

Hábitat

Hacia un nuevo paradigma urbano

Luciano Scatolini



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA



Juan Luciano Scatolini

Luciano Scatolini es escribano público, especializado en materia urbanística, con larga trayectoria en la gestión pública, donde se desempeñó durante más de 15 años, hasta marzo de 2013, en la Escribanía General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, los últimos seis años como Escribano General Adjunto y actualmente es Director del Programa PROCREAR.

Es docente en universidades del país (UNLP, UBA, Di Tella) y en el extranjero a través del Lincoln Institute of Land Policy. Ha publicado numerosos trabajos de doctrina legal y recibido premios por su actuación en políticas urbanas.

HÁBITAT

“Hacia un nuevo paradigma urbano”

Comentada por

Comisión de Hábitat

Clínicas Jurídicas en el marco de la Secretaría de Extensión

de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,

Universidad Nacional de La Plata

Palabras de Julián Domínguez:

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación tiene el honor de publicar y editar este trabajo producto del esfuerzo colectivo, en momentos que nuestra presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner acaba de anunciar la creación de la Secretaría de Acceso al Hábitat. Esta decisión, junto a la nuestra de apoyar la difusión del material, creemos que son aportes sustanciales para la realización de políticas urbanas más justas e inclusivas, en las que nuevas normas e instrumentos de gestión permitirán seguir por el camino de la igualdad, objetivo irrenunciable que nos guía. Desde nuestro ámbito institucional creemos importante propiciar el conocimiento de prácticas legislativas innovadoras que puedan ser replicadas en todo el país.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción..... | 7 |
| 2. Prólogo | 9 |
| 3. Una mirada del contexto | 19 |
| 4. Ley de Acceso Justo al Hábitat | 29 |
| Capítulo I: <i>Disposiciones generales</i> | 29 |
| Capítulo II: <i>Principios rectores</i> | 71 |
| Capítulo III: <i>Directrices generales de la política de hábitat</i> | 93 |
| Capítulo IV: <i>Instrumentos de actuación</i> | 111 |
| Sección I: Promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas | 112 |
| Sección II: Integración sociourbana de villas y asentamientos precarios | 130 |
| Sección III: Fomento del crédito para la mejora del hábitat..... | 173 |
| Sección IV: Zonas de promoción del hábitat social..... | 189 |
| Sección V: Acceso al suelo para la promoción del hábitat y participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística | 193 |
| Sección VI: Consorcios urbanísticos | 216 |
| Sección VII: Gestión democrática y participación | 220 |
| Sección VIII: Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat | 240 |
| Capítulo V: <i>Norma modificatoria</i> | 243 |
| Capítulo VI: <i>Disposiciones complementarias y transitorias</i> | 259 |

Introducción

En junio de 2013 fui convocado por el decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, doctor Hernán Gómez, y el secretario de Extensión Universitaria, doctor Adolfo Brook, a constituir un nuevo espacio en nuestra querida facultad que pudiera abordar integralmente las cuestiones relacionadas con el hábitat, a poco de haberse sancionado en la provincia de Buenos Aires la ley 14.449, Ley de Acceso Justo al Hábitat. Debo confesar que tenía cierto temor por éxito de la empresa, no por falta de entusiasmo o confianza en la propuesta, sino por el contexto jurídico y social que rodeaba el tema.

La ley había sido sancionada en diciembre de 2012, luego de arduas disputas de intereses. Tenía serias resistencias de sectores que se oponían a que entrara en vigencia, no se había reglamentado ni siquiera publicado, por lo cual no había entrado en vigencia. A ello debo sumar cuestiones personales (tuve un fuerte compromiso con su proceso de creación y sanción) y hasta culturales (estos temas no son de incumbencia de los abogados).

Hoy estamos presentando este trabajo a la comunidad, y debo decir que mis temores iniciales han quedado en el olvido, no sólo por haberse removido los obstáculos iniciales –la ley en el mes de noviembre de 2013 fue finalmente publicada y en diciembre reglamentada–, sino principalmente por la cantidad y calidad de alumnos y egresados de nuestra universidad que se sumaron a la propuesta, llenando de contenido, mística y acción una causa tan justa como olvidada: “soñar con un hábitat digno para el conjunto de la sociedad”.

El libro que ponemos a disposición de la sociedad es producto del esfuerzo colectivo de un grupo interdisciplinario convocado desde el ámbito académico, compuesto por estudiantes y egresados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y de Arquitectura de la UNLP,¹ los que trabajaron en grupos los diferentes capítulos.

A todos ellos quiero hacerles un especial agradecimiento y reconocimiento; quiero en forma personal agradecer el aporte de especialistas como Juan Ignacio Duarte, siempre dispuesto a realizar una apuesta generosa desde una mirada exhaustiva y profunda del urbanismo; también al diputado Alberto España, quien es el coautor de la ley que comentamos, por su compromiso político y su sensibilidad para comprender la complejidad de la tarea sin renunciamentos ni dobleces; al presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Julián Domínguez, a quien llegué junto a Victoria Tolosa Paz, para proponerle este sueño de que el libro sea realidad, y puso todo a disposición para ello. Por último a mi familia, en especial a mi mujer, Romina, y mis hijos, Camilo y Giovanna, a quienes espero dejarles un pequeño aporte para la construcción de una sociedad más justa.

En tiempos en que el individualismo muchas veces avanza sin piedad sobre las necesidades colectivas, la tarea emprendida me hace recordar las sabias palabras del profesor Mauro Cappeletti: “Nuestras desilusiones de hoy no cuentan, el entusiasmo donde existe y aunque fuese el entusiasmo de un solo momento no debe ser desalentado. No hay acción sin entusiasmo, no hay historia sin ideales, ni progresos sin utopías”.

Espero que este material analizado y desarrollado sobre la base de una propuesta legislativa novedosa y transformadora en nuestro país, sea un aporte más para aquellos que siguen buscando la grieta por donde transitan los ideales y las utopías.

Luciano Scatolini.

Director.

¹ Constanza Hasperué, Sofía Scotti, Guadalupe Falbo, Agustín Pelayo, Santiago Bravo, Sebastián Cuccia, Nicolás Cuello, Marcos Quintulen, Ailén Díaz, Santiago Pérez Mitta, Victoria Althabe y Regina Uribe.

Prólogo

I

Cuando en algunos años se examine con cierta perspectiva la ordenación urbanística de la provincia de Buenos Aires, probablemente la sanción de la ley 14.449 marcará un hito de relevancia, por los intereses sociales que promueve y porque incorpora principios e instrumentos que, al menos entre nosotros, carecían de adecuado desarrollo o de preciso fundamento normativo.

Poco tiempo ha transcurrido desde la entrada vigor de dicha normativa para formular un juicio acerca de su eficacia o sobre el acierto de su implementación por las autoridades provinciales y municipales. Más allá de advertirse indefinición y letargo en la puesta en marcha del sistema, no es posible aventurar una opinión respaldada en hechos.

En cualquier caso, en el sistema jurídico del país, y por cierto en la provincia de Buenos Aires, la sanción de la denominada *Ley de Acceso Justo al Hábitat* (o si se prefiere, más sintéticamente, *Ley del Hábitat*), al margen de algunas falencias técnicas, supone una decisión trascendente e innovadora.

Con la dirección y el impulso de Luciano Scatolini, y elaborada con la colaboración de un equipo multidisciplinario,² en el marco de la Comisión de Hábitat de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la

² Conformado por Luciano Scatolini, Juan Duarte, Guadalupe Falbo, Sofía Scotti, Constanza Hasperue, Ailén Díaz, Regina Uribe, Santiago Pérez Mitta, Agustín Pelayo, Santiago Bravo y Nicolás Cuello.

Universidad Nacional de La Plata, esta obra, que me complace prologar, constituye el primer comentario sistemático al régimen legal.

II

Con abstracción de ese mérito cronológico, en el libro que el lector tiene en sus manos se advierte una toma de posición incontrastable que ubica al gobierno del territorio (el urbanismo) en el apropiado marco de los fines públicos constitucionales que, a mi entender, cobran primacía en esta materia y en consecuencia la orientan y presiden.

Esa concepción parte del reconocimiento de los problemas y necesidades actuales de nuestra sociedad. Predica la inequívoca función del derecho urbanístico, estructurado al servicio de la gestión democrática de la ciudad y de la protección del ambiente (artículo 41, C.N.).

Con la puesta en vigencia de la *Ley del Hábitat*, aquella mirada valorativa podrá permear con mayor fuerza en el entramado jurídico general y, lo que es más probable, ha de promover la revisión de prácticas por parte de los gestores locales del urbanismo.³ El nuevo instrumento legal contribuirá a la vez a enriquecer los planes y proyectos urbanos, por cuanto deberán contener medidas conducentes para la realización de las políticas de acceso al suelo y a la vivienda.

Bastante hubo que aguardar para que se produjera un cambio de esa magnitud en el criterio tradicional, que hace de la centralidad de los intereses asociados al derecho de propiedad y a la libre iniciativa económica sobre los bienes inmuebles el eje absoluto de la juridicidad en esta materia. Pero la actividad urbanística no puede reducirse a un mero epifenómeno de aquellas variables, porque expresa un cometido que las trasciende, de innegable raíz colectiva y orientado por tanto a la realización del interés general, lo que ahora viene a ser consagrado por la *Ley del Hábitat*, entre otros preceptos, en su artículo 16.⁴

3 La rotundidad de la afirmación constitucional de la cláusula ambiental en orden a la utilización racional de los recursos naturales (artículo 41, C.N.) –o a la planificación de su aprovechamiento racional, como reza el artículo 28 de la Constitución provincial–, entre los que no puede obviarse el suelo, por su valor esencial para las necesidades básicas de la población, proporciona múltiples contenidos a la agenda gubernativa, desde aquellos estrictamente regulatorios hasta los vinculados con las misiones de planeamiento y de gestión.

4 Como bien nos recuerda Luciano Parejo Alfonso, "...la actividad urbanística debe continuar siendo [...] parte de lo público, de las actividades construidas como potestades de

III

En su fase de anteproyecto el texto que dio origen a la actual ley 14.449 fue debatido en varios ámbitos. Con notable impulso se lo hizo en espacios participativos vinculados con la actividad de las organizaciones sociales de promoción del acceso a la vivienda social y mejora de barrios postergados. También fue objeto de análisis en jornadas técnicas interdisciplinarias.⁵

Esta norma establece diversos instrumentos concernientes a la urbanización de barrios precarios, como al acceso a la vivienda y al suelo en relación con los sectores más vulnerables de la sociedad. Pero no se detiene allí; consagra principios que engloban toda la problemática del urbanismo. Cobra, así, el significado de una reforma en la institucionalidad urbanística; la primera de importancia al vetusto decreto ley provincial 8.912/77, norma reguladora del ordenamiento urbano y el uso del suelo.

Las dos notas señaladas merecen subrayarse: por un lado, el tratamiento participativo de la iniciativa legal, en términos de consulta técnica y diálogo con diversos actores sociales, y, por otro lado, la vocación de perfeccionamiento de las políticas urbanas a partir de una concepción integradora de los principales factores que la estructuran.

El camino deliberativo que ha guiado la sanción legal, así como la orientación de la generalidad de sus contenidos, son en sustancia elogiables. Por ello, las palabras tomadas por Parada Vázquez⁶ del conocido procesalista Francesco Carnelutti, en el sentido de que cuantas más leyes se hacen peor se hacen, no se corresponden con este caso.

las instancias colectivas”, no puede “... pasar sin más” al mundo de las actividades de libre iniciativa y disposición de los particulares (cfr. *La urbanización, la edificación y el urbanismo: de la ciudad corporación de propietarios a la ciudad como complejo de actividades sociales*, en Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales III, Madrid, 1995 (103), p. 112).

5 En algunas de las cuales tuve ocasión de expresar puntos de vista preliminares sobre esa temática (v.gr. el Seminario internacional: *Abordajes alternativos para el fortalecimiento de políticas de hábitat en la provincia de Buenos Aires*, organizado por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con el apoyo del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy, celebrado en la sede del Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia provincial, los días 9 y 10 de septiembre de 2010).

6 En el prólogo a la obra de Lora-Tamayo Vallvé, M., *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*, Madrid, 2002, p. 12.

Estamos ante un producto legislativo, sin duda perfectible, pero apto para contribuir al mejoramiento de las políticas públicas de hábitat y vivienda.

IV

Influenciada por las leyes 10.257/01 (Estatuto de la Ciudad) de la República Federativa del Brasil y 388/97 de la República de Colombia (con sus reformas y reglamentaciones), así como, entre otros documentos, por el anteproyecto de ley nacional de planificación y ordenamiento territorial (elaborado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial), el régimen que aquí se comenta se destaca por varios logros. A continuación va una brevísima síntesis de algunos.

- Abre paso a la integración del planeamiento con la dinámica reguladora del *urbanismo social*, capítulo transitado escasamente por las regulaciones vigentes; e incorpora los principios ambientales y participativos que nutren las políticas de hábitat.

La idea de un gobierno democrático del territorio, al servicio de la construcción del derecho de incidencia colectiva a la ciudad, supera la visión tecnocrática que subyace en el régimen del decreto ley 8.912/77. Temas como el déficit habitacional, la pobreza crítica o la vulnerabilidad social, los pasivos ambientales, los asentamientos precarios, entre otros, o herramientas del tipo de la regularización y urbanización de barrios mediante programas de lotes con servicios o de autoconstrucción, forman parte de la agenda urbana actual en nuestra sociedad y nutren el contenido de diferentes institutos de la ley (v. gr. artículos 2, 4, 17, etcétera).

- Consagra varios de los principios estructurales modernos del urbanismo, algunos de los cuales reconocen como antecedente directo a las normas del Estatuto de la Ciudad de Brasil. Ellos son: el derecho a la ciudad, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de costes y ventajas derivados de la actividad urbanística (artículos 10 a 14), a los que se añade el principio de sustentabilidad o sostenibilidad urbano ambiental, que se halla recogido en diferentes normas de esta ley.

En este plano, el artículo 15 fija importantes directrices que específicamente refieren a las claves de un urbanismo ambientalmente sostenible (en cuanto a los criterios de localización de proyectos habitacionales, los niveles de habitabilidad, el tratamiento del espacio público, la cobertura de servicios, la economía de consumo energético, la accesibilidad de personas con necesidades especiales).

Por su lado, el artículo 16 hace lo mismo con otras vertientes, también fundamentales, referidas a las políticas del hábitat y la vivienda (promoción de una justa distribución de costos y beneficios generados por la urbanización, presencia reguladora como factor que desaliente prácticas especulativas, fomento a la participación ciudadana, impulso a la integración socio-urbanística, etcétera).

- Enriquece el catálogo actual del planeamiento urbanístico local al incluir las “zonas de promoción del hábitat social” y las “zonas especiales de reserva de tierras” (artículos 8, 44 y consecutivos).
- Incorpora y describe una serie de mecanismos y programas trascendentes para el desarrollo del urbanismo social en la provincia de Buenos Aires (v. gr. programa de lotes con servicios, proyectos habitacionales generados por la organización colectiva o autogestoria de la comunidad, artículos 17 a 20; integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, artículos 26 a 36) y procura garantizar condiciones urbanísticas básicas aplicables a esas iniciativas (artículo 20), en lo tocante a los servicios e infraestructuras mínimas (artículos 23 y 24), así como a dimensiones parcelarias (artículos 21 y 22), aspectos todos que impondrán limitaciones y requerimientos en principio indisponibles para la agencia de planificación y gestión local.
- Provee un conjunto de herramientas de gestión y financieras para el desarrollo de las políticas de hábitat y vivienda (v. gr. financiamiento mediante un fondo fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, artículos 37 a 40).
- Crea como recurso para el financiamiento de las políticas territoriales, y como factor de equidad en la gestión urbanística, la apropiación pública de las plusvalías urbanas o, como reza la norma, la “contribución por la valorización” generada por actos, normas o emprendimientos públicos que proporcionen un incremento en el valor de un inmueble, mejoren su rentabilidad o aprovechamiento (artículos 46 a 53).

- Regula instrumentos de gestión como los consorcios urbanísticos (artículos 55 y 56) o, tomando el modelo colombiano (artículos 44 a 46 y consecutivos, ley 388/97) el reajuste de tierras (artículos 89 a 91), instituto mucho más amplio y, por ello, superador del englobamiento parcelario o de los programas de adecuaciones de usos y re-conformación parcelaria, vagamente definidos en el texto original del decreto ley 8.912/77 (artículos 91 y 92); e instituciones como el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (artículos 60 y 61).
- Mejora el sistema aplicable para la movilización del suelo urbano inactivo o meramente especulativo, mediante la reforma de los artículos 84 a 90 y 92 del decreto ley 8.912/77.⁷
- Instituye los derechos de participación ciudadana en todas las fases de planificación y gestión urbanística, por medio de órganos formalizados; debates, audiencias y consultas públicas; iniciativas populares para la formulación de normas relativas a planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano; mesas de gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos para la elaboración e implementación de planes particulares de integración socio urbana para lo cual se garantiza el pleno acceso a la información necesaria en la materia (artículos 36, 57 a 59).
- Como reflejo o correlato del establecimiento de los derechos participativos y de acceso a la información, reconoce la legitimación amplia para articular acciones judiciales en defensa de la juridicidad urbana (artículo 57, segundo párrafo).
- Prioriza el valor jurídico del derecho a la vivienda.⁸ Las bases normativas que surgen de los artículos 3, 4, 5, 10, inciso a), 11 y con-

⁷ Esta figura, presente, insisto, en el decreto ley 8.912/77, fue objeto de reformulación por la *Ley del Hábitat*, y generó una andanada de críticas mediáticas por los excesos que supondría y por hacer jugar una suerte de *endemoniada amenaza expropiatoria*. En esas críticas se ignoraba que se hallaba prevista en una legislación urbanística tan antigua como la española de 1956 (artículos 3, apartado 4, 63, apartado 3, y 142 a 141), y que hoy día la contemplan en manera similar tanto la ley 388/87 de Colombia (artículos 52 a 57 y consecutivos) como el Estatuto de la Ciudad (artículos 5, 6 y consecutivos) con fuente en el artículo 182, §4º. I, de la Constitución de la República Federativa del Brasil.

⁸ El derecho a la vivienda, que no necesariamente supone la facultad de exigir en cualquier circunstancia el otorgamiento en propiedad de determinados bienes inmuebles (por más que, a no dudarlo, en nuestra cultura, la titularidad del lote o de la casa-habitación se encuentra sumamente arraigada en nuestra cultura, y, por cierto, no hay razón plausible para no fomentar programas públicos encaminados hacia esa dirección y objetivo), sino abarca la pretensión de mantenimiento de una unidad habitacional o al realojamiento razonable, entre diversas variables, exhibe una gran complejidad a la hora de formular una

cordantes de esta ley, permiten desplegar un arco extenso de opciones para mejorar el crítico estado de cosas actual, en cuanto al déficit de soluciones mínimas para una gran cantidad de familias y personas, sobre todo en la región metropolitana de Buenos Aires.⁹

V

Hay temas que la ley no aborda y que en una hipotética reforma urbanística deberían ser considerados. Sólo para citar un puñado, podría referirme a los siguientes.

estrategia jurídica sería en orden a su efectiva satisfacción, que en cualquier caso debiera garantizar a toda persona la posibilidad de disponer de un alojamiento decente (cfr. Conseil Constitutionnel, Décision n° 94-359, Cons. 7, DC de fecha 19/1/1995). El problema no se reduce a la lógica que ubica en un polo al *titular del derecho* frente al *obligado exclusivamente estatal* a realizarlo, que incluso la ley 14.449 ha previsto en el artículo 5°. Pese a que esa estructura relacional delinea el marco primario en que se inserta el poder de reclamación frente al Estado, como responsable de las regulaciones y las actividades encaminadas a su satisfacción progresiva, no cabe obviar un sinnúmero de aristas que condicionan la materialidad del derecho (desde las económico-financieras, de prioridades presupuestarias, hasta las relativas a la disponibilidad de suelo y a la determinación de un esquema de prioridades de acceso). Ellas –y otras– nos enfrentan ante los límites de la juridicidad. Por ello es preciso integrar políticas, esfuerzos y compromisos de todos los niveles estatales, de las organizaciones no gubernamentales, del sistema financiero y del propio sector privado. Por otra parte, la virtualidad del derecho a la vivienda o a un hábitat digno se ha hecho patente en precedentes jurisprudenciales y suscita, de un tiempo a esta parte, una problemática de creciente consideración en el marco de litigios estructurales (v. el célebre precedente “Government of the Republic of South Africa vs. Grootboom” (CCT11/00 [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169, de fecha 4/10/2000, en el que la Corte Constitucional de Sudáfrica debió entender en un complejo caso, con implicaciones masivas, relativo a la situación de las personas que vivían en asentamientos informales o precarios en Ciudad del Cabo). Entre nosotros, la Corte Suprema de Justicia de la Nación trató el tema de manera general y con particular referencia a determinadas situaciones críticas de salud y discapacidad de personas necesitadas en el precedente Q. 64. XLVI, “Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, sent. de 24/4/2012, registrado en *Fallos* 335: 452, y la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires lo hizo en los precedentes A. 70.138, “B. “, sent. de fecha 3/7/2013 y A. 71.535, “A. ,G.C. Amparo. R.E.N.-R.I.L.”, sent. 30/10/2013.

9 El profesor emérito de la Universidad de Nantes, René Hostiou, al referirse el fenómeno de clasificación del territorio (v. gr. la zonificación por usos y la asignación de indicadores en el espacio urbano), acuñó la expresión “lotería del planeamiento”. En rigor, muchas veces, sobre todo entre nosotros, la asignación de indicadores y usos suele ser fruto de otro tipo de azar, un “azar matizado” por el efecto de las presiones del mercado inmobiliario o de grupos próximos a los gobiernos locales. Como fuere, en lo tocante a los programas de vivienda, esa “lotería” pocas veces se ubicó en un casillero que favoreciera a los sectores más rezagados y vulnerables de la sociedad.

- En el plano institucional, es indispensable rediseñar el esquema de distribución de competencias aplicable al proceso de planeamiento y a la ordenación urbanística, entre provincia y municipios, dada la condición autonómica con que a éstos ha investido el artículo 123 de la Constitución de la Nación. Si bien, en salvaguarda de intereses generales, ambientales o de cualquier modo supralocales, cabe admitir modalidades de articulación provincial respecto de las determinaciones adoptadas por las municipalidades, no parece adecuado mantener indefinidamente un mecanismo como el que ha reglado el artículo 83 del decreto ley 8.912/77, que, por lo demás, no siempre ha sido observado en la práctica cotidiana del urbanismo.
- El ordenamiento positivo debe establecer las condiciones jurídicas básicas generales para la elaboración, aprobación y reforma de los planes territoriales provinciales y de los planes urbanísticos locales, intermunicipales y metropolitanos, en consonancia con los principios de sostenibilidad, acceso a la vivienda y participación ciudadana que promueve la *Ley del Hábitat*.
- Una reformulación del régimen general de indicadores urbanísticos es también necesaria. En este orden, ciertas determinaciones, inherentes a la potestad de definición del plan general o de detalle estrictamente local, no debieran estar plasmadas de manera tan rígida en el texto del decreto ley 8.912/77 (v. gr. los *premios* del artículo 47). Algo similar sucede con la, tan extraña como anómala, potestad de otorgamiento de excepciones urbanísticas, por vía de decreto provincial, que habilita el artículo 102 del citado decreto ley.
- La ley 14.449 ubica en la esfera provincial a la autoridad de aplicación (artículo 7º), y el decreto reglamentario 1.062/13 la determina: es el Ministerio de Infraestructura. Pero, en gran medida, la gestión urbanística o del hábitat descansa en un conjunto de reglas, determinaciones y responsabilidades de los municipios. La articulación de roles los dos niveles estatales implicados sigue siendo deficiente.¹⁰

10 La nueva norma legal no logra plasmar los presupuestos institucionales para la coordinación en las políticas territoriales y del hábitat (por ejemplo, hasta qué punto juega como responsabilidad concurrente el conjunto de acciones definidas en el artículo 8º no es algo claramente discernible del texto legal). Conocidos estudios comparados informan acerca de la necesidad de coordinación y articulación multinivel como una de las piezas claves en toda política de hábitat (cfr. Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, Documentation Française, París, 2009).

- Es preciso también estructurar en el marco de la agenda urbana los mecanismos y herramientas para diseñar programas de sostenibilidad ambiental por sectores o especialidades, de protección del patrimonio de interés público (histórico, cultural, artístico, arquitectónico) y del paisaje, así como para abordar otros rubros de primer orden, la integración a los esquemas y planes territoriales y urbanísticos, v. gr. los proyectos referidos al transporte público, prevención de inundaciones, manejo de residuos, entre otros temas fundamentales de la problemática contemporánea de nuestras ciudades.
- Parece menester fijar el alcance del sistema de protección judicial de la juridicidad urbano-ambiental, por referirse a un tipo de conflicto que abarcar una diversidad de problemas y compromete también una variedad de intereses de orden público, de incidencia colectiva en general y de índole particular.
- Por fin, se torna indispensable regular lo atinente a la disciplina urbanística, los denominados convenios urbanísticos, los efectos temporales de los cambios de los planes y normas de ordenamiento urbano y su relación con los actos aplicativos de las normas implicadas, y también delinear una estructura institucional para la realización de planes y estrategias de gestión territorial en el área metropolitana.¹¹ Son todos puntos esenciales en un sistema jurídico que acometa el desafío del gobierno del territorio en la provincia de Buenos Aires.

VI

A estas anotaciones –como a varias reflexiones cuyo desarrollo excedería el marco de esta presentación– me ha llevado el enjundioso comentario a la ley 14.449.

La seriedad en el análisis es otro de los puntos valorables de esta obra. Se examina el sistema normativo sin perder de vista el contexto histórico social en el que se inscribe, ni eludir la toma de posición axiológica que anima a los autores. Tampoco se descuida el fundamento conceptual de las instituciones de la ley, lo que permite comprender el alcan-

¹¹ Cuestión sobre la que he puesto énfasis en *Consideraciones sobre las áreas metropolitanas y las iniciativas de organización en el Gran Buenos Aires*, en V.A., *Temas de derecho administrativo, en honor al profesor doctor Agustín A. Gordillo*, La Plata, 2003.

ce de cada una de ellas. De este modo, los autores realizan un aporte significativo para el despliegue de políticas públicas territoriales en el marco de una agenda de derechos colectivos primarios a la vida digna, cuyos resultados, al final del camino, deberán prevalecer sobre aquellos otros, deficitarios, que han sucedido en la realidad del país, reflejo de la aplicación de modelos guiados por la pura maximización especulativa o rentística del suelo.

El presente libro, en suma, refuerza el sentido de esa llamada a la renovación de las instituciones urbanísticas y la consecución de los valores y bienes inherentes a la construcción de un derecho a la ciudad sustentable e inclusiva de la que se hizo eco la *Ley del Hábitat*.

Daniel Fernando Soria.

Una mirada del contexto

Cuando reconocemos la lucha de aquellos que soñaron una nación libre, justa y soberana, nos ponemos de cara a verificar logros y deudas que nos conduzcan a avanzar hacia los objetivos de realización colectiva esperados, sin los cuales es imposible pensar en la construcción de ciudadanía plena.

La agenda urbana nos propone luces y sombras que nos permitirán analizar el nivel de satisfacción o insatisfacción de nuestro pueblo y el grado de avance o retroceso de las políticas públicas que se han venido desarrollando en los últimos tiempos.¹²

La consolidación de la democracia argentina, que lleva 31 años ininterrumpidos, permite niveles de análisis profundos y científicos. Sin duda, contamos con instituciones sólidas y una importante participación ciudadana que se expresa en la lucha posible por el reconocimiento de derechos humanos años atrás impensados.

Esta realidad, en que conviven el sueño libertario de 1810 y la frustración a la que nos empujan viejas prácticas propias de un Estado colonial, es la que intenta desmontar la ley 14.449, denominada de “Acceso Justo al Hábitat”, que analizaremos más adelante en los capítulos.

LA CIUDAD INFORMAL:

Creemos importante, antes de adentrarnos en el análisis del articulado de la ley, poder resaltar algunos puntos críticos que fueron teni-

12 Scatolini, Luciano, *La agenda urbana, entre luces y sombras del Bicentenario*. Revista *Forum de Direito Urbano e Ambiental*, noviembre-diciembre del año 2010. N° 54.

dos en cuenta, por el legislador, en el momento de sancionarse la norma bajo análisis. Ello en virtud de que parte de nuestra historia reciente ha estado signada por una característica que se reproduce sin encontrar las respuestas adecuadas que permitan revertir una tendencia que se profundiza: ciudades que crecen aumentando la brecha urbana, convirtiendo en regla la contradicción existente entre el paradigma ciudad formal versus ciudad informal.

Encontrar las causas que producen la ciudad informal, tal vez sea la tarea más sencilla, ya que responden a las mismas lógicas en las que operan las teorías económicas de la globalización.¹³ Nuestro mayor desafío será indagar en aquellas prácticas que se vienen desarrollando y otras propuestas, que transformen el espacio urbano en un ámbito articulador de aquel principio consagrado en las estrofas de nuestro himno nacional, "...ved en trono a la noble igualdad".

Por ello aquí el esfuerzo es pensar el territorio como un todo, en el que más allá de ser el espacio articulador de las relaciones sociales,¹⁴ es el objeto de estudio, de acción, de planificación y de reconocimiento de la soberanía nacional sin la cual no se alcanza el estatus jurídico de Estado nación.

Debemos por lo tanto describir causas y consecuencias que producen la ciudad informal, indagar sobre los actores que con su acción llevan adelante los cambios necesarios e identificar responsabilidades ciertas que nos impiden avanzar sobre la construcción de ciudades más justas.

13 Los autores alemanes Hans Peter Martin y Harald Schumann hacia el año 1996 definían que los más poderosos hombres y mujeres del mundo de la política y los negocios reunidos en el Hotel Fairmont de San Francisco reducían el futuro a un par de números y un concepto: "20 a 80" y "tittytainment"; consideraban que el 20% de la población activa bastaría para mantener en marcha la economía mundial y para el 80% restante sólo había que asegurar alimento suficiente y entretenimiento ensordecedor. *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Ed. Taurus 1999. Ver, entre otros autores, Samir Amin, *Más allá del capitalismo senil*, Ed. Paidós, 2003; Bernardo Klisberg y Amartya Sen, *Primero la gente*, Ed. Temas, 2007, y Richard Sennet, *La cultura del nuevo capitalismo*, Ed. Anagrama, 2006.

14 Juan D. Lombardo considera que el espacio urbano no es simple reflejo de las relaciones sociales, sino parte constituyente de ellas. Es el lugar donde estas relaciones se concretan, no donde se reflejan, ver Lombardo, Juan D. en *Paradigmas urbanos y construcción social de la ciudad*, Ed. UNGS, en obra colectiva *Paradigmas urbanos*, p. 16 y sigs.

Creemos que éste es uno de los aspectos más valiosos de la ley que analizamos, ya que ella establece claros conceptos filosóficos, ideológicos y jurídicos, que permiten afianzar sus objetivos e instrumentos de actuación.

EL INACCESIBLE MERCADO DE SUELO:¹⁵

La principal causa de informalidad en la Argentina está constituida por la falta de acceso al suelo con servicios, que afecta a más de la mitad de la población económicamente activa.

Las prácticas del mercado de tierra y vivienda urbana han venido respondiendo a lógicas especulativas con nula o casi nula regulación estatal. Análisis consolidados del funcionamiento de dicho mercado inmobiliario¹⁶ indican que, con posterioridad a la crisis económica, política y social del año 2002 –época en la que el metro cuadrado en el mercado formal tocó su piso en la ciudad de Buenos Aires (u\$s 214 m²)–, ha aumentado el precio del metro cuadrado construido en valores relativos más de un 375 %, superando así los márgenes de rendimiento de cualquier actividad productiva e incluso financiera.

Esto determinó que, a pesar de la expansión de la oferta residencial, empeoraron las condiciones para el acceso a la vivienda, circunstancia que perjudica a los sectores sociales que, con baja capacidad de ahorro e inaccesibilidad a créditos bancarios, dependen del salario para acceder a un inmueble dentro del mercado formal.

El comportamiento del mercado se ha inclinado a los sectores de más alto poder adquisitivo, lo que generó una doble concentración del mercado inmobiliario: el territorial y de categoría de vivienda.

Asimismo, las prácticas de los propietarios del suelo han estado ligadas con maniobras tendientes a la retención de terrenos en zonas de

15 Véase, entre otros, a Carlos Morales Schechinger en *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías*, en texto que forma parte de la investigación denominada “La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano” desarrollada en la Universidad Nacional Autónoma de México.

16 Luis Baer en *Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000*. Revista *Proyección 5. Ordenamiento territorial*, Argentina, 2008, Año 4, Vol. 2, número 5.

ensanche o expansión urbana, así como también en las que el Estado ha venido ejecutando importantes obras de infraestructura.¹⁷

Paradójicamente, el período mencionado también ha sido el de mayor inversión estatal en obras públicas y de equipamiento comunitario,¹⁸ en el que se llevan ejecutadas obras en todo el país con aportes genuinos del Estado nacional,¹⁹ así como también el de mayor independencia en materia de toma de decisiones macro económicas.²⁰

Entre las causas de insatisfacción social más importantes en este aspecto podemos destacar:

- *La falta de acceso al crédito por parte de los sectores de bajos y medios ingresos:*

Esto se debe a créditos hipotecarios con elevadas tasas de interés, restringida oferta y una inapropiada relación entre cuota e ingreso. Entre los años 2003 y 2006 el 96 % de las operaciones inmobiliarias se realizó por fuera del mercado crediticio.

La mayoría de la banca se encuentra en manos privadas, que durante los últimos años no ha puesto a disposición líneas crediticias para vivienda, sí lo ha hecho la banca pública pero exigiendo ingresos familiares mensuales mínimos de al menos dos mil dólares, para financiar a veinte o treinta años hasta el 65 % del valor de la vivienda, con tasas de interés superiores al 15 % anual.

17 Véase Juan Luciano Scatolini, *Acceso a la tierra, informalidad y concentración*, en *RAP*, octubre-noviembre de 2007, N° 55 y 56, pág. 177 a 191.

18 A sólo título de ejemplo en el partido de 3 de Febrero, provincia de Buenos Aires, se destinaron 80 millones de dólares en los últimos siete años para la construcción de 3.821 viviendas, 709 mejoramientos habitacionales. En dichas viviendas habitan más de 10.000 personas, con una superficie cubierta de 42 m². Asimismo se ejecutaron obras cloacales y de pavimentación de calles. Fuente: diario *Clarín* del 16 de junio de 2010, pág. 21. Nota realizada con motivo de la entrega de viviendas por parte de la presidenta de la Nación Cristina Fernández junto al intendente municipal Hugo Curto.

19 Véase Informe *Plan estratégico territorial Argentina del Bicentenario 1816-2016*, editado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, año 2008.

20 La Argentina canceló su deuda por diez mil millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional, evitando de este modo tener que cumplir con las pautas de inversión y desarrollo indicadas por este organismo internacional, que condujo durante la década del 90 a la peor crisis económica y social de la historia argentina. Asimismo se implementaron políticas de recuperación de activos, tales como la reestatización de los fondos del sistema nacional de jubilaciones y pensiones.

En el año 2012 la Argentina, a través de la sanción del decreto 902/12 del Poder Ejecutivo nacional, se ha planteado una nueva perspectiva para el acceso a la vivienda nacional con la conformación del Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar), que más adelante desarrollaremos.

– *Falta de acceso al mercado de alquileres:*

Ante un mercado regido por prácticas de propietarios patrimonialistas e inversionistas, tal como definió Morales, que compran vivienda como reserva de valor o inversión y la falta de regulación estatal, se ha generado una escasez relativa de unidades de vivienda destinadas a familias de ingresos medios o bajos que provocan altos costos de locación. Ello sumado sí a la fuerte regulación prevista en la ley de alquileres urbanos en cuanto a requisitos y garantías reales que deben cumplimentar los futuros inquilinos.²¹

– *Escasa oferta de suelo público destinado a proyectos de vivienda social o autogestionada:*

Hasta la sanción de la ley 14.449, no contábamos con una legislación que obligue a los desarrolladores inmobiliarios en sus planes y proyectos a destinar parte del suelo con destino a vivienda de interés social, como por ejemplo en las leyes colombianas.

Asistimos, como dice la socióloga Saskia Sassen,²² las distintas formas de expulsión del territorio nacional por el mercado global. El Estado nacional soberano implica necesariamente un Estado con autoridad para admitir un reclamo, para proteger a sus ciudadanos más débiles.

– *Incorrecto encuadre normativo para el desarrollo urbano con inclusión social:*

Además de la ausencia de una norma nacional que establezca los parámetros que deben ser tenidos en cuenta para la ocupación, subdi-

21 Han sido presentados propuestas legislativas como la del legislador Juan Cabandié tendientes a regular con un sentido social el mercado de alquileres e incluso prever la creación de fondos estatales de garantía, sin que las mismas hayan podido ser sancionadas.

22 Véase Saskia Sassen en *Territorio, autoridad, derechos*. Ed. Katz, 2010.

visión y equipamiento del suelo urbano, tratándose de un país federal y de en gran parte facultades no delegadas a la nación, solo dos provincias cuentan con leyes de desarrollo urbano.²³

En el caso de la provincia de Buenos Aires, territorio donde habitan casi 20 millones personas,²⁴ antes de la sanción de la ley 14.449, regía sólo el decreto ley 8.912/77, de uso de suelos y ordenamiento territorial, producto de un gobierno dictatorial, que ha venido siendo fuertemente criticado tanto por especialistas²⁵ como por los propios operadores del sistema.

Este decreto ley del año 1977,²⁶ no dispone de un solo artículo que prevea la ocupación de suelo destinado a sectores populares, respondiendo a un estilo elitista y tecnocrático del urbanismo. No prevé obligaciones para los desarrolladores inmobiliarios de destinar parte del suelo a viviendas de interés social, menos aún de instancias participativas.

Asimismo, hasta la sanción de la ley 14.449, el proceso de valorización era aprovechado en forma absoluta por los propietarios del suelo, impidiendo que la colectividad se beneficiara con parte de él, circunstancia estructuralmente injusta que no responde a los más modernos criterios de desarrollo urbano.²⁷

23 Las provincias de Buenos Aires y Mendoza son las únicas.

24 Según el Censo del año 2010, la cantidad de habitantes de todo el territorio argentino ascendía a 40.091.359, de los cuales 18.485.510 habitaban en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma.

25 Véase Eduardo Reese, *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*, en obra colectiva *Medio Ambiente y Urbanización*; Ed. IIED - AL, noviembre 2006, número 65. pág. 3 a 21.

26 En la provincia de Buenos Aires la Ley de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial, decreto-ley 8.912, fue sancionada el 24 de octubre de 1977 durante el gobierno de facto del general Ibérico Saint Jean, gobernador bonaerense del Proceso de Reorganización Nacional.

27 No se implementan instrumentos de participación en plusvalías urbanas (como lo llaman en Colombia), o de gestión social de la valorización inmobiliaria (como lo hacen en Brasil), acentuándose de ese modo aún más la ya existente desigual distribución de la renta urbana.

– *Falta de políticas activas referidas a vacíos urbanos:*²⁸

Los vacíos urbanos están compuestos por todos aquellos lotes de terreno que se encuentran alcanzados por las normas urbanísticas, en cuanto a su potencial edificatorio y servido con infraestructura suficiente para su habitabilidad.

A pesar de formar parte de la trama urbana de las ciudades, se encuentran libres de ocupantes por motivos diversos: abandonados, vacantes o en “proceso de engorde”. En todos los casos una falta de políticas activas para su dinamización retrasa el mercado y eleva los precios del suelo.²⁹

– *Inexistencia de parámetros tributarios que contribuyan a limitar la especulación:*

Otro de los factores que inciden negativamente y alientan la especulación es la falta de políticas tributarias que presionen sobre el suelo ocioso.

La falta de actualización de los métodos valuatorios, unida a la desactualización de los valores de referencia³⁰ que se toman en cuenta para establecer la base imponible, alientan la retención de suelo como reserva valor. Como contrapartida, de aplicarse un fuerte impuesto in-

28 Vacíos urbanos “espacios remanentes a la dinámica urbana: aquellos terrenos que permanecían vacíos o subutilizados; o que todavía reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la propiedad”, Clichevsky, Nora (1999), *Tierra vacante en Buenos Aires: entre los loteos populares y las áreas exclusivas*. Internacional Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities. Río de Janeiro.

29 Ver Capítulo V, análisis del artículo 65 de la ley 14.449.

30 A diferencia de América latina, Estados Unidos y Canadá tienen una base de recaudación del impuesto a la propiedad que, en términos generales, se considera estable y eficiente tanto en términos de previsión de ingresos para los gobiernos locales como en términos de su administración y recaudación. Los sistemas de valuación de inmuebles están perfectamente desarrollados así como los procedimientos para su recaudación. Por la tanto en América del Norte uno habitualmente encuentra tasas impositivas de 3 a 4 % en valores de propiedad relativamente bien tasados y el porcentaje de recaudación para el impuesto a la propiedad está por encima del 90 % en todos los estados de las Estados Unidos; por el contrario, en América Latina el impuesto inmobiliario raramente grava las propiedades por encima del 1 % de su valor fiscal. El que además se encuentra marcadamente por debajo de su valor de mercado (Smolka & Ambrosi 2001).

mobiliario se desalentarían las prácticas especulativas y se facilitaría una mayor recaudación que podría destinarse al mejoramiento de la infraestructura y de los servicios urbanos, especialmente en zonas postergadas de la ciudad.³¹

– *Proliferación de loteos ilegales:*

Éste es un fenómeno multicausal que se verifica en todos los países latinoamericanos y en vías de desarrollo. Numerosos trabajos³² y autores tratan de explicar este fenómeno que no se detiene, sino que crece a través de nuevos asentamientos informales a tasas dos a tres veces mayores a la del crecimiento de la población urbana formal.³³

En la Argentina esta situación tiene como responsables a desarrolladores piratas, propietarios especulativos, dirigentes políticos locales cómplices con tales prácticas³⁴ y legisladores que no ponen límites y sanciones a estas acciones.³⁵

Los ciudadanos en la mayoría de los casos son víctimas de su propia necesidad de acceder al suelo, comprando de buena fe lotes en zonas rurales que no pueden ser subdivididas, sin servicios o a falsos titulares de dominio que transmiten derechos posesorios que luego no pueden ser regularizados, produciéndose fuertes conflictos sociales.

31 En la sección III artículo 39 de la ley bajo estudio, se prevé justamente la fijación de una contribución adicional del 50% en el impuesto inmobiliario correspondiente “a la planta urbana vacante y los baldíos”.

32 Ver Edesio Fernandes y Ann Varley en *Ciudades ilegales. La ley y el urbanismo en países en vías de desarrollo*. Ed. Promesha, año 2003.

33 Ver Edesio Fernandes y Martin O. Smolka, en *Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones*. Ed. Land Lines, julio de 2004, volumen 16, número 3, Lincoln Institute Of Land Policy.

34 Ver Jordi, Borja en *Revolución urbana y derecho a la ciudad*. Ed. Olacchi y MDMQ. mayo 2011. páginas 175 y ss.

35 Actualmente el autor del presente ha elevado, en colaboración con la Subsecretaría de Asuntos Municipales, un proyecto que se encuentra en proceso de análisis por parte del Poder Ejecutivo, para la prevención y sanción de loteos clandestinos, haciendo valer los mismos derechos que posee cualquier usuario o consumidor protegido por Ley Nacional de Defensa de los Derechos de Usuarios y Consumidores. La propuesta obliga a que toda oferta pública de lote o vivienda única, familiar y de ocupación permanente cuente con cartillas instructivas e información urbanística de fácil comprensión para la comunidad con una autoridad administrativa de aplicación, entre otros aspectos.

– *Mal direccionamiento de los recursos públicos:*

Se verifican fuertes inversiones públicas en zonas centrales dirigidas a sectores medios o altos y la asignación de infraestructura vial y de servicios para el ensanche de la trama urbana donde se localizan urbanizaciones cerradas.³⁶

Durante los años noventa se han realizado inversiones de entre 3.500 y 4.000 millones de dólares solamente en nuevas urbanizaciones privadas (barrios cerrados, clubes de campo, marinas, chacras y ciudades privadas) con alrededor de 4.000.000 de m² cubiertos construidos y ocupando una superficie total aproximada de 30.000 hectáreas o 300 km², sólo estas tipologías expandieron un 10 % la superficie total aproximada del Área Metropolitana de Buenos Aires.

– *El concepto de propiedad privada:*

Creemos que las políticas que se deben llevar adelante en materia de acceso a la tierra como presupuesto básico para el desarrollo humano, deben partir de una redefinición del concepto de propiedad privada. Es fundamental abordar el debate considerando que las formas de ejercicio de la propiedad, en tanto mecanismo esencial de ejercicio del poder, justifican tanto la generación de conflicto y violencia como su resolución.³⁷

Nuestro país posee un arraigado concepto de la propiedad de origen civilista, basado en principios ideológicos que inspiraron al legislador del código de Vélez Sarsfield.

36 Clichevsky Nora, *Mercado de tierra y sector inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Transformaciones e impactos territoriales*, informe Conicet, documento presentado en el VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Rosario, mayo de 2001.

37 Maldonado Capello, María de las Mercedes, *La propiedad en la Constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil*, parte de la tesis doctoral de la referida autora, en *Urbanismo*, Université de Paris XII, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris.

Ley de Acceso Justo al Hábitat

El diagnóstico realizado ha sido abordado en el marco de la ley 14.449, de acuerdo con criterios amplios, pero que también dan precisión y parámetros de actuación de las políticas públicas que deberán llevarse en adelante en la materia.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

“... Los derechos tienen una misión social que cumplir, contra la cual no pueden rebelarse; no se bastan a sí mismos, no llevan en sí mismos su finalidad, sino que ésta los desborda al mismo tiempo que los justifica; cada uno de ellos tiene su razón de ser, su espíritu, del cual no podrían separarse...”. Louis Josserand³⁸

Movimiento hacia la reforma urbana:

Es importante destacar que los objetivos y directrices generales que plantea la ley son el fruto de un movimiento para la reforma urbana, un generoso aporte hacia formas más justas de planificación y también un marco legal para que tanto los actores gubernamentales, como las organizaciones sociales, puedan pensar en conjunto el diseño de los barrios y la urbanización de situaciones existentes, en un marco participativo y de plena transparencia.

³⁸ Louis Josserand, *Derecho civil*, tomo II, volumen I. Ediciones Jurídicas Europa-América, Bosch y Cía. Editores, Buenos Aires, pág. 226.

Este convencimiento parte del reconocimiento del derecho a la vivienda, como un derecho humano fundamental, y como tal, sirve de garantía jurídica universalmente proclamada que protege a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y con la dignidad humana.

El analizar el derecho a la vivienda desarrollado en la presente ley,³⁹ como un derecho humano, implica aplicar la perspectiva de enfoque de derechos en toda práctica que lo materialice.⁴⁰ En este sentido las Naciones Unidas ha dicho que “*Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones*”.⁴¹ Por esta razón, toda acción del Estado, ya sea nacional, provincial o municipal, debe contemplar los “principios operacionales” contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos, que deben orientar a las políticas públicas aplicadas desde un enfoque de derechos, tales como “la universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; igualdad y no discriminación; participación e inclusión, y rendición de cuentas e imperio de la ley”.⁴²

Con respecto al principio operacional de “indivisibilidad de los derechos humanos”, el relator especial señor Miloon Kothari, en su informe “La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a

39 Con sustento constitucional, al estar consagrado en las Constituciones nacionales y provinciales, conjunto los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, analizados en los próximos artículos.

40 El enfoque de derechos establece una clara distinción entre un derecho y una necesidad, parte del reconocimiento de que toda persona es sujeto titular de derechos inherentes a su condición humana; las necesidades no tienen valor de obligación, en cambio el reconocimiento de un derecho establece claras obligaciones para el Estado y para los particulares, pudiendo exigir su cumplimiento. Hablar de derechos implica hablar de quién tiene responsabilidades en relación a esos derechos. Ver Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York, Naciones Unidas.

41 Ídem.

42 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Guía para la planificación local desde la perspectiva de los derechos humanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, año 2011. Páginas 13, 14 y 15.

este respecto”,⁴³ afirma que el derecho a una vivienda adecuada perdería su sentido si no se adoptara un enfoque que destaque la indivisibilidad de los derechos humanos. En todo su trabajo, el relator especial ha demostrado que las interrelaciones que existen entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos afines, como el derecho a la alimentación, el agua, la salud, el trabajo, la tierra, los medios de vida, la propiedad y la seguridad de la persona, así como a la protección contra el trato inhumano y degradante, la no discriminación y la igualdad de géneros, son la base de la realización del derecho a una vivienda adecuada. Este enfoque se ha reflejado en la definición elaborada por él: “El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.

Asimismo, desde este entendimiento es que la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda señala que los Estados tienen al menos tres deberes generales: procurar por todos los medios posibles que todas las personas tengan acceso a recursos habitacionales adecuados para su salud, bienestar y seguridad; facilitar que quien carezca de hogar tenga una vivienda inadecuada o se encuentre incapacitado para ejercer los derechos vinculados con recursos habitacionales, la interposición de reclamos y demandas; y adoptar, en un tiempo razonablemente breve, medidas que al menos indiquen el reconocimiento político y normativo de los elementos constitutivos del derecho a la vivienda.⁴⁴

En la provincia de Buenos Aires, desde hace varias décadas los sectores populares despliegan un conjunto de estrategias para lograr el reconocimiento de su lugar en la ciudad. Villas de emergencia y asentamientos, entre otras, son algunas de las múltiples modalidades que los sectores populares han desarrollado para hacerse lugar en el espacio urbano, evidenciando la gestación de una nueva fisonomía urbana en la cual las prácticas habitacionales conformadas por los sectores de

43 Consejo de Derechos Humanos ONU. A/HRC/7/16- 13 de febrero de 2008. Informe del relator especial sobre “la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto”, señor Miloon Kothari. Párrafo 4º.

44 Ver Pisarello, G. *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*. Barcelona: Icaria, año 2003.

menores ingresos ponen de manifiesto un marcado contraste con las urbanizaciones cerradas desarrolladas por los sectores medios-altos y altos de la sociedad.

En línea con las recomendaciones de expertos locales e internacionales, y frente a diversas violaciones de derechos y apremiantes necesidades sociales, es que se tornó en imperativo el desarrollo de una política provincial que exhiba la integralidad y articulación normativa necesarias desde un enfoque de derechos, para la modificación de la lógica de la redistribución de la propiedad de la tierra destinada a desarrollo residencial.

El pueblo y el Estado bonaerense, durante los últimos años a partir de un proceso colectivo, dieron comienzo a un movimiento de reforma urbana, que en su momento inició el Instituto de la Vivienda de la provincia, acompañado por el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (Fotivba), esfuerzos que se plasmaron en propuestas legislativas que sirvieron de antecedente a la presente ley.

Es desde un enfoque de derechos humanos, en el que se pensaron y desarrollaron las acciones propuestas por esta normativa para garantizar el derecho a una vivienda digna, a un hábitat adecuado y resolver progresivamente el déficit habitacional existente en la provincia de Buenos Aires. Este enfoque introduce un planteamiento holístico y suprime los sesgos sectoriales, facilitando una respuesta integral a problemas habitacionales que tienen múltiples dimensiones.⁴⁵

En este orden de ideas, la ley 14.449 brinda al Estado herramientas legales para intervenir en lo que se denomina la “producción del suelo”, esto es generar lugares nuevos o utilizar aquellos que estén ociosos, a los fines de disminuir el número de personas con problemas de acceso habitacional. Se desarrollan instrumentos de actuación que permiten la generación y facilitación de la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios;

⁴⁵ Esto es, tener en *consideración el marco social, político y legal que determina la relación entre las instituciones y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes. Se tiene en cuenta la familia, la comunidad, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales.* Ver Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”. Nueva York, Naciones Unidas. Págs. 16 y 17.

que abordan y atienden integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbana habitacional, y generan nuevos recursos que permiten reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

Artículo 1º – *Objeto*. La presente ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la provincia de Buenos Aires. Sus objetivos específicos son:

- a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.
- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.
- c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

La ley, en cuanto a su objeto, aborda en forma descriptiva la centralidad de la problemática del hábitat, que, como ha quedado planteada en la introducción, se nutre de lógicas con fuertes componentes de tensión social, en cuanto al aprovechamiento de la renta urbana.

Para ello, focaliza la intervención del Estado partiendo del viejo dilema en que se debaten las políticas urbanas: acciones preventivas (promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, con generación de nuevos recursos) y políticas curativas (regularización de barrios informales).

De esta manera viene desarrollando sus perspectivas Edesio Fernandes,⁴⁶ quien propone una mirada diferente del orden jurídico urbano, ya que plantea que las ciudades son un producto de procesos colectivos, y la promoción de un régimen territorial equilibrado es al mismo tiempo un derecho colectivo y una obligación del Estado. El ordenamiento urbanístico no se puede determinar exclusivamente por los derechos individuales y los intereses de los propietarios del suelo, ni tampoco por los derechos del Estado únicamente.

46 Edesio Fernandes y María Mercedes Maldonado Copello. *El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción*. Revista *Forum de Direito Urbano e Ambiental*, noviembre-diciembre del año 2010. N° 54.

Por lo tanto, creemos que el objeto de la presente ley debe ser promover la intervención pública, generando regulación y limitaciones administrativas sobre el derecho de propiedad, que deben ser entendidas al mismo tiempo, como responsabilidades, requisitos y oportunidades para un desarrollo humano con cohesión social.

Artículo 2º – *Lineamientos generales*. La presente ley define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales.

La igualdad de oportunidades en el acceso a una vivienda y hábitat digno

El proceso de desarrollo urbano, en nuestro país, y en especial en la provincia de Buenos Aires, ha definido ganadores y perdedores. Dentro de los primeros están quienes se han visto beneficiados por el desarrollo y crecimiento que ha experimentado nuestro país en la última década, absorbiendo para sí la mayor parte de la renta urbana a partir de mecanismos de apropiación de la valorización inmobiliaria, del mismo modo, están vastos sectores sociales definidos en este artículo como “*familias bonaerenses con pobreza crítica y necesidades especiales*”, que se ven obligados a habitar nuestro territorio en la informalidad, marginalidad y la exclusión de la riqueza urbana.

El artículo analizado, parte del reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda y a un hábitat digno, proponiendo resolver progresivamente el déficit habitacional a través de políticas públicas activas. En este sentido, el legislador dispuso una política pública habitacional universal; empero focalizará sus acciones en la prioritaria atención de las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad social, que son las familias que se encuentren en situación de pobreza crítica y a aquellas que tengan necesidades especiales, compensando de esta forma las desigualdades sociales existentes.⁴⁷

47 Verónica de la Rosa Jaimes. *Acciones positivas y derechos humanos: el caso de los pueblos originarios de México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México. Año 2010. Páginas 55 y ss. “*Es imposible el desarrollo de un Estado, si las políticas públicas no se orientan al mejoramiento constante y el bienestar de los grupos en situación de vulnerabilidad*”

En este sentido entiende la Observación General N° 4⁴⁸ del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, al disponer que “*Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás*”

Cuando hacemos referencia a las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad, lo hacemos según el entendimiento de considerarla “*como un estado o circunstancia desfavorable, de desventaja o de carencia, en la que se encuentran personas que pertenecen a ciertas categorías sociales respecto del grado de satisfacción de sus necesidades específicas, el goce y el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y el acceso a los órganos de procuración e impartición de justicia.*”⁴⁹ La atención prioritaria referida en la ley tiene como antecedente normativo nacional⁵⁰ a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en similares términos en su artículo 31 dispone: “*La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado... dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos*”.

