

**PANEL 3**

---

DERECHO ADMINISTRATIVO  
E INCLUSIÓN SOCIAL



## MECANISMOS DE ACCESO A LA VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA. ALGUNOS CASOS

**Analía Antik**

*¿Cómo lograremos hacer realidad el imperio de la ley en las instituciones de la sociedad y en las mentes y corazones de los habitantes de nuestro país? Como afirma Germán Bidart Campos, la Constitución no se lee, se vive; y en ese proceso se fortalece una nación de ciudadanos. Y no seremos libres y democráticos en plenitud mientras la ciudadanía en plenitud no sea ejercida por todos; mientras el acceso al poder siga siendo entendido por muchos como un coto de caza particular y, sobre todo, mientras exista una concepción hegemónica que se resista a aceptar la alternancia y el reconocimiento de que el poder no es algo que se gana de una vez y para siempre ni mucho menos un atributo que se posee por un orden natural de las cosas. ... La democracia ... es un proceso mediante el cual se va conformando un espacio para dirimir civilizadamente los conflictos y encontrar las mejores soluciones para el conjunto de la sociedad. La íntima asociación entre un proceso de democratización política y un proceso de reconversión económica se prueba en la relación que se establezca entre democracia y buen gobierno, por un lado, y entre democracia y lucha por la igualdad, por el otro.*

Raúl Alfonsín<sup>1</sup>

---

1. Prólogo en ARMAGNAGUE, Juan F., Constitución de la Nación Argentina, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1999, págs. 21 y ss.

## 1. INTRODUCCIÓN AL TEMA

El objeto de esta intervención, es el planteo de algunas cuestiones sensibles a nuestros países, como lo es el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables de la población, evidenciando algunas políticas y prácticas públicas en ciertas ciudades latinoamericanas, en algunos casos a fin de patentizar problemas comunes y ,en otros, como casos ejemplificadores que eventualmente pueden ser recepcionados por nuestros sistemas, con las adaptaciones que cada régimen requiera.

En primer término, se analizará la significancia que puede tener el derecho al acceso a la vivienda y su relacionamiento con el derecho de propiedad. Luego, se tomarán diversos paradigmas existentes en América Latina, examinándose los resultados logrados por cada una de las comunidades en la que estos fueron aplicados. Por último y a manera de epílogo, se efectuará una síntesis y si me lo permiten, también una exhortación.

## 2. DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA

Veamos en primer término, algunas regulaciones constitucionales en la materia en América Latina, teniendo en consideración además los tratados internacionales pertinentes al tema bajo examen.

La Constitución de la Nación Argentina en su artículo 14 bis dice que *El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: ... el acceso a una vivienda digna.*

Por su parte, la Constitución de la República Federativa de Brasil en su artículo 6° (t.o. Enmienda Constitucional 26/2000), ampara el derecho a la vivienda entre otros derechos sociales.

Lo mismo ocurre en la Constitución colombiana en el artículo 51, considerando la Corte Constitucional de ese país, que el derecho a la vivienda digna *es más un derecho objetivo de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración, de conformidad con la ley, para ser prestado directamente por ésta, a través de los entes asociativos creados para tal fin, previa regulación legal*<sup>2</sup>.

Diferente es el caso de Perú, cuya Constitución de 1979 en su artículo 18 daba amparo a las necesidades básicas de las personas en materia de recreación, vivienda y alimentación, estableciendo la obligación del Estado de promover la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y vivienda, disposición derogada por la Constitución de 1993.

Por su parte, existen tratados internacionales a los que han adherido o han incorporado a su sistema jurídico interno la mayoría de los países latinoamericanos, tales como:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), cuyo artículo 25 expresa: *1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure*

---

2. [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co).

*re, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica ...*

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cuyo artículo 11 reza: *1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, ... Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. ...*

También podemos agregar a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que protegen derechos específicos de ciudadanos que además se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

A pesar de la profusa reglamentación en materia de protección a los sectores marginados, hoy existe más de un tercio de la población en América Latina imposibilitada de ejercer su derecho de acceso a una vivienda adecuada.

Por un lado, a diferencia de los derechos individuales o de primera generación, no existen garantías procesales adecuadas para exigir su protección, aunque por lo general se viabilice el reclamo a través de acciones expeditas, como verbigracia, el amparo. Por el otro, la falta de suelo servido, la especulación inmobiliaria y la migración hacia las grandes urbes no planificada, pueden ser algunas de las causas del crecimiento exponencial de personas sin accesibilidad a una vivienda digna.

Pero principalmente la carencia de políticas públicas que se sostengan en el tiempo con independencia del gobierno de turno y la falta de articulación con la sociedad civil, entiendo comporta la causa principal que demora soluciones apropiadas al flagelo.

Resulta difícil desconocer esta realidad cuando vemos las periferias de las ciudades latinoamericanas plagadas de cartoneros y frazadas que hacen las veces de casas, pisos de tierra, hacinamiento, enfermedades evitables, desnutrición, pozos ciegos, cables clandestinos, pero fundamentalmente desprotección a uno de los derechos más básicos que hacen a la dignidad de la persona humana: el derecho a vivir en un lugar que la proteja, en el que se sienta segura, en el que pueda desarrollar su personalidad y la vida en familia y en comunidad.

Del Informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contenido en su publicación insignia, Desarrollo en las Américas (DIA por sus siglas en inglés), se advierte que a pesar que los países de América Latina y el Caribe cuentan con altos índices de propiedad de vivienda y de ingresos en comparación con otros hogares de los países en vías de desarrollo, sin embargo gran parte de la población latinoamericana y caribeña aún habita en viviendas deficientes.

De los 130 millones de familias que viven en las ciudades, 5 millones están obligados a compartir vivienda con otra familia, 3 millones residen en viviendas irreparables y otros 34 millones habitan en inmuebles que carecen de título de propiedad, agua potable, saneamiento, pisos adecuados o espacio suficiente. Muchas de estas

viviendas, e incluso de aquellas cuyas condiciones son satisfactorias, están situadas en barrios que carecen de facilidades urbanas básicas como transporte público, parques y hospitales. Paradójicamente, la mayoría de familias que habitan en viviendas inadecuadas no son pobres; provienen del sector de ingresos medios bajos. ... Las condiciones de la vivienda y el barrio influyen de manera decisiva en la salud, alimentación y educación de la población, así como en su acceso a oportunidades económicas y su grado de vulnerabilidad a los problemas sociales<sup>3</sup>.

Dicho informe también insinúa que las políticas públicas que tienden a la regularización de la tenencia de predios no servidos, generan mayores costos en la gestión gubernamental, en razón que la urbanización de terrenos antes de ser habitados ronda los 1.300 euros por familia, frente a los 3.500 que cuesta mejorar un asentamiento ocupado, lo que vuelve aún más contundente el problema de la vivienda por la utilización poco eficiente del presupuesto o bien por no resultar atractivo para los desarrolladores privados. Otro obstáculo que destaca la fuente, es la carencia de créditos para el acceso a la vivienda para las clases baja y media baja, amén de la exorbitancia de los valores en algunas regiones<sup>4</sup> y la ausencia de promoción de alquileres económicos por parte de los países latinoamericanos, como lo hacen los países desarrollados.

Este último aspecto, quizás se encuentre relacionado a la fuerte raigambre del derecho de propiedad en nuestros países, en los que la política pública en general alienta la titulación de la tierra.

### 3. ¿VIVIENDA ADECUADA ES SINÓNIMO DE VIVIENDA PROPIA?

Entiendo que no necesariamente deben tener vinculación, aunque de una encuesta realizada a ciudadanos de 17 países de la región, entre ellos Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, surge que son más felices aquellas personas que son propietarias de las que no lo son<sup>5</sup>.

Fuera de este dato de la realidad, la ONU<sup>6</sup> ha definido como recaudos para considerar a una vivienda adecuada a los siguientes:

3. BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe, César Patricio Bouillón Editor, Fondo de Cultura Económica, 2012, [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
4. Una vivienda que en Bogotá puede adquirirse a razón de 9.600 euros, en Buenos Aires cuesta 34.500 (10 salarios contra 45, aproximadamente).
5. ONU-Habitat, Boletín Informativo, Serie DDHH 2010, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).
6. Informe del Relator Especial sobre Derecho a la Vivienda, 5 de febrero de 2007, A/HRC/4/18. El Relator Especial durante todo su mandato ha advertido contra los peligros de la práctica de los desalojos forzosos. A consecuencia de un Seminario Internacional sobre los Desalojos Forzosos, se han elaborado unos principios básicos y directrices destinados a ayudar a los Estados y a la comunidad internacional a reducir considerablemente esa práctica. El Relator Especial pide al Consejo de Derechos Humanos que asegure la amplia difusión de los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo que figuran en el anexo de su informe e insta a los Estados a que los incorporen en las leyes y las políticas nacionales. Además, en este informe se examina la importancia de fortalecer el marco jurídico para promover y ejercer el derecho humano a la tierra, y se proponen estrategias al respecto, una cuestión que el Relator Especial considera especialmente importante para ejercer el derecho a una vivienda adecuada. [http://www.unhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=79&Itemid=70](http://www.unhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=70)

- Seguridad jurídica de la tenencia.
- Acceso a servicios públicos e infraestructura.
- Acceso a bienes ambientales.
- Precios accesibles.
- Buenas condiciones de habitabilidad.
- Acceso preferente de grupos con mayor vulnerabilidad.
- Ubicación adecuada.
- Adecuación cultural.

Con esta mera aproximación al tema, dejo abierto al debate la problemática, no sin antes efectuar la siguiente reflexión: el problema del mercado informal del suelo, aumenta por la expectativa de que los Estados terminen regularizando o formalizando lo informal. La gente ocupa la tierra –porque además no encuentra otro camino- bajo la perspectiva de titularizar en algún momento, por lo que la comunidad que habita en sectores informales, entiende que ese mercado es permanente y que una vez que determinado suelo se regulariza, conviene ocupar otro predio en forma ilegal –convirtiendo en pesos el primero- en tanto el Estado volverá a aplicar políticas de titulación.

Y esta reflexión, nos lleva al título que se expone a continuación.

#### 4. ALGUNOS CASOS DE ACCESO A LA VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA

En general los sistemas de acceso a la vivienda en nuestros países son proclives a la titulación. Si bien el modelo no resuelve el problema en forma integral, es generalmente el sistema más utilizado en las políticas gubernamentales que diseñan los Estados latinoamericanos en cualquiera de sus jurisdicciones.

ONU-Habitat afirma que más del 75% de la población de Latinoamérica y el Caribe, vive en ciudades y se espera que para el año 2030, ese índice supere el 85%, notándose que los Estados reaccionan tardíamente a las necesidades de una población cada vez más demandante<sup>7</sup>.

Como ya se dijo, los sectores vulnerables acceden a la tierra a través de su ocupación directa, por lo cual se vuelven insoslayables políticas proactivas que permitan el acceso a suelo servido para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

Voy a tomar algunos casos latinoamericanos en materia de acceso a la vivienda, que me resultan interesantes para traer a colación.

