Constitución que pusimos a disposición del bloque de convencionales de la Unión Cívica Radical y que fue presentado por los convencionales Juan Carlos Arralde, Raúl Guy, Griselda De Paoli y Fabián Rogel, dando origen al expediente número 872. El mencionado proyecto proponía el siguiente texto: “Art.- : Quedan garantizados en la Provincia para todos sus habitantes los derechos a una vivienda digna y a un hábitat adecuado para el desarrollo humano. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivos estos derechos, planificando y regulando la utilización del suelo y promoviendo el ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación y con miras al uso racional y equitativo del territorio y los recursos naturales. La comunidad participará en las plusvalías que genere la inversión de los entes estatales en obras de infraestructura de servicios públicos y equipamiento comunitario.”

Unificado con otros expedientes, el mencionado proyecto dió origen al Artículo 25 de la Constitución Provincial: “El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los habitantes a una vivienda digna, con sus servicios conexos y el espacio necesario para el desarrollo humano, en especial destinado a los sectores de menores recursos. Planifica y ejecuta una política concertada con los municipios, comunas e instituciones que lo requieran, con el aporte solidario de los interesados.”

La reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos constituyó una magnífica oportunidad para introducir en el texto constitucional el reconocimiento de nuevos derechos y garantías y para consagrar cláusulas programáticas que permitan lograr, para el siglo XXI, una Constitución tan progresista y de avanzada como lo fue la Constitución entrerriana de 1933. Más allá de las consideraciones que podamos hacer acerca del efectivo aprovechamiento de esa oportunidad, no cabe duda de que hubo avances evidentes. En todo caso el riesgo ahora está constituido por el hecho de que muchas incorporaciones al texto constitucional no sean aplicables por falta de reglamentación y aplicación en la realidad. No obstante, no podemos dejar de lamentar que – como en el caso que nos ocupa – se perdió la oportunidad de avanzar en reformas más ambiciosas y coherentes. A nuestro entender, así surge de la comparación entre el texto propuesto en el expediente 872 y el texto finalmente aprobado del artículo 25.

El presente proyecto rescata algunas de las motivaciones que dieron origen al mencionado proyecto de reforma, retomando ideas y conceptos que quedaron en el camino a la hora de redactar el articulado que finalmente se incorporó al texto constitucional.

En el artículo 1º se propone la creación del Sistema Provincial de la Vivienda y el Hábitat, con el objeto de constituir una herramienta al servicio del cumplimiento efectivo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Provincial.

En el artículo 2º se detalla la integración propuesta para el Sistema Provincial de la Vivienda y el Hábitat, reproduciendo la lógica del Sistema Federal de la Vivienda creado por la ley

nacional n° 24.464. En tal sentido, se procura que organismos existentes, como el IAPV, municipios y comunas, articulen su accionar con dos institutos cuya creación impulsamos, el Fondo Provincial de la Vivienda y el Hábitat, y el Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat.

El artículo 3° ratifica la adhesión de nuestra provincia a la Ley nacional n° 24.464. Si bien la ley 9.013, de 1996, ya estableció la adhesión a la citada norma nacional, entendemos necesario hacerlo de una manera más amplia y explícita, por lo que interesamos su derogación, junto con la ley n° 8.193, que se expresa en el artículo 25 del presente proyecto.

A través del artículo 4° planteamos la creación del Fondo Provincial de la Vivienda y el Hábitat – FOPROVIHAB - “que será administrado por el IAPV y que estará destinado a financiar las erogaciones que demande a este organismo el cumplimiento de sus funciones, y de los objetivos de la política habitacional que establece la presente ley”. En este sentido cabe recordar que se trata en realidad de recrear un instituto que tuvo una efímera existencia en nuestra provincia. En efecto, la ley n° 8.193, publicada en el Boletín Oficial el día 19 de Abril de 1989 dispuso la creación del Fondo Provincial de la Vivienda de Entre Ríos. Posteriormente, la ya mencionada ley n° 9.013, publicada el día 1/08/96 dispuso la derogación de la ley n° 8.193 y por ende el fin del FOPROVIER. Es necesario resaltar que el artículo 13 de la ley nacional n° 24.464 establece como condición para las provincias que adhieran la sanción de una ley provincial que contenga, entre otros aspectos, la creación de un fondo provincial. Sin embargo, la ley 9.013 sólo consta de 3 artículos operativos, al haber sido vetados los demás, y precisamente deroga la ley que había creado el Fondo Provincial de la Vivienda. Todo ello ratifica la necesidad de derogar las leyes 8.193 y 9.013 y adherir de forma expresa y clara, cumpliendo todos los requisitos exigidos, a la ley nacional 24.464 a través de una nueva norma.