Empero, a diferencia de la normativa referenciada, la ley provincial establece su atención en las “*familias bonaerenses con pobreza crítica*”, sobre la base del reconocimiento constitucional de la familia, que establece el artículo 36, inciso 1, de la Constitución de la provincia de Buenos

48 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991). Especialmente el punto 11.

49 “La vulnerabilidad incide de manera negativa en las oportunidades para tener una vida digna, pone en riesgo la salud y la vida, priva a las personas, e incluso provoca la pérdida de la confianza y el respeto en sí mismas”. Jorge Ulises Carmona Tinoco, *Panorama y propuestas sobre la aplicabilidad de los derechos de los grupos en situación vulnerables*. Derechos Humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. T.3.México, IJ-UNAM, año 2001.

50 La Ley de Vivienda mexicana en su artículo 87 refiere a las políticas y programas de vivienda, y en su párrafo II refiere a la atención prioritaria de los grupos vulnerables, marginados o en situación de pobreza.

Aires.⁵¹ El texto constitucional la identifica como el núcleo primario y fundamental de la sociedad, procurando su fortalecimiento y protección moral y material. Con el concepto “familia”, se designa colectivamente al conjunto de las personas físicas que son parte de ella; por su parte, el “derecho de la familia” comprende “derechos de las personas físicas en sus relaciones de familia, tanto dentro de la familia como frente al Estado y a terceros ajenos a ella”,⁵² y es en este sentido que el legislador reconoce la atención prioritaria que debe brindar el Estado a las familias con pobreza crítica y con necesidades especiales en relación al derecho a la vivienda.

La ley analizada es, razonable y lógicamente, conteste con la Constitución de la provincia de Buenos Aires, la cual dispone en su artículo 11, y en concordancia, en el artículo 36, la igualdad ante la ley de todos los habitantes, estableciendo como deber de la provincia la promoción del desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades, promoviendo la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales (artículo 36, inciso 7: *el derecho a la vivienda*).

La perspectiva de un enfoque de derechos, desarrollado en la Introducción al Capítulo I, nos lleva a analizar en este aspecto, dos de sus principios operacionales: la igualdad y la no discriminación, principios rectores fundamentales de los derechos humanos y componentes elementales del derecho a una vivienda adecuada. En este sentido, la discriminación es toda distinción, exclusión o restricción hecha por motivo de las características específicas de una persona, tales como la raza, la religión, la edad o el sexo, origen nacional o social, posición económica, entre otros,⁵³ cuyo efecto u objetivo es dificultar o impedir el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

51 La Constitución Nacional, consagra como valor principal “la protección integral de la familia” en el artículo 14 bis.

52 Germán Bidart Campos, *Tratado de derecho constitucional argentino TI-B*, Editorial Ediar, Buenos Aires, año 2001. Pág. 218.

53 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2, párrafo segundo.

En relación a la vivienda, la discriminación puede adoptar las siguientes formas: legislación, políticas o medidas discriminatorias; ordenación territorial; desarrollo excluyente; exclusión de los beneficios de la vivienda; denegación de la seguridad de tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en la adopción de decisiones; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados.⁵⁴

La normativa en materia de igualdad y no discriminación, obliga a los gobiernos a combatir la discriminación de iure y de facto, a remover los obstáculos que impiden el acceso a servicios sociales básicos en condiciones de igualdad, y a visualizar y priorizar a esos grupos en las políticas, programas y presupuestos.⁵⁵ En síntesis: propiciar una igualdad real de oportunidades y eliminar arbitrarias discriminaciones entre las personas.

Una de las formas de exacerbar la condición de vulnerabilidad de un sujeto y profundizar la discriminación social, más extendida y violatoria de derechos humanos fundamentales, es la pobreza.⁵⁶

Pobreza: exclusión y falta de acceso

Entre las diferentes conceptualizaciones⁵⁷ que pueden encontrarse de “pobreza crítica”, las Naciones Unidas la define como “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas bási-

54 Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos. ONU- Hábitat. *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto Informativo N° 21/Rev.1. Año 2010.

55 Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. SSENPLADES. Quito, año 2011.

56 El relator especial señor Milonn Kothari sobre una vivienda adecuada también ha puesto de relieve que la discriminación y la segregación con respecto a la vivienda pueden provenir de la pobreza y la marginación económica. Ver A/HRC/7/16- 13 de febrero de 2008. Párrafo 23.

57 Véase Paul, Spicker; Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon (editores). *Pobreza: Un glosario internacional*. Colección CLACSO-CROP. De la lectura de las diversas definiciones, pueden extraerse ciertos factores característicos, tales como: necesidades básicas insatisfechas, prolongadas en el tiempo; limitación de recursos, que incide en la disminución del nivel de vida; fruto de una desigualdad social, donde se carece de seguridades básicas, lo que se manifiesta en una situación de vulnerabilidad ante los riesgos sociales y compromete seriamente sus oportunidades para recuperar sus derechos y para reasumir sus responsabilidades a futuro.

cas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios”.⁵⁸

Autores tales como Dréze y Sen⁵⁹ refieren al término “*ausencia de titularidades*” en relación con la pobreza, sosteniendo que tanto la privación como la carencia de recursos reflejan carencia de titularidades más que ausencia de artículos esenciales en sí mismos. Es así que, ejemplifican, la falta de vivienda es el resultado de la falta de acceso a la vivienda o a la tierra, no de la inexistencia de viviendas en sí. Para estos autores, la ausencia de titularidad es fundamental para la condición de pobreza: las personas con titularidades no son pobres. Deduciendo, que la falta de titularidad está dada principalmente por la falta de “acceso”.

Asimismo, se incorpora en las menciones de pobreza el factor “exclusión”, al efecto de su connotación, nos remitimos a la definición dada por la Comunidad Europea: la pobreza, como la exclusión resultante de la limitación de los recursos. “*Se considerarán pobres aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son limitados a tal punto que quedan excluidos del estilo de vida mínimamente aceptable para el Estado Miembro en el que habitan*”.⁶⁰ En este sentido, la “*exclusión social*”, incluye problemas que resultan de la estigmatización y el rechazo social, afectando a individuos, personas y áreas geográficas.⁶¹

Entonces, comprendemos a la pobreza desde un análisis relacional, en términos de exclusión social como expresión extrema de des-

58 Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entiende por “pobreza extrema” o “indigencia”, [...] “la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación” (hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin). Las canastas básicas que dan lugar a las líneas utilizadas por la CEPAL son específicas a cada país y respetan las estructuras de consumo prevalcientes en ellos.

59 Dréze, J. y Sen, A. *Hunger and public action* (en español *El hambre y la acción pública*) Oxford: Clarendon Press, 1989.

60 EEC 1985. *On specific community action to combat poverty* (Council Decision of 19 December 1984), 85/8/EEC en Official Journal of the EEC (Bruselas) Vol. 2, N° 24.

61 Paul, Spicker; Sonia Alvarez Leguizamón y David Gordon (editores). *Pobreza: un glosario internacional*. Colección CLACSO-CROP.

igualdades.⁶² En materia de acceso a una vivienda y hábitat adecuado, abordar la problemática de aquellos que se encuentran en condiciones paupérrimas significa identificar las causas generadoras de desigualdad y emprender políticas públicas que tiendan a: intervenir en el mercado de suelo urbano; establecer como regla principal la justa distribución de las cargas y beneficios que produce el crecimiento de las ciudades; intervenir por vía impositiva para limitar las prácticas especulativas tendientes a la retención de tierras y viviendas en virtud de la función social de la propiedad; desarrollar nuevas áreas residenciales, ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios; entre otras políticas previsoras y activas que atiendan de forma integral a la problemática habitacional y garanticen el derecho a la ciudad, instrumentos de acción que en definitiva contribuyan a una sociedad más justa e igualitaria y que creemos han sido objeto de la presente ley.

El derecho, frente a diferentes necesidades

En relación con la consideración de atención prioritaria a quienes tienen “necesidades especiales”, esta deferencia propuesta por el legislador responde a la premisa de no considerar a todas las personas del mismo modo, presentándose una importante heterogeneidad de vivencias, según edad, sexo, pertenencia étnica, entre otros factores distintivos, que condicionan el acceso a una vivienda.

Este convencimiento ha llevado a desarrollar análisis desde perspectivas específicas, tanto es así que la Constitución provincial, en el artículo 36 citado, identifica como sujetos de derechos sociales a distintos colectivos o grupos de personas,⁶³ ante quienes establece

62 “Como señala de manera muy pertinente Castel (1997: 108), uno de los autores clave –en nuestra opinión– para entender la cuestión social, en la era del capitalismo globalizado: “...el corazón de la problemática de la exclusión no está donde encontramos a los excluidos” O sea, hay que buscarla en el control y acaparamiento de los recursos por ciertos grupos sociales que marginan a otros. Por eso, es imprescindible tener una comprensión relacional de las carencias [...] América Latina no es la región del mundo más pobre, sino la más desigual en cuanto a la distribución de sus recursos económicos” Sainz-Salas, *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica*. Fundación Carolina - FLACSO Costa Rica, San José. Agosto 2006. Págs. 5 y ss.

63 De igual modo la Constitución Nacional dispone en su artículo 75, inciso 23, la obligación para el Congreso de adoptar medidas de acción positiva en relación con cuatro grupos específicos: niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad.

protecciones especiales, considerados por su edad, niños, niñas, jóvenes y ancianos; por su género, a las mujeres; por su identidad étnica; por consideraciones especiales, personas con discapacidades y veteranos de guerra.⁶⁴

Desde esta misma comprensión, el artículo 15⁶⁵ de “Parámetros de calidad” de la presente ley dispone en su inciso f) el respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad, que deberán aplicarse en las construcciones destinadas a personas con necesidades especiales, en relación a las personas con discapacidades físicas, intelectuales y sensoriales.

Asimismo, la Observación General N° 4 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶⁶ identifica aspectos del derecho a una vivienda que la convierten en “adecuada”, considerando que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto determinado, menciona que uno de esos aspectos refiere a la “asequibilidad”, estableciendo que debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, debiéndose garantizar cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres y otros grupos de personas. Concluyendo, que tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos.

A partir de estas consideraciones y las desarrolladas por ONU-Hábitat, acordamos la pertinencia legislativa de priorizar la atención a aquellos grupos o personas que enfrentan dificultades para ejercer

64 En especial, el inciso 10 del artículo 36 de la Constitución provincial hace mención a los veteranos de guerra estableciendo que el Estado provincial adoptará políticas orientadas a asistirlos y facilitarles el acceso a una vivienda digna.

65 A este punto lo desarrollaremos en el artículo 15, Capítulo III.

66 Observación General N° 4: *El derecho a una vivienda adecuada* (Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

su derecho a una vivienda adecuada como resultado de sus características personales, de la discriminación o los prejuicios, o de una combinación de estos factores. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que no se discrimine contra ellos, deliberadamente o no, ajustando sus leyes y políticas en materia de vivienda a las mayores necesidades de esos sectores, en lugar de simplemente dirigirlas a los grupos mayoritarios.⁶⁷

Creemos, que sobre estos grupos sociales los Estados provinciales y municipales, en el momento de aplicar la ley 14.449, deben prestar una concreta atención y maximizar sus esfuerzos por efectivizar el acceso a la vivienda.

Con respecto a la situación de los niños, niñas y de las mujeres, en el desarrollo social de la región de América Latina y el Caribe se ha considerado una pauta preocupante: “la clara tendencia a la feminización e infantilización de la pobreza, medida por ingresos”.⁶⁸ Ello en materia habitacional, nos lleva a visualizar los efectos de la discriminación, que se agravan cuando una persona sufre una discriminación doble o múltiple, en este caso basada en el sexo, edad y condición socio-económica.

Por estos motivos, es que haremos una observación particularizada de la situación de los niños, niñas y mujeres en relación al derecho a una vivienda y a un hábitat digno, desde una perspectiva integral: que incluye un enfoque de género y el interés superior del niño, principio rector de toda política pública. Ambas perspectivas, de forma transversal, integran todo análisis normativo a desarrollar.

67 Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. ONU- Hábitat. *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto Informativo N°21/Rev.1. Año 2010.

68 CEPAL-UNICEF. *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. LC/R.2168. Diciembre de 2010. Páginas 19 y ss.

No se trata de un derecho menor:⁶⁹ los niños y el acceso a una vivienda digna

La particular preocupación por la situación socio-económica de las familias con niños, niñas y adolescentes, responde mundialmente a diversas razones, una de ellas es la sobrerrepresentación de los niños en la población pobre,⁷⁰ su mayor dependencia y, por ende, la falta de autonomía de las familias y de las instituciones, y la mayor vulnerabilidad que presentan ante las consecuencias de la pobreza y la desigualdad en sus variadas dimensiones, que se combinan impidiendo el ejercicio pleno de sus derechos económicos y sociales e incluso reforzando y reproduciendo situaciones de inequidad.⁷¹ Esta vulneración de derechos y garantías fundamentales se visualiza cabalmente no sólo por la falta de acceso a una vivienda, en la realidad de los niños y niñas que viven en situación de calle, sino también por las condiciones mismas de las viviendas en las que habitan, que se caracterizan por la no adecuación a las particulares necesidades de niños y niñas.

La vivienda, como parte integrante de un nivel de vida adecuado,⁷² constituye un activo muy importante para la superación de la pobreza infantil, por ello es fundamental la sanción de leyes como la aquí analizada, que posibiliten el acceso a una vivienda y hábitat digno, que implementen políticas de mejoramiento de la vivienda y que disponga parámetros de calidad (el abandono y la falta de mantenimiento de la

69 Utilizamos este término, en alusión al paradigma de niñez consagrado constitucionalmente, luego de ratificar el Estado argentino la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, donde los niños son reconocidos como sujetos plenos de derechos y prevalecen las políticas públicas de promoción y protección integral, en contraposición al paradigma de la situación irregular, donde el niño era considerado objeto de derechos. Ver *Justicia y derechos del niño*. Número 1, UNICEF. Comité editorial: Mary Beloff y otros. Santiago de Chile, año 1999.

70 En América Latina un 40,5 % de los niños, niñas y adolescentes son pobres. Esto implica que en la región la pobreza infantil total afecta a 70,5 millones de personas menores de 18 años. De este total, el 16,3 % de los niños, niñas y adolescentes se encuentra en situación de pobreza extrema. Es decir, uno de cada seis menores es extremadamente pobre, lo que significa que este flagelo afecta a más de 28,3 millones de niños, niñas y adolescentes. Idem. CEPAL 2013.

71 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama social de América Latina: 2013. Documento Informativo. Síntesis II. *La pobreza infantil en América Latina y el Caribe: perspectiva multidimensional y con enfoque de derechos*.

72 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales. Artículo 11.

vivienda perjudican gravemente el desarrollo y la salud de los niños) y que establezca un espacio mínimo habitacional que permita prevenir los problemas que producen o potencian el hacinamiento, como el abuso sexual y la violencia, entre otros. Si se considera que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes pasa gran parte de su tiempo en el hogar, una buena vivienda para ellos es aquella que facilita la vida de los miembros del hogar y que les otorga privacidad, seguridad, sanidad y espacios adecuados para que puedan estudiar y jugar.⁷³

Sobre este aspecto se ha interesado el Comité de los Derechos del Niño en la observación general N° 7, punto 34,⁷⁴ atendiendo a la importancia en la primera infancia del “derecho al descanso, al ocio y al juego”, garantizado en el artículo 31 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. El comité observa que en muchos entornos urbanos, el espacio en el que los niños pueden ejercer su derecho al juego se encuentra especialmente en peligro, ya que el diseño de la vivienda y la densidad de edificación, los centros comerciales y los sistemas de transportes se alían con el ruido, la contaminación y todo tipo de peligros para crear un entorno peligroso para los niños pequeños.

Por estos motivos, es que el comité hace un llamamiento a los Estados parte de la Convención, a las organizaciones no gubernamentales y a los agentes privados *“para que señalen y eliminen los posibles obstáculos al disfrute de estos derechos por parte de los niños más pequeños, como parte, entre otras cosas, de las estrategias de reducción de la pobreza. En la planificación de las ciudades, y de instalaciones de esparcimiento y juego, deberá tenerse en cuenta el derecho de los niños a expresar sus opiniones (artículo 12), mediante consultas adecuadas. En todos estos aspectos, se alienta a los Estados parte a prestar mayor atención y a asignar recursos suficientes (humanos y financieros) a la realización del derecho al descanso, el esparcimiento y el juego”*.⁷⁵

73 CEPAL-UNICEF. *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. LC/R.2168. Diciembre de 2010. Págs. 137 y ss.

74 Observación general N° 7 (2005) Comité de los Derechos del Niño, 40° período de sesiones Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005. Punto 13 “Interés superior del niño”.

75 Ídem.

Con respecto a la salud de los niños y niñas,⁷⁶ es fundamental propiciar una infraestructura adecuada con un efectivo acceso a los servicios básicos, como el agua potable y el saneamiento adecuado. Según UNICEF, la falta de vivienda adecuada aumenta las tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años, las casas de mala calidad y la superpoblación; además, inducen a la transmisión de infecciones respiratorias agudas, que son la mayor causa de mortalidad de los bebés y niños en la mayor parte de países con renta baja y media. Con unos recursos financieros y sanitarios limitados, un niño con bronquitis o neumonía en naciones de renta baja o media tiene una probabilidad de morir 50 veces mayor que la de un niño de Europa o América del Norte. La superpoblación es también un factor de riesgo para la transmisión de muchas otras enfermedades que afectan a los niños, incluyendo diarrea y tuberculosis.⁷⁷ En este orden de ideas, razones sobran para justificar la elaboración de normativas específicas que contemplan la especial protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La Argentina ha ratificado la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño⁷⁸ y le ha dado jerarquía constitucional a través del artículo 75, inciso 22, de la Carta Magna federal; a nivel nacional ha sancionado la ley 26.061, Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; la provincia de Buenos Aires, por su parte, ha sancionado la ley 13.298, Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños.

76 Los factores de riesgo relacionados con la edad implican sistemas inmunológicos debilitados, alta exposición a patógenos, mayor susceptibilidad a determinados productos químicos o insuficiente conocimiento de cómo evitar peligros. Véase UNICEF, *Pobreza y exclusión entre niños urbanos*. Digest Innocenti, N° 10 (Italia, 2005), página 18.

77 Ídem.

78 Aprobada mediante la ley nacional 23.849. En este sentido, es importante señalar que la Argentina aún no ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, relativo a un procedimiento de comunicaciones del año 2011, instrumento valioso que posibilita la protección jurídica internacional de los derechos de la niñez, ya que el Comité de los Derechos del Niño a través de iniciativa propia o por presentación de denuncia de niños, niñas y/o sus representantes, podrá investigar eventuales violaciones a los derechos del niño, cuando éstos no hayan obtenido justicia y reparación a nivel nacional, consolidando el firme reconocimiento de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en las normas internacionales de derechos humanos, donde se integra el derecho a la vivienda.

Las normas enunciadas precedentemente establecen el principio jurídico garantista “interés superior del niño”,⁷⁹ y la corresponsabilidad social⁸⁰ para una plena realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.⁸¹ La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño,⁸² en especial en su artículo 27, inciso 3; la ley 26.061, en especial en su artículo 35, y la ley provincial 13.298, en especial en su artículo 34, establecen, en líneas generales, que los Estados, ya sea el nacional, provincial y municipal, deben respetar el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo integral (físico, mental, espiritual, moral y social), debiendo adoptar 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, proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. Señalando, que cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección que deberán adoptar los Estados son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo, incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.

79 En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño, en la observación general 7 establece que toda innovación en la legislación y políticas que afecten a los niños debe tener en cuenta el principio del interés superior del niño (...) que incluye la asistencia a los padres de los niños para acceder a una vivienda adecuada. Ver observación general 7 (2005), Comité de los Derechos del Niño, 40º período de sesiones Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005. Punto 13 “Interés superior del niño”.

80 La idea de corresponsabilidad comprende la participación del Estado, la familia y la comunidad en su conjunto, para garantizar en toda intervención el interés superior del niño, que no es otra cosa que la máxima satisfacción y protección integral de sus derechos. El Estado, como principal garante y como responsable de acompañar y brindar las condiciones mínimas para que las familias desarrollen sus funciones básicas. Y la gestión en red, entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Para más información, véase Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud de la provincia de Buenos Aires: <http://xn--foroporlaniez-skb.org.ar/2012/07/lamina-sistema-de-promocion-y-proteccion-integral-de-los-derechos-de-la-infancia/>

81 La ley 26.061 dispone en su artículo 29 el principio de efectividad: “Los organismos del Estado deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos en esta ley.”

82 Forma parte de normas de cargo constitucional.

Es importante reseñar que una violación sistemática a todos estos derechos enunciados la constituyen las prácticas de desalojos forzados de niños y sus familias, casos que serán analizados en capítulos siguientes.

“La ciudad de los niños”

En relación al derecho a la ciudad y a un hábitat adecuado para todos los niños, el psicopedagogo y autor de diversas publicaciones, Francesco Tonucci, nos desarrolla la idea de “La ciudad de los niños”,⁸³ que consiste en una nueva filosofía de gobierno de la ciudad, de la administración de justicia y de la perspectiva legislativa, elaborando una propuesta transversal, donde se concibe a la ciudad, con toda su complejidad, desde y con los niños como punto de referencia.

El autor ha comprobado que la presencia de niños en la calle, para ir a la escuela o para buscar a sus amigos e ir a jugar, desarrolla en los adultos actitudes sociales de responsabilidad y de protección, que funcionan proporcionando seguridad para los niños. “*Vale la pena darles la palabra, llamarlos a participar*”, cuando a los niños no se les permite apropiarse de los espacios públicos, cuando no se los tiene en cuenta y participan en la planificación, no son los niños los que se pierden la ciudad, sino que es la ciudad la que se priva de todas las riquezas que presenta su presencia: una ciudad adecuada para los niños es una ciudad adecuada (y segura) para todos.

*El derecho a la vivienda, con lentes de género*⁸⁴

Con respecto a la adopción de una perspectiva de género en materia habitacional, es necesario un enfoque que recoja la desigualdad existente entre hombres y mujeres y la discriminación que afecta a estas últimas al momento de acceder a una vivienda digna.⁸⁵

⁸³ Tonucci, Francesco, *La ciudad de los niños: un modo nuevo de pensar la ciudad*. Fund. Germán Sánchez Ruipérez, 1998.

⁸⁴ Lagarde, Marcela. *Antropología, género y feminismo*. En este libro, la autora hace referencia a las consecuencias teórico-políticas de omitir el enfoque de género en los análisis, y de que mirar el mundo con “lentes de género” comprende una temática específica e ineludible en cualquier problemática.

⁸⁵ En este sentido la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su artículo 38, dispone que “*la ciudad incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de*

No obstante, los avances socioculturales en este aspecto, la división sexual del trabajo⁸⁶ y el acceso diferenciado a ingresos por parte de hombres y mujeres, pone en primer plano la falta de autonomía económica y la consecuente mayor vulnerabilidad de las mujeres dependientes ante choques externos o cambios en la estructura familiar. Los hogares pobres con jefatura femenina y con niños dependientes aparecen como especialmente vulnerables a la pobreza y con mayores obstáculos para superarla.⁸⁷

En este orden de ideas, el informe de la relatora especial de las Naciones Unidas “Sobre vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a no discriminación a este respecto”,⁸⁸ con enfoque de género, establece la obligación inmediata de los Estados de garantizar que las mujeres gocen de sus derechos a la no discriminación y la igualdad (además de las obligacio-

sus políticas públicas y elabora participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres (...) facilita a las mujeres único sostén de hogar, el acceso a la vivienda”

86 Rico, María Nieves y Marco, Flavio, *Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Siglo XXI Editores GTZ, 2006. Con respecto a este aspecto: “Las relaciones sociales entre mujeres y hombres siguen caracterizándose por una división sexual del trabajo, que asigna casi exclusivamente a las mujeres las labores vinculadas al trabajo doméstico, de carácter reproductivo y de cuidado”.

87 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*, serie Mujer y desarrollo, N° 52 (LC/L.2063-P), Santiago de Chile, CEPAL-Uniferm-República de Italia, enero de 2004.

88 A/HRC/19/53 - 26/12/2011. Vivienda y Género: Informe de la relatora especial, Raquel Rolnik, sobre vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a no discriminación a este respecto (ONU). Se analizaron (a través de los resultados de una consulta electrónica que se realizó al efecto) los problemas que afectan a la capacidad de las mujeres para gozar de su derecho a una vivienda adecuada. Los obstáculos mencionados fueron: “en todas las regiones, el sistema patriarcal y la discriminación por motivo de género; la pobreza; y los efectos de la mundialización, las políticas económicas neoliberales y la privatización han aparecido como cuestiones generales que suscitan preocupación y que crean el ambiente propicio para violaciones del derecho de la mujer a una vivienda adecuada. Más concretamente, los efectos de los desastres naturales o provocados por el hombre, los conflictos y los desplazamientos internos, las guerras y ocupaciones, la falta de una vivienda asequible y de bajo costo, los desalojos forzosos, la falta de vivienda, la violencia doméstica, la ausencia de la participación de la mujer en la formulación de leyes y políticas, la falta de acceso a los recursos, las leyes inadecuadas y discriminatorias, y la aplicación del derecho consuetudinario discriminatorio, entre otros.

nes de ejecución progresiva)⁸⁹ establece las condiciones que deben tener las viviendas, su ubicación, servicios, higiene y otras particularidades. Puntualmente, en el párrafo 63, propone incorporar en el diseño, en la aplicación de leyes, de las políticas y de los programas una perspectiva de género basada en los derechos humanos, otorgando prioridad a las necesidades de las mujeres especialmente vulnerables y/o marginadas, con inclusión de las viudas, las ancianas, las mujeres lesbianas, las mujeres sin hogar, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, las madres solteras o cabezas de familia sin pareja, las mujeres que viven con el VIH/SIDA o que se ven de otro modo afectadas por esa enfermedad, las pertenecientes a minorías, las trabajadoras domésticas [...]. En los puntos 36 y 68, especialmente refiere a la seguridad en la tenencia, estableciendo que *“Las leyes, las políticas y los programas de vivienda deben reconocer expresamente el derecho independiente de las mujeres a la seguridad de la tenencia, con independencia de su situación familiar o de sus relaciones personales.”* [...] *Por otra parte, con el fin de defender el derecho de la mujer a la seguridad y la tenencia en el contexto de la violencia doméstica, es menester que las mujeres víctimas de la violencia doméstica también puedan gozar del derecho a la seguridad de la tenencia, de modo tal que estén autorizadas a residir en sus propios hogares (con independencia de la titularidad o de la propiedad formal) y que los perpetradores de la violencia sean expulsados”*.⁹⁰

Con respecto a este tema, se ha determinado que la violencia en el hogar es una causa importante de que muchas mujeres y niños carezcan de un techo, especialmente cuando el sistema legal o los funcionarios encargados de aplicar la ley no ofrecen suficiente protección. A la inversa, el temor de quedarse sin hogar puede obligar a la mujer a continuar una relación opresiva. Por eso se convierte en una prioridad estatal abordar integralmente la compleja situación en la que se encuentran insertas las mujeres que sufren violencia intrafamiliar.

89 Véase observación general 16 (2005) sobre la igualdad del derecho del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

90 Véase ONU-Mujeres, entidad de las Naciones Unidas para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres, que ha incorporado el objetivo específico de aumentar el acceso de la mujer al empoderamiento y a las oportunidades económicas.

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que la ley bajo análisis pone especial énfasis en la necesidad de propiciar y agenciar mayores niveles de igualdad social en el acceso a una vivienda y hábitat digno. Para ello, deberán ser afectados intereses de los sectores hasta hoy definidos como “ganadores” y redireccionar los recursos, para que se destinen hacia quienes, hasta ahora, se han visto privados y/o excluidos de acceder a condiciones de vida digna.

Artículo 3º – *Derecho a la vivienda. Definición.* El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

Se recurre a la herramienta de la definición para establecer qué se entiende por “derecho a la vivienda” a los fines de la ley, ajustándose entonces a una visión contemporánea del mismo, en consonancia con lo que establecen los tratados de derecho internacional ratificados por nuestro país con jerarquía constitucional⁹¹ y las cartas magnas provinciales⁹² y la Constitución Nacional.

El derecho internacional ha desarrollado ampliamente el derecho humano a la vivienda, entendido como elemento integrante del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, previsto en varios instrumentos que conforman el *corpus juris*⁹³ internacional, tales como la

91 Artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional de la República Argentina. “La jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos no está destinada solamente a servir de complemento a la parte dogmática de la Constitución sino que, necesariamente, implica condicionar el ejercicio de todo el poder público, incluido el que ejerce el Poder Ejecutivo y Legislativo local, al pleno respeto y garantía de estos instrumentos. Dada la jerarquía constitucional otorgada a los tratados de derechos humanos, su violación constituye la violación de la Constitución misma.” Ver: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). *Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y derechos humanos*.

92 El derecho a una vivienda adecuada ha sido también expresamente reconocido por otras Constituciones provinciales, tales como la del Chaco (artículos 29. 6 y 35); Chubut (artículos 36 y especialmente el 77); Córdoba (artículo 58); Formosa (artículos 75, 71); Río Negro (artículo 40, inc. 8); Salta (artículos 37 y 35); Tierra del Fuego (artículo 23); Entre Ríos (artículos 25 y 34) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 31).

93 En este sentido es dable mencionar que la expresión “*corpus juris* de los derechos humanos”, es un aporte de la Corte Interamericana a la doctrina internacional, desarrollado en la Opinión Consultiva OC-16/1999, donde la Corte manifestó que “El *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos está formado por un conjunto de instrumentos

Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, artículo 6; en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14, párrafo segundo *h*); en la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27, párrafo tercero; en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5, inciso *e. iii*.

Asimismo, fue tratado en diversas observaciones generales elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: observaciones generales números 4⁹⁴ y 7;⁹⁵ por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General N° 7;⁹⁶ y en diversas resoluciones⁹⁷ y recomendaciones⁹⁸ elaboradas por las Naciones Unidas al respecto.

Los tratados internacionales enunciados establecen obligaciones para el Estado argentino, así es que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con respecto a los derechos recogidos en él, dispone la obligación estatal de dedicar el máximo de recursos

internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)” (párr. 115).

94 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).

95 Observación general 7, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del pacto): los desalojos forzosos.

96 Observación general 7 (2005) Comité de los Derechos del Niño, 40° período de sesiones Ginebra, año 2005. Punto 13, “Interés superior del niño”.

97 Tales como la resolución 41/146 de la Asamblea General, titulada “Realización del derecho a una vivienda adecuada”, aprobada el 4 de diciembre de 1986; la resolución 14/6 de la Comisión de Asentamientos Humanos, titulada “El derecho humano a una vivienda adecuada”, adoptada el 5 de mayo de 1993, entre otras.

98 En especial la recomendación 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la vivienda de los trabajadores (1961), aprobada por el Consejo de Administración de la OIT en su 44° período de sesiones, el 7 de junio de 1961, que estableció en el principio 2 lo siguiente: “La política nacional debería tener por objetivo el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes”.

disponibles de forma que los poderes públicos garanticen de forma progresiva (artículo 2.1), y no discriminatoria (artículo 2.2), la satisfacción de dichos derechos, entre ellos el derecho a una vivienda digna.

En este sentido, la observación general 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominada “La índole de las obligaciones de los Estados partes”⁹⁹ analiza las obligaciones jurídicas de los estados que han ratificado el pacto. Así, al igual que respecto al resto de los derechos consagrados en dicho pacto, el derecho a una vivienda adecuada comporta para los poderes públicos.¹⁰⁰

1) Obligaciones de respetar, en referencia a los deberes de no intervenir de manera arbitraria en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Son obligaciones de respeto, por ejemplo, no emprender políticas deliberadamente regresivas que empeoren las condiciones habitacionales existentes, no realizar desalojos arbitrarios, no promover construcciones inseguras o en lugares protegidos, etcétera.

2) Obligaciones de proteger, esto es, obligaciones dirigidas a impedir interferencias arbitrarias en el disfrute del derecho a la vivienda por parte de terceros. Son obligaciones de protección, por ejemplo, la sanción o prohibición de abusos provenientes de particulares como arrendadores, agencias inmobiliarias, constructores, bancos, etcéteras. Naturalmente, no todos los sujetos privados vinculados al suministro de recursos habitacionales se encuentran igualmente vinculados al respeto de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un principio elemental en materia de derechos es que quienes ocupan una situación de mayor poder o de primacía en el mercado tienen mayores deberes de responsabilidad. Las medidas que vinculen a personas y grupos privados respecto de los derechos habitacionales deben tener en cuenta su capacidad, recursos e influencias.

⁹⁹ Observación general 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre “La índole de las obligaciones de los Estados partes (párrafo 1 del artículo 2° del pacto), quinto período de sesiones (1990).

¹⁰⁰ Análisis extraído del informe: “Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: informe de un desencuentro”, elaborado a partir de la misión especial en el Estado español del relator especial de las Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada. Observatori DESC, año 2008.

3) Obligaciones de satisfacer, esto es, obligaciones dirigidas a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el contenido del derecho a una vivienda adecuada. Son obligaciones de satisfacción, por ejemplo, garantizar a los destinatarios de prestaciones habitacionales derechos de información y participación en los planes y programas de vivienda, es decir, en la definición del contenido mismo del derecho; promover la existencia de viviendas sociales asequibles; etcétera.

De este modo, se visualizan obligaciones de carácter inmediato que resultan directamente exigibles ante los poderes públicos y obligaciones de concreción mediatas que deben respetar el principio de progresividad (establecido en el artículo 2.1 del pacto), como la obligación de los Estados de garantizar el acceso a una vivienda digna. Esta situación no debe entenderse como una autorización para la postergación sin límite del cumplimiento de las obligaciones estatales. Por el contrario, los poderes públicos deben demostrar, en todo momento: *a)* que están realizando el máximo de esfuerzos (legislativos, administrativos); *b)* hasta el máximo de recursos disponibles (humanos, financieros, tecnológicos, informativos; *c)* para satisfacer el derecho en cuestión, y *d)* identificando y dando prioridad a los casos más urgentes y a los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad.¹⁰¹ Debiendo respetar los siguientes estándares: contenido mínimo de los derechos; progresividad y no regresividad; no discriminación y protección prioritaria a ciertos grupos; producción de información y formulación de políticas; participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas; provisión de recursos efectivos y las obligaciones de respeto, protección y satisfacción.

Es por ello, que a partir de esta ley se viene a reglamentar en la provincia de Buenos Aires un derecho humano fundamental, establecido en el artículo 36 de la Carta Magna provincial: “*La provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*” Reconociendo a tal fin, el derecho a la vivienda en su inciso número 7, donde establece que la provincia “*promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de*

101 Ídem.

familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente”.

El sentido y alcance que le otorga la ley al derecho a la vivienda, no sólo comprende el lugar físico donde una persona se asienta y reside, sino un concepto más amplio que engloba el derecho a la ciudad y al medio ambiente ecológicamente equilibrado, concibiendo así al hombre en su rol de ser esencialmente social que interactúa constantemente con el medio que lo rodea, conjugando su calidad de ciudadano, demandando la satisfacción de las necesidades que subyacen y que desarrollan su personalidad.

En cuanto a las características que una vivienda debe tener para ser considerada digna, es preciso atender a los lineamientos que definió el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general 4,¹⁰² citada en numerosos fallos de la jurisprudencia nacional y provincial, donde, entre otras cosas dispuso *“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...”*, además se establecieron algunos parámetros básicos que le dan a la vivienda el carácter de adecuada tales como: seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; habitabilidad (debe brindar protección a sus habitantes frente a las contingencias naturales y sociales); lugar (relacionado con el derecho a la ciudad y el acceso a opciones de empleo, atención de salud, etcétera); adecuación cultural.

A su vez, trasvasando la faz teórica se hace referencia al ejercicio de los derechos, señalando la importancia del derecho a la vivienda como base para el pleno ejercicio de gran parte de los derechos económicos, sociales y culturales y sin el cual las personas no pueden desarrollarse de manera íntegra. A ese respecto la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “QCSY c/ gobierno de la Ciudad Autónoma de

102 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del pacto) (sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).

Buenos Aires s/amparo”¹⁰³, bajo el voto el doctor Petracchi argumentó que: *“el acceso a la vivienda digna está íntimamente relacionado con otros derechos humanos fundamentales, dado que un individuo que no tiene un lugar donde instalarse para pasar sus días y noches y debe deambular por las calles, no solo carece de una vivienda, sino que también ve afectados 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 habitantes ...”*

Y ya en un orden local, la Suprema Corte se expidió contemporáneamente en la causa “B.A.F. c/provincia de Buenos Aires s/amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley” diciendo que: *“Una alimentación adecuada y una vivienda digna están inseparablemente vinculadas a la vida como sustrato ontológico de la personalidad y son indispensables para el disfrute de otros derechos humanos. Una y otra se encuentran reconocidas como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, base común de la armonía social”*

Al final del artículo, el legislador hace una clara referencia en coherencia ontológica con el artículo 2, a la situación “de quienes no logren resolver por medio de recursos propios” el acceso a un hábitat y vivienda digno; en este sentido, el carácter universal de estos derechos, no sólo supone efectivizarlo a todos los bonaerenses, sino que a su vez se debe prestar atención especial a los que presentan desventajas sociales y enfrentan mayores dificultades para ejercerlos por medio de recursos propios, lo que contribuye a propiciar mayor equidad social.

De esta forma, ONU-Hábitat entiende el derecho a una vivienda adecuada, al afirmar que este derecho *“no obliga al Estado a construir viviendas para toda la población”*, establece que, en lugar de ello, el derecho a una vivienda adecuada *“comprende las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada. Estas medidas pueden requerir la*

103 Para más información en relación a este fallo: Sabsay, Daniel A., en *El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Revista Pensar en Derecho. ISSN (versión electrónica): 2314-0194, editorial Eudeba, año 2012, página 265 y ss.

*intervención del gobierno en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos”*¹⁰⁴.

Artículo 4º – *Déficit urbano habitacional*. A los fines de esta ley, se denomina déficit urbano habitacional a la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible.

El artículo, al establecer la definición de déficit urbano habitacional, establece un nuevo paradigma, que debe guiar las interpretaciones jurídicas y el alcance de los programas destinados a atender la problemática habitacional.

Ello ha sido señalado por destacados autores nacionales, como el doctor Daniel Soria, miembro de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, quien ha destacado “*la reforma constitucional de 1994 supone un nuevo enfoque (...) porque incorpora un nuevo título de intervención [del Estado] que cambia la fisonomía de la actividad urbanística y resalta su dimensión de cometido público (...) comprometido en la faena de planificar el desarrollo de una ciudad racionalmente lograda, y genéricamente en la organización del territorio (...) aquel cometido sintetiza un derecho de incidencia colectiva general (artículo 43 C.N.) a la sustentabilidad del desarrollo humano...*”¹⁰⁵.

Ello para que la persona pueda desarrollarse de forma completa. Recordemos que la problemática del hábitat es evidentemente transversal¹⁰⁶, se relaciona con otros derechos, como la salud, la alimentación, la vida, la niñez, el trabajo. Inclusive “Cada vez que decimos ciudad sugerimos valores claramente discernidos... por todo esto lo urbano es un concepto de virtualidad, sinónimo de civilización, de espíritu de convivencia (...)”¹⁰⁷.

104 Naciones Unidas - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. ONU - Hábitat. “El derecho a una vivienda adecuada”. Folleto Informativo N° 21/Rev. 1. Año 2010, página 6.

105 Soria, Daniel, *Sobre la sección de derecho urbanístico*, publicado en Revista de Derecho Ambiental, N° 12, Lexis Nexis, pág. 140.

106 La vivienda “es la primera necesidad social, pero no la única, ni tampoco algo que deba concebirse aisladamente” Randel, P.H., *¿Qué es el urbanismo?* Ed. Columba, 1968, pág. 49.

107 Randel, P.H. *¿Qué es el urbanismo?* Bs. As, Ed. Columba, 1968, pág. 14.

Esto significa, a modo de ejemplo, que el espacio debe ser adecuado; no podemos pretender que una vivienda donde se vive en estado de hacinamiento sea digna, ni mucho menos que un barrio, zona, ciudad hacinada, pueda considerarse sostenible y apta para el desarrollo humano. También debemos tener en cuenta el tamaño de las parcelas, el ancho de las calles, la cercanía con espacios públicos de calidad, los servicios de transporte, como hospitales y escuelas cercanos. El suelo utilizado para realizar viviendas y planes urbanos debe ser apto urbanística y ambientalmente, propiciando un desarrollo sostenible.

En ese sentido es importante tomar experiencias recientes, como el Programa Federal de Construcción de Viviendas¹⁰⁸, que tuvo consecuencias ambientales positivas aún poco observadas: relleno de terrenos anegadizos, obras hidráulicas que vuelven aptas zonas inundables; redes de agua y cloacas que además de reducir la contaminación, eliminan el uso del pozo ciego y de aguas de napas contaminadas. Asimismo, se eliminaron basurales y se ampliaron las áreas de recolección de residuos sólidos urbanos¹⁰⁹.

No podemos dejar de lado que “uno hace de su ciudad una especie de segundo hogar, con sus sectores de trabajo, de descanso y recreación, entregándose a la vida comunitaria, que es esencial del hombre”.¹¹⁰ Entonces es claro que el urbanismo forma parte de lo que llamamos “ambiente”, la ciudad es, en definitiva, “ambiente”.

Esta nueva dimensión de lo ambiental, acompañado del dictamen de normas federales y provinciales que lo hacen operativo, ha venido dando lugar a una jurisprudencia cada vez más dinámica y proactiva; es así como han surgido fallos ejemplares donde se califica al conflicto a

108 Que se desarrolló a partir del año 2004, bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sus objetivos fueron: *a.* de reactivación económica; *b.* la generación de empleo genuino; *c.* el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción, con el propósito de tener impactos significativos en el mercado laboral, como la producción de insumo y la reducción del déficit de vivienda. El aporte del Tesoro nacional previsto fue de 2.500.000.000 de pesos anuales, previendo construir 300.000 viviendas en tres años.

109 Cravino, María Cristina (organizadora) *Construyendo barrios*, página 44.

110 Randel, P.H. *¿Qué es el urbanismo?* Bs. As, Ed. Columba, 1968, pág. 49.

decidir como “urbano-ambiental”;¹¹¹ también del mismo surge que las políticas urbanas se ambientalizan. A su vez, la Suprema Corte Bonaerense en otros fallos se refiere al tema “Sociedad de Fomento Cariló c/ Municipalidad de Pinamar. Amparo” Ac. 73.996, resolución 29, mayo de 2002, “Ancore S.A. y Ot. c/Municipalidad de Daireaux”, resolución 19 de febrero de 2002.¹¹²

Estamos ante una situación que podríamos determinar como cíclica: el ambiente afecta de manera directa al hábitat y a la vivienda; ésta, a la salud, la educación, la alimentación, entre otros, y estos últimos afectan directamente al ambiente, porque como bien sabemos el hombre es parte del ambiente.

Artículo 5º – *Responsabilidades*. El Estado provincial es el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los gobiernos municipales y de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población.

Al incorporarse un sistema de gestión coparticipativa entre los gobiernos provinciales, municipales, ONG especializadas y del sector privado, se cristaliza en la norma un proceso de descentralización de las políticas de vivienda, que fueron paulatinamente dejando de estar a cargo del gobierno nacional para pasar a gobiernos locales. Dicho proceso comienza en la década de 1980, generándose en la provincia de Buenos Aires un plan trienal que tuvo como preponderancia las obras hidráulicas y los programas destinados a mejorar las condiciones del hábitat: el Protierra, que apuntaba a movilizar el suelo urbano ocioso y a la regularización dominial; el Procasa, que daba participación a los usuarios para encontrar respuesta a los problemas habitacionales. Incluso la gestión del entonces gobernador Antonio Cafiero intentó modificar la constitución provincial a través de un plebiscito que incorpore

111 SCBA “Dougherty, Cristian y otros c./Municipalidad de La Plata. Amparo” B. 64.464, resolución 31, marzo de 2004, voto del doctor Soria.

112 Era un conflicto urbanístico que se decide desde la óptica del derecho ambiental.

la función social de la propiedad, que fue votado negativamente por el pueblo de la provincia.¹¹³

Asimismo, las políticas de vivienda financiadas con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), las cuales no fueron eficaces en la solución de la problemática habitacional, que no sólo no se redujo sino que aumentó, de la misma forma que lo hizo la presión ejercida por organizaciones sociales que exigían mayor participación en la creación de políticas para que se adecuen a las necesidades locales, así también como de los organismos internacionales de crédito. Todo ello generó que a fines de la década se implementen programas que afectaban recursos del Foprovi (Fondo Provincial de la Vivienda), y que en el marco de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda se impulsara la participación de los municipios y entidades sin fines de lucro en el marco de una política provincial, así entre otros podemos destacar al programa Procasa, que fue el que mayor impulso le dio a la participación municipal determinado que: *“todo el proceso es ejecutado (proyecto, selección y aporte de tierras, construcción y adjudicación de viviendas) por las estructuras municipales. La provincia, a través del IVBA, apoya y asesora en el grado que la propia capacidad municipal lo requiera”*. Si bien es preciso remarcar la poca influencia de los programas mencionados en el déficit urbano habitacional de la provincia, es claro que se comenzó con el proceso de descentralización antes mencionado, siendo esto funcional al eficaz abordaje de la problemática en cuestión.

En la década del 90 la descentralización se profundiza como consecuencia del Pacto Fiscal Federal, a través del cual las provincias pueden asignar los recursos coparticipados por la Nación a planes de vivienda, así en el marco del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires se crea el Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda, en cuya operatividad estaba supeditada a la gestión de los municipios y entidades sin fines de lucro, principalmente en lo referente al aporte de terrenos, elaboración de proyecto urbano y ejecución de programas. Junto con ello, se fueron adoptando distintos instrumentos que aportaron a la coparticipación tales como la implementación de mesas de gestión en

113 Duarte, Juan Ignacio y Olyhandy, Ángela, *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, capítulo primero “Políticas urbanas y expropiación en Argentina. Los casos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires” (1976-2007), página 65.

tierras o la adquisición de las tierras por parte de los municipios a través de la prescripción administrativa.¹¹⁴

No podemos dejar de mencionar que a través del Plan Federal de Vivienda, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación se apoya en las tareas ejecutivas de actores locales (cooperativas, ONG, municipios) y en los institutos provinciales. Si bien, como dijimos anteriormente, estos mecanismos de acción nunca fueron implementados de manera eficaz, generaron conciencia de que las políticas públicas no pueden crearse y ejecutarse sin atender a las necesidades específicas de cada localidad donde se implementaran, todo lo cual se ve reflejado en el presente artículo de la ley de acceso justo al hábitat.¹¹⁵

En este orden de ideas, en la presente ley no sólo se establecen responsabilidades para el Estado provincial, sino que de manera expresa, y claramente positiva, se dispone una participación activa de los gobiernos municipales y de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

Esto parte de comprender a los municipios¹¹⁶ como las organizaciones prestacionales de base territorial más próximas a los ciudadanos, que al mismo tiempo se encuentran en una situación privilegiada para detectar y actuar sobre sus necesidades. Ordenan y gestionan los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes, y sus órganos de gobierno son directamente representativos de dichos ciudadanos.¹¹⁷

En relación a la importancia de regular en la ley la participación efectiva y eficiente de las organizaciones sociales no gubernamentales,¹¹⁸ podemos justificarlo por el creciente activismo que llevan adelante éstas

114 Para más información véase *La prescripción administrativa: hacia una función social de la propiedad*, Luciano Scatolini, año 2011. Ponencia presentada en el III Foro de Derecho Registral, San Salvador de Jujuy (13 al 17 de julio).

115 Arquitecto Jorge Gil, *Revisión de las políticas provinciales de tierra y vivienda en los últimos veinte años*. Provincia de Buenos Aires – ASFAR.

116 Nuestro país se organizó bajo el sistema federal, en consecuencia las provincias –preexistentes al gobierno federal– conservan todo el poder no delegado, según el artículo 121 de la Constitución Nacional. En cambio los municipios son creados por las provincias, según lo dispuesto en los artículos 5º y 123 de la Carta Magna nacional, es potestad de la misma dotarlos de determinados poderes, determinar en qué casos y cómo actuarán los municipios, quienes pasan a tener mayor marco de acción (y, por ende, de responsabilidad).

117 Graciela Ana Gagliardini y CPN. *El municipio y sus funciones*.

118 Reconocidas por la Constitución Nacional en el artículo 43, segundo párrafo.

en los procesos de cambio social, por su colaboración en el empoderamiento individual y comunitario, por su contribución en garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas y hacer efectivos los derechos humanos, interpelando a los poderes públicos como interlocutores válidos de colectivos sociales y, en muchos casos, por suplir con su accionar directo el actuar insuficiente o a veces inexistente del Estado en determinadas materias sociales.

En este sentido, merece una especial referencia el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (Fotivba), creado por un grupo de organizaciones vinculadas a la temática de la tierra y la vivienda, que desde comienzos del año 2004 desarrollan tareas de difusión y formación en torno a esta problemática, dirigidas tanto a otras organizaciones como a operadores gubernamentales y la sociedad en general; impulsaron y participaron en distintas propuestas legislativas nacionales y provinciales, así también como en el desarrollo y ejecución de programas de políticas públicas. Es además fundamental el aporte de estas organizaciones en la sanción de la presente ley y la presión que ejercen para su efectivo cumplimiento.

Entonces, podemos afirmar que para la aplicación de la ley es de vital importancia la participación de las organizaciones de base, barriales, cooperativas y sociales en general, en el desarrollo e implementación de políticas públicas, por el mismo motivo que marcamos la participación de los municipios, es decir la cercanía con las problemáticas específicas de cada región, siendo que en general es el primer nexo entre las necesidades sociales y la intervención del Estado, por lo que, atendiendo a la amplitud y diversidad de la cuestión del hábitat, son estas organizaciones quienes mejor pueden reflejar las verdaderas realidades y necesidades locales.

Por su parte, el decreto reglamentario de la presente ley, 1.062/2013, dispone en su artículo 5º que en el ámbito de la autoridad de aplicación se crea el Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales, ley 14.449, estableciendo los requisitos para su incorporación. Asimismo, establece que cada municipio deberá designar la oficina responsable de articular y ejecutar las políticas locales con la autoridad de aplicación.

Artículo 6° – *Registro de demanda habitacional*. Los municipios serán los responsables de registrar las demandas mencionadas en el artículo 1°, inciso *b*), e informarlas a la autoridad de aplicación para su planificación.

La ley pone en cabeza de los 135 municipios bonaerenses la responsabilidad de registrar la demanda del déficit habitacional, lo cual parece correcto teniendo en cuenta el rol que los gobiernos locales tienen en la planificación del uso y la ocupación del suelo.

Asimismo, en el marco de las políticas de descentralización y fortalecimiento de las autonomías se hace fundamental el aporte que la instancia local pueda ofrecer para la resolución de los conflictos territoriales. En relación a ello, podemos mencionar una experiencia exitosa practicada por el Municipio de Moreno, al crear una organización administrativa, el IDUAR (Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental),¹¹⁹ que conforma un ente autárquico compuesto de programas que permiten individualizar la demanda y generar instrumentos de actuación urbana (administración de inmuebles fiscales, ingreso de tierras, estadística territorial, gestión urbana, escrituración familiar y proyectos).

Se observa la importancia del registro a partir de admitir que la demanda habitacional existe, es una realidad, y como bien sabemos hasta el momento no se han recabado datos fidedignos ni de organizaciones gubernamentales como tampoco de las no gubernamentales, dificultando o imposibilitando el diagnóstico de la situación para la elaboración de un plan general y una acción efectiva.

Con respecto a las ONG y al registro, el presente artículo ha omitido su participación, pero la ley debe ser interpretada de manera sistémica, y nada impide que puedan trabajar de una manera articulada, tanto con la provincia como con los municipios.

119 Enlace virtual: www.moreno.gob.ar/IDUAR. En su presentación explican que “surge con el objetivo de dar respuestas a una multiplicidad de procesos socioeconómicos, políticos y urbanos identificados por el Poder Ejecutivo local que requerían de una instancia descentralizada y especializada. El instituto constituye así una herramienta de gestión del gobierno municipal, para promover, planificar y ejecutar acciones orientadas al desarrollo urbano, ambiental y regional del distrito”.

No obstante la participación municipal, esta nueva mirada del hábitat que la ley que comentamos conforma obliga a la instancia provincial a abordar integralmente a través de la sistematización y la conformación de procedimientos de actuación una instancia general de planificación que permita articular una variedad de respuestas a la mencionada demanda.

En este sentido, el decreto reglamentario de la ley en su artículo 6° determina que el Registro de Demanda Habitacional funcionará en el ámbito de la oficina responsable de cada municipio, debiendo brindar la información resultante a la autoridad de aplicación mediante la incorporación de los datos recabados en la base de datos única que funcionará en el ámbito provincial.¹²⁰

Artículo 7° – *Autoridad de aplicación. Deberes.* La autoridad de aplicación provincial será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación, asegurando que la misma cuente con la asignación presupuestaria, dotación de personal y capacidad técnica necesarias para cumplir con su deber de formular, implementar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y normas de vivienda y hábitat, así como de velar por su cumplimiento y coherencia, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

En la actualidad y simplemente observando el organigrama institucional de la provincia de Buenos Aires es fácil observar la dispersión en los diferentes ministerios y secretarías existentes en este tema, lo que nos permite asegurar que no hay una autoridad que concentre en concreto el abordaje del fenómeno en análisis.

Esta dispersión genera la imposibilidad de generar un plan o política coordinada, llevando a una falta de actuación y la imposibilidad de solucionar el caso concreto, ni mucho menos el déficit urbano habitacional en general.

Se produce ante esta realidad no sólo una falta de actuación, como hemos dicho, sino también una sobreintervención. Ambos extremos generan que las responsabilidades se diluyan.

¹²⁰ Este registro tiene íntima relación con el registro de villas y asentamientos creado por la presente ley.

Si es un derecho para todos, que debe tener en cuenta sobre todo a quienes se encuentren en estado de mayor vulnerabilidad, nos preguntamos: ¿cómo es posible que se haya llegado a este desconcierto, que lo único que genera es mayor confusión en la gente, ya que no se sabe a quién acudir? ¹²¹

Sin duda es fundamental para el logro de los objetivos plasmados en la ley que se revise la política de afectación y uso de recursos presupuestarios en la materia, ya que para lograr la resolución de conflictos a escala de la crisis social generada debe ser más generosa que la hasta ahora aplicada. Téngase en cuenta que desde el año 2007 a la actualidad no se han ejecutado partidas para expropiaciones y las utilizadas para compra de tierras han sido casi inexistentes (por ejemplo en la ley de presupuesto del año 2011 se dispuso para la compra de tierras a través de una partida de \$ 20.000.000 que al no ser ejecutadas se llevó a prorrogarlas anualmente hasta la actualidad).