En general los Estados latinoamericanos se embarcan en programas de mejoramientos de asentamientos informales a gran escala, con miras a la titulación de los

---

7. Naciones Unidas, Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe, informe realizado bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, <http://www.eclac.cl/rio20/tpl/docs/3.ODM-7.ESP.pdf>.

predios a favor de los moradores. Todas estas operaciones han sido apoyadas con créditos accesibles o subsidios provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, como verbigracia, el programa Favela Bairro y Morar Legal (Río de Janeiro, Brasil), Programa Rosario Hábitat (Rosario, Argentina), COFOPRI (Lima, Perú), entre otros.

Por comentar el caso Rosario, al que me encuentro más cercana, se trata de una ciudad urbanizada en un 70% del total de su superficie. Su población ha crecido en la última década un 8.5%, ascendiendo conforme el último censo a 1.030.000 habitantes y a 1.193.000 si tomamos en consideración su zona de influencia<sup>8</sup>.

Rosario establece estrategias por intermedio del Servicio Público de la Vivienda dependiente de la Municipalidad, impactando en la ciudad además los programas que lleva adelante la Provincia de Santa Fe a través de la Secretaría de Estado del Hábitat y de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo y los planes federales de vivienda a cargo del Estado Nacional. Todos ellos tienden a la titulación de los predios.

En esta ciudad el déficit habitacional asciende aproximadamente a unas 25.000 viviendas para sectores de bajos recursos. Asimismo, viene experimentando un crecimiento impactante de su superficie construida, ganando terrenos en la zona ribereña y alledaños, observándose un aumento considerable de edificaciones en propiedad horizontal para sectores medios/medios altos y altos. El acceso a la vivienda o a una parcela resulta difícil para los sectores bajos y medios bajos que requieren de políticas públicas específicas. No hay opciones generalizadas de créditos para estas familias. A una familia ubicada en el cuartil de ingresos inferior, le es muy difícil acceder al suelo servido. Puede lograrlo sólo a través de las políticas que implementan la Municipalidad, la Provincia y la Nación, a través del Programa Rosario Hábitat (PRH), Banco de Tierras o Plan Federal de Vivienda. En pocos casos lo consigue a través de la compra directa y, en general no hay microcréditos, pero sí el acceso a través de la urbanización de asentamientos informales. No se advierten otros mecanismos formales, por lo que los pobres acceden al mercado de tierra ocupándola directamente. Hay una clara conexión entre la exclusión de los sectores de bajos ingresos y el acceso a la vivienda<sup>9</sup>.

En Perú, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), considera que la reforma del marco institucional y los procedimientos legales para registrar propiedades ayuda a disminuir los costos transaccionales y a acortar los plazos de los trámites burocráticos, todos ellos obstáculos asociados con la informalidad. Lo novedoso es que cuenta con un Tribunal Administrativo de la Propiedad (TAP), creado el 31 de agosto de 1998 que constituye la última instancia administrativa de COFOPRI. Entre sus funciones se encuentra la de establecer precedentes de observancia obligatoria, mientras dicha interpretación no sea modificada por resolución debidamente

8. [http://www.rosario.gob.ar/sitio/caracteristicas/indicadores.jsp?nivel=Ciudad&ult=Ci\\_3](http://www.rosario.gob.ar/sitio/caracteristicas/indicadores.jsp?nivel=Ciudad&ult=Ci_3).

9. TALLER, Adriana y ANTIK, Analía, El Derecho Urbano debe afianzar el ejercicio del derecho a la ciudad, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, N° 20, 2012, ISSN 0329-9430, págs. 495 y ss.



motivada por el Tribunal, en los casos particulares que conozca, cuando interprete de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación aplicable<sup>10</sup>.

Pero más singular resulta la solución que ha traído en Brasil la creación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), que sirven para proteger el territorio de los sectores vulnerables que ya ocupan el lugar, integrando este instrumento en el proceso de planificación de uso del suelo antes de la ocupación informal. Este nuevo modo de 'propiedad horizontal' aparece con la sanción del Estatuto de la Ciudad<sup>11</sup>, que traduce el principio de la función social de la propiedad en instrumentos legales y de planificación que deben ser aplicados por los gobiernos locales en la regularización de los asentamientos informales.

En lo que respecta a la relevancia de los instrumentos jurídicos y urbanísticos creados y/o reglamentados por la Ley Federal, la principal importancia del Estatuto de la Ciudad se debe principalmente al marco conceptual consolidado, tendiente a separar el tratamiento jurídico del derecho de propiedad inmobiliaria del ámbito individualista del Derecho Civil, para ponerlo en el ámbito social del Derecho Urbanístico -separado ya del Derecho Administrativo- del tal forma que el derecho colectivo para la planificación de las ciudades creado por la Constitución Federal de 1988 sea materializado<sup>12</sup>.

A diferencia de los objetivos que se plantea el COFOPRI o el Programa Rosario Hábitat en cuanto a la titulación, la creación de las ZEIS pretende garantizar el uso y ocupación en forma adecuada a las necesidades de la habitabilidad digna. Ha sido aplicada con buenos resultados en ciudades como Belo Horizonte, Río Claro y Recife. En definitiva, el objetivo de la creación de estas Zonas, es regularizar la titularidad a aquéllos que estén en condiciones de ser declarados habilitados por la autoridad local, pero con aplicación de institutos jurídicos diferentes a los utilizados para las urbanizaciones 'normales', verbigracia reconocimiento en ciertas condiciones de los derechos de los individuos a usar parcelas menores a 250 metros cuadrados que han ocupado sin oposición durante cinco años o más, incluso si no eran dueños de la tierra.

## 5. BREVE COMENTARIO A UN RECIENTE FALLO

Se enunció en el Capítulo 2 que a diferencia de los derechos individuales o de primera generación, no existen garantías procesales adecuadas para exigir la protección del derecho de acceso a la vivienda digna, aunque por lo general se viabilice el reclamo a través de acciones expeditas, como por ejemplo, el amparo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, tiene a resolución en la actualidad, más de 250 casos interpuestos por familias con problemas de vivienda en todo el

10. <http://www.cofopri.gob.pe/tribunal.asp?i=2>.

11. Ley 10.257 del 10/07/2001.

12. FERNANDES, Edésio, Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXXVII, N° 109, Enero-Abril 2004, págs. 41 y ss.

país. Vale la pena fijar la atención sobre un pronunciamiento<sup>13</sup> del Címero Tribunal que ordenó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a reconocer a una madre y a su hijo de seis años que padece de encefalopatía crónica no evolutiva, el derecho a una vivienda digna.

La mayoría<sup>14</sup> sostuvo que *el sistema de fuentes aplicable al caso está conformado por la Constitución Nacional, los tratados internacionales mencionados<sup>15</sup>, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la legislación local dictada en consecuencia. De dicho sistema se desprende el reconocimiento de un derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables como las personas con discapacidad y los niños en situación de desamparo, de modo que corresponde a esta Corte establecer el alcance de dichos preceptos en relación al caso<sup>16</sup>. Que la primera característica de esos derechos y deberes es que **no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad**. Esta Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que la Constitución Nacional en cuanto norma jurídica reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquélla les asigne; precisamente por ello, toda norma que debe “garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos” (Fallos: 327:3677; 332:2043) y “garantizar”, significa “mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas”, según indica en su Observación General n° 5 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que constituye el intérprete autorizado del Pacto homónimo en el plano internacional y cuya interpretación debe ser tomada en cuenta ya que comprende las “condiciones de vigencia” de este instrumento que posee jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional (Fallos: 332:709)<sup>17</sup>.*

Aclara igualmente el Máximo Tribunal, que lo dicho no significa que las normas mencionadas consagren una operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por la vía judicial<sup>18</sup> y que *en el campo de las reglas normativas, ello significa que hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. Para que ello sea posible, debe acreditarse*

13. CSJN, Recurso de hecho interpuesto por S. Y. Q. C., por derecho propio y en representación de su hijo menor J. H. Q. C. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo, patrocinada por el señor Defensor General del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Mario Jaime Kestelboim, XLVI: RHE, 24/04/2012.

14. Ministros Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Carlos Fayt, Juan Carlos Maqueda y Raúl Zaffaroni. Los Dres. Enrique Petracchi y Carmen Argibay fallaron cada uno por sus fundamentos.

15. Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención sobre los Derechos del Niño y especialmente en el caso, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

16. Considerando 9°.

17. Considerando 10°.

18. Considerando 11°, último párrafo.

*una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona*<sup>19</sup>.

En definitiva la Corte, analiza la especial situación en la que se encontraban los demandantes y las respuestas concretas que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires previó en materia habitacional, para concluir que en el caso no se trata sólo de *un simple supuesto de violación al derecho a una vivienda digna pues involucra a un niño discapacitado que no sólo exige atención permanente sino que además vive con su madre en situación de calle. Entran aquí también en juego aspectos relativos a la situación en la sociedad de los discapacitados y la consideración primordial del interés del niño que la Convención sobre los Derechos del Niño impone a toda autoridad pública en los asuntos concernientes a ellos, que no es admisible que pueda resultar notoriamente dejado de lado por la demandada*<sup>20</sup>, por lo que resolvió condenar a la ciudad a que garantice a la actora, aun en forma no definitiva, un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a la patología que presenta el niño, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad planteada<sup>21</sup>.

Por su parte, el Dr. Petracchi, adhiere a los considerandos 1 a 7 del voto de la mayoría y en el párrafo segundo del considerando 8° argumenta: *corresponde señalar que el acceso a la vivienda digna está íntimamente relacionado con otros derechos humanos fundamentales. De hecho, un individuo que no tiene un lugar donde instalarse para pasar sus días y sus noches y debe deambular por las calles no sólo carece de una vivienda, sino que también ve afectadas su dignidad, su integridad y su salud, a punto tal que no está en condiciones de crear y desarrollar un proyecto de vida, tal como lo hace el resto de los habitantes (Fallos: 329:1638; 329:4918 y 331:453, entre otros). ... Por su parte, el PIDESC también impone obligaciones a los Estados, de modo de evitar que sus previsiones se transformen en meras expresiones de deseos. A tal fin, su art. 2°, inc. 1°, establece que “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”. En tales condiciones, el reconocimiento del derecho a una vivienda digna importa, necesariamente, el deber concreto e inmediato del Estado de reglamentarlo e implementarlo para garantizar su efectividad*<sup>22</sup>. Concluyendo que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe otorgar a la actora y a su hijo menor de edad una solución habitacional adecuada en los términos de los considerandos del presente

19. Considerando 12°, 3er. párrafo.

20. Considerando 15°, 1er. párrafo.

21. Punto 2 del resolutorio.

22. Considerando 9°, 2do. y 3er. párrafo.

*fallo, hasta tanto se acrediten nuevas circunstancias que permitan concluir que su estado de necesidad ha cesado (art. 16, segunda parte, de la ley 48).*

A su turno, la Dra. Argibay pone énfasis en primer lugar en la admisibilidad de la queja interpuesta por la amparista, en tanto que el Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, rechazó el recurso extraordinario interpuesto con base en que el resolutorio no reunía el recaudo de sentencia definitiva. En este sentido recordó que *las condiciones y pautas que determina la remisión al precedente “Alba Quintana”, no permiten a los jueces a quienes ordenan el reenvío la posibilidad de que le reconozcan de manera plena y adecuada su derecho constitucional a la vivienda, dado que tales líneas de pensamiento parten de una interpretación sesgada, irrazonable e insuficiente de esa garantía y fijan un estándar de asistencia minimalista que lo desnaturaliza como derecho humano y contradice su carácter operativo*<sup>23</sup>.

