

“Evaluación de impacto social como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en las obras públicas”.

“Social impact assessment as a guarantee of economic, social and cultural rights in public works”.

Gauna, Violeta del Rosario.

(Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santa Fe -
Santa Fe - Argentina).

violetagauna2.0@gmail.com

Resumen: El presente trabajo aborda la problemática de la falta de incorporación en la legislación de la Evaluación de Impacto Social (EIS) en la gestión de las obras públicas, en tensión con el paradigma del constitucionalismo contemporáneo y el enfoque basado en los derechos humanos. El objeto de la investigación consiste en analizar la EIS como herramienta jurídica y metodológica destinada a garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, así como su potencial para orientar la toma de decisiones públicas hacia criterios de equidad y participación. Desde el punto de vista metodológico, se adopta un enfoque mixto que combina técnicas cualitativas, como el análisis doctrinario y normativo, con herramientas cuantitativas, a través del estudio de la asignación presupuestaria y la construcción de un índice de concentración territorial. A efectos ilustrativos, se examina el caso del régimen de obra pública en la provincia de Santa Fe, particularmente el Programa de Obras Urbanas, como ejemplo empírico de los efectos derivados de la ausencia de mecanismos de EIS.

Los resultados evidencian que, en contextos donde no se encuentra institucionalizada como requisito autónomo y transversal, las decisiones públicas tienden a estructurarse sobre criterios predominantemente técnicos y financieros. Esta omisión no resulta neutral, sino que se traduce en efectos concretos de desigualdad territorial, verificables en la concentración de la inversión en determinadas áreas y la desatención relativa de sectores vulnerables, configurando procesos de fragmentación urbana. En conclusión, se sostiene que la falta de incorporación sistemática de la evaluación de impacto social constituye un déficit jurídico relevante en materia de obra pública. En este sentido, se propone su consagración como norma autónoma obligatoria para que rija durante todo el proceso, a fin de garantizar una gestión estatal orientada a la igualdad sustantiva y a la efectiva realización de los derechos humanos.

Palabras clave: evaluación de impacto social; obras públicas; derechos humanos; desigualdad territorial; políticas públicas.

Abstract: This paper addresses the problem of the lack of incorporation of Social Impact Assessment (SIA) into legislation for public works management, a situation that clashes with the paradigm of contemporary constitutionalism and the human rights-based approach. The research aims to analyze SIA as a legal and methodological tool designed to guarantee the

effectiveness of economic, social, and cultural rights, as well as its potential to guide public decision-making toward criteria of equity, participation, and the effectiveness of fundamental rights. Methodologically, a mixed-methods approach is adopted, combining qualitative techniques—such as doctrinal and normative analysis—with quantitative tools, through the study of budget allocation and the construction of a territorial concentration index. For illustrative purposes, the case of the public works regime in the province of Santa Fe, particularly the Urban Works Program, is examined as an empirical example of the effects stemming from the absence of SIA mechanisms. The results show that, in contexts where Social Impact Assessment (SIA) is not institutionalized as an autonomous and cross-cutting requirement, public decisions tend to be structured around predominantly technical, financial, and administrative efficiency criteria. This omission is not neutral; rather, it translates into concrete effects of territorial inequality, verifiable in the concentration of investment in certain areas and the relative neglect of vulnerable sectors, thus shaping processes of urban fragmentation. In conclusion, it is argued that the lack of systematic incorporation of social impact assessment constitutes a significant legal deficit in public works. Therefore, it is proposed that SIA be established as an autonomous and mandatory standard to govern the entire process, in order to guarantee state management oriented toward substantive equality and the effective realization of human rights.

Keywords: social impact assessment; public works; human rights; territorial inequality; public policies.

SUMARIO: 1. La concepción contemporánea de la obra pública. 1.1. Garantía de derechos fundamentales 1. 2. Instrumento del gasto público. 2. Marco jurídico. 2. 1. Derecho urbano, el derecho a la ciudad y el acceso a la vivienda digna: tres caras de una misma ciudad. 3. Evaluación de impacto social como herramienta para garantizar los DESC. 3.1. EIS en Latinoamérica. 3.2. EL caso de Argentina/Santa Fe. 4. Consecuencia de su no aplicación. 4.1. Prevalencia de criterios financieros a la hora de realizar el gasto. 4.2. La exclusión de la participación ciudadana en el marco normativo. 4.3. Un proceso que no exige EIS. 4.4. Consecuencias de la omisión normativa en el escenario territorial. Estadísticas e Índice de Concentración. 5. Propuesta metodológica.

Introducción.

En estos últimos años, el derecho ha experimentado una transformación profunda, dejando atrás visiones tradicionales y uniformes para dar paso a concepciones más dinámicas y centradas en la realidad social. Esta evolución responde a los cambios estructurales y culturales que han atravesado las sociedades contemporáneas, los cuales demandan nuevas respuestas por parte del Estado y su aparato normativo.

En Argentina, esta transformación se expresa con particular claridad a partir de la reforma constitucional de 1994, que marcó un giro hacia el llamado neoconstitucionalismo: una corriente que coloca a la dignidad humana y a los derechos fundamentales como el centro del sistema jurídico.¹

¹ DELPIAZZO, Carlos E. *¿Hacia dónde va el derecho administrativo?* [s.n.].[s.l], 1999. pág. 4-7.

En este contexto, la Administración Pública debe reconfigurar sus prácticas y prioridades. Ya no basta con ejecutar políticas conforme a criterios técnicos o procedimentales; ahora se impone el deber de actuar con enfoque de derechos, orientando su accionar hacia la realización efectiva de los principios constitucionales.²

En esta línea, la obra pública, como herramienta del Estado para incidir sobre las condiciones materiales de existencia de la población, adquiere un rol central. Su ejecución no puede quedar librada a la discrecionalidad, sino que debe ser guiada por parámetros constitucionales para así alcanzar la efectiva realización del bloque constitucional.

Definitivamente la modernización de la Administración Pública en el siglo XXI, debe enfocarse inexorablemente desde una posición de perspectiva que nos obligue a elegir un modelo organizacional acorde a estos tiempos de transversalidad y de escala³. En este sentido, es necesario dejar de reducir a las obras públicas a cuestiones financieras y técnicas. Es momento de dar paso a la incorporación de herramientas modernas que permiten la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

Así es que la incorporación de la Evaluación de Impacto Social (EIS) se presenta como una respuesta contemporánea a las limitaciones estructurales del modelo tradicional de gestión de las obras públicas. Emerge como una herramienta metodológica y jurídica orientada a reconfigurar los procesos de toma de decisión estatal, desplazando la centralidad exclusiva de los criterios técnicos y financieros hacia una lógica que incorpore, de manera transversal, la dimensión social de las intervenciones públicas.

En este sentido, permite anticipar, identificar y gestionar los efectos que las obras públicas producen sobre las condiciones de vida de la población, introduciendo variables tales como la equidad territorial, la distribución de cargas y beneficios, el acceso a servicios básicos y la protección de grupos en situación de vulnerabilidad. De este modo, su incorporación no solo mejora la calidad de las decisiones administrativas, sino que también fortalece su legitimidad democrática, al vincular la planificación estatal con las necesidades reales de la comunidad a través de procesos de participación ciudadana.

Desde esta perspectiva, no debe ser concebida como un instrumento accesorio o meramente técnico, sino como una condición necesaria para garantizar la efectividad de los

² REYNA, Justo. Globalización, Pluralidad Sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional. **A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 44, p. 13-40, abr./jun. 2011. Pág. 39.

³ REYNA, Justo. "La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI". **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 2, n. 1, p. 185-241, ene./jun. 2015. Pág. 188.

derechos económicos, sociales y culturales. Su ausencia, por el contrario, no resulta neutra: implica la consolidación de esquemas de decisión que tienden a reproducir desigualdades preexistentes, al omitir el análisis de cómo las políticas públicas impactan diferencialmente en los distintos territorios y grupos sociales.

Ahora bien, el presente trabajo no se limita a un desarrollo teórico de esta problemática, sino que procura demostrar empíricamente las consecuencias concretas derivadas de la falta de incorporación de la EIS. A tales efectos, se toma como caso de estudio la ciudad de Santa Fe, en el cual se analiza la distribución territorial de determinadas obras ejecutadas durante el último ejercicio presupuestario, en el marco del presupuesto provincial, municipal y del Programa de Obras Urbanas. Este será, a su vez, analizado, en cuanto a su cuerpo normativo, evidenciando como tiende a concentrar las decisiones puramente bajo criterios financiero.

Con el objeto de evidenciar estos efectos, se elabora un índice de concentración territorial que permite identificar patrones de asignación de recursos y visualizar la existencia de posibles desequilibrios en la distribución de la inversión pública. Dicho índice constituye una herramienta analítica que busca poner de manifiesto cómo la ausencia de criterios vinculados al impacto social en la toma de decisiones puede traducirse en fenómenos de concentración de obras en determinadas zonas, en detrimento de otras.

Sin embargo, resulta necesario aclarar que este análisis posee un carácter meramente ilustrativo y no pretende agotar el universo de obras públicas ejecutadas en el territorio. En efecto, la construcción del índice se realiza a partir de una selección específica de intervenciones que, por su relevancia económica, institucional o territorial, han sido consideradas representativas a los fines de la investigación. En consecuencia, no se trata de un relevamiento exhaustivo ni de una medición totalizante, sino de una aproximación metodológica orientada a ejemplificar una tendencia.

A partir de este análisis, se busca demostrar que la falta de incorporación de esta herramienta no solo constituye un déficit normativo, sino que tiene efectos materiales verificables en el territorio, particularmente en la forma en que se distribuyen los recursos públicos y se configuran las desigualdades urbanas reflejadas en el mapa de la ciudad.