El decreto reglamentario 1.062/2013 en su artículo 7º, determina como autoridad de aplicación de la ley al Ministerio de Infraestructura, quien tendrá la facultad de dictar las normas complementarias que resulten necesarias para el cumplimiento de los objetivos definidos en la ley, como asimismo de delegar en sus diversas reparticiones las competencias que posee como autoridad de aplicación.

Creemos que hubiera sido más apropiado debido a la complejidad y carácter transversal de las políticas de hábitat que se cree una nueva estructura con rango de secretaría, ministerio o ente autárquico que englobe todas las áreas involucradas en la temática.

121 Si seguimos esa línea de ideas, la Agencia Provincial de Hábitat tendría que estar integrada por:

- Subsecretaría de Tierras (dentro del Ministerio de Infraestructura).
- Subsecretaría de Participación Ciudadana.
- Subsecretaría de Planificación Territorial (dependiente de la Jefatura de Gabinete).
- Instituto Provincial de la Vivienda (en la órbita del Ministerio de Infraestructura).
- Subsecretaría de Urbanismo Social (Secretaría de Espacio Público).
- Escribanía General de Gobierno (Ministerio de Justicia).
- Dirección de Inmuebles Fiscales.
- Dirección de Equipamiento Comunitario (Ministerio de Desarrollo Social).
- Dirección de Ordenamiento Urbano (dentro de la estructura del Ministerio de Gobierno).

Artículo 8° – *Lineamientos generales*. La autoridad de aplicación y los municipios deben implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a:

- a) Proveer suelo urbanizado en centros urbanos y rurales;
- b) Desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo que cuenten con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes;
- c) Ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios;
- d) Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales;
- e) Promover la recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y sectores urbanos residenciales en proceso de degradación, preservando el valor del patrimonio histórico y social;
- f) Ejecutar la construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos;
- g) Asegurar, en coordinación con la Escribanía General de Gobierno, la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos con el fin de permitir el acceso al título de propiedad y su constitución como bien de familia; y
- h) Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa Pro.Cre.Ar creado por decreto del Poder Ejecutivo nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del decreto ley 8.912/77.

En este artículo, se detallan someramente pero con precisión técnica, a lo largo de diferentes incisos, determinadas funciones que debe cumplir el Estado desde la autoridad de aplicación y desde el ámbito municipal. Establece de forma genérica límites dentro de los que se debe desempeñar el Poder Ejecutivo municipal y provincial. Pero la enumeración no agota los supuestos de actuación que pueden darse, sino que

a lo largo de todo el texto de la ley se detallan otros casos, hasta incluso herramientas e instrumentos al efecto.

Ya hemos dicho que una de las principales causas de la informalidad urbana y dominial es la falta de acceso al suelo, así como la falta de acceso al crédito para evitar ello, es necesario aumentar la oferta de suelo público destinada a proyectos de vivienda social o autogestionada.

A lo largo de los incisos es evidente la idea de un abordaje real de la problemática del hábitat guiado por una lógica de gestión de tierras que tiene en el epicentro al Estado como sujeto articulador de una política activa de incidencia en el mercado de la tierra.

Se pretende proveer suelo ya urbanizado, esto significa que este suelo cuenta con normativa urbana que permite su aprovechamiento e infraestructura básica, priorizando el desarrollo de vacíos urbanos y la refundalización de zonas mejor aprovechables.

Por su parte, el decreto reglamentario 1.062/2013 en su artículo 8° establece que para la consecución de los fines establecidos en el inciso a) del artículo los municipios deberán adecuar los planes de ordenamiento existentes determinando zonas de promoción del hábitat social mediante las cuales se creará suelo urbanizable. Subsidiariamente, establece que la autoridad de aplicación podrá proponer la implementación de tales zonas, a los efectos de garantizar una oferta de suelo urbanizable homogénea a escala regional.

La ley también fija parámetros que deben ser considerados para planificar una correcta ampliación de las áreas urbanas.

En relación a la integración de villas y barrios informales, la ley desarrolla instrumentos de actuación con generación de recursos y plena participación de los vecinos beneficiados, que más adelante será detallado.

Por otra parte, se fija como prioridad el mejoramiento del parque habitacional existente, lo que nos parece una herramienta complementaria sana y eficiente manera de abordar el déficit urbano habitacional.¹²²

También se hace foco en los procesos de rehabilitación urbana que vienen teniendo mucho éxito en otros países latinoamericanos, como la

122 Eduardo Reese considera que las dos terceras partes del déficit habitacional se explica en la necesidad de mejorar o ampliar el parque habitacional existente.

experiencia en la ciudad de Quito, Ecuador, del Programa de Rehabilitación del Centro Histórico de Quito financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo o la experiencia de la ciudad de Curitiba en Brasil, denominado Programa Integrado de Desarrollo Urbano.

Por otra parte, y en materia de políticas beneficiosas, se enfoca correctamente en las políticas de regularización dominial¹²³ en la obtención del título particular de propiedad fruto de la tenencia continua y pacífica a lo largo del tiempo. Y aunque ya hemos dicho que esto no soluciona el problema, no por ello dejamos de afirmar la importancia y la necesidad de esta acción para la seguridad jurídica y del tráfico inmobiliario.

Se procura la participación de otros órganos estatales –como lo es la Escribanía General de Gobierno– que con experiencia suficiente y capacidad técnica y humana provean al cumplimiento y abastecimiento de los extremos legales materiales que posibiliten la obtención del título de propiedad. Ello sin olvidar que aquél, a su vez, debe estar rodeado de otros presupuestos y garantías, para que la problemática sea realmente erradicada y solucionada.

Aprovechamiento de inmuebles fiscales y su aptitud para el Programa Pro.Cre.Ar

El artículo, en el punto *h*), hace mención a la utilización de bienes del dominio del Estado provincial en concreto y prevé disponer de tierras fiscales a la organización del Programa Pro.Cre.Ar, creado por decreto 902/2012.

Asimismo, establece el aprovechamiento de tierras que no tengan una afectación específica, o estén utilizadas en forma indebida o subutilizadas, o en estado de innecesaridad para así mediante la iniciativa estatal ofrecerlas a la población que carezca de vivienda. Todo ello mediante una intervención activa que revierta la situación actual de esos inmuebles y que los adecue a las condiciones físicas y legales necesarias para su cabal aprovechamiento con fines sociales.

¹²³ Luciano Scatolini, *Aspectos jurídicos y sociales en la integración territorial*. Revista RAP N° 71 y 72 del año 2008.

De este modo el Estado local debería hacerse de la organización institucional y de las herramientas con las que ya cuenta la Nación, por ejemplo recurrir a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE, www.bienesdelestado.gob.ar), organismo descentralizado que tiene como objetivo llevar a cabo la ejecución de políticas, normas y procedimientos relacionados con la disposición y administración de inmuebles del Estado nacional en uso, concesionados y desafectados; y está a cargo también de la administración y resguardo de los bienes que no tienen afectación directa a las actividades propias de las distintas jurisdicciones del Estado nacional, como del desarrollo de planes, programas y proyectos en inmuebles de aquél, para revalorizar los activos físicos, mejorar su uso y/o definir e implementar nuevas funcionalidades.

O bien además, y cumpliendo ya con la manda legal, utilizar el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) que con miras a facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social instituye todo un entramado orgánico, financiero y fiscal que constituye un fondo fiduciario con recursos públicos para atender en forma integral el desarrollo de proyectos urbanísticos destinados a familias, así como para otorgar créditos para la adquisición o para la construcción de viviendas. Resaltando también que los bienes inmuebles que constituyan su patrimonio serán todos aquellos que les transfiera en forma directa el Estado nacional y que se afectarán pura y exclusivamente a los fines del plan.

Sintetizando, este programa junto también con las directrices que propone el inciso referido, busca la articulación de mecanismos para la gestión del patrimonio inmobiliario fiscal.

Artículo 9º – *Afectación de recursos.* La totalidad de los recursos, sean éstos en dinero, obras o tierras, obtenidos a través de la aplicación de los instrumentos de actuación y mecanismos de gestión reglamentados en la presente ley deben ser destinados a los fines determinados en el artículo precedente. La reglamentación establecerá los mecanismos de administración financiera adecuados para garantizar la intangibilidad de los mismos.

Este artículo determina la autosuficiencia de la ley, disponiendo que todos aquellos recursos que surjan a partir de la aplicación de la

misma no pueden ser utilizados para otros fines que los que ella establece. La importancia de este artículo es la limitación que impone frente a la utilización de los recursos obtenidos por mecanismos tales como la contribución adicional sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a predios baldíos o la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias, entre otros. El presente asegura la operatividad de la ley, siendo que ella genera sus propios recursos para cumplir con los objetivos propuestos.

Sin perjuicio de lo expuesto, no podemos dejar de hacer referencia a que, como se dijo anteriormente, la problemática que aborda la ley es de una gran amplitud y diversidad, por lo que los instrumentos que implementa la misma son para lograr efectos considerables a mediano y largo plazo, lo que lleva ínsito la necesidad de destinar una gran suma de recursos, teniendo esto directa relación de proporcionalidad con la rapidez en que se obtendrán resultados. Para ello, creemos fundamental la creación de un fondo específico a los fines del logro de los objetivos propuestos por la presente ley, que como establece el artículo, tenga asegurado el destino de los bienes que lo conforman a la materia de hábitat exclusivamente. A pesar de que puedan existir variedad de fondos menores destinados a cada proyecto regional o específico, debe necesariamente existir uno que los controle y coordine, administrando y asegurando la utilización de los recursos que la provincia asigne, así también como aquellos que surgen por la aplicación de la ley.

En esta línea, es pertinente hacer mención a algunos instrumentos que podrían eventualmente servir como modelo para la creación de un fondo, uno de ellos es el que se da a nivel nacional en el marco del Pro.Cre.Ar que no es más que un fondo fiduciario público, el cual es administrado por el Banco Hipotecario (fiduciario) por un plazo inicial de 30 años, y que por medio del aprovechamiento de la composición, las estructuras y equipos técnicos de dicha entidad, se asegura la efectiva distribución de los recursos que lo conforman; junto a ello, además de acordarse el destino específico de los recursos contenidos por el fondo, se crea un comité ejecutivo encargado del contralor de la actividad del fiduciario conformado por miembros de distintas áreas del Estado nacional relacionadas con vivienda, promoviendo y asegurando la intangibilidad de los recursos. Por su parte, en el ámbito provincial,

existe en virtud de la ley 12.511 de creación del Plan Provincial de Infraestructura el llamado Fondo Fiduciario para el Plan de Infraestructura Provincial (Profide), cuyos recursos están exclusivamente afectados a cubrir las obligaciones contraídas en el marco de aquel plan de obras y servicios asegurando que *“El patrimonio del Fondo quedará irrevocablemente afectado a la garantía de los pagos debidos bajo los contratos ya sea en carácter general o con afectación especial a obras o grupos de obras determinadas”* (artículo 10), todo ello garantizado de manera similar a lo hecho en el fondo Pro.Cre.Ar, siendo que en este caso el fiduciario es el Banco de la Provincia de Buenos Aires, fiscalizado en sus funciones particulares del caso por un consejo administrativo conformado por miembros del gabinete provincial.

Por último, vemos cómo el artículo en sí no es completo, ya que dispone la obligación de reglamentar estos instrumentos por parte del Ejecutivo provincial, siendo ello vital para el destino de la ley y su efectiva incidencia en la población de la provincia.

El decreto reglamentario 1.062/2013, artículo 9º, establece que para garantizar la intangibilidad de los recursos destinados a cumplir los fines previstos por el artículo 8º de la ley, se establecen los siguientes mecanismos de administración financiera: el fondo fiduciario público Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat, creado por la presente ley en sus artículos 37 a 43, y la creación por parte de cada municipio de una cuenta especial denominada Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat, con asignación y destino específico.

CAPÍTULO II

Principios rectores

Artículo 10. – *Principios rectores*. Las políticas de vivienda y hábitat que se implementan se encuentran regidas por los siguientes principios:

- a) El derecho a la ciudad y a la vivienda;
- b) La función social de la propiedad;
- c) La gestión democrática de la ciudad;
- d) El reparto equitativo de cargas y beneficios.

El capítulo II refiere a los principios rectores de la ley. Podemos definirlos como directrices políticas que suponen una preferencia axiológica y proponen un objetivo que debe ser alcanzado.

De este modo, concebimos a los principios con diferentes funciones.¹²⁴ En primer término, creemos que cumplen con una función sustentadora, vale decir, que sirven como cimiento para toda la estructura jurídica. Así, a primera vista, no se aprecian en la totalidad de la estructura jurídica, pero sin ellos la misma no puede sostenerse.

Además, le dan coherencia al sistema jurídico, pues operan en los conflictos de normas de diferente o igual jerarquía, es decir, tienen una función normativa.

También poseen la función de dar un criterio orientador, al cual deben sujetarse los agentes intervinientes en la aplicación de la ley y una

¹²⁴ La idea de las funciones de los principios ha sido recogida claramente por Ricardo Cornaglia, en *El rol integrador de los principios generales del derecho del trabajo*. *Revista Laboral*, noviembre de 1987. Año XXIX, n° 11, pág. 489.

función informadora, la cual limita la discrecionalidad de los agentes involucrados en las acciones de hábitat, debiendo resguardar las pautas legales.

Finalmente los principios pueden crear derecho o introducir a éste mayores contenidos de justicia y ayudar a interpretarlo con más precisión.

Utilizando los principios, la aplicación de la Ley de Justo Acceso al Hábitat debe lograr una adecuación normativa a los nuevos estándares legales y convencionales, como así también alcanzar un aumento en la calidad democrática de la vida social urbana y por supuesto una mayor justicia atento las nuevas obligaciones para el Estado y la comunidad en su conjunto, en pos de alcanzar un aumento en calidad de vida de los habitantes bonaerenses.

Artículo 11. – *Derecho a la ciudad y a la vivienda.* Todos los habitantes de la provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiéndose a éstos como:

- a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana;
- b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios;
- c) Desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas;
- d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.

El primer principio se basa en el reconocimiento del derecho a la ciudad, que entendemos como la base teórica del texto legal. El derecho a la ciudad, de controvertida naturaleza y desarrollo doctrinario reciente, incluye como elementos esenciales al derecho a la vivienda, integrante del principio rector comentado, así como a los postulados de los tres artículos siguientes: función social de la propiedad inmueble, gestión democrática de la ciudad y reparto equitativo de cargas y beneficios.

El derecho a la ciudad

Tarea dificultosa puede resultar definir el concepto de ciudad, pese a que casi la totalidad del desarrollo y evolución del hombre aconteció en ella. Según la Real Academia Española, ciudad es el “conjunto de

edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas". Desde un punto de vista técnico, podemos definirla como "una agrupación más o menos grande de hombres sobre un espacio relativamente pequeño, que ocupan densamente, que utilizan y organizan para habitar y hacer su vida, de acuerdo con su estructura social y su actividad económica y cultural".¹²⁵ Observamos así que son identificables dos dimensiones del concepto: la ciudad física, en tanto espacio densamente poblado y organizado institucionalmente como unidad local de gobierno, y la ciudad política, como el conjunto de instituciones y actores que intervienen en esa organización y gestión de la vida comunitaria.

La aparición del sistema capitalista en Europa occidental, en el siglo XV, coincidió con un resurgimiento de la vida urbana, alimentado de grandes corrientes migratorias en dirección a las ciudades. Más tarde, este proceso se acentuaría junto a los avances técnico-científicos, para acompañar la creciente demanda laboral del modelo de producción industrial. El cambio económico que significó implica, por un lado, un aumento general de la calidad de vida de las poblaciones y un mayor y mejor acceso a los bienes y servicios (alimentación, salud, educación, vivienda, transporte), y, por el otro, la acumulación de grandes capitales que, alimentando el sistema, amplían la brecha existente entre las clases sociales. Tanto esta posibilidad de mejorar las condiciones materiales de vida como esta creciente desigualdad social, se plasman materialmente en las ciudades, que se convierten en el centro neurálgico de la sociedad moderna. Como dice Henri Lefebvre, filósofo y geógrafo francés, las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales de la modernidad se explican a partir de este proceso doble de urbanización e industrialización, a la vez unitario, indisoluble y conflictivo.¹²⁶ Este proceso que se da a distintos tiempos, según el grado de desarrollo de los diferentes países, pero que constituye a nivel global una tendencia

125 Definición del geógrafo español Manuel de Terán, cit. por García Ballesteros, Aurora, *La aportación de don Manuel de Terán a la geografía urbana*: Universidad Complutense de Madrid.

126 Lucas Correa Montoya, *Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia. Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos*.

irrefrenable: de acuerdo con el Foro Social Mundial, hoy más de la mitad de la población del planeta vive en ciudades.

La Argentina no ha sido ajena a estas transformaciones: su proceso de urbanización ha sido uno de los más acelerados del mundo. En 1914, la población urbana superó por primera vez a la rural, y según datos del censo del año 2010 alcanza el 89,31% del total nacional. Según datos actuales del Banco Mundial, nuestro país está entre los 15 países más urbanizados del mundo. El 37 % de la población se concentra en la región metropolitana de Buenos Aires, con una superficie menor al 1 % del territorio.

Fue Lefebvre quien, en 1968, acuñó el concepto de derecho a la ciudad. Partiendo de entender que el espacio “siempre ha sido político, estratégico e ideológico” y es “la inscripción en el mundo de un tiempo”, el autor observa cómo el capitalismo construye el espacio urbano reproduciendo las relaciones de producción, distribución y consumo capitalistas. La vida urbana pasa a regirse por los valores de uso y cambio, respondiendo a las reglas del mercado. De este modo, se plasman en el suelo urbano la inequitativa distribución de los recursos materiales y culturales, la fragmentación social y la exclusión de colectivos por su pertenencia étnica, nacional, religiosa, origen o nivel de ingresos. Así, para Lefebvre, los problemas urbanos actuales se deben en principio a la falta de preparación social para prever los efectos del sistema capitalista sobre el entramado urbano. La ciudad es la dimensión espacial de la conflictividad social de nuestro tiempo, y lleva ínsita una contradicción: el discurso jurídico liberal de reconocimiento de derechos humanos, enfrentándose a la realidad de la marginación; la ciudad ideal contra la ciudad real. Conforme a esto, considera el derecho a la ciudad como el derecho a una vida urbana renovada, en tanto la ciudad se ofrece a sus habitantes, a partir de sus contradicciones, como una posibilidad de pensarse a sí misma y reinventarse sobre nuevos valores.¹²⁷

El urbanista catalán Jordi Borja, por su parte, considera el derecho a la ciudad como la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella y donde se posibilite la distribución equitativa de los recursos. Por lo tanto, lo con-

127 *Ibidem.*

sidera como “la búsqueda de soluciones contra los efectos negativos de la globalización, la privatización, la escasez de los recursos naturales, el aumento de la pobreza mundial, la fragilidad ambiental”.¹²⁸

El contenido jurídico del derecho a la ciudad

El artículo 11 es el primer reconocimiento del derecho a la ciudad en nuestro ordenamiento jurídico. Su recepción en los textos legales del derecho comparado ha sido casi nula;¹²⁹ lo cual se explica por su novedad doctrinaria, que ha llevado al debate en torno a su naturaleza y contenido concreto. Las posiciones de Lefebvre y Borja, si bien no permiten estructurarlo jurídicamente, son postulados políticos dados a gobernantes, habitantes y organizaciones sociales que ofrecen insumos para definir al derecho. Tres líneas jurídicas se plantean al respecto:

1. Entender el derecho a la ciudad como el goce efectivo de derechos en contextos urbanos, en miras de una ultrafinalidad.
2. Concebirlo como un derecho complejo.
3. Definirlo como un derecho colectivo.

La primera línea teórica se da en torno a debates sobre promovidos por la UNESCO y Un-Hábitat, que establecieron el “modelo de desarrollo basado en derechos”, un programa que exige que los habitantes se beneficien de lo que la ciudad ofrece, mínimamente el acceso al agua y a la vivienda digna, especialmente los grupos más desfavorecidos y vulnerables de la población, como medio para alcanzar el desarrollo. Dicho de otro modo, se identifica al derecho a la ciudad con la búsqueda de la sostenibilidad social y ambiental y de la justicia social, lo que se logra garantizando el usufructo equitativo de las ciudades.¹³⁰

128 Citado por Correa Montoya, ídem.

129 Sólo se lo ha reconocido expresamente en la nueva Constitución del Ecuador, al decir en su artículo 31 que “las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”. Sin embargo, puede deducirse de las normas municipales y urbanísticas de los artículos 182 y 183 de la Constitución brasileña de 1988, y los artículos 311 y 313 de la colombiana de 1991, que hacen referencia a instrumentos de gestión que lo hacen efectivo.

130 Ídem, posiciones de Brigitte Colin y de Pierre Sané y Anna Tibaijuka.

Diferente es la definición del derecho a la ciudad como un derecho complejo que involucra diversas dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales y se estructura alrededor de dos facetas: primero, la participación ciudadana activa creando espacios de deliberación y acción sobre lo urbano, y segundo, el goce efectivo de la vida urbana construyendo, viviendo, disfrutando de la ciudad e incidiendo en su destino. Analiza la ciudad desde una visión integral e interdependiente de los derechos humanos, con el fin de recuperarla para todos sus habitantes. Así, el derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. Por eso el derecho a la ciudad se basa en una dinámica de proceso y de conquista, en el cual los movimientos sociales son el motor para lograr su cumplimiento real del ordenamiento formal.¹³¹

Por último, la tercera postura es considerarlo un derecho colectivo. Es una idea casi sintética, propuesta por el Foro Social Mundial, a través de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, documento producto del trabajo de organizaciones de la sociedad civil a lo largo del planeta, con vocación de convertirse en plataforma de un tratado internacional de carácter obligatorio para las naciones. La misma, en su artículo I, define al derecho a la ciudad como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades sin discriminación de ningún tipo, y especialmente de los grupos vulnerables o desfavorecidos, para usufructuar equitativamente de las ciudades, dentro de los principios de democracia, sustentabilidad, equidad y justicia social. El derecho a la ciudad legitima a sus habitantes a la acción y a la organización con el fin de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado, y es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Para Correa Montoya, el derecho a la ciudad “implica una serie de prestaciones particulares y sociales, que individualmente consideradas, pueden ser reclamadas como un derecho en particular, por ejemplo: la vivienda digna, el espacio público, la seguridad de las edificaciones, la movilidad. Sin embargo, la suma de estos intereses, junto con otros tan-

131 Ídem, es ésta la postura adoptada por Fabio Velázquez Carrillo.

tos, dibuja el contorno del derecho a la ciudad, que sin eliminar las características propias de cada uno de ellos, configura un interés, un derecho nuevo, el cual, como un todo, se considera un derecho colectivo”. Al referirse a valores, necesidades e intereses sociales, cuya titularidad recae en la comunidad, es el conjunto de los habitantes de la ciudad quien, organización y cooperación mediante, tiene derecho a hacer efectivo el ejercicio de los mandatos contenidos en el derecho; esto implica una corresponsabilidad de los ciudadanos, los gobernantes, las organizaciones sociales y el sector privado.

La carta reconoce en sus artículos III a XI una serie de derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la gestión democrática de la ciudad, tales como la planificación, gestión y producción democrática y social de la ciudad tendiente a un desarrollo urbano sustentable y equitativo, la participación política, el derecho al uso democrático del espacio público para asociación, reunión y manifestación, los derechos a la libertad e integridad, a la justicia y a la seguridad pública, a una convivencia pacífica, solidaria y multicultural, y al acceso a la información pública. Por otra parte, en sus artículos XII a XVI, hace lugar a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: el derecho al acceso adecuado a los servicios públicos domiciliarios y urbanos (agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía, telecomunicaciones, salud, educación, abastecimiento, recreación, entre otros) con control social de calidad y tarifas; el derecho a la movilidad y circulación urbana mediante sistemas accesibles de transporte público y eliminación de barreras arquitectónicas para personas con discapacidad; el derecho al acceso a la vivienda; los derechos laborales individuales, colectivos y previsionales; y el derecho colectivo a un medio ambiente sano y sostenible.

Creemos que esta carta reviste una gran importancia debido a que es un instrumento pensado y formulado para hacer aportes a los procesos a favor de ciudades más democráticas, inclusivas y sostenibles.

El artículo 11 de la ley 14.449 define el derecho a la ciudad como aquél, reconocido a todo habitante de la provincia, permanente o transitorio y sin distinción alguna, a usar y gozar de la ciudad, cuyo contenido precisa en los incisos *b)*, *c)* y *d)*. En el primero, la mención a los servicios

refiere a la prestación equitativa y accesible de diferentes beneficios que hacen a la calidad de vida de la población, incluidos recursos humanos, y de los que la infraestructura y los equipamientos son el sustrato material. La infraestructura es la obra pública que estructura la ciudad, sirviendo de soporte al desarrollo de la vida urbana, sea de transporte (terrestre, fluvial, marítimo y aéreo; v. gr. caminos, vías férreas, transportes públicos), energética (producción y redes de distribución), hidráulica (redes de agua y desagües), ecológica (sistemas de recolección, procesamiento y reciclaje de residuos; espacios verdes) o de telecomunicaciones (televisión, Internet, telefonía fija y móvil). El acceso a equipamientos sociales refiere a los espacios, instalaciones, construcciones y bienes que permiten el ejercicio de los derechos a la educación, la salud, la cultura, el bienestar social y el deporte; v. gr. escuelas, hospitales, unidades de atención primaria, polideportivos, cines y teatros.

El inciso *c*) implica que no debe verse limitado o impedido en la ciudad el desenvolvimiento colectivo de las actividades sociales y económicas en forma apropiada, lo que tiene que ver con el derecho a definir el proyecto de vida libremente, ejerciendo la diversidad de derechos reconocidos, y con la necesaria satisfacción de las necesidades materiales y culturales tendientes a ello. El inciso *d*), por su parte, al hablar de usar y gozar de un hábitat rico y diversificado culturalmente, reconoce la pertenencia del patrimonio cultural a la sociedad, entendiendo por tal la UNESCO a “la herencia cultural propia del pasado de una comunidad, con la que ésta vive en la actualidad y que transmite a las generaciones presentes y futuras, que puede plasmarse materialmente (patrimonio arquitectónico, histórico) o no (costumbres, usos y técnicas), y cuyo disfrute es un derecho colectivo”. Así se adecua al rol activo del Estado en la protección del patrimonio, prescripto por los artículos 41, 2º párrafo y 75, inciso 19 *in fine* de la Constitución Nacional, y 44 de la Constitución provincial, y al deber de garantizar la participación en la vida cultural reconocido en el artículo 15.1.a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo 12. – *Función social de la propiedad inmueble*. La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del

hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.

Propiedad y función social

Paradójicamente, a lo largo de la historia de la humanidad, la propiedad ha sido el constante motor del progreso material y perfeccionamiento cultural del hombre y, a su vez, la principal causa de la conflictividad, la opresión, la expropiación y la violencia. Al decir de Nora Clichevsky, “las formas de ejercicio de la propiedad, en tanto mecanismo esencial de ejercicio del poder, justifican tanto la generación de conflicto y violencia como su resolución”.¹³²

Entendemos la propiedad como la institución socio-jurídica que engloba las distintas prerrogativas que los individuos o grupos humanos pueden ejercer, respecto de terceros, sobre los bienes económicos, y las relaciones entre individuos o grupos que de aquéllas se derivan. La propiedad es el centro de un problema: el de la distribución o asignación de los bienes económicos, esencialmente limitados, de cuya producción participan los hombres para satisfacer sus necesidades con los bienes particularmente asignados.¹³³

La respuesta que la sociedad, a través del Estado, da al problema, es históricamente variable, y comprender un concepto contemporáneo como es la función social de la propiedad nos obliga a repasar los avatares históricos del “régimen de las cosas”¹³⁴. En las sociedades primitivas, la titularidad de los bienes recaía sobre la colectividad, que de ellos sub-

132 Maldonado Capello, María de las Mercedes *La propiedad en la constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil*, parte de la tesis doctoral de la referida autora, en *Urbanismo*, Université de Paris XII, Laboratoire d'Anthropologie juridique de París; cit. por Scatolini, Juan Luciano, *Acceso a la tierra, informalidad y concentración*.

133 Burkún, Mario y Spagnolo, Alberto, *Nociones de economía política*, Zavalía, Bs. As., 1985.

134 Para la evolución histórica de la institución de la propiedad, véase: Lajugie, Joseph, *Los sistemas económicos*: EUDEBA, Bs. As., 1990; Mariani de Vidal, Mariana, *Derechos reales*, tomo 1: 7ª ed., Zavalía, Bs. As., 2004; Farina, Myriam Adriana, *Límites del dominio y función social de la propiedad. Pasado y presente*: ponencia expuesta en las Jornadas Nacionales de Derecho Civil, UBA, Bs. As., septiembre de 2013; Moraes de Almeida Prado, João Adelino; *A função social da propriedade em face da Constituição Federal de 1988*; en Gouveia, Carlos Marcelo y De Almeida Hoffman, Luiz Augusto A. (coords.), *Atual panorama da constituição federal*; 1ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009; Scatolini, ob. cit.

sistía. La evolución hacia formas de producción más complejas dio lugar a su asignación, primero temporaria y luego permanente, en cabeza de los líderes de clanes y familias, con una cada vez menor responsabilidad por ella frente a la comunidad. Este proceso llevó al surgimiento en Roma de la propiedad privada, de carácter absoluto, exclusivo y perpetuo, en cabeza del *pater familias*, cuyo contenido identificaron los jurisconsultos romanos en los *ius utendi, fruendi y abutendi*: prerrogativas para usar la cosa y percibir sus frutos con exclusividad, y disponer material y jurídicamente de ella a su voluntad. La Edad Media significó el retroceso de este derecho irrestricto, desmembrándose en derechos múltiples superpuestos sobre las cosas, en la misma medida en que la sociedad medieval europea se desestructuraba y atomizaba. El siervo de la gleba pasó a depender de los lazos feudales que lo atan a la tierra de sus ancestros. Pero en el siglo XIV, la aparición de nuevas formas de producción agraria y el resurgimiento de las ciudades y de la economía mercantil llevaron a un renacimiento del régimen de la propiedad romano. La filosofía liberal, sustento teórico del capitalismo naciente, desde el iusnaturalismo racionalista se volcó a legitimar el derecho natural, “inviolable y sagrado” (como reza la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano), de todo hombre a la vida, la libertad y la propiedad. Las revoluciones burguesas son el triunfo de un nuevo orden económico, en que la potestad del hombre sobre las cosas volvió a considerarse absoluta e irrestricta. Al decir de François Ost, así como se liberó el siervo de la tierra, la tierra a la vez se liberó del siervo. La movilidad aumentó y la propiedad se concentró. El Código de Napoléon y las legislaciones civiles en él inspiradas tradujeron al derecho común la entronización de la autonomía privada frente a un Estado mínimo e impotente.

Las voces de protesta no se hicieron esperar. Ya Marat, en la Revolución Francesa, juzgaba ilegítima la propiedad que significase expropiación del trabajo de los pobres. Los movimientos socialistas y anarquistas, en el siglo XIX, criticaban la libertad que habilita el derecho del más fuerte, considerando a la propiedad la causa de la explotación del proletariado industrial, que no tiene más propiedad que su fuerza de trabajo, y pugnaban por su colectivización o supresión, respectivamente.

En este contexto empieza a conformarse el concepto de función social de la propiedad. Por un lado, en 1891 nace la Doctrina Social de la Iglesia, que desde una postura iusnaturalista sostendrá la necesaria restricción del derecho de propiedad, que considera que “está subordinado al derecho al uso común y al destino universal de los bienes” (encíclica *Laborem Exercens*) y que “nunca debe ejercerse en detrimento del bien común”, dado que “nadie tiene derecho a reservar para su uso exclusivo aquello que le es superfluo, mientras a otros les falta lo necesario” (encíclica *Populorum Progressio*).¹³⁵ Simultáneamente, muchos juristas van reconociendo la necesidad de restringir y reglamentar la propiedad individual en miras de satisfacer el interés social y evitar ejercicios abusivos y excesivos: a más de la función individual –las posibilidades económicas ofrecidas al propietario por la cosa– se suma la función social como límite normal del ejercicio de todo derecho. El francés León Duguit, enmarcado en la teoría organicista, va más allá al postular que la propiedad es la función o deber social que tiene el titular de esa riqueza para con la sociedad, consistente en destinarla a la satisfacción de las necesidades comunes.

De esta forma, la concepción liberal y absoluta de la propiedad sufre sus primeros embates reformistas a partir de la Primera Guerra Mundial, a través de nuevas constituciones que incluyeron normas orientadas en este sentido, como la mexicana de 1917, la alemana de Weimar de 1919, la brasileña de 1946 y la italiana de 1947. El nuevo constitucionalismo latinoamericano, fenómeno dado en los últimos quince años y que plantea paradigmas totalmente originales en el derecho constitucional comparado, no pudo dejar de reflejar esta función social.¹³⁶

135 Trivelli, Pablo O., *Deuda pendiente con las ciudades: Suelo urbano y equidad*. Para la aplicación de la DSI en la problemática latinoamericana del hábitat, véase: Conferencia Nacional de los Obispos Brasileños, *Suelo Urbano y Acción Pastoral*, documento emanado de la 20ª Asamblea General, febrero de 1982.

136 La Constitución del Ecuador dice en su artículo 66, inciso 26, que garantiza y reconoce “el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”; mientras que la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia sanciona: “Artículo 56. I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo” y “Artículo 397.

Hoy, la función social de la propiedad es reconocida en numerosas constituciones: Chile, Brasil, Colombia, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Perú, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana, España, Portugal, Italia, Irlanda, Alemania y Rusia.¹³⁷

*La propiedad urbana en nuestro ordenamiento jurídico*¹³⁸

En el artículo 11 de la ley 14.449, el legislador hace una calificación de la propiedad inmueble. Propiedad es, entendida en sentido amplio, según interpretación constitucional que la Corte Suprema de Justicia de la Nación realiza en el fallo “Bourdie” de 1925, la institución jurídica que comprende “todos los intereses apreciables que el hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley [...] a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce así sea el Estado mismo”. En sentido estricto, según el alcance dado por el Código Civil, la propiedad se asimila al derecho real de dominio. Cuando hablamos de propiedad inmueble, entonces, nos referimos al dominio privado sobre las cosas que “se encuentran por sí mismas inmovilizadas, como el suelo” (artículo 2.314 CC), así como “las cosas muebles que se encuentran realmente inmovilizadas por su

El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda”.

137 Chile: artículo 24. Brasil: artículo 5, ap. XXIII; artículo 170 y artículo 182, ap. 2. Colombia: artículo 58. Paraguay: artículo 109. Bolivia: artículo 56, ap. I; y artículo 397. Ecuador: artículo 31; artículo 66, inciso 26 y artículo 321. Venezuela: artículo 115; artículo 179, inciso. 2 y artículo 307. Perú: artículo 70. Panamá: artículo 48. Costa Rica: con limitaciones, el artículo 45. Nicaragua: artículo 44. Honduras: artículo 103. El Salvador: artículo 103. Guatemala: artículo 39. México: artículo 27. República Dominicana: artículo 51. España: artículo 33. Portugal: en general, la segunda parte titulada “Organización socioeconómica”. Italia: artículo 42. Irlanda: artículo 43. Alemania: artículo 14. Rusia: artículo 36.

138 Para este título en general, véase: Scatolini, ob. cit.; Mariani de Vidal, ob. cit., Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*: 4° ed. La Ley, Bs. As. 2008; Maldonado, Melinda Lis, *Recuperación de plusvalías urbanas en argentina. Retrato de los “no se puede”*: Lincoln Institute of Land Policy, Panamá, 2007.; Franchini, María Florencia, *Función Social de la Propiedad en la Legislación Argentina*: Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, 2005, Vol. 3, N° 36, págs. 214 y ss.; Abella, Adriana, *La propiedad inmobiliaria en Argentina*, ponencia expuesta en el XVII Congreso Nacional de Derecho Registral, Vicente López, Bs. As., 2013.

adhesión física al suelo” a perpetuidad. Así, todo dominio privado sobre el suelo urbano y las construcciones, infraestructuras y equipamientos sociales a él adheridos, es contemplado en este artículo.

Nuestro ordenamiento, entendemos, se enmarca en la concepción liberal individualista de la propiedad, que si bien fue atenuada por las diferentes reformas convencionales, constitucionales y legales realizadas en el último siglo, no reconoce abiertamente su función social, y la reglamenta sólo en forma limitada. Dotar al Estado de nuevos instrumentos regulatorios del ejercicio del derecho de dominio sobre inmuebles urbanos implicará avanzar hacia un reconocimiento de esa funcionalidad de la riqueza, más allá de la falta de mención expresa del concepto. En principio, porque podemos interpretar la función social de la propiedad como un derecho inherente a ella, no enumerado pero tampoco negado, según el artículo 33 de la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional de 1853, en su artículo 17, y la Constitución de la provincia de Buenos Aires en su artículo 31, califican de inviolable a la propiedad, para seguidamente establecer el procedimiento expropiatorio “por causa de utilidad pública” como límite a la misma. Además, el artículo 14 de la Constitución Nacional reconoce a todos los habitantes de la Nación el derecho de usar y disponer de su propiedad “conforme las leyes que reglamenten su ejercicio”. Así, el régimen constitucional de la propiedad, de raigambre individualista, no puede considerarse en ningún modo absoluto. Cabe recordar que no existen derechos subjetivos absolutos: en los ordenamientos jurídicos modernos, todo derecho es relativo en la medida que encuentra su límite en el resto de los derechos subjetivos, de cualquier índole, que están en cabeza de terceros, según la reglamentación que de ellos haga el Estado.

Representa un valioso antecedente la Constitución Nacional de 1949, que siendo derecho positivo durante siete años fue derogada ilegítimamente por el gobierno de facto en 1956, que reconocía que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común” (artículo 38) y que “la organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social”. Venía a institucionalizar tendencias surgidas a principio de siglo XX, como por ejemplo algunas

leyes reguladoras del dominio (como las que limitaban los derechos de los propietarios de inmuebles en beneficio de los inquilinos) y *leading case* “Ercolano, Agustín contra Lanteri de Renshaw, Julieta” de 1922, en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que la propiedad también generaba deberes, y que el derecho de propiedad estaba delimitado por sus fines sociales.

Avanzó más tarde la reforma de 1954 al reconocer a los trabajadores el derecho a participar en las ganancias empresarias (artículo 14 bis), en contradicción con la exclusividad del dominio. Pero fue la reforma de 1994 la que dio un vuelco en la concepción constitucional de la propiedad. En primer lugar, la cláusula ambiental del artículo 41 CN (y la del artículo 28 Constitución provincial) y las diversas leyes de presupuestos mínimos dictadas al efecto, implican atar el ejercicio del dominio a una función ecológica, adecuándolo a un modelo de desarrollo sustentable, o al decir de Bidart Campos, a un desarrollo duradero que posibilite la vida futura de la biosfera, incluido el hombre. Por tanto, al derecho de dominio y a gozar de un ambiente sano y equilibrado, como contrapartida, le corresponde el deber de preservar el ambiente y recomponer el daño causado por el desarrollo de cualquier actividad.¹³⁹ Por otro lado, la recepción de propiedad comunitaria indígena en el artículo 75, inciso 17, implica un cambio de paradigma revolucionario para los derechos reales.

Especial mención merece la incorporación, en el artículo 75, inciso 22, de la CN, de distintos tratados internacionales de derechos humanos, reconociéndoles jerarquía constitucional y complementariedad con los derechos reconocidos en la parte dogmática de la Carta Magna. La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 21.1 que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”.

Respecto a la legislación civil, el código de Vélez Sársfield, vigente desde 1871, es reflejo de la corriente jurídica liberal de su tiempo. El artículo 2.506 define al dominio como “el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona”, a lo que agrega Allende los caracteres de exclusivo (en cabeza

¹³⁹ Véase Fernández, Elena Hilda, *Función ecológica del dominio*, y De Rosa, Diego, *Las leyes de presupuestos mínimos como límite al ejercicio del dominio*, ambas ponencias expuestas en las XXIV Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Bs. As., septiembre de 2013.

de una sola persona, artículo 2.508), perpetuo (por no tener límite temporal y “subsistir independientemente del ejercicio que se pueda hacer de él”, según artículo 2.510) y absoluto (por ser el derecho que mayor cantidad de facultades otorga a su titular). El antiguo artículo 2.513 decía que, a más de poseer, usufructuar y disponer de la cosa, podía el propietario “desnaturalizarla, degradarla o destruirla”, lo que denotaba un uso antisocial de la cosa. Fue la reforma obrada por el decreto-ley 17.711/68 la que derogó la inconveniente expresión, agregando que las facultades se ejercían “conforme a un ejercicio regular”, y “en tanto no fuere abusivo (art. 2.514). De este modo se adecua el régimen a la incorporada teoría del abuso del derecho, entendiendo por tal el ejercicio de derechos subjetivos “que contraríe los fines que aquélla [entendemos, el ordenamiento jurídico como una totalidad] tuvo en mira al reconocerlos o al que exceda los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres” (artículo 1.071). Igual criterio siguió respecto a la división antieconómica de inmuebles (artículo 2.326) y a las inmisiones inmatrimoniales (artículo 2.618).

Sin embargo, los civilistas,¹⁴⁰ empeñados en reivindicar al ilustre codificador, alegan la abundancia de normas de orden público que rige la materia, el sistema de creación legal o de *numerus clausus*, y la institución de la prescripción adquisitiva, límite a la perpetuidad del dominio, que encuentra su razón en la primacía de la utilidad económico-social frente a la facultad del propietario de no usar la cosa. También citan las notas de Vélez a los artículos 2.506 y 2.508, que *in fine* expresa que “cuando decimos que el dominio es exclusivo, es con la reserva de que no existe con ese carácter, sino en los límites y bajo las condiciones determinadas por la ley, por una consideración esencial a la sociedad: el predominio, para mayor bien de todos y de cada uno, del interés general y colectivo, sobre el interés individual”.

Es en esta idea que se explican, dentro de la concepción individualista velezana, las restricciones y límites al dominio dentro de los cuales debe desenvolverse su ejercicio. Por un lado, están los límites impuestos por razones de vecindad, propios del derecho privado. Y por el otro,

140 Es el caso de Jorge Bustamante Alsina, entre otros. Véase su artículo *El individualismo liberal del Código Civil y la pretendida función social de la propiedad*, publicado en LL 1991-A 959.

aquellos que encuentran fundamento en el orden público y el interés general y que pertenecen a las facultades no delegadas por las provincias a la Nación, tratándose de una típica materia administrativa.¹⁴¹ Así lo señala el artículo 2.611, aunque no podemos decir que sea materia exclusivamente administrativa, dado que también encuentran reglamentación en el Código Civil (cláusulas de inalienabilidad y camino de sirga) y en el Aeronáutico. Los límites administrativos se caracterizan, según Bielsa, por afectar lo absoluto del dominio, imponiendo a la generalidad de los propietarios una obligación no indemnizable de no hacer para con la administración, que mediante leyes sustanciales de la legislatura o la municipalidad o mediante el ejercicio del poder de policía, constituye los límites normales del derecho de dominio en razón de necesidades colectivas tales como seguridad, higiene, estética, protección del ambiente y justicia social.¹⁴² Esta competencia administrativa es la llave del derecho urbanístico, permitiendo regular el ejercicio del dominio mediante códigos de planeamiento urbano, ordenamiento, zonificación y edificación, y aunando así la iniciativa privada de los propietarios a la producción social de la ciudad.

Concluimos que si bien nuestro derecho no reconoce expresamente la función social de la propiedad y está trasvasado por la concepción individualista-liberal, existen en él espacios suficientes, abiertos por las transformaciones comentadas, para una acción reguladora de la producción del hábitat, tal como reza el artículo 11 de la ley 14.449. Y que esta acción, basada en el principio de solidaridad, debe estar orientada hacia las tres finalidades que establece *in fine* el artículo: primero, garantizar el uso ambientalmente sostenible del territorio, ordenando su utilización colectiva de acuerdo a los nuevos paradigmas del derecho ambiental; segundo, garantizar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, mediante el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales, especialmente el acceso a la vivienda digna. Y en tercer término, garantizar la justicia social, que bien define Arturo Sampay¹⁴³ como “la

141 Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, pág. 179: Abeledo Perrot, Bs.As., 1965.

142 Citado en Maldonado, ob.cit.

143 Véase *El informe de despacho de la Comisión Revisora de la Constitución*, brindado por el doctor Arturo Enrique Sampay, el 8 de marzo de 1949, págs. 174 a 178. En *Constitu-*

justicia que ordena las relaciones recíprocas de los grupos sociales, los estamentos profesionales y las clases, con la obligaciones individuales, moviendo a cada uno a dar a los otros participación en el bienestar general a que tienen derecho en la medida que contribuyeron a su realización”. Significa asimismo “la virtud que requiere del propietario la gestión y el uso correcto de sus bienes”. El jurista sostiene la necesidad de “limitar el derecho de propiedad, y crear obligaciones en la medida que las requiera la justicia social. Por lo tanto la misma es el fiel que balancea el uso personal de la propiedad con las exigencias del bien común”.

La función reguladora estatal se basa en instaurar el orden social justo, debiendo fiscalizar la distribución y utilización del suelo e inmuebles, interviniendo con el fin de desarrollar su rendimiento o capacidad urbana en el interés de todos los habitantes de la ciudad, y compatibilizando los intereses contrapuestos.¹⁴⁴ Así se justifica, por ejemplo, que el Estado pueda tomar medidas contra los titulares que inutilicen sus inmuebles –en relación con su natural destino socio-económico– con fines especulativos o no productivos (que por móviles egoístas distorsionan el mercado y conculcan derechos), propendiendo a su utilización en beneficio de los grupos más vulnerables. Para finalizar, hacemos nuestras las ideas de Pisarello y Tedeschi que consideran, que se debe entender al derecho de propiedad como un instrumento capaz de garantizar la democracia económica, asegurando a todas las personas de manera sostenible y sin distinciones las condiciones materiales para el autogobierno personal y colectivo.¹⁴⁵

Artículo 13. – *Gestión democrática de la Ciudad*. La gestión democrática de la ciudad es entendida como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.

ción de la Nación Argentina 1949, Bs. As., Dirección de Prensa y Comunicación del Archivo Nacional de la Memoria.

144 Fernández, Edésio, *Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil*: Revista *Eure*, Vol. XXIX N° 87, pág. 63 y ss., Santiago de Chile, 2003.

145 Pisarello y Tedeschi, op. cit.

El presente artículo contiene la definición a un principio esencial para que la ley comentada efectivamente logre llegar a sus fines: una sociedad más justa, igualitaria y democrática. En un contexto en que los mercados definen la estructura urbana, hablar de gestión democrática es sostener que la producción social del espacio urbano se realice mediante la participación y toma de decisiones de sus ciudadanos en miras al bien común.

Haciendo un poco de historia,¹⁴⁶ el concepto de gestión democrática es algo relativamente nuevo para nuestras sociedades, surgiendo en la década de 1970 la propuesta de la participación popular como un componente de las políticas y programas que se promovían desde la OMS, la UNESCO, el PNUMA y otras organizaciones del sistema mundial. Las conferencias sobre Medio Ambiente (Estocolmo 1972) y Hábitat (Vancouver 1976) definieron sucesivamente la participación social en la gestión de los asentamientos humanos, en el desarrollo de las grandes urbanizaciones, y la participación comunitaria en la atención primaria de salud. Sin embargo, el ingreso de esas iniciativas en la práctica de los países estuvo condicionado por cambios políticos nacionales o regionales que cerraron o redujeron las iniciativas democráticas (golpes de Estado, contrarrevoluciones, guerras civiles) contemporáneas a aquellas conferencias.

El inicio de los años 2000 encuentra en la región latinoamericana un nuevo flujo político-económico que reacciona a las directrices neoliberales; se recuperan las tradiciones democráticas y los gobiernos ensayan nuevas relaciones con la ciudadanía posibilitando reinstalar el debate sobre la participación.

Estos cambios hacen evidente la necesidad de constituir formas de gestión participativa, que tengan como principal propósito la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Suponen la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma sistémica propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía sobre las instancias de gestión pública, al tiempo que se promueve la mayor eficiencia de estas últimas. La invocación a la participación social está basada en el deseo de romper con la inercia de

146 Véase Héctor Atilio Poggiese, *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Poggiese y Egler, compiladores, CLACSO. Bs.As., 2009.

exclusión y segregación de la mayoría de la población, y sobre todo de los sectores populares, en la toma de decisiones de las políticas públicas que afectan su vida y posibilidades de desarrollo, y en la necesidad de un reapropiamiento de la esfera pública que promueva y dinamice las relaciones entre Estado y sociedad. Una participación mayor, con calidad y diversidad, llevará a la consolidación de democracias sólidas en todos los niveles del Estado.

La ley que tratamos establece mecanismos de participación y gestión democrática de la ciudad en la sección VII del capítulo IV. Como es sabido, ninguna ley se aplica por sí sola; es tan sólo un instrumento más de una sociedad organizada, la que a través de dicha organización, de la movilización y el debate sobre las problemáticas del hábitat, puede utilizar dicha herramienta institucional en un proceso de construcción de poder popular y ciudadano, asegurando los cambios necesarios de acuerdo con los fines políticos que se establezca.

Si no se cuenta con una ciudadanía activa, que exija a los funcionarios públicos y a los particulares actuar conforme a los nuevos estándares para el acceso justo al hábitat, será muy difícil que el statu quo se modifique. Porque, como se observará a lo largo de este comentario integral a la ley, estamos ante una lucha de poderes e intereses. Ante el desafío de posibles cambios en las prácticas de los agentes que intervienen en el proceso de la ciudad. Principalmente se pone en juego que la ciudad siga siendo manejada por la rentabilidad del mercado inmobiliario, y no por las necesidades de sus habitantes. Se lucha finalmente por el cambio de paradigma, por cómo debemos entender a la ciudad.

De luchas sociales históricas, especialmente en los sectores desprotegidos por el Estado, surge la presente ley, que deben potenciarse y expandirse a toda la sociedad bonaerense para que ésta se involucre en la problemática de hábitat, generando en dicho proceso lazos de solidaridad y cooperación para una causa común, y el sentimiento de identidad, integración y valoración de la ciudad.

La presente ley es un gran aporte hacia formas más justas de planificación urbana, en un contexto participativo, donde deba pensarse conjuntamente el diseño de los barrios y las urbanizaciones existentes con los actores gubernamentales, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general.

Artículo 14. – *Reparto equitativo de cargas y beneficios.* La utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel provincial y municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

El principio rector comentado, que tiene como fuente el artículo 38 de la ley colombiana 388¹⁴⁷ y el punto 2.1 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, parte de un supuesto ya señalado: el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de suelo produce desigualdades sociales que se plasman en un proceso de concentración de la tenencia de la tierra. De ahí que el legislador considere que es indispensable, que el Estado ejerza su facultad de regular el mercado de suelos a fin de evitar tales distorsiones, que por lo esencial del bien económico en cuestión, son no sólo inconvenientes sino injustas. La provincia y los municipios, al efecto, deben realizar acciones tendientes a contrarrestar y revertir estos procesos de concentración, mediante la utilización de los diversos instrumentos de carácter urbanístico y tributario que la ley 14.449 les otorga; pero especialmente, las que implican repartir con equidad las cargas y los beneficios inherentes a la vida urbana, que son producto del esfuerzo de la colectividad, dado que la ciudad es una construcción social en la que se conjugan la iniciativa pública y la privada.

Para comprender mejor el principio debemos, en primer lugar, diferenciar el valor del suelo del valor de la edificación que sobre él se asienta. Mientras en el último caso las mayores valorizaciones tienen origen primordialmente en la inversión privada, orientada a la construcción, refacción y mejoramiento de edificaciones, los aumentos del valor del suelo tienen raíz en causas extrínsecas a sus tenedores. Estas variaciones están relacionadas con el proceso de urbanización (aumento de la concentración poblacional en determinadas zonas), con las fluctuaciones operadas por la actividad privada en el mercado de tierras, o bien con las acciones realizadas por el Estado. El valor del suelo ur-

147 “En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.”

bano siempre surge comparativamente, en relación con otras zonas de la ciudad que tienen un mayor o menor valor de mercado y, por tanto, resultan accesibles a determinados sectores sociales, excluyendo a los de menor poder adquisitivo.¹⁴⁸

En segundo lugar, debemos definir qué entendemos por carga y beneficio. Son dos conceptos relativos al valor del suelo urbano, y por lo tanto, externos a la órbita privada del tenedor. Son cargas urbanísticas todos los gastos en suelo urbano provenientes de la acción urbanística del Estado sobre el territorio. La infraestructura vial y de servicios públicos, los espacios verdes públicos y áreas recreativas y culturales, los equipamientos sociales, son inversiones del sector público que tienen por consecuencia directa incrementar el valor de los terrenos, a costa del erario público. Por otra parte, se conoce como beneficios urbanísticos al mayor valor potencial que adquieren los terrenos a partir de la acción urbanística del Estado sobre el territorio. Tanto la planificación y ordenación territorial, la zonificación de uso y la provisión de servicios públicos, como los actos administrativos que autorizan grandes emprendimientos inmobiliarios (incrementando el aprovechamiento y la ocupación del suelo - edificabilidad), modificaciones parcelarias (sea de división o de englobamiento de terrenos), o urbanización de suelos rurales, son intervenciones del Estado que benefician pecuniariamente a los tenedores de los terrenos independientemente de su accionar. Esto implica una transmisión de riqueza de unos sectores a otros¹⁴⁹.

Comprobar la existencia de beneficios y cargas urbanísticas requiere el desarrollo de bases técnicas homogéneas para su determinación cuantitativa y cualitativa, en el seno de los planes de ordenamiento territorial, que respondan al problema de en qué medida inciden esas en las utilidades potenciales generadas, considerando el contexto del mercado de suelo. Las fluctuaciones de mercado, derivadas de la manipulación de la oferta de tierra por la retención especulativa de terrenos, la informalidad de la tenencia, la ocupación del espacio público y los

148 García Ortiz, Griselda; *Economía de las ciudades: Sobre la captación de plusvalías urbanísticas*, disertación en la I Jornada Internacional sobre Captación y Redistribución de Plusvalías producto del Planeamiento Urbano; Bs. As.

149 Municipio de Medellín, Colombia, *Sistema para el reparto de cargas y beneficios. Gestión, implementación y seguimiento*. Documento técnico de soporte POT [acuerdo 46/2006], N° 18.

loteos ilegales, llevan a que en determinadas zonas los beneficios resultantes de una misma acción urbanística pública sean diferentes que en otras. De ahí que el ejercicio de la facultad regulatoria deba ser justo y razonable, tendiente a la equidad: las cargas y los beneficios potenciales constituyen rentas extraordinarias, plusvalías del suelo, generadas exclusivamente por el Estado, y que ante la inacción de éste, son captadas por los particulares, quienes se benefician gratuitamente. Nace así el derecho-deber del Estado de movilizar esas cargas y beneficios, mediante instrumentos de recuperación que se convertirán en una fuente de financiamiento genuino para el Estado. Las valorizaciones recuperadas, mediante la inversión pública en infraestructura, servicios públicos, espacios verdes y política de vivienda, retornarán al territorio impulsando el desarrollo urbano. Su utilización prioritaria en las zonas degradadas, desprovistas de servicios, y en relación con los grupos sociales de atención preferente, implica una redistribución de las cargas urbanas (en tanto inversiones realizadas por la sociedad toda), en miras de un desarrollo sostenible del espacio urbano y de la concreción del derecho a la ciudad. Es la movilización de riquezas de una zona a otra, integrando ciudades de por sí fragmentadas. Y, entonces, es también impactar sobre la brecha social, en tanto la ocupación de suelos más o menos valorados, más o menos servidos, implica también el hábitat de sectores de mayor o menor poder adquisitivo.