Luego, ya en lo sustancial del reclamo, opina que los presupuestos fácticos y ordenamiento normativo examinados, resultan *relevantes para privar de validez a la negativa de la demandada al pedido efectuado por la señora S. Y. Q. C., con apoyo en que la peticionaria no cumple con los requisitos establecidos en los programas para los que ha afectado su presupuesto público en materia de vivienda, sin que ello implique propiciar el mismo temperamento respecto de otros pobladores de la ciudad que se encuentran en otras condiciones*<sup>24</sup>.

Entendió entonces, que *la ciudad debió haber tratado a la actora y a su hijo de un modo distinto al establecido en el régimen general, en atención a las graves patologías que este último padece. Es que involucrando el tema habitacional a las prestaciones financiadas con dinero público, la demandada no podía prescindir al delinear sus políticas de la condición especial que revisten las personas con discapacidad. De modo tal, que resultaba irrazonable incluir a la señora S. Y. Q. C. y al niño dentro del mismo grupo en el que se encuentran otras personas sin discapacidad a los efectos de aplicar a todas idénticas restricciones presupuestarias. Dicha hermenéutica, se apoya en que el gobierno local en su carácter de administrador de fondos públicos, tiene competencia para redistribuir, es decir transferir o asignar dinero para ciertos y especiales grupos de personas*<sup>25</sup>. ... *En la medida que la decisión adoptada por la accionada en relación con la peticionante y su hijo no ha seguido las anteriores directrices, ya que se limitó a ofrecer las mismas prestaciones que al resto de las residentes de la ciudad, corresponde obligarla a que atienda la problemática de vivienda planteada en autos a partir de la aplicación de la regla de distribución señalada en el considerando anterior*<sup>26</sup>.

Aquí otro contrapunto interesante para el debate, son las potestades del Tribunal Supremo dirimiendo sobre cuestiones de ejecución presupuestaria del Gobierno de

23. Considerando 5°, punto a), posición de la recurrente a la que adhiere la Ministra en el considerando 7°.

24. Considerando 9°.

25. Considerando 11°.

26. Considerando 12°.

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en principio son de resorte exclusivo de la legislatura porteña y cuya aplicación corresponde al órgano ejecutivo.

Resulta importante destacar, que la Corte aclara que su intervención se limita al análisis de la razonabilidad de los actos discrecionales que lleva adelante el Gobierno de la Ciudad a fin de evidenciar si los mismos lesionan derechos humanos básicos amparados por los Tratados Internacionales enumerados, la Constitución Nacional y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para concluir que en el caso concreto, tales potestades vulneran el derecho al acceso a una vivienda digna, teniendo especial consideración la minoría de edad del hijo de la amparista y su discapacidad.

Sin perjuicio de ello, en definitiva el fallo de la Corte pone el acento en el deber republicano de los gobiernos de actuar con razonabilidad, respetando el bloque de legalidad interno e internacional e imponiéndole el deber de utilizar los recursos públicos de manera adecuada y eficiente.

## 6. CONCLUSIÓN

Como se dijo, los problemas de vivienda afectan a más de un tercio de la población en América Latina. La dificultad más acuciante conforme ONU-Hábitat es la carencia de suelo servido, seguidos por el peligro al que se encuentran expuestos los sectores marginales respecto de la tenencia segura. Tenencia, que como se expresó, no se relaciona necesariamente con el derecho de propiedad, ya que existen otras formas de acceso, como por ejemplo el alquiler con legislación protectoria.

En la Argentina, puede haber novedades en materia de locaciones urbanas, si se aprueba el proyecto de Unificación de los Códigos Civil y Comercial que hoy se encuentra en debate en el Senado. Entre otros aspectos, extiende el plazo de las locaciones con destino a vivienda hasta veinte años, así como reconoce el derecho de los herederos del locatario a continuar la vigencia del contrato y hasta a personas que sin ser familiares, el causante hubiera tenido trato familiar y morado en el inmueble por el plazo de un año.

Seguramente, la situación apremiante y desesperante de los sectores vulnerables, no podrá ser solucionada por la actuación solitaria de los Estados, siendo imprescindible la participación de la sociedad civil, se trate de desarrolladores, ONGs, académicos, profesionales especializados, etcétera.

Tuve la oportunidad en el mes de diciembre de 2010, de participar en un curso de entrenamiento organizado por el Lincoln Institute of Land Policy, con sede en Boston que se especializa en temas de suelo. La actividad se desarrolló en la ciudad de Guayaquil (Ecuador) y participaron treinta profesionales y académicos seleccionados. Me preocupó advertir allí, la casi nula concurrencia de operadores jurídicos al curso. Lo que me lleva a formular la exhortación que se expone a continuación.

## 7. EXHORTACIÓN

Esta reunión académica en la que se abordan temas tan importantes para nuestras sociedades y donde me complace ver a tantos jóvenes entusiastas, debe servir de base inexorable para transformar las disertaciones en propuestas concretas en las que se comprometan grupos interdisciplinarios que abarquen holísticamente la problemática de la exclusión social, de la discriminación a la pobreza, de la inseguridad, del nulo acceso al derecho a la vivienda de los sectores más postergados de la población.

Como Goethe le hace decir a Mefistófeles en esa maravillosa obra que es el Fausto, en un diálogo mantenido con un estudiante que dudaba en cuanto a su inclinación por el estudio del Derecho, que la ley y el Derecho se heredan como una enfermedad incurable, se deslizan de generación en generación y avanzan de un lugar a otro. La razón se convierte en algo absurdo, la bondad en perjuicio. Entonces concluye en que mejor es el estudio de la Medicina, porque razona que en ella se abarca al mundo grande y al pequeño (la naturaleza y el hombre), para finalmente dejar que todo vaya como Dios quiera. Además, Mefistófeles lo anima con que esta disciplina le permitirá dominar a las mujeres, que el título debe convencerlas que su arte es superior a otras artes y que le dará la posibilidad de tomarles el pulso y apretar sus caderas para ver cuán ceñido tienen el corsé. Ante este panorama el estudiante entusiasmado le comenta a Mefistófeles que al parecer la Medicina tiene más pinta que el Derecho, porque se ve el dónde y el cómo, a lo que su interlocutor le responde: Querido amigo, toda teoría es gris, pero es verde el áureo árbol de la vida.

La exhortación en definitiva y aprovechando los importantes aportes efectuados por los profesores aquí reunidos y el esfuerzo y compromiso de la Red abordando estos temas tan vitales, es que sigamos en este camino de construcción de muchos más árboles, que convirtamos juntos la gris teoría en propuestas más concretas que nos permitan evolucionar hacia sociedades más inclusivas y equitativas.

Que así sea.

# **EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA: PRINCIPIO RECTOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y GESTIÓN DEL SUELO<sup>1</sup>**

**Prof. Adriana Taller**

## **1. INTRODUCCION**

A partir del siglo XIX el tratamiento jurídico proporcionado a la vivienda ha evolucionado en el ordenamiento jurídico universal; de ser considerada simplemente un objeto de la propiedad privada, paso a ser definida como uno de los elementos básicos para la existencia humana. La normativa internacional le dio en su tratamiento una interpretación mucho más amplia y transversal, lo que implicó el reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho constitucional, íntimamente ligado a la necesidad básica de todo ser humano de vivir con dignidad, seguridad e igualdad de oportunidades para desarrollar libremente su personalidad.

De allí que, la violación o quebrantamiento a este derecho pone en peligro el desarrollo de la integridad física y mental de las personas afectadas, su vida privada y familiar, más, la ausencia de una vivienda digna no afecta solo al individuo privado de ella, sino a toda la colectividad donde aquel reside y menoscaba, otros derechos

---

1. Ponencia presentada en el II Congreso de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo – Panel: “El Derecho Administrativo e Inclusión Social” Santa Fe - 2012

fundamentales tales como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a los derechos políticos, a la participación ciudadana y pública.

La garantía del derecho a la vivienda aparece, entonces, cada vez más vinculada al desarrollo inclusivo, sostenible y democráticamente gestionado, íntimamente ligado con el derecho a la ciudad.

Este derecho a la ciudad, amplía el tradicional enfoque sobre mejoramiento de calidad de vida de las personas centrado tradicionalmente, en la vivienda y en el barrio, y se amplía a la calidad de vida en la ciudad, en miras a beneficiar a la población durante el proceso de urbanización de aquella.

El derecho a la ciudad<sup>2</sup>, además de garantizar los derechos humanos de las personas, para el pleno goce del mismo debe garantizar el derecho al uso y goce del suelo, sea urbano o rural, entendido como el espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos; el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sostenible de los recursos naturales, de las riquezas, de los servicios esenciales, de los bienes y de las oportunidades sociales, económicas, educacionales, culturales, recreativas, de salud, edilicias, etc., que brinda la ciudad.

De allí que, los movimientos sociales que dieron inicio al Foro Social de las Américas en el año 2004 en Quito, Ecuador y al Foro Urbano Mundial celebrado en Barcelona, España en septiembre de 2004, reivindicaron en la “Carta mundial del derecho a la ciudad”, “una gestión democrática de la ciudad” (art. II.1), que contiene un capítulo referido al “derecho a la vivienda” (art. XIV).

Por ese entonces, el urbanista francés Jean-François Tribillon, expresó que, el “derecho a la ciudad consiste en “gozar de una vivienda adecuada”, tener un trabajo remunerado, crear una familia, vivir a salvo de molestias policiales incluso cuando uno proviene de lejos. Pero también, simplemente y más específicamente, vivir en una ciudad bonita, cómoda, sana, respetuosa con el medio ambiente.”

Por ello la importancia del derecho a la vivienda, ante su estrecha vinculación con otros derechos y bienes privados y públicos fundamentales, explica su amplio reco-

---

2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes. El territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural. Parte I – Disposiciones Generales – Artículo I. Derecho a la Ciudad – Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad – Foro Social de las Américas – Quito, Julio 2004 – Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre 2004 – Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005 – Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005.



nocimiento en el derecho moderno y la evolución del tratamiento jurídico dado al mismo en los últimos milenios.

De un tratamiento de carácter patrimonial se evolucionó hasta entenderlo como uno de los componentes indispensables de la existencia humana y prioritario para su desarrollo integral, al punto tal que legislaciones europeas han previsto que, “En aquellos ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda”<sup>3</sup>.

Esto implica que la regulación de la morada en miras a definir el derecho a la vivienda no quede centrada en el proceso de urbanización y edificación de las ciudades, sino que amplíe su mirada a hacia el disfrute digno y adecuado de la vivienda, comprensivo de habitabilidad, servicios públicos, entorno, acceso a recursos naturales y comunes, salud, educación, recreación, participación ciudadana etc.

La concurrencia y satisfacción de todos estos aspectos conformaría el núcleo del derecho a “disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, con independencia del título jurídico en virtud del cual se accede al uso de aquella (propiedad, locación, comodato, usufructo, posesión, tenencia formal o precaria del mismo, etc.).

Este abordaje de la “vivienda digna” deja de lado a la concepción de aquella como objeto exclusivo del derecho privado y la convierte en un bien de interés social, que requiere de políticas públicas de carácter social y medioambiental que incluyan a todos los sectores de la población, con independencia de sus recursos económicos.; convirtiendo a la “vivienda digna” como el principio rector de las políticas públicas de inclusión social y de gestión del suelo.