En este contexto, la ausencia de una regulación específica y sistemática de la evaluación de impacto social en el ámbito de las obras públicas evidencia una deuda pendiente del ordenamiento jurídico frente a las transformaciones sociales que dichas intervenciones generan.

Por ello, el presente trabajo no solo se propone analizar críticamente este vacío normativo, sino también avanzar hacia una solución concreta. En tal sentido, se sostiene la necesidad de incorporar la evaluación de impacto social como una herramienta autónoma y obligatoria dentro de la legislación vigente, que acompañe de manera transversal todo el ciclo de la obra pública, abarcando sus distintas etapas: planificación, formulación del proyecto, evaluación previa, ejecución, seguimiento y control, y evaluación ex post. De este modo, se busca asegurar que las decisiones públicas no solo sean eficientes desde el punto de vista económico o técnico, sino también socialmente responsables, inclusivas, participativa y respetuosas de los derechos involucradas.

Sección 1. La concepción contemporánea de la Obra Pública.

1.1. Garantía de derechos fundamentales.

En primer lugar, es necesario saber porque el Estado debe ejecutar obras públicas. En este sentido, puedo decir que este, en cuanto objeto de conocimiento jurídico, debe ser considerado como una sociedad ordenada y organizada en el derecho, cuya finalidad es la consecución de intereses comunes para los cuales fue constituido⁴. Para cumplir con dichos fines, despliega una serie de actividades que constituyen sus funciones, algunas actúan de manera mediata, otras lo hacen en forma inmediata. En esta última se destaca la función administrativa, una de sus manifestaciones más relevantes es la obra pública, entendida como "una cosa mueble o inmueble cuya construcción integral o reparación está destinada a la utilidad común directa o indirectamente, perteneciendo su titularidad al Estado nacional, provincial, municipal o entidad descentralizada"⁵. Satisface fines sociales, que no son esenciales y están relacionados con el bienestar y el progreso colectivo. Aunque pueda ser promovida por particulares, el Estado conserva una responsabilidad indelegable: "cuando lo persigue el Estado, su ejecución se enriquece con aquellos medios que están solamente a su alcance y que contribuyen poderosamente a la más eficaz y completa realización"⁶.

Su valor excede lo técnico o infraestructural, pues se trata de una herramienta concreta para garantizar derechos fundamentales, asegurar el acceso equitativo a bienes y servicios esenciales y reducir desigualdades territoriales. Esta concepción se explica a través del contexto actual en el que se la ejecuta en donde adquiere un rol aún más relevante ya que el Estado no actúa sólo como ejecutor de infraestructura, sino como garante de derechos

⁴ ZANOBINI, G. **Capítulo I. El Derecho Administrativo**. Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Arayú, 1954. pág. 7.

⁵ MO, Fernando F. **Régimen legal de las obras públicas**. [s.l]: Depalma, 1966. Pág. 15.

⁶ ZANOBINI, G. **Capítulo I. El Derecho Administrativo**. Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Arayú, 1954. Pág. 18-19

fundamentales. Se convierte así en una obligación jurídica orientada a materializar el contenido normativo de la Constitución, especialmente aquellos derechos vinculados a la igualdad, el hábitat, la educación, la salud, la conectividad, el ambiente y la calidad de vida.

Con respecto a esto, podemos decir que la obra pública no siempre jugó un rol como garantizadora de derechos fundamentales, ya que existió una evolución del modelo estatal, pasando de un Estado Liberal de Derecho a un Estado Social de Derecho y finalmente a un Estado Constitucional de Derecho⁷, siguiendo a Delpiazzo, no implica la eliminación de etapas previas sino una progresiva.

Este contexto se articula con el fenómeno conocido como neoconstitucionalismo, en donde el Estado ya no es un ente opaco sujeto a sus propias reglas, sino uno regulado por mandatos constitucionales. En este nuevo esquema, la acción administrativa estatal se orienta prioritariamente a la satisfacción de derechos constitucionales, y no a decisiones discrecionales del gobierno de turno⁸.

En síntesis, la evolución del modelo estatal, representa un proceso de ampliación progresiva de derechos y redefinición del rol del Estado. En este marco, la obra pública deja de ser una herramienta meramente técnica para convertirse en una expresión concreta de la función administrativa orientada a la garantía de derechos humanos, la equidad territorial y la justicia social.

1. 2. Instrumento del gasto público.

Anteriormente se afirmó que la finalidad del Estado es la satisfacción de intereses colectivos. Ahora bien, para alcanzar ese objetivo mediante la prestación de los servicios correspondientes, resulta necesario realizar erogaciones, las cuales suponen, como condición previa, la obtención de ingresos que luego serán destinados al gasto público⁹.

En este sentido, se advierte la necesidad estructural de que el Estado efectúe gastos y, correlativamente, obtenga recursos públicos. Estos recursos provienen principalmente de los particulares de manera coactiva, a través de los tributos¹⁰.

Siguiendo a Benvenuto Griziotti, puede sostenerse que los procedimientos de los cuales se vale el Estado para procurarse recursos son, en su mayor parte, coercitivos y están guiados por criterios políticos, del mismo modo que lo están los criterios de distribución de la

⁷ DELPIAZZO, Carlos E. **¿Hacia dónde va el derecho administrativo?** [s.l.],[s.n], 2010. Pág.4-7.

⁸ REYNA, Justo. Globalización, Pluralidad Sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional. **A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 44, p. 13-40, abr./jun. 2011. Pág. 39.

⁹ VILLEGAS. **Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero**. 7. Ed. Buenos Aires: Depalma, 1999. Pág. 8.

¹⁰ VILLEGAS. **Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero**. 7. Ed. Buenos Aires: Depalma, 1999. Pág. 9.

carga tributaria entre los particulares. En efecto, los fines perseguidos por el Estado a través de su actividad financiera son esencialmente políticos, en tanto derivan de su propia naturaleza como sujeto activo de las finanzas públicas.

En igual línea, Héctor B. Villegas señala que el poder de imperio en cuya virtud se ejerce la actividad financiera puede denominarse “poder financiero”. Su manifestación más amplia se encuentra en la potestad tributaria, esto es, la autoridad del Estado para exigir contribuciones coactivas a los particulares sometidos a su jurisdicción. Sin embargo, dicha potestad no agota el contenido del poder financiero. Este también se manifiesta cuando el Estado planifica su actuación financiera, decide qué gastos realizar, cómo distribuirlos en el tiempo y en el espacio, qué fuentes de financiamiento emplear y qué medidas adoptar para producir determinados resultados. Asimismo, se expresa al momento de obtener ingresos y aplicarlos a los fines previamente establecidos. En definitiva, el Estado ejerce el poder de mando conferido por la comunidad para atender aquellas necesidades que, conforme a la concepción del Estado moderno, son consideradas públicas. Tal poder, reconocido por las constituciones de los Estados de derecho, se encuentra sujeto a límites para evitar su ejercicio arbitrario¹¹.

Ahora bien, esta actividad financiera no puede ser entendida como una actividad neutra o meramente técnica. Por el contrario, la actividad financiera del Estado no es neutra, sino instrumental para la realización de los derechos humanos. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) impone a los Estados la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, lo que exige que la política fiscal, el presupuesto y el gasto público se orienten conforme a dichos derechos.

En consecuencia, la obtención de recursos, la asignación del gasto y, en general, todas las políticas financieras del Estado deben interpretarse y ejecutarse a la luz de los derechos humanos, lo que introduce un criterio jurídico sustantivo que condiciona y orienta el ejercicio del poder financiero.

En los últimos años la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha venido avanzando en incorporar el impacto de las políticas fiscales en la agenda de derechos humanos.¹² En su reciente informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas,

¹¹ VILLEGAS. **Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero**. 7. Ed. Buenos Aires: Depalma, 1999. Pág. 28.

¹² “Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas: Movilizar los recursos para garantizar los derechos”. Informe preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos en el marco del 156 período de sesiones de la CIDH, 2015

consideró que “los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación” y señaló que los Estados de la región “deben tomar medidas pertinentes para un análisis integral de las políticas fiscales”.¹³ A su vez, informes realizados por UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coinciden en que el gasto público constituye una herramienta central para reducir desigualdades y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Así, se ha señalado que el gasto público posee un fuerte potencial redistributivo y debe orientarse de manera prioritaria hacia los sectores más vulnerables, de modo de corregir las desigualdades estructurales existentes¹⁴. En particular, el enfoque basado en derechos humanos exige que las decisiones presupuestarias se dirijan a quienes presentan mayores carencias, asegurando el acceso a bienes y servicios esenciales como la salud, la educación y la protección social¹⁵. Esto implica que no cualquier asignación del gasto es jurídicamente válida, sino solo aquella que contribuye efectivamente al cumplimiento progresivo de los derechos.

Desde esta perspectiva, la obra pública adquiere una relevancia singular. En tanto instrumento privilegiado para materializar derechos, como el acceso a la vivienda, al agua, a la infraestructura sanitaria, educativa y de transporte, su ejecución no puede desvincularse de los estándares constitucionales y convencionales que rigen la actividad estatal. Por el contrario, constituye una de las manifestaciones más concretas del deber del Estado de utilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar derechos, conforme lo exige el derecho internacional de los derechos humanos.

En igual sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado que la política fiscal, que comprende tanto la recaudación como el gasto, debe regirse por principios como la igualdad, la no discriminación, la progresividad y la no regresividad, así como por estándares de transparencia, participación y rendición de cuentas en todo su ciclo.

Esto significa que la legitimidad del gasto público no depende únicamente de su aprobación formal, sino también de su adecuación a estos principios sustantivos, que operan como verdaderos límites jurídicos al ejercicio del poder financiero.

¹³ CIDH, 2017. “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas”. Pág. 174-177.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD México- CIDE. Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados.