La percepción de la plusvalía, mediante la participación estatal en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística,¹⁵⁰ lleva a una reducción del precio del suelo porque grava la renta o utilidad que se obtiene de él. La tierra se desmercantiliza y pierde su carácter de reserva de valor, limitando las prácticas especulativas y ampliando la oferta de terrenos. La consecuencia final es una democratización en la tenencia del suelo urbano, frenando la concentración y garantizando el acceso justo al hábitat.

Cuando reconocemos la lucha de aquellos que soñaron una Nación libre, justa y soberana, nos ponemos de cara a verificar logros y deudas que nos conduzcan a avanzar hacia los objetivos de realización colectiva esperados, sin los cuales es imposible pensar en la construcción de ciudadanía plena.

150 Tema tratado extensamente en el capítulo IV, sección V.

CAPÍTULO III

Directrices generales de las políticas del hábitat

Advertimos cómo la Ley de Justo Acceso al Hábitat, en el sentido y en el alcance desarrollado en los capítulos antecedentes, se revela al orden urbano sostenido en los últimos tiempos, e invita a identificar, visibilizar y resolver integralmente el conflicto social habitacional, a través de sus principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación, fortaleciendo la intervención eficiente y justa del Estado provincial y municipal.

En el presente capítulo analizaremos las “directrices generales de las políticas del hábitat”, en este sentido, las directrices son un conjunto de instrucciones o normas generales que se establecen para la ejecución de un cometido final,¹⁵¹ en lo que respecta a la ley estas deberán atravesar todas las prácticas destinadas a desarrollarse en el espacio urbano habitacional integrándolas con los parámetros de calidad establecidos.

Como hemos visto, el déficit habitacional en la provincia de Buenos Aires es una realidad que afecta a miles de hogares y tiene como principal causa la falta de acceso a suelo con servicios. Durante el siglo XX hasta la promulgación del decreto ley 8.912/77- Ley de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial de la provincia de Buenos Aires, los fraccionamientos sin servicios fueron legales y conformaron uno de los principales mecanismos de acceso al suelo para los sectores populares. Es a partir de su entrada en vigencia que se fijó la prohibición de la venta

151 Concepto tomado de la Real Academia Española.

de lotes sin infraestructura, todo lo que trajo como correlato el encarecimiento de los costos de producción de la tierra urbana, reduciendo la oferta y significativamente subiendo el precio.

La persistencia de condiciones habitacionales precarias junto con la consolidación de villas y asentamientos, aun en los contextos económicos favorables, dan cuenta del carácter no coyuntural y transitorio de estas manifestaciones. Se suma a ello en el plano provincial un conjunto de piezas normativas que se caracterizan por su desarticulación y focalización en cuestiones parciales, sin brindar pautas integrales para responder a las necesidades sociales. La situación generada indica que resulta insuficiente encarar el problema con meras políticas de construcción de vivienda social, la cual atiende a las manifestaciones espaciales de la pobreza y no a sus causas.

Los costos sociales, fiscales y urbanísticos generados por la informalidad son una realidad que nos aqueja en forma constante y progresiva, generando la necesidad de buscar una respuesta integral. Es por ello que la presente ley establece políticas públicas que privilegian la incorporación plena al territorio del conjunto social, facilitando el acceso al suelo y limitando las prácticas especulativas e individualistas, interviniendo en la producción y planificación del espacio urbano y en el mercado del suelo, tomando los antecedentes de las “buenas prácticas” y legislaciones de países latinoamericanos como Brasil (a través del Estatuto de la Ciudad) o Colombia (con la ley 388/97, de desarrollo urbano), ya analizados en capítulos anteriores.

La lógica de un Estado activo y previsor por medio de directrices nos permitirá llegar al ideal de ciudades más justas, procurando remediar no sólo el déficit habitacional cuantitativo sino también el cualitativo. Todo ello sería posible mediante las políticas de hábitat definidas como aquellas estrategias, programas, operatorias, proyectos, planes y normas que tienen por objeto mejorar la calidad de vida de la población promoviendo el acceso al suelo y a una vivienda digna, procurando articular los conceptos de propiedad y fin social de la tierra, garantizando el derecho a la ciudad.

En el sentido dispuesto en el Capítulo I, el Estado provincial y el municipal deben priorizar su actuación en materia habitacional, hacia la atención de aquellas personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad socioeconómica que imposibilite efectivizar el derecho a una vivienda y hábitat adecuados por sus propios medios. Es por ello que al ma-

terializar las políticas se deben tener en cuenta, y en especial consideración, las necesidades que de manera particular se les presenta a las personas con discapacidades, a los niños, niñas, a las mujeres, a los ancianos, entre otros.

Creemos necesario mencionar un conflicto social habitacional dado por la situación de familias residentes de un asentamiento de la ciudad de La Plata,¹⁵² capital de la provincia de Buenos Aires, del barrio San Cayetano, para poder describir en la práctica, las razones que motivan la aplicación de directrices y parámetros de calidad claros en materia de intervención socio habitacional. Estas familias habitaban en la absoluta informalidad, en un barrio desprovisto de servicios básicos tales como agua corriente (ya que era extraída de pozos de captación de agua precarios, contruidos por las mismas familias), no contaban con cloacas, ni conexión de gas natural, el alumbrado público escaso; accesos al barrio delimitados por calles irregulares, anchas y de tierra, dificultando el ingreso al barrio, agravándose los días de lluvia, situación que trae consecuencias directas tales como la imposibilidad de ingreso de ambulancias y medio de transportes públicos o privados; insuficiente y casi inexistente sistema de recolección de basura.

Esta realidad descrita, es vivenciada por miles de familias bonaerenses, evidenciando la situación de desprotección y vulnerabilidad en la que se encuentran, realidades que esperamos se vean modificadas por los instrumentos de actuación que incorpora la presente ley, según los parámetros de calidad y directrices generales, donde la localización, calidad, infraestructura, habitabilidad, utilización de criterios de sostenibilidad y accesibilidad se convierten en factores fundamentales a la hora de efectivizar el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado.

Artículo 15. – *Parámetros de calidad.* La vivienda y el hábitat dignos se definen según los siguientes parámetros de calidad:

- a) la localización de los proyectos habitacionales tendrá en cuenta criterios de densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas, favoreciendo el aprovechamiento racional

152 Datos extraídos del juicio de desalojo “Rossi, Angel s/Usurpación” Juzgado en lo Criminal Nº 5, DJLP. El barrio se ubica en la calle 166 y 526 de Romero, La Plata. Téngase en cuenta que según relevamientos de ONG como Techo “ver www.techo.org.ar y MAPU, ver www.mapu.org.ar” en la ciudad de La Plata hay más de cien villas y asentamientos informales, la mayoría de ellas en crecimiento desde los últimos años, donde habitan más de 100.000 personas.

de las inversiones en equipamientos y redes de servicios, la integración socio-espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana. De tal forma, para su emplazamiento se priorizarán las siguientes condiciones:

- I. La cercanía a las áreas de centralidad.
 - II. Las facilidades de accesibilidad y conectividad.
 - III. El nivel de consolidación urbana.
 - IV. La cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos.
- b) Los niveles de habitabilidad de la vivienda en función de su calidad constructiva, de sus parámetros de ventilación e iluminación y de sus posibilidades de crecimiento progresivo y adaptabilidad al desarrollo futuro.
 - c) La calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes.
 - d) Los niveles básicos de cobertura de la infraestructura, de los servicios, del equipamiento social y de accesibilidad del transporte público.
 - e) El diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético según los parámetros de la ley 13.059 con sus modificatorias y reglamentaciones o las normas legales que en el futuro las modifiquen o reemplacen.
 - f) El respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad para personas con necesidades especiales.

Este artículo plantea, para ponerlo en palabras de Jordi Borja, “*los principios básicos del urbanismo tendientes a resolver la ordenación de la convivencia y de las actividades en la ciudad en función del bien común y la voluntad de reforma social como respuesta a las contradicciones y desigualdades que el propio desarrollo ha generado y reproducido. El territorio y la sociedad urbana necesitan políticas públicas potentes que corrijan los desequilibrios del desarrollo urbano, que potencien las identidades diferenciales del territorio, que reduzcan las desigualdades sociales y posibiliten el acceso universal a los bienes y servicios de interés general*”¹⁵³

A través de este artículo se establecen especificaciones que deben contemplarse al momento de aplicar los instrumentos de actuación, que

153 Borja, Jordi (2011): *Revolución urbana y derecho a la ciudad*; Olacchi – Distrito Metropolitano de Quito; Quito.

sirven para uniformar criterios de calidad, estableciendo un mínimo aceptable que progresivamente pueda incorporar parámetros superiores que materialicen la visión “óptima”, empero sin su contemplación la vivienda y el hábitat perderían su condición de “digna y “adecuada”.

En los capítulos anteriores analizamos las prácticas habitacionales desplegadas en lo que denominados la “ciudad informal”, la apropiación del espacio público que desarrollan vastos sectores populares, fue y es motivada, en general, por la falta de acceso, la falta de oportunidades, por la necesidad de contar con un espacio físico de realización personal y familiar; encontrando como única opción habitacional a aquellas zonas olvidadas, de rezago social, en zonas ubicadas en las periferias, degradadas ambientalmente. En este proceso de notoria proliferación de la informalidad y de densificación de villas y asentamientos, se condena a vivir en condiciones de precariedad absoluta a amplios sectores de la sociedad desfavorecidos socio económicamente.

Este capítulo aporta formas más justas de planificación urbana a partir del diseño lógico y sostenible de los barrios y la urbanización premeditada. Esto facilitará a quienes habitan en situación de vulnerabilidad sociourbana, trascender de lo que podemos llamar la “ciudad informal”, evitando la segregación socio-espacial.

Para analizar los parámetros de calidad establecidos en la ley es necesario desarrollar, un principio universal que ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo: el de “desarrollo sostenible”, definido como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Informe titulado “Nuestro futuro común” de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas), el desarrollo sostenible consta de tres pilares fundamentales y trata de lograr de manera equilibrada: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Se hace hincapié en un enfoque integral y equitativo, pensado desde una equidad intrageneracional e intergeneracional.

En este sentido, las Naciones Unidas en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible¹⁵⁴ “Río + 20”, se refirió al desarrollo sostenible. En

154 Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible. Río 20. A/Conf. 216/L.I. Documento final de la Conferencia “El futuro que queremos”. Río de Janeiro

el apartado sobre “Ciudades y asentamientos humanos sostenibles”, correspondientes a los párrafos 134, 135 y 136, los Estados parte del encuentro reconocieron que las ciudades bien planeadas y desarrolladas, que apliquen enfoques integrados de la planificación y la gestión, pueden fomentar sociedades sostenibles desde los puntos de vista económico, social y ambiental, destacando la importante función que desempeñan los gobiernos municipales. A este respecto, reconocen la necesidad de aplicar un enfoque holístico del desarrollo urbano y los asentamientos humanos que prevea viviendas e infraestructuras asequibles y priorice la mejora de los barrios marginales y la renovación urbana, en el contexto de la erradicación de la pobreza.

De igual forma, los Estados se comprometen a promover políticas de desarrollo sostenible que apoyen la prestación de servicios sociales y de vivienda inclusivos; condiciones de vida seguras y saludables para todos, especialmente los niños, los jóvenes, las mujeres y los ancianos y las personas con discapacidad; transporte y energía asequibles y sostenibles; el fomento, la protección y el restablecimiento de espacios urbanos verdes y seguros; agua potable y saneamiento; una buena calidad del aire; la gestión sostenible de los desechos mediante la aplicación del principio de las tres “erres” (reducción, reutilización y reciclado); la mejora de la planificación urbana y de los barrios marginales, entre otros compromisos.

Con respecto a la utilización de energías asequibles y sostenibles, parámetro de calidad enunciado en el inciso f del artículo bajo análisis, tiene aplicación en nuestro derecho interno,¹⁵⁵ a través de la ley pro-

(Brasil). Fecha: 20 a 22 de junio de 2012. Páginas: 28, 29 y 30. La conferencia tuvo por objeto renovar el compromiso político veinte años después de la primera cumbre histórica de Río de Janeiro en 1992 y diez años después de la de Johannesburgo en 2002. Es un nuevo llamado de las Naciones Unidas a los Estados, la sociedad civil y los ciudadanos a sentar las bases de un mundo de prosperidad, paz y sustentabilidad. Los dos grandes ejes tratados fueron: A. Una economía ecológica con vistas a la sustentabilidad y la erradicación de la pobreza. B. La creación de un marco institucional para el desarrollo sustentable.

155 En relación con normativas nacionales que lo contemplan: En Nación existe un programa llamado “De Uso Racional y Eficiente de la Energía”, sancionado a través del decreto 140/2007, donde se declara de interés y prioridad nacional el uso racional y eficiente de la energía. En la Provincia de Santa Fe, ciudad de Rosario, se incorporó al código de edificación, parámetros de consumo de energía eficiente, véase ordenanza 8757 del año 2011. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece en la ley 4.458/12 las condiciones de acondicionamiento térmico exigibles en las construcciones de edificios.

vincial 13.059, de energía y ahorro eficiente, reglamentada en el año 2010 según decreto 1.030, ésta establece las condiciones de acondicionamiento térmico en la construcción, para contribuir a una mejor calidad de vida; a la vez en su artículo 3° establece la aplicación obligatoria de las normas técnicas del Instituto de Racionalización de Materiales (IRAM),¹⁵⁶ disponiendo que las municipalidades serán las autoridades de aplicación.

En relación con el desarrollo medioambiental sostenible, el *Documento sobre el panorama social de América Latina: 2013* de la CEPAL,¹⁵⁷ refiere a la importancia del espacio, como una de las dimensiones materiales fundamentales de la vida humana, que nos remite al medio ambiente que habitamos e incluye el agua, el suelo, el aire, los objetos, los seres vivos, las relaciones entre hombres y mujeres, y elementos intangibles como los valores culturales. Un espacio (o medio ambiente) saludable es una condición necesaria para que las personas puedan alcanzar niveles dignos de bienestar.

La Argentina, que ha participado de la Conferencia “Río + 20”, en la reforma constitucional del año 1994, ha incorporado en el artículo 41 el principio del desarrollo sostenible, que lleva ínsito el de la utilización racional del suelo, así como el deber del Estado y de los ciudadanos de preservar los recursos naturales y el patrimonio cultural.

Es por ello que la presente ley comentada, en diversos artículos hace mención al desarrollo sostenible (entendido en sus tres dimensiones social, económica y ambiental), a saber: en su artículo 1° cuando refiere al objeto de la ley como la “promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y *sustentable*, conforme lo establece la Constitución”; en el artículo 4° cuando define al déficit urbano habitacional como “(...) la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones (...) que promuevan una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente *sostenible*”; en el artículo 11 también desarro-

156 A nivel regional, IRAM forma parte de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y de la Asociación Mercosur de Normalización (AMN). A nivel internacional, IRAM representa en la Argentina, a la Organización Internacional de Normalización (o estandarización) “ISO”. Véase en especial la norma de IRAM N° 11.930 del año 2009, sobre principios generales de construcciones sostenibles.

157 Véase el *Documento sobre el panorama social de América Latina: 2013* Documento Informativo: Naciones Unidas CEPAL.

llamos la concepción del derecho a la vivienda, no de forma de circunscribirlo a una unidad física individual, sino de comprenderlo dentro y parte de un hábitat, integrándolo al medioambiente; en el artículo 12 que define la función social de la propiedad inmueble, que la cumple cuando también se respetan las normativas y regulaciones sobre el uso ambientalmente *sostenible* del territorio y la justicia social; en la Sección VII, cuando introduce la gestión *democrática y participativa*, que incumbe no sólo a los estados municipales y al provincial, sino también a la sociedad civil al tener en cuenta la voluntad de los destinatarios de esta ley y darles participación a las organizaciones civiles sin fines de lucro, todo ello en virtud de generar una mayor cohesión social, un real desarrollo urbano con sostenibilidad en el tiempo.

Profundizando sobre las condiciones que pueden identificar a una vivienda como “adecuada” desde el principio de desarrollo sostenible, podemos mencionar a la Observación General 4 elaborada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),¹⁵⁸ donde se prevé una serie de factores que debemos tener en cuenta para determinar si una vivienda es pasible de ser considerada “adecuada”, entre ellos podemos mencionar a los siguientes:

- Seguridad Jurídica de la tenencia: sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Esto se relaciona con lo que podemos denominar el desarrollo de infraestructura urbana. En particular se debe contar con acceso al agua segura en cantidad suficiente y a un precio asequible, saneamiento básico, eliminación adecuada e higiénica de desechos sólidos, desagüe adecuado y energía lo menos contaminante y más eficiente posible. Debiendo garantizar el acceso permanente a recursos naturales y comunes. A su vez, la pavimentación, la inversión en calles, avenidas y rutas facilita la movilidad de las personas, su accesibilidad y conectividad.

¹⁵⁸ Observación General 4: el derecho a una vivienda adecuada (Párrafo 1 del artículo N° 11 del Pacto)

- Gastos soportables: los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- Habitabilidad: una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. La Organización Mundial de la Salud considera la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen a las enfermedades.
- Asequibilidad: la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos.
- Lugar: la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.
- Adecuación cultural: la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Aquí no podemos olvidar la importancia del desarrollo de espacios públicos, que contribuye a fortalecer el sentimiento de identidad de los habitantes y fomenta la aceptación de la diversidad a partir del encuentro con otros.

En este mismo sentido, el relator especial de las Naciones Unidas desarrolló en su informe sobre la vivienda adecuada¹⁵⁹ los distintos elementos que integrarían el derecho a una vivienda adecuada, suscribiendo la interpretación dada a este derecho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e identificando, por su parte, otros elementos que lo complementarían, teniendo en cuenta la relación existente con otros derechos, tales como los civiles y políticos. Estos elementos, en su conjunto, forman la base de una metodología que podría aplicarse para evaluar el efectivo ejercicio del derecho humano a una vivienda adecuada y sus posibles violaciones, nos sirven para medir avances y evaluar los resultados de las políticas públicas en materia de acceso a una vivienda adecuada. Según el relator, los elementos que complementan lo desarrollado por el comité son los siguientes: en vez de utilizar el término “disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura”, identifica dos elementos diferentes: el de bienes y servicios públicos y el de bienes y servicios ambientales (incluidos la tierra y el agua); incorpora la accesibilidad (física); la garantía frente a la expoliación; la información, la capacidad y creación de capacidad; la participación y posibilidad de expresión; el reasentamiento; el medio ambiente seguro y la seguridad (física) y privacidad.¹⁶⁰

Dentro de los parámetros de calidad, se establece de forma particular en el inciso *f*), la situación de las personas con necesidades especiales, en este contexto se hace referencia a aquellas personas con discapacidades físicas, mentales, sensoriales o intelectuales,¹⁶¹ convirtiendo en imprescindible la aplicación de las normas específicas sobre accesibilidad, al momento de planear el diseño y la construcción de la vivienda,

159 Informe del relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, señor Miloon Kothari A/HRC/7/16. Fecha: 13 de febrero de 2008. Párrafo 5º.

160 Para más información sobre vivienda y privacidad véase informes y cuestionarios sobre la mujer y la vivienda en <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>.

161 La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 1º establece que “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

para satisfacer la condición de “digna y adecuada” y de propiciar un efectivo desarrollo sostenible.¹⁶²

En este sentido, tendrán que aplicarse las leyes nacionales 22.431 denominada Sistema de Protección Integral de Discapitados¹⁶³ y la ley 24.314, que la modifica, de accesibilidad de personas con movilidad reducida, y sus decretos reglamentarios 914/97 y 467/98, ya que establecen normas de accesibilidad que deben adoptar los organismos públicos y privados.

Los Estados provincial y municipales también tendrán que observar las directrices elaboradas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, quien junto a otras organizaciones sociales y estatales, redactaron las “directrices de accesibilidad para viviendas de interés social” y “directrices de accesibilidad al medio urbano”, ambas aprobadas por la disposición 34 del año 2005.

Por su parte, la Argentina ha ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁶⁴ estableciendo en relación a la vivienda y a un nivel de vida adecuado, en sus artículos 3.f; 9 y 28 inciso 1 y 2.d, los derechos y las correlativas obligaciones estatales, para garantizar una forma de vida independiente, debiendo adoptar las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de estos derechos sin discriminación por motivos de discapacidad el preámbulo de la convención, reafirma las características de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, de acuerdo con ello, no podrá satisfacerse plenamente el derecho a una vivienda adecuada, si no se garantiza que ese acceso sea en condiciones óptimas, que permitan a las personas con

162 En la Observación General 4 y en la Observación General 5 (1994), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé que las personas con discapacidad reciban un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda y que las disposiciones y la política en materia de vivienda tengan plenamente en cuenta sus necesidades especiales. Incluyendo dentro de la vivienda adecuada, la accesibilidad para las personas con discapacidad.

163 La ley 22.431, en su artículo 2º, define a la discapacidad: “A los efectos de esta ley, se considera discapacitada a toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral”.

164 Aprobada por el Estado argentino en el año 2008, a través de la ley nacional 26.378.

discapacidad un ejercicio pleno en igualdad de condiciones y sin impedimentos discriminatorios de sus necesidades especiales.

De acuerdo a estos antecedentes normativos, entendemos a la “accesibilidad” referida en el presente artículo: *“como la posibilidad de las personas con movilidad reducida de gozar de las adecuadas condiciones de seguridad y autonomía, como elemento primordial para el desarrollo de las actividades de la vida diaria sin restricciones derivadas del ámbito físico urbano, arquitectónico o del transporte, para su integración y equiparación de oportunidades”*.¹⁶⁵

En el Folleto informativo N° 21 ONU-Hábitat sobre el derecho a una vivienda adecuada,¹⁶⁶ desarrolla algunos de los obstáculos que encuentran las personas con discapacidad al momento de acceder a una vivienda adecuada, tales como: falta de accesibilidad física, discriminación y prejuicios continuos, obstáculos institucionales, falta de acceso al mercado de trabajo, bajos ingresos y carencia de vivienda social o de apoyo comunitario (entre los obstáculos más relevantes). Asimismo, describe que las viviendas, los servicios conexos y los barrios son tradicionalmente diseñados para las personas sin discapacidad. Esta realidad propicia la exclusión y marginación de aquellas personas con discapacidad que se encuentran en una situación socioeconómica desfavorable, con un mayor grado de vulnerabilidad.

Desde nuestro entendimiento, la Ley de Justo Acceso al Hábitat, en relación con este tema, reafirma el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la ciudad, desde la remoción de los obstáculos materiales para garantizar la igualdad en el acceso, y el efectivo uso y goce del espacio público, disminuyendo de esta forma, las discriminaciones de iure y de facto existentes.

165 Ver ley nacional 22.431, según modificación de la ley 24.314, Capítulo IV, artículo 20, donde se dispone “la prioridad de la supresión de barreras físicas en los ámbitos urbanos arquitectónicos y del transporte que se realicen o en los existentes con el fin de lograr la accesibilidad para las personas con movilidad reducida.” Asimismo, en el artículo 21 establece que, en materia de diseño y ejecución o remodelación de viviendas individuales, los códigos de edificación han de observar sus disposiciones y su reglamentación. Y en particular en las viviendas colectivas, “deberán desarrollarse condiciones de adaptabilidad y practicabilidad [...]”.

166 Naciones Unidas-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. ONU-Habitat. “El derecho a una vivienda adecuada”. Folleto informativo N° 21/Rev. 1. Año 2010. Página 24 y ss.

Esto nos lleva a concluir que en la aplicación de la presente ley tendrá que atenderse a la apremiante necesidad de mejorar las condiciones de movilidad, habitabilidad, asequibilidad¹⁶⁷ de la vivienda y del hábitat de las personas con necesidades especiales, tarea que incumbe no sólo a los poderes públicos, sino también al conjunto de la sociedad, a fin de concretar una plena integración socio espacial de las mismas.

Todo lo hasta aquí expuesto configura un sólido marco normativo que le aporta coherencia a todo el texto legal, el artículo 15 al establecer parámetros de calidad que deben aplicarse a los proyectos habitacionales y planificación del espacio público, propicia un verdadero desarrollo sostenible, donde la localización, calidad, habitabilidad, infraestructura, eficiencia energética y accesibilidad son parte de un todo que deberá atenderse integralmente. Esto es acorde a lo desarrollado en los instrumentos internacionales descritos en este Capítulo, debiéndose aplicar lo dispuesto en el artículo, en el sentido y alcance que le otorga la Conferencia de Río + 20, las disposiciones de la CEPAL, el Comité de DESC, en los informes especiales y las leyes nacionales y provinciales que complementan su disposición.

A los efectos de materializar los parámetros de calidad dispuestos en el presente artículo, el decreto reglamentario de la ley (artículo 15) establece que toda aquella gestión que se realice por medio de planes, programas y/o proyectos, tendiente a implementar las políticas diseñadas, deberán contar con el certificado de “prefactibilidad urbanística” que será expedido por el Ministerio de Infraestructura, a través de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda o el organismo que en el futuro lo reemplace.

Artículo 16. – *Directrices generales.* Las políticas de vivienda y hábitat son una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de derechos colectivos por aplicación del principio de la función social de la propiedad. Los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman dichas políticas se rigen por las siguientes directrices generales:

167 En el sentido dispuesto en la Observación General 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) desarrollada en el presente capítulo.

- a) Promoción de la justa distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización.
- b) Fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles.
- c) Diseño e implementación de un abordaje integral mediante acciones que vinculen solidariamente instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión del suelo y operatorias de urbanización y vivienda.
- d) Fomento de la participación permanente de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad tanto en las etapas de formulación y de ejecución, como en las de evaluación y seguimiento.
- e) Impulso a la integración socio-urbanística y a la regularización de la tenencia de la tierra en villas y asentamientos precarios con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes.
- f) Diversificación y promoción de la pluralidad de las respuestas, en atención a las diferentes demandas y posibilidades de acceso a distintas soluciones habitacionales de los diversos los grupos sociales.
- g) Incorporación y revalorización de las experiencias organizativas y las prácticas de los sectores populares, estimulando los procesos de autogestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas, apoyando la investigación, experimentación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos.
- h) Evaluación constante de las políticas y acciones implementadas, analizando periódicamente su impacto.

Hemos destacado en la introducción a este capítulo la importancia de las directrices generales para que el Estado pueda resolver la problemática urbana habitacional.

Ante lo dicho, cabe poner de resalto la íntima relación que existe entre este artículo con los instrumentos de actuación. Ya que cada una de las previsiones de los presentes incisos pueden materializarse en los instrumentos de actuación previstos en el Capítulo IV de la presente ley.

Aspecto fundamental para que las regulaciones normativas trasciendan el ámbito discursivo y se concreten en un actuar positivo y eficiente por parte de los funcionarios públicos responsables de aplicar las políticas públicas habitacionales.

Procedemos a enumerar y someramente describir las herramientas aplicables y sus características, muchas de las cuales han sido adoptadas por numerosos municipios del país. Primero enumeraremos las de tipo urbanístico y tributarias, reservando para lo último, un análisis sobre expropiación y prescripción administrativa como medios de obtención de bienes para el dominio público. El análisis en conjunto de estos últimos dos institutos lo creemos necesario dada la estrecha relación que presentan en la práctica, ya que en muchos casos entran en contacto debido a la deficiente planificación por parte de los poderes estatales en cuanto al procedimiento a seguir.

Por un lado, según la clasificación que de ellas hace la doctora García Ortiz,¹⁶⁸ se pueden apreciar dos tipos de herramientas acordes al propósito de mejorar la gestión del suelo para lograr ciudades más equitativas para todos los sectores de la población, teniendo siempre en cuenta, la capacidad contributiva de los distintos sectores de la sociedad, pueden ser:

- Herramientas de naturaleza urbanística: las cuales se encuentran en los códigos de planeamiento u ordenamiento urbano, que resultan aplicables en casos como: modificación parcelaria (división o englobamiento), afectaciones de suelo rural al uso urbano, como así también, la autorización que se obtenga para poder construir sobre mayores extensiones o mayor altura.
- Herramientas de naturaleza tributaria: las cuales se ubican dentro de las leyes o códigos fiscales o también, como en la ley en cuestión, integradas a un cuerpo normativo que regule las políticas de hábitat (artículo 46) y se puede caracterizar como contribuciones especiales o impuestos que gravan todo o parte del plusvalor que se adhiere a la propiedad.

En materia de herramientas tributarias, podemos ver que son aplicables:

168 García Ortiz, Grisela: *Economía de las ciudades: sobre la captación de plusvalías urbanísticas*, 12-4-09.

- Condonación de deudas: esta herramienta, que tiene recepción en la ley provincial 11.622, reglamentada por decreto 4.042/96, consiste en la potestad municipal de compensar los montos de deuda que pesen sobre un bien en concepto de tasas municipales e impuesto inmobiliario u otros tributos a cambio de la cesión gratuita del inmueble, obteniendo como contraprestación, la condonación (perdón) de las deudas con el fisco. Esto permite agilizar la oferta de tierras municipales necesarias para destinarlas a proyectos habitacionales. Esta herramienta viene siendo muy bien aplicada en Moreno, donde más de setecientas viviendas construidas por el Plan Federal de Viviendas fueron hechas sobre suelo incorporado por el municipio por esa vía.
- Donaciones de inmuebles por el Estado provincial a los municipios en el marco de lo establecido en la ley 9.533/80: permite a los municipios obtener terrenos del dominio privado del Estado provincial que estén localizados en jurisdicción de los mismos a fin de que estos puedan darle un uso adecuado a las necesidades de desarrollo local. Estas acciones, entre otras, contribuyen a ampliar la oferta de suelo, sustrayéndolos de las reglas de mercado.

En este sentido, tanto el municipio de Reconquista, de la provincia de Santa Fe, como el de Olavarría, provincia de Buenos Aires, entre otros, sancionaron ordenanzas sobre el “derecho de participación en la renta diferencial urbana”, instrumento que le da la posibilidad a las comunas de obtener recursos genuinos con destino a un desarrollo sustentable de la ciudad. Entre los fundamentos de estas ordenanzas, podemos advertir que se sostiene como principio urbanístico la “búsqueda de equidad en la distribución de los costos y beneficios del proceso de urbanización” permitiendo actuar al Estado como distribuidor social de esa riqueza generada en torno a la renta.

Estos tipos de instrumentos o herramientas de actuación, son caracterizados por establecer un derecho de la comunidad a participar en los beneficios resultantes del desarrollo urbano, continuando luego con la determinación de hechos generadores de contribución. Esto le permite a la regulación pública la posibilidad de fortalecer su participación en la conformación del suelo urbano y recuperar la inversión pública

que genera la intervención estatal, valor, la ley bajo análisis establece un criterio similar en artículos siguientes (véase los artículos 46 y ss.).

Junto a las ya enunciadas herramientas tributarias y urbanísticas, es necesario mencionar otro instituto del cual se sirvieron las comunas al enfrentarse a serias carencias de vivienda en sus territorios, y es la “prescripción administrativa”,¹⁶⁹ creada por ley nacional 24.320. A partir de esta nacional, la provincia de Buenos Aires, a través de la Escribanía General de Gobierno, logró obtener tierras ociosas o abandonadas. Tierras sobre las cuales los municipios ejercían derechos “posesorios”, los cuales pueden definirse a partir del artículo 2.384 C.C., en actos o hechos realizados en forma pacífica, pública e ininterrumpida por parte de organismos provinciales o municipios y consisten en actos materiales, como empadronamiento del inmueble, cerramiento de terrenos, plantación de árboles y todo tipo de mejoras que permitan demostrar la posesión ejercida con intención de someterlas al derecho de propiedad (dominio público del Estado provincial o municipal).

La adquisición de estos terrenos se realiza a través de un procedimiento administrativo establecido por la ley, partiendo de la identificación de inmuebles a prescribirse (esto es, adquisición de la titularidad del mismo por el paso del tiempo), acreditando luego, la provincia o municipio, los requisitos necesarios para la posesión del bien. Esta carga de probar la posesión pesa sobre la administración, que deberá cumplimentarlos valiéndose de informes de las oficinas técnicas pertinentes. Una vez concluida esta etapa, mediante decreto, el Poder Ejecutivo declarará la prescripción adquisitiva operada, instrumento que habilita al Estado a inscribir el título en el Registro de la Propiedad Inmueble. Por este medio, según lo publicado por Scatolini, entre los años 2008 a 2013 se incorporaron a favor de los municipios 22.379, con una superficie total de 6.713.849 metros cuadrados.

Por otro lado, también encontramos herramientas que nos permiten abordar la informalidad y la seguridad en la tenencia, en relación a aquellos predios o lotes sobre los cuales la población se asienta y que no otorgan condiciones para regularizar su situación dominial y no siguen

169 Ver Scatolini, Juan Luciano: *Prescripción administrativa: instrumento de gestión de suelo en la provincia de Buenos Aires*, págs. 81-87.- *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Ed. Lincoln Institute Of Land Policy, Ecuador 2014.

los lineamientos de los códigos urbanos. En este sentido, los programas que se planteen deberán asegurar una tenencia estable en la posesión que de sustento al derecho a ser titular de la tierra, no sólo desde el punto de vista estrictamente registral, sino que también refleje ese título, la efectiva mejora en el hábitat proporcionado por la acción del Estado y que ese bien otorgue la posibilidad de constituirlo como bien de familia (convirtiéndolo en inembargable) entre otros fines.

La ley provincial 10.830 (Ley Orgánica de la Escribanía General de Gobierno) autoriza a la Escribanía General a realizar las regularizaciones de dominio de interés social –artículo 4º, inciso *d*)–, facilitando a los vecinos que acrediten ciertos requisitos, la obtención de escrituras de dominio de una manera accesible evitando los altos costos que genera dicha tarea en el ámbito del derecho privado.

En consonancia con dicha norma, la ley 24.374, de régimen de regularización dominial a favor de ocupantes de inmuebles urbanos, exige demostrar la efectiva ocupación de inmuebles edificados de una manera pública, pacífica y continua por 3 años y que tenga como destino principal el de vivienda única y permanente (artículo 1º) para quedar amparado por la norma. Los beneficiarios gozarán de los beneficios de gratuidad en todos los actos y procedimientos contemplados en la ley (artículo 3º) y se les otorgará la inscripción registral, la cual queda consolidada una vez transcurrido el plazo de 10 años, en el caso de ocupación de un inmueble de dominio particular que haya sido abandonado o no explotado. En cambio, cuando se trate de bienes del dominio privado del Estado, se procederá directamente a la escrituración (artículo 7º). Como corolario, creemos que esta regularización no resuelve la problemática por sí sola, pero permite avanzar en ese sentido, otorgando una estabilidad jurídica a los vecinos de la provincia.

CAPÍTULO IV

Instrumentos de actuación

El capítulo que nos ocupa viene a plasmar y exponer el conjunto de instrumentos técnicos y normativos que el legislador consideró indispensables para ordenar el uso del suelo urbano y regular las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación y mejoramiento progresivo. La particularidad de los programas de gestión abarcados en la normativa en cuestión e incluida en forma de procesos de organización colectiva, denota una especial preocupación por darle coherencia y efectividad a los procedimientos de gestión del hábitat en general y la implementación de operatorias y programas en particular.

Dentro del marco normativo aquí constituido a partir de la sanción de la presente ley, subyacen varias –aunque nunca suficientes– de las respuestas necesarias a los problemas que devienen como consecuencia de la ausencia de desarrollo urbanístico y/o planeamiento urbanístico de la mayoría de las ciudades de esta provincia, contemplando para ello no sólo las necesidades habitacionales básicas de sus habitantes, sino también al conjunto de prácticas de carácter esencialmente proyectivo con las que se establece un modelo de ordenación para ámbito espacial a tratarse.

Constituye verdaderamente una organización político-administrativa destinada a asegurar una correcta integración de todos los recursos destinados por el Estado y la sociedad en su conjunto, con el objetivo de crear ciudades mucho más justas. Tales proyecciones van de la mano con los postulados planteados en la Declaración de la ciudad

de Valdivia, República de Chile, en ocasión del Foro Iberoamericano de Vivienda y Desarrollo Urbano¹⁷⁰ “... *las necesidades habitacionales básicas de estos grupos poblacionales requieren: abordaje integral y progresivo abierto a la ejecución de soluciones múltiples, apoyado en procesos participativos, con fuertes y legitimados componentes de acompañamiento, asistencia y capacitación insertados en los propios procesos evolutivos de las comunidades atendidas buscando impacto en sus procesos de supervivencia y desarrollo*”

Sección I

Promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas

Si bien la “producción social del hábitat” es un recorte dentro del conjunto de modalidades de autoproducción ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista y la demanda social e históricamente generada de vivienda y hábitat, no deja de ser una concepción surgida al calor de las luchas sociales por el acceso a ciudades más equitativas, por lo que resulta saludable y festejable, su inclusión manifiesta y explícita en un cuerpo normativo de avanzada. Definitivamente –a nuestro entender– el legislador pretendió abarcar, pese a utilizar solamente la especie “autogestión”, las diferentes variantes que combinan diferencialmente el papel jugado por los componentes individual-familiar y colectivo-organizado de una sociedad en permanente proyección de la construcción de hábitat.

Las definiciones plasmadas por el legislador en el articulado en análisis, indudablemente hacen cuerpo jurídico tanto a la infinidad de experiencias acumuladas por años en los procesos de organización colectiva con miras a ciudades más justas, como los aportes doctrinarios que no han sido menores. Uno de estos últimos, señala que¹⁷¹ *se entiende por sistema de producción social del hábitat “al que actúa sin fines*

170 Valdivia (Chile), 12 de abril de 1996. Ministros y autoridades máximas del sector de Desarrollo Urbano y Vivienda de Iberoamérica, con ocasión del Foro Iberoamericano de Vivienda y Desarrollo Urbano, actividad preparatoria de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

171 Ídem.

de lucro, por iniciativa y bajo el control de una empresa social promotora, que puede ser una organización de base de pobladores (cooperativas, asociaciones, mutual, sindicato, etc.) o una organización profesional no gubernamental (algunos de los tipos de ONG, centros de asistencia técnica, institutos populares de vivienda, asociaciones civiles provivienda, etc.), que produce viviendas y conjuntos habitacionales, que adjudica a demandantes, generalmente de bajos ingresos, pero con alguna capacidad de ahorro, que participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional”

Consideramos que coexiste en el entramado de la ley, aunque no de manera explícita, la ratificación de aquellos razonamientos que dan categoría de derecho humano al acceso a la vivienda digna, despojándola a su vez de todo carácter mercantil y como eje conductor de cada una de las propuestas de acción instituidas a lo largo de todo el cuerpo normativo aunque –es necesario indicarlo– de manera más contundente en el capítulo que nos ocupa.

La ley en análisis, mediante esta sección, propone para la provincia de Buenos Aires la creación de condiciones que aseguren una mayor equidad en el desarrollo territorial, lo cual implica respetar el derecho de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a los equipamientos, servicios públicos y servicios ambientales necesarios para alcanzar un hábitat adecuado. En forma manifiesta, concibe a las ciudades como espacios de construcción colectivo y social,¹⁷² con lo cual, deposita en el Estado la responsabilidad de la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización.

Por su parte, las modalidades de autoproducción y producción social del hábitat –muchas veces como consecuencia de las propias limitaciones con que cuentan los actores involucrados– se sustentan en procesos paulatinos de inversión, donde tanto la urbanización como la producción de la vivienda son resultado progresivo de un proceso.¹⁷³

172 En ciudad de Buenos Aires, Argentina, a partir de casos de organización cooperativa desarrollados en la década del 90, se generó un proceso de movilización y gestión que dio por resultado las leyes 341/00 y su modificatoria 964/02. Este instrumental favoreció la conformación de más de 150 cooperativas de autogestión, que actualmente construyen conjuntos habitacionales con recursos del GCBA, sorteando distintos tipos de dificultades

173 *Tierra vacante en América Latina. Situación actual y perspectivas*, Lincoln Institute of Land Policy: *Politiche di regolarizzazione a Buenos Aires: tra euforia e frustrazione*, en

Estas prácticas expresan propuestas de racionalización de la autoproducción social de barrios denominada en forma corriente como “espontánea”, que ha sido materializada históricamente por los sectores populares latinoamericanos y, en particular, con la expansión de las grandes ciudades desde mediados del siglo XX.

Artículo 17. – *Programa de lotes.* Créase, en el ámbito de la autoridad de aplicación, el Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses.

La provincia de Buenos Aires cuenta con antecedentes de acciones de gobierno, bajo la forma de planes o programas, cuyos objetivos eran mejorar el acceso de la población a suelo urbanizado, una vez que con el decreto ley 8.912/77 en vigencia, aunque no como única causa, el acceso a suelo urbano se fue haciendo cada vez más complicado. Uno de los primeros antecedentes fue la creación del Programa Social y Familiar de Tierras de la Provincia de Buenos Aires “Pro-Tierra”, creado por el decreto 815/88 del gobernador de la provincia de Buenos Aires, que apuntaba a atender la imposibilidad de acceso a tierra urbana de sectores carenciados de la sociedad, basado en, tal como lo expresa el considerando 4 del mencionado decreto, “... *el principio de la solidaridad y la función social de la propiedad...*” y prosigue “*debe superarse el uso especulativo de este recurso natural (el suelo), poniéndolo al servicio de las genuinas necesidades populares*”.¹⁷⁴ Se entendía que una de las posibilidades de resolver el problema era aportando los elementos básicos (suelo dotado de infraestructura) para que, posteriormente las familias pudieran autoconstruir y mejorar sus viviendas, tal como plantea Relli (2007), citando a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia.¹⁷⁵

La comisión creada por el decreto 815 tenía representación de varios organismos provinciales, y además el decreto invitaba a los municipios del Gran Buenos Aires, representantes de organismos y empresas del Estado nacional, fuerzas armadas, instituciones religiosas y repre-

“*Storia Urbana*”, N° 88/89, Torino, Italia, pp. 198-220.

174 Decreto 815/1988 de la provincia de Buenos Aires.

175 Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (1990): *Programas en desarrollo y estado de avance*, La Plata, MOSP.

sentantes de organizaciones de la comunidad, a conformar un consejo asesor de la comisión para la implementación del programa. Se trató básicamente del primer programa destinado a la generación de lotes con servicios en urbanizaciones nuevas. Con posterioridad a la puesta en marcha del programa, se expidió el decreto provincial 4.931/88, que autorizaba urbanizaciones con dimensiones de terrenos y espacios circulatorios menores a los exigidos por el decreto ley 8.912/77, siempre que los mismos se enmarcaran en la figura de urbanización de interés social, a través de una resolución dictada por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. El decreto 4931/88 autorizaba la dotación progresiva de infraestructura. Para ello, el artículo 10 del decreto autorizaba a la Dirección de Geodesia a aprobar planos de subdivisión correspondientes a proyectos de urbanización de interés social, habilitando a las parcelas resultantes para su transmisión de dominio aun cuando no se haya ejecutado la infraestructura prevista, siempre que se mencionara en la portada de los planos Programa Social y Familiar de Tierras de la provincia de Buenos Aires "Pro-Tierra" (decreto 815/88 y 4.931/88). Subprograma Lotes Urbanizados.

El otro antecedente fue la creación del Plan Familia Propietaria, que llevó al Ejecutivo provincial a admitir medidas y superficies inferiores a las exigidas por el decreto ley 8.912/77. El decreto 807/95 y su modificatorio 517/96 autorizaron la admisión de parcelas de 10 metros de frente y 250 m² de superficie. Posteriormente, el decreto 3.275/96 autorizó que el cumplimiento de lo normado en el artículo 62 del decreto ley 8.912/77, es decir, la construcción de las obras de infraestructura, se realice en un plazo de hasta 24 meses desde la aprobación del plano de parcelamiento de las fracciones incorporadas al Plan Familia Propietaria, con la condición de que la prórroga conste en los planos respectivos y en las escrituras traslativas de dominio.

Asimismo, la resolución del Instituto de Vivienda de la provincia de Buenos Aires del año 2010 impulsada por el subadministrador de entonces Eduardo Reese, que crea el Programa Provincial de Lotes con Servicios "Construyendo Futuro", estableció parcelas mínimas de 250 m² de superficie y frente mínimo de 10 metros para la generación de lotes en el marco del programa mencionado.

Yendo al análisis del artículo que nos ocupa, podemos asegurar –dado las pautas y definiciones vertidas a lo largo del capítulo– que el legislador ha utilizado una concepción amplia de la noción de “acceso al suelo” Definitivamente coincide con las acepciones más justas y contemplativas que puedan hallarse y que alguna vez se hayan planteado como normativa jurídica. Una de las más acertadas definiciones asegura que *“debe entenderse como acceso a terrenos urbanizados, no solamente dotados de servicios públicos (agua, alcantarillado, teléfono, alumbrado público, etc.) sino también con acceso a ambientes de buena calidad y eficaces servicios de transporte, escuelas, proveedores de alimentos e incluso de entretenimiento, a costos y distancias razonables. Un legítimo acceso al suelo y un domicilio formal son condiciones tácitas para poder obtener acceso a servicios, empleo y otros beneficios de las áreas urbanas. Al carecer de una tenencia de vivienda segura, el pobre se ve impedido de utilizar el valor potencial de su propiedad como garantía subsidiaria a fin de poder obtener préstamos monetarios para hacer mejoras de dicha propiedad”*.¹⁷⁶

Definitivamente, al incorporar este programa, la ley aborda una cuestión clave de cualquier política que apunte a mejorar el acceso al suelo de las familias bonaerenses, al establecerlo como uno de los instrumentos de actuación, se le otorga un peso sustancial a esta línea de acción de gobierno.

Desde hace muchos años la realidad viene evidenciando que los sectores populares están excluidos del acceso a un terreno urbanizado. El mercado dejó de producir lotes para este sector social, e inclusive para los sectores medios. Por lo tanto, sin el involucramiento activo del Estado en la generación de suelo urbano de calidad, a precios razonables y en localizaciones adecuadas, es síntesis, sin una modificación en las políticas habitacionales y urbanas hasta aquí implementadas, los sectores populares seguirán excluidos del acceso a un lugar en la ciudad en condiciones razonables.

Como bien lo entiende y sostiene Nora Clichevsky *“la producción del suelo urbano (y de la ciudad como tal), es un proceso colectivo en el que pueden reconocerse distintas modalidades de apropiación que*

176 Mesa redonda anual de 2002 del Instituto Lincoln. Acceso al suelo para los pobres urbanos (Land Lines Article).

son socialmente producidas y legitimadas. Así, la ciudad capitalista es el producto de la interacción compleja y contradictoria de tres lógicas: a) la lógica de la ganancia -donde la ciudad es objeto y soporte de negocios-; b) la lógica de la necesidad -impulsada por aquellos grupos y sectores que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil-y c) la lógica de lo público, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo el sustento para el despliegue de las otras lógicas”

En el marco actual, con una lógica de mercado orientada a satisfacer casi exclusivamente a los sectores de altos ingresos, el Estado debe intervenir activamente en la generación de suelo urbano, además de regular el mercado de suelo con otros instrumentos que también están plasmados en esta ley, de modo de evitar que para los sectores populares, la lógica de la necesidad, que implica la toma de tierras, sea el único mecanismo de acceso a un lugar en la ciudad.

Artículo 18. – *Promoción de procesos de organización colectiva.* La autoridad de aplicación y los municipios deben impulsar, a través de programas específicos, todos aquellos proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas, incluyendo la gestión y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales, una vez construidos.

Se impone de manera clara y contundente al Ejecutivo provincial y a los gobiernos locales el compromiso de promover los procesos de organización colectiva en pos de la urbanización de las ciudades de nuestra provincia sin descuidar los proyectos habitacionales. Los órganos administrativos, desde la publicación de la ley se encuentran conminados a promover los programas que las distintas organizaciones de la sociedad le acerquen en forma de proyectos que deben ser evaluados y priorizados según pautas regladas y en el marco de procesos participativos institucionales.

Lo cierto es que la ley viene a desafiar la historia misma de la nación al proponer la participación colectiva en la proyección futura de las ciudades. Nuestra realidad muestra al mercado, salvo contadas excepciones, como actor principal del mercado de suelo urbano. Desde ese

punto de vista, la especulación inmobiliaria ha desplazado a la planificación consciente de las urbes y ha logrado consolidar la imposibilidad del acceso al suelo de la gran mayoría de la clase trabajadora. El arquitecto Raúl Fernández Wagner bien lo ha dicho “*Nosotros tenemos una tradición en la Argentina de que siempre fue el mercado quien lideró el proceso de urbanización*”.¹⁷⁷

Es importantes resaltar que los organismos estatales –tanto provinciales como municipales– deberán acompañar y solidificar las iniciativas ciudadanas hasta la culminación de los proyectos habitacionales y urbanísticos respectivos, y estarán obligados además a continuar con su apoyo y sostén hasta luego de instituidos los mismos.

Como lo hemos manifestado precedentemente, si bien la ley se refiere solamente a la autogestión, creemos que la real intención del legislador ha sido la de incorporar –además– otras formas de producción del hábitat igualmente valiosas, interesantes y necesarias, tendientes a forjar ciudades con participación ciudadana más activa.

La autogestión, es ineludible aclararlo, se relaciona con formas de producción del hábitat colectiva y organizada, sostenida habitualmente por organizaciones sociales como las descritas en la norma. Por ello, es justo advertir el acierto del legislador en tal sentido y recalcar que este tipo de prácticas colectivas apuntan en gran número a acompañar procesos políticos de articulación más amplios del campo popular. Tan es así, que hay quienes consideran que indefectiblemente la desburocratización de determinados estamentos del Estado, sería la consecuencia más natural de la aplicación de tales pautas programáticas, las cuales incluyen la transferencia a los ciudadanos del poder de decisión y ejecución y, en particular, iniciativa de política urbana de carácter colectivo con fuerte participación social.¹⁷⁸ Entendemos que cuando el legisla-

177 Fernández Wagner, Raúl, *Acceso al suelo urbano. Bases para una nueva normativa en favor del derecho a la vivienda y a la ciudad*. Jornada de propuestas y debate en el Senado de la Nación. (UNGS-Instituto del Conurbano).

178 Como es el caso del Brasil, que está estructurado en conferencias a nivel nacional cada dos años, en donde se discuten las ciudades con distintos procesos participativos y permiten también sentar las bases para la democratización en el acceso al suelo urbano y la vivienda. Además, es muy interesante, porque está reconocido el derecho a vivir en ciudades que son gestionadas y planificadas con procesos participativos, o sea, está el derecho a la planificación. Todo habitante de esta sociedad tiene derecho a vivir en una ciudad planificada.

dor manifiesta “*organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat*” involucra los procesos de producción que se realizan bajo iniciativa y control de los propios ciudadanos, tanto de manera individual-familiar y/o agrupada o colectiva, como característica innata del ser humano.¹⁷⁹ La caracterización analizada nos lleva al convencimiento que la autoproducción participa del enfoque plasmado en la norma.

La autoconstrucción de viviendas como práctica de construcción barrial realizada por sus propios habitantes –la que puede llevarse adelante en forma individual o colectiva– también se encuentra incluida en la norma en análisis, siempre y cuando la misma se realizara bajo el amparo de alguna de las formas organizativas receptadas por la norma.

Resulta necesario mencionar, la importancia de la constitución de un ente provincial que pueda cumplir el rol de asistente técnico de proyectos promovidos y gestionados por organizaciones sociales mencionadas en la norma, centralizando bajo su influencia y competencia, la interrelación y el flujo que será indispensable a la hora de poner en práctica los instrumentos que ofrece la ley.¹⁸⁰

Artículo 19. – *Definiciones.* A los fines de esta ley se entiende por:

- a) Producción social del hábitat, a todos aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva;
- b) lotes con servicios, a los proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de un núcleo habitacional básico, y de facilitación

Reconoce ese tipo de estatus; a su vez esa planificación es participativa. Fernández Wagner, obra citada.

179 Algunos entienden la PSH involucrando tanto aquellas modalidades donde participan los habitantes en forma individual u organizada. Algunos se refieren sólo a la vivienda y otros al hábitat en general. Algunos incluyen y otros excluyen el papel del Estado. Hay quienes equiparan autogestión con autoconstrucción, y existe un campo de vinculaciones con lo que algunos denominan la “producción informal”.

180 Ley nacional de cooperativas del Uruguay de 1968; ley 964/02 de la ciudad de Buenos Aires.

de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos;

- c) vivienda de construcción y mejoramiento progresivo, a toda aquella unidad que, partiendo de un núcleo básico que permita su ocupación y habitabilidad en una etapa inicial, pueda crecer y mejorarse progresivamente, manteniendo la calidad constructiva, hasta alcanzar una superficie adecuada al tamaño y crecimiento de la familia;
- d) urbanización progresiva, a aquellos emprendimientos en los que la construcción de las redes de agua y saneamiento, electricidad, drenaje pluvial, alumbrado público y mejoramiento vial se llevan a cabo de manera gradual, sucesiva y continua hasta alcanzar los estándares de cobertura y prestación de servicios exigidos por la legislación aplicable.

Los instrumentos y herramientas propuestas en la ley parten de reconocer la realidad de las ciudades de nuestra provincia y de nuestra región, sus necesidades más imperiosas y el de los innumerables procesos de construcción de los barrios populares que existen a lo ancho y lo largo de la misma, reconociendo por fin que la consolidación y el mejoramiento constante y genuino de estas urbes, llevadas adelante de manera progresiva por sus propios habitantes es una realidad indiscutible que ya no puede ser ocultada.

Cabe destacar el concepto de vivienda progresiva,¹⁸¹ que consiste en la construcción de una parte inicial de la vivienda por la administración pública, o por los habitantes según la modalidad, que en general consiste en una parte reducida de la vivienda, con una base estructural resistente y un núcleo húmedo, y luego cada familia va ampliando su casa según se lo permite su economía. Se trata de una metodología que bien aplicada y con adecuado asesoramiento a los habitantes, puede dar como resultado que muchas familias cuenten con una vivienda inicial en un barrio con infraestructura adecuada.

Artículo 20. – *Admisión de proyectos.* Para la ejecución de los emprendimientos descritos en los artículos anteriores de esta sección, pue-

181 El arquitecto chileno Alejandro Aravena, a cargo del estudio Elemental, ha diseñado recientemente unos modelos de vivienda progresiva que se aplicaron en Iquique (Chile), y trabajan sobre el concepto de vivienda progresiva.

den admitirse parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios y dotaciones de estacionamientos, diferentes a los establecidos por el decreto-ley 8.912/77 t. o. por decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Un proyecto integral debe asegurar que, de manera progresiva, se alcancen adecuadas condiciones físicas, de habitabilidad y de funcionalidad urbana y ambiental. A tal efecto, se procurará alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por la mencionada legislación y las normas medioambientales y serán exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que será fundamentada expresamente;
- b) El emplazamiento del proyecto debe ser apto para uso residencial, ubicado dentro del área urbana, con preferencia en zonas de completamiento y consolidación de tejido o en sectores adyacentes a las áreas urbanas, aptos para producir una ampliación urbana;
- c) El proyecto debe contemplar la dotación progresiva de los servicios básicos de infraestructura;
- d) En los casos de urbanizaciones sociales planificadas, deben asegurarse las medidas necesarias para la inmediata ocupación del barrio por parte de los beneficiarios seleccionados y el inicio de la construcción de las unidades habitacionales una vez que se hayan concluido las obras de urbanización;
- e) En los casos de proyectos habitacionales y/o de urbanizaciones sociales planificadas, éstos deben ser promovidos por la autoridad de aplicación, por los municipios, por autogestión de las familias beneficiarias o a través de una entidad sin fines de lucro debidamente constituida que los patrocinen y que las organicen para su ejecución por esfuerzo propio, ayuda mutua o cualquier otra forma de participación directa.