Por esta razón, preocupó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, en su carácter de órgano encargado de supervisar la ejecución o realización del derecho a la vivienda por parte de los Estados, definir con más precisión el contenido de este derecho.

Por ello, en opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser porque el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana” (...) exige que el término ‘vivienda’ se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas considera-

---

3. Tal el caso de la legislación de Cataluña, que al consagrar el derecho a la vivienda como el derecho de todas persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada a las distintas etapas de la vida de cada uno, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional” - Ley 18, 28-12-2007, delimita el contenido de la función social de la propiedad de la viviendas e incluye estas restricciones para evitar la desocupación de viviendas.

ciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos<sup>4</sup>.

Por su parte la Comisión sobre Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) entiende al concepto de ‘vivienda adecuada’, como comprensivo del lugar donde poder aislarse si se desea; como espacio ordenado, de seguridad adecuada, de iluminación y ventilación correctas, de una infraestructura básica adecuada y una situación acomodada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable<sup>5</sup>.

En noviembre de 2002, unos años después de aquel pronunciamiento del Comité y de la Comisión, un grupo de expertos de las Naciones Unidas se reunió en Nairobi (Kenia) para discutir sobre indicadores urbanos, y en sus conclusiones recomendaban la extensión del concepto de ‘vivienda adecuada’ a otras cinco dimensiones indispensables: 1. el acceso al agua potable, 2. el acceso a saneamiento, 3. a la seguridad de la tenencia, 4. a la durabilidad de la unidad habitacional y 5. a un espacio suficiente para vivir.

El objetivo era considerar el derecho a una ‘vivienda adecuada’ desde una perspectiva integral de los derechos humanos, a los efectos de permitir y asegurar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales promovidos por las Naciones Unidas.

Los distintos gobiernos de Argentina, como de otros muchos países han entendido prioritariamente satisfacer el “derecho a la vivienda digna” con la construcción de casas en grandes números, sin considerar necesariamente las necesidades particulares de los que viven en ellas, a los fines de respetar en conjunto los derechos humanos reconocidos constitucionalmente.

En este sentido, una vivienda digna y adecuada, respetuosa de los derechos humanos de quienes residen en ella, debería garantizar como mínimo y en todo momento a sus ocupantes:

- La seguridad legal de la ocupación, incluida una protección legal contra el desalojo;
- La proximidad de los servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias, incluido el acceso al agua potable y a servicios sanitarios;
- El costo asequible, incluso para los más pobres mediante subsidios para viviendas y protección contra arrendatarios que se excedan;
- La habitabilidad, incluida la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y las enfermedades;
- El acceso fácil para los grupos desfavorecidos, incluidas las personas ancianas, los niños, las personas con discapacidades físicas;
- Un emplazamiento adecuado, es decir alejado de las fuentes de contaminación pero próximo a servicios sanitarios y establecimiento escolares.

4. Observación General N° 4 – “Derecho a una vivienda adecuada”, Art. 11, del 13/12/1991.

5. Primer Informe de la Comisión sobre establecimientos humanos dedicada a la puesta en práctica de la Estrategia mundial de vivienda adecuada a 2000 del 6 junio de 1988.

En suma, con el cumplimiento de estos parámetros, ONU-HABITAT pretende, por un lado, reivindicar el derecho a la vivienda como el derecho a la inclusión en la vida comunitaria de las personas más vulnerables de la sociedad y al mismo tiempo, obligar legalmente de los Estados a garantizar una vida digna para todos.

## 2. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN LA CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LA CONSTITUCION DE SANTA FE

La Constitución de la Nación Argentina en su texto original de 1853, no consagraba protección alguna a los derechos sociales, por ende no contempló entre los derechos de los habitantes el “derecho a la vivienda”, no obstante expresar en su Preámbulo, el propósito el de “promover el bienestar general” y contener en su parte dogmática, normas relativas al derecho de propiedad en los artículos 14, 17 y 18, al conferir “el derecho de usar y disponer de su propiedad a todos los habitantes”, al consagrar “la inviolabilidad de la propiedad”, expresando que ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley y “la inviolabilidad del domicilio”, respectivamente.

Por su parte, la reforma constitucional de 1949 incorporó la protección a los derechos sociales a determinadas categorías de individuos: a los trabajadores, a las personas de la tercera edad y a las mujeres, y en su artículo 37 parte I, inciso 6 consagró la protección al “derecho a la vivienda” en el marco del derecho al bienestar para los trabajadores.

Así el citado artículo rezaba: “El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales, impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico.”

Y, como consecuencia de ello establecía también que, “el derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana para la tercera edad”; tal como rezaba la parte III, inciso 2 del mencionado artículo 37.

En la Reforma Constitucional consagrada por la Convención Constituyente del año 1957, en materia de derechos sociales, solo incorporó los consagrados en el actual artículo 14 bis, en el que se hace una mención explícita al derecho a una vivienda digna en su parte final, al expresar que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: ...el acceso a una vivienda digna”.

Más, la significación del “derecho a la vivienda”, se consolidó en nuestro derecho vigente con la incorporación al texto de la Constitución Argentina, reformada en el

año 1994, de una serie de tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Estos tratados internacionales incorporados mediante el artículo 75 inciso 22 a la Constitución Nacional, se encuentran en un plano de igualdad jurídica, gozando Constitución y Tratados de la misma jerarquía normativa, dada por el artículo 31<sup>6</sup> de la Constitución, dentro del ordenamiento jurídico interno.

De los instrumentos incorporados a nuestra Constitución y que protegen el derecho a la vivienda podemos señalar:

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, que en su artículo 11 primer párrafo expresa que:

*“Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”*

2. Declaración Universal de Derechos Humanos, su artículo 25 inciso 1 dice, en relación al:

*“Derecho a satisfacer las necesidades básicas. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

3. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 5, expresa que:

*“En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ...d) Otros derechos civiles, en particular: ...i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; ...v) El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros; ...e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: ...iii) El derecho a la vivienda;...”*

6. Art. 31.- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

4. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, dispone en su artículo 14, inciso 2, que:

*“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: ...h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.*

5. Convención de los Derechos del Niño, en cuyo artículo 27, inciso 3, expresa que:

*“Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.*

6. Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, reza en su Artículo XI, que:

*“Derecho a la preservación de la salud y al bienestar: Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”*

7. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta remite al Artículo 26 de la Carta de la OEA, que expresa que:

*“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”,*

y la mencionada Carta establece por su parte que:

*“Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus*

*máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:...inciso k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población” (Artículo 37).*

Consecuentemente, con la incorporación al texto constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos enumerados precedentemente, el derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 14 bis debe interpretarse en armonía y de conformidad con lo dispuesto en cada uno de ellos .

Estos tratados no solo obligan a los Estados en sus relaciones internacionales sino que sus normas de aplicación en el orden interno de nuestro país, son inderogables, imperativas e indisponibles, por ende las administraciones nacionales en la implementación de sus políticas públicas y en la gestión del suelo urbano deben tener presente que solo serán constitucionales si priorizan y fortalecen el derecho de acceso a una vivienda digna.

También, la Constitución de la Provincia de Santa Fe, como el resto de las constituciones de las provincias que conforman la República, respetando el espíritu y los preceptos constitucionales nacionales, consagra el derecho a la vivienda digna.

Así en su Artículo 21, primer párrafo, expresa que, “el Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios”.

### 3. EL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION

En un fallo reciente<sup>7</sup>, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tuvo la oportunidad de precisar el alcance del derecho de acceso a una vivienda digna.

En esos autos la actora y su hijo menor de edad que sufría una discapacidad física presentaron demanda de amparo ante la justicia de la Ciudad de Buenos Aires cuestionando la inconstitucionalidad de las leyes locales en virtud de las cuales se le prestaba asistencia social para paliar su déficit habitacional.

La acción que había sido admitida por la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala II y revocada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue resuelta favorablemente por el Máximo Tribunal, al admitir el recurso de queja interpuesto por la actora y revocar la sentencia apelada.

El Máximo Tribunal advirtió que el sistema de fuentes aplicables al caso lo integraban la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales enumerados en el

7. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fecha 24 de abril de 2012, en el caso “Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo” – Expte. Q. 64 XLVI – [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar) -.

artículo 75 inciso 22, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la legislación local dictada en su consecuencia, y que de dicho sistema se desprendería el reconocimiento de un derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección a sectores especialmente vulnerables como las personas con discapacidad y a los niños en situación de desamparo, de modo que correspondía a la Corte establecer el alcance de dichos preceptos con relación al caso.

Resaltó la Corte que, las normas contenidas en los tratados internacionales son normas jurídicas operativas, con vocación de efectividad, que esa operatividad tiene un carácter derivado en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado y que están sujetas al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial, por lo que está en condiciones de examinar, entonces, si las soluciones brindadas en el caso por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dan cumplimiento al mandato constitucional de “acceso a una vivienda digna” consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, para concluir que dichos remedios resultaban insuficiente para atender la particular situación de la actora.

En el fallo en comentario se muestra ilustrativo el voto del Ministro Petrachi quien enuncia pautas en relación al derecho de acceso a una vivienda digna, que podríamos enumerar de la siguiente manera:

1. el reconocimiento del derecho a una vivienda digna importa, necesariamente, el deber concreto e inmediato del Estado de reglamentarlo e implementarlo para garantizar su efectividad;
2. que esa reglamentación debe respetar tanto la finalidad como los límites impuestos por las normas de jerarquía superior, en este caso, la Constitución Nacional y el PIDESC.
3. que las medidas adoptadas deben ser proporcionadas, adecuadas para alcanzar, a partir de la realidad que pretenden regular, la finalidad impuesta por la Ley Fundamental (art. 28 de la Constitución Nacional y Fallos: 243:449 y 467; 248:800; 313:1638; 330:855; 334:516, entre otros).
4. luego, el Estado debe tener en cuenta las distintas capacidades personales, sociales y económicas de los habitantes y, sobre esa base, implementar políticas apropiadas y conducentes para lograr que todos tengan la oportunidad de acceder a una vivienda digna<sup>8</sup>.
5. el diseño de las políticas públicas debe tener en cuenta las normas y principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico en su conjunto.
6. el diseño de estas políticas públicas tiene que respetar las prioridades que la Constitución asigna a la satisfacción de los derechos fundamentales y a los grupos más vulnerables de la población.

8. No las mismas soluciones para todos: políticas diferenciadas conforme la situación socio, económica, cultural y de salud de cada familia.

7. el Estado debe realizar el mayor esfuerzo posible, en razón de lo previsto por el PIDESC, para lograr, en forma progresiva y dentro de sus reales capacidades y limitaciones económicas, la plena efectividad del derecho a la vivienda digna de todos sus habitantes.
8. el Estado tiene un amplio margen de discrecionalidad con respecto a qué medidas o políticas son más oportunas, convenientes o eficientes para implementar el derecho de acceso a una vivienda digna<sup>9</sup>.
9. por ello, si respeta lo señalado precedente, las políticas de acceso a la vivienda pueden variar o fijar prioridades según las distintas necesidades y capacidades de los habitantes, e incluso exigir algún tipo de contraprestación a quienes puedan proporcionarla.
10. que cuando se trata de personas que están en condiciones de trabajar, la exigencia de un aporte –ya sea en dinero o en trabajo– no sólo resulta constitucionalmente válida sino que, además, contribuye a garantizar otros derechos fundamentales, tales como la dignidad humana y el derecho a procurarse la satisfacción de las necesidades básicas y vitales mediante el propio trabajo (art. 6°, PIDESC).