¹⁵ UNICEF informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México.

En consecuencia, los recursos económicos destinados a la obra pública, que provienen fundamentalmente del esfuerzo contributivo de toda la sociedad, deben necesariamente transitar por canales constitucionales y ser ejecutados en función de los derechos humanos.

La ciudadanía no solo financia al Estado, sino que legitima su accionar en la medida en que este orienta sus decisiones hacia la satisfacción de necesidades públicas y la garantía del bien común.

En definitiva, la actividad financiera del Estado encuentra su sentido jurídico en su función instrumental respecto de los derechos humanos. La obra pública, como destino específico del gasto, no es una opción política, sino una exigencia derivada del propio modelo de Estado constitucional. De allí que dirigir los recursos públicos hacia su realización no solo resulta conveniente desde el punto de vista económico o social, sino jurídicamente debido: es la forma en que el Estado materializa, en el plano concreto, el mandato constitucional de promover el bienestar general y asegurar condiciones de vida dignas para toda la población.

Sección 2. Marco jurídico.

La ejecución de obras públicas se inscribe dentro del conjunto de obligaciones jurídicas asumidas por el Estado en materia de derechos humanos, particularmente en relación a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), cuya satisfacción exige la adopción de medidas positivas, entre ellas, el desarrollo de infraestructura y servicios esenciales.

En el plano internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales su artículo 2.1¹⁶ constituye el fundamento normativo central de la obligación estatal de desplegar políticas públicas activas, dentro de las cuales la obra pública cumple un rol estructural, en tanto instrumento material para la realización de derechos como la vivienda, la salud y el acceso a condiciones de vida digna.

En particular, reconocen el artículo 11, “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho...”. Mientras el artículo 12 establece que “los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” imponiéndole al Estado la adopción de

¹⁶ “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

medidas tendientes, entre otras, a la creación de condiciones que aseguren asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. Tales obligaciones implican el desarrollo de infraestructura sanitaria, habitacional y servicios básicos, lo que evidencia la vinculación directa entre la obra pública y la garantía de los DESC.

La interpretación autorizada de estas disposiciones ha sido desarrollada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que ha señalado que los Estados tienen obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos reconocidos en el Pacto, siendo esta última categoría la que impone la adopción de medidas positivas, incluidas políticas públicas e inversión en infraestructura¹⁷. En este sentido, la obligación de cumplimiento requiere que los Estados faciliten, proporcionen y promuevan el acceso efectivo a los derechos, lo cual se traduce en la necesidad de ejecutar obras públicas que permitan su ejercicio real.

En el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 26 el compromiso de los Estados de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los DESC. Esta disposición ha sido interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en numerosos fallos como fuente de obligaciones exigibles, especialmente en lo que respecta a la adopción de medidas estructurales para garantizar tales derechos.

En esta línea, dicha Corte ha sostenido que los Estados son responsables no solo por acciones directas, sino también por la falta de adopción de medidas necesarias para garantizar derechos. Así, en el caso “Lagos del Campo vs. Perú”, el tribunal reconoció la justiciabilidad directa de los DESC generando obligaciones jurídicas exigibles en el marco del artículo 26 de la Convención. Por ende, estos derechos no son programáticos y son justiciables.¹⁸

En el derecho interno Argentino, la reforma constitucional de 1994 otorga jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, entre ellos los ya nombrados, conforme al artículo 75 inc 22. En consecuencia, las obligaciones allí contenidas resultan directamente operativas y vinculantes para todas las autoridades públicas, lo que refuerza el carácter jurídico y no meramente político de las decisiones relativas a la ejecución de obras públicas.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha receptado esta concepción al afirmar que el Estado tiene obligaciones positivas en materia de derechos fundamentales. En el

¹⁷ Comité DESC. Observación General número 3, párrafo 1 y 2; Observación General número 14, párrafo 36.

¹⁸ Corte IDH, Lagos del Campo. Vs Perú, sentencia de 31/08/2017, párrafo 141.

precedente “Q.C., S. c/ GCBA” reafirmo la obligación estatal de garantizar condiciones mínimas de vivienda digna¹⁹.

Desde una perspectiva doctrinaria, se ha sostenido que los derechos económicos, sociales y culturales imponen al Estado deberes de actuación concreta, en tanto su satisfacción depende de la provisión de bienes y servicios que solo pueden ser garantizados mediante políticas públicas y asignación de recursos. En este sentido, la actividad financiera del Estado no es neutra, tal como se viene afirmando, sino que debe orientarse a la realización de los derechos humanos, lo que implica que el gasto público y, en particular, la inversión en obras publicas, constituyen herramientas esenciales para el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas.

En consecuencia, la omisión en la ejecución de obras públicas necesarias, su realización deficiente o la asignación regresiva de recursos pueden comprometer la responsabilidad del Estado, tanto en el plano interno como en el internacional. Así, la obra pública deja de ser una mera actividad administrativa para configurarse como una exigencia jurídica derivada del deber estatal de garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

2. 1. Derecho urbano, el derecho a la ciudad y el acceso a la vivienda digna: tres caras de una misma ciudad.

Este derecho cumple una función pública específica: la de lograr un orden justo del espacio urbano. Así, puede afirmarse que el ordenamiento jurídico que compone el derecho urbano tiende a lograr el desarrollo equilibrado de la ciudad y la organización física de su espacio, es en definitiva la proyección en el espacio de la política global de la autoridad pública, en función de los presupuestos constitucionales²⁰.

Sin embargo, este enfoque no puede ser comprendido de manera aislada de su función social. En efecto, el derecho urbano no sólo organiza el espacio físico, sino que se configura como una herramienta jurídica orientada a garantizar el acceso equitativo a la ciudad y a evitar fenómenos de exclusión, marginalidad y segregación. En este sentido, se ha señalado que debe promover un desarrollo urbano equilibrado, sustentable y en condiciones de equidad, evitando que los procesos de urbanización se conviertan en expresiones territoriales de desigualdad²¹.

¹⁹ CSJN, Q.C., S. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 24/04/2012

²⁰ TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 3, n. 2, p. 37-61, jul./dic. 2016. Pág. 39

²¹ TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 3, n. 2, p. 37-61, jul./dic. 2016. Pág. 37-38.

Desde esta perspectiva, el derecho a la urbanización adquiere entidad como un verdadero derecho de incidencia colectiva, vinculado directamente con el derecho a un hábitat digno y con la satisfacción progresiva de las necesidades urbanas y habitacionales de la población, especialmente de aquellos sectores que no pueden resolverlas por sus propios medios²².

En este punto, resulta necesario advertir que el denominado derecho urbano no se encuentra expresamente consagrado como tal en los instrumentos internacionales de derechos humanos, sino que constituye una construcción jurídica que emerge de la interrelación entre el derecho constitucional, el derecho administrativo y el derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, no se trata de un derecho autónomo positivizado en tratados como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino de un campo normativo instrumental que permite la realización efectiva de los derechos en el espacio territorial.

En este sentido, el derecho urbano se configura como el conjunto de normas, principios e instituciones destinadas a regular el uso, organización y transformación del suelo urbano, orientadas a garantizar un desarrollo equilibrado de la ciudad y el acceso equitativo a los bienes y servicios que ella provee. Su fundamento último radica en la necesidad de materializar los derechos económicos, sociales y culturales, en tanto estos requieren, para su efectiva vigencia, de condiciones materiales que solo pueden ser aseguradas mediante la intervención activa del Estado. Lo que evidencia la función instrumental del derecho urbano como vehículo de realización de los derechos humanos.

En efecto, el proceso de urbanización supone necesariamente la provisión de infraestructura y servicios básicos, como redes de agua, saneamiento, transporte, equipamiento urbano y acceso al suelo urbanizado, lo cual evidencia la íntima relación entre derecho urbano, políticas públicas y obra pública. En este marco, la ciudad deja de ser concebida exclusivamente como un espacio físico para pasar a ser entendida como un bien colectivo cuyo uso y goce debe garantizarse en condiciones de igualdad, sostenibilidad y participación democrática²³.

A su vez, el reconocimiento del derecho a la ciudad amplía el alcance del derecho urbano, incorporando una dimensión sustantiva vinculada a la efectividad de los derechos humanos. Este derecho, entendido como el uso equitativo de la ciudad y de sus recursos,

²² TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 3, n. 2, p. 37-61, jul./dic. 2016. Pág. 38-39

²³ TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 3, n. 2, p. 37-61, jul./dic. 2016. Pág. 39-40.

comprende el acceso a la vivienda, a los servicios públicos, al ambiente sano, a la movilidad urbana y a la participación en la gestión de los asuntos urbanos, configurándose como un derecho colectivo cuyo ejercicio exige la intervención activa del Estado²⁴.

Este concepto ha sido desarrollado en diversos instrumentos internacionales, como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad²⁵ y la Nueva Agenda Urbana²⁶, en los cuales se reconoce que el acceso a la ciudad debe regirse por principios de igualdad, sostenibilidad, inclusión y justicia social, imponiendo a los Estados la adopción de políticas públicas activas orientadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos en el ámbito urbano.

En esta misma línea, el derecho a la vivienda digna se presenta como un componente estructural del derecho a la ciudad y como un principio rector de las políticas públicas de inclusión social y gestión del suelo. En efecto, la vivienda ha dejado de ser considerada un mero objeto del derecho privado para ser reconocida como un bien de interés social, cuya garantía requiere la implementación de políticas públicas integrales que aseguren no solo el acceso a una unidad habitacional, sino también a condiciones adecuadas de habitabilidad, servicios, entorno y acceso a bienes esenciales ²⁷.