El artículo 5° recoge un anhelo presente en el artículo 2° de la ley 8.193, en el sentido de fijar un tope para los gastos de funcionamiento del Fondo. Se podrá objetar que la mencionada ley fijaba un monto máximo del 3% y que ahora lo planteamos en un 10%. Lo hacemos en función de un criterio realista, y teniendo en cuenta que se trata precisamente de un techo, y no de un piso. Ojalá puedan reducirse al máximo los gastos de funcionamiento de los organismos públicos en su conjunto, y no sólo del IAPV. En la última auditoría disponible del FONAVI y Programas Federales de Vivienda, correspondiente al Ejercicio 2015, podemos observar que los gastos de funcionamiento del IAPV ascendieron a \$ 135.422.330, que representaron un 11,63% del total utilizado. Sólo 6 institutos provinciales de vivienda pudieron exhibir en dicho período porcentajes de gastos de funcionamiento menores al 10% de las erogaciones totales: Córdoba, Chaco, Formosa, Misiones, San Juan y San Luis. Eventualmente, queda como alternativa introducir en el debate que se deberá generar en la comisión a la que sea girado el presente proyecto, la posibilidad de evaluar un cronograma de cumplimiento gradual, por ejemplo partiendo de un tope del 10% para los gastos de funcionamiento, que se vaya reduciendo paulatinamente, hasta llegar a un 5% o 7,5% en un determinado lapso de tiempo.

El artículo 6° detalla la integración propuesta de los recursos del FOPROVIHAB. En tal sentido, se distinguen los recursos de origen nacional provenientes del FONAVI, los de origen nacional provenientes del recientemente creado Plan Nacional de Vivienda, otros recursos nacionales, y los de origen provincial. Aquí es donde se encuentran las principales innovaciones propuestas al sistema vigente. En efecto, más allá de que no se cumple con la

exigencia de la creación de un fondo provincial prevista en la ley nacional n° 24.464 los recursos del FONAVI y de los programas federales – ahora unificados de alguna manera en el Plan Nacional de Vivienda – vienen siendo percibidos y administrados por el IAPV.

Entendemos que los recursos del FONAVI y de los programas federales no han sido ni serán suficientes para dar respuestas adecuadas al acuciante déficit habitacional que sufre nuestro país, en general, y la provincia de Entre Ríos en particular, y es por ello que proponemos dotar al FOPROVIHAB de otros recursos que aumenten su disponibilidad financiera y con ello su capacidad de afrontar más y mejores soluciones habitacionales.

Algunos datos nos permiten tener una idea del estado de situación de la problemática de la vivienda y el hábitat en nuestro país:

- El problema de la vivienda es uno de los más importantes que padecemos hoy.
- En Argentina hay un déficit habitacional de 3.500.000 hogares que padecen diariamente 12 millones de personas. Faltan 1.500.000 viviendas y 2.000.000 necesitan ser refaccionadas o tener mejor infraestructura. Compárense estas cifras que dimensionan el déficit con lo hecho en los últimos años: durante los años 2014 y 2015 se terminaron en todo el país, sumando FONAVI más Programas Federales, un total de 60.331 viviendas, a razón de un promedio de 30.165 por año. A ese ritmo, suponiendo que el déficit no aumentara por arte de magia, aún así harían falta 50 años para llegar a construir las viviendas que cubrieran dicho déficit. Obsérvese que el promedio del bienio 2014-2015 es inferior al registrado durante 2000 y 2001, en plena crisis y cuando sólo se contaba con recursos del FONAVI: 32.493 viviendas terminadas por año.
- Entre Ríos no es una isla dentro de este panorama. En efecto, a pesar de contar con los recursos adicionales de los Programas Federales, el promedio anual de viviendas terminadas en el período 2012-2015 sólo ascendió a 1251 viviendas, muy poco por encima del período 2000- 2003, cuando no se contaba con los recursos de programas federales, en el que se llegó a un promedio de 1130 viviendas terminadas por año. Este promedio subió en el período siguiente (2004-2007), a 1525, para descender nuevamente durante 2008 y 2011, a 1051, incluso por debajo del período 2000-2003, en plena crisis antes y después del estallido de la convertibilidad.
- En Argentina hay 12 millones de personas que necesitan un lugar donde vivir o mejorar las condiciones en que se encuentran sus viviendas y su entorno.
- La situación afecta ya a casi el 30% de las familias; pero sin embargo Argentina es uno de los países de Latinoamérica que menos invirtió – y que peor invirtió – para revertir esta situación.
- En los últimos 15 años el problema se incrementó por la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos.
- Demasiado frecuentemente los recursos del Estado no llegaron a quienes correspondía, es decir a quienes más lo necesitaban. Muchas personas pasaron a vivir en condiciones precarias. Si hay algo que el recientemente implementado Registro Nacional de Barrios Populares demuestra es la magnitud de la vulneración de derechos que implica para millones de argentinos el carecer de una vivienda digna y un hábitat adecuado para el desarrollo humano. Sólo para dar un ejemplo, en Concepción del Uruguay existen al menos 19 “barrios populares”, asentamiento o villas en los que centenares de familias viven en un contexto de privaciones y vulnerabilidad social y ambiental.

Sin embargo, muchas veces la falta de transparencia y de criterios claros y objetivos para la adjudicación de soluciones habitacionales y su contracara, la discrecionalidad de los decisores políticos alimentando mecanismos clientelares de dominación política han llevado a la selección de beneficiarios que, sin dejar de ser sujetos de derechos, están muy lejos de pertenecer a los estratos de menores ingresos. Esto ha llevado a que se pierda de vista la noción de la vivienda digna como un derecho universal y ha reforzado la tendencia de buena parte de la sociedad a demandar soluciones habitacionales a los poderosos de turno como si fueran un favor, una concesión graciosa que genera la obligación de una contrapartida en términos de apoyo político, y no una respuesta fundada del Estado a una privación de derechos.

- Nuestro esfuerzo debe centrarse no sólo en proveer vivienda, sino también en pensar y construir ciudades, poniendo en un lugar relevante el concepto del derecho a la ciudad y los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana. La mayor parte del costo que debemos afrontar hoy para urbanizar y mejorar nuestras ciudades es causa del crecimiento desordenado y la falta de planificación del uso del suelo; cuestión que debemos revertir a través de desarrollos urbanos integrados y vinculados armónicamente con las áreas rurales, procurando el desarrollo sostenible y la inclusión social.
- Mediante la Nueva Agenda Urbana adoptada en la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE (Hábitat III – Quito, 2016), los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a incrementar la seguridad de la tenencia para todos, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia, y a promover la implementación de programas de desarrollo urbano sostenible con estrategias centradas en las necesidades de vivienda y de las personas.
- La política de vivienda puede y debe ser un ingrediente fundamental para pensar el funcionamiento integral de las ciudades y densificar inteligentemente brinda economías de escala y de aglomeración, ahorra recursos, favorece la construcción de ciudadanía y fomenta la mixtura social de manera armónica.
- Frente a este panorama el gobierno nacional ha puesto en marcha una estrategia nacional de vivienda y hábitat, de la que el Plan Nacional de Vivienda forma parte; entendiendo que la vivienda digna es la base para el desarrollo de una familia y de las personas que la integran, y las políticas públicas de vivienda y hábitat deben ser un componente central de la lucha contra la pobreza.
- El Plan Nacional de Vivienda es integral, y requiere que las provincias, a través de los institutos provinciales de vivienda, los municipios, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, asuman, cada uno en la esfera de sus competencias y obligaciones, un nuevo rol activo para articular de la manera más eficiente posible los esfuerzos de todos en pos del bien común. Es por ello que una de las motivaciones del presente proyecto de ley es favorecer la adecuación de las acciones del IAPV y de los municipios al nuevo escenario que supone la estrategia nacional de vivienda y hábitat.