En el Fallo también se analiza si la falta de políticas públicas adecuadas en materia de vivienda puede ser justificada por la carencia de recursos económicos suficientes, alegada por el Gobierno de la Ciudad, bajo las expresiones “presupuesto inelástico” y “cada uno de estos casos va chocando contra la limitación presupuestaria”.

Pretexto que utilizan cotidianamente las administraciones públicas de las distintas jurisdicciones para liberarse o excusarse del incumpliendo de mandatos constitucionales como el que se encuentra en examen.

Y en este tópico la Corte reitera que tiene dicho que las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar el incumplimiento de la Constitución Nacional ni de los tratados internacionales a ella incorporados, especialmente cuando lo que se encuentra en juego son derechos fundamentales (Fallos: 318:2002 y 328:1146). Es que, al distribuir sus recursos, el Estado no puede dejar de considerar los principios de justicia social y protección de los derechos humanos que surgen de la Ley Fundamental (arts. 75, incs. 19, 22 y 23; y Fallos: 327:3753 y 330:1989, considerandos 12 y 5, respectivamente).

Y concluye que, al procurarse necesidades vitales básicas y perentorias, se impone la presunción de que *prima facie* no ha implementado políticas públicas razonables, ni tampoco ha realizado el máximo esfuerzo exigido por el PIDESC y agrega que, la

9. No obstante esta discrecionalidad la Corte reivindica el control del ejercicio de la discrecionalidad: analiza la razonabilidad de dicho ejercicio. Así señala que “...los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial. Que ello significa que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situación de extrema vulnerabilidad”.



presunción señalada simplemente implica que, para atribuir la falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, *es el Estado quien debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo por satisfacer sus deberes, y no el afectado que ve sus derechos insatisfechos*.

Esta carga probatoria en cabeza del Estado está doblemente justificada. Por un lado, deriva de la ya señalada presunción de inconstitucionalidad. Por el otro, responde a la incontrastable realidad de que es el Estado quien tiene y produce la información presupuestaria, y no el habitante, para quien el acceso a esos datos resulta notoriamente más dificultoso.

A la luz de lo expuesto, la demandada debería haber acreditado, por lo menos, que los recursos con que cuenta el Gobierno local han sido utilizados y ejecutados al máximo nivel posible; y que la organización y distribución del presupuesto ha tenido en cuenta la prioridad que la Constitución asigna a la satisfacción de los derechos fundamentales.

#### 4. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FACITADORES DEL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA

Los instrumentos de la gestión del suelo o gestión urbana conforman un conjunto de herramientas de planificación y de cometidos, que aplicados de forma simultánea y coordinada, permiten definir de qué manera se actuará sobre el espacio físico (suelo, territorio) para producir el espacio urbano y facilitar el acceso a la vivienda.

La gestión del suelo o gestión urbana, se define como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente dañosas.

De manera aún más sencilla se dice que “la gestión urbana es la suma de acciones tendientes a asignar una utilización y destino al suelo”.

La gestión del suelo urbano es una herramienta fundamental para el desarrollo socio-económico de las ciudades en dirección a un proceso sustentable<sup>10</sup> y de accesibilidad a la vivienda digna.

La planificación física en sí misma tiene escasos efectos prácticos si no se acompaña con una adecuada gestión urbana. El énfasis, puesto en la planificación y construcción de sus componentes físicos, se traslada a la gerencia/gestión, que incorpora cada vez más elementos económicos, sociales, culturales e institucionales y, pasan a ser prioritarios nuevos asuntos que inciden especialmente en el desarrollo de las ciudades argentinas, y en las políticas de asentamientos humanos, para asegurar el acceso a la vivienda.

10. Aprovechamiento de los recursos naturales para mejorar el medio ambiente, las ciudades, la calidad de vida de los habitantes y para reducir el impacto ambiental, satisfaciendo las necesidades de urbanización y edificación del presente sin poner en riesgo las necesidades y requerimientos de las futuras generaciones.

Por último, las políticas de gestión de los asentamientos humanos deberá lograr que las ciudades cuenten con una dotación de infraestructura de apoyo al progreso social y a la competitividad, tanto en el área del transporte como en la de los servicios urbanos, productivos y la construcción de las viviendas, prioritarios para el desarrollo integral de la persona.

De allí la importancia de la correcta elección de los diferentes instrumentos de gestión y regulación urbanística que son esenciales en la gestión del suelo urbano, en cuanto inciden de manera directa la construcción y configuración del territorio –urbanización<sup>11</sup> y edificación<sup>12</sup>– dándole forma al espacio urbano sobre el que se plasma la producción y el consumo de bienes y servicios.

**4.1.** Según su naturaleza los instrumentos de gestión urbana, son agrupados de conformidad a las medidas que se adoptan para el fin que persigue su implementación:

- Medidas de planificación, encaminadas a un ordenamiento del aprovechamiento del suelo.
- Medidas de legislación tendientes a regular la apropiación del suelo y a controlar la actividad que se ejerce sobre él –u producción– lo constructivo.
- Medidas fiscales que tratan de controlar las rentas y las transacciones de los bienes inmobiliarios o que simplemente gravan su uso y su disfrute.

**4.2.** A su vez, estos instrumentos tienen como finalidad permitir a las autoridades públicas, según sus competencias, a intervenir en el suelo urbano para:

1°. Establecer los usos del suelo y los derechos sobre él, reglamentando la utilización de los terrenos y el derecho de propiedad de los propietarios sobre el mismo.

El derecho sobre el suelo está determinado por el poder que tienen los municipios para decidir, zona por zona, o por categorías, lo que los propietarios tendrán derecho a hacer con sus terrenos.

En otros términos, los municipios pueden definir la lista de utilizaciones permitidas, prohibidas y las obligaciones de hacer (limpieza de los terrenos baldíos, obligación de construir hasta determinada altura, o en un determinado periodo de tiempo, por ejemplo). Esta atribución municipal puede expresarse en una reglamentación general, en la zonificación reglamentaria o en la negociación del cambio de regla. La reglamentación general del suelo se aplica a todos los terrenos que se encuentran en la misma situación.

2°. Intervenir en el mercado o controlar las transacciones entre particulares.

---

11. Acción de transformación del suelo, dotándolo de accesibilidad vehicular y suministro de servicios básicos (agua, de energía eléctrica, de transporte, de educación, etc.). Es el suelo apto para la edificación; dicha condición se adquiere cuando el terreno está urbanizado con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento urbano

12. Labor de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, respetando las normas que reglamentan el desarrollo de la ciudad.

3º. Aplicar impuestos sobre la propiedad, sobre su ocupación, sobre la transformación del uso de los suelos o sobre la transferencia de la propiedad.

4º. Movilizar el patrimonio inmobiliario del municipio y utilizar las capacidades financieras públicas para producir nuevos terrenos urbanizados.

Los instrumentos de la gestión urbanística constituyen el conjunto de herramientas de planificación y de gestión, que aplicadas de forma simultánea y coordinada, permiten definir las condiciones de la actuación para la producción del espacio urbano y generar el acceso a la vivienda digna.

**4.3.** Estos instrumentos de gestión puede ser clasificados en:

1. Instrumentos de planificación
2. Instrumentos de promoción y desarrollo
3. Instrumentos de intervención jurídica
4. Instrumentos de financiamiento
5. Instrumentos de redistribución de costos y beneficios
6. Instrumentos de participación ciudadana

A los fines de la realización del derecho a una vivienda digna, he de centrarme sumariamente en los instrumentos más usados en la gestión urbana de los municipios argentinos, aún cuando en el derecho comparado son utilizados otros tantos, algunos de los cuales aún no han tenido anclaje en nuestra legislación local.

#### *4.3.1. Instrumentos de planificación*

Los instrumentos formales de planificación son aquellos que implementan las políticas generales de desarrollo territorial del municipio. Es el instrumento técnico y normativo que ordena el territorio municipal. Abarca el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo.

##### **4.3.1.1. Plan Estratégico**

Es un proyecto colectivo e integral de la ciudad y la gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo del espacio urbano.

Corresponde a la táctica de ordenamiento territorial, determinada mediante la identificación de actuaciones urbanísticas e intervenciones dentro del territorio, necesarias y fundamentales para lograr el propósito de desarrollo previsto para dicho territorio.

Un plan estratégico no se limita a proyectar sobre lo físico sino que intenta el desarrollo integral en el que las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad local, mejorando de manera sostenida tanto en lo material como en lo social, lo cultural y lo político. Desde esta perspectiva, poner en marcha un proceso

de desarrollo local significa la elaboración de diferentes estrategias de desarrollo con la participación de las organizaciones sociales, productivas, económicas, académicas de la región promoviendo y apoyando las estructuras productivas paralizadas y estimulando nuevas iniciativas de trabajo productivo de familias, barrios, comunidades urbanas y rurales y municipios.

Todo plan estratégico debe contener programas que faciliten y aseguren el acceso a la vivienda digna.

#### 4.3.1.2. Plan Urbano

El Plan Urbano, también denominado Plan Director, Plan Maestro, Plan Regulator, Plan General, Plan de Ordenamiento Territorial, es el instrumento que expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de una ciudad a través de estrategias, objetivos, directrices generales, programas y proyectos y normas reglamentarias y de gestión. Tiene por finalidad principal promover y ordenar el pleno desarrollo de la ciudad, asegurando las respuestas a las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desenvolvimiento de las actividades económicas.

El Plan Urbano constituye la ordenanza marco a la que se ajustan las políticas y acciones urbanísticas y ambientales y las obras públicas en un Municipio.

Dictado este plan se necesita luego del dictado de instrumentos operativos o particularizados que implementen las intervenciones y la programación en el tiempo con criterios de eficacia y economía de recursos, que desarrollan y complementan las definiciones del Plan de Desarrollo Local y/o del Plan Urbano en unidades de actuación delimitadas.

Es conveniente que en el plan urbano se asignen los distritos o áreas específicas para las viviendas populares, bajo criterios de integración e inclusión con los distritos o área de servicios y con acceso a las vías de comunicación.

#### 4.3.1.3. Planes Parciales o Planes Especiales

Es un instrumento de planificación de escala intermedia, mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones del Plan de Ordenamiento General, aplicable a áreas ubicadas en suelo urbano o de expansión, a las que deban desarrollarse mediante Unidades de Actuación Urbanística o macroproyectos urbanos, de conformidad con lo establecido en el Plan Estratégico o Urbano.

De acuerdo con los escenarios de planeación requeridos y las metas que se pretenden obtener, los planes parciales se pueden clasificar en los siguientes tipos: de expansión urbana, de desarrollo, de renovación urbana, de mejoramiento integral y de conservación, de emprendimientos de viviendas colectivas o individuales, también pueden ser planteados para cambios de norma de aprovechamiento.

Contiene los estudios parciales del territorio municipal, y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una escala más reducida, ya sea en las Áreas

Urbana, Complementaria o Rural, Áreas de Interés Social. Se referirán a renovación, protección, estructuración, reestructuración y consolidación de sectores así como al desarrollo de una propuesta integral en una zona o sector previamente delimitado.