En consecuencia, el derecho a la vivienda digna no puede ser reducido a la mera construcción de unidades habitacionales, sino que debe ser entendido como el derecho a vivir en condiciones de seguridad, dignidad e integración urbana. Ello supone garantizar el acceso a infraestructura básica, servicios públicos, equipamiento urbano, salud, educación y participación, lo que reafirma el carácter instrumental de la obra pública como medio indispensable para la efectividad de este derecho. Asimismo, la ausencia de condiciones adecuadas de acceso a la vivienda no solo afecta a quienes se encuentran directamente privados de ella, sino que repercute en el conjunto de la sociedad, comprometiendo el ejercicio de otros derechos fundamentales.²⁸

En definitiva, el derecho urbano, el derecho a la ciudad y los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran profundamente interrelacionados. El primero proporciona el marco normativo de organización del territorio; el segundo define el contenido sustantivo

²⁴ TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 3, n. 2, p. 37-61, jul./dic. 2016. Pág. 40-41.

²⁵ FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS. Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. Quito, julio 2004.

²⁶ documento final resultante del acuerdo en la conferencia Hábitat III que se llevó a cabo en octubre de 2016 en Quito, Ecuador.

²⁷ TALLER, Adriana. El acceso a la vivienda digna: principio rector de las políticas públicas de inclusión social y gestión del suelo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 1, n. 1, p. 7-37, ene./jun. 2014. Pág. 7-8.

²⁸ TALLER, Adriana. El acceso a la vivienda digna: principio rector de las políticas públicas de inclusión social y gestión del suelo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 1, n. 1, p. 7-37, ene./jun. 2014. Pág. 8-10.

del acceso justo a la ciudad; y los terceros establecen las obligaciones jurídicas que pesan sobre el Estado. En este entramado, la obra pública se configura como el instrumento privilegiado mediante el cual el Estado cumple con su deber de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, transformando los mandatos normativos en realidades concretas para la población.

Sección 3. Evaluación de impacto social como herramienta para garantizar los DESC.

3.1. Evaluación de impacto social (EIS).

Ya hemos hablado del “porque” y el “para que” la Administración pública ejecuta obras públicas, pero también es necesario que estas nuevas concepciones propias de nuestros tiempos vayan acompañadas de procedimientos de renovación que se materialicen en la incorporación de nuevas herramientas que atiendan útilmente las demandas y necesidades actuales.

En este marco, la incorporación de la Evaluación de Impacto Social (EIS) aparece como una herramienta metodológica idónea para acompañar el cambio de paradigma en la gestión de la obra pública. En efecto, la EIS es el proceso de analizar (predecir, evaluar y reflejar) y gestionar las consecuencias previstas e imprevistas sobre el entorno humano de intervenciones planificadas (programas, planes, proyectos) y cualquier proceso de cambio social que sea iniciado por dichas actividades con el objeto de construir un entorno humano y biofísico más justo y sostenible²⁹ y por impacto social se entiende “la forma en que los procesos de cambio generados por una actuación, proyecto o política son sentidos, experimentados (físicamente) o percibidos (cognitivamente) por los individuos”³⁰.

Ahora bien, su desarrollo no ha sido lineal ni exento de tensiones. Tradicionalmente, los impactos sociales fueron abordados de manera residual dentro de las evaluaciones de impacto ambiental³¹, sin un tratamiento específico acorde a su complejidad, lo que generó importantes déficits conceptuales y metodológicos en su aplicación. Esta situación explica, en parte, la necesidad de consolidar la EIS como un campo autónomo, especialmente en contextos como el latinoamericano, caracterizado por altos niveles de conflictividad social vinculados a proyectos de desarrollo.

La literatura EIS no anglosajona (español y portugués), todavía es incipiente, y los materiales específicamente metodológicos, además de escasos, manifiestan una clara falta de

²⁹ VANCLAY, F. **International principles for social impact assessment**. Impact Assessment and Project Appraisal, [s.n.],[s.l], 2003. Pág. 5-12.

³⁰ VANCLAY, F. **Conceptualising social impacts**. **Environmental Impact Assessment Review**, [s.n.],[s.l], 2002. Pág. 183-211.

³¹ BURDG, R. J. **Why is social impact assessment the orphan of the assessment process?**. **Impact Assessment and Project Appraisal**, [s.n.],[s.l]. Pág. 3-9.

consenso conceptual y metodológico. La resolución de estos déficits en el contexto latinoamericano es indispensable para: a) la homogeneización de los fundamentos metodológicos de la EIS; b) la acumulación de conocimiento evaluativo reproducible y comparable entre casos de estudio; c) la normalización del rol socio-político de la EIS; y d) su explotación estratégica en entornos de alta vulnerabilidad social y debilidad institucional³².

En efecto, el impulso al principio de siglo XXI de la EIS se vincula con transformaciones sociales, políticas y económicas profundas, entre las que se destacan el, el auge de los movimientos sociales, la aparición de gobiernos de izquierda y el “boom” de las commodities³³. En este contexto, la evaluación de impacto social deja de ser una herramienta meramente técnica para convertirse en un instrumento con una clara dimensión política, orientado tanto a la gestión de conflictos como a la legitimación de las intervenciones estatales.

Es por esto mismo que autores como Esteves y Aledo comienzan a hablar sobre la naturaleza política de la EIS al entender que: a) su ejecución tiene lugar en un socio-espacio de conflicto en el que se reproducen desequilibrios propios de la estructura social³⁴; y b) sus resultados se distribuyen de forma desigual entre los actores sociales, de acuerdo con la relación de interés y afectación establecida con el Proyecto³⁵.

Desde una perspectiva conceptual, según Vanclay, la EIS puede ser entendida como un proceso integral que no se limita a la medición de impactos, sino que abarca su identificación, evaluación y gestión a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto. En este sentido, su finalidad no radica únicamente en prever efectos, sino en intervenir activamente sobre ellos, orientando la toma de decisiones hacia la mitigación de impactos negativos y la potenciación de aquellos que resulten socialmente beneficiosos.

Asimismo, el mismo autor destaca que los impactos sociales no constituyen fenómenos exclusivamente objetivos o cuantificables, sino que remiten a procesos complejos que son experimentados, percibidos y valorados de manera diversa por los distintos actores involucrados. En otras palabras, un mismo proyecto puede generar efectos diferenciados e

³² ANTONIO, Aledo; AZNAR CRESPO, Pablo. Evaluación de impacto social: Una propuesta metodológica orientada a la gestión proactiva de proyectos. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 16, n. 2, 2021. Pág. 248.

³³ ALEDO, Antonio; AZNAR CRESPO, Pablo. Evaluación de impacto social: Una propuesta metodológica orientada a la gestión proactiva de proyectos. **Revista de Ciencias Sociales**, Alicante, v. 16, n. 2, 2021. Pág. 247.

³⁴ ALEDIO, Antonio. **El socio-espacio de conflicto. Un marco conceptual para el análisis de los conflictos asociados a riesgos tecnológicos. Riesgos, gobernanza y conflictos socioambientales**. Santiago de Chile: Ediciones Universidad de la Frontera. 2018. Pág. 43-68.

³⁵ ESTEVES, A. M. Mining and social development: refocusing community investment using multi-criteria decision analysis. *Resources Policy*. [s.n.],[s.l], 2008. Pág. 39-47.

incluso contradictorios según el grupo social afectado, lo que exige incorporar enfoques participativos que permitan captar dicha heterogeneidad.

En consecuencia, la EIS se configura como un proceso transversal que debe desarrollarse en todas las etapas del ciclo del proyecto desde su diseño hasta su ejecución y evaluación posterior, permitiendo no solo medir resultados, sino también introducir ajustes, corregir desvíos y mejorar la calidad de las intervenciones públicas³⁶. Esta característica refuerza su carácter instrumental en la gestión pública, particularmente en materia de obra pública, donde las decisiones adoptadas tienen efectos duraderos sobre el territorio y la vida de las personas.

En esta línea, una de las principales contribuciones de la EIS contemporánea radica en la ampliación de los sujetos que intervienen en el proceso evaluativo. Frente a enfoques tecnocráticos que reservan esta tarea exclusivamente a expertos, las corrientes más recientes promueven la inclusión de las comunidades afectadas como actores centrales en la identificación y valoración de los impactos, fortaleciendo así la legitimidad democrática de las decisiones públicas³⁷.

Por otra parte, la evaluación de impacto social comparte rasgos con la evaluación de programas sociales en general, en tanto implica la formulación de juicios de valor sobre los resultados obtenidos a partir de determinados criterios, tales como la eficacia, la eficiencia, la equidad o el impacto generado en la población destinataria. Sin embargo, se diferencia de esta en su énfasis específico en los efectos que las intervenciones producen en las condiciones de vida de la población y en su entorno, lo que requiere un análisis comparativo entre la situación previa y posterior a la implementación del proyecto.³⁸

En definitiva, la Evaluación de Impacto Social se presenta como una herramienta clave para garantizar que la obra pública, en tanto expresión concreta de la actividad estatal, se encuentre alineada con los estándares de derechos humanos previamente desarrollados. Su incorporación no solo permite mejorar la eficiencia y efectividad de las intervenciones, sino también asegurar que estas contribuyan efectivamente a la reducción de desigualdades, al fortalecimiento del tejido social y a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

3.1. EIS en Latinoamérica.

³⁶ PADRON, Carlos Eduardo. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, [s.n.],[s.l], 1995. Pág.173.

³⁷ ANTONIO, Aledo; AZNAR CRESPO, Pablo. Evaluación de impacto social: Una propuesta metodológica orientada a la gestión proactiva de proyectos. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 16, n. 2, 2021. Pág. 248.

³⁸ PADRON, Carlos Eduardo. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, [s.n.],[s.l], 1995. Pág.173.