Las principales innovaciones en cuanto a la generación de nuevas fuentes de recursos de origen provincial pasan por:

- Los aportes de Rentas Generales provenientes de afectar en un diez por ciento (10%) los ingresos percibidos a través del impuesto inmobiliario. El antecedente de esta disposición puede encontrarse en el inciso a) del artículo 3º de la ley 8.193, que creaba el FOPROVIER,

en aquella norma fijando una afectación del 7%, que en nuestro proyecto optamos por elevar al 10%. Parece razonable establecer que se destine una parte de la recaudación del impuesto inmobiliario a la financiación de viviendas de interés social, infraestructura y equipamiento, dado que la urbanización produce un incremento en el valor del suelo, y en este sentido el impuesto inmobiliario es quizás la herramienta más sencilla de recuperación de las plusvalías que aquella inversión pública genera. Martim O. Smolka considera que “los impuestos al valor de la tierra...constituyen una forma de recuperación de plusvalías, en la medida en que el valor del suelo es consecuencia de la acumulación de acciones e inversiones públicas. En este sentido, el impuesto a la propiedad recupera una parte del valor, ya que la tasa de impuesto se aplica tanto a las edificaciones como a la tierra...”. (Smolka, 2013)

William Vickrey, Premio Nobel de Economía en 1996, aseveró en 1999 que “el impuesto a la propiedad inmobiliaria es, económicamente hablando, la combinación de uno de los peores impuestos – la parte que se deriva de las mejoras a un bien inmueble... y uno de los mejores – el impuesto a la tierra o al valor de un lugar” (Smolka, 2013). No corresponde aquí considerar las implicancias de lo que podría ser una profunda reforma urbana y tributaria basada en el impuesto al valor del suelo, debate que hemos propuesto en otro proyecto. Sí cabe señalar las bondades del impuesto inmobiliario, al menos en su componente suelo, y enfatizar las diferencias que puede tener con otros impuestos regresivos y distorsivos, como el impuesto a los ingresos brutos. En este sentido, el impuesto inmobiliario, en su versión actual o en otra que otorgue mayor incidencia al valor del suelo y una menor a las mejoras, está llamado seguramente a tener un mayor protagonismo del que tiene actualmente en la matriz tributaria provincial. Y en la medida en que la recaudación del impuesto inmobiliario aumente se incrementaría por lógica de aprobarse esta iniciativa el flujo de fondos a transferirse al FOPROVIHAB. Para tener una idea de la magnitud de lo que podría significar, señalemos que en el año 2016 el impuesto inmobiliario representó sólo el 20% de la recaudación propia de la provincia, pero aún así el 10% de lo que este impuesto aportó hubiera constituido un aporte de casi 200 millones de pesos destinados a políticas públicas de viviendas, lo que hubiera significado un aumento de aproximadamente un 16% en las erogaciones del IAPV en dicho ejercicio. El costo fiscal de esta medida no es significativo; hubiera significado en 2016 cerca del 2% de los ingresos propios y menos del 1% de los ingresos totales de la provincia. Y en todo caso, si llegara a ser mayor cabe considerar que bien vale la pena recortar otros gastos improductivos o superfluos y priorizar la necesidad de saldar cuanto antes una deuda social que tenemos pendiente con los entrerrianos privados del derecho a una vivienda digna.

- Los aportes de Rentas Generales provenientes de afectar en un diez por ciento (10%) las partidas ingresadas del Instituto de Ayuda Financiera a la Acción Social (IAFAS). Esta afectación ya figuraba, y con idéntico porcentaje, en el inciso b del artículo 3° de la ley n° 8.193. Hemos creído conveniente reproducirlo de manera textual en nuestra iniciativa.

- Los recursos provenientes del recupero de inversiones en infraestructura de servicios públicos y/o equipamiento comunitario que generen valorización del suelo, a través de la implementación de mecanismos de contribución especial por mejoras u otros instrumentos de captación del plusvalor generado por la inversión pública. Borrero Ochoa sostiene que “la contribución de mejoras es un cargo o tasa impuesta a los dueños de propiedades seleccionadas, para sufragar el costo de una mejora pública o un servicio del que obtiene un beneficio específico”. Es importante resaltar, siguiendo a Martim O. Smolka, Director para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy, que la contribución por mejoras “no sólo

es la herramienta más antigua sino probablemente el instrumento de recuperación de plusvalías más consistentemente usado, con casos que datan del siglo XIX en países como Argentina, Brasil y Colombia” (Smolka, 2013). En nuestra propuesta, la implementación de mecanismos de contribución por mejoras en articulación con los municipios podría servir para recuperar total o parcialmente el costo de obras de urbanización que generan una valorización adicional de los terrenos, no sólo los que contienen viviendas sociales sino también aquellos que se encuentran en el entorno inmediato: obras de pavimentación de calles, de alumbrado público, de sistemas de movilidad, etc..