#### 4.3.1.4. Planes sectoriales

Son los planes que desarrollan un tema o un aspecto específico dentro de los sistemas de la ciudad. Estos pueden estar referidos a cuestiones de tránsito, transporte de cargas, saneamiento, desagües pluviales, de viviendas, etc., sin que esta enunciación sea taxativa. En todos los planes sectoriales se deberá garantizar la coherencia de la actividad planificada con el Plan Estratégico y/o con el Plan Urbano y si se trata de planes de construcción de viviendas colectivas o individuales que las mismas respeten los estándares y criterios que la califican como vivienda digna.

#### 4.3.2. Instrumentos de promoción y desarrollo

Los instrumentos de promoción y desarrollo son mecanismos destinados a facilitar la ejecución de diferentes proyectos o la gestión de áreas o servicios urbanos.

Algunos de ellos se instrumentan a través de la promoción de procesos de colaboración entre los propietarios de suelo, las organizaciones sociales y el poder público.

##### 4.3.2.1. Convenios Urbanísticos

Se denominan Convenios Urbanísticos a los acuerdos celebrados entre un Municipio con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones.

Los convenios urbanísticos por su contenido y finalidad, se clasifican en:

- a.** Convenios urbanísticos de planeamiento: aquéllos que incluyan o puedan tener como consecuencia o resultado posibles modificaciones a lo estipulado en la legislación urbanística.
- b.** Convenios urbanísticos para la ejecución del planeamiento: aquellos que no afectando en absoluto lo determinado en la legislación urbanística vigente, se limitan a la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento y demás instrumentos existentes en el momento de su celebración. Del cumplimiento de estos convenios no se deriva ninguna modificación, alteración, excepción o dispensa del planeamiento establecido.

Los contenidos de los Convenios Urbanísticos se encuadran en las siguientes especificaciones mínimas y generales:

- a.** Objeto del Convenio, plazos totales o parciales que se establezcan en el mismo.
- b.** Descripción de las prestaciones y contraprestaciones a que se obligan las partes con indicación de tiempo y forma.
- c.** Formas de control periódico que se ejercerá con respecto a los contenidos y resultados parciales de lo convenido, a los efectos de asegurar el éxito del Convenio.

En aquellos casos en que por ejecución de Convenios Urbanísticos resultasen beneficios económicos para el Municipio, éstos suelen ser asignados al Fondos específicos.

En material de protección del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural los convenios adquieren suma importancia, para evitar las demoliciones para nuevas construcciones.

En algunos casos, los municipios, en vez de que emitir un reglamento, celebran contratos con los propietarios de los terrenos para que asuman el compromiso de conservar sus terrenos como espacio natural por un determinado tiempo, a cambio, por ejemplo, de una exención de impuestos o de urbanizar bajo ciertas condiciones, tales como el otorgamiento del municipio de derechos suplementarios de construir a cambio del compromiso del promotor de realizar una serie de equipamientos o de bajar los precios de una parte de los terrenos urbanizados, o llevar acabo barrios sociales para permitir el acceso a la vivienda digna a personas de bajos recursos.

El Municipio de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, utiliza este instrumento de promoción o desarrollo para obtener del urbanizador la construcción de barrios social; ejemplo de ello lo fue el Convenio Urbanístico celebrado con un promotor privado, conteniendo un Plan Especial para el Desarrollo Parque Habitacional Ludueña, aprobado por Ordenanza N° 7932/05<sup>13</sup> del Honorable Conejo Municipal.

#### 4.3.2.2. Consorcios de urbanización social

La figura del consorcio entre un municipio y agentes sociales para la ejecución de proyectos tiene un amplio abanico de alcances de actuación. Su principal objetivo es viabilizar la ocupación de grandes áreas vacantes dentro del tejido urbano que no dispongan de infraestructura completa y con ello reducir los efectos de la especulación inmobiliaria sobre el costo de extensión de la ciudad.

La urbanización consorciada permite contar con recursos para proyectos de viviendas sociales sin expropiar terrenos, ya que se conseguirían como pago por la urbanización realizada.

A través de esta figura, el Municipio elabora el proyecto y determina las formas de ocupación. La adopción de este sistema implica siempre la confección de un proyecto de reparcelación del polígono lo que obliga, en el caso de que los propietarios del suelo sean más de uno, a conformar un sistema de compensaciones para asegurar un equitativo reparto de cargas y beneficios.

La participación del municipio en el financiamiento de la operación es variable pudiendo los propietarios del suelo y/o las organizaciones sociales participantes aportar recursos para realizar obras. En muchos casos se establece un área de reserva del perímetro, que podrá ser vendido a la iniciativa privada a fin de recuperar parte de los costos de las obras públicas.

13. [www.rosario.gov.ar/normativa](http://www.rosario.gov.ar/normativa).

#### 4.3.2.3. Banco de Tierras Municipal

Se traduce en el acopio o atesoramiento de tierras para la construcción de viviendas dignas para la población de escasos recursos. Las autoridades estatales compran grandes extensiones de tierra –con el propósito de controlar los precios del suelo– y los urbaniza –construcción de vías de comunicación, servicios públicos, espacios público, etc.– para la posterior construcción de viviendas de carácter social.

La constitución de un Banco de Tierras supone poner en valor el conjunto de activos físicos del gobierno local para disponer de suelo para la concreción de las intervenciones priorizadas en los Planes, participar en las rentas urbanas que se generen a raíz de las intervenciones urbanísticas y constituir reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano.

Por otro lado, permite a la autoridad local contar con un stock de parcelas permanente a fin de anular la especulación inmobiliaria frente a la demanda de suelo público destinado a la cobertura de equipamientos sociales.

Las tierras que conforman el Banco están destinadas a:

- a. Promoción de la vivienda propia de los sectores pobres a través de distintas modalidades;
- b. Provisión de espacios verdes públicos de recreación y/o deportivos.
- c. Reservas de suelo para usos sociales (educación, salud, desarrollo social, etc.).
- d. Reservas de interés patrimonial ecológico, natural y/o ambiental.
- e. Reservas para ensanche y/o apertura de vías públicas.

El banco de tierras está integrado por:

- a. Inmuebles de propiedad del municipio y/o las que se encuentren en proceso de escrituración.
- b. Inmuebles provenientes de compra y/o expropiaciones, de donaciones públicas o privadas.
- c. Las cesiones que prevén las normativas urbanas en los casos de urbanización o parcelamientos de suelos.

#### 4.3.2.5. Creación de Áreas o Zonas Especiales de Interés Social

Las Áreas o Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) son delimitaciones de predios vacantes en áreas aptas e interesantes para urbanizar o áreas donde existan ocupaciones irregulares, que pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos.

De esta forma se busca incrementar la producción de viviendas de interés social, a los efectos de materializar el derecho a la vivienda digna, a través del aumento de la oferta de áreas urbanizadas y proteger los intereses de la población más pobre que vive en hacinamientos o parcelas irregulares, garantizando la recuperación de áreas de vivienda en condiciones precarias y la permanencia de la población residente local.

Las ZEIS aseguran tratamiento legal y urbanístico específico para realidades diferenciadas, promoviendo mejores condiciones y respetando las tipicidades locales.

Las ZEIS pueden ser de tres tipos:

*a.* Áreas urbanas desocupadas: componen esa tipología los terrenos desocupados que podrían ser destinados a la implantación de programas de vivienda de interés social (particularmente aquellos sujetos a la urbanización y edificación compulsorias o impuesto territorial y predial progresivo). Facilitan el acceso a la vivienda por sectores de bajos ingresos, sea por barateamiento del precio, sea por flexibilización de los parámetros urbanísticos.

*b.* Villas miserias, favelas, etc.: componen esa tipología los terrenos públicos o privados ocupados por viviendas precarias, donde haya el interés público en la urbanización y/o en la regularización jurídica de la posesión de la tierra.

*c.* Fraccionamientos irregulares: componen esa tipología las parcelaciones para las cuales hay un interés público en la regularización jurídica de la parcelación del suelo, en el completamiento de la infraestructura urbana y de los equipamientos comunitarios o en la recuperación ambiental (por ejemplo de áreas de alto riesgo ambiental, inundables y/o sujetas a riesgo de derrumbes).

#### **4.3. Instrumentos de intervención jurídica**

Son los instrumentos jurídicos de gestión urbana, para la adquisición de bienes inmuebles requeridos para la ejecución de actuaciones urbanísticas u operaciones urbanas, o para obligar a los propietarios al cumplimiento de la función social de la propiedad. Son instrumentos de intervención sobre el derecho de propiedad de los titulares del suelo: la enajenación voluntaria o forzosa; la expropiación por vía judicial o administrativa.

*a.* Enajenación voluntaria: compra directa

*b.* Enajenación forzosa: cumplimiento de sentencia judicial – Ejecuciones fiscales

*c.* Expropiación administrativa : avenimiento

*d.* Expropiación judicial –atr. 17 de la C.N.– expropiación con fines de utilidad pública previa indemnización al propietario. Es un instrumento que le permite a las entidades estatales obtener la propiedad de un bien sin el consentimiento de su propietario.

En este caso los propietarios quedan excluidos del proceso urbanizador y la administración pública actuante expropia por razones urbanísticas todo el conjunto de bienes de un polígono determinado a cambio de un justiprecio fijado según los criterios que impone la normativa vigente.

La entidad pública expropiante, generalmente el municipio, se vuelve el único propietario del espacio expropiado y responsable de su urbanización que puede llevar a cabo mediante su gestión directa o indirectamente a través de un concesionario.



La utilidad pública de un bien o un conjunto de bienes a expropiar deberá declararse a través de una Ordenanza o Ley Especial, que determinará el sujeto expropiante.

#### **4.4. Instrumentos de financiamiento**

##### *4.4.1. Fondo de Desarrollo Urbano*

El Fondo de Desarrollo Urbano es un instrumento destinado a financiar las siguientes acciones:

- a. La compra, expropiación y/o tramitaciones de tierras;
- b. La ejecución de planes y proyectos municipales de regularización dominial de ocupaciones, de loteo social, de mejoramiento barrial, de operatorias de vivienda por esfuerzo propio y ayuda mutua y de operatorias de vivienda con participación de cooperativas;
- c. La ejecución de redes de infraestructura de servicios básicos que beneficien directamente a sectores de escasos recursos;
- d. La ejecución de espacios verdes y recreativos.

El patrimonio del Fondo generalmente está constituido por:

- a. las partidas presupuestarias que se afectan específicamente en los presupuestos municipales;
- b. el recobro de las cuotas provenientes de la ejecución de los planes y proyectos que financia el Fondo;
- c. a adjudicación de créditos o subsidios provenientes de instituciones públicas o privadas;
- d. las donaciones o cesiones públicas o privadas;
- e. los montos de multas y/o recargos que se recauden como consecuencia de infracciones urbanísticas y/o edilicias previstas en las normativas.

#### **4.5. Instrumentos de participación ciudadana**

Se entiende por participación ciudadana en la planificación y gestión del suelo a los procesos organizados y sistemáticos mediante los cuales se garantiza a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas en forma individual y colectiva y a la obligatoriedad de los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas.