La incorporación de la Evaluación de Impacto Social en el ámbito de la obra pública en Latinoamérica se presenta como una necesidad derivada tanto del marco jurídico vigente en materia de derechos humanos como de las transformaciones contemporáneas en la concepción del rol del Estado. En efecto, si, como se ha sostenido, la obra pública constituye un instrumento privilegiado para la realización de derechos económicos, sociales y culturales, resulta imprescindible contar con herramientas que permitan evaluar de manera sistemática sus efectos sobre la población.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la evaluación de impacto ambiental, la EIS no se encuentra plenamente institucionalizada como requisito autónomo en los procesos de planificación y ejecución de obras públicas. En muchos casos, la consideración de los impactos sociales aparece subsumida dentro de evaluaciones más amplias, como es la evaluación de impacto ambiental, lo que ha derivado históricamente en un tratamiento residual e insuficiente de estas dimensiones. Esta situación genera un déficit relevante desde la perspectiva de los derechos humanos, en tanto invisibiliza efectos que inciden directamente en las condiciones de vida de las comunidades.

En el contexto latinoamericano, y particularmente en Argentina, esta problemática adquiere especial relevancia debido a la expansión de proyectos de infraestructura y desarrollo que, si bien pueden generar beneficios económicos, también producen impactos sociales desigualmente distribuidos. En efecto, se ha señalado que, en numerosos casos, las poblaciones locales soportan los efectos negativos de las intervenciones, mientras que los beneficios económicos se concentran en otros actores o territorios³⁹. Este fenómeno pone de manifiesto la necesidad de incorporar herramientas que permitan analizar y corregir estas asimetrías.

Desde esta perspectiva, la aplicación de la EIS a la obra pública permite introducir un enfoque integral que no se limite a evaluar la viabilidad técnica o económica de los proyectos, sino que incorpore de manera explícita su dimensión social. En particular, la EIS posibilita identificar cómo los cambios generados por una obra son experimentados y percibidos por los distintos grupos sociales, considerando tanto sus efectos materiales como simbólicos. Asimismo, su implementación contribuye a mejorar la calidad de las decisiones públicas, en tanto permite anticipar conflictos, detectar situaciones de vulnerabilidad y diseñar estrategias de intervención más equitativas. En este sentido, la evaluación deja de ser un mero instrumento de control ex post para convertirse en una herramienta de gestión proactiva,

³⁹ ANTONIO, Aledo; AZNAR CRESPO, Pablo. Evaluación de impacto social: Una propuesta metodológica orientada a la gestión proactiva de proyectos. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 16, n. 2, 2021. Pág. 247.

orientada a la prevención de impactos negativos y a la optimización de los beneficios sociales de la obra pública.

Otro aspecto central en su aplicación radica en la dimensión participativa. Tal como se ha señalado, la EIS contemporánea promueve la inclusión de los actores sociales en el proceso evaluativo, permitiendo incorporar sus percepciones, demandas y expectativas. Por otra parte, la utilización de la EIS permite fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos. En efecto, al incorporar indicadores vinculados a la eficacia, la equidad y el impacto social de las intervenciones, la evaluación contribuye a verificar si los objetivos propuestos se traducen efectivamente en mejoras concretas en la calidad de vida de la población. Esto resulta particularmente relevante en materia de obra pública, donde el uso de recursos provenientes del esfuerzo contributivo de la sociedad exige un estándar elevado de justificación y transparencia.

No obstante, la implementación efectiva de la EIS en Latinoamérica enfrenta diversos desafíos. Entre ellos, se destacan la ausencia de marcos normativos específicos que regulen su obligatoriedad, la falta de desarrollo metodológico homogéneo y la escasa articulación entre los distintos niveles de gobierno. A ello se suma la persistencia de enfoques tecnocráticos que tienden a subestimar la dimensión social de las intervenciones públicas, priorizando criterios económicos o de eficiencia en detrimento de consideraciones vinculadas a los derechos humanos.

En este contexto, resulta necesario avanzar hacia la institucionalización de la Evaluación de Impacto Social como parte integrante de los procesos de planificación, ejecución y control de la obra pública. Ello implica no solo su incorporación formal en los marcos regulatorios, sino también el desarrollo de capacidades técnicas, la generación de metodologías adecuadas y la promoción de instancias de participación ciudadana efectivas.

En definitiva, la aplicación de la EIS a la obra pública permite articular de manera concreta los principios del Estado constitucional de derecho con la gestión de las políticas públicas. A través de esta herramienta, es posible transformar la obra pública en un instrumento no solo de desarrollo material, sino también de inclusión social, equidad territorial y garantía efectiva de derechos humanos.

3.2. EL caso de Argentina/Santa Fe.

En el ordenamiento jurídico argentino, tanto a nivel nacional como provincial, no existe, en sentido estricto, una regulación autónoma de la evaluación de impacto social (EIS) aplicable a las obras públicas. Sin embargo, ello no implica la ausencia de consideración normativa de los efectos sociales de tales intervenciones, sino más bien su incorporación

dentro del paradigma más amplio de la evaluación de impacto ambiental (EIA), que adopta un enfoque integral del ambiente en clave socio-ecológica.

En el plano nacional, la Ley General del Ambiente N.º 25.675 establece los presupuestos mínimos para la protección ambiental y dispone la obligatoriedad de someter a evaluación de impacto ambiental a toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población. La referencia expresa a esta última dimensión evidencia que el legislador no circunscribe el análisis a variables estrictamente naturales o ecológicas, sino que incorpora de manera implícita los impactos sociales, tales como las condiciones de habitabilidad, el acceso a servicios o las transformaciones en la dinámica comunitaria. De este modo, el modelo normativo argentino se estructura sobre una concepción amplia del ambiente, comprensiva de sus dimensiones físicas, biológicas y sociales.

En el ámbito de la provincia de Santa Fe, esta lógica se reproduce a través de la Ley 11.717 de Medio Ambiente, modificada por la Ley 13.723, que regula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y exige la elaboración de estudios técnicos previos a la ejecución de determinadas obras o actividades. Tales estudios deben contemplar no solo los efectos sobre los recursos naturales, sino también las consecuencias sobre el entorno humano, lo que incluye variables sociales, económicas y culturales. Asimismo, el ordenamiento provincial prevé mecanismos de participación ciudadana, como las audiencias públicas, que refuerzan la dimensión social del proceso evaluativo al habilitar la intervención de la comunidad potencialmente afectada.

No obstante, esta integración normativa presenta limitaciones relevantes, particularmente en lo que respecta a la actividad estatal. Un aspecto especialmente problemático y, en cierto sentido, llamativo del régimen santafesino radica en la histórica exclusión del propio Estado de la obligación de someter sus obras a evaluación de impacto ambiental. En efecto, hasta al menos el año 2017, la normativa vigente no imponía de manera expresa a la administración pública, en sus distintos niveles, el deber de cumplir con tales procedimientos, exigencia que sí recaía sobre los particulares. Esta situación generaba una evidente desigualdad normativa, difícilmente justificable desde la perspectiva del principio de igualdad ante la ley y del sometimiento pleno de la Administración al orden jurídico.

Tal como surge del debate legislativo de ese período, se reconocía explícitamente que el régimen previsto en la Ley 11.717 imponía obligaciones de evaluación ambiental a sujetos privados, pero no alcanzaba al Estado, pese a ser este el realizador de las grandes obras en el territorio provincial. En la misma línea, se advertía que, en la práctica, las obras públicas

podían avanzar sin estudios de impacto ni instancias de participación ciudadana, lo que implicaba un déficit sustancial en términos de control, transparencia y tutela de los derechos de incidencia colectiva.

En este contexto, en el año 2017 la Cámara de Diputados de la provincia otorgó media sanción a un proyecto de reforma tendiente a modificar la ley ambiental, con el objeto de extender expresamente la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental a las obras realizadas por el Estado dentro del territorio santafesino. La iniciativa buscaba, en definitiva, equiparar el régimen jurídico aplicable a la actividad estatal y privada, garantizando que toda intervención con potencial impacto significativo fuera previamente evaluada.

Con posterioridad, la regulación santafesina en materia ambiental fue objeto de modificaciones, como la introducida por la Ley 13.723, que consolidaron y precisaron el régimen de evaluación de impacto ambiental, incluyendo la consideración del ambiente en sentido amplio (natural y social). No obstante, la cuestión relativa a la plena y efectiva sujeción de las obras públicas estatales a estos mecanismos de evaluación ha sido, históricamente, un punto de tensión dentro del derecho público provincial.

En este contexto, puede afirmarse que el derecho argentino no desconoce la dimensión social de las obras públicas, pero la aborda de manera indirecta y subsumida dentro de la categoría ambiental, sin desarrollar un régimen jurídico propio de evaluación de impacto social. Esta situación revela una doble deuda: por un lado, la falta de herramientas específicas para la medición de impactos sociales en sentido estricto, tales como el desplazamiento de poblaciones o la profundización de desigualdades territoriales y, por otro, la persistencia de déficits en la aplicación efectiva de los mecanismos existentes cuando se trata de la actividad estatal.

En definitiva, el caso santafesino pone de manifiesto una paradoja normativa significativa: mientras el ordenamiento reconoce la centralidad de la evaluación de impacto ambiental con contenido social como instrumento preventivo, durante años admitió, al menos de manera implícita, una excepción en favor del propio Estado, precisamente el sujeto con mayor capacidad de transformación territorial. Ello no solo afecta la coherencia del sistema jurídico, sino que también evidencia la necesidad de reforzar los mecanismos de control sobre la obra pública y de avanzar hacia un reconocimiento más explícito y autónomo de la evaluación de impacto social en el derecho público contemporáneo.

Sección 4. Consecuencia de su no aplicación.