*La necesidad de un proyecto integral implica reconocer la heterogeneidad social que habita las ciudades y lograr condiciones adecuadas de habitabilidad y funcionalidad requiere, además de las condiciones que establece el artículo, un exhaustivo tratamiento del espacio público en el que la sociedad adquiere visibilidad.*¹⁸² Visto desde una dimensión socio cultural, el espacio público es el lugar de relación, de identificación y de

182 Borja, Jordi (2011).

contacto entre las personas. Es, por ende, un espacio donde se ejerce la ciudadanía de los iguales.

La accesibilidad lo convierte en un factor de centralidad de la ciudad o un fragmento de ella, en espacio de integración territorial. Es por ello que, como bien plantea Borja, *“el espacio público debe ser pensado como obra de cualificación del entorno y de calidad intrínseca, como son la continuidad en el espacio urbano y la facultad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de su diseño y de sus materiales y la adaptabilidad a usos diversos a través del tiempo”*¹⁸³. Es el lugar de lo público y tiene que ver con lo común, con lo estatal, con el interés compartido.

En función de lo antedicho, es importante recordar que conseguir adecuadas condiciones físicas, de habitabilidad, funcionalidad urbana y ambiental y procurar alcanzar los estándares de calidad de vida adecuados, implica que además de dotar de infraestructura a los barrios a crearse y ceder los espacios destinados a verde público y equipamiento comunitario, se debe procurar que los espacios públicos alcancen niveles de calidad adecuados.

La redacción de este artículo recupera lo dictado por el decreto 4.931/88, correspondiente al Programa Pro-Tierra, al permitir lotes de dimensiones menores que los que permite el decreto ley 8.912/77 bajo ciertas condiciones, por lo que consolida en este cuerpo normativo normas específicas para el programa antes mencionado, reconociendo por lo tanto lo acertado de dicha norma.

La aceptación de lotes en el ejido urbano de tamaño inferior a los establecidos en el decreto ley 8.912/77 promueve un mayor aprovechamiento del suelo y una mayor densidad poblacional, facilitando así el financiamiento y la ejecución de la infraestructura y equipamiento urbano, al permitir una mayor cantidad de lotes que afronten los costos de la urbanización. O dicho de otro modo, la misma inversión nominal del Estado en infraestructura, permite dotar de servicios a una mayor cantidad de habitantes.

El artículo que nos ocupa se ha formulado asimilando y abarcando la realidad constructiva de las ciudades de la provincia, material-

183 *Ibíd.*

zando las definiciones hasta aquí analizadas, sin dejar de contemplar y exigir todos aquellos requisitos indispensables y necesarios para constituir proyectos urbanísticos que garanticen una adecuada funcionalidad urbana y ambiental.

El legislador estableció en este artículo la importancia de *“procurar alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por la mencionada legislación¹⁸⁴ y las normas medioambientales y serán exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que será fundamentada expresamente”* A diferencia del decreto ley 8.912/77, esta ley prevé situaciones particulares que, debidamente fundamentadas, eximirían de construir una determinada red de infraestructura. Es por ello que los distintos actores no deben perder de vista esta formulación al momento de llevar adelante urbanizaciones planificadas, y por lo tanto promover que el completamiento progresivo se materialice y no quede simplemente en una formulación en la ley.

También se establece la importancia de que el emplazamiento del proyecto sea apto para uso residencial, lo que debe ser entendido como la posibilidad de que quienes lo habiten tengan acceso a equipamiento urbano, transporte público, espacios verdes y todo aquello que necesita una familia para el desarrollo de su vida.

El legislador planteó la posibilidad de que los servicios básicos de infraestructura puedan ser contemplados de manera progresiva, facilitando que las familias accedan a un terreno antes de que sea urbanizado de manera completa, aunque como veremos en los artículos que siguen, estableció un estándar mínimo de infraestructura que todo loteo debe cumplimentar, garantizando así un piso básico para todos. En relación al decreto ley 8.912/77, las principales diferencias radican en que este último exige, tal como expresa el artículo 62, *“Las áreas o zonas que se originen como consecuencia de la creación, ampliación o reestructuración de núcleos urbanos y zonas de usos específicos, podrán habilitarse total o parcialmente sólo después que se haya completado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales fijados para el caso, y verificado el normal funcionamiento de los mismos. A estos efectos, se consideran infraestructura y servicios esenciales:*

184 Se refiere al decreto ley 8.912/77.

A) *Área urbana: agua corriente, cloacas, pavimentos, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público y desagües pluviales.*

B) *Zonas residenciales extraurbanas: agua corriente; cloacas para sectores con densidades netas previstas mayores de ciento cincuenta (150) habitantes por hectárea; alumbrado público y energía eléctrica domiciliaria; pavimento en vías principales de circulación y tratamiento de estabilización o mejorados para vías secundarias; desagües pluviales de acuerdo a las características de cada caso. Para los clubes de campo regirá lo dispuesto en el capítulo correspondiente.*

C) *Otras zonas: los que correspondan, por analogía con los exigidos para las áreas o zonas mencionadas precedentemente, y según las necesidades de cada caso, a establecer por los municipios. En cualquier caso, cuando las fuentes de agua potable estén contaminadas o pudieran contaminarse fácilmente por las características del subsuelo, se exigirá el servicio de cloacas”*

La Ley de Hábitat en cambio, plantea el completamiento progresivo de la infraestructura y establece que el piso mínimo incluye, como veremos más adelante, *a)* apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales; *b)* energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliar; *c)* provisión de agua potable en cantidad y calidad; *d)* sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación; y *e)* forestación y señalización urbana. Señala además que estos proyectos de infraestructura deben ser aprobados, con carácter previo, por los organismos con competencia específica según corresponda.

Sin dudas la intención del legislador fue la de facilitar el acceso a un terreno urbanizado a la población de menores recursos. Sin embargo, deberá seguirse muy de cerca el cumplimiento de la progresividad a la que alude el inciso *c)* de este artículo, de modo de evitar que algunos puedan utilizar esta posibilidad para comercializar sus tierras y dejar la infraestructura incompleta, teniendo posteriormente el Estado, y los vecinos, que afrontar los costos del completamiento de dicha urbanización. La reglamentación adecuada de este artículo, y del inciso aludido, puede arrojar luz mediante alguna fórmula para garantizar la concreción progresiva de los servicios.

Exigencia de infraestructura mínima.

Comparación entre decreto ley 8912/77 y ley 14.449

| Redes de infraestructura | Decreto ley 8.912/77 | Ley 14.449 |
|---------------------------------------|--------------------------------|---|
| Red de agua potable | Agua corriente | Provisión de agua potable en cantidad y calidad. |
| Desagües cloacales | Cloacas | Sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación. |
| Red vial | Pavimento | Apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales. |
| Energía eléctrica domiciliaria | Energía eléctrica domiciliaria | Energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario. |
| Alumbrado público | Alumbrado público | Se incluye junto a red eléctrica. |
| Desagües pluviales | Desagües pluviales | Se incluye en red vial. |

Artículo 21. – *Prohibición de admisión.* En relación a lo dispuesto en el artículo precedente, en ningún caso pueden ser admitidos:

- a) Vías públicas vehiculares menores a catorce metros (14 m) de ancho, salvo en calles de servicio cuyo ancho mínimo será de once metros (11 m), con una longitud máxima de ciento cincuenta metros (150 m);
- b) La constitución de parcelas con una superficie no menor a doscientos metros cuadrados (200 m²) y un frente no menor a ocho metros (8 m).

Artículo 22. – *Casos especiales de admisión.* Pueden admitirse parcelas con una superficie mínima de hasta ciento cincuenta metros cuadrados (150 m²) y con un frente de hasta siete metros (7 m) cuando el proyecto de urbanización contemple superficies de reservas destinadas a espacios verdes públicos y a equipamientos comunitarios mayores al treinta por ciento (30%) de las establecidas en el artículo 56 del decreto ley 8.912/77 t. o. por decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias.

Además de señalar las condiciones para la admisión de loteos, el legislador fue más allá, y a fin de evitar abusos en la admisión de

proyectos de dimensiones menores a las exigidas por la 8.912, estableció taxativamente la prohibición de admisión de proyectos con calles menores a 14 metros de ancho ni parcelas menores a 200 m² de superficie y 8 metros de ancho. La superficie mínima a contemplarse al momento de proponer y generar parcelas urbanas ha sido centro de interminables debates. Excede a este trabajo enumerar y analizar las variadas postulas al respecto, aunque podemos adelantar que con un criterio razonable, el legislador permite la admisión en casos especiales de parcelas de 150 m² de superficie y 7 metros de ancho. La condición para ello es que las cesiones para espacio verde público y equipamiento urbano sean un 30 % superior a las exigidas por el decreto-ley 8.912/77.

La reducción de la parcela mínima de 300 m² a 200 m², y a 150 m² en ciertos casos especiales puede parecer a priori muy abrupta. Sin embargo, no debe olvidarse que en muchas de las parcelas urbanas existentes en la actualidad, sobre todo en la zona metropolitana y las grandes ciudades bonaerenses, existen a menudo dos viviendas por cada parcela de 300 m² o 350 m². Con las nuevas medidas permitidas por la ley y considerando una vivienda por cada parcela de 150 m², estaríamos ante densidades similares, aunque con la garantía de sistemas de eliminación de excretas no contaminantes, pero a diferencia de la situación actual, los espacios verdes y para equipamiento comunitario, serían un 30% superiores a los loteos que cumplen con las exigencias del decreto-ley 8.912/77.

Medidas mínimas de parcelas. Comparación entre decreto ley 8.912/77 (artículo 52º) y ley 14.449 (artículos 21 y 22)

| Situación | Decreto ley 8.912/77 | | Ley 14.449 | |
|----------------------|----------------------|-------------------|---------------|-------------------|
| | Frente mínimo | Superficie mínima | Frente mínimo | Superficie mínima |
| Límite mínimo | 12 | 300 | 8 | 200 |
| Situación particular | | | 7 | 150 |

Cesiones para espacio verde y equipamiento comunitario. Comparación entre decreto ley 8.912/77 (artículo 56) y ley 14.449 (artículo 22)

| Densidad | Decreto ley 8.912/77 | | Ley 14.449 (lotes de más de 200 m ²) | | Ley 14.449 (lotes de más de 200 m ²) | |
|-------------------|-------------------------------------|--|--|--|--|--|
| | Espacio verde (m ² /hab) | Reserva equipamiento (m ² /hab) | Espacio verde (m ² /hab) | Reserva equipamiento (m ² /hab) | Espacio verde (m ² /hab) | Reserva equipamiento (m ² /hab) |
| Hasta 2.000 hab | 3,5 | 1,0 | 3,5 | 1,0 | 4,55 | 1,3 |
| 2.001 a 3.000 hab | 4,0 | 1,0 | 4,0 | 1,0 | 5,2 | 1,3 |
| 3.001 a 4.000 hab | 4,5 | 1,0 | 4,5 | 1,0 | 5,85 | 1,3 |
| 4.001 a 5.000 hab | 5,0 | 1,5 | 5,0 | 1,5 | 6,5 | 1,95 |
| Más de 5.000 hab | 6,0 | 2,0 | 6,0 | 2,0 | 7,8 | 2,6 |

Artículo 23. – *Infraestructura mínima.* Los proyectos de urbanización deben prever como mínimo las siguientes obras de infraestructura que se ejecutarán en forma progresiva:

- a) Apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales;
- b) Energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario;
- c) Provisión de agua potable en cantidad y calidad;
- d) Sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación;
- e) Forestación y señalización urbana.

Estos proyectos de infraestructura deben ser aprobados, con carácter previo, por los organismos con competencia específica según corresponda.

Ya se han realizado aseveraciones sobre este punto en el análisis del artículo 20, donde además se comparan los parámetros exigidos en la ley de hábitat con los de la ley 8.912. Sólo vale reafirmar que el artículo en análisis establece de manera clara y precisa el estándar mínimo por sobre el cual deberán proyectarse las urbanizaciones sociales futuras en la provincia de Buenos Aires. Creemos que el legislador ha establecido bases razonables a través de las cuales se lograrán alcanzar

dignas condiciones de vida para los habitantes que habiten las ciudades bonaerenses en el futuro.

Artículo 24. – *Acceso a agua potable.* Los proyectos de urbanización deben incluir conexión a la red centralizada o colectiva de agua potable y/o de desagüe cloacal o construcción de plantas potabilizadoras y/o de tratamiento, cuando se determine que mediante sistemas individuales no se asegure un adecuado saneamiento en función de las condiciones hidrogeológicas del predio y la densidad de población propuesta.

El acceso al agua potable es un derecho inalienable de todo ser humano. Que el legislador haya decidido contemplar de manera expresa su inclusión en el cuerpo de la ley en análisis, es una necesidad imperiosa, pese a correr el riesgo de ser calificada de mención obvia. Como servicio esencial, la garantía de agua potable *en cantidad y calidad* en un proyecto de urbanización (las cursivas son nuestras), integra uno de los componentes imprescindibles de la infraestructura social básica que debe proveerse a una sociedad. La provisión de agua potable, juntamente con el saneamiento y la eliminación de excretas, contribuyen a la erradicación de enfermedades de origen hídrico y la reducción de la contaminación por desechos producidos por la actividad humana. En consecuencia constituyen dos de los pilares tendientes a lograr condiciones de salubridad e higiene necesarias en cualquier asentamiento humano.

Artículo 25. – *Ampliación del área urbana.* Puede procederse a la aprobación de la ampliación de áreas urbanas para la ejecución de los proyectos definidos en esta sección en los casos en que la zona carezca de algunos de los servicios de agua corriente o cloacas o ambos, sin que sea exigible la provisión o tratamiento en forma centralizada o conexión a red, si se demuestra que las soluciones técnicas satisfactorias no exceden una inversión económica razonable y se condiciona al cumplimiento de los siguientes recaudos:

- a) Que no existan propuestas alternativas factibles dentro del área urbana;
- b) Que su entorno esté consolidado o semiconsolidado con uso predominantemente residencial y no existan localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas para la población a localizar y sus bienes materiales;

- c) Que se asegure la dotación de agua potable y un correcto sistema de desagüe cloacal o eliminación de los líquidos cloacales acordes con la densidad poblacional, con el fin de asegurar la no contaminación de los recursos acuíferos y la dotación sanitaria indispensable para el grupo habitacional;
- d) Que no se presenten barreras urbanísticas que impidan la accesibilidad a la zona de equipamiento y que, por su ubicación y distancia, no se genere la segregación espacial y social de los grupos a localizar;
- e) Que posea aptitud hidráulica o proyecto de saneamiento hidráulico aprobado por la autoridad competente;
- f) Que no se afecte el ejercicio de actividades ligadas a la agricultura familiar.

La ampliación del área urbana de las ciudades ha sido un tema central y recurrente en los sitios donde se ha llevado adelante una proyección consciente de las urbes. Quien pretenda la constitución de ciudades más justas y equitativas no puede olvidar o dejar un vacío legal al respecto. Mediante lo dicho, queremos advertir que la inclusión en el contenido de la ley de las variantes en pos del incremento o extensión de las áreas urbanas de las ciudades de la provincia ha sido un acierto del legislador que es necesario subrayar. Sin embargo, es dable destacar que esta herramienta debe ser utilizada de manera adecuada, y sobre todo combinada acertadamente por los municipios con la política urbana municipal, a fin de evitar la expansión urbana sin sentido, que resulta antieconómica, garantizadora de las rentas para unos pocos propietarios con transferencia de costos al resto de la población, además de constitutiva de una ciudad segregadora. Para ello es necesario que la búsqueda de la mixtura funcional y social se constituya en uno de los objetivos básicos de la estrategia urbana municipal.

No cabe duda que en este caso, al igual que con la reducción de las dimensiones mínimas de las parcelas, el legislador ha instituido herramientas técnico-jurídicas con la intención de facilitar la ampliación del área urbana, previendo la ejecución de las obras de infraestructura de servicios y equipamiento. Es importante subrayar que si bien el legislador ha tomado como fuente de inspiración el decreto provincial mencionado precedentemente, donde los proyectos de urbanización deben

declararse previamente de interés social por autoridad competente, la propuesta de la ley en análisis ha sido más amplia.

La necesidad de contemplar –en aquellos proyectos de urbanizaciones donde se carezca de agua corriente y/o desagües cloacales– las excepciones correspondientes a las proyecciones que tengan como objetivo la ampliación de las zonas urbanas para generar lotes con servicios, ha sido acertada. Con ello, la ley viene a impulsar todos aquellos proyectos urbanísticos que aun no logrando las condiciones óptimas y deseables de urbanización desde su inicio, abarcan y/o logran adquirir niveles suficientes y aceptables de infraestructura y servicios básicos, que permitan por un lado habitar dignamente los barrios a constituirse y, por otra parte, consolidar los existentes sin barreras o impedimentos de ninguna índole.

Sección II

Integración sociourbana de villas y asentamientos precarios

Introducción

En el capítulo IV, sección I, se identifican los instrumentos de actuación con los que cuenta el Estado provincial para fortalecer la gestión pública de acceso digno a una vivienda. En su sección II, denominada “Integración socio urbana de villas y asentamientos precarios”, el legislador establece una de las incorporaciones más novedosas y necesarias para brindar soluciones integrales a la emergencia habitacional bonaerense, incorporando el “Régimen de Integración Sociourbana de Villas y Asentamiento Precarios” existentes al momento de promulgarse la ley.

Determina mecanismos e instrumentos apropiados para una eficaz integración sociourbano de las villas y asentamientos precarios consolidados y establece las correspondientes competencias estadales, declarando de interés prioritario para la provincia de Buenos Aires los objetivos y criterios dispuestos en la presente sección.

Para lograr este objetivo, la ley define a la integración sociourbana de villas y asentamientos precarios como un conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la

infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial, entre otras. Prevé la utilización de suelos degradados, la admisión de parcelas de superficies mínima diferentes a las establecidas en la Ley de Ordenamiento Territorial 8.912/77 y establece el cumplimiento de los estándares de calidad. Para planificar la actuación y cuantificar las villas y asentamientos crea un registro que unifica información en el ámbito provincial. Asimismo, establece que la integración se realizará a través de planes particularizados que atenderán a las características particulares del barrio y las necesidades de sus habitantes, planes que serán sometidos a consideración y posterior aprobación de una mesa de gestión participativa integrada por agentes gubernamentales y representantes barriales, quienes serán elegidos a través de los mecanismos formales de participación que crea la ley, ya sea para que los habitantes del barrio puedan participar de forma individual o colectiva en la toma de decisiones de las acciones a implementar.

De esta forma, se logra visibilizar en la normativa a los ciudadanos bonaerenses con mayor vulneración socioeconómica que viven en villas y asentamientos, reconociendo sus necesidades impostergables, dotando a los actores sociales y políticos de instrumentos para la reivindicación de los derechos a una vivienda digna y un hábitat adecuado, efectivizando el derecho a la ciudad. Se configura, de esta manera, una política pública que realmente incluye socialmente y de forma integral a todos los ciudadanos “olvidados” en las periferias urbanas y periurbanas que habitan en las villas y asentamientos informales, convirtiéndolos, asimismo, en los principales protagonistas del cambio, a través del establecimiento de mecanismos de participación formal.

De forma preliminar a analizar el articulado de la presente sección, haremos un recuento histórico del surgimiento en la Argentina de las villas y los asentamientos informales, el tipo de intervenciones desarrolladas por los Estados, en especial en la provincia de Buenos Aires, así podremos visibilizar la complejidad de la temática tratada juntamente con las prácticas históricas generadoras de injusticias, desigualdad y segregación sociourbana.

Asentamientos informales

Mundialmente y a nivel nacional, a lo largo de los años, de acuerdo a las distintas realidades sociales, políticas y económicas, se divisó un aumento del déficit de acceso al suelo urbano y viviendas para los sectores populares, quienes en respuesta a ello, comenzaron a desarrollar sus propias formas de producción del hábitat urbano, desplegando estrategias habitacionales a los fines de acceder a la ciudad. Es así que, a través de modalidades habitacionales informales, los sectores populares no hacen más que seguir reafirmando la lucha por su reconocimiento, anhelando que algún día “la ciudad formal” los integre, participe e incluya.¹⁸⁵

En cada país se encuentran diversas formas de denominar a los asentamientos informales,¹⁸⁶ tales como *favelas*, *pueblos jóvenes*, *barriadas*, *chabolas*, *cantegriles*, entre otras.

En la Argentina conviven dos formas de hábitat precario: las villas y los asentamientos o tomas de tierras. Según la doctora en antropología, María Cristina Cravino, en la obra colectiva “Construyendo barrios”¹⁸⁷ las villas, también llamadas villas miserias o de emergencia, surgieron a fines del siglo XIX,¹⁸⁸ aunque el fenómeno cobró mayor en-

185 Es interesante e ilustrativa la teoría del reconocimiento elaborada por Honneth Axel, que se origina en Hegel, para el autor los “conflictos sociales son una lucha por el reconocimiento”.

186 Nora Clichevsky en el artículo *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación* describe que el hábitat informal (ilegal/irregular) implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad. Cada una de ellas se concretan en diferentes tipos de informalidad, en los cuales intervienen distintos agentes y que definen formas distintas de segregación urbana. Véase en la serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 28, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2000, página 8.

187 Cravino, María Cristina (org.), *Construyendo barrios. Los Polvorines*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Fundación CICCUS, año 2012, páginas 172-174.

188 A fines del siglo XIX y principios del XX, la llegada masiva de población fundamentalmente extranjera, en su gran mayoría ultramarinos, buscaron alojamiento de diferentes modos, muchos de ellos precarios y deficitarios, lo que dio origen al problema de la vivienda popular en el país.

vergadura a partir de la década de 1940,¹⁸⁹ en el marco de intensas migraciones internas de nuestro país hacia el AMBA y a la concomitante descomposición de las economías rurales del interior del país, proceso ligado a la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones. Empero, la insuficiencia de creación de puestos de trabajos estables en el sector industrial y en otras actividades económicas, provocó una masa de “marginados” del proceso productivo. Este fenómeno social, produjo una acelerada expansión del espacio urbanizado del AMBA, juntamente con la consolidación de formas precarias de habitar, como las villas, las cuales, originariamente, fueron consideradas un hábitat transitorio para sus pobladores, que eran trabajadores poco calificados o informales.

En este sentido refiere el arquitecto Raúl Wagner Fernández, quien en su artículo “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”,¹⁹⁰ describe cómo repercutió el proceso migratorio de la década del 40 en las grandes urbes que se fueron constituyendo: *“Las viejas estructuras y servicios urbanos, con un predominante patrón colonial en su traza y desarrollo, quedarían ampliamente desbordadas por este proceso de transformación sociourbana que provocó el crecimiento explosivo de las ciudades. De este modo, las ciudades latinoamericanas crecerán tanto por urbanizaciones regulares, como por las cuasirregulares (acompañadas de construcciones sin permiso) así como mediante los asentamientos irregulares en tierras vacantes o residuales, por lo general con riesgo ambiental. En la mayoría de los casos éstos nacieron como asentamientos transitorios o ‘de emergencia’ que obviamente quedarían en forma definitiva. Éste es el denominador común de lo que en los diferentes países se ha denominado como favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, barriadas, chabolas, cantegriles, etc [...]”*¹⁹¹

189 Entre la década de 1920 y 1930 comenzó la decadencia de la modalidad anterior de hábitat popular: el conventillo que albergaba a los inmigrantes transatlánticos recién llegados a la región (véase Cravino: 2012).

190 Fernández Wagner, Raúl, *Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina*. Capítulo del libro: “Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para políticas habitacionais mais inclusivas”, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio, Brasília, Brasil.

191 Siguiendo a Wagner en obra citada, este fenómeno fue denominado por el círculo académico como “urbanización de la pobreza”.

Asimismo, la autora Cravino en la obra colectiva *Los mil barrios informales*,¹⁹² define a las villas como urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son: producen tramas urbanas muy irregulares, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos, que generalmente cuentan con buena localización; responden a prácticas individuales y diferidas en el tiempo, cuyas viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, poseen alta densidad poblacional y hacinamiento, cuentan con escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista; sus habitantes en su mayoría inmigrantes, son estigmatizados por la sociedad como “villeros”, en este sentido, la lucha por las mejores condiciones urbanas, también implicará la lucha por la identidad.

Por otro lado, los primeros asentamientos, también llamados toma de tierras, aparecieron hacia el final del régimen de la dictadura militar, que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983, el cual provocó profundas transformaciones socioeconómicas, que sumadas al autoritarismo político, deterioraron las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población del país, proceso que acompañado desde un cambio normativo en materia urbana, dispuesto por el decreto 8.912/77 en la provincia de Buenos Aires, implicó la progresiva desaparición del mercado de la oferta de lotes populares en cuotas, fijando la prohibición de la venta de lotes sin infraestructura, la liberalización de los precios de los alquileres, los desalojos por la construcción de autopistas, sumado a las políticas de erradicación de villas y asentamientos en el área de Capital Federal, entre otros.¹⁹³ De esta forma, se encareció enormemente el costo de producción de la tierra urbana, se redujo drásticamente la oferta y su precio subió también en forma significativa. Lo reseñado, produjo que estos

192 Véase Omar David Varela y María Cristina Cravino: *Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención*, en obra colectiva *Los mil barrios informales, aportes para un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Ed. UNGS, págs. 54/58.

193 “La desindustrialización, la destrucción del aparato productivo, el incremento del cuentapropismo, del subempleo y del desempleo estructural, son claros indicadores de la progresiva pauperización de un amplio sector de la población.” Cravino, 2012, obra citada, págs. 172-173.

asentamientos, principalmente, se desarrollen en el conurbano bonaerense.

Los urbanistas describen a los asentamientos por trazados urbanos regulares y planificados, semejando el amansamiento habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras (cuadrícula); son generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra privada vacante degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos.¹⁹⁴

En este orden de ideas, se impone reseñar cómo se dieron estos fenómenos durante la década del 90,¹⁹⁵ años en los que se produjeron reformas estructurales integrales con importantes repercusiones negativas en el mercado laboral, aumentando los índices de desocupación de la población económicamente activa y con ausentes políticas sostenidas y efectivas.

Estas políticas impartidas en la década de los años 90 generaron un agravamiento general del problema socio-habitacional, con un crecimiento de alrededor del 45 % de los asentamientos informales.¹⁹⁶

194 Véase Varela-Cravino en obra citada, págs. 59/61.

195 “La condición de ‘vivienda social’ ha sido abandonada -e incluso condenada- en los años 90 en las acciones de las políticas neoliberales y en las recomendaciones de las agencias internacionales. La promocionada reinstauración del principio liberal de la responsabilidad individual en el acceso a la vivienda, implica asimismo el abandono de la noción de la responsabilidad compartida y los principios de solidaridad social.” María Cristina Cravino, Raúl Fernández Wagner, Omar Varela. *Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años 90*. Enlace: <http://www.urbaed.ungs.edu.ar/pdf/pdfarticulos/Notas%20sobre%20la%20politica%20habitacional%20en%20el%20AMBA.pdf>

196 “Estos datos se verifican a pesar de la escasez de información sólida, y de que en los últimos censos nacionales de población y vivienda (1991 y 2001) se detectaran importantes subregistros, especialmente en las zonas periféricas y de mayor precariedad.” Bettatis, Clarisa: *Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires. Estudio de la implementación del subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios en municipios del área metropolitana*. Revista *Bitácora Urbano Territorial*, Universidad Nacional de Colombia, año 2009. Publicado en formato digital en el Seminario Internacional de Procesos Urbanos Informales. Enlace: http://issuu.com/sem_proceso_urbanos_informales/docs/05_aurbanizaci_n_de_asentamientos_informales_en_l/4

Con respecto a la situación actual de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma, en especial del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹⁹⁷, donde se concentran alrededor de 18.485.510¹⁹⁸ de habitantes, podemos observar cómo estas dos formas de hábitat informal conviven, siendo objeto muchas veces de acciones compulsivas de desalojos, siendo reprimidas en su formación o dando inicio a negociaciones con distintas agencias gubernamentales o propietarios de los predios ocupados. En la Ciudad de Buenos Aires, el fenómeno de los asentamientos informales se centra predominantemente como solución habitacional de los sectores de menores ingresos en la modalidad denominada “villa”, mientras que en el conurbano bonaerense se observa, además, y con mayor relevancia y frecuencia, la presencia de asentamientos o tomas de tierras.¹⁹⁹

La población villera de Buenos Aires y Gran Buenos Aires hacia 1958 ascendía a 200.000 personas. En 1973 llegaba a los 400.000 habitantes y en 1980 superaba los 500.000. En la actualidad, la población de esta región que habita en viviendas precarias supera los dos millones de personas.²⁰⁰ Téngase en cuenta que el déficit habitacional total en la provincia de Buenos Aires, según datos del censo 2010 alcanza los 1.300.000 hogares con déficit habitacional (27 % del total de hogares), de los cuales 174.830 (3,7 %) constituyen viviendas irrecuperables.

Tipo de intervención del Estado en los asentamientos informales

La problemática de los asentamientos y villas ha dado lugar a diferentes tipos de intervenciones por parte del Estado. En este sentido, es que la licenciada en Urbanismo, Clarisa Bettatis (Bettatis: 2009) refiere “ *en Argentina, y en particular en el Área Metropolitana de Buenos Ai-*

197 Para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–, este aglomerado se denomina Gran Buenos Aires. Comprende la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios que la rodean: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Jose C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Vicente López, Tigre y Tres de Febrero.

198 Según datos del INDEC, censo del año 2010.

199 Véase Cravino: 2012 obra citada, pág. 175 y Bettatis, Clarisa, pág. 3.

200 Comisión Provincial por la Memoria: *Las políticas sociales de las topadoras. Erradicación de villas durante la última dictadura militar. Dossier número 3*. Enlace: <http://www.comisionporlamemoria.org/dossiers/con%20issn/dossier3.pdf>

res, las políticas dirigidas hacia villas y asentamientos han oscilado entre el financiamiento a la oferta de vivienda y, esporádicamente, el apoyo a la demanda de suelo urbano (las breves experiencias de programas dirigidos a la generación de lotes con servicios, en sus diferentes variantes)...”.

Por su parte, Fernández Wagner establece distinciones entre un primer tipo de políticas públicas con intervenciones masivas cuyo principal producto fueron viviendas “llave en mano”, un segundo tipo de intervenciones teñidas por las modificaciones en las concepciones internacionales acerca de las urbanizaciones informales²⁰¹, que se orientan a la radicación, a la apertura de la participación, entre otros; y un tercer tipo de políticas basadas en la facilitación de la financiación de la demanda habitacional y focalización de sus acciones en el mejoramiento barrial y regularización de asentamientos informales.

La primera generación de políticas “de vivienda” que identifica Wagner en América Latina, se inicia a fines de las décadas de los años 50 y 60, cuando los Estados burocráticos-autoritarios comienzan a percibir como un desorden urbano, como un “mal” al nuevo fenómeno habitacional. El autor citado describe: *“Automáticamente en contextos políticos autoritarios esta urbanización fue vista como ‘descontrolada’ o –adoptando la analogía clínica– como un ‘tumor cancerígeno’ que había que ‘extirpar’. Así fue que las primeras políticas consistieron esencialmente en arrasar los asentamientos, erradicar a sus ocupantes, y llevarlos a vivir a nuevas viviendas, construidas por lo general lejos del sitio original, las cuales eran ‘modernas’ y ejemplificadoras como modo de vida “civilizado”, confrontando con el modo de vida de las barriadas populares considerado ‘primitivo’ ...”.*²⁰²

Las principales características que presentan este tipo de políticas denominadas “llave en mano” son: el tipo de intervención se basa en la “erradicación” de los asentamientos irregulares, y la adjudicación de viviendas individuales en conjuntos habitacionales, construidos en tierras disponibles, casi siempre alejadas del emplazamiento original del

201 El Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (UNCHS) en la primera Cumbre Mundial Hábitat I, llevada a cabo en Vancouver, en el año 1976, recomendó abandonar las políticas de primera generación y reconocer los procesos populares de construcción del hábitat.

202 *Ibidem*.

asentamiento. Financiados a través del Estado, la planificación de la intervención y el proyecto los realiza el gobierno en forma centralizada, y la construcción la llevan a cabo grandes empresas seleccionadas en licitación pública. La asignación social se realiza por listado de población destinataria ordenado según criterio de prioridad,²⁰³ la población objetivo no participa en la toma de decisiones.

La segunda generación de políticas llamadas “alternativas”, resultan de la insuficiencia registrada de las políticas “llave en mano”, ya que hacia fines de la década del 70, estas políticas demuestran no responder al volumen de las demandas y a la real naturaleza del problema, frente al creciente proceso de urbanización popular, una política “eficiente” es aquella que acompaña, asiste y organiza, contraria a aquella que suprime y expulsa. La actuación en la esfera local emergerá de la mano de los propios pobladores organizados y se impulsará un nuevo tipo de políticas, basadas en la radicación de los asentamientos y participación de los habitantes en la solución del problema.²⁰⁴

Por consiguiente, la “radicación”²⁰⁵ de los asentamientos irregulares presenta las siguientes características: que el tipo de producto es la urbanización del barrio, con dotación de redes y mejoras del espacio

203 Wagner hace referencia al listado de “handicapología”, según concepto acuñado por Castel R. (*La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós; Buenos Aires, 1997), en relación al tipo de listado de “pobres” –propio de la planificación de la política pública– que es ordenado por gravedad de penurias, por lo tanto por grado de ventajas que se otorgan respecto a lo considerado como “normalidad”.

204 “... Así se desarrollarán muchas de las intervenciones de ‘radicación’ de asentamientos irregulares. No obstante, su importancia no estuvo dada por el impacto cuantitativo, sino por su potencial como ejemplo de organización popular y como campo de desarrollo de metodologías participativas, del tipo que hoy se tiende a denominar como ‘producción social del hábitat’. A principios de los 80, incluso el Banco Mundial se ocupará de ello (...) En este campo apoyará dos tipos de programas: los denominados “lotes con servicios” (*sites and services*) y los programas de ‘mejoramiento’ de viviendas (*upgrading*). Éste es el punto donde afirmamos que se gesta una segunda generación de políticas habitacionales, políticas que también se las reconoce como ‘alternativas’ (Ramírez R. & Fiori J., 1992) ...”. Fernández Wagner, obra citada. Pág. 7.

205 En términos generales, la radicación remite a garantizar la permanencia de la población de villas en los terrenos ocupados, reconociendo la producción del hábitat preexistente. Ésta se asocia asimismo a regular dos transgresiones de diferente orden: consolidar la urbanización del hábitat regulando el proceso de urbanización y asegurar la regularización del dominio garantizando el acceso a la propiedad de la tierra. Clichevsky, Nora (1996), *Política social urbana*. Buenos Aires, Espacio Editorial. Pág. 229.

público, con soporte a las viviendas, mediante una construcción de baja y media complejidad y el financiamiento puede ser con fondos públicos u otras fuentes. La decisión y planificación suele ser centralizada, pero se da con distintos grados de participación de la población. La asistencia técnica es brindada por ONG y/o los municipios para la construcción, la cual la realizan pequeñas empresas locales, cooperativas, o los usuarios organizados. La asignación social, en este caso es pre-acordada dado que el proyecto es gestado en respuesta a una demanda específica (acciones concertadas). Por lo tanto el usuario se constituye en un receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.²⁰⁶

Por último, Wagner describe políticas de tercera generación surgidas en la década del 90, cuando comenzaron a aplicarse políticas de corte neoliberal y los sistemas nacionales de provisión habitacional se fueron debilitando. Se comenzó a promover el rol del Estado como “facilitador del mercado”. El Estado comenzará a financiar la demanda, a diferencia de las políticas de primera generación que estaban centradas en el financiamiento de la oferta, con base en el acuerdo entre poder político y sector de la construcción. Los promotores serán los organismos multilaterales de crédito, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo principalmente.²⁰⁷ El operar sobre la demanda no implica atender prioritariamente las necesidades sociales mediante acciones locales, comunitarias, participativas, sino operar mediante la mediación del mercado, financiando (facilitando) la compra del bien, de la vivienda. La facilitación basa su operación en el préstamo hipotecario, por lo tanto en un sujeto social capaz de ser tomador de crédito, situación que fortalece la consideración de la vivienda en función del mercado financiero, y genera una actuación pública “sectorial”, centrada en la vivienda, desatendiendo la dimensión urbana, en particular la del suelo urbano.

Por otra parte, el incremento de la pobreza generó que este abordaje sectorial se complemente con intervenciones focalizadas en los más pobres, aquellos que no pueden ser sujeto de crédito, en pos de lograr

206 *Ibidem*. Pág. 7.

207 *Ibidem*. Pág. 8.

la regularización de asentamientos informales o el mejoramiento barrial.²⁰⁸

El autor citado señala que tanto las políticas de primera, segunda y tercera generación, no se reemplazarán entre sí, sino que a partir de los años 80 coexistirán, y sucesivamente se superpondrán acciones de diversas generaciones de políticas habitacionales.

Programas aplicados en la provincia de Buenos Aires

Cuando las villas comenzaron a identificarse como un problema habitacional y social a mediados de la década de los años cincuenta y hasta la reinstauración de la democracia en el año 1983, con escasas y breves excepciones, las acciones dirigidas a las villas fueron de erradicación de la población, en ciertos períodos de forma compulsiva y violenta (excepto algunas familias que vía judicial lograron resistir al desalojo), sin ofrecer alternativa habitacional.

En el año 1956 el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora²⁰⁹ proyecta el Plan de Emergencia, que buscaba eliminar el total de las villas del país mediante una intervención estatal que se abocaría a la construcción de viviendas de interés social para sus pobladores. Este plan disponía el desalojo de las villas y la relocalización y

208 “Esto si bien puede parecer una nueva versión, o la continuidad y/o expansión de las políticas de segunda generación, en su sentido y función política es completamente diferente”. Wagner quiere expresar que estas políticas implementadas en la década del 90 por los gobiernos locales de acuerdo a imperativos de los organismos internacionales de crédito (aquellos que desarrollaron “el nuevo orden mundial”) si bien parecen parte de un cinismo institucionalizado (propio del doble discurso de las agencias multilaterales) tienen otro sentido, el de la gobernabilidad urbana y mejora de imagen para el ingreso de capitales extranjeros e inserción en el mercado global: “las agencias enfatizarán –en forma casi excluyente– los lineamientos de políticas centrados en objetivos de ‘reducción de’, ‘lucha contra’, ‘alivio de’ la pobreza urbana [...] Lisa y llanamente se comprueba que esta estrategia de actuación persigue un solo objetivo: la gobernabilidad urbana. Gobernabilidad que permite estabilidad, es decir que reduce conflictos sociales, por lo que asegura condiciones favorables para el ingreso y reproducción de capitales en las ciudades, en la lógica económica global”. Fernández Wagner, obra citada, páginas 11-15.

209 La Revolución Libertadora es el nombre con el que se autodenominó la dictadura cívico-militar que gobernó la República Argentina tras derrocar al presidente constitucional Juan Domingo Perón, mediante un golpe de Estado iniciado el 16 de septiembre de 1955 hasta el 1º de mayo de 1958. El primer gobernante de facto fue el general de división Eduardo Lonardi, quien fue substituido en ese mismo año por el teniente general Pedro Eugenio Aramburu.

readaptación social de sus pobladores. Fue llevado adelante por la Comisión Nacional de la Vivienda²¹⁰, que desarrolló los primeros estudios sobre las villas, y que con fondos provenientes del Banco Hipotecario Nacional se llegaron a construir varios complejos habitacionales (en Buenos Aires, La Matanza y Caseros) que serían destinados a la relocalización de villas en un lapso de siete años²¹¹. Se realojaban a las familias que pudieran acreditar ciertos requerimientos socio-económicos, lo que produjo que muchas familias sólo fueran erradicadas de las villas, sin contar con una propuesta habitacional alternativa, quedando completamente desamparadas y en peor situación que la vigente previamente a la intervención estatal. Por otra parte, las familias que fueron realojadas en nuevas viviendas tuvieron que atravesar un proceso de “readaptación social”, que consistía en la acción de asistentes sociales para “reeducar” a las personas erradicadas.²¹²

Durante los años 1958 y 1966,²¹³ los gobiernos que se sucedieron continuaron con la operatoria precedente de construcción de viviendas (“llave en mano”). Por esta época, hay que destacar el fortalecimiento de las organizaciones territoriales, que para servir de interlocutores válidos frente al gobierno, conformaron la Federación de Villas. La Federación de Villas y Barrios de Emergencia constituida en 1958 fue la primera organización que articuló las demandas villeras y asumió la identidad como tal, resignificando positivamente el estigma que connota esa forma de nombrar.

210 Decreto 6.404 del año 1955.

211 Ziccardi, Alicia. “Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de la década del 60, en ciudades y sistemas urbanos”. Economía informal y desorden espacial, Buenos Aires, CLACSO, 1984.

212 “Estas prenociones inscritas en el plan estatal nos permiten comprender qué significado se le atribuía a la villa y a sus habitantes: al considerar que los pobladores de las villas necesitaban ser ‘readaptados’ y ‘reeducados’ se estaba insinuando que habían llegado a tal situación por dificultades individuales, desplazando las causas a situaciones particulares en vez de contemplar la desigual distribución de la riqueza característica del país. De esta forma, el plan no arribó a resultados exitosos [...]” Eva Camelli y Valeria Snitcofsky: “La ‘villa’ de Buenos Aires. Génesis, construcciones y sentidos de un término”. Artículo publicado en la revista digital *Café de las Ciudades*. Año 11/número 122-123/diciembre 2012 - enero 2013.

213 Se sucedieron los gobiernos de Frondizi desde 1958 hasta 1962 y de Guido e Illia desde 1962 a 1966.

Asimismo, se forma el “Comité ejecutivo para la sustitución gradual de villas de emergencia” (decreto 521/62 y se crea la Comisión de Erradicación de las Villas de Emergencia y Barrios “CEVE”) que, mediante contratistas, provee viviendas prefabricadas de metal conocidas como “medio caños” por su escasa dimensión y forma abovedada, destinadas a la relocalización de hogares. Esta medida no fue solución alguna para la problemática, lo que sumado a una creciente conflictividad social devino en una política asistencialista de provisión de servicios e infraestructuras mínimas en las villas. En ese contexto, y buscando una ampliación de su base social, el gobierno de Illia que asume en 1963, inicia el diálogo con la Federación de Barrios y Villas de Emergencia, que hace entrega de un petitorio con demandas para mejorar la vida en los barrios. El petitorio fue aceptado y en 1964 se aprueba la ley 16.601 “Plan de vivienda para erradicar villas de emergencia”, que disponía la construcción de viviendas, a través del otorgamiento de préstamos; la cesión de tierras fiscales y la incorporación a los adjudicatarios, propietarios, al régimen de bien de familia.²¹⁴

El golpe de Estado del 28 de junio de 1966 dio por terminada esta etapa, iniciándose una donde la impronta autoritaria y violenta signaría la acción erradicadora. La dictadura conducida por Onganía, en diciembre de 1967 sancionó la ley 17.605, que reglamentó un nuevo Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), que implementado por el Ministerio de Bienestar Social, preveía dos instancias: la erradicación y el alojamiento provisorio, y la solución habitacional definitiva.²¹⁵

El plan estaba financiado por fondos nacionales y por fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, contemplaba la erradicación masiva de villas o asentamientos informales localizados en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires, e implicaba el traslado de sus habitantes, en un primer momento, a núcleos habita-

214 Plan de vivienda para erradicar villas de emergencia. Ley 16.601. Buenos Aires, 30 de octubre de 1964.

215 Véase Comisión Provincial por la Memoria. *Las políticas sociales de las topadoras. Erradicación de villas durante la última dictadura militar. Dossier número 3*. Enlace: <http://www.comisionporlamemoria.org/dossiers/con%20issn/dossier3.pdf>

cionales transitorios (NHT) para luego ser relocalizados en viviendas definitivas.²¹⁶

Con similitudes con el plan de emergencia dispuesto por la Revolución Libertadora del '55, el PEVE consideraba necesaria la “re-educación”, la “re-adaptación” de los pobladores de las villas.²¹⁷ Para esto, los NHT, fueron construidos con el objetivo de constituirse como viviendas de tránsito hacia complejos habitacionales destinados a la población de villas.

El Ejército, para impedir los intentos de retorno a la villa, imponía su fuerza en los desalojos y las topadoras iniciaban el trabajo de demolición de las viviendas de los villeros.

Por otro lado, la implementación del PEVE consolidó el acercamiento de las organizaciones villeras a otras que resistían el accionar de la dictadura, fundamentalmente la Central General de Trabajadores de los Argentinos y el Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo.²¹⁸ En 1972 se constituye el Frente Villero de Liberación Nacional, a favor de la apertura democrática y de la vuelta de Perón. Las organizaciones villeras empiezan a desarrollar la propuesta de la radicación, opuesta a la erradicación llevada a cabo por los gobiernos y comienzan a denunciar, con razón, en aquellos tiempos que lo transitorio sería permanente y que el objetivo era imponer estas severas condiciones de vida para

216 Los llamados Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), eran prefabricadas de 13,3 metros cuadrados por familia, de 2,4 por 2,4 por 2,10 metros de alto y paredes de cuatro centímetros de grosor, la mayoría instalados en terrenos inundables y alejados del centro y los lugares de trabajo. Comisión Provincial por la Memoria, obra citada.

217 “Se suponía que los villeros debían [...] ‘readaptarse’, antes de ser trasladados como gente civilizada a sus nuevas viviendas. Expertos sociales serían los encargados de ‘motivar’ a los villeros para dejar atrás sus pésimos códigos de conducta. La idea de que los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) fueran levemente estrechos [...], el que fueran de una pésima calidad constructiva y el que se prohibiera expresamente a sus pobladores efectuar en ellos cualquier tipo de mejoras (desde poner un toldo a pintar un marco de ventana, tener coche o perro), respondía a una idea sagaz: al verse obligados a vivir en condiciones tan espantosas, los villeros [...] se verían inundados por ansias de superación y, entonces sí, desearían esforzarse para mejorar, cosa que a ellos nunca se les hubiera ocurrido”. Eduardo Blaustein: *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*. Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) GCBA - 2001.

218 En 1969 el cardenal Juan Carlos Aramburu crea el Equipo Pastoral para las Villas de Emergencia.

desalentar la permanencia en la metrópoli y retornar a sus lugares de origen.²¹⁹

El plan se cumplió sólo en parte, fueron reubicadas miles de personas a partir de 1969 en los NHT, pero ninguna de las viviendas “definitivas” (las que debían ocupar los reubicados luego de su paso por los NHT) había sido construida.²²⁰ En la actualidad, los NHT siguen dando alojamiento a numerosas familias, con el mismo hacinamiento y en las mismas condiciones de pobreza.²²¹

Posteriormente, en el año 1973²²² Cámpora asume la presidencia de la Nación y a través del Ministerio de Economía crea el Plan Trienal.²²³ En este marco la vivienda ocupaba un papel fundamental como medio para crear empleo y paliar el déficit habitacional, con la anunciada construcción de 500.000 unidades y la apertura de nuevas líneas de créditos para cooperativas, sindicatos y familias. La ejecución de la

219 Comisión por la Memoria, obra citada.

220 “El verdadero objetivo es alejarnos de a poco de las ciudades y de los lugares de trabajo, con el objeto de desgastarnos y obligarnos a volver a nuestros pagos (nos pagan hasta el viaje para que nos vayamos a morir de hambre a los lugares de donde nos vinimos por falta de trabajo). Esto es parte de su plan de desorganizar a la clase obrera y romper todos sus órganos representativos. “Luchemos contra los campos de concentración. Luchemos contra el estado actual de las villas de emergencia. Luchemos por la transformación de nuestras villas en verdaderos barrios obreros.” Boletín de Villas N° 1. *Qué es la erradicación*, 1968.

221 “Su meta: dar vivienda a 70.000 villeros de la Capital Federal y a otros 210 mil del conurbano. Total: 280.000 erradicaciones y realojamientos...”. Las viviendas definitivas no se construyen, y los NHT son ahora parte de las villas, como el NHT Eva Perón en Villa 15 o el NHT Zavaleta de la 21-24 de la ciudad de Buenos Aires. Blaustein: 2001.

222 El 11 de marzo de 1973, el pueblo argentino consagró en las urnas el retorno y el triunfo del peronismo, tras dieciocho años de proscripción con un 49,5% de los votos a su favor, bajo la fórmula Héctor J. Cámpora y Vicente Solano Lima, con el aval de las fuerzas sociales mayoritarias, se impuso en un clima de incontenible movilización popular. El 25 de mayo, Cámpora asumió la presidencia y designó a José Gelbard frente al Ministerio de Economía, desde donde fue anunciado el Plan Trienal.

223 En junio de 1973 retorna al país Juan D. Perón y define los lineamientos de su proyecto de “democracia integral” basada en la “comunidad organizada”. Para cumplir con este cometido, Perón subordinó la posibilidad del Plan Trienal a la firma de un Acta de Compromiso Social conocida como Pacto Social entre las corporaciones empresariales y obreras, con la mediación del Estado, buscaba estabilizar la economía limitando las demandas sectoriales, y comprometiendo al “capital y al trabajo” a respetar los términos de la nueva política económica.

política de vivienda formulada en estos términos estuvo a cargo del Ministerio de Bienestar Social (MBS), encabezado por José López Rega.²²⁴

El MBS, conjunto a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo y el Banco Hipotecario tendrían a su cargo la formulación y desarrollo de programas habitacionales, dentro de los cuales podemos mencionar al: Plan Alborada; Plan Eva Perón²²⁵ y Plan 17 de Octubre.²²⁶

Nos detendremos en el Plan Alborada,²²⁷ que tenía como destinatarios a los residentes de las villas de emergencia, rancheros, personas que vivían en pensiones o en viviendas precarias y para aquellos que no encontraban vivienda. Si bien, se proponía la construcción de nuevos conjuntos habitacionales de carácter definitivo, en unidades individuales o colectivas con equipamiento comunitario, se siguió manteniendo una política de “erradicación y llave en mano” como la dispuesta en el Plan de Erradicación de Villas de Emergencias (PEVE), contraria a la principal reivindicación de los trabajadores de las villas, que ya, como hemos desarrollado previamente, a través de las organizaciones villeras demandaban la “radicación” en el lugar, la expropiación de las tierras que ocupaban el mejoramiento de sus viviendas o la construcción de nuevas viviendas en sus localizaciones originales.

Cuando se puso en marcha el plan a través del MBS, se desconocieron las demandas de los pobladores, intentando subordinarlos mediante la acción de equipos de “trabajo social”. No se los participó de la toma de decisiones.

En este contexto, el Frente Villero de Liberación Nacional,²²⁸ los sacerdotes del Equipo Pastoral de Villas de Emergencia, entre otros actores sociales, tuvieron un papel relevante en el proceso organizativo de

224 Ziccardi, Alicia: “*El tercer gobierno peronista y las villas miserias de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)*” Publicada por la *Revista Mexicana*, N° 4. Octubre-diciembre de 1984. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México. Págs. 145-156.

225 Consistía en préstamos individuales para la vivienda propia, bajo la exigencia de cumplimentar ciertos requisitos.

226 Destinado a otorgar préstamos para la construcción de viviendas de los sindicatos, cooperativas, etc.

227 El Plan Alborada se sancionó en junio de 1973 durante la breve presidencia de Héctor Cámpora, continuado, con su retorno, por Perón y su esposa María Estela Martínez.

228 Premat, Silvina. *Curas villeros, de Mugica al padre Pepe, historias de lucha y esperanza*. Ed. Sudamérica, año 2010.

los sectores más pobres, realizando congresos y movilizaciones donde expresaron su rechazo a las políticas de erradicación (sin deslegitimar la autoridad de Perón) llevadas a cabo por López Rega. Manifestaciones que fueron reprimidas, vastos sectores sociales desconcertados por el accionar de un gobierno popular repudiaron estos hechos, situación que se vería agravada por el asesinato del padre Mugica,²²⁹ representante pastoral de la lucha villera.

Años después, con la dictadura iniciada en el 76, con el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN), en materia habitacional se produjo un retroceso del Estado como garante de la vivienda digna. Acompañado con políticas de erradicación y desalojos compulsivos más drástico de la historia, expulsando a quienes vivían en villas a sus lugares de origen, conjuntos habitacionales o terrenos vacantes. Esta política fue resistida por los pobladores que, hacia fines de 1979, lograron limitar el alcance de la erradicación mediante una estrategia judicial.²³⁰

Recién hacia los años ochenta, coincidente con los procesos de redemocratización en América Latina, se plantearon diferentes formas de abordaje que dieron lugar al reconocimiento de derechos de los habitantes sobre el sitio ocupado. La radicación de la población supone la regularización de la tenencia de la tierra a favor de los habitantes, y puede incorporar intervenciones en lotes y viviendas, para adecuarlas a la normativa vigente.²³¹

Empero, las históricas desigualdades en materia de hábitat aumentaron a partir de la última dictadura y se profundizaron con el modelo neoliberal de los 90. En esta década, como señala Fernández Wagner, las políticas implementadas estaban ceñidas por el ajuste estructural y por el decálogo de recomendaciones del “Consenso de Washington”, las

229 El padre Mugica fue asesinado por la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A) en 1974. Véase el artículo de Snitcofsky, Valeria Laura, UBA (FADU y FFyL) – Conicet. Vivienda urbana, trabajo y transformaciones económicas: aportes para su articulación a partir de un análisis sobre las villas de Buenos Aires (1973-2001). Enlace: http://urbanohabitat.com.ar/archivos/Snitcofsky_Eje%201.pdf

230 Ídem.