Los sistemas rígidos de verificación del cumplimiento de normas están dejando de ser aplicados y están siendo sustituidos por procesos de concertación, compromisos entre actores sociales, compromisos entre inversores y vinculación de éstos a resultados o intervenciones concretas. En suma, se está poniendo el acento en la formulación de las reglas del juego, y no en la preconfiguración normativa de los resultados. En esa línea, se han desarrollado instrumentos para una acción territorial más transparente, impulsora, movilizadora y menos preocupada por prohibir; una

planificación menos rígida y más eficaz, sin renunciar a la calidad de los resultados o, precisamente como exigencia de resultados.

#### *4.5.1. Consejos o Comisiones Municipales*

Comisión Municipal de Gestión Territorial, Consejo de Desarrollo Urbano, Consejo de Planificación (Bariloche) Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros.

Son órganos de participación sectorial con el objeto de canalizar los aportes de técnicos de los sectores representativos de la ciudad como una forma de enriquecer y racionalizar los procesos de planificación y gestión municipal.

Propician junto a la adopción de otros mecanismos de participación, la construcción de un espacio de consenso de la ciudad a partir de la intervención de diversos actores públicos.

Las atribuciones o facultades que poseen, pueden sintetizarse en:

- Analizar y opinar sobre la interpretación de los diferentes aspectos de la aplicación de la normativa y de los instrumentos y procedimientos de gestión territorial.
- Analizar y opinar sobre la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes y proyectos de desarrollo urbano.
- Opinar sobre cualquier asunto de interés para el desarrollo físico y ambiental del Municipio.

Estos Consejos están conformados por funcionarios del poder público y organizaciones profesionales y sociales de la ciudad.

La Municipalidad de Rosario, cuenta con la Comisión de Evaluación de Proyectos Urbanos, creada por Decreto N° 1107/2009<sup>14</sup>, que podrá requerir la participación de otras reparticiones municipales y/o invitar a otras instituciones u organismos externos para el tratamiento de temáticas que involucren aspectos vinculados a sus respectivas competencias, cuya intervención tendrá el carácter exclusivamente consultiva.).

#### *4.5.2. Audiencias Públicas*

La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella.

El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

14. [www.rosario.gov.ar/normativa](http://www.rosario.gov.ar/normativa).

Las opiniones de los habitantes recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante. Luego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

Existe una amplia variedad de tipos de Audiencias Públicas, pero en el caso de la gestión del suelo se distinguen las siguientes:

**a. Audiencias Públicas Temáticas**

Son Audiencias Públicas Temáticas las que se convoquen a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa.

**b. Audiencias Públicas de requisitoria ciudadana**

Son Audiencias Públicas de requisitoria ciudadana aquellas que deben convocarse cuando así lo solicite una determinada cantidad de habitantes de la ciudad.

En este caso la requisitoria para la realización de una Audiencia Pública debe contener una descripción del tema objeto de la audiencia.

La Municipalidad de Rosario, utilizó el instrumento de gestión urbana de Audiencia Pública Temática, para la discusión de la Ordenanzas N° 8243 sobre "Reordenamiento Urbanístico del Área Central" y N° 8244 sobre "Reordenamiento Urbanístico del Primer Anillo Perimetral", junto con las modificaciones normativas previstas en el Plan Urbano Rosario 2007/2017.

También resultan de utilizada las audiencias públicas temáticas que tiene por objeto la localización o relocalización de viviendas de interés social y la modalidad de construcción de las mismas, por ejemplo, donde participan los futuros y directos beneficiarios de aquellas.

*4.5.3. Presupuesto participativo*

El Presupuesto participativo es una modalidad de gestión pública basada en la participación directa de la población en las diversas fases que componen la elaboración y la ejecución del presupuesto público municipal, especialmente en la indicación de las prioridades para la adjudicación de los recursos de inversiones, como por ejemplo para viviendas de interés social.

Instituido a finales de los años '80 en Brasil y consolidado en una dinámica operacional específica, esa modalidad de gestión es resultante de los complejos escenarios socio-político y de la interacción de múltiples variables intervinientes en la relación entre gobernantes del municipio (ejecutivo y legislativo) y la población local.

El Presupuesto Participativo se asienta en una estructura y en un proceso de participación comunitaria que se desenvuelve a través de tres principios básicos:

1. reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento
2. un método objetivo de definición de los recursos para inversiones, que hacen un ciclo anual de actividades públicas de presupuesto del Municipio; y
3. un proceso decisivo descentralizado teniendo como base la división de la ciudad en determinadas “regiones” presupuestarias.

El proceso de la participación en las definiciones del presupuesto municipal se da en tres etapas y según dos modalidades de participación: la regional y la temática.

Las asambleas regionales y las temáticas están relacionadas y obedecen a la misma dinámica, difiriendo en cuanto al carácter de la agenda de discusión: demandas territoriales, en el primer caso, y temas específicos, pero referentes al conjunto de las regiones de la ciudad, en segundo lugar.

Las tres etapas en que se desenvuelve el ciclo anual del Presupuesto Participativo son:

1. realización de las Asambleas Regionales y Temáticas;
2. formación de las instancias institucionales, tales como el Consejo del Presupuesto y los Forums de delegados;
3. discusión de los habitantes del presupuesto del Municipio en el Consejo del Presupuesto Participativo.

Se establecen como objetivos: \*Lograr que los vecinos se sientan comprometidos con los destinos de la ciudad \*Aportar un instrumento de control y planificación de la administración municipal \*Mejorar la disposición para cumplir con las normas tributarias. -Motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad. Consolidar un espacio institucional de participación.

Estos distintos instrumentos de gestión no pueden ser asumidos como un modelo para “armar y usar” en cualquier contexto, sin duda que cada uno de ellos será utilizado en la medida que el ordenamiento jurídico lo permita y respetando las directrices o pautas desarrolladas en los planes Generales y Especiales, y aquel que de manera más efectiva permita la materialización del derecho a una vivienda digna.

Los instrumentos de gestión deben resolver las tensiones existentes en el desarrollo de la ciudad y lograr los valores que inspiraron el desarrollo urbano, especialmente y ligado al derecho a la vivienda digna, los valores sociales que son los que permiten la satisfacción de las necesidades de la población en miras de lograr el bienestar general.

## 5. PROGRAMAS NACIONALES Y PROVINCIALES DE INCLUSIÓN SOCIAL PARA ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA

### 5.1. Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional en cumplimiento del mandato constitucional, y a los fines

que todas familias argentinas tengan acceso a una vivienda digna, ha implementado distintos programas que tienen como objetivo general mejorar el acceso a la vivienda y del hábitat.

A tal fin, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios – Secretaría de Obras Públicas, ha implementado acción tendientes a:

- Fortalecer al Organismo Nacional de Vivienda concentrando en su estructura todos los programas cuyas acciones están referidas al mejoramiento del hábitat a través de la construcción y mejoramiento de la vivienda, la infraestructura y el equipamiento social comunitario, dotándola de los recursos necesarios para desarrollar su gestión.
- Fortalecer el Sistema Federal de Vivienda canalizando a través de los Organismos Provinciales de Vivienda, los nuevos programas que se encuentran actualmente en desarrollo o en etapa de implementación e incorporando recursos a través de la integración de recursos nacionales a los del Fondo Nacional de la Vivienda
- Desarrollar el trabajo en horizontal y en forma mancomunada con las diferentes áreas gubernamentales y no gubernamentales, del ámbito nacional, provincial y municipal, que tienen relación directa con el mejoramiento del hábitat, la generación de empleo y la reactivación productiva.

Haciendo un poco de historia la preocupación oficial por satisfacer el acceso a la vivienda digna, aparece en la Argentina, en el año 1905, con la sanción de la Ley N° 4824 - llamada Ley de Casas Baratas.

A partir de allí se inician una serie de políticas públicas sociales en materia de vivienda hasta la creación en 1972 del Fondo Nacional de la Vivienda<sup>15</sup> (Ley N° 19.929), el cual es objeto de reestructuraciones, descentralización y reformulación a través de nuevos programas, en miras a una nueva configuración de la política habitacional en momentos en que la pobreza crece y los recursos para satisfacer las necesidades de vivienda parecen agotarse.

### 5.1.1. Programas

5.1.1.a. El “*Sistema Federal de la Vivienda*”, establecido en la Ley Nacional N° 24.464<sup>16</sup>, tiene por objeto facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 de la Constitución Nacional.

15. Este era un sistema centralizado de provisión de vivienda social, a través de la Secretaría de Vivienda de la Nación, con una gestión descentralizada a través de los Institutos Provinciales de Vivienda, hasta el año 1992, cuando se federaliza el sistema. El Fondo se conformaba con una contribución salarial del 5% - aportado por parte iguales por empleados y empleadores más aportes de trabajadores autónomos (Ley N° 21.581). El Fondo destinaba anualmente el 30% para la erradicación de asentamientos precarios.

16. Reestructura el Fondo Nacional de Vivienda y lo dota de un nuevo marco institucional y financiero.

Este Sistema está integrado por el Fondo Nacional de la Vivienda, los Organismos Ejecutores Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones) y del Consejo Nacional de la Vivienda.

Este nuevo sistema ha sido concebido como un “instrumento facilitador de las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos suficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna” (artículo 1° de la Ley N° 24.464).

Este Programa tiene como objetivo:

- Atender la demanda habitacional destinada a familias de recursos insuficientes, mejorando la calidad de vida de los adjudicatarios, facilitando el acceso a una vivienda,
- Disminuir el déficit habitacional en las distintas jurisdicciones;
- Promover el desarrollo tecnológico del sector de la construcción mediante la aplicación de técnicas y materiales que conduzcan a mejorar la calidad de los productos, con disminución de tiempos y costos.
- Contribuir a la generación de empleos directos e indirectos, apoyando el fortalecimiento de las economías regionales y locales.

El Sistema Federal de Vivienda se rige por la siguiente normativa<sup>17</sup>:

- Ley N° 21.581. Régimen de Financiamiento del Fondo nacional de la Vivienda. Creación de los Institutos Provinciales de Vivienda.
- Ley N° 26.966. Modificaciones a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda.
- Ley N° 24.130. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales - Fondo Nacional de la Vivienda: responsabilidades exclusivas de los Organismos Ejecutores de cada Jurisdicción Provincial.
- Ley N° 24.464. Creación del Sistema Nacional de la Vivienda. Fondo Nacional de la vivienda. Destino de los fondos. Control del destino de los fondos. Consejo Nacional de la Vivienda. Entes jurisdiccionales. Sistema de créditos. Regularización dominial. Otras disposiciones. Carteras hipotecarias.
- Ley N° 25.570. Ratifícase el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” celebrado entre el Estado Nacional, los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 27 de febrero de 2002.
- Decreto N° 2483/1993. Comisión Revisora Régimen Fondo para la Vivienda.
- Decreto N° 518/98. Apruébase el texto ordenado del Título II de la Ley N° 23.966 de Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural y sus modificaciones.

---

17. Las leyes citadas se encuentran publicadas en el sitio web: [infoleg.mecon.gov.ar](http://infoleg.mecon.gov.ar)

5.1.1.b) *Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas – FO.NA.VI.*

El objetivo general del Programa es mejorar a través de la acción conjunta de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y de los Organismos Jurisdiccionales la calidad de gestión del Sistema Federal de Vivienda, dando carácter prioritario al recupero de las inversiones FONAVI, como fuente genuina de retroalimentación del Sistema y como ratificación plena del principio de solidaridad que anima la acción en el campo de la vivienda social.