Quisiera comenzar señalando que la no aplicación de la EIS no solo implica el incumplimiento del rol que el Estado debe asumir en la actualidad, sino que,

fundamentalmente, constituye una violación directa del bloque constitucional en materia de derechos humanos. En este sentido, no se trata meramente de una cuestión normativa o abstracta, sino de una problemática que se materializa en una desigualdad estructural visible en el propio mapa urbano, fenómeno que puede denominarse como fragmentación de la ciudad. El mismo produce la concentración de las obras públicas en las zonas centrales, mientras que los barrios periféricos quedan desprovistos de servicios básicos, lo que repercute negativamente en el ejercicio de sus derechos fundamentales y, en particular, en la calidad de vida de sus habitantes.

A continuación, propongo analizar el caso concreto de la ciudad de Santa Fe, para esta finalidad voy a analizar las normas que considero más relevantes para el tema en cuestión del marco normativo provincial y local que regula las obras públicas, en específico voy a tomar como referencia el Programa de Obras Urbanas con el objetivo de desentramar cuales son los puntos que generan dicha fragmentación. Estos son:

4.1. Prevalencia de criterios financieros a la hora de realizar el gasto.

En la Provincia de Santa Fe tenemos la Ley N° 5188 que establece el marco normativo para la planificación, contratación, ejecución, control y pago de obras públicas financiadas por el Estado provincial, municipal o con fondos nacionales, siempre que tengan como destino bienes del dominio público o privado del Estado provincial.

En este marco, se encuentran programas y proyectos, uno de ellos es el “Programa de Obras Urbanas” (POU), creado por el Decreto N.º 1258 y posteriormente modificado por el Decreto N.º 0035. Su ejecución está a cargo del Ministerio de Obras Públicas, establecido por la Ley N.º 14224. Además, mediante el Decreto N.º 1154/09, se otorgó a los Municipios y Comunas la facultad de ejecutar obras públicas.

Dichos programas tienen por objeto coordinar, financiar y ejecutar obras de infraestructura urbana en municipios y comunas. Para esto establece la creación de una Unidad de Gestión encargada de planificar, coordinar, supervisar, auditar y certificar la ejecución de dichas obras.

Una de las herramientas centrales del programa es la posibilidad de financiar obras locales mediante Aportes No Reintegrables (ANR), que pueden ser otorgados a municipios y comunas para la ejecución directa de los proyectos. En este sentido, el Decreto N.º 0059/2024, dictado por el Poder Ejecutivo Provincial, delega en el Ministro de Obras Públicas la facultad de aprobar solicitudes y otorgar fondos en concepto de ANR, en el marco del Programa de Obras Urbanas. Esta medida tiene como objetivo agilizar el proceso de ejecución

de obras estratégicas en el territorio, evitando demoras administrativas y facilitando la llegada de recursos a los gobiernos locales.

Los aportes se otorgan mediante resoluciones administrativas, sin necesidad de celebrar convenios, aunque estos pueden ser utilizados como instrumentos complementarios para establecer condiciones específicas de ejecución o rendición de cuentas. Asimismo, el decreto establece que los actos dictados por el Ministro en ejercicio de estas facultades deben ser informados al Poder Ejecutivo en un plazo de 48 horas, lo que garantiza un canal de control institucional. Desde el punto de vista jurídico, esta herramienta se apoya en el artículo 72 inciso 1° de la Constitución Provincial y en el artículo 18 de la Ley N.º 14.224, permitiendo una descentralización funcional con respaldo legal.

La distribución de los recursos para cada programa se determina en función de un cupo establecido por la Provincia, basado principalmente en la cantidad de habitantes, criterio que opera como referencia para la coparticipación entre municipalidades y comunas. Además, incorpora factores complementarios como el total de fondos solicitados y el nivel de gasto social ejecutado por otras áreas del gobierno.⁴⁰ Sin embargo, en ningún momento se introducen parámetros que impidan la concentración de recursos en una misma zona ni mucho menos evaluación de impacto social, lo cual puede derivar en una distribución desigual.

Desde el punto de vista jurídico y administrativo, el entramado normativo provincial representa una herramienta eficaz para descentralizar la ejecución de obras públicas, promoviendo la participación de los gobiernos locales en la planificación del desarrollo urbano. Sin embargo, si bien contiene mecanismos que pueden ser utilizados para fomentar una distribución territorial más equitativa de los recursos, no incorpora de manera expresa una perspectiva de derechos humanos ni el principio de igualdad sustantiva en su articulado. Es decir, no establece criterios de priorización basados en necesidades sociales, niveles de vulnerabilidad, discapacidad u otras condiciones que inciden en el acceso desigual a los beneficios de la infraestructura pública.

Podemos evidenciar que, si bien el bloque federal contiene criterios de igualdad y perspectiva de derechos humanos, en cambio el entramado normativo provincial responde fundamentalmente a criterios técnicos y económicos. Se observa una clara orientación hacia la eficiencia, viabilidad y ejecución de los proyectos según parámetros financieros.

4.2. La exclusión de la participación ciudadana en el marco normativo.

⁴⁰ MANTARAS, Marcelo. Subsecretario de Planificación Estratégica, Ministerio de Obras Públicas. Comunicación personal en una entrevista, 29 de mayo 2025.

La relación jurídico existente entre los administrados y la administración no es únicamente vertical o unilateral, ya que el contenido de este vínculo incluye también mecanismos que habilitan el involucramiento ciudadano en el proceso administrativo, a través del principio de participación democrática. En este sentido, “El procedimiento administrativo es el instrumento de la participación democrática, pues mediante él se logra implicar a los ciudadanos en el ejercicio de la actividad administrativa”⁴¹. Para esto se han desarrollado diversas herramientas participativas. Entre ellas, se destacan las audiencias públicas, la gestión de intereses, la elaboración participativa de normas, las reuniones abiertas, los presupuestos participativos y las Asambleas Ciudadanas. También resultan significativos otros instrumentos como la planificación participativa, la consulta pública y la auditoría social.

En cuanto a esto, si bien el Programa de Obras Urbanas fue diseñado como una herramienta para descentralizar la ejecución de infraestructura y acercar las decisiones a los gobiernos locales, no contempla mecanismos de participación ciudadana en ninguna etapa del proceso.

Esto no se debe a una omisión accidental, sino a una decisión normativa y organizativa deliberada: el marco legal que regula estos programas no prevé instancias de consulta, deliberación ni control social. Todo el proceso, desde la selección de los proyectos hasta la asignación de fondos y la ejecución de las obras, se gestiona de forma centralizada dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, sin abrir canales institucionales para que la comunidad participe, opine o supervise.

Como resultado, las prioridades de inversión se definen desde una lógica técnica y administrativa, muchas veces desconectada de las verdaderas necesidades de los territorios. Esta ausencia de participación limita el control ciudadano, debilita la transparencia y reduce las posibilidades de construir una infraestructura pública más inclusiva, equitativa y adecuada a los contextos locales.

Frente a este escenario, se vuelve indispensable repensar el diseño de estos programas, incorporando mecanismos reales de involucramiento ciudadano que permitan democratizar la toma de decisiones y fortalecer el vínculo entre el Estado y la sociedad en la planificación del espacio.

4.3. Un proceso que no exige EIS.

⁴¹ LISA, Federico José. Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana. **Revista Argentina del Régimen de Administración Pública**. [s.n.],[s.l]. Pág. 3.

El Programa de Obras Urbanas, representa un caso concreto donde se configura un esquema de administración pública centrado en la planificación y ejecución descentralizada de obras públicas.

El órgano central del programa es el Ministerio de Obras Públicas (MOP), que actúa como órgano de la administración centralizada, bajo dependencia directa del Poder Ejecutivo y sin personalidad jurídica propia. Dentro de su estructura se crea una Unidad de Gestión, órgano desconcentrado con autonomía funcional, aunque sin personalidad jurídica, que coordina la ejecución del programa y hace de canal de comunicación con municipios y comunas. Esta unidad depende jerárquicamente del MOP y se estructura en tres niveles: Coordinación General (a cargo del Secretario de Proyectos Especiales), Coordinación Ejecutiva (Subsecretario) y un Área Técnica de Obras Urbanas, integrada por personal designado ad hoc.

El procedimiento para acceder a los fondos sigue un circuito administrativo estricto. Comienza con una presentación formal por parte del municipio o comuna ante el MOP, incluyendo nota de elevación, memoria descriptiva, planimetría, cómputo métrico, fotografías, documentación dominial, cuenta bancaria y presupuesto. Luego, el expediente atraviesa sucesivamente la Secretaría de Proyectos Especiales, la Secretaría de Calificación Estratégica, el área de Auditoría, la Dirección General de Administración y el área de Hacienda, donde se autoriza el gasto. Finalmente, se elabora una resolución firmada por el Ministro de Obras Públicas que permite la transferencia de fondos. Una vez otorgados, la ejecución debe realizarse en un plazo de tres meses (prorrogable), y sólo se puede acceder a nuevos fondos si los anteriores han sido correctamente rendidos. El cumplimiento se controla mediante inspecciones técnicas y finaliza con un certificado de auditoría que acredita la ejecución total.

Este diseño revela una estructura centrada en criterios técnicos, donde predomina la lógica procedimental, ya que la organización administrativa, pese a su rigurosidad técnica, no incorpora instancias que garanticen el acceso equitativo ni contempla una evaluación sustantiva del impacto social de las obras.

Tal como advierte Cassagne, si bien la organización administrativa debe asegurar eficacia y control, no puede desligarse de los principios sustanciales que orientan el accionar estatal, como la igualdad y el interés público. Sin embargo, en este caso, no se observan criterios que garanticen el acceso equitativo a los recursos: no hay referencias al principio de igualdad sustantiva, a situaciones de vulnerabilidad social ni a necesidades diferenciadas entre territorios. La evaluación de proyectos responde casi exclusivamente a variables financieras y

constructivas (viabilidad, disponibilidad de fondos, gasto social ejecutado, impacto ambiental).