231 Bettatis, Clarisa: Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 15, Núm. 2. Universidad Nacional de Colombia, julio-diciembre, 2009, págs. 89-108.

cuales determinarán “cambios estructurales en el Estado (privatización de bienes y servicios públicos, desregulación laboral, y un amplio conjunto de medidas “pro mercado”) y profundos cambios en la sociedad (empobrecimiento de sectores medios y aumento de la pobreza generalizado) como producto del aumento del desempleo y/o la precarización laboral, la pérdida de protecciones públicas y las crecientes dificultades de acceso a ciertos bienes básicos [...] El fin del Estado benefactor, provoca un paulatino abandono del principio de responsabilidad social de lo público hacia el problema habitacional, construido como resultado de casi un siglo de lucha social. Ello permite desvincular al Estado de la responsabilidad en la provisión de los servicios habitacionales, para dar lugar a una mayor transferencia al mercado, mediante la restitución del principio de responsabilidad individual, frente al problema del alojamiento”.²³²

Durante el año 2000, numerosas tomas de tierra bajo la forma de “asentamientos” fueron legitimadas mediante la sanción, por parte del Legislativo, de la correspondiente ley de expropiación, según información obtenida de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires.²³³ Las leyes de expropiación consiguieron frenar las acciones judiciales de desalojo por parte de propietarios particulares cuyos predios fueron invadidos, pero por lo general, el Estado no efectivizó las acciones legales que permitieran la transferencia de derechos a los ocupantes, manteniendo la situación de riesgo jurídico, tampoco generó el mejoramiento de la condición física de los barrios, por estos motivos estas acciones no constituyen, en sí mismas, soluciones adecuadas al conflicto habitacional existente en toda la provincia.²³⁴

Desde el año 2003, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires ha venido desarrollando programas federales para personas de ingresos bajos y medio-bajos que se han

232 Fernández Wagner, obra citada. Pág. 8.

233 Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial. Lineamiento estratégico para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Líneas de Intervención y Programas Territoriales. Capítulo IX. Págs. 281 y ss. Enlace: http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/Cap-9_Lineam-Estrategicos-RMBA-2007.pdf

234 Ver Duarte, Juan Ignacio y Oyhandy, Ángela: “Políticas y urbanas y expropiación en la Argentina” en obra colectiva *Expropiación y Conflicto Social en 5 metropolis latinoamericanas*. Antonio Azuela Coordinador. Ed. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

diversificado en el tiempo y que actuaron sobre tres ejes principales:²³⁵ la construcción de nuevas viviendas,²³⁶ el mejoramiento de viviendas y el mejoramiento barrial y/o regulación dominial.²³⁷

Empero, es a principios del año 2005 cuando se anunciaron desde el gobierno nacional dos subprogramas del Programa Federal de Construcción de Viviendas, que generaron relaciones más estrechas entre la Nación y los municipios, asumiendo éstos un gran protagonismo en la implementación de las acciones, y comenzaron a abordarse de forma específica la urbanización de los asentamientos informales. Los subprogramas anunciados fueron: Subprograma de Construcción de Viviendas con Municipios y el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (SPFUVyA).²³⁸

El SPFUVyA nació de la necesidad de resolver la situación de la población que reside en las villas y asentamientos precarios, que se encuentran excluidos de casi todos los beneficios que brinda la ciudad.²³⁹

- Carecen de una vivienda adecuada,
- Tienen situaciones irregulares de tenencia de la vivienda que ocupan,
- No tienen acceso a los servicios de agua potable y redes cloacales,
- Viven en barrios con escasa accesibilidad a los lugares donde se localizan la oferta de empleo, los establecimientos de salud y educación, los centros comerciales, los espacios recreativos.

235 Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, obra citada. Páginas 281 y 282.

236 Véase Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Subprogramas, enlace: <http://www.vivienda.gob.ar/emergencia/subprogramas.html>

237 El mejoramiento barrial y/o regulación dominial a través del Programa de Mejoramiento de Barrios-Promeba (que surge a nivel nacional en el año 1997, impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo), conjuntamente al Plan Nacional Arraigo, de la Subsecretaría de Hábitat Social del Ministerio de Planificación Federal, que establece el marco jurídico para la regularización de la tenencia de la tierra.

238 El Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios se inició en el año 2005 con duración estimada de dos años, y finalización en el año 2007.

239 Para más información véase el siguiente enlace: http://www.minurvi.org/documentos/5_Programa%20de%20países/Servicios%20Basicos/Argentina_Urbaniza_Villas_Asenta_Prec.pdf

Por esa razón el gobierno nacional implementó en el marco de los programas federales de Construcción y Mejoramiento de Vivienda, el SPFUVyA combinando las acciones de estos programas federales y la articulación con los programas de Emergencia Habitacional y Mejoramiento de Barrios Promeba, para que conjuntamente se concrete el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los asentamientos precarios. En la ejecución del subprograma participa el gobierno nacional, que es quien otorga el financiamiento, y en el orden local los municipios.

El programa es dirigido a asentamientos precarios localizados en terrenos no inundables y cuya situación de dominio permita la regularización dominial de las viviendas del asentamiento o encontrarse en proceso de regularización, quedando en manos de los municipios o el gobierno provincial la regularización dominial.

El producto que entrega es la construcción de viviendas nuevas en villas y asentamientos precarios²⁴⁰ (tanto en tierras ocupadas por éstos como en nuevas localizaciones cercanas a las mismas cuando fuera necesario relocalizar población para regularizar la trama urbana y encuadrar el proyecto en las normas urbanísticas vigentes); regularización dominial; redes de infraestructura (agua, cloacas, electricidad, gas); apertura de calles internas; mejoramiento de las viviendas existentes: construcción de núcleo, ampliación mediante la construcción de un ambiente, refacción de muros y techos.

En este sentido y a modo de ejemplo, contamos con la experiencia del Programa de Urbanización de Villa Tranquila del Municipio de Avellaneda en la provincia de Buenos Aires. El objetivo fue radicar definitivamente a las familias en su barrio y su modelo constituye un caso de políticas urbanas tendientes a la superación de la pobreza, en el marco de un plan estratégico para el municipio.²⁴¹

240 Prevé la construcción de vivienda nueva para permitir la apertura de la red vial y/o reemplazar viviendas cuyas características las hacen irrecuperables.

241 Minurvi XVI Asamblea de ministros y autoridades máximas de la vivienda y el urbanismo en América Latina y el Caribe. *Los programas de vivienda social y la inclusión urbana. Documento de Argentina para consulta y debate*. Chile, octubre 2007. Página 17 y ss. “El plan, con una proyección de 15 años, se plantea en el actual contexto de economía global y reestructuración metropolitana, articulando programas locales con proyectos regionales,

Se planeó una intervención integral en el barrio, desde las áreas urbana, dominial, ambiental, social y de desarrollo local, articulando dos líneas de financiamiento para su ejecución: por un lado, para la construcción de viviendas del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y por otro lado, con el financiamiento de Promeba (Programa de Mejoramiento de Barrios) en la construcción de infraestructura y provisión de servicios básicos.

El objetivo principal consistió en mejorar la calidad de vida de las más de 1.917 familias que residen allí, impulsando su reactivación económica, su integración social y urbana con el resto de la comunidad, y optimizando la calidad del medio ambiente. La consolidación de su estructura urbana –con la consiguiente ampliación de la red de servicios y del equipamiento comunitario– y la regularización del dominio a favor de sus actuales ocupantes, se sumó a una propuesta de desarrollo productivo que promueve la generación de empleo genuino y la capacitación laboral.²⁴²

Experiencia latinoamericana de integración sociourbana de villas y asentamientos

Cabe a mérito reseñar la exitosa experiencia en materia de política habitacional de integración sociourbana, como la aquí propuesta, de Brasil, así es que podemos mencionar el “Programa Favela-Barrio” desarrollado en el municipio de Río de Janeiro. En Brasil el fenómeno de las favelas llevó a que los gobiernos pensarán estrategias habitacionales

y se encuadra en los Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).”

242 El proyecto urbano previó la apertura de calles y la ejecución de obras de infraestructura (pavimentos, desagües pluviales, alumbrado público, agua corriente, cloaca, gas, energía eléctrica, veredas, espacios verdes y cestos de residuos domiciliarios); construcción de viviendas para la relocalización de familias que ocupan la traza de las futuras calles, la zona de vías y esponjamiento de las manzanas que se generarán; la refuncionalización del predio donado al municipio por la empresa Unilever Argentina S.A., para la construcción de viviendas y para la instalación del equipamiento comunitario (jardín de infantes, materno infantil, centro de asistencia educativa municipal, centro de educación física, instituto municipal de educación para el arte, dependencias municipales y de seguridad e incubadora de microemprendimientos) y la regularización dominial de las familias beneficiarias. La propuesta social se orientó al desarrollo de estrategias y acciones de trabajo con los beneficiarios, para potenciar su participación y capacidad de organización, con la finalidad última de garantizar la sustentabilidad del proyecto.

con soluciones integrales, ya sea en el área urbano, dominial, social y ambiental. En la ciudad de Río de Janeiro, ya en el año 1993, se crea el Grupo Ejecutivo de Programas Especiales para Asentamientos Populares (GEAP), que reúne las secretarías y empresas municipales actuantes en el sector, con el objetivo de proponer una política de viviendas para el municipio. El cambio esencial que se establece en las intervenciones de la década de los noventa, es contraponerse a la idea de subsanar únicamente el déficit habitacional existente, sustituyéndola por la noción de superación del déficit urbano a través de la “producción de la ciudad”. Es decir, substituir la acción aislada de construir casas, por la organización de una estructura urbana, donde los estratos de población excluidos de los servicios públicos se integren a la dinámica funcional y vital de la ciudad “formal”.

A partir del año 1994, la secretaría coordinó la implementación de siete programas definidos por la política habitacional, dentro de ellos se encontraba el “Programa Favela-Barrio”, cuyo universo de trabajo abarca a todas las favelas de porte mediano, es decir, aquellas pertenecientes al intervalo entre las 500 y las 2.500 viviendas, su objetivo fue construir o complementar la estructura urbana principal (saneamiento y democratización de accesos) de las favelas consolidadas, y ofrecer condiciones sociales y ambientales de transformación e integración de la favela como barrio de la ciudad.

Las principales acciones para integrar las áreas de favela al tejido urbano de la ciudad formal, fueron:

a) Complementar o construir la estructura urbana principal; *b)* ofrecer condiciones ambientales que permitan la lectura de la favela como un barrio de la ciudad; *c)* introducir los valores urbanísticos de la ciudad formal para su identificación como barrio: calles, plazas, mobiliario y servicios públicos; *d)* consolidar la inserción de las favelas en el proceso de planeamiento de la ciudad; *e)* implantar acciones de carácter social, construyendo jardines de infantes, incentivando programas de generación e incremento de renta y capacitación profesional, actividades deportivas, culturales y recreativas; *f)* promover la regularización urbanística y el otorgamiento de títulos de propiedad de los terrenos.

Otro hecho importante es que las transformaciones urbanísticas y arquitectónicas fueron acompañadas por una acción de contenido social, las principales fueron: la instalación de un Puesto de Orientación Urbanística y Social (POUSO), la creación de centros de formación profesional para artesanos y técnicos, tele-aulas para la educación a distancia de jóvenes y adultos, como una forma de generar empleos en la favela y el apoyo a la formación de cooperativas y locales, para organizar el sector comercial de la comunidad.

Estas experiencias resignifican la intervención del Estado en sus distintos niveles para la superación de la problemática del déficit habitacional y de integración socio-urbana, y nos permiten afirmar que “*existiendo decisión política y organización al servicio de la transformación social, los resultados esperados son posibles*”

Régimen de integración sociourbana

En los capítulos I y II del presente comentario, desarrollamos conceptualmente el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad como derechos humanos fundamentales, atendiendo a los principios operacionales tales como el de universalidad, no discriminación e igualdad.²⁴³ En este sentido, señalamos que una de las formas de exacerbar la condición de vulnerabilidad de un sujeto y profundizar la discriminación y la desigualdad social más extendida y violatoria de los derechos humanos fundamentales, es la pobreza, definida por el factor de exclusión y por la falta de acceso a bienes y servicios esenciales.

En este sentido, entendemos que la informalidad urbana “es la manifestación física y espacial del incremento de la pobreza urbana y la desigualdad en diferentes áreas de la ciudad ...”.²⁴⁴ Así las cosas, el Régimen de Integración socio urbana al abordar la fragmentación e informalidad pretende resolver los crecientes procesos de pauperización y segregación social.

243 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Guía para la planificación local desde la perspectiva de los derechos humanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, año 2011. Páginas 13, 14 y 15.

244 Véase Programa de las Naciones Unidas para los “Asentamientos Humanos”. Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nairobi, mayo de 2003.

El reconocido urbanista Jordi Borja, en su libro *Revolución urbana y derecho a la ciudad*,²⁴⁵ expresa en el sentido analizado, que las ciudades latinoamericanas reflejan una enorme desigualdad social en todos los aspectos de la vida urbana: “*Se ha podido hablar de que el 50 % de la población urbana vive en la ciudad ilegal (Hardoy), o que puede hablarse de 100 millones de pobres urbanos (CEPAL, Banco Mundial), o que una cantidad de habitantes parecida sufre: un cuadro de contraposición entre una minoría cualificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias que se relaciona con todas las formas de desigualdad, a la que le corresponde una situación de ‘exclusión territorial’.* Y lo que es aún más preocupante, Borja afirma que “*esta situación de exclusión, es mucho más que la expresión de las desigualdades de renta y de desigualdades sociales: es agente de reproducción de esa desigualdad ...*”.²⁴⁶

El autor citado, en relación a este punto y a los efectos de la desigualdad y la pobreza en los procesos de urbanización, describe los siguientes fenómenos contemporáneos:

– Proceso de fragmentación urbana debido a la intromisión en las estructuras existentes de guetos para ricos (surgidos principalmente en la década de los noventa), ya sea en forma de “productos urbanos”, o sea grandes equipamientos autistas con respecto al entorno, segregadores y dedicados principalmente al consumo, o de comunidades, barrios, ciudades o pueblos cerrados.

– Y en contraposición a estos “guetos para ricos”, el desarrollo urbano mediante asentamientos informales, el crecimiento horizontal, el despilfarro de suelo, la contaminación de las aguas por ausencia de redes de saneamiento, la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía, agua), la proliferación de servicios de naturaleza pública no reglados (transportes, a veces asistencia sanitaria, policías barriales, por mencionar algunos), la ocupación de suelos no idóneos y la vulnerabilidad a las catástrofes (inundaciones, incendios, corrimientos de tierras, entre otros), la constitución de ghettos que reproducen el círculo vicioso de la marginalidad, son algunos ejemplos.

245 Borja, Jordi: *Revolución urbana y derecho a la ciudad*. Textos urbanos, Volumen VIII. Olacchi, MDMQ. Quito, Ecuador. Año 2011. Página 131 y ss. Véase acápite “Sobre desigualdad, pobreza e informalidad”.

246 El resaltado es propio.

Por su parte, la relatora especial de las Naciones Unidas en su Informe sobre la vivienda adecuada,²⁴⁷ señala de forma preocupante este fenómeno de segregación urbana “... *La consiguiente creación de asentamientos separados para ricos y pobres en las zonas urbanas y rurales ha sido descrita por el anterior Relator Especial como ‘apartheid urbano y rural’. Los barrios de tugurios y los asentamientos precarios surgen en parte debido a la tremenda disparidad entre la oferta y la demanda de viviendas a precios asequibles en tierras bien ubicadas y lleva a la discriminación ...*”. Afirmando que esto determina que grandes grupos continúen sumidos en la pobreza y sigan viviendo en malas condiciones, con escasas posibilidades de aspirar a un futuro mejor. La consecuencia de esto son ciudades fragmentadas y divididas, y el deterioro de la cohesión social.

Frente a esta realidad compartimos las conclusiones de Borja, obra citada, en relación a los asentamientos informales se deduce la importancia de plantearse “*en primer lugar, la gestión y el control de la urbanización sobre la ciudad existente, sin rechazar algunas formas de densificación. En segundo lugar poseer, por parte de los gobiernos locales, una cultura y un instrumental urbanístico para hacer ciudad en las periferias y, por lo tanto, no sólo regular e integrar los asentamientos informales, sino también ordenar los desarrollos formales de tal modo que se garantice su inserción en los tejidos urbanos y su mixtura funcional y social ...*”

Para efectivizar estos objetivos y superar la pobreza urbana, el consultor internacional Rubén Kaztman,²⁴⁸ explica en su obra tres tipologías de intervenciones, que se desprenden de la prioridad que se debe otorgar a los objetivos de integración social sobre bases de equidad, así como a la construcción de ciudadanía, en las políticas de superación de la pobreza. En este sentido, clasifica a las intervenciones dirigidas a superar la pobreza en tres grandes niveles: transferencias, inversión e integración social. Estos niveles deben complementarse si

247 Informe sobre *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Asamblea A/63/275 del año 2008. Párrafo 42, sobre Integración Social, punto e).

248 Kaztman, Rubén (2003). “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 59, CEPAL, Santiago de Chile. Página 23.

procuran la promoción y autonomía social, esto es, romper con los círculos de pauperización, con la reproducción de la pobreza.

Las transferencias buscan que la población beneficiaria mejore sus condiciones de acceso a servicios básicos como la vivienda, la educación, la salud, los servicios públicos, entre otros. La inversión social busca elevar la capacidad de las personas y los hogares para el mejoramiento autónomo de sus condiciones de vida, que las personas tengan opinión y voz, conozcan sus derechos y puedan hacerlos valer, cumplan sus deberes. Por último, la integración social procura habilitar a las personas para gozar de la estructura de oportunidades para contar con los activos necesarios para estar integrados.

Relacionando estas tipologías y las intervenciones urbanas, pueden significarnos transferencias cuando se garantizan niveles mínimos de habitabilidad, de inversión social cuando involucra a una comunidad y la concientiza de sus derechos y la responsabiliza de sus deberes acrecentando el capital social y las de integración social cuando las intervenciones urbanas se fundan en una visión holística que procure acrecentar las oportunidades y romper con los círculos reproductivos de pobreza.²⁴⁹

De acuerdo a lo analizado, creemos que la ley bajo análisis, y en particular la presente sección, brinda instrumentos válidos e innovadores que posibilitan transferencias, inversiones e integraciones sociales, al priorizar la actuación estatal en atención a los grupos sociales más desfavorecidos socioeconómicamente, que habitan en villas y asentamientos informales, estableciendo un Régimen de Integración sociourbana, articulando entre diferentes niveles estaduales, con la comunidad civil y población objetivo, formalizando espacios de participación y ampliando las posibilidades de acción.

Artículo 26. – *Régimen de integración sociourbana.* Créase el régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley, cuyos objetivos y

249 Fernández, Silvana. *Reflexiones sobre el mejoramiento de barrios carenciados. Aportes para la discusión sobre hábitat informal e intervenciones públicas.* I Congreso de Geografía de Universidades Nacionales - Río Cuarto. Publicado en CAF Banco de desarrollo de América Latina.

criterios de aplicación se establecen en los artículos siguientes y resultan de interés prioritario para la provincia de Buenos Aires.

*Lo único que hay que erradicar de las villas es la miseria*²⁵⁰

El régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios establecido en la ley, según lo desarrollado en la presente sección, se presenta como un nuevo paradigma de política habitacional.

Teniendo en cuenta distintas experiencias en general en ciudades de Latinoamérica y en particular en nuestro país, nos dicen que para no generar consecuencias adversas a las buscadas, deberán priorizarse siempre los factores de la integración social a los urbanísticos, en este sentido es clara la ley al incorporar en los artículos 13, 16, 35 y 57 el derecho a la participación y a la información de las políticas públicas urbanísticas, así como también en este sentido en los artículos 29 al 34, que prioriza que la integración sociourbana se realice en el lugar donde se encuentran las villas y asentamientos precarios objetos de la integración.

En este sentido, la radicación de los pobladores de villas y asentamientos en las tierras que ocupan se presenta como la regla operacional, razón por la cual no se trata de una política alternativa a la erradicación, previendo sólo el realojamiento para situaciones excepcionales dispuestas taxativamente en el articulado de la norma.

Creemos que este régimen se presenta como superador de las llamadas políticas “llave en mano”, “alternativas” y de “facilitación o simple focalización”. El objeto difiere profundamente, su justificación ideológica también, si propendemos a generar mayores niveles de igualdad tendremos que generar políticas que atiendan integralmente la problemática social-urbano-habitacional.

En este orden de ideas, la integración sociourbana de las villas y los asentamientos, genera un entendimiento más amplio de aquella

250 Ésta es una frase de Carlos Francisco Sergio Mugica Echagüe, más conocido como padre Mugica, un sacerdote y profesor argentino vinculado al Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo y a las luchas populares de la Argentina de las décadas de 1960 y 1970. La mayor parte de su labor comunitaria tomó lugar en la villa de Retiro. Debido a su “opción por los pobres” concretada en una activa militancia social y por su independencia política lo asesinaron en el año 1974.

simplemente urbanizadora. La integración sociourbana es un concepto superador al de urbanización, que hace referencia a lo que la ciudad le da o le puede aportar a la villa. El concepto de integración urbana nos propone una “cultura del encuentro” ya que también las villas le aportan y le pueden aportar mucho al todo de la ciudad. *“Antes se hablaba de ‘erradicación’ de las villas. No es muy amable porque significa desalojar, despedir. Después se empezó a hablar de ‘urbanización’. Y si vamos a la urbanización sin más suena a una especie de colonialismo. ¿Quién piensa que puede instalarse en un concepto de ‘estoy urbanizado’?”*²⁵¹

Distintos testimonios de efectores sociales, ofrecen descripciones de las villas y asentamientos informales desde una mirada social que problematiza la conceptualización y sentidos en relación a las villas y asentamientos, que disiente del entendimiento casi unívoco que manifiestan los medios de comunicación en relación a la “inseguridad”, asociada en términos de criminalidad, desde la lejanía y con sesgo estigmatizante, cuando asocian a las personas que habitan en las villas y que sufren la pobreza con el delito, es así que expresan que *“no tendríamos que olvidar que los vecinos y vecinas de las villas tienen una vivencia más profunda de la inseguridad, que también es no saber dónde se va a vivir dentro de unas semanas, o cuándo se va a lograr un trabajo estable, o dónde conseguir el medicamento que se necesita y no se puede comprar, o dónde van a ir los hijos a la escuela ...”*²⁵²

Desde este entendimiento, para “erradicar la miseria” de las villas y asentamientos precarios, de los “barrios” donde habitan miles de ciudadanos, se deberá contar con un Estado previsor y proactivo, que incorpore criterios urbanísticos ejecutados desde una política social integral, que aborde los aspectos urbano, dominial, social y ambiental. La razón por la cual ponemos el énfasis en este sentido, es que la mirada “estigmatizante”, que criminaliza a los pobladores que habitan en esta “ciudad informal”, provoca un discurso ambiguo y peligroso, que consiste en abordar el problema habitacional desde el poder punitivo

251 Andrew Graham-Yooll, Pasamos del ninguneo total a una mirada distorsionada, diario *Página/12*. Publicada el 20 de enero de 2014. Enlace: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-238090-2014-01-20.html>

252 Diario *Página/12*. Hoy el desafío que nos presentan las villas es la integración urbana. Publicada el domingo 11 de Mayo de 2014. Enlace: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/246033-67897-2014-05-11.html>

del Estado, a través de la cara represora y coactiva, y desde ese discurso, proliferaron y proliferan las políticas de erradicación, *de las “topadoras”, acentuando la exclusión social, vulnerando derechos constitucionales, violando el principio de progresividad de los derechos humanos y su carácter de indivisibles inalienables e interdependientes, inaceptable para un Estado de derecho, con responsabilidades internacionales asumidas en este orden.*

El decreto reglamentario de la ley establece que la institución gubernamental responsable de aplicar el presente régimen de integración será la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires.

Artículo 27. – *Integración sociourbana de villas y asentamientos precarios. Definiciones.* A los fines de la presente ley se entiende por:

- a) Integración sociourbana de villas y asentamientos precarios: al conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial.
- b) Villas: a las urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que: producen tramas urbanas irregulares, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista.
- c) Asentamientos precarios: a aquellos barrios informales en los que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, son generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para

plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos.

Define la integración sociourbana como “...*el conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan...*” y seguidamente enumera distintas acciones urbanísticas que deben incluir los proyectos particulares de integración sociourbana a realizarse en las villas y asentamiento precarios inscriptos en el Registro Público provincial.

Nos parece importante remarcar que el legislador utiliza en este artículo el “entre otras” con respecto a la enumeración que realiza de las acciones que debe incluir la integración. Esta aclaración está plenamente acorde con la complejidad y el carácter interdisciplinario de la política de integración sociourbana, que hacíamos referencia en la introducción. Insistimos que para abordar integralmente, como es el espíritu de la ley, la inclusión de los barrios que conformen el registro deberá ser el resultado de un trabajo sumamente complejo que priorice siempre la participación de los vecinos y se logre una intervención interministerial provincial con la coordinación de la autoridad de aplicación.

Entendemos que todas las acciones urbanísticas que se enumeran en el presente artículo deberán fomentar, siempre que sea posible, la participación de los vecinos en todas las acciones que lo permitan, fomentando las relaciones de vecindad, cohesión social e identidad con el espacio.

En este sentido, el concepto de integración está íntimamente relacionado con el de inclusión social. Según Martín Hopenhayn,²⁵³ mientras la idea de integración social, al menos en América Latina, ponía el acento en condiciones de estructura que permitían a los individuos incorporarse en la lógica sistémica, la *inclusión* también supone el esfuerzo por adaptar el sistema de manera tal que pueda incorporar a una diversidad de actores e individuos en su calidad de tales. Entonces, la inclusión responde a la idea de desarrollo humano y de libertad que, en oposición a la idea de exclusión centrada en la privación de capacidades, connota la incorporación de los excluidos a mecanismos de transmisión

253 Martín Hopenhayn, *Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración*. Oficial Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL.

y dotación de capacidades que permiten revertir los círculos viciosos de la pobreza, posibilitando la mayor autodeterminación de los actores en juego.

Para este autor, en el campo político, *“la inclusión implica que las entidades de gobierno alientan proactivamente y facilitan la participación activa de los ciudadanos a través de todo el proceso de gestión y aplicación de políticas. [...] Este concepto resulta también muy útil a la cohesión social, por cuanto evita que las aspiraciones y demandas de algunos grupos que carecen de voz o de condiciones mínimas de deliberación política, queden confinados al círculo vicioso de la invisibilidad-exclusión. Colocar tales aspiraciones y demandas en el ‘torrente’ por donde fluye la política y las políticas, modifica no sólo sus condiciones sociales, sino su percepción respecto de la sociedad a la que pertenecen”*. Esto implica que la integración entendida en estos términos convoca a participar a los vecinos a que sean protagonistas del cambio, otorgando las herramientas válidas para efectivizarlo, lo que genera un reconocimiento de su identidad y visibilización de sus necesidades, ya no como objeto de intervención sino como sujetos plenos de derechos que acompañan proactivamente el proceso.

Finalmente, el artículo define a los fines de la ley, qué se entiende por “villa” y por “asentamiento precario”, en consonancia con las definiciones dadas por los urbanistas, analizadas previamente.

Artículo 28. – *Relevamiento de barrios y asentamientos*. Créase el Registro Público provincial de Villas y Asentamientos Precarios, en el ámbito de la autoridad de aplicación, que actúa con ajuste a los siguientes parámetros:

El presente artículo prevé el relevamiento de los barrios, villas y asentamientos precarios que serán objeto del régimen de integración socio-urbana, por medio de la creación del Registro Público provincial en el ámbito de la autoridad de aplicación, de carácter único y centralizado. Estipulando distintos parámetros de actuación.

Teniendo en cuenta la falta de información oficial centralizada y unificada sobre la situacional habitacional existente en la provincia y de relevamientos integrales de las villas y asentamientos precarios existentes. Y, siendo fundamental para abordar un régimen de integración socio-urbana, conocer la situación integral de la problemática habitacional de la provincia y en particular las características propias de cada barrio, es

imprescindible contar con un relevamiento detallado que permita determinar, a través de parámetros objetivos las prioridades de intervención y las características de los proyectos a desarrollar en cada caso particular, evitando, asimismo, sobre intervenciones.

En este sentido y reconociendo una importancia fundamental para lograr los objetivos de integración, a las funciones del Registro Público provincial, vemos como conveniente que desde la mesa de gestión participativa, se genere una coordinación estratégica principalmente en el relevamiento de campo de los barrios incluidos en el registro.

Considerando principalmente el carácter técnico interdisciplinario del registro, debería comenzar sus funciones de relevamiento de campo, una vez constituida la mesa de gestión participativa y conformado un plan estratégico general de actuación por parte de la autoridad de aplicación.

- a) Constituye la herramienta única y centralizada de relevamiento, captación y registro de datos para la implementación del régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios.

De la interpretación del presente inciso en cuanto a la centralización de la información referente a las villas y asentamientos precarios y a la competencia asumida por la ley, en cuanto a la intervención de la autoridad de aplicación (artículo 70) en procesos administrativos y/o judiciales de desalojos, los organismos administrativos y judiciales deberán notificar estos procesos al Registro Público provincial y éste a la autoridad de aplicación a los efectos de solicitar la suspensión por 180 días.

- b) Desarrolla sus funciones en coordinación permanente con los municipios.

Surgen dos cuestiones de la interpretación del presente artículo, en primer lugar que será fundamental para llevar adelante las funciones del registro la coordinación y cooperación absoluta de los municipios para con el registro. En segundo lugar, que según se estable la prioridad que debe tener la provincia en el régimen de integración, debe ser la provincia quien lleve adelante las funciones del Registro Público, para lo cual deberá coordinar con los municipios pero en ningún momento delegar esta función. Es por demás clara la ley al respecto y de-

berá interpretarse en este sentido a efectos de poder lograr los objetivos deseados.

Asimismo, y en esta línea interpretativa de la ley y teniendo en cuenta la jerarquía normativa establecida a la participación ciudadana en las políticas de hábitat, que también se coordine con las organizaciones sociales y académicas de cada municipio, a efectos de ampliar, corroborar y captar la información necesaria.

- c) Releva, documenta, estudia y registra de modo pormenorizado la ubicación, características y condiciones de las villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley.

Insistimos en la importancia de la participación ciudadana, en este punto en particular, donde es fundamental el trabajo conjunto con la organización de los vecinos, si existe, o si no, en la generación de condiciones para fomentarla en virtud del artículo 35.

Siendo seguramente en la mayoría de los casos la primera intervención y contacto del Estado con los vecinos, creemos fundamental desde este momento comenzar a trabajar con herramientas claras y participativas, para lograr la representación democrática establecida en el artículo 35, para integrar la mesa de gestión participativa.

- d) Actualiza periódicamente la información relevada y la integra a un sistema de información geográfica.
- e) Elabora proyectos integrales para asegurar el establecimiento permanente de los ocupantes con acceso a los servicios básicos necesarios, pudiendo establecer restricciones al dominio en los títulos de propiedad para evitar procesos de gentrificación; y

Nos parece fundamental hacer especial referencia, en cuanto creemos esencial para lograr una verdadera y definitiva integración social desde políticas urbanísticas, evitar los procesos de “gentrificación”.

La palabra “gentrificación” procede del inglés *gentry* y significa, literalmente, aburguesamiento. Este concepto viene a definir el proceso mediante el cual un barrio de “clase obrera”, que ha sufrido una situación previa de abandono y degradación de viviendas, atraviesa un proceso de revalorización que implica

la expulsión de sus habitantes tradicionales y su sustitución por habitantes de clase media-alta.

Entendemos, según lo desarrollado en capítulos anteriores, que el derecho a la vivienda y a la ciudad desde su concepción social, no considera a la primera como un simple bien de comercio, mercancía de intercambio, sino como un derecho social que integra una vida digna de todo ser humano, satisfaciendo una necesidad básica. Comúnmente se comete el error de no abordar la problemática general de la gentrificación, sino sus consecuencias en casos concretos, con lo cual sólo se consiguen soluciones parciales.

Desde la experiencia de organizaciones barriales vemos que estos procesos principalmente generan consecuencias directas en el proceso colectivo de organización y, por consiguiente, en la identidad barrial. Así, resulta fundamental realizar trabajos de concientización junto con los vecinos y sobre todo de integración barrial, para generar una fuerte identidad de los vecinos con el barrio.

Por estos motivos creemos que deberá ser primordial y prioritario en la agenda de trabajo del Registro Público generar acciones en conjunto con las mesas barriales para concientizar y luchar contra esta problemática, que claramente tiene solución, insistimos, si se logra integración interna, identidad cultural con el barrio y generar que se asuman las obligaciones y responsabilidades de los vecinos.

- f) Cesa en sus funciones, de pleno derecho, una vez concluidos los procesos de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios relevados.

La Gerencia General de Desarrollo Territorial de ARBA, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley 10.707, prestará su colaboración y suministrará en forma inmediata los datos que le sean requeridos por el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios Relevados.

El artículo hace mención a la ley 10.707, de catastro territorial, que constituye un registro del estado de hecho de la cosa inmueble, reuniendo toda la información relativa a los inmuebles existentes en la provincia. Según lo dispuesto en el artículo 26 en cuanto al carácter prioritario para la provincia de Buenos Aires, en lo referente a la apli-

cación al régimen de integración sociourbana, se deduce que todo organismo provincial deberán brindar una inmediata colaboración con el Registro Público para llevar adelante sus objetivos. Como así también debería contar con la colaboración inmediata de los municipios involucrados.

Asimismo, el decreto reglamentario de la ley establece que sólo podrá intervenir en villas y/o asentamientos precarios que se encuentren incorporados en el registro creado, disponiendo la forma en la que se realizará dicha inscripción.²⁵⁴

Artículo 29. – *Relocalización*. En todos los casos que fuera posible, las relocalizaciones sólo afectarán a una porción de la población del barrio y deberán obedecer a los siguientes criterios:

- a) Necesidades de reordenamiento urbano.
- b) Hacinamiento de hogares.
- c) Factores de riesgo social, hidráulico o ambiental.

En consonancia con lo desarrollado en la introducción a este régimen de integración, la radicación de los asentamientos y villas en el lugar donde se acrecentó y consolidó el barrio constituye la regla operacional, mientras que las relocalizaciones son excepciones establecidas taxativamente en la ley, y consisten en una medida urbanística extrema, teniendo en cuenta que la experiencia determina que las prácticas de relocalizaciones tienen costes sociales invaluable e inaceptables para un Estado de derecho.²⁵⁵

254 El artículo 28 del decreto 1.062 establece: “Para la inscripción en el registro deberán cumplirse sucesivamente las siguientes instancias:

”a) Elaborar el mapeo preliminar.

”b) Efectuar el relevamiento de campo.

”c) Elaborar el diagnóstico y la categorización general.

”d) Resolver la propuesta de Intervención.

”e) Crear un sistema de información geográfica sobre la base cartográfica digital de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA).

”f) Disponer la inscripción en el registro. La secuencia de actuaciones indicada precedentemente deberá culminar en un plazo no mayor a veinticuatro (24) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente reglamentación”

255 Esta limitación que realiza la ley sobre las causas que determinan la necesidad de relocalización es necesaria y oportuna. Reafirma este principio rector, las modificaciones que introduce en los artículos siguientes al decreto ley 8.912, que seguidamente analizaremos,

Existen, lamentablemente, muchas experiencias en ciudades de nuestro país y en Latinoamérica donde por medio de relocalizaciones de sectores populares se llevan adelante fuertes reorganizaciones urbanísticas cuyo rol protagónico es patrimonio del capital inmobiliario, o muchas veces promovidas como políticas de gentrificación, generando fuerte segregación socioterritorial y pauperización social.

En relación a este punto, la relatoría especial de la ONU para la vivienda adecuada²⁵⁶ resume lo que las normas internacionales determinan sobre desalojos forzosos provocados por proyectos públicos y privados de infraestructura y urbanización, estableciendo que *“cuando el retorno no fuera posible, como sucede en algunas circunstancias (o por razones de seguridad y salud), la reubicación debe ocurrir de forma justa y equitativa, de total conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos”*

Asimismo, la relatoría sostiene como fundamental que durante estos procesos las políticas de reinserción social deben incluir programas para mujeres y grupos vulnerables y marginados, para garantizar que puedan ejercer sus derechos humanos de forma ecuánime.

Se establece que el lugar de reubicación debe:

- Estar completo y contar con todos los servicios antes de que el desalojo sea realizado.

- Los lugares a los cuales la población sea trasladada no deben ubicarse en áreas de protección ambiental, de tierras contaminadas o próximas a fuentes de polución que puedan afectar el derecho a la salud mental y física de los habitantes.

- Evitar formación de áreas segregadas o de guetos.

- Atender a los criterios definidos para la vivienda adecuada.

A su vez determina que la nueva vivienda debe:

- Ser ubicada lo más cerca posible del sitio original, así como de las fuentes de subsistencia u otra solución pactada. La adecuación cultural y las tradiciones del grupo deben ser respetadas.

pero que viene siendo el principal obstáculo que enfrentan muchos asentamientos informales en sus luchas por regularizarse.

256 ONU Guía, *¿Cómo actuar en proyectos que involucren desalojos forzosos?*, producida por la Relatoría Especial de la ONU para la Vivienda Adecuada, págs. 26 y 27.

– Previendo que los costes de traslado hacia el trabajo o para acceder a servicios esenciales en el nuevo lugar de la vivienda no deben pesar en exceso en el presupuesto de las familias.

En este orden de ideas, es importante reseñar el informe presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, en carácter de *amicus curie* en la causa “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ACUMAR y otros s/Amparo” por la cual un grupo de habitantes de Villa Inflamable y barrio Porst (denominados conjuntamente como “Villa Inflamable”) reclaman por la omisión de la Municipalidad de Avellaneda y de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) en lo que respecta a la información, consulta y participación de dichos vecinos en el proceso de relocalización y/o urbanización que se dispuso en el marco de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado nacional y otros s/daños perjuicios daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”. Esta omisión, alegan, resulta atentatoria entre otros de sus derechos a la participación ciudadana, a una vivienda digna y adecuada, y al acceso a la información. El CELS en dicha presentación señala: “...*Por otra parte se destaca la importancia fundamental y el estatus legal que ha adquirido el derecho a la participación y la información para las políticas de hábitat en la provincia de Buenos Aires a partir de la promulgación de la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat...*”. Haciendo especial referencia a los artículos 13, 16, 35 y 57 de la ley.

Pero en cuanto a la instrumentación de la participación social en los procesos de relocalización, hace especial referencia a la “Guía específica de pasos y recaudos a tomar en casos de que se tuviera que proceder a relocalización de familias” contenidas en los documentos operativos para la ejecución del Programa Mejoramiento de Barrios (Promeba).²⁵⁷

En este sentido, la reglamentación de la presente ley, en su artículo 29, dispuso que la autoridad de aplicación tendrá a su cargo la elaboración de un protocolo de intervención en materia de relocalización, en coordinación con el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, de con-

²⁵⁷ Este programa es ejecutado desde la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Nación; véase el siguiente enlace: www.promeba.gov.ar.

formidad a los criterios establecidos en el artículo 29 y 30 de la ley, y que los procesos de relocalización se efectuarán a través de los municipios involucrados.

Nos parece fundamental en este punto que ante un proyecto de integración en el que se determine una relocalización, la Mesa de Gestión Participativa solicite la intervención del Consejo Social y de entidades académicas que deban expedirse públicamente sobre el proyecto, sus consecuencias y si se adecua a los principios establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Artículo 30. – *Suelos degradados.* En los casos de existencia de suelos degradados o decapitados cuyo origen sea resultado de producción extractiva, que en su estado actual no sean aptos para usos urbanos pero sí susceptibles de recuperación mediante obras o acciones adecuadas, y que por su localización se presenten como barreras urbanísticas en sectores de área urbana o semiurbanizada, pueden urbanizarse con parte de la infraestructura de servicios, potenciándose los indicadores de ocupación y densidad en función de los espacios verdes o libres públicos que en ellos se generen.

Como adelantáramos, claramente el presente artículo, como así también lo que se establece en los artículos 31 al 34, determinan no sólo la intención, sino también las herramientas necesarias para resolver la integración sociourbana de los barrios, en el lugar donde se encuentran consolidados.

En los artículos 31 a 34, se admite un régimen especial para los proyectos de integración sociourbana, removiendo los obstáculos existentes, ya sea desde el orden normativo como el material, para urbanizar muchos barrios consolidados que evidencian la necesidad de generar criterios flexibles para poder analizar y encontrar soluciones adecuadas a cada situación en particular.

La complejidad de la situación urbanística existente y las características propias de cada barrio, sumado al alto grado de consolidación por décadas de informalidad de un gran porcentaje de los mismos, tornó imprescindible generar las siguientes excepciones previstas en la ley, dentro de un límite de razonabilidad establecido, y siempre cumpliendo estándares de calidad.

En los artículos mencionados, se incorporan mecanismos y herramientas fundamentales como la de recuperación de suelos degradados, que encontrándose ociosos como resultado de una producción extractiva, dispone la realización de acciones adecuadas para su utilización; establece la admisión de parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios, factores de ocupación de suelo, entre otros, diferentes a los establecidos por el decreto ley 8.912/1977 y la autorización de parcelas internas cuando se originen para crear lotes independientes.

El decreto reglamentario, en relación a los suelos degradados, dispone que la autoridad de aplicación coordinará con los municipios interesados la posibilidad de urbanizarlos, estableciendo que deberán cumplirse con recaudos mínimos, a través de un plan de recuperación funcional y trabajos de acondicionamiento físico natural.

Artículo 31. – *Admisión de parcelas.* Para los proyectos de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios se pueden admitir parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios, factores de ocupación de suelo, factores de ocupación total, densidades, estándares de espacios verdes, reservas para equipamiento comunitario, superficie cubierta mínima por habitante y dotaciones de estacionamientos, diferentes a los establecidos por el decreto ley 8.912/1977, texto ordenado por decreto 3.389/1987 y sus normas modificatorias.

Artículo 32. – *Estándares de calidad.* Los proyectos de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios deben procurar alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por el decreto ley 8.912/1977, texto ordenado por decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias y son exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que debe ser fundamentada expresamente.

Artículo 33. – *Parcelas internas.* Para los proyectos de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios pueden autorizarse parcelas internas sólo cuando se originen para crear lotes independientes correspondientes a viviendas existentes recuperables, debiendo asegurar en todos los casos los accesos y salidas desde la vía pública.

Artículo 34. – *Redimensionamiento parcelario.* Para los proyectos de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios deben asegurar que el redimensionamiento parcelario para la regularización urbano dominial permita el adecuado desarrollo de la vivienda familiar y la correcta accesibilidad y circulación.

Artículo 35. – *Participación y elección de representantes.* En cada proceso particular de integración sociourbana de villas y asentamientos precarios se debe asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva.

En los artículos 35 y 36, se plasman dos de los principios básicos de la ley, como son los derechos a la participación e información en los procesos de integración como políticas públicas.

El artículo 35 contempla que se garantice la participación individual y colectiva, y que lo haga no con fórmulas preestablecidas, sino que se tenga que generar en cada proceso de integración, teniendo en cuenta que cada barrio tiene realidades y características propias. Dando así también la posibilidad a quienes individualmente no se encuentren representados por el colectivo, si existiera organización, que puedan tener también la posibilidad de ejercer su derecho a la participación.

Así, de estos mecanismos que se generaran en cada caso concreto de participación democrática, deberán surgir los representantes del barrio que serán siempre habitantes del mismo. Es importante remarcar que el o los representantes del barrio en la Mesa de Gestión Participativa deberán ser vecinos que habiten el barrio. Siguiendo los lineamientos del arquitecto Víctor Saúl Pelli en *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda – incluirse en la sociedad*²⁵⁸ “es posible afirmar que las necesidades de la gente son el centro y la motivación genuina de la acción social de vivienda y que toda elaboración teórica, de acción, o de decisión política, sobre la solución habitacional, debe tener su basamento en el conocimiento profundo y constantemente actualizado de las necesidades de las personas, entendido como conocimiento construido junto con la misma gente que las padece, no sólo la de las estadísticas y de las encuestas sino las personas concretas, con nombres, rostros y diálogo, una por una, uno por uno” En el sentido que nos guía el referido autor, el “proceso mismo de acceso a la situación habitacional, en cuanto acontecimiento de suficiente envergadura y trascendencia en la vida de la familia (o individuo), como factor en sí mismo de su encauzamiento hacia la adquisición (o recuperación) de

258 Pelli, Víctor Saúl, *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda- incluirse en la sociedad.* Nobuko. 2007, Buenos Aires.pp. 23 y 47.

capacidades de gestión y de espacios de poder de decisión, imprescindibles para la superación de la situación de exclusión y para el ingreso en paridad de derechos y obligaciones en el tejido social. La incorporación de este nuevo elemento dentro de la estrategia habitacional implica un replanteo de los modos de acción: el enfoque de la acción de producción y provisión de la solución habitacional como una experiencia de empoderamiento requiere la introducción de pautas fuertes y equitativas de participación del futuro habitante en la gestión integral del proceso de producción y provisión de la vivienda y de una estructura rigurosa de gestión concertada”.

En el sentido analizado, el informe “Seguridad en la tenencia” presentado por la relatora especial de la ONU sobre una vivienda adecuada,²⁵⁹ se refieren al empoderamiento de los pobres de las ciudades y las responsabilidades que tienen los Estados al respecto. Expresando que los Estados deben ser responsables ante los pobres urbanos y a esos efectos, tendrán que hacer que la información pública relacionada con la tenencia, sea accesible a todos, en tiempo y forma; garantizar la transparencia de toda toma de decisiones, incluidas las razones de las decisiones; garantizar la participación libre, informada y significativa de los pobres urbanos en el diseño e implementación de medidas para garantizar su estado de tenencia; entre otros.

Ser parte del proceso de integración, refuerza el sentido de pertenencia en el grupo, favoreciendo a una mayor cohesión social.

Por último debemos mencionar que creemos dada su importancia y centralidad para la consecución de los fines previstos el mencionado artículo debió haberse reglamentado. A modo de sugerencia ofrecemos la siguiente propuesta reglamentaria: “La plena participación y elección de los habitantes, tanto colectiva como individualmente, tendrá los siguientes requisitos:

”a. Los elegidos deberán vivir en el barrio.

²⁵⁹ Informe “Seguridad en la tenencia” presentado por la relatora especial de la ONU sobre una vivienda adecuada, Raquel Rolnik, en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 25ª reunión, marzo de 2014. El documento completo (A/HRC/25/54) está disponible en www.ohchr.org y en www.righttohousing.org.

”b. Deberán ser elegidos por voto secreto en asamblea convocada al efecto.

”c. Para los representantes colectivos, no son exigibles las formalidades establecidas por la ley para sociedades o asociaciones, reconociendo las juntas vecinales, cuerpos de delegados y toda otra manera informal de representación que se dicte cada barrio. La única exigencia es que lleven o empiecen a llevar un libro de actas rubricado por la autoridad de aplicación.

”d. Entre los representantes se deberá garantizar como mínimo el cupo establecido en la ley provincial 11.733”.

Artículo 36. – *Planes de Integración Sociourbana. Mesa de Gestión.* La autoridad de aplicación elaborará planes particulares de integración sociourbana para llevar a cabo las acciones prescritas en el artículo 27 inciso a), los que debe someter a consideración y aprobación previa de una mesa de gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del municipio involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzado por la misma y del Defensor del Pueblo. La ejecución de los planes quedará igualmente sujeta al seguimiento permanente por parte de la mesa de gestión participativa.

Se crea la Mesa de Gestión Participativa para la Urbanización de Villas y Asentamientos y determina sus integrantes. En cuanto a los representantes del Poder Legislativo, al no determinar específicamente entendemos que serán los presidentes de cada Cámara quienes dispondrán de los mecanismos de elección de su representante en la mesa. Los representantes del barrio serán quienes surjan del procedimiento estipulado en el artículo anterior. También será integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del municipio involucrado en cada proyecto particular y el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires.

Será la autoridad de aplicación quien se encargue de elaborar los planes particulares de integración socio-urbana, que deberá someterlo a consideración y aprobación de la Mesa de Gestión Participativa. En caso de ser aprobado el plan, la mesa deberá también realizar el seguimiento de la ejecución del mismo.

De esta forma la ley crea un sistema participativo y de control que democratiza la implementación de las políticas de hábitat.

Si bien en el decreto reglamentario se dispone el contenido de los planes particulares que deberá elaborar la autoridad de aplicación,²⁶⁰ creemos que el texto es insuficiente, por lo que proponemos para una futura revisión el siguiente:

a. La autoridad de aplicación elaborará el Plan de Integración Socio Urbana de cada villa o asentamiento en forma articulada con la Mesa de Gestión que se conforme en cada caso y a partir de la información del registro creado en el artículo 28. En todos los casos se asegurará la máxima coordinación y participación de los programas nacionales vigentes.

Los planes particulares elaborados por la autoridad de aplicación deberán contener:

1. Esquema director con las pautas de diseño a seguir en materia de trazados, dimensiones y localización de espacios verdes y reservas para equipamientos, continuidad vial e integración con entorno, infraestructuras necesarias, parámetros urbanísticos de referencia, entre otros, ello en el marco de lo establecido en los artículos 26 al 35 de la ley.

2. Cálculo del presupuesto necesario para la implementación del plan.

3. Modalidad de gestión, plazos de ejecución y etapas de actuación.

c. La Mesa de Gestión Urbana se conformará de la siguiente manera:

– Dos representantes del Ejecutivo municipal involucrado.

– Al menos un representantes del Legislativo municipal involucrado.

– Un representante de la autoridad de aplicación.

– Cuatro representantes del barrio donde se intervendrá.

– También podrán ser parte de la misma otros actores locales como por ejemplo un representante de la Defensoría del Pueblo.

260 Dichos planes, según el decreto 1.062 contendrán: esquema director con las pautas de diseño a seguir en materia de trazado, dimensiones y localización de espacios verdes y reservas para equipamientos, continuidad vial e integración con entorno, infraestructuras necesarias, parámetros urbanísticos de referencia, entre otros, ello en el marco de lo establecido en los artículos 26 al 35 de la ley; cálculo del presupuesto necesario para la implementación del plan y la modalidad de gestión, plazos de ejecución y etapas de actuación.

d. La Mesa de Gestión se reunirá una vez cada 30 días, salvo que las partes decidieran un tiempo menor. La misma designará una persona como presidente de la Mesa de Gestión.

e. Todos los integrantes de la mesa podrán ser acompañados por asesores para temas específicos o técnicos, sin más requisitos que su inclusión en el libro de actas general.

f. La Subsecretaria de Tierra y Urbanismo o quien en el futuro la reemplace y la Municipalidad coordinarán la convocatoria a las sesiones de cada mesa por medio fehaciente.

g. En cada mesa se llevará un libro de actas general que describirá en forma sucinta lo tratado en la sesión y las votaciones y acuerdos arribados.

h. Las decisiones se tomarán por consenso, o en su defecto por mayoría simple de los miembros presentes. En caso de empate, decide el presidente. El quórum estará dado por simple presencia siempre y cuando estén presentes al menos dos de los representantes del barrio donde se intervendrá.

i. Cada plan particular de integración sociourbana a implementarse deberá tener asegurado el funcionamiento permanente en el barrio de un equipo interdisciplinario de gestión del mismo.

j. Finalizada la operatoria, programa u obra de que se trate, los distintos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) deberán presentar a la Mesa de Gestión un resumen acabado de su intervención, el que deberá ser aprobado por esta”.

Sección III

Fomento del crédito para la mejora del hábitat

El sistema crediticio argentino tuvo en los últimos años una lógica que no alienta el destino de fondos hacia la implementación de políticas habitacionales. Ello se debe a diferentes y variadas causas.

La promoción del crédito destinado a la mejora del hábitat en la Argentina tiene una larga historia de dificultades. Sin lugar a dudas, la década del 40 y principios del 50 fue el periodo en que se produjo la mayor inversión por parte del Estado en tal sentido. El

rol del Banco Hipotecario Nacional (BHN)²⁶¹ tuvo un protagonismo esencial, proveyendo financiamiento para la adquisición de viviendas por parte de los trabajadores con créditos a largo plazo y tasas de interés razonables. Cabe destacar que la mencionada entidad crediticia fue privatizada en el año 1997, en el marco de la ley 24.855. El Banco Hipotecario Nacional, que históricamente cumplió el rol de facilitador del acceso al crédito, fue creado en 1886 como una entidad autárquica. Su principal actividad había sido históricamente la de otorgar préstamos para la compra, construcción y refacción de viviendas. Durante el periodo 1989-1993 el mismo sufre una reestructuración a consecuencia de lo cual se cierran más de la mitad de sus sucursales, reduciendo significativamente sus actividades de otorgamiento de préstamos hipotecarios residenciales. En las décadas del setenta y ochenta, el Estado organizó una política de vivienda basada en el impulso a la oferta de construcciones con destino a los sectores de menores recursos, con el desarrollo del FONAVI²⁶². En la década del noventa se produce un cambio sustancial con una mayor participación del sector privado a partir de la lógica de producción de vivienda como reserva de valor. Otro de los factores que han contribuido a la insuficiencia crediticia con destino a la mejora habitacional, se debe a las normas dictadas por la principal autoridad monetaria del país, el Banco Central, que no ha llevado adelante una política monetaria y financiera dirigida a orientar crédito hacia los sectores de menos recursos de la sociedad satisfaciendo de ese modo la necesidad de vivienda.

Entre las funciones y facultades del Banco Central está la de regular la orientación del crédito. Es importante subrayar que el mismo tiene prohibido otorgar créditos a personas físicas o jurídicas que no

261 El Estado nacional, por aquellas épocas organizó la construcción de barrios "modelo" destinados preferentemente al sector asalariado. Durante el periodo 1943-1946, el Banco Hipotecario Nacional otorgó 130.000 préstamos y en 1952 había construido 217.000 viviendas. Los planes de pago se extendían a treinta años con un interés del 5,75 % anual.

262 La ley 21.581 establecía una contribución salarial hacia el fondo del 5 % a aportar en partes iguales por empleadores y empleados, más aportes de los trabajadores autónomos (20%). El cambio que se introdujo en 1991 en el FONAVI fue la eliminación de los gravámenes del 5 % de las remuneraciones a cargo del empleador (con el objetivo de bajar costos laborales) y se los reemplazó por un impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural (ley 23.966).

sean entidades financieras, por lo que la función de los bancos es de vital relevancia a la hora de proponer la dinamización del crédito.

La reciente reforma a la carta orgánica introduce dos disposiciones tendientes a abaratar el crédito y estimular la adquisición de “primera vivienda” al eximir del encaje existente los depósitos bancarios destinados a esa actividad, y fijar las tasas de interés por un período de ocho años para esa misma actividad, sin estar sujetas a ninguna variación.

Como contrapartida de lo analizado precedentemente en general los bancos privados de la Argentina se han dedicado a estimular créditos al consumo y servicios a altas tasas de intereses.

Ha sido notable el aumento del negocio financiero en la Argentina, lo que ha generado una extraordinaria y creciente rentabilidad para los agentes financieros. Los tradicionales servicios bancarios, como los préstamos al consumo, comisiones, aranceles y seguros, se incrementaron a través del sistema de promociones reproduciéndose la emisión de tarjetas.

En este contexto se establece en la norma la constitución de un fondo fiduciario para garantizar el acceso justo al hábitat y vivienda adecuada de miles de familias de bajos recursos con déficit urbano habitacional, contándose de este modo con un instrumento financiero destinado al cumplimiento de los programas habitacionales previstos en la ley.

En palabras de Hayzus: “El fideicomiso sirve de marco y sustento jurídico para la asignación de beneficios económicos derivados de la propiedad de ciertos bienes, conforme a la voluntad de su dueño y con efectos hacia el futuro. Es un modo de disposición que ‘ata’ a los bienes a un destino determinado en interés de personas distintas de aquella que recibe la propiedad”.

En el Derecho Romano los antecedentes los encontramos en la figura de la *fiducia* y de las *herencias fideicomitidas*. La fiducia era un contrato real en el que una persona le transmitía a otra la propiedad de una cosa estipulando que quien recibía la cosa se comprometía a restituirla a su transmitente o a usarla con un fin determinado, al cumplirse una condición o plazo acordado por las partes quienes recibían respectivamente los nombres de “fiduciante” y “fiduciario”.

La fiducia al mismo tiempo podía clasificarse según se utilizara como un medio de garantía del cumplimiento de una obligación: “*fiducia cum creditore*”, o bien con el objeto de cumplir con el fin propuesto en el pacto de fiducia, basándose en relaciones de confianza, moralidad y lealtad.

Las herencias fideicomisarias se pusieron en práctica en el marco del derecho sucesorio romano, en los que el testador que deseaba beneficiar a una persona que no tenía capacidad para heredar, le requería a su heredero legítimo ser el ejecutor para dar al incapaz un objeto particular o parte del acervo hereditario.