- Los recursos provenientes de la captación de plusvalías generadas por decisiones administrativas de los municipios que produzcan incrementos del valor del suelo (aumento de la edificabilidad, derechos adicionales de construcción, zonificación, conversión del suelo de uso rural a urbano, etc.). En estos casos los municipios podrán, en uso de sus potestades, dictar las normas correspondientes y suscribir convenios con el IAPV a los efectos de disponer y gestionar la percepción y el destino de tales recursos. Esta fuente de recursos se basa en considerar, tal como lo señala Martin O. Smolka, que “las acciones emprendidas por las autoridades locales de planificación respecto a normas y regulaciones urbanas, a menudo afectan los usos o a los usuarios de la tierra y, a su vez, crean directa o indirectamente incrementos en el valor del suelo para lotes individuales o parcelas mayores. La recuperación de ese incremento para beneficio social se logra mediante el cobro de aportes en dinero...por el uso de derechos de construcción” (Smolka, 2013). En muchas ocasiones la inadecuada localización de conjuntos de viviendas del IAPV, en áreas periféricas prácticamente rurales, debió haber demandado un cambio en la normativa de usos del suelo, permitiendo usos residenciales donde antes estaban vedados, reconvirtiendo áreas rurales en urbanas, aumentando los indicadores urbanísticos, etc. Estos cambios de normativa generan una valorización adicional en los terrenos aledaños, que por lo general no es recuperado ni siquiera parcialmente por ningún nivel del Estado. En otros casos podría pensarse en el dictado de normas municipales que establezcan la obligatoriedad de la cesión a favor del IAPV de un porcentaje del suelo a subdividir, cuando se trate de parcelas por encima de determinada superficie o bien en el caso de determinados usos, tales como grandes superficies comerciales, etc.. En estos casos se beneficiarían tanto el municipio como el IAPV, y por ende los destinatarios de las soluciones habitacionales, al contar con un banco de suelo con parcelas adecuadamente localizadas, o bien que podrían enajenarse para obtener recursos financieros adicionales con los que alimentar el FOPROVIHAB.

- Los recursos provenientes de la recuperación de plusvalías generadas por proyectos de renovación urbana que incluyan viviendas, redes de infraestructuras y equipamiento comunitario financiados total o parcialmente con fondos del FOPROVIHAB; de acuerdo a los convenios que en cada caso se suscriban con municipios y demás organismos públicos y privados intervinientes en dichos proyectos.

Estos últimos tres ítems están basados en los principios de la recuperación de plusvalías, concepto que se refiere al recupero total o parcial, por parte del Estado, de los aumentos en el valor del suelo generados por acciones diferentes a la inversión o esfuerzo directo del propietario, y que, por lo tanto constituirían ganancias inmerecidas o enriquecimiento sin justa causa. El objetivo que buscan los instrumentos de recuperación de plusvalías es, además de procurar un principio básico de justicia urbana y equidad social, basarse en los incrementos del valor del suelo generado por la intervención estatal para financiar el proceso de

urbanización.

El artículo 7º, a los efectos de un adecuado cumplimiento de la ley nacional n° 24.464, establece el requisito de llevar cuentas separadas por cada rubro así como el plazo máximo de 30 días para que los entes receptores depositen los recursos de origen provincial en la cuenta correspondiente.

Los artículos 8º y 9º definen los objetivos generales y específicos de las líneas de acción a implementar con la aplicación de recursos del FOPROVIHAB, en línea con los objetivos del Plan Nacional de Vivienda.

En el artículo 10º se establece el destino de los recursos del FOPROVIHAB que provengan del FONAVI, a los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Nacional n° 24.464.