En consecuencia, la ausencia de EIS puede conducir a decisiones discrecionales, reproduciendo desigualdades territoriales estructurales. Esto se debe a que el marco normativo provincial tiende a replicar una organización administrativa centrada en la eficiencia más que en la equidad.

4.4. Consecuencias de la omisión normativa en el escenario territorial. Estadísticas e Índice de Concentración.

Teniendo en cuenta que las obras incluidas en el Programa de Obras Urbanas están contempladas dentro del presupuesto provincial aprobado por la Ley N.º 14.385, que establece el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el ejercicio fiscal 2025. Dicha Ley, le destina al Ministerio de Obras Públicas \$399.091.812.000 y, en particular, al Programa de Obras Urbanas \$54.744.600.000.⁴²

En el Departamento La Capital, durante el año 2025, se han solicitado y desarrollado tres obras: terminación del Angiógrafo del Hospital Dr. Orlando Alassia valorado en \$410.000.000, la construcción del Laboratorio de Medidores de Agua en la Universidad Nacional del Litoral por \$173.000.000, y por último, la restauración y puesta en valor del Teatro Municipal por \$484.210.000 con un total de \$1.067.210.000 destinados⁴³. A los fines establecidos, proponemos un índice que analice la distribución del presupuesto municipal, provincial y del Programa de Obras Urbanas, tomando como base los montos asignados a las distintas áreas geográficas de la ciudad.

El objetivo es evidenciar cómo la ausencia de un marco jurídico que contenga EIS y, no sólo desvirtúa la función social del Estado y viola el bloque constitucional, sino que se traduce en una desigualdad territorial que se refleja en el mapa de la ciudad. En cuanto a la metodología se clasificaron algunas obras y principales inversiones presupuestarias en cuatro zonas urbanas principales y se sumaron los montos asignados en cada zona para luego calcular el índice de concentración (IC).

Resultados:

Zona 1 (Centro histórico y avenidas principales): Incluye grandes obras como la puesta en valor de Av. J. J. Paso (\$1.968 M), cantero central Av. Aristóbulo del Valle (\$2.000

⁴² Ley 14385. Pág. 68.

⁴³ M. Mantaras, Subsecretario de Planificación Estratégica, Ministerio de Obras Públicas. Comunicación personal en una entrevista, 29 de mayo 2025.

M), Paseo cantero Av. 7 Jefes (\$1.500 M), Plaza de la Locomotora, Plaza Italia, y restauraciones varias (aproximadamente \$5.6 mil millones). IC = 35%.

Zona 2 (Barrios periféricos): Aquí se incluyen obras en Las Flores, Barrio Favaloro, Alto Verde, Villa Oculta, Santo Domingo y lotes como Esmeralda Este, sumando montos como \$500 M (pabellones cárcel), \$27 M (módulos cárcel), \$27 M (jardín Alto Verde), \$368 M (infraestructura Esmeralda Este), \$1.296 M (viviendas Vélez Sársfield), \$1.813 M (Santo Domingo), y otras pequeñas obras. IC= 15%.

Zona 3: (Zona costanera y espacios públicos ribereños): Incluye intervenciones como la techada e instalación eléctrica del edificio Ministerio Obras Públicas Costanera (\$405 M), nuevo edificio Ministerio Obras Públicas Costanera (\$81 M), senda peatonal y equipamiento en costanera (menores montos), totalizando aproximadamente \$500 M. IC = 3%.

Zona 4: (Infraestructura sanitaria y educativa): Obras en hospitales (Hospital Alassia \$2.339 M, Hospital Sayago etapas \$21.6 M), escuelas (Escuela Echeverría \$2.254 M, Instituto Almirante \$2.069 M), construcción Laboratorio Medidores de Agua UNL (\$173 M), restauración Teatro Municipal (\$484 M), suman un total cercano a \$7.340 millones. IC=47%.

El análisis del índice de concentración muestra que casi la mitad del presupuesto está destinado a infraestructura sanitaria y educativa (Zona 4), seguido por una concentración significativa en el centro histórico y avenidas principales (Zona 1), que reciben el 35% de los recursos. En contraste, los barrios periféricos (Zona 2) reciben una proporción mucho menor, apenas el 15%, mientras que la zona costanera (Zona 3) apenas absorbe el 3% del presupuesto. Este patrón refleja una centralización marcada de los recursos públicos, priorizando el centro histórico y las infraestructuras sanitarias y educativas, mientras que las áreas periféricas y costeras reciben una asignación marginal en comparación con sus necesidades urbanas y sociales.

En definitiva, nos evidencia que la falta de EIS genera fenómenos de fragmentación de las ciudades concentrando la obra pública en el centro de la ciudad.

Sección 5. Propuesta metodológica.

La presente propuesta metodológica no se limita a la mera medición de impactos sociales, sino que incorpora de manera integral su gestión, orientándose a un enfoque estratégico que atraviesa todo el ciclo de vida de las obras públicas. En este sentido, la evaluación de impacto social se concibe como una herramienta que no solo permite identificar y valorar efectos, sino también diseñar, ajustar y optimizar las intervenciones públicas desde su concepción hasta su etapa posterior a la ejecución.

De este modo, la metodología propuesta se integra en todas las fases del proceso de la obra pública, planificación, presentación, aprobación, asignación de recursos, ejecución y evaluación ex post. Esto implica que no opera como una instancia aislada, sino como un proceso continuo, transversal y dinámico, orientado tanto al análisis como a la toma de decisiones y a la gestión de los efectos generados.

Un elemento central de esta propuesta es su carácter participativo, ya que debe involucrar activamente a los distintos actores sociales, en particular a aquellas comunidades destinatarias de las obras públicas, cuyas condiciones de vida se verán directamente afectadas.

En relación con la estructuración de las etapas que componen la presente propuesta metodológica, corresponde precisar que no constituyen una elaboración original aislada, sino que se sustentan en un análisis detallado de antecedentes académicos especializados. En particular, la secuencia adoptada se basa en el estudio de una propuesta desarrollada por Antonio Aledo y Pablo Aznar Crespo⁴⁴, elaborada en el ámbito de la Universidad de Alicante y publicada en una revista de ciencias sociales.

A partir de dicho antecedente, se ha realizado una reelaboración analítica que combina aportes conceptuales, metodológicos y técnicos, permitiendo adaptar el esquema propuesto al objeto específico del presente trabajo. En este sentido, las etapas metodológicas aquí desarrolladas (estudio de base, análisis de actores sociales, evaluación de impactos, análisis de alternativas y monitoreo) responden a una sistematización crítica de ese marco teórico previo, integrándolo en una propuesta coherente con los objetivos de la investigación y con el enfoque de gestión integral del impacto social que se sostiene en este artículo.

En términos operativos, la metodología se estructura en una secuencia progresiva de etapas, que permiten transitar desde la comprensión del entorno hasta el control y seguimiento de los impactos. Estas etapas comprenden:

1. El estudio de base: Es el punto de partida, cuyo objetivo es comprender en profundidad el contexto en el que se desarrollará la intervención. Esta etapa resulta fundamental porque permite construir un marco de referencia que luego servirá para identificar, interpretar y gestionar los impactos sociales.

Para ello, se analizan tres elementos centrales: por un lado, las características del proyecto (es decir, la intervención que generará cambios); por otro, las condiciones de las comunidades locales que pueden verse afectadas; y, finalmente, el contexto social, político y

⁴⁴ ALEDO, Antonio; AZNAR CRESPO, Pablo. Evaluación de impacto social: Una propuesta metodológica orientada a la gestión proactiva de proyectos. **Revista de Ciencias Sociales**, Alicante, v. 16, n. 2, 2021. Pág. 249

económico en el que todo ello se inserta. La combinación de estos factores permite anticipar cómo podrían generarse los impactos.

El estudio de base se lleva adelante a través de tres acciones principales. En primer lugar, se realiza una revisión de antecedentes similares (casos comparables), lo que permite identificar impactos frecuentes, actores involucrados y estrategias previamente utilizadas. En segundo lugar, se analiza detalladamente el proyecto, considerando su ubicación, su duración en el tiempo, sus características técnicas, su financiamiento y su relación con el territorio. Esto incluye delimitar tanto el espacio geográfico afectado (a nivel local, regional e incluso más amplio) como las distintas etapas del proyecto (desde su diseño hasta su eventual cierre). En tercer lugar, se estudia el contexto, tanto a nivel general como local, analizando aspectos sociales, económicos, institucionales y ambientales, así como las condiciones de vulnerabilidad o capacidad de respuesta de las comunidades.

En conjunto, esta etapa permite no solo comprender el escenario en el que se inserta la obra pública, sino también orientar de manera estratégica las decisiones posteriores.

2. Análisis de actores sociales (stakeholders): Una vez comprendido el contexto, la metodología avanza hacia la identificación y análisis de los actores sociales involucrados. Se consideran como tales todas aquellas personas, grupos o instituciones que pueden verse afectadas, de manera positiva o negativa, por el proyecto, o que tienen algún grado de interés en él.

El primer paso consiste en elaborar un listado lo más completo posible de estos actores, incluyendo tanto a las comunidades locales como a los promotores del proyecto. Esta identificación no es estática, ya que suele ampliarse progresivamente a medida que se desarrollan entrevistas y contactos en el territorio, esto a su vez, permite que la administración entre en contacto y visualice las condiciones de vida.

Posteriormente, se realiza una caracterización de los actores, analizando tres aspectos clave: su nivel de influencia (capacidad de incidir en decisiones), su grado de vulnerabilidad frente a los impactos, y su posición respecto del proyecto (a favor, en contra o neutral). Este análisis permite comprender las relaciones de poder, los posibles conflictos y la dinámica de la gobernanza del proyecto.