En el derecho anglosajón, nos encontramos con la figura del *trust*, cuya historia nos remite a la época medieval en donde se intentaría con el fin de evitar confiscaciones de tierras del vencido en guerra, eludir tributos o permitir a las congregaciones religiosas ser titulares de bienes inmuebles, a pesar de legalmente no poder serlo.

Los sujetos de la relación eran: el cedente –transmitente de la propiedad–, el cesionario –quien recibía la propiedad de la cosa para utilizarla o aprovecharla en beneficio de quien se le indicare– y el beneficiario, que era el destinatario de todo lo que produjera la cosa transmitida; teniendo en cuenta que las relaciones que se entablaban entre los dos primeros y que exigían obligatoriedad y cumplimiento eran más que nada de índole religiosa o moral.

Y así llegamos a su reconocimiento legislativo en nuestro país, mediante una ley especial número 24.441 que tratará de manera integral y homogénea la figura, salvando el vacío legal que nos dejara el codificador Vélez Sarsfield, quien era un tanto reticente con relación a la figura del fideicomiso y seguía así las corrientes ideológicas francesas.

Y ya específicamente en la ley que comentamos se toma esta figura a los fines de asegurar la consecución de un fin u obra determinado mediante fondos de afectación específica. En la práctica en concreto tenemos como modelo inmediato al Fideicomiso Administrativo y Financiero creado por decreto de necesidad y urgencia 902/2012,²⁶³ conocido

263 Decreto de necesidad y urgencia 902/2012, dictado en Buenos Aires a los 12 días de junio de 2012. Publicado en el Boletín Oficial el 13 de junio de 2012. ID infojus DN20120000902.

como Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), el cual da forma a esta herramienta mediante un fondo fiduciario con recursos públicos para atender a la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente, como así como para otorgar créditos para la construcción, adquisición de vivienda a estrenar, ampliación, refacción, terminación, compra de terreno y posterior construcción, de viviendas familiares, todo ello a través de la participación de los Estados nacional, provinciales y municipales, coordinando su actuación con Banco Hipotecario S.A. en su carácter de fiduciario.

Este fideicomiso establecido por un plazo de duración de 30 años tiene como partes (fiduciantes) estatales al Ministerio de Economía de la Nación, que aporta fondos del Tesoro nacional, a la ANSES, que aporta fondos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, a la Agencia de Administración de Bienes del Estado, que aporta inmuebles pertenecientes al Estado nacional y al Ministerio de Planificación Federal. En carácter de beneficiarios del mismo se contemplaron personas físicas con destino de los fondos prestados para vivienda única, familiar y de ocupación permanente, con cinco segmentos de ingresos y tasas diferenciales en forma progresiva.²⁶⁴

El fideicomiso permite crear un patrimonio separado ad hoc, que será utilizado para una finalidad determinada y que en consecuencia no podrá ser detraído de su objeto original ni reducido.

En el sistema de administración financiera de nuestro país no existe la figura de presupuestos plurianuales (presupuestos que podrían votarse por un período mayor a un año); por lo que ante esta limitación los fondos fiduciarios sirven como una suerte de presupuesto garantizado por más de un periodo calendario, para asegurar el financiamiento y estabilidad de un programa público (en ese sentido téngase en cuenta que el Programa Pro.Cre.Ar lleva desembolsados más de 25.000 millones de pesos para sus más de 120.000 obras terminadas y en marcha). Es decir, estabilizan financieramente las políticas públicas al asegurar su financiamiento futuro, apartando fondos del Tesoro público para que única-

264 Ver www.procrear.gob.ar

mente puedan ser utilizados para cumplir un fin determinado, siendo en este caso que el fondo fiduciario tiene como fin el mejoramiento del hábitat.

Por otra parte, la ley 25.152, de regulación de la administración de los recursos públicos, conocida como Ley de Solvencia Fiscal, dispone que la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, incluirá los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios, pero como un componente diferenciado del presupuesto de la administración nacional. Esto implica que dicha inclusión en el presupuesto es a mero título formal e informativo ya que los montos quedan fuera del agregado de recursos de la administración pública nacional.²⁶⁵

Entre los tipos de fideicomiso que resultarían acordes al diseño de la ley tenemos el fideicomiso de administración, el financiero y el inmobiliario. En el de administración, quien resulte fiduciante le transmite al administrador (fiduciario) la propiedad fiduciaria de uno o más bienes inmuebles para que los gestione de acuerdo con las posibilidades de explotación de cada inmueble pudiendo incluso realizar todo tipo de actos necesarios para cumplir los fines del fideicomiso, incluyendo actos de disposición o gravamen.

En el financiero, la particularidad está dada por el sujeto que cumple el rol de fiduciario que será una entidad financiera constituida legalmente y aprobada para funcionar como tal o sociedades autorizadas al efecto.

Y por último, pero no menos importante, el fideicomiso inmobiliario, en el que existe una persona (fiduciante) le transmite a otra (fiduciario) una parcela de terreno para que allí se realicen las obras de infraestructura necesarias para desarrollar un emprendimiento urbanístico, el que una vez concluido será transferido a favor de los adquirentes y futuros residentes del emprendimiento.

En la ley que nos ocupa identificamos múltiples matices de la figura expuesta, que desarrollaremos en los artículos siguientes.

²⁶⁵ Véase Instituto para la Transparencia de la Gestión Pública y Privada. *Informe de Investigación Fondos Fiduciarios*. Coordinador: Adrián Pérez, diputado nacional.

Artículo 37. – *Sistema de financiamiento y asistencia técnica.* Créase, en el ámbito de la autoridad de aplicación, el Fondo Fiduciario Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat, con el objeto de financiar, bajo cualquier modalidad, las necesidades de familias de bajos recursos con déficit urbano habitacional que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal, ya sea por sus bajos ingresos o por carecer de garantías reales. El Poder Ejecutivo reglamentará su duración, funcionamiento y mecanismos de administración y control.

Queda establecida entonces la figura del fideicomiso como la herramienta apta para receptar y satisfacer las necesidades de los sectores excluidos del sistema de crédito vigente o incluso del inmobiliario y de alquileres.

Se estructura el régimen con las particularidades que le son propias, que consisten en:

- Se instrumenta por contrato, identificando los sujetos esenciales que son el fiduciante y el fiduciario; e individualizando a la persona física o jurídica que será el beneficiario y al fideicomisario, o al menos dar datos para poder identificarlos en el futuro;
- Regula la transferencia de bienes a “título fiduciario”, lo que difiere de una regular transferencia a título oneroso o gratuito pero concibiéndose todas ellas como actos de disposición del titular de los bienes transmitidos.
- Articula una especie de inmunidad de los bienes determinados objeto del contrato –comprendiendo los objetos inmateriales susceptibles de tener un valor y, además, las cosas–, que impide su afectación por los acreedores del sujeto fiduciante o los del fiduciario constituyendo un patrimonio de afectación separado que no está disponible para satisfacer derechos crediticios;
- Instituye un régimen de administración de los bienes encomendado y a cumplir por uno o varios sujetos determinados, sean éstos personas físicas o jurídicas.
- Se podrá extender en el tiempo por el plazo máximo de 30 años (así se ha dispuesto en la reglamentación – decreto 1.062/2013).

Con este marco de condiciones generales, podemos reconocer que en el sistema que pregonan la ley, puede darse el caso de un único contrato de fideicomiso a instrumentarse entre los sujetos determinados

expresamente por la ley, cuales son el Fiduciario - Banco Provincia de Buenos Aires, el Fiduciante - Estado y las familias de bajos recursos en condiciones de déficit habitacional que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal o incluso también prever la formalización de contratos particulares con otros sujetos distintos cuales podrían ser las organizaciones gubernamentales y las que no lo fueran también en su carácter de fiduciantes teniendo como beneficiarios directos a los vecinos que cumplan con las condiciones predichas. Todo ello teniendo en vista lo regulado particularmente por el reglamento de ley que dispone cómo habrá de operar la interacción e intervención de aquellas organizaciones.

Y por último en el articulado se exige al Ejecutivo cumplir con su obligación de determinar las condiciones particulares de la figura comentada, modalidad de funcionamiento y el sistema de administración y control identificando el órgano que debería de encargarse o bien la creación de una institución abocada a esos efectos, lo que se ha zanjado con el dictado de la reglamentación pertinente, la que si bien se explaya al efecto, no lo hace en forma acabada y del todo completa teniendo en cuenta la complejidad de la figura y la cantidad de actores involucrados.

Artículo 38. – *Patrimonio*. El patrimonio del Fondo Fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” se integra por:

- a) Los recursos del presupuesto general de gastos y cálculo de recursos que específicamente se le asignen.
- b) Los recursos provenientes de planes nacionales para la mejora o solución habitacional que le sean afectados.
- c) Una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a predios baldíos, conforme se establece en la presente ley.
- d) El producido de sus operaciones y de la renta, frutos y venta de sus activos.
- e) Contribuciones, subsidios, legados o donaciones.

Conforme al artículo 14 de la ley 24.441 el patrimonio del Fondo Fiduciario que llevará la denominación de *Sistema de Financiamiento*

y *Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat*,²⁶⁶ será un patrimonio separado²⁶⁷ ad hoc (creado para un fin específico), siendo el aspecto más importante a destacar de esta figura. Por su parte los artículos 15 y 16 complementan el sistema, estableciendo que el patrimonio que conforma el fondo se encuentra desafectado tanto del patrimonio del fiduciante como del fiduciario, siendo una unidad patrimonial autónoma afectada a la finalidad perseguida, el propósito es el de administrar recursos públicos fideicomitidos destinados al apoyo de programas y proyectos específicos que en definitiva se establecerá, en el contrato de fideicomiso y que conforme la ley es el mejoramiento del hábitat. Lo cual implica que este patrimonio es intocable tanto por los acreedores del anterior propietario pleno (fiduciante), como por los acreedores del actual propietario limitado (fiduciario).

Todo tipo de bienes puede ser objeto de propiedad fiduciaria, siempre que se pueda establecer su individualidad y determinar su cantidad. (fideicomiso, Etchegaray). El fondo fiduciario estará conformado por los recursos que le sean destinados en el presupuesto general; los recursos de planes nacionales para mejoras o solución habitacionales; la contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario que es del 50 % conforme lo establece la presente ley; lo producido de sus operaciones y la renta, frutos y venta de sus activos y por las contribuciones, subsidios, legados o donaciones.

Artículo 39. – *Fondeo del sistema de financiamiento*. Establézcase, a partir del ejercicio fiscal 2013, una contribución adicional del cincuenta por ciento (50 %) sobre el impuesto inmobiliario total determinado que corresponda a la planta urbana vacante o baldíos por aplicación de la ley impositiva, cuya recaudación se destinará al Fondo Fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”. La Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires instrumentará las modificaciones necesarias en sus sistemas para identificar y transferir diariamente el porcentaje de la recaudación del impuesto inmobiliario establecido como de afectación específica en el presente artículo a una

266 Si bien la costumbre es adoptar un nombre de fantasía para denominar el patrimonio fiduciario, es importante aclarar que ello no conlleva a que exista la posibilidad de que sea considerado sujeto de derecho, ya que sólo es un patrimonio de afectación.

267 Artículo 15 de la ley 24.441.

cuenta abierta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que actuará como fiduciario.

Una de las causas de informalidad, como se indicó en la introducción del capítulo III, es la falta de políticas activas destinadas a los vacíos urbanos. Es decir, políticas dirigidas a evitar que aquellos lotes con la infraestructura suficiente para ser habitados, continúen baldíos o tierras no edificadas.

En la provincia de Buenos Aires se aplica el impuesto inmobiliario a todas las partidas urbanas y rurales, edificadas o baldías. La base imponible, sobre la cual se aplica la alícuota, es el valor fiscal del inmueble que surge de las operaciones de catastro. Durante 1996, a través de la Ley provincial de Catastro se realizó un avalúo general de tierras urbanas y rurales y la determinación de oficio de los valores de todas las viviendas no declaradas, que comenzó a ser utilizado como base de cálculo en 2000. Aun con aquella actualización, el impuesto al lote baldío a diferencia del edificado, posee una alícuota muy baja, lo cual beneficia a la especulación, reteniendo el terreno con el fin de obtener mayores beneficios.

A pesar que este punto fue uno de los más resistidos al momento de anunciarse la sanción de la ley, cabe destacar que el sistema tributario en América Latina es claramente regresivo si se lo compara con otros países del hemisferio donde los sistemas de evaluación del impuesto a la propiedad están ampliamente desarrollados, así también como los procedimientos de recaudación. Por lo tanto, en América del Norte, se encuentran tasas impositivas del 3 al 4% en valores de propiedad relativamente bien tasados, y el porcentaje de recaudación para el impuesto a la propiedad está por encima del 90% en todos los estados en los Estados Unidos, con la mayoría casi llegando al 100%, en cambio en América Latina las tasas raramente están por encima del 1% y los valores de la propiedad raramente son tasados por encima del 50% de su valor de mercado, representado sólo el 2,5% de la recaudación impositiva total.²⁶⁸

El objetivo de instrumentos como el impuesto inmobiliario progresivo y edificación compulsoria es colocar en el mercado la tierra

268 Ver Smolka, Martim y Amborsky, David, *Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana*. Documento publicado por el Lincoln Institute of Land Policy. www.lincolnst.edu.

que se encuentra vacía o subutilizada, muchas veces en localizaciones centrales, con infraestructura básica y cercana a equipamientos. Los mismos exigen a los propietarios de dichas tierras, su aprovechamiento bajo amenaza de edificación compulsoria y el pago de un impuesto progresivo, pudiendo llegar a la expropiación como más adelante será profundizado.

Artículo 40. – *Implementación y finalidad.* El fondo fiduciario operará a través de los municipios, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales sin fines de lucro o mixtas, que serán consideradas organizaciones de microcrédito para el otorgamiento de préstamos a las familias beneficiarias destinados al pago de mano de obra y a la compra de materiales e insumos para:

- a) Ampliación, refacción, terminación y/o mejora de la vivienda;
- b) Construcción o terminación de instalaciones internas, incluyendo la conexión a redes de servicios básicos; o
- c) Construcción de redes públicas domiciliarias de servicios básicos.

Como venimos desarrollando en apartados anteriores, “*debido a que la banca privada se orienta al sector formal de la economía, excluyendo a vastos sectores de la población con inserción laboral precaria e inestable*”.²⁶⁹ Con respecto al cumplimiento de los fines que prevé la ley en lo relativo al fondo fiduciario, estos se pueden cumplir a través de la configuración de un contrato general de fideicomiso, incluyendo a las distintas organizaciones de microcrédito que puedan intervenir, o bien, delinear contratos individuales en los que se prevea la titularidad por separado de cada unidad de microcrédito, incluyendo los derechos y obligaciones respectivas que se acuerden a los fines del cumplimiento del objeto.

Teniendo en cuenta que las dos terceras partes del déficit habitacional se podría resolver con el parque existente, creemos fundamental este tipo de asistencia que permitirá ampliar las viviendas, evitando el hacinamiento y mejorando los materiales constructivos de las mo-

²⁶⁹ Véase el documento *Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe*. Alianza internacional de habitantes. Coordinador de estudio: Paul Maquet Makedonski. Mayo 2013, Buenos Aires. Impresión: Cooperativa Chilavert, página 90.

radas sobre las cuales se pretenden aplicar estas políticas de impacto inmediato.

La norma propone una conjugación de tareas entre organismos gubernamentales, entre los cuales se encuentra la variada gama de instituciones estatales dependiente de los tres poderes del Estado (nacional, provincial y municipal) y las organizaciones no gubernamentales “*sin fines de lucro o mixtas*”, es decir, aquellas que no son ni parte del gobierno ni de alguna empresa privada o mixta con fines de lucro, que por lo general se encuentran a cargo de ciudadanos comunes.

Lo significativo es que la ley le otorga calidad de “*organizaciones de microcréditos*”²⁷⁰ a las últimas aquí mencionadas. Serán en definitiva estas últimas las que se relacionaran de manera inmediata y directa con las familias beneficiarias.

Los microcréditos, entendidos estos como préstamos focalizados hacia grupos poblacionales conformados mayoritariamente por personas de sectores sociales con escasos recursos –que no cumplen con los requisitos para acceder a un crédito ofrecido por los bancos comerciales como apuntábamos– serán destinados al “*pago de mano de obra y a la compra de materiales e insumos*”

La microfinanza entendida como provisión de servicios financieros para personas en situación de pobreza o clientes de bajos ingresos no ha sido una constante en la Argentina. Poner en valor la práctica de proveer estos servicios de manera sostenible y a favor de los sectores más vulnerables de la sociedad es un gran acierto por parte del legislador. Si bien existe una visión que ubica al microcrédito como servicio financiero utilizado en forma de préstamos para microempresas y que no debe ser confundido con las microfinanzas –las cuales se dirigen a un amplio rango de necesidades financieras de parte de personas en situación de

270 Muhammad Yunus, en 1976, fundó el Banco Grameen para hacer préstamos a los más necesitados en Bangladés, país ubicado en el sur de Asia. Desde entonces, el Banco Grameen ha distribuido más de tres mil millones de dólares en préstamos a 2,4 millones de prestatarios. Para asegurarse la devolución de los préstamos, el banco usa un sistema de “grupos de solidaridad”; pequeños grupos informales que solicitan préstamos en conjunto y cuyos miembros actúan para garantizar la devolución del préstamo y se apoyan los unos a los otros en el esfuerzo de mejorar económicamente. Además de los microcréditos, ofrece préstamos para la vivienda, así como financiación para proyectos de riego, textiles, pesca y otras actividades.

pobreza- las cuales abarcan a los microcréditos, en una relación de género a especie podríamos afirmar, lo cierto es que la norma a lo largo de este capítulo ha echado mano sobre ambas herramientas como forma de facilitar el mejoramiento de la calidad habitacional de los ciudadanos de menores recursos.

Por su parte, el decreto reglamentario de la presente ley fija en los municipios y entes gubernamentales este rol, dejando la participación de las ONG a expensas de lo que éstas resuelvan.

Artículo 41. – *Asistencia técnica.* Las organizaciones de microcrédito, incluidas en el artículo 40, deben ofrecer asistencia técnica, oportuna y ajustada a las necesidades concretas de las familias beneficiarias de los préstamos descritos en el artículo precedente, para que el proceso de mejoramiento habitacional se desarrolle de manera satisfactoria. Para el cumplimiento de estas funciones el fiduciario asiste a las organizaciones de microcrédito por medio de préstamos subsidiados, recursos no reembolsables, capacitación y asistencia técnica, acorde al cumplimiento de las metas de evaluación y monitoreo, de fortalecimiento institucional y de capacitación de recursos humanos que previamente establezca.

Para llevar adelante este tipo de obras que prevé el fondo fiduciario, es menester contar con asistencia técnica prestada por el ente fiduciario y además contar con la ayuda del ente fiduciante, es decir, del estado provincial o los municipios, quienes además de proveer con fondos, deben prestar asistencia a los grupos que nucleen a las familias en condiciones de obtener dicho financiamiento.

Esta asistencia a prestarse, la cual puede consistir en asistencia técnica oportuna y adecuada, sea sobre aspectos financieros, sea sobre aspectos de construcción. Aquello a través del suministro de información financiera básica a los distintos actores que echen luz sobre las distintas condiciones para acceder a créditos, las formas de pago, tasas de interés que se les aplicaran, etcétera y concederles la posibilidad de participar como ciudadanos en el proceso de mejora de sus barrios, como así también, en la facilitación de programas que ofrezcan además del conocimiento técnico en construcción, una salida laboral genuina que contemple los distintos oficios necesarios para la construcción, dando lugar a mujeres y hombres involucrados en la tarea de participar junta-

mente con los demás vecinos en la mejora de su hábitat, de manera de afianzar lazos sociales.

Artículo 42. – *Exención impositiva.* Las operaciones de financiamiento que se realicen en el marco del sistema de financiamiento y asistencia técnica para la mejora del hábitat popular creado en la presente sección se encuentran exentas de los impuestos a los ingresos brutos y de sellos y de las tasas retributivas de servicios.

El legislador, en concordancia con las prerrogativas y dispensas implantadas a lo largo de toda la sección, ha resuelto privilegiar al sistema de financiamiento y asistencia técnica eximiéndolo impositivamente de determinados y concretos gravámenes. Ello es justo y acertado dado que comúnmente la disposición de exenciones es taxativa y de interpretación restrictiva. Lo normativa es concreta y específica, exime “*las operaciones de financiamiento que se realicen en el marco del sistema*”. Serán entonces actividades o supuestos en las que aun realizándose el hecho imponible receptado por la ley impositiva provincial, no hará nacer la obligación de contribuir, quedando excluidos del pago de los impuestos a los ingresos brutos, sellos y tasas retributivas de servicios. Si bien lo que se exime son ciertas actividades, el fin último del legislador es beneficiar a los sectores a los cuales se destina la promoción de crédito. Política económica acertada a nuestro entender, dado la conveniencia de no gravar a las actividades que estén destinadas al mejoramiento habitacional de las familias de menores recursos. La equidad es una de las razones por las cuales se dispensa de la obligación de pagar ciertos tributos y es lógico que así sea, ya que la capacidad económica de los sujetos a quienes se beneficia con las exoneraciones merecen un tratamiento especial por parte del Estado.

Artículo 43. – *Apoyo a cooperativas de ahorro.* La autoridad de aplicación, por sí o en forma asociada con otras instituciones públicas o privadas, debe apoyar todas aquellas iniciativas de cooperativas de ahorro y crédito en vivienda y hábitat, existentes o en formación, para que sus asociados puedan consolidar los recursos provenientes del ahorro, tengan acceso a servicios financieros y obtengan créditos hipotecarios para la producción, mejora, ampliación o adquisición de sus viviendas.

Consideramos que incluir un apartado en la ley destinado a la asistencia de las cooperativas de ahorro y crédito es consecuente con lo planteado y desarrollado a lo largo de la sección que venimos analizando. Varios son los objetivos propuestos en la norma, pero es necesario diferenciar y delimitar el alcance de las atribuciones delegadas a la autoridad de aplicación.

Existen infinidad de acepciones al respecto, pero puede conceputarse y definirse a las cooperativas como *“una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas”*,²⁷¹ siendo la gestión democrática otra de sus características principales y distintivas.

Las cooperativas de ahorro y crédito están legalmente constituidas como establecimientos financieros sin fines de lucro, creadas principalmente para satisfacer las necesidades financieras de ciudadanos de bajos y medianos ingresos, quienes habitualmente no gozan de los servicios ofrecidos por el sistema bancario existente. Es por ello que el legislador ha creído conveniente afianzar tales instituciones con el fin de *“consolidar los recursos provenientes del ahorro”* de sus asociados, sino que ha proyectado reforzar y estimular *“acceso a servicios financieros”* y las posibilidades de los mismos de alcanzar *“créditos hipotecarios”* destinados de manera específica a la *“producción, mejora, ampliación o adquisición de sus viviendas”*

El cooperativismo de crédito en la Argentina ha sido el mecanismo a través del cual la franja poblacional de menores recursos ha tenido acceso al crédito para satisfacer sus necesidades locales, reinvertiendo los recursos financieros en quienes los originaron, ha conformado un mecanismo autónomo más armónico con la estructura federal de nuestro país, descentralizando un sector del campo financiero, con marcada trascendencia social.

La ley nacional 20.337, rige actualmente a las organizaciones cooperativas de la Argentina. Contempla una autoridad específica de

271 Alianza Cooperativa Internacional, en su Declaración sobre Identidad y Principios Cooperativos, adoptados en Manchester en 1995.

aplicación, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la misma que por resolución 1.477 ha determinado que las cooperativas de crédito no se encuentran alcanzadas por los preceptos incluidos en Ley de Entidades Financieras. Estas tienen por objeto otorgar préstamos a sus asociados y, principalmente, no pueden recibir depósitos a plazos ni a la vista, ni captar el ahorro público, característica que las diferencia de las demás entidades financieras.

Un dato relevante de la realidad de nuestro país, muestra a sus ciudadanos agrupándose habitualmente en cooperativas de trabajo (51 % del total de las cooperativas con actividad económica declarada) y cuyo porcentaje no menor, elige y participa de cooperativas cuya finalidad esta destina a la promoción de vivienda (14.8 %).

El cooperativismo de crédito ha sido durante muchos años una forma de canalizar el crédito hacia el sector de la pequeña y mediana empresa, como también hacia aquellos sectores que necesitaban potenciar su desarrollo económico.

La experiencia de la República Oriental del Uruguay, donde existen más de 1.200 cooperativas activas que aglutinan a una cifra superior a los 840.000 socios, es una cabal muestra que esta propuesta organizativa puede dar excelentes resultados.

El cooperativismo de vivienda uruguayo es un modelo a imitar, dado que las cooperativas del país vecino han demostrado ser una solución viable para los sectores de más bajos ingresos. Las cooperativas de vivienda uruguayas han desarrollado modelos constructivos y de gestión que reducen notoriamente los costos de construcción. Las casi 20.000 viviendas edificadas por el sistema ponen en evidencia un hecho indesmentible: el cooperativismo de vivienda brinda soluciones habitacionales más baratas y de mucho mejor calidad que cualquier otro sistema, público o privado, de construcción de vivienda social.

La *autogestión* y la *solidaridad* representan los pilares en los que se funda el cooperativismo uruguayo. La propia gente es la que se organiza y la que toma las decisiones, movida desde la base por una necesidad común, para resolverla de forma colectiva. En Uruguay se han extendido principalmente dos grandes tipos de cooperativas de vivienda que varían según su forma de gestión: las de “ahorro previo” en

las que los interesados contribuyen con una parte del capital necesario para construir (agrupados en FECOVI, Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo) y las de “ayuda mutua” en las que la gente aporta su mano de obra y trabajan en la construcción de sus viviendas (agrupados en FUCVAM, Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua). Por otra parte, existen dos regímenes de tenencia, en el *individual* cada familia es propietaria de su vivienda, y en el *colectivo* las viviendas son propiedad de las cooperativas y las familias asumen el derecho al “uso”, e incluso la deuda la afronta la comunidad. En el caso de FUCVAM y FECOVI, el modelo es la propiedad colectiva.

La fuerte presencia del cooperativismo como forma de acceso a la vivienda en el citado país, ha puesto en tensión en los últimos años la necesidad de desarrollar una política de suelo urbano acorde que acompañe su desarrollo.²⁷²

Sección IV

Zonas de promoción del hábitat social

El principal obstáculo para un efectivo acceso a la vivienda en la provincia de Buenos Aires es, como ya lo hemos señalado, la escasez de oferta de tierra apta para el desarrollo residencial, especialmente para los sectores de bajos recursos de nuestra sociedad, que son a su vez, los marginados espacialmente en nuestras ciudades. Los procesos de gentrificación y la concentración del mercado inmobiliario en la producción de vivienda destinada a sectores de alto poder adquisitivo, tanto en los centros –departamentos de lujo, muchas veces contruidos con fines especulativos– como en las periferias urbanas –expansión de megaemprendimientos tales como countries y barrios cerrados–, coloca a nuestras clases populares en la encrucijada de verse expulsados de la tierra urbanizable. La retención de tierras provistas de servicios públicos urbanos con fines especulativos aumenta artificialmente esta escasez.

²⁷² Ver Mendive, Carlos, *Cartera de Inmuebles de Interés Social (CIVIS): alternativas para la provisión de suelo en Uruguay en Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Ed. Lincoln Institute of Land Policy, Ecuador 2014.

Así, se vuelve necesaria la intervención del Estado demarcando en sus normas de ordenamiento territorial áreas especiales destinadas a aquéllos a quienes el mercado no les destina ninguna, en las cuales se promueva el desarrollo de vivienda de interés social y la regularización y urbanización de los terrenos ya ocupados.

En estas circunstancias surgen, en la década de 1980 en las ciudades brasileñas de Recife y Belo Horizonte, las llamadas Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), zonificaciones especiales de las favelas locales que preveían una futura intervención pública en el proceso de regularización y urbanización contemplando la participación de los habitantes. En 1990, la experiencia del municipio paulista de Diadema planteó un precedente exitoso al establecer, además de estos ZEIS de regularización, los llamados ZEIS de vacíos: se identificaron aquellos terrenos provistos de infraestructura y servicios urbanos que estaban siendo inutilizados o subutilizados, determinándose su uso preferente para la producción social de hábitat.

Estos avances en la regulación municipal del uso de la tierra se originan en la tesis de que, mediante una disminución en las exigencias del uso y ocupación del suelo y un control en el cumplimiento de la función social de la tierra apta para uso residencial en áreas específicamente determinadas, se permitiría un mejor acceso a la tierra a aquellos sectores que se ven privados de acceder a ella por el juego de las reglas generales del mercado inmobiliario. Las ZEIS son “zonas en las que existe un interés público en la organización de su ocupación, mediante la urbanización y la regularización del suelo, o en la ejecución (o mejora) de proyectos de vivienda de interés social sujetos a criterios especiales en cuanto a parcelación, ocupación y uso de suelo”.²⁷³

Las ZEIS, si bien insuficientes per se para dar solución al déficit urbano habitacional, resultan el soporte territorial necesario para implementar políticas urbanas: limitando la retención especulativa de vacíos urbanos facilitan la realización de proyectos de urbanización; permiten establecer áreas de protección y preservación medioambiental (así suce-

²⁷³ Concepto de los ZEIS creadas por el Estatuto de la Ciudad de Brasil, en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2004, Ciudades para un futuro más sostenible. “Programa municipal para la regularización de asentamientos precarios de Belo Horizonte (Brasil)”.

dió con los llamados “manantiales” del municipio de Diadema, en contraposición con el establecimiento de favelas en estas áreas naturales en los territorios de los municipios vecinos); y se constituyen en un reconocimiento y garantía de la tenencia, como paso previo a la integración de asentamientos y villas preexistentes, previniendo los desalojos. Tales virtudes llevaron a su incorporación como uno de los instrumentos jurídicos previstos en el Estatuto de la Ciudad.

Artículo 44. – *Zonas especiales y reservas de tierra.* Los planes y normas urbanísticas municipales establecerán en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Nuestra ley recoge la experiencia brasileña al clasificar las Zonas de Promoción del Hábitat Social en Zonas Especiales, correspondientes a las ZEIS de regularización, y Reservas de Tierras, correspondientes a las ZEIS de vacíos. Delinear las zonas permite sentar las bases para orientar la normativa urbanística, por lo que éstas deben ser explícitamente identificadas y establecidas en los códigos de ordenamiento urbano territorial.

La norma resalta el papel de los municipios, responsabilizando a éstos por la tarea de identificar estas áreas en su propio territorio. La inmediatez que existe siempre entre las municipalidades, el ordenamiento territorial y las diferentes necesidades ciudadanas hacen necesaria la participación de estas como actor principal. Es siempre a nivel local donde “se definen los conceptos de propiedad no utilizada o infrautilizada, y se graban en una base cartográfica las propiedades que deben someterse a sanciones de instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad”²⁷⁴. Esta información debe surgir de los registros que prevé la presente ley, y a partir de la actuación de los municipios y de la autoridad de aplicación.

274 Publicado en el Estatuto de la Ciudad de Brasil, un comentario. Por Erminia Maricato en el artículo *El estatuto de la ciudad periférica*, Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades, 2010.

Posteriormente a la determinación de las zonas lo que se buscará es, por un lado, promover la regularización urbana y jurídica de las áreas ya ocupadas irregularmente por poblaciones de bajos ingresos, facilitando su integración en la ciudad formal, la mejora de la calidad de vida, el acceso de estas poblaciones a los servicios, propiedad de suelo y vivienda digna, que ayudará a la permanencia de la población residente. Y, por el otro, urbanizar (por medio de loteos y construcción) desde el Estado las reservas de tierras en predios vacantes por medio de un plan que de antemano tenga en cuenta las diferentes aristas de la problemática. Resaltemos que no deben demarcarse únicamente en las periferias de las ciudades, así se evita la lógica de la expulsión de la sociedad, siempre que sea posible es necesario buscar zonas centrales ante la existencia de vacíos urbanos o abandonados, sean públicos o privados.

Lo dicho no quita que si es posible se desarrollen zonas linderas con suficiente planificación y capacidad edificatoria. Aquí podemos ver el ejemplo de Trenque Lauquen, donde por medio de la ordenanza 1.459/09 se analizó hacia qué zonas podía crecer la ciudad, y así se hizo desde la propia municipalidad, la cual participó, a su vez, en la valorización de aquellas tierras en las que se generó un loteo y una nueva infraestructura con servicios.

Para este proceso de regularización podemos tomar como referencia diferentes procedimientos que han dado sus frutos en otras experiencias, como son: inspección para la identificación de la zona; inspección para la identificación de zonas de riesgo geológico y geotécnico; definición de una estrategia para regularizar; estudio topográfico; análisis de un registro socio-económico-cultural de los ocupantes; estudios urbanos para la delimitación de nuevas parcelas; normas específicas de uso y ocupación del suelo; participación de la comunidad; seguimiento y mantenimiento de las áreas regularizadas.

Artículo 45. – *Zonas de Promoción del Hábitat Social*. En los predios calificados como Zonas de Promoción del Hábitat Social, los municipios podrán determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos, a los efectos de facilitar el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo anterior. La identificación de terrenos debe realizarse en

función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.

La ley con gran acierto establece la necesidad de establecer diferentes parámetros. Y es aquí donde cobran relevancia los Códigos de ordenamiento urbano. Estos, como bien sabemos, son las normativas que regulan el uso del suelo o del territorio. En definitiva procuran que la ocupación sea ordenada y con un uso sostenible del territorio. Esto presupone la idea de ciudad, y que ésta se adecue a las políticas y objetivos de desarrollo en general, ya que los COU nos dicen dónde y cómo vamos a vivir desde las políticas y fundamentos ideológicos adoptados para la producción del espacio urbano.

Los códigos de ordenamiento urbano, además, deben tener como objetivo prioritario que cada municipio pueda plasmar un plan que oriente su crecimiento urbano, prevea la localización de diferentes planes habitacionales y la ejecución de obras de infraestructura prioritarias; definiendo reglas claras de subdivisión y uso de tierras.

Sección V

Acceso al suelo para la promoción del hábitat y participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística

Introducción

Esta sección, cuya fuente directa es la ley 388 (Capítulo IX) de Colombia del año 1997, innova al relacionar la participación del Estado en las plusvalías urbanas con el efectivo acceso al suelo. No es posible considerar aquella como un instrumento meramente fiscal: tiene por finalidad expresa la promoción del hábitat en la provincia.

En el lenguaje corriente la plusvalía es el acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella. Desde nuestra materia, llamamos plusvalía o valorización inmobiliaria al incremento del valor del suelo que se genera a partir de una acción urbanística del Estado, en favor de los particulares, sin ningún mérito o esfuerzo por parte de ellos. Cuando el Estado permite, por omisión, que el tenedor del suelo se apropie de ese mayor valor, lo hace a costa de la riqueza y del esfuerzo

de la colectividad en su conjunto. De allí se deriva el derecho-deber del Estado de participar de esa valorización, captando para sí las plusvalías por él generadas.²⁷⁵

Según la definición dada por Smolka “*la captura de plusvalías se refiere al proceso por el cual una porción o todo el incremento del valor de la tierra, atribuidas al ‘esfuerzo de la comunidad’ son capturadas por el sector público a través de su reconversión en ingresos públicos, a través de impuestos, tasas, contribuciones obligatorias y otros recursos fiscales o más directamente a través de las mejorías de la tierra in situ para beneficio de la comunidad*”.²⁷⁶

En este sentido, aunque ciertas acciones, tomadas directamente por los dueños privados de la tierra pueden elevar el valor del suelo, estas son situaciones excepcionales. Lo más frecuente es que esto último proviene de acciones realizadas por otros actores y no por los dueños privados de la tierra, en particular por las acciones del sector público, por ejemplo en los casos en que otorga permisos para el desarrollo de usos más rentables de la tierra o densidades o través de inversiones en infraestructura, en cuyo caso es socialmente deseable que el sector público capture todo o parte del incremento del valor.

Un ejemplo emblemático, que nos permite tomar dimensión de lo que implica lo dicho, es lo ocurrido con Puerto Madero, un área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ha sufrido a lo largo del último siglo considerables fluctuaciones en relación al valor del suelo que la conforma. A principios del siglo XX fue desafectada de su función portuaria por no tener infraestructura necesaria, motivo por el cual quedó abandonada por décadas, hasta que en 1989 surge, por iniciativa estatal, la propuesta de revalorizar la zona. Para ello se crea la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., a la cual el Estado nacional le cede la propiedad del suelo de un área conformada por 170 hectáreas y 16 docks en el marco de los artículos 60 a 62 de la ley 23.697, de emergencia económica, que disponía la centralización de la enajenación de los “inmuebles innecesarios”, fundamental en el

275 Maldonado Copello, María Mercedes; *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalías en Colombia*. Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del Acuerdo de Plusvalías de Bogotá.

276 Smolka, Martim en obra citada.

proceso de reforma del Estado, lo que permitió salvar las dificultades que imponía el complejo marco normativo de los terrenos, pertenecientes a diferentes jurisdicciones y organismos estatales. Se procedió en principio a transferir los terrenos del dominio público al dominio privado del Estado. Además, se facultó a la corporación a emitir acciones para incorporar capitales privados, nacionales o extranjeros, y a vender, conceder, permutar o arrendar, total o parcialmente, los inmuebles incorporados a su propiedad. Todo ello signado por el carácter de sociedad anónima adoptado, que no permite la aplicación de las disposiciones sobre administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, previstas en la ley 24.156, generando por lo tanto una lógica empresarial en búsqueda de maximizar los beneficios.

Entendemos fundamental dar el debate sobre el fundamento de este instituto, teniendo en cuenta que la ley fue y es fuertemente cuestionada por los grupos de poder económico, especialmente en lo reglado en esta sección.

Argumentaciones sin asidero quieren ver en la Ley de Acceso Justo al Hábitat solamente una norma impositiva, cuando en realidad la participación en las valorizaciones inmobiliarias se constituye como un instrumento de gestión del suelo y de regulación del mercado de tierras. Pero además, quienes se pronuncian en contra desdeñan la función social que cumple la propiedad privada en nuestro ordenamiento, como ya lo hemos tratado más arriba. Y aquí es donde reside el fundamento de la captación de la plusvalía urbanística: en los principios rectores de esta norma que fueron analizados en el capítulo primero y segundo: de distribución de cargas y beneficios, de equidad, en la función social de la propiedad, y en la búsqueda de la justicia social.

Lo que se busca desde la ley es, por un lado, frenar la especulación inmobiliaria, y por otro, generar recursos genuinos para aquellos sectores que se ven privados de acceder a un hábitat justo. De este modo fue expresado en la fundamentación de la norma, al decir que en los últimos años "ha aumentado el déficit de suelo urbano y viviendas para sectores sociales medios y bajos. Asimismo se ha acrecentado y densificado la población que habita en villas y asentamientos. Por otra parte se ha producido una fuerte concentración de la renta urbana que se mate-

realiza a través de la realización de prácticas especulativas por parte de los desarrolladores y propietarios, lo cual da como resultado una gran cantidad de inmuebles deshabitados y terrenos baldíos aptos para ser edificados pero que se encuentran retenidos a la espera del aumento del valor del suelo”.

La ley sigue así la línea argumental planteada por la comisión de expertos en la Observación N° 4 sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando estableció que *“los Estados partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediendo una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”*.

La participación en las valorizaciones inmobiliarias y la contribución por mejoras. El caso de Trenque Lauquen

Buscando desentrañar la naturaleza de la participación en las valorizaciones inmobiliarias, están quienes asimilan la acción urbanística generadora a la construcción o ejecución de una obra pública sujeta al régimen de financiación de contribución por mejoras²⁷⁷. La ley descarta esta teoría en el inciso e) del artículo 46, y por otra parte, el alcance de la participación inmobiliaria no estará dado por el valor de la obra sino sobre el valor diferencial de mercado que genera la acción urbanística.

Sin embargo, cabe destacar la experiencia de recuperación de plusvalías llevada a cabo en el municipio de Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, a partir de la sanción de ordenanza 3.184 de 2008.²⁷⁸ Esta norma, modificatoria de la ordenanza fiscal del municipio, extendió la enumeración taxativa de los hechos imposables de la

277 Podemos dar como ejemplo el tendido de servicios de red de agua potable, en el caso en que cada beneficiario deba contribuir por esa mejora, por los gastos que le signifiquen al erario.

278 Véase Duarte, Juan Ignacio y Baer, Luis, *La contribución por mejoras en la promoción de nuevos desarrollos urbanos: Una aplicación no convencional para ciudades menores*, en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, 2013; y Scatolini, Luciano, *El suelo urbano como factor redistributivo* (La Municipalidad de Trenque Lauquen demuestra que se puede).

contribución por mejoras,²⁷⁹ dándole una utilización no convencional que permitió al gobierno local proveerse de recursos genuinos, intervenir en el mercado de suelo ampliando significativamente la oferta de terrenos con servicios, gestionar el suelo direccionando el crecimiento urbano y, especialmente, participar de las mayores valorizaciones inmobiliarias.

En la práctica, el municipio se volcó especialmente a la re zonificación de áreas rurales o complementarias para integrarlas al ejido urbano, ampliándolo en respuesta a la creciente demanda habitacional. Convenios con propietarios rurales lindantes al área urbana permitieron a la municipalidad promover loteos que incorporaron 1.416 terrenos con servicios al mercado, 511 de los cuales pasaron a dominio privado del municipio en concepto de recuperación de plusvalías y pago de obras de infraestructura.

Si bien el esquema de la contribución por mejoras como método de recuperación de plusvalías urbanas es insuficiente, dado que se basa en porcentajes fijos de participación en la valorización,²⁸⁰ puede ser un instrumento idóneo para municipios de pequeño o mediano tamaño, que carecen de los recursos técnicos y económicos para encarar sistemas complejos como el de tasaciones colombiano o el de las Operaciones Urbanas Interligadas²⁸¹ del Estatuto de la Ciudad brasileño.

La teoría del enriquecimiento sin causa

Por otro lado, están quienes sostienen que el beneficio de los particulares en la valorización inmobiliaria es igual al enriquecimiento sin

279 La contribución por mejoras está regulada en la provincia de Buenos Aires por la ordenanza general 165/73, referida a las obras públicas municipales.

280 Según los artículos 226 y 227 de la ordenanza fiscal, se determinará un tributo del 20 % del valor del metro cuadrado de construcción respecto a la diferencia entre la cantidad de metros cuadrados construibles con la normativa anterior y la cantidad a construir por utilización de la mayor constructibilidad; de un 20 % del valor fiscal del inmueble que realiza efectivamente el cambio de uso del suelo; y de la cesión del 12 % de los terrenos resultantes del fraccionamiento o subdivisión de áreas re zonificadas.

281 Consiste en la autorización para la construcción de grandes desarrollos inmobiliarios, a cambio de la construcción o pago del precio de construcción de una determinada cantidad de viviendas sociales.

causa. Según la doctrina civilista mayoritaria, para que exista enriquecimiento sin causa es necesario que: 1) una parte se enriquezca; 2) la otra se vea empobrecida y; 3) que entre el enriquecimiento y el empobrecimiento debe existir una relación causal.

Como señala Mercedes Maldonado Copello, por un simple cambio de norma “*el propietario ve incrementar el valor de su suelo, y cuando se lo apropia en su totalidad sin revertir nada a la colectividad estaría ocurriendo un enriquecimiento sin justa causa en detrimento del patrimonio del Estado, es decir, de la comunidad*”, que se ve empobrecida en su conjunto.²⁸²

Este derecho de la colectividad a tomar parte del mayor valor que genera, tiene fundamento en tal empobrecimiento, buscando que los recursos de esa captación sean destinados a generar políticas públicas a favor de los que no son dueños de la tierra, y aun a favor de aquellos que, siendo dueños de alguna propiedad, no acceden a una vivienda digna ni acceden a la ciudad.

Se trata en definitiva de que “*las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública –actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares– deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo*”.²⁸³

Artículo 46. – *Hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias.* Constituyen hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido, los siguientes:

282 Maldonado Copello, ob. cit.

283 Foro Social Mundial de Porto Alegre – ONU: *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Año 2005. Artículo II, Apartado 2.5.

- a) La incorporación al área complementaria o al área urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del área rural;
- b) La incorporación al área urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del área complementaria;
- c) El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial;
- d) La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea elevando el factor de ocupación del suelo, el factor de ocupación total y la densidad en conjunto o individualmente;
- e) La ejecución de obras públicas cuando no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras;
- f) Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios; y
- g) Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.

De la enunciación realizada por el artículo podemos distinguir, al menos, tres clases de hechos generadores de valor:

1) Normas que modifiquen los códigos de ordenamiento y/o ordenanzas de planeamiento urbano. Incisos *a)*, *b)* y *c)*. Téngase en cuenta que hasta la sanción de esta norma la práctica del ordenamiento urbano sigue la lógica de las excepciones a los códigos sin nula o casi nula recuperación de valorización.

2) Actos administrativos que autoricen un mayor aprovechamiento del suelo por parte de los particulares. Incisos *d)* y *f)*.

3) La ejecución de obras públicas y proyectos urbanísticos. Inciso *e)*.

Esta distinción nos sirve para saber a partir de cuándo se torna exigible la participación en la valorización inmobiliaria.

Por otra parte, surge claramente del inciso *g*) que los hechos generadores no son taxativos sino a título enunciativo. Sólo se exige que el hecho administrativo tenga por consecuencia la valorización del inmueble.

En el caso del inciso *d*), según el artículo 42 del decreto ley 8.912/77, se llama Factor de Ocupación del Suelo (FOS) a la relación entre la superficie de la parcela y la superficie máxima edificable; mientras que se conoce como Factor de Ocupación Total (FOT) al coeficiente que multiplicado por la superficie total de la parcela permite obtener la superficie cubierta máxima edificable en ella. Los grandes desarrollos inmobiliarios del inciso *f*) son tratados en particular por el artículo 51.

La ordenanza 3.184/09 del Municipio de Trenque Lauquen, en el modificado artículo 225, nos ilustra con mayor detalle ejemplos de hechos generadores de valor:

- Cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación, que las anteriormente vigentes (ley 8.912 y ordenanzas reglamentarias).
- Cambio de usos de inmuebles.
- Establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas, o de menor intensidad de uso.
- Autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados).
- Obras de infraestructura de servicios (agua corriente, cloacas, desagües pluviales, gas natural, energía eléctrica).
- Obras de pavimentación.
- Obras de equipamiento comunitario (salud, educación, deportes públicos, seguridad, delegaciones municipales).
- Nuevas plantas de tratamiento de efluentes y de perforaciones y almacenamiento de agua corriente.

Artículo 47. – *Carácter de la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias.* Las participaciones de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias establecidas en la presente ley, en los casos que corresponda, se hacen efectivas con carácter adicional y complementario a las cesiones establecidas en el artículo 56 del decreto ley 8.912/77 T.O. por el decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias.

El citado artículo 56 del decreto ley 8.912/77, incluido en su capítulo referente a infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, obliga a los propietarios de inmuebles afectados a la creación o ampliación de núcleos, áreas o zonas urbanas a ceder gratuitamente al Estado provincial determinadas superficies mínimas destinadas a vías de circulación, a espacios verdes públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público. El artículo 47 de la ley 14.449 establece que la captación de la plusvalía urbanística por parte de los municipios se complementa y adiciona a aquellas cesiones; por lo tanto, la exigencia de cesiones gratuitas de superficie al propietario de un inmueble no es impedimento para la participación en las valorizaciones inmobiliarias, en tanto ambas obligaciones responden a diferentes fundamentos: la primera a criterios urbanísticos, mientras que la ley de hábitat responde principalmente a criterios de justicia distributiva.

Artículo 48. – *Momentos de exigibilidad.* La participación en las valorizaciones inmobiliarias sólo es exigible cuando se presente para el propietario o poseedor del inmueble cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Solicitud de permiso de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 45 de la presente ley;
- b) Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo; o
- c) Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial, con excepción de aquéllos resultantes de herencias y donaciones sin cargo, aplicable al cobro de la participación en la renta de que trata el artículo 46.

Con origen en los tres primeros incisos del artículo 83 de la ley colombiana 388/97, el artículo 48 establece las situaciones en que se vuel-

ve exigible la captación de la plusvalía urbanística. La mención como sujeto pasivo tanto al propietario como al poseedor se basa en que, recordemos, las valorizaciones se dan sobre el suelo urbano, y lo que aquí importa es quién se apropia a costa del Estado de esa valorización, tenga títulos de dominio sobre el inmueble o no.

La característica general de las tres situaciones previstas es que implican que el inmueble se movilice, sea por su entrada en el mercado de suelos o por las modificaciones en su aprovechamiento, enriqueciéndose el propietario o poseedor con el esfuerzo comunitario que valoriza su terreno.

El inciso *a)* refiere a cualquier permiso que se solicite a la autoridad administrativa municipal para urbanizar o construir en el terreno, aprovechando el aumento de valor de la tierra dado por el acaecimiento de algún hecho generador legalmente especificado en el artículo 46.

El inciso *b)* requiere la comprobación administrativa de la utilización de hecho de: cambio de uso del inmueble de acuerdo con la modificación del régimen de uso de suelo o de zonificación territorial valorizante del suelo.

En tanto que el inciso *c)* establece que toda enajenación a título oneroso es ocasión de exigir la participación en la valorización. La exclusión expresa de enajenaciones gratuitas se funda en que no hay en ellas un beneficio injusto para el transmitente. No es éste el criterio seguido por la ley colombiana, ni por la generalidad de las leyes de participación en valorizaciones inmobiliarias de España, como por ejemplo, la ordenanza N° 5²⁸⁴ del Ayuntamiento de Málaga.

La reglamentación de la ley remite a la Ordenanza General que según el artículo 50 deben dictar los municipios el establecimiento de pautas y procedimientos que permitan fijar de oficio el monto y el plazo de pago al momento en que éste se vuelve exigible.

En relación a este artículo sugerimos la siguiente reglamentación: “Cuando se verifiquen los supuestos previstos en los incisos *a)*, *b)* o *c)*, el municipio respectivo deberá determinar de oficio el monto y plazos de pago de la contribución, conforme las pautas y el procedimiento que se fijen en la ordenanza prevista en el artículo 50.

284 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, vigente desde el 1º/1/13.

El supuesto previsto en el inciso *b)* se considerará cumplido cuando el propietario o poseedor solicite la habilitación del nuevo uso del suelo o bien cuando personal municipal lo detecte de oficio, aun cuando no se haya solicitado el permiso correspondiente”.

Artículo 49. – *Formas de pago.* La participación en la renta urbana puede efectivizarse mediante cualquiera de los siguientes medios, siendo ellos de aplicación en forma alternativa o combinada:

- a)* En dinero efectivo, que será destinado exclusivamente a la construcción o mejoramiento de viviendas y/o construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o de áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de asentamientos o viviendas de población de bajos recursos;
- b)* Cediendo al municipio una porción del inmueble objeto de la participación, de valor equivalente a su monto; o
- c)* Cediendo al municipio inmuebles localizados en otras zonas del área urbana y/o complementaria, accesibles desde vía pública y conforme a los criterios de localización adecuada establecidos en el artículo 15, apartado *a)* de la presente ley, previo cálculo de equivalencia de valores entre ambos emplazamientos, incorporando las valorizaciones producidas por la aprobación del emprendimiento y por la modificación de la norma urbanística que se requiera.

El artículo establece los medios alternativos o combinados de efectivizar el pago, cuya elección es facultad del sujeto obligado a pagar, como lo deja en claro la reglamentación. Entendemos que para el caso de los incisos *b)* y *c)*, para determinar la equivalencia a la que hace referencia deberá intervenir para el cálculo el consejo municipal para la valorización inmobiliaria a la que hacemos referencia en el artículo siguiente. La reglamentación establece que esa equivalencia debe determinarse conforme a reglas y procedimientos preestablecidos en la Ordenanza General del artículo 50. Sugerimos la siguiente reglamentación: “El medio de pago deberá ser convenido con la respectiva municipalidad. En los supuestos previstos en los incisos *b)* y *c)* cada municipio determinará la equivalencia entre el monto de la contribución y el inmueble transferido en pago, conforme las pautas y procedimientos que se fijen en la ordenanza prevista en el artículo 50.

Cuando del hecho generador previsto en los incisos *a)*, *b)*, *c)* o *f)* surjan terrenos de tamaño homogéneo, el municipio podrá acordar con el propietario que la forma de pago se realice en su totalidad con terrenos, siempre y cuando el porcentaje de lotes transferidos al municipio sea igual al porcentaje de la valorización que deberá pagar el sujeto pasible de la contribución. En ese caso, no será necesario el cálculo previsto en los incisos *a)*, *b)* y *c)* del parágrafo 2 de la reglamentación del artículo 50”.

Artículo 50. – *Contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria.* Los municipios deberán establecer por una ordenanza de carácter general una contribución obligatoria no inferior al diez por ciento (10%) de la valorización inmobiliaria generada por los hechos enunciados en el artículo 46 de la presente ley, con ajuste a los criterios de exigibilidad y pago establecidos precedentemente. Dicha contribución no podrá ser superior al máximo establecido por la instancia superior de justicia en materia de constitucionalidad para la regulación de usos del suelo por parte del Estado.

Límites a la participación en plusvalías

Como se desprende del artículo comentado, y siguiendo los lineamientos del artículo 5° de la ley, los municipios tienen la responsabilidad de sancionar, mediante una ordenanza de carácter general, una contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria originada por los hechos generadores de valor.

El legislador establece expresamente que la recuperación de plusvalías urbanas es determinada por los municipios dentro de los límites que la ley les impone. Por un lado, se establece un piso mínimo de 10% de la valorización, por lo que el Estado estará obligado a recuperar ese porcentaje, no pudiendo rebajarlo mediante la ordenanza general. Una menor participación estatal en el plusvalor desnaturalizaría el instituto, por no cumplir con su función de equidad y redistribución del ingreso. Por el otro lado, establece un límite máximo de “constitucionalidad” de la participación, en miras al concepto privatista de la propiedad. Éste se establecerá de acuerdo a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Actualmente, el fallo “Mar de Ostende S.R.L. c/provincia de Buenos Aires s/ordinario”²⁸⁵ es el precedente jurisprudencial a aplicarse para interpretar el texto legal. En él, una sociedad propietaria de un inmueble de gran tamaño en el municipio de Pinamar alegaba la inconstitucionalidad del decreto 9.196/50 y del artículo 58 de la ley 8.912, que establecían la obligatoriedad de ceder al fisco, como política urbanística, una franja de terreno lindante con el océano Atlántico en concepto de avenida costanera y zona parquizada de uso público. Se interpreta que de ningún modo la cesión correspondiente a los terrenos que la actora pretende lotear, “*unida a las extensiones reservadas para uso público en las anteriores subdivisiones, no resulta superior al 30 % del total del dominio*”, de manera que “*la aplicación de las normas impugnadas no resulta irrazonable, lo que desvirtúa la tacha de inconstitucionalidad*”. Por lo tanto, el límite máximo de constitucionalidad a la participación será del 30 % del mayor valor generado por la acción urbanística.

No podemos dejar de señalar que en otros países los límites –mínimos y máximos– son mucho más elevados. Por ejemplo, según el artículo 79 de la ley 388 de 1997 de Colombia, la tarifa puede estar entre el 30 % y el 50 % del mayor valor por metro cuadrado.