En el artículo 11º, de manera complementaria con lo dispuesto en el anterior, se detallan los destinos que podrán darse a los recursos del FOPROVIHAB que no resulten provenientes del FONAVI. En tal sentido, en línea con las previsiones del Plan Nacional de Vivienda, y en aras de diversificar los instrumentos de acción, se plantea que se podrán financiar proyectos que incluyan los siguientes componentes: construcción de viviendas nuevas, mejoramiento de viviendas existentes, unidades habitacionales para la emergencia, infraestructura de servicios urbanos y equipamiento comunitario, lotes con servicios, regularización dominial y titulación, promoción social, fomento de la participación comunitaria y del cooperativismo, promoción de la planificación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial por parte de municipios y comunas, y promoción del alquiler social. De esta manera se contaría con una amplia batería de herramientas, que brindaría la posibilidad de otorgar a cada demanda una solución habitacional específica, apropiada a sus características particulares, aumentando de esta manera la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas y mejorando su impacto en la reducción efectiva del déficit habitacional.

En el artículo 12º se propone que el organismo de aplicación sea el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda, que tendrá a su cargo la administración y aplicación del FOPROVIHAB.

El artículo 13º contiene las disposiciones referidas a un amplio sistema de contralor, auditoría y seguimiento de la aplicación de los recursos del FOPROVIHAB.

En los artículos 14º, 15º, 16º, 17º y 18º se plantea la creación del Consejo Provincial de la Vivienda y el Hábitat, “como órgano asesor y de contralor del Estado provincial, los municipios y las comunas en toda cuestión vinculada a la problemática de la vivienda y el hábitat”; y se define su composición, misión, finalidad, etc.

Los artículos 19º, 20º y 21º están referidos a los mecanismos de registro de demandas habitacionales y adjudicación y registro de los beneficiarios, procurando condiciones de transparencia, equidad, y solidaridad, articulando instrumentos con los previstos en el Sistema Federal de Vivienda y en el Plan Nacional de Vivienda. Se procura de esta manera evitar la discrecionalidad, y asegurar el logro de mecanismos ecuanímenes de otorgamiento de soluciones habitacionales.

En el artículo 22º se plantean una serie de requisitos para la toma de decisiones en cuanto a la distribución territorial de los recursos del FOPROVIHAB, que “deberán asignarse de acuerdo a criterios objetivos, equitativos y solidarios, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio provincial”.

El artículo 23º postula la posibilidad de otorgar a municipios y comunas, así como organizaciones no gubernamentales, un rol activo en la planificación y gestión de políticas

habitacionales; en el entendimiento de que son muchos los municipios que llevan actualmente políticas de vivienda con recursos propios o de la comunidad, pero que el impacto de tales acciones podría potenciarse si se articulara de manera sinérgica con las del IAPV.

En el artículo 24º se establecen recaudos acerca del dominio de las parcelas en las que se edificarán viviendas financiadas a través del FOPROVIHAB. Se exige además, como una cuestión muy importante dada la experiencia negativa que se verifica en muchos ejemplos por la falta de planificación del desarrollo urbano, que todas las inversiones deberán contar con la aprobación urbanística del organismo municipal competente, en función de las previsiones del respectivo plan de ordenamiento urbano. Obviamente, esta exigencia podría y debería articularse con el componente de promoción de la planificación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. En tal sentido, las auditorías del FONAVI vienen repitiendo desde hace más de una década, de manera casi textual, recomendaciones respecto de los impactos urbanísticos negativos de los conjuntos de viviendas sociales que, lamentablemente parecen haber caído en la mayoría de los casos en saco roto. Es hora de tener en cuenta esas y otras recomendaciones, en línea con los principios orientadores de la implementación de la Nueva Agenda Urbana, de modo tal que la inversión pública en vivienda no sea sólo una solución individual para una familia, que por deficitaria que sea es preferible a carecer de un techo, sino también que contribuya a construir ciudades más justas, integradas, solidarias, sostenibles, seguras y saludables.

Finalmente, en el artículo 25 se plantea la derogación de las leyes nº 8.193 y nº 9.013.

Por todo lo expuesto, solicitamos el pronto y favorable tratamiento del presente proyecto de ley, que seguramente recibirá en su tratamiento en comisión oportunos y pertinentes aportes destinados a mejorar su redacción, que ofrecemos aquí como un aporte a un debate que consideramos urgente e imprescindible.-

Bibliografía

Smolka, M. O. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge. MA USA: Lincoln Institute of Land Policy.

José Antonio Artusi