Esta etapa es esencial para garantizar una evaluación participativa y para diseñar estrategias de intervención que contemplen las distintas posiciones e intereses en juego.

3. Análisis de impactos: La tercera fase se centra en el estudio de los impactos sociales que puede generar el proyecto. Este análisis no se agota en identificarlos, sino que también busca comprender su alcance, sus características y su importancia relativa.

En primer lugar, se realiza la identificación de impactos, que puede ser preventiva (antes de la ejecución del proyecto) o basada en la observación (si ya existen efectos). Esta tarea se lleva adelante principalmente mediante entrevistas a los actores sociales, lo que permite captar cómo perciben los cambios en su vida cotidiana. La información obtenida suele ser cualitativa y requiere un proceso de análisis para organizarla y sistematizarla en un listado claro de impactos.

En segundo lugar, se procede a la evaluación de esos impactos, analizando distintas dimensiones como su magnitud, su duración, su probabilidad de ocurrencia, a quién afectan, si son reversibles y si pueden ser gestionados. Para ello, se pueden utilizar herramientas como matrices de evaluación, que permiten ordenar la información y facilitar la toma de decisiones.

Finalmente, se realiza una priorización de los impactos, es decir, se determina cuáles requieren mayor atención. Esta jerarquización no es neutra, sino que depende de los criterios adoptados en la evaluación (por ejemplo, dar prioridad a los impactos que afectan a grupos vulnerables o a aquellos que son irreversibles). El resultado es un orden de importancia que orienta las acciones posteriores.

4. Análisis de alternativas de gestión: Una vez conocidos y priorizados los impactos, la metodología se orienta a la búsqueda de soluciones. Esta fase tiene como finalidad diseñar medidas que permitan evitar, reducir o compensar los efectos negativos, así como potenciar los positivos.

En primer lugar, se formulan alternativas de intervención, que pueden implicar desde modificar el diseño del proyecto hasta implementar acciones concretas para mitigar sus efectos. Estas propuestas se construyen de manera participativa, mediante instancias de diálogo con los actores involucrados.

Luego, dichas alternativas son evaluadas en términos de su viabilidad jurídica, social, económica y ambiental, con el objetivo de seleccionar aquellas que resulten más adecuadas.

Finalmente, se avanza hacia la construcción de acuerdos, donde se establecen compromisos concretos entre las partes involucradas. En esta instancia se definen responsabilidades, plazos, formas de implementación y mecanismos de seguimiento, consolidando así un esquema de gobernanza compartida.

5. Monitoreo e informe final: La última etapa consiste en el seguimiento de los impactos y de los acuerdos alcanzados, así como en la sistematización de todo el proceso en un informe final.

El monitoreo permite verificar si los impactos evolucionan conforme a lo previsto o si surgen nuevas situaciones no contempladas, lo que exige ajustes en las medidas adoptadas.

Asimismo, se controla el cumplimiento de los compromisos asumidos por los distintos actores, detectando posibles conflictos o incumplimientos.

Este seguimiento suele estar a cargo de comités integrados tanto por representantes técnicos como por miembros de la comunidad, lo que refuerza el carácter participativo del proceso.

Por último, se elabora un informe final, que documenta los resultados de la evaluación, los impactos identificados, las medidas acordadas y las conclusiones alcanzadas. Este documento no solo cumple una función técnica, sino también jurídica y política, ya que sirve como referencia para exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas y garantizar la transparencia del proceso.

Conclusión.

Esta investigación comenzó, paradójicamente, por el final. No nació en una biblioteca ni entre códigos y doctrinas, sino en el trayecto cotidiano que une mi barrio con el centro. Fue allí, en ese recorrido simple y repetido, donde la ciudad empezó a revelarse como un mapa de desigualdades: como si cada cuadra fuese una frontera invisible que separa dos realidades que coexisten, pero no se encuentran. Porque hay ciudades que no se explican en los libros, sino que se sienten en los pies, en la mirada, en lo que aparece y en lo que falta, cuando uno las atraviesa.

Elegí este tema porque antes lo vi, lo viví. Porque entendí que muchas veces los cuentos no están mal si comienzan por su final: y el final que yo veía era el de una ciudad fragmentada. Una ciudad con dos caras. En el centro, florece el cemento, la obra pública, la infraestructura, el transporte, la cultura, la educación; todo parece organizado, cuidado, pensado. Pero a medida que uno se aleja, la postal cambia: aparecen las cunetas abiertas, la basura acumulada en las esquinas, las calles de tierra, la ausencia de servicios básicos. Y entonces la pregunta se vuelve inevitable: ¿cómo puede ser que una misma ciudad contenga realidades tan dispares?

Esa inquietud fue el punto de partida, pero también el motor que me llevó a encontrar en el derecho administrativo algo más que un conjunto de normas. Descubrí en él una herramienta viva, capaz no solo de ordenar la acción estatal, sino de garantizar y materializar derechos humanos. Sin embargo, al profundizar en el análisis, advertí una tensión inquietante: la obra pública, esa herramienta tan potente, parecía estar siendo guiada, en la práctica, por criterios predominantemente técnicos, financieros y de eficiencia económica. Como si, en algún punto del camino, la administración hubiese olvidado que su función no es simplemente administrar recursos, sino transformar esos recursos en condiciones de vida dignas.

Porque los recursos públicos no son neutros. Son la expresión del esfuerzo colectivo de una sociedad que confía en que el Estado los redistribuirá de manera justa. Y, sin embargo, cuando la obra pública se concentra en determinados territorios y desatiende otros, esa confianza se resquebraja. No se trata solo de una mala decisión técnica: se trata de una injusticia estructural que se inscribe en el espacio urbano y que termina definiendo quién accede a derechos y quién queda al margen.

En ese punto aparece otra dimensión clave de esta problemática: quienes toman las decisiones muchas veces no conocen el territorio que transforman. No caminan el barrio, no transitan sus calles, no perciben sus necesidades cotidianas. Y es allí donde la distancia entre el Estado y la realidad se vuelve más evidente. Por eso, la participación ciudadana no es un complemento, sino una condición necesaria. Porque nadie puede explicar mejor las urgencias de un territorio que quienes lo habitan.

Frente a este escenario, la Evaluación de Impacto Social emerge como una posibilidad concreta de cambio. No como un requisito formal más, sino como una herramienta capaz de torcer esta lógica. Una herramienta que obliga a mirar más allá del costo y del rendimiento, que introduce preguntas incómodas pero necesarias: ¿a quién beneficia esta obra?, ¿a quién deja afuera?, ¿qué transforma realmente en la vida de las personas? Incorporarla de manera obligatoria en todo el ciclo de la obra pública, desde su planificación hasta su evaluación posterior, implica, en definitiva, recuperar el sentido del derecho administrativo como garante de derechos.

Porque de eso se trata, en el fondo, esta investigación: de recordar que la ciudad no es solo un conjunto de obras, sino un espacio de vida compartida. Y que el desarrollo no puede ser un privilegio concentrado en el centro, sino un proceso que se expanda, que fluya, que alcance a todos. Un desarrollo continuo, armonioso, que no deje a nadie atrás.

Porque, al final, la pregunta persiste, y exige respuesta: ¿de qué sirve una ciudad resplandeciente en su centro, si en sus márgenes la dignidad sigue siendo una deuda pendiente?

Una Administración que no escucha al pueblo, que no camina los barrios ni reconoce sus necesidades, no administra derechos: administra privilegios. Solo cuando el Estado priorice el derecho sobre el cemento, la obra pública será sinónimo de justicia y se convertirá en una verdadera herramienta transformadora.

Referencias.

ALEDO, Antonio. **El socio-espacio de conflicto. Un marco conceptual para el análisis de los conflictos asociados a riesgos tecnológicos. Riesgos, gobernanza y conflictos socioambientales.** 2018.

ALEDO, Antonio; AZNAR CRESPO, Pablo. Evaluación de impacto social: Una propuesta metodológica orientada a la gestión proactiva de proyectos. **Revista de Ciencias Sociales.** 2021.

BURDG, R. J. **Why is social impact assessment the orphan of the assessment process?. Impact Assessment and Project Appraisal.**

CIDH. “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas”. 2017

Comité DESC. Observación General número 3; Observación General número 14.

Corte IDH, Lagos del Campo. Vs Peru, sentencia de 31/08/2017.

CSJN, Q.C.,S. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 24/04/2012
DELPIAZZO, Carlos E. **¿Hacia dónde va el derecho administrativo?.** 2010.

ESTEVEZ, A. M. Mining and social development: refocusing community investment using multi-criteria decision analysis. *Resources Policy.* 2008.

FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS. Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. Quito, julio 2004.

LISA, Federico José. Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana. **Revista Argentina del Régimen de Administración Pública.**

MO, Fernando F. **Régimen legal de las obras públicas.** 1966.

PADRON, Carlos Eduardo. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura.* 1995.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD México- CIDE. Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados.

REYNA, Justo. “La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI”. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.** 2015.

REYNA, Justo. Globalización, Pluralidad Sistémica y Derecho Administrativo: Apuntes para un Derecho Administrativo Multidimensional. **A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional.** 2011.

TALLER, Adriana. El acceso a la vivienda digna: principio rector de las políticas públicas de inclusión social y gestión del suelo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.** 2014.

TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**. 2016.

UNICEF informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México.

VANCLAY,F. **Conceptualising social impacts. Environmental Impact Assessment Review**. 2002.

VANCLAY,F. **International principles for social impact assessment**. Impact Assessment and Project Appraisal. 2003.

VILLEGAS. **Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero**. 7. Ed. Buenos Aires: Depalma, 1999

ZANOBINI, G. **Capítulo I. El Derecho Administrativo**. Curso de Derecho Administrativo. 1954.