Su Objetivos Particulares son:

1. La regularización y puesta al cobro de la totalidad de las viviendas terminadas;
2. La agilización de los mecanismos para adjudicar y poner al cobro los planes en ejecución;
3. Lograr en un año duplicar los niveles actuales de recaudación en concepto de Recupero de Cuota FONAVI.

5.1.1.c) *Programa Federal de Fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Urbano de los Institutos Provinciales de Vivienda*

Este programa está destinado a fortalecer las áreas de Desarrollo Urbano de los organismos provinciales de vivienda, o a crearlas en caso que no existieran, mediante el esfuerzo compartido entre la Nación y el respectivo organismo provincial y brindar las condiciones para incorporar la dimensión del Desarrollo Urbano en la implementación de los programas de vivienda desarrollados por el Estado, en articulación entre el organismo provincial y los respectivos municipios, contribuyendo al mejoramiento de la calidad del hábitat.

Son destinatarios de este Programa las Áreas de Planeamiento o Desarrollo Urbano, existentes o a crearse, en los organismos provinciales de vivienda, cualquiera sea su forma legal: Institutos, Direcciones, Programas o Agencias.

## **5.2. Gobierno de la Provincia de Santa Fe**

A los fines de permitir el acceso a una vivienda digna en la Provincia de Santa Fe, en el Plan Estratégico se describen una serie de programas, en ejecución o proyectados, tal fin.

### *5.2.1 Programas*

5.2.1.a) *El Programa Hábitat para la inclusión -Proyectos programa de vivienda.*

Las autoridades provinciales en la formulación de este Programa expresan que se trata de realizar un aporte fundamental a la calidad de vida de los santafesinos, posibilitando el acceso a viviendas dignas, barrios equipados y ciudades integradas.

El proyecto contempla los siguientes objetivos:

1. Conocer el déficit habitacional en cantidad y calidad, para promover e impulsar operatorias específicas y apropiadas a las diferentes realidades regionales;
2. Disminuir el déficit habitacional, incorporando programas que atiendan la demanda de los sectores de menores recursos económicos y favoreciendo las estrategias conjuntas a otros organismos en pos de la integración social;
3. Mejorar la calidad de las soluciones habitacionales, mediante la diversificación de tipologías y la adecuación tecnológica, reconociendo las particularidades de su inserción en el medio urbano, suburbano y rural;
4. Recuperar barrios con deterioro urbano y social, mediante intervenciones participativas en la definición de necesidades y priorización de las acciones a realizar.

Dicho Programa prevé para el cumplimiento de sus objetivos desarrollar las siguientes acciones:

- Desarrollo de soluciones tipológicas adecuadas a las distintas las realidades regionales en lo referente a sus aspectos climáticos, tradiciones culturales y constructivas;
- Modernización de la estructura organizacional y de comunicación de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, permitiendo una mayor capacidad de coordinación y eficiencia en la implementación de los programas y proyectos;
- Implementación de operaciones de completamiento de tejido, reforzando las operatorias crediticias sobre lote propio;
- Desarrollo de soluciones habitacionales de interés social; e) Ampliación del segmento de población de destino, incorporando sectores de clase media y reforzando la vivienda de interés social;
- Mejoramiento del recupero financiero y fomento de la participación de los gobiernos locales a través de la creación de Institutos de Vivienda Municipales y Comunes;
- Instrumentación de operatorias para el mejoramiento edilicio y urbano de los conjuntos existentes.

#### 5.2.1.b) *Proyecto Santa Fe Habitat*

En la fundamentación de este Programa la administración provincial señala que el problema de la baja calidad del hábitat popular y de los asentamientos informales no es solo un problema de planificación urbana o de vivienda, sino que responde a la suma de dificultades estructurales asociadas a la pobreza, y a las respuestas que la propia da para contenerla y evitarla.

Este es un Programa de regularización y de relocalización de asentamientos observado desde la perspectiva de las políticas sociales, resultando así obtener programas



de mejoramiento del hábitat popular superador de los programas de vivienda tradicionalmente concebidos.

Este Programa, desde la perspectiva del mejoramiento integral del hábitat incorpora acciones integrales coordinadas en forma multidimensional a fin de favorecer la integración y el desarrollo sostenible de las comunidades involucradas, fortaleciendo además el concepto de ciudadanía, lo cual implica que las personas puedan acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, afrontando a su vez responsabilidades.

Así, aspectos jurídicos dominiales, urbanísticos, constructivos habitacionales y sociales que hacen a la protección y al incremento del capital humano y social de los habitantes de los asentamientos informales, se integrarán en un modelo de gestión que hará eje en el territorio como espacio de articulación de las acciones necesarias para el mejoramiento integral del hábitat.

El objetivo general de este Programa es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y la democratización del acceso a la ciudad, a partir de la regularización de los asentamientos informales y de la mejora del acceso al suelo urbanizado de las familias que están fuera del mercado formal de tierra y vivienda en las ciudades de la provincia de Santa Fe.

En ese marco, se fija como objetivos particulares:

- Integrar urbanística y socialmente a los habitantes de asentamientos irregulares de las ciudades en la provincia de Santa Fe.
- Generar nuevas urbanizaciones que den respuesta a la demanda habitacional.
- Disponer de normativas y herramientas económico-financieras que faciliten el acceso al suelo urbano de las familias de recursos insuficientes.

#### 5.2.1.c) *Proyecto Programa de Regularización dominial*

En este Proyecto se analiza que el problema de la baja calidad del hábitat popular y de los asentamientos informales no es un problema de planificación urbana o de vivienda; por el contrario, éste responde a la suma de dificultades estructurales asociadas a la pobreza, y a las respuestas de la sociedad para contenerla y evitarla. Los programas de regularización y de relocalización de asentamientos deben ser observados desde la perspectiva de las políticas sociales, lo cual diferencia a los programas de mejoramiento del hábitat popular de los programas de vivienda tradicionalmente concebidos.

El Programa Santa Fe Hábitat, se formula desde la perspectiva del mejoramiento integral del hábitat, incorporando acciones integrales coordinadas en forma multidimensional a fin de favorecer la integración y el desarrollo sostenible de las comunidades involucradas, fortaleciendo además el concepto de ciudadanía, lo cual implica que las personas puedan acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, afrontando a su vez responsabilidades.

Así, aspectos jurídicos dominiales, urbanísticos, constructivos habitacionales y sociales que hacen a la protección y al incremento del capital humano y social de los habitantes de los asentamientos informales, se integrarán en un modelo de gestión que hará eje en el territorio como espacio de articulación de las acciones necesarias para el mejoramiento integral del hábitat.

El objetivo general de este Programa es:

- Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y a la democratización del acceso a la ciudad, a partir de la regularización de los asentamientos informales y de la mejora del acceso al suelo urbanizado de las familias que están fuera del mercado formal de tierra y vivienda en las ciudades de la provincia de Santa Fe.

En el marco enunciado precedentemente, sus objetivos particulares son:

- Integrar urbanística y socialmente a los habitantes de asentamientos irregulares de las ciudades en la provincia de Santa Fe.
- Generar nuevas urbanizaciones que den respuesta a la demanda habitacional.
- Disponer de normativas y herramientas económico-financieras que faciliten el acceso al suelo urbano de las familias de recursos insuficientes.

#### 5.2.1.d) *Proyecto Banco de Tierras*

Este Proyecto aspira a atender las necesidades de espacio físico del Estado provincial con un sentido estratégico, optimizando la utilización de su patrimonio inmobiliario y propendiendo al mejor y mayor uso del mismo.

Los objetivos del proyecto son:

- Unificar y coordinar la gestión del patrimonio inmobiliario del Estado Provincial.
- Establecer una política de tierra pública consensuada con los gobiernos nacionales y municipales.
- Contar planificadamente con el recurso para definir líneas estratégicas y de intervención en las diferentes localidades de la provincia.
- Orientar las acciones de ordenamiento territorial en el territorio provincial.
- Facilitar y promover las operaciones de desarrollo urbano en coordinación con los gobiernos locales.

A los fines de su implementación se desarrollarán las siguientes acciones:

1. Crear del Banco de Tierra Urbana y Rural, y de un cuerpo normativo específico.
2. Sistematizar de la información catastral y dominial del patrimonio inmobiliario provincial.

3. Coordinar de la información sobre tierras fiscales perteneciente a gobiernos locales y organismo del Estado Nacional.
4. Gestionar la obtención de bienes inmuebles de valor estratégico por parte del Estado Provincial a través de los mecanismos contemplados por las leyes vigentes.
5. Instrumentar la prioridad de compra por parte del Estado Provincial para las operaciones de compraventa de inmuebles de valor estratégico.

## 6. A MODO DE COROLARIO

El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven, anciano, niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad.

La realización de este derecho a la vivienda está íntimamente ligado a la práctica de otros derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la protección de su vida privada, de su familia y de su domicilio, el derecho a no estar sometido a tratos degradantes, el derecho a la tierra, el derecho a la alimentación, el derecho al agua y el derecho a la salud.

Cuando se respeta este derecho no hay discriminación y se realiza el concepto de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Los Estados, en consecuencia, están obligados a proteger, al menos, el “umbral mínimo” de obligaciones sin el cual el derecho a una vivienda digna no tendría razón de ser; en este sentido, deben adoptar todas las medidas adecuadas y hasta el máximo de los recursos disponibles para satisfacer el derecho en cuestión, otorgando prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tienen necesidades más urgentes.

Esos principios a su vez se deben complementar con los estándares generales de los derechos económicos, sociales y culturales que son aplicados para monitorear el cumplimiento del derecho a la vivienda.

Entre esos estándares podemos señalar los siguientes:

- Progresividad y no regresividad: el estado debe mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio del derecho a la vivienda. Este principio prohíbe la adopción de políticas, medidas, normas jurídicas o vías hecho mediante las cuales el Estado empeore la situación del derecho a la vivienda
- Participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas de viviendas para hogares de bajos recursos (Participación ciudadana)
- Provisión de recursos efectivos: La Observación General N° 9 del Comité D.E.S.C. ha señalado que cuando un derecho reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales para posibilitarlo.

La implementación de políticas públicas que respeten los estándares enunciados precedentemente, permitirá a las administraciones públicas realizar razonablemente el derecho a una vivienda digna, posibilitando a las personas que se beneficien de una verdadera oportunidad para procurarse un lugar donde vivir en condiciones que preserve la integridad física, psíquica, espiritual y moral de aquellas; no resultando eximente de responsabilidad la carencia de recursos económicos suficientes, pues en este sentido el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado que “la disponibilidad de recursos aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas, y agrega, que aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económico, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes, para concluir que los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo (punto 4 de la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto: Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, E/C. 12/2007/1).

Dicho esto, el acceso a la vivienda digna adecuada es un tema de agenda pública y de responsabilidad del Estado, que debe ser integrado a la política económica de aquél y a las estrategias de desarrollo.

En este sentido deben ampliarse los recursos disponibles para el financiamiento de viviendas, combinando los esfuerzos e inversiones de origen público y privado, diseñando, desarrollando y ejecutando políticas, programas y planes de vivienda que prioricen como beneficiarios a aquellos sectores que no pueden acceder a la vivienda por sus propios medios, garantizando así el derecho constitucional de acceso a una vivienda digna y adecuada.