Determinación de la contribución

Respecto al problema de cómo determinar la efectiva valorización del inmueble, es un aspecto que el legislador dejó librado a cada uno de los municipios. El antecedente colombiano resulta muy ilustrativo al establecer un procedimiento de determinación del precio del suelo por metro cuadrado, con anterioridad y posterioridad a la realización del hecho generador, resultando el plusvalor de la diferencia entre ellos.²⁸⁶

285 Mar de Ostende c/Buenos Aires, provincia de s/ordinario. S.C. M.393.XX.

286 Ley colombiana 388/97.

Artículo 76. – Efecto plusvalía resultado del cambio de uso. Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.
2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características

Entendemos fundamental que la ordenanza general cree un Consejo Municipal para la Valorización Inmobiliaria.

Podemos citar, como ejemplo, el caso del municipio de San Carlos de Bariloche, que mediante el artículo 8 de la ordenanza municipal 2.080-CM-10 crea a los efectos de la captación de plusvalía un Registro de Corredores y Martilleros Públicos, cuya función es la de realizar tasaciones de los inmuebles afectados, para la determinación del precio comercial anterior a la acción urbanística y el nuevo precio de referencia generador de mayor valor a partir de la acción urbanística.²⁸⁷

similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía

Artículo 77. – Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo. Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias; con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.
2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.
3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.

287 Ordenanza municipal 2.080-CM-10, Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Artículo 8º – *Registro y tasación*: Se crea el Registro de Corredores y Martilleros en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente de la Municipalidad, o el órgano que la reemplazare a futuro. Para inscribirse en dicho registro los profesionales deberán encontrarse matriculados en la esfera local y poseer domicilio real dentro de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Se autoriza a la Municipalidad para suscribir convenio con el Colegio de Corredores y Martilleros de la localidad a los fines de establecer las escalas correspondientes a las tareas específicas a desempeñar en cumplimiento de la presente ordenanza.

En los casos previstos por los artículos 6 y 7 de la presente ordenanza se procederá al sorteo público de uno de los profesionales inscriptos en el Registro de Corredores y Martilleros, el que resultará encargado de determinar el precio comercial anterior a la acción

Por otra parte, entendemos también que es fundamental para el efectivo cumplimiento de los objetivos de la ley que nos ocupa, la creación en las administraciones municipales de un ente autárquico con independencia funcional económica y administrativa que administre los fondos que se generen por la captación de plusvalías, que garantice la intangibilidad de los fondos, y el diseño de políticas públicas destinadas a la promoción del hábitat, que garantice la participación democrática en la toma de decisiones políticas públicas.

El decreto 1.062/13, al reglamentar este artículo, desnaturaliza totalmente el instituto. Establece que la contribución sobre la valorización inmobiliaria “se aplicará sobre la diferencia resultante entre las valuaciones fiscales previa y posterior a la ocurrencia de cualquiera de los hechos generadores previstos en el artículo 46 de la ley”. El valor fiscal es el determinado por las autoridades fiscales de acuerdo a los procedimientos que en la provincia establece la Ley de Catastro, 10.707. La inconveniencia de este sistema radica en la continua desactualización de estos valores fiscales, existiendo una brecha entre ellos y el real valor de mercado, el cual es, en definitiva, la medida fáctica del enriquecimiento sin causa del tenedor del predio. De allí que nos inclinemos por las soluciones que dan los ordenamientos antes señalados.

1. Por ello para una futura modificación del reglamento sugerimos la siguiente: “El cálculo de la contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria para los hechos generadores previstos en los incisos *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)* y *h)* del artículo 46, se realizará mediante el siguiente procedimiento:

- a)* Se establecerá el precio comercial o de mercado de los terrenos alcanzados por alguno o varios de los hechos generadores previstos en el artículo 46. El precio establecido deberá ser el vigente antes de la decisión administrativa o

urbanística generadora del incremento y el nuevo precio de referencia, así como de efectuar la valuación correspondiente a las inversiones a realizar por el particular que contribuyeran directamente en la generación de ese mayor valor.

Para el caso de desavenencias con el resultado de la primera pericia efectuada, el particular involucrado o la Municipalidad, podrán solicitar el sorteo de un nuevo profesional, quien realizará una segunda valuación en los términos del párrafo anterior, pudiendo proponerse como precio definitivo al justiprecio entre ambos. Todos los gastos y honorarios de esta segunda pericia se encontrarán a cargo de la parte que lo solicitare.

- acción urbanística que da lugar a la participación del municipio en la valorización inmobiliaria. El precio comercial o de mercado del terreno surgirá de multiplicar el precio de cada metro cuadrado por la superficie total del predio.
- b) Una vez definido el régimen de usos del suelo o zonificación territorial, así como el Factor de Ocupación del Suelo, el Factor de Ocupación Total y/o la Densidad, y siempre y cuando se verifique alguna de las situaciones previstas en los incisos *a)*, *b)* o *c)* del artículo 48 de la ley, se determinará el nuevo precio comercial o de mercado, el que se denominará nuevo precio de referencia. Dicho precio surgirá de multiplicar el precio de cada metro cuadrado de superficie vendible de suelo por la superficie total del o los terrenos que surjan de la subdivisión del predio alcanzado por alguno de los hechos generadores.
 - c) La valorización resultante se establecerá como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial o de mercado antes de la decisión administrativa o acción urbanística que dio lugar a la aplicación de la contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria. Sobre esa diferencia deberá aplicarse la contribución, en base a la alícuota definida en la ordenanza respectiva de cada municipio.
2. El cálculo de la contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria para los hechos generadores previstos en el inciso *e)* del artículo 46, se realizará mediante el siguiente procedimiento:
- a)* Se establecerá el precio comercial o de mercado de los terrenos alcanzados por la obra pública, siempre que la misma no se haya financiado por contribución de mejoras. El precio establecido deberá ser el vigente antes del anuncio de la obra pública que da lugar a la participación del municipio en la valorización inmobiliaria. El precio comercial o de mercado de cada terreno surgirá de multiplicar el precio del metro cuadrado por la superficie total del predio.

- b) Una vez realizada la obra pública y siempre que se verifique alguna de las situaciones previstas en los incisos a), b) o c) del artículo 48 de la ley, se determinará el nuevo precio comercial o de mercado, el que se denominará nuevo precio de referencia. Dicho precio surgirá de multiplicar el precio de cada metro cuadrado de suelo por la superficie total del terreno.
- c) La valorización resultante se establecerá como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial o de mercado antes del anuncio de la obra pública que dio lugar a la aplicación de la contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria. Sobre esa diferencia deberá aplicarse la contribución, en base a la alícuota definida en la ordenanza respectiva de cada municipio.

Artículo 51. – *Grandes desarrollos inmobiliarios. Determinación presunta y pago a cuenta.* Los sujetos obligados al pago de la contribución establecida por el municipio en que se desarrollen los emprendimientos indicados en el artículo 46 inciso f) de la presente ley, tales como emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de grandes superficies comerciales, quedando incluidos en esta última categoría los establecimientos que conformen una cadena de distribución según lo establecido en la ley 12.573 y su reglamentación, siempre que ocupen predios de más de cinco mil metros cuadrados (5.000 m²), sin importar el área o zona del ejido municipal en la que se instalen, de acuerdo a lo dispuesto en los incisos b) y c) del artículo 49, cederán como pago a cuenta de la determinación definitiva, sujeto al cómputo de equivalencia y valorización final, el 10 % de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable.

Como se puede observar este artículo permite captar la plusvalía urbanística con anterioridad a la finalización de los proyectos urbanísticos, cediendo a los municipios el 10 % de la porción del inmueble objeto de la participación, o del valor equivalente a su monto, o bien inmuebles localizados en otras zonas del área urbana y/o complementaria que deberán ser equivalentes en dinero a tal monto.

Si bien no es ésta una norma tributaria, podemos comparar este artículo con el impuesto a la ganancia mínima presunta, por el cual se

busca una renta mínima cuya existencia se presume en términos absolutos, con abstracción a cómo esa renta efectivamente se haya generado y, por consiguiente, sin aceptar la posibilidad de una demostración en contrario.

No es en vano volver a reiterar que el 10% –que coincide con la contribución mínima del artículo 50– se estima como pago a cuenta, que es exigible desde la autorización de estos grandes desarrollos inmobiliarios. Una vez finalizados estos proyectos deberá determinarse el valor total generado por la acción urbanística que autoriza el desarrollo de los emprendimientos inmobiliarios que enumera el artículo y determinar la valorización inmobiliaria total sobre la que tendrán derecho a participar los municipios, conforme a los parámetros que se establezcan en la ordenanza general del artículo 50. Si se determinara una valorización mayor, el municipio tendrá derecho a una contribución por parte del desarrollador equivalente a la mayor diferencia.

Contra este artículo, el diputado nacional Francisco de Narváez y el diputado provincial Fernando Rozas iniciaron el 2 de diciembre de 2012 acción de amparo contra la provincia de Buenos Aires con el objeto de impedir su aplicación. Alegaban que “la ley cuestionada –esencialmente los artículos 50, 51, 64 y siguientes– lesiona, restringe, altera y/o amenaza, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución de la provincia de Buenos Aires y la Constitución de la Nación Argentina, en particular los derechos de propiedad privada e igualdad ante la ley (citan los artículos 11, 12 incisos 1 y 3, 20 y 31 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, 14, 16, 17, 28 y 43 de la Constitución Nacional y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

El recurso de amparo fue rechazado por el Tribunal del Trabajo N° 4 de La Plata por la falta de legitimación de los amparistas (a criterios del tribunal no acreditaron en qué los afectaba la norma) y porque la acción de amparo no era la vía procesal adecuada para la pretensión intentada por De Narváez y Rozas.

Asimismo, al resolver el doctor Martiarena en voto que fuera acompañado unánimemente, dijo que “toda vez que como ciudadano bonaerense, propietario, los actores me han involucrado en su acción contra el Poder Ejecutivo provincial, creo pertinente señalar una dis-

crepancia estructural. Entiendo, en antítesis con nuestros legisladores aquí accionantes, que los bonaerenses debemos hacernos cargo de los problemas sociales de nuestros conciudadanos, a quienes aquéllos se refieren como 'clases inferiores' (fs. 16), y a las que, según su pensamiento, debiera atender 'el Estado', al parecer, comprendido como una entelequia (ver fs. cit.)" y que "la aplicación de la denominada Ley de Acceso Justo al Hábitat, conforme a los artículos impugnados -50, 51 y 64- no afecta el derecho de propiedad, sino en limitadas y específicas condiciones, en las que los amparistas ni siquiera insinúan estar encuadrados".²⁸⁸

En esta línea se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia argumentando: Sobre el particular cabe mencionar que al estudiar la constitucionalidad del artículo 85 de la ley 388 de 1997 que "dispuso la destinación del producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos a la compra de predios para vivienda de interés social", la Corte estimó que esa destinación, al igual que otras mencionadas en el precepto, era razonable y proporcionada en la medida en que procuraba mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, fuera de lo cual indicó que "es algo consustancial a la esencia misma de la plusvalía", uno de cuyos propósitos es "la seguridad de proporcionar a sus habitantes una especial calidad de vida".²⁸⁹

Sin embargo, nos parece importante adelantarnos a planteos más serios que se puedan presentar ante la justicia cuestionando la norma, analizando la resolución de una situación semejante. En autos "Mar de Ostende c/provincia de Buenos Aires", la Corte Suprema hizo suyos los argumentos del dictamen del procurador general de la Nación al decir que "con referencia a la fracción de su propiedad que en su momento estuvo obligada la actora a ceder al fisco de la provincia en los términos del citado decreto 9.196/50, actualmente sustituida por la exigencia del artículo 58 de la ley 8.912, es aplicable la doctrina elaborada por el tribunal cuando resolvió un tema análogo, de acuerdo a cuyos términos, debe tenerse especialmente en cuenta que la venta fraccionada del inmueble fue decidida voluntariamente por la actora persiguiendo -ello es obvio- una finalidad lucrativa, de lo cual se concluye que no puede

288 "De Narváez Stauer Francisco c/Poder Ejecutivo s/amparo". Causa 15.262.

289 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

interpretarse de ningún modo que el supuesto se asimile a la confiscación de bienes, como aquélla pretende. Nada hubiera obstado a que la enajenación se realizara en bloque; pero, elegido el procedimiento del loteo –que trae consigo las consecuencias previsibles de una futura urbanización–, no es irrazonable, ni afecta las garantías constitucionales, que se reserve una parte de la superficie para destinarla a obras o servicios de pública utilidad” (confr. *Fallos*, 277:313, cons. 11).

En la misma tesitura podemos marcar el voto en disidencia de Elena Highton de Nolasco en el fallo “Hermitage S.A. c/Poder Ejecutivo nacional” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el que en relación al impuesto a la ganancia mínima presunta dijo que “no parece correcto sostener que el único índice de capacidad contributiva sea la efectiva obtención de réditos o ganancias, ya que la propiedad de determinados bienes constituye una exteriorización de riquezas susceptible de ser gravada en tanto la imposición no transgreda los límites constitucionalmente admisibles y, en particular, no se demuestre la existencia de un supuesto de confiscatoriedad”. Asimismo, hace referencia a los presupuestos necesarios para que un tributo se configure como confiscación diciendo que “la constante jurisprudencia del tribunal ha establecido que aquélla se configura cuando se produce una absorción por parte del Estado de una porción sustancial de la renta o el capital la cual, a los efectos de su apreciación cuantitativa, exige considerar la productividad posible del bien, esto es, su capacidad productiva potencial”. A su vez, en relación a este último aspecto, la Corte precisó que no cabe tener en consideración ni la disminución o supresión de utilidades por circunstancias eventuales ni la que proviene de la inapropiada administración del contribuyente, sino, por el contrario, el rendimiento normal medio de una correcta explotación del bien concretamente afectado”. Todo ello desestima las críticas realizadas a este artículo en particular por mostrar cómo las facultades tributarias pueden ser ejercidas por el Estado dentro de los límites impuestos.

Artículo 52. – *Modificación del decreto ley 6.769/58*. Sustitúyese el inciso 31) del artículo 226 del decreto ley 6.769/58, por el siguiente texto: “Inciso 31) Participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que

permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable”.

El artículo 226 del decreto ley 6.769/58 (Ley Orgánica de Municipalidades) es en parte reglamentario de la autonomía municipal, al determinar específicamente qué recursos forman parte de las arcas municipales (impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas) y que permiten destinarlas a los fines que la administración local crea conveniente sin necesidad de autorización municipal; en este marco se incluyen a las valorizaciones tratadas en la presente sección, a fin de armonizar con la ley en su totalidad, posibilitando financiar e implementar políticas públicas relativas al hábitat de acuerdo con los lineamientos que la misma propone.

El artículo 226 del decreto ley 6.769/58 dice: “Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas”. Claramente el legislador provincial ha delegado en los municipios la captación de plusvalía urbanística por los hechos generadores de valor, entendemos que es fundamental que los municipios deberán crear fondos fiduciarios para la administración de los fondos que se recauden para garantizar la intangibilidad de los mismos.

Artículo 53. – *Incorporación al decreto ley 6.769/58.* Incorpórase como inciso 32) del artículo 226 del decreto ley 6.769/58, el siguiente texto:

“Inciso 32) – Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución”.

En la misma línea del artículo anterior, se deja abierta la posibilidad de que los municipios obtengan mayores recursos para el abordaje de la problemática del hábitat dentro de los límites de la Constitución, siendo todo ello de vital importancia para lograr con los objetivos propuestos por la ley.

Artículo 54. – *Instituto de la Vivienda. Facultades.* La facultad establecida en el artículo 23 de la ley 5.396, general de la vivienda, corres-

ponde al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con ajuste a los siguientes parámetros:

- a) Los bienes inmuebles afectados sólo podrán destinarse al cumplimiento de programas de vivienda social;
- b) La afectación de inmuebles se realizará por acto administrativo debidamente motivado que será dado a publicidad como mínimo a través del Boletín Oficial, dos diarios, uno de circulación provincial y otro local, y el sitio de internet del Instituto de la Vivienda, y podrá efectuarse por zonas previamente identificadas de acuerdo a su criticidad, en base a un relevamiento obligatorio de todos los predios emplazados en la zona, que resulten aptos para la finalidad establecida en esta ley;
- c) La adquisición de terrenos o constitución de servidumbres sobre terrenos podrán acordarse en forma directa con sus titulares dominiales, siempre que acrediten la posesión e inscripción dominial del inmueble a su nombre por un plazo no inferior a cinco (5) años previos al acuerdo, y que el precio pactado no supere el valor establecido en la tasación efectuada al efecto por bancos oficiales;
- d) Se considera que en todos los casos el acto administrativo que disponga la adquisición por acuerdo directo puede afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, por lo que deberán observarse los requisitos esenciales y sustanciales previstos en el ordenamiento administrativo para dictar el acto, incluyendo la intervención de los organismos indicados en el artículo 38 y concordantes del decreto ley 7.543/69 (t. o. por decreto 969/87);
y
- e) Si fracasare el acuerdo directo con los titulares dominiales, deberá promoverse el juicio correspondiente por conducto de la Fiscalía de Estado, órgano que asumirá la representación del Instituto de la Vivienda en ejercicio de las atribuciones conferidas por el decreto ley 7.543/69 (t. o. por decreto 969/87).

El artículo 23 de la Ley General de Viviendas declara de utilidad pública y sujetos a expropiación los bienes necesarios para el cumplimiento de la ley.

Esta norma nos ofrece un procedimiento de excepción habilitando al Instituto de la Vivienda a expropiar de forma directa sin previa nece-

sidad de que la Legislatura provincial deba dictar una ley de expropiación para cumplimentar los objetivos de la ley.

El inciso *a)* faculta al Instituto de la Vivienda a expropiar para el cumplimiento de programas de vivienda social. El inciso *b)* indica el procedimiento administrativo al que deberá sujetarse el instituto para expropiar, con las debidas garantías de publicidad edictal. La mención

El *c)* autoriza, asimismo, a celebrar acuerdos en forma directa para la adquisición de terrenos respetando ciertos requisitos:

- Que la adquisición se acuerde con los titulares dominiales.
- Que éstos acrediten cinco (5) años de posesión e inscripción de dominio previo al acuerdo.
- Limita el precio a la tasación que hagan los bancos oficiales.
- En caso de acuerdo deberá darse intervención a la Contaduría General de la provincia, a la Asesoría General de Gobierno y al Fiscal de Estado, por inciso *d)*.²⁹⁰
- El inciso *e)* prevé que ante la falta de acuerdo con los titulares deberá iniciarse juicio expropiatorio por vía de Fiscalía de Estado en representación del Instituto de la Vivienda.

290 Decreto ley 7.543/69, "Actuación administrativa".

Artículo 38. - El Poder Ejecutivo y los institutos autárquicos sólo podrán decidir los expedientes en que pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la provincia con el previo informe de la Contaduría General, dictamen del asesor general de Gobierno y vista del fiscal de Estado. Esta disposición comprende:

- a)* Todo proyecto de contrato que tenga por objeto bienes del Estado, cualquiera sea su clase;
- b)* Toda licitación, contratación directa o concesión;
- c)* Las transacciones extrajudiciales que se proyecten;
- d)* Todo asunto que verse sobre la rescisión, modificación o interpretación de un contrato celebrado por la provincia;
- e)* Las actuaciones por contratación directa de los bienes declarados de utilidad pública;
- f)* El otorgamiento de jubilaciones y pensiones;
- g)* Toda reclamación por reconocimiento de derechos por los que puedan resultar afectados derechos patrimoniales del Estado, en cumplimiento de lo normado por el artículo 143 de la Constitución de la provincia;
- h)* (Texto según decreto ley 9.140/78.) Todo sumario administrativo cuando de modo directo existan intereses fiscales afectados. Se exceptúan los sumarios suscitados contra personal de policía y servicio penitenciario de la provincia;
- i)* Todo recurso contra actos administrativos para cuya formación se haya requerido la vista del fiscal de Estado.

Sección VI

Consortios urbanísticos

Introducción

La presente sección instala un novedoso instrumento de gestión de experiencia internacional que viene a combatir la retención especuladora de terrenos, coordinando al efecto la esfera pública con la privada y previendo un sistema ordenado para la ejecución de proyectos urbanísticos; todo ello con miras a satisfacer la demanda habitacional y el déficit de planeamiento, conjugando el aporte del Estado y de capitales privados, asegurando a cambio una efectiva retribución que de manera inteligente satisface la faz lucrativa y los ánimos de inversión.

Artículo 55. – *Consortios urbanísticos*. A los fines de esta ley se denomina “consorcio urbanístico” a la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, sean éstos personas físicas o jurídicas, aportando cualquiera de ellos, inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o de edificación, y que luego de la realización de las mismas cada parte recibe como compensación por su inversión, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas.

El artículo subsume el instituto al ámbito de nuestra ley y define qué son los “consorcios urbanísticos”, contextualizando así una figura utilizada a nivel internacional, que tiene su paralelo en las legislaciones de Brasil y Colombia.²⁹¹

La experiencia brasilera le da el nombre de “operaciones urbanas consorciadas”,²⁹² y busca sosegar con ellas la interacción perversa de los

291 “La legislación colombiana, acompañada de una rica y consistente producción jurisprudencial y de experiencias de aplicación en varias ciudades, aún en proceso de maduración y consolidación, juntamente con la brasilera ha marcado la pauta en América Latina de transformación legal, de creación de nuevos ámbitos de discusión de lo jurídico y lo urbano, de replanteamiento del papel que la planeación territorial puede y debe cumplir para asegurar mejores condiciones de vida y de integración urbana para una población creciente que ha decidido o ha sido empujada a vivir en centros urbanos.” La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. María Mercedes Maldonado Copello, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia.

292 Estatuto de la Ciudad, ley 10.257 del 10 de julio de 2001. Sección X, de las operaciones urbanas consorciadas. Artículo 32: “(...) 1° Se considera operación urbana consorciada

procesos socioeconómicos, las políticas urbanas, las prácticas políticas y las opciones de planificación. Así la legislación que las prevé, pone énfasis en la importancia del establecimiento de nuevas relaciones entre el sector estatal, el privado y el comunitario, las que deben darse dentro de un marco jurídico-político claro y previamente definido, incluyendo la creación de mecanismos transparentes de control tanto fiscal como social.

El Estatuto de la Ciudad concibe entonces a las operaciones urbanas como “definiciones específicas para un área determinada de la ciudad que se desea transformar, que prevé un uso y una ocupación distintos de las reglas generales que inciden sobre la ciudad y que pueden ser implantadas con la participación de los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados”;²⁹³ además que realza el potencial de la planificación que pueda realizarse de antemano requiriendo estrictamente el diseño de un programa y proyecto básico para el área afectada de atención económica y social para la población que habite allí y el estudio del impacto del entorno. De esta manera se busca darles a las operaciones tintes transparentes y para nada excepcionales de las pautas constructivas exigidas habitualmente, no respondiendo a intereses particulares o a simples operaciones de valorización inmobiliaria que impliquen la expulsión de actividades y residentes de menor ingreso.

La legislación colombiana mencionada, ley 388 de 1997, prescribe la figura del “reajuste de tierras”, la cual ha sido diseñada de forma más minuciosa como instrumento de gestión de desarrollo urbano, en el marco de lo que denomina un “plan parcial”. Recibe ese nombre el instrumento que reúne decisiones sobre la planificación, gestión y financiamiento del proyecto establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial aplicable a un sector determinado del área urbana. Esto se da en el marco del sistema de “planeación en cascada” que adopta el modelo colombiano en su ordenamiento.

al conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el poder público municipal, con la participación de los propietarios, moradores, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar una determinada área de transformaciones urbanísticas estructurales y la valorización ambiental [...]”.

293 *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Instituto Pólis con el apoyo de Un-Hábitat Regional Office for Latin American and the Caribbean.

En concreto, el reajuste de tierras es el mecanismo de gestión a través del cual se interviene la estructura predial de zonas urbanas y de expansión urbana, adecuando su configuración física a las necesidades de la ciudad, tomando diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como calles, tendido de energía eléctrica y servicios cloacales, parques y pulmones ecológicos.

El reajuste se presenta entonces como un método de adecuar el suelo para usos urbanos de manera más eficiente y equitativa de tal forma que se garanticen los suelos públicos, que ofrezcan un equilibrio paisajístico y ambiental, que garanticen la movilidad y la conectividad de las diferentes zonas, y que soporten las necesidades culturales, educativas, recreativas y de salud de la población.

La iniciativa de la implementación del proyecto puede provenir de una entidad pública o privada, generalmente con la participación de algunos o la totalidad de los propietarios, que se encargue de diseñar una propuesta urbanística con viabilidad financiera que pueda ser presentada y respaldada por la comunidad y el Estado.

Prevalecen ante todo los principios de la función social y ecológica de la propiedad y el interés general sobre el particular, conciliando los derechos de los propietarios privados con las necesidades de la colectividad.

Podemos decir que los consorcios urbanísticos son un instrumento de organización territorial,²⁹⁴ de gestión de suelo urbano, que asegura la ejecución de acciones urbanísticas suficientes, con el aditamento de la acción participante de los actores sociales sin distinción ni exclusión alguna, e inmersos en el marco coyuntural de un proceso de construcción de ciudad en la que existirá una distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

294 “A diferencia de las políticas sectoriales, las políticas espaciales de desarrollo buscan reducir las disparidades del desarrollo regional y los problemas de integración económico-espacial. El ordenamiento territorial es una de estas políticas, la cual se basa en estrategias de uso y la ocupación del territorio, es decir, en la disposición ordenada de los habitantes, las actividades y la infraestructura en el territorio. En este sentido, el ordenamiento necesariamente debe integrar las políticas sectoriales en los distintos niveles territoriales.” *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial*. Acápite 4. Ordenamiento territorial municipal y distrital. Ángel Massiris Cabeza.

Artículo 56. – *Valor de unidades inmobiliarias.* El valor de las unidades inmobiliarias a ser entregadas al propietario del inmueble aportado, se debe corresponder con el valor del inmueble antes de la ejecución de las obras, más una razonable tasa de ganancia que surgirá de los convenios específicos que se suscriban al efecto.

Todo consorcio urbanístico debe definir fundamentalmente las reglas para la valoración inicial de las tierras e inmuebles aportados, las reglas para la valoración final de los predios resultantes y las restituciones del suelo que se hará a prorrata según los aportes de cada uno de los sujetos involucrados, salvo cuando ello no fuera posible y se les restituirá una compensación económica.

De modo que siguiendo la letra de la ley, y conforme lo dicho, se regula únicamente la retribución que se le entregue a quien aporte el predio objeto del Plan de Urbanización.

Determina los parámetros a tener en cuenta para fijar los valores de las unidades que se le entregarán, todo lo cual procura dotar a la figura de la nota de ganancialidad como factor de atracción de los sujetos intervinientes: para el caso de los de carácter privado, el fin de lucro es su objetivo rector y con el proyecto, si bien las áreas privadas originales disminuyen, su valor se incrementa en la medida en que los nuevos usos son más rentables que los anteriores; y para el caso de sujetos públicos, la valorización de los inmuebles es de igual modo trascendente para dotar de eficiencia y transparencia, frente a la comunidad local, a su plan urbanístico respecto a la implementación, ejecución e inversión en políticas de vivienda de interés social.²⁹⁵

Tanto es así que uno de los objetivos de la ley reside en demostrar a la sociedad la capacidad del instrumento para impulsar la movilización

295 “Adicionalmente, el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios ha generado en el planeamiento urbano colombiano, una nueva visión en la forma de construir ciudad, permitiendo que el Estado, a través de las administraciones municipales, dictaminen unas reglas de juego que permitan intervenir en el mercado de la tierra con el ánimo de garantizar que los procesos de utilización y transformación del territorio obedezcan a los pactos políticos expresados en los planes de ordenamiento, y acorde con un modelo de ciudad, construido desde la acción participante de los actores sociales.” *Los instrumentos de planeamiento urbanístico en la ley 388 de 1997*, Luis Molina López, Grupo de Estudios Urbano-Regionales del Magdalena Medio, Instituto Universitario de la Paz –UNIPAZ–; y Carolina Albarracín Granados, Dirección de Desarrollo Territorial, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

y la recuperación de inversiones, tanto desde lo público como desde lo privado (y especialmente, asociados ambos sectores) para generar proyectos de desarrollo urbano equilibrados y financieramente rentables.

Entendemos que la determinación del valor inicial y final de los terrenos debe realizarse mediante tasaciones especiales que al efecto determinen el valor de mercado, dado que es éste el valor real aportado al consorcio, sean inmuebles de propiedad del Estado o de los particulares. Sólo así se garantiza la primacía de la realidad en la equivalencia entre lo aportado y lo recibido. Por ello, y como lo sostuvimos anteriormente en referencia a la participación en las valorizaciones inmobiliarias, desechamos la conveniencia de utilizar por base el valor fiscal de los predios.

Por último, ya finalizando el artículo, se remite a la forma instrumental de lo que será el marco legal que comprometerá a los partícipes de estos consorcios, eligiendo al efecto convenios privados que estipularán entre sus cláusulas lo atinente a la ganancia esperada y acordada, que pasará a integrar el cómputo del valor de las unidades a entregar.

A pesar que hubiera sido conveniente la reglamentación de esta figura, no podemos dejar de señalar al menos, que de acuerdo a lo prescripto en la Ley Orgánica Municipal dichos convenios deberán ser puestos a consideración y aprobación por los consejos deliberantes ya que ponen en juego al patrimonio municipal.

Sección VII

Gestión democrática y participación

Introducción

El capítulo en análisis se encuentra constituido por dos pilares fundamentales de una “gestión democrática”, por un lado, la promoción a la participación y, por el otro, el acceso a la información. Siendo esta segunda cuestión imprescindible para la existencia de una participación activa y eficaz, por tanto podemos decir que conforman las dos caras de la misma moneda.

Comencemos con una pregunta que puede surgir y es: ¿pero por qué necesitamos de dicha participación? En primer lugar para dar mayor legitimidad a las acciones del poder público y también como una

manera de controlar sus actos. Autores tales como Abramovich y Curtis en este sentido sostienen: “el principio de publicidad de los actos de gobierno puede traducirse [...] desde el punto de vista del Estado, en la obligación de producir información sobre sus actos y ponerla a disposición de los ciudadanos. Se trata de una manifestación específica del deber del mandatario de rendir cuentas de sus actos.”²⁹⁶

Ante lo dicho, es interesante destacar que para que se tornen en operativos los derechos al hábitat, a la ciudad y a una vivienda digna, es necesario lograr tanto un acompañamiento del poder legislativo –que consagre el derecho–, del ejecutivo –que lo materialice a través de políticas públicas y acciones en concreto– y el judicial –ante inacción del ejecutivo, a través del dictado de sentencias y sentar jurisprudencia–, como por una activa participación ciudadana, y ello implica considerar a aquélla como un elemento esencial del Estado social y democrático de derecho.²⁹⁷

Tengamos en cuenta que –como establece Federico J. Lisa– participar es “tomar parte en algo”, así concluimos que participar en un procedimiento administrativo o judicial es “ser parte” de él.

De acuerdo a Raúl Alfredo Milani, en *Zonificación y participación comunitaria*,²⁹⁸ debemos considerar esta temática desde una doble óptica: por un lado la principista o ideológica, es decir que la participación nos compete como derecho y como obligación de todo ciudadano (por vivir en una auténtica democracia); y por el otro instrumental, es decir, que nos corresponde como usuarios, refiriéndonos a quienes “usan” la ciudad, y el sentido es que participe quien usa, hace, siente, sufre y disfruta del ámbito urbano.

Como dijimos *ut supra*, necesitamos un acompañamiento legislativo, de allí que nos resulte necesario enunciar los instrumentos y órganos internacionales más relevantes que le dan fundamento a esta temática:

296 Abramovich, Victor y Curtis Christian, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, página 175.

297 Gálvez, Rosa Safar, *Participación ciudadana*. En *Jurisprudencia Argentina*, año 2009, tomo 4, octubre-diciembre, editorial Abeledo Perrot.

298 Raúl Alfredo Milani, *Zonificación y participación comunitaria*, en *Derecho y planeamiento Urbano*, editorial Universidad, 1983, páginas 305-306.

Las observaciones generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), la Observación General 25 del Comité de los Derechos Humanos del PIDCyP, la Carta de Organización de Estados Americanos en su artículo 34, la Carta Democrática Interamericana de la OEA en su artículo 6º, la Declaración y Programa de Acción de Viena en el marco de la Conferencia de Derechos Humanos de 1993 (artículo 25), la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en el artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el caso “Claude Reyes” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras.

A su vez, a nivel nacional tenemos que no sólo son los artículos constitucionales que reconocen este derecho, sino también la presente ley que lo reconoce en sus artículos 13, 35 y en la presente sección el derecho a participar, ser parte del cambio urbano.

También necesitamos un acompañamiento jurisprudencial, y no podemos a tal fin dejar de recordar la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos M. 1569 XL, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros C/Estado nacional S/ejecución de sentencia” del 4 de noviembre de 2013. Donde se presentó un amparo debido a la falta de información y participación en el proceso de relocalización de los asentamientos habitacionales. Resolviéndose hacer lugar a la acción de amparo interpuesta, y en consecuencia condenando a la Municipalidad de Avellaneda y al ACUMAR a satisfacer las necesidades de información y participación de los vecinos de Villa Inflamable y barrio Prost, de acuerdo con las pautas expuestas en la resolución.

En definitiva, y siguiendo las palabras del doctor Lorenzetti, decimos que debemos abandonar la democracia intermitente que tenemos, que sólo se hace efectiva cuando tenemos elecciones, y procurar una democracia intensiva, que promueva la participación continua y efectiva de toda la ciudadanía en los asuntos públicos.

Gestión democrática

Como ya hemos hecho referencia en el comentario al artículo 13 de la presente ley, el concepto de gestión democrática es algo relativamente nuevo para nuestras sociedades. Su principal propósito es la de-

mocratización de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad, suponiendo la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma sistémica propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía sobre las instancias de gestión pública, al tiempo que se promueve la mayor eficiencia de estas últimas.

Esto nos lleva a pensar en un proceso de planificación democrático, y esto es: indicativo (postulando y encausando un plan con base en iniciativa individual y en el hacer creativo de los grupos urbanos); estratégico (armonización entre las acciones del poder público y los componentes del cuerpo social) y participativo (teniendo en cuenta el “proyecto” del grupo social destinatario, sus sentimientos y necesidades).

En definitiva, se pretende el reconocimiento de los procesos y mecanismos jurídico-políticos adecuados que garanticen la participación efectiva de los ciudadanos y de las asociaciones representativas en el proceso de formulación e implementación de la planificación urbana y de las políticas públicas: para una promoción democrática de las ciudades.²⁹⁹

Definición y objeto de la participación ciudadana

Existen varias definiciones referidas a la participación ciudadana, por lo que haremos mención a algunas de ellas.

- 1) Desde un criterio amplio, puede ser entendida como los mecanismos que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa, a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.
- 2) Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, expresa en su artículo 2º “[...] se entiende

²⁹⁹ Como surge de *El Estatuto de la Ciudad: nuevas herramientas para garantizar el derecho a la Ciudad en Brasil*, patrocinado por Caixa Económica Federal y realizado por el Instituto Polis con apoyo de Un Hábitat Regional Office for Latin American and The Caribbean.

por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos sociales, culturales y civiles de las personas y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como de los de las comunidades y pueblos indígenas.³⁰⁰

A su vez, el tema del objeto de la participación ciudadana también ha sido caracterizado por diferentes autores, a nivel nacional e internacional:

- 1) En Italia, Guido Corso, asegura que el procedimiento administrativo es el instrumento que permite la participación ciudadana, y que mediante ello se logra implicar a los ciudadanos en el ejercicio de la actividad administrativa.
- 2) En Francia, Jean-Pierre Ferrier describe el doble objeto de este tipo de procedimiento administrativo y establece que es otorgar la información más completa y un verdadero derecho de expresión del ciudadano.

Clasificación de la participación ciudadana

La participación aparece como un derecho consagrado a los habitantes de poder intervenir en los asuntos públicos en los tres poderes, pero al mismo tiempo como una condición necesaria para lograr los bienes relacionales que el derecho a la ciudad, supone y se plasman en los tres principios del derecho a la ciudad: ciudadanía activa, democracia local y función social.³⁰¹

La participación puede entenderse en diversos grados, así nos encontramos: 1) como derecho de acceso a la información; 2) participación como consulta; 3) participación como codecisión; 4) la participación como cogestión.

³⁰⁰ Comotto, Sabrina, "Participación ciudadana y contrataciones públicas en la República Argentina", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año 32 N° 377, febrero 2010, ed. Rap. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³⁰¹ Medici, Alejandro, "El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia", *Revista Anales*, año 4, N° 37, marzo 2007, La Plata.

Consiste no sólo en un derecho, sino también como condición dinamizadora del ejercicio de los otros derechos. Se la concibe como una modalidad o condición del ejercicio de éstos: derecho a la salud, derecho al medio ambiente, derecho a un urbanismo armonioso y sostenible (Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad).

A su vez, los instrumentos de participación tienen como finalidad procurar una gestión pública más transparente y menos propicia a la corrupción, y es por ello que la Convención Interamericana contra la Corrupción,³⁰² establece que la participación ciudadana puede ser una herramienta útil en la lucha contra este grave mal social y político.

Democracia participativa

La potencialidad de la democracia participativa y el desarrollo humano sustentable centrados en el nivel local derivan de la crisis de la democracia representativa y de la pérdida de escala de la misma, concomitante a los fenómenos de la globalización.³⁰³

La democracia participativa supone hacer de la política una actividad meramente procedimental, a partir de la cual se trataría de regular los mecanismos necesarios para que todo funcione y las vidas privadas se organicen.

Hablar de democracia participativa es hablar fundamentalmente de la perspectiva de los ciudadanos. De ahí que los procesos democráticos de participación local al acercar procesos de codecisión a los afectados por las decisiones, constituyen un elemento central en el fortalecimiento y la construcción de la ciudadanía y del novísimo derecho a la ciudad.

Las administraciones locales tienen asumidas importantes responsabilidades de planificación –económica, social y ecológica– siendo además las instituciones más próximas a la ciudadanía. Es precisamente la articulación entre la planificación integrada del territorio, y la incorporación activa del ciudadano, y grupos locales en dichos procesos, los que actúan como motor del desarrollo sustentable.

302 Adoptado en Caracas, Venezuela en el año 1997. Véase el siguiente enlace: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

303 Ídem.

Debemos una vez más invocar al derecho a la ciudad, y verlo como una herramienta capaz de innovar institucionalmente, y de generar procesos de legitimación a través de consensos renovados en forma continua, que supongan la participación tanto extensa como intensa de la ciudadanía local en las políticas de construcción de hábitat que afectan en su calidad de vida, y de allí su inminente importancia.

Artículo 57. – *Promoción de la participación.* En las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes.

El presente artículo nos refiere a una cualidad esencial en cualquier democracia, la participación ciudadana, de la que ya hemos hecho algunas referencias. No obstante, podemos agregar que la misma puede canalizarse en óptimas condiciones si se la incentiva (ya sea desde la administración o la sociedad en general) y se les brinda canales adecuados para su desarrollo, lo cual lo veremos en el artículo siguiente.

La participación es consagrada como un derecho, y esto es algo muy importante a la hora de poder exigir su cumplimiento. Como tal, determinados organismos gubernamentales, ya sean municipales³⁰⁴ o

304 El Código de Ordenamiento Urbano de la ciudad de La Plata, sancionado en el año 2000 por ordenanza 9.231, estableció un capítulo dedicado a la materia: "Título IX - Instrumentos de Participación Ciudadana – Capítulo 1. Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT).

"Art. 424. – El Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial, COUT, es el órgano de participación sectorial especializada, que asiste a la Municipalidad en el desempeño de la función pública urbanística y de ordenación territorial, con arreglo a lo dispuesto en la Ordenanza 8.733.

"Art. 425. – El Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial constituirá una Comisión Interna Ejecutiva de asesoramiento e interpretación de la presente Ordenanza de Ordenamiento Territorial y Uso del suelo.

"Art. 426. – Dicha Comisión estará integrada por dos (2) miembros en representación del Concejo Deliberante, uno (1) en representación del Colegio de Ingenieros de la provincia de Buenos Aires – Distrito V, uno (1) en representación del Colegio de Arquitectos.

provinciales,³⁰⁵ deben asegurar que el mismo se cumpla, para garantizar la defensa de los intereses, valores y demás derechos de la ciudadanía con respecto a la planificación y gestión del hábitat. Esta participación para hacerse efectiva, debe previamente contar con el derecho y el acceso a la información, sin ello, es casi inverosímil poder participar adecuadamente en el debate público. Como ya hemos expresado, la información y la participación son dos caras de la misma moneda. Además, se debe garantizar el derecho a la iniciativa de la población, ampliando aún más sus derechos, y en particular brindando de contenido positivo a la participación.

Al consagrar a la participación como un derecho, se deberán contar con procedimientos administrativos relacionados al hábitat donde se pueda exigir el cumplimiento de las normativas respectivas, y fundamentalmente exigir procedimientos para poder participar. Razón por la cual, las nuevas instituciones a crearse –y las existentes que tengan competencia– deben incluir en sus procedimientos habituales, un procedimiento especial –o varios– sobre participación; es decir un procedimiento transversal a cualquier otro, referido al hábitat. Asimismo, debe mínimamente contarse con una oficina especializada para la consulta, reclamos, recepción de propuestas y otorgamiento de información;³⁰⁶ actualmente por su diversificación y superposición de competencia, hay organismos que desinforman y confunden a los ciudadanos, obstando al ejercicio de sus derechos.

En este sentido, si ante un procedimiento administrativo, donde el ciudadano o una asociación en defensa del hábitat, no obtiene respuesta favorable, puede acudir a la vía judicial. Recordemos, que el artículo

tos de la provincia de Buenos Aires –Distrito I- y dos (2) en representación del Departamento Ejecutivo”.

305 Ver Subsecretaría de Asuntos Municipales.

306 La misma norma platense establecía información pública de los actos y normas urbanísticas, artículos 427 a 428. “Los proyectos de actos municipales referentes al otorgamiento de factibilidades de localización y de reservas y certificados Técnicos y Técnicos Urbanísticos y las Declaraciones de Impacto Ambiental, antes de entrar en vigencia o surtir efectos jurídicos, serán sometidos a información pública. Igual procedimiento se aplicará antes de adoptar cualquier tipo de acto, norma o convenio que implique la alteración o afectación de espacios públicos de la Municipalidad, zonas de protección o determinaciones fundamentales regidas por la presente ordenanza, así como en relación con los restantes actos, normas o convenios expresamente previstos en la presente Ordenanza”.

15 de nuestra Constitución Provincial establece la tutela efectiva tanto judicial como en el procedimiento administrativo. Esta situación nos permite interpretar que el artículo que comentamos plasma una legitimación colectiva. A pesar de la mora legislativa sobre la regulación de los procesos colectivos, la doctrina judicial en el caso “Halabi”³⁰⁷ ha sido clara al respecto, ya que aporta delineamientos para interponer acciones colectivas. Al ser un derecho de incidencia colectiva, en el derecho al hábitat, las acciones que se interpongan deberán contar con la legitimación adecuada, que gozan: el Defensor del Pueblo provincial, las asociaciones que concentran el interés colectivo en juego o el particular afectado. Estos derechos –los de incidencia colectiva– tienen un fuerte interés estatal para ser protegidos, que no es otro interés que el de la sociedad en su conjunto.³⁰⁸

Por otro lado y para finalizar podemos mencionar la vinculación que tiene esta esfera de participación del hábitat con la regulada en la Ley General del Ambiente,³⁰⁹ que si bien es legislación nacional, establece los presupuestos mínimos en materia ambiental, en su artículo 10 al hablar sobre proceso de ordenamiento territorial declara expresamente la promoción de la participación ciudadana en aquellas decisiones fundamentales sobre el desarrollo sustentable; a su vez dedica un apartado a la participación ciudadana, donde se establece el derecho a ser consultada y opinar en procedimientos administrativos relacionados con la preservación y protección del ambiente (en nuestro caso nos interesan el área urbana y la consecuente acción antrópica, por ejemplo el impacto de las obras públicas). Prosigue la mencionada ley con la institucionalización de procedimientos de consultas o audiencias públicas obligatorias para autorizar actividades que provoquen efectos negativos y significativos al ambiente. Y finaliza con que debe priorizarse la participación en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio. En este punto, el artículo 58 de la ley 14.449 es mucho más amplio, establecien-

307 Fallo de la CSJN del 24-2-2009, t. 332, p. 111, “Halabi, Ernesto c/PEN –ley 25.873–, dto. 1.563/04 s/amparo ley 16.986”. En particular los considerandos 9, 11, 12 y 13, donde se desarrollan los requisitos para la acción colectiva, en particular a derechos pluriindividuales homogéneos.

308 Véanse los artículos 41, 42 y 43, 2º párrafo, de la C.N. Y respecto a la Constitución provincial los artículos 20.2, 36 y en particular sus incisos 7 y 8, 28, 38 y 55.

309 Ley 25.675, y en lo pertinente sus artículos 19, 20 y 21.

do diferentes mecanismos para la participación. Por su parte la legislación provincial ambiental, la ley 11.723, en relación a la participación, hace una pequeña mención en su artículo 2° sobre los derechos de los habitantes a contar con información sobre el manejo de los recursos naturales y a participar en procesos donde estén implicados los manejos de los recursos, la protección y conservación del ambiente en general.

Si bien este artículo no fue reglamentado, sugerimos la siguiente incorporación al decreto reglamentario: “La participación de los ciudadanos, individuales o en forma grupal, es requisito indispensable para la planificación y gestión del hábitat. La ausencia de la participación popular en los procesos de planificación, ejecución, control y conclusión de las operatorias, programas, proyectos, normas u otras acciones impugnará todo lo actuado. Se asegurará la gratuidad de los trámites necesarios para exigir la aplicación del presente artículo.

”Se promoverá la conformación de consejos locales de hábitat en cada uno de los municipios que adhieran a la presente ley y promuevan la participación activa de la población en el diseño de las políticas de hábitat locales. Se promoverá y facilitará la participación de las mujeres en los foros y en las diferentes instancias de participación que se generen. También se fomentará la conformación de espacios de participación regionales.

”Los trámites administrativos que los ciudadanos/as o las entidades por éstos/as constituidas iniciaran en cumplimiento del presente artículo, no tendrán costo alguno independientemente de la condición socioeconómica de los/as mismos/as. Para el caso de la presentación de acciones judiciales en el marco de la presente, los actuantes podrán litigar sin gastos”.

Artículo 58. – *Instrumentos de participación.* Para garantizar una gestión democrática de la ciudad se deben utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

- a) Órganos o instancias multiactorales formalizadas;
- b) Debates, audiencias y consultas públicas; y
- c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

El presente artículo refiere a los instrumentos de participación, aquellos que canalizarán el interés de los ciudadanos por la participación en la planificación y gestión del hábitat.

La enunciación que se hace, no es un *numerus clausus*, sino una simple ejemplificación de qué herramientas pueden utilizarse para hacer efectivo y fomentar el derecho a la participación.

El inciso *a)* nos hace mención a los órganos o instancias multiactorales formalizadas. Esto significa que deben crearse o utilizarse los existentes órganos o instancias multiactorales formalizadas, que deben estar compuestos por diversos representantes de la sociedad para garantizar la defensa de los intereses en juego y lograr una participación más democrática y efectiva. Por ejemplo, la Mesa de Gestión Participativa prevista en el artículo 36 de la presente ley es un organismo multiactoral –por su composición– creado para intervenir en los procesos de integración sociourbana, ya descriptos en la sección II.

Otro órgano que se crea por la ley comentada es el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, que también tendrá una composición heterogénea con diversos actores de la sociedad, que será un órgano de consulta y asesoramiento en las políticas y programas de hábitat, que deberá brindar información a la ciudadanía como cualquier otro organismo público.

El Fotivba (Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires), conformado por diversas organizaciones sociales, también es un organismo multiactoral formalizado, que tiene dentro de sus objetivos construir un espacio de articulación entre el sector público y la sociedad civil que pueda: incidir en la definición de políticas de hábitat, garantizar la participación de los actores involucrados en la solución de los problemas que afectan a la región, promover la participación de otros actores en este espacio de articulación, discutir los programas de vivienda vigentes en relación a las necesidades y problemas, proponer una agenda con los temas que las políticas actuales no están cubriendo, conformar una fuerza social que monitoree y colabore en la implementación de las políticas.

Por fuera de la ley, puede tomarse el ejemplo de instancias multiactorales a los foros creados en consecuencia de la llamada Ley de Me-

dios,³¹⁰ o para la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, a su vez también encontramos el portal Infojus para proponer cambios en los proyectos de Código Penal³¹¹ y al Civil,³¹² entre muchas otras experiencias beneficiosas en la participación.³¹³

No podemos dejar de mencionar el caso de la presentación del CELS en calidad de *amicus curiae* en los autos “Asociación Civil por la Igualdad y Justicia c/ACUMAR y otros s/amparo”, donde acompañan un dictamen jurídico, donde otorgan pautas de derecho internacional de los derechos humanos, de derecho local y de políticas públicas, para asegurar la participación efectiva de los vecinos de Villa Inflamable en la relocalización que se pretende desde la Municipalidad de Avellaneda y la ACUMAR.

Evidencia la ayuda que este tipo de organizaciones y asociaciones representativas puede tener para resolver un caso específico. Es así que rescatamos la necesidad de que participen organizaciones tales como Fotivba, Habitar Argentina, e incluso espacios extensionistas de las diferentes universidades.

En tanto el inciso *b*) nos refiere a la participación en debates, audiencias y consultas públicas. Hemos tenido en este sentido varias experiencias a modo de ejemplo, con la causa “Mendoza”,³¹⁴ la anteriormente mencionada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y en los debates sobre la Ley de Glaciares, entre otros casos.

Y el inciso *c*) refiere a la iniciativa popular para proyectos de normativas sobre hábitat y desarrollo urbano, para garantizar la iniciativa de la ciudadanía, que en procesos de autoorganización o de forma par-

310 Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley 26.522.

311 Véase el siguiente enlace virtual: <http://www.infojus.gov.ar/codigopenal?25>.

312 Véase <http://www.nuevocodigocivil.com/>, en particular los foros de debate.

313 También en el municipio de La Plata, se cuenta con una instancia formalizada para fomentar la participación ciudadana, nos referimos a la banca 25 creada por la ordenanza municipal 10.511. La misma es un mecanismo de participación ciudadana que recepta opiniones, reclamos, propuestas, pudiendo acceder personas físicas e instituciones. Los participantes deben exponer en una sesión ordinaria del Concejo Deliberante, por no más de 10 minutos. Si bien la herramienta no ha sido demasiado utilizada, es importante la existencia de la misma y el futuro aprovechamiento que se puede hacer de ella. Véase <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/Concejo/banca25.asp?ver=1&resol=1024x768>.

314 Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).

ticular podrán recurrir tanto a la Cámara de Diputados, al Concejo Deliberante u otros organismos que se creen a los efectos de la presente ley.

Como dijimos al comienzo de este comentario, hay otras vías que pueden y deben ser utilizadas para efectivizar la participación ciudadana. Es así que creemos relevante destacar el presupuesto participativo, el cual implica que la ciudadanía tome parte activa en la planificación anual de gastos y recursos de una determinada esfera de gobierno. A través de este procedimiento el Poder Ejecutivo somete a consideración de la población su proyección respecto a cuáles son las inversiones que realizará, a qué monto ascenderá cada una, y con qué recursos específicos solventará dichos gastos. Es decir, se habilita a la ciudadanía a intervenir en la definición de los elementos básicos que integran la planificación y ejecución financiera del Estado.³¹⁵

Este instrumento es una innovación institucional en materia de democracia participativa local, la primera experiencia fue la de Porto Alegre (en Brasil). Tras ella, comenzaron a utilizar en otros municipios el compromiso de asumir la confección y ejecución del presupuesto municipal sobre la base de las decisiones de la ciudadanía.³¹⁶ Asimismo el control de la ejecución del presupuesto así decidido también involucra la participación de los vecinos, que tienen el acceso y el conocimiento directo de cuáles son las problemáticas concretas de su barrio o comuna. Esta instancia de participación ciudadana ha sido reconocida a nivel regional e internacional, y se la eligió como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Problemas Urbanos (Habitar II), realizada en Estambul en junio de 1996.

De acuerdo a ello, podemos decir que es una herramienta útil para contribuir a impedir que los fondos públicos sean mal utilizados en proyectos irrazonables, poco trascendentes para la comunidad en general, o desviados a otros fines no expresados.

En este orden de ideas, nos parece relevante destacar la figura del *amicus curiae* (amigo del tribunal), ya mencionado en consideración a

315 Ibidem.

316 Medici, Alejandro, El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, UNLP, Anales. Año 4. N° 37. Marzo de 2007. La Plata.

causas judiciales emblemáticas en materia de hábitat y vivienda, como instrumento de participación ciudadana, en particular en los procesos judiciales, dotando de mayor legitimidad a las decisiones que adopte el Poder Judicial. Esta participación debemos entenderla como la oportunidad para comunicar, informar, cooperar y/o contribuir a determinadas cuestiones de relevancia social.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación define al *amicus curiae*, y dice que “son personas físicas o jurídicas con reconocida competencia sobre la cuestión debatida que no forman parte en el pleito, pero que pueden presentarse en él fundando su interés para participar en la causa, cuando allí se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o interés general, con la única finalidad de expresar una opinión fundada sobre el objeto del litigio e ilustrar a la Corte”.

Es lógico que muchas veces los magistrados no conozcan cabalmente sobre alguna cuestión que se les presenta a estudio, no obstante el profundo conocimiento que posean del derecho; por tal motivo, para hacerse de la información necesaria que permita encontrar una solución justa y comprensiva de los distintos valores y principios de derecho en juego, por lo que muchas veces podrá resultar útil contar con la participación en juicios de aquellas personas o instituciones que constituyan autoridad respecto de la materia en debate.

Esta figura ya ha sido utilizada satisfactoriamente en varias causas, la primera de ellas fue la causa ESMA; el 18 de marzo de 1995 la Cámara admitió la presentación de *amicus curiae* formulada por el CEJIL; se ponderaron la idoneidad de las organizaciones, el interés válido y genuino del tema, y la acreditación de la especialización de la materia sometida a debate, y fundamentalmente el amplio interés público que guardaba el proceso.

Debemos remarcar que a diferencia de la Nación, que ha reglamentado la figura, en la provincia de Buenos Aires no se ha regulado ni a nivel legislativo ni reglamentario. Sin perjuicio de ello, en algunas ocasiones la Suprema Corte admitió la presentación de *amicus* cuando advirtió que las particularidades del caso lo justificaban. Por lo que no es óbice que no existan aún normas procesales adecuadas, ya que la posibilidad de admitir los *amicus* puede fundarse en la interpretación de los tratados internacionales con jerarquía constitucional. De todas formas,

es necesaria la promoción de un profundo tratamiento del tema para otorgar certeza y eficacia al instituto, lo cual redundará en una correcta y mayor utilización del mismo.

Las oportunidades para implementar esta herramienta son amplias, los tribunales pueden llamar a la presentación de *amicus* que gocen de reconocida solvencia en el tema que se trate (en nuestro caso es claro que podría aplicarse para organizaciones que trabajan con el hábitat, como Fotivba, Habitar Argentina, etcétera), lo que sin duda significaría la posibilidad de dictar sentencias que involucren tanto la situación particular como el impacto social que tendrá lo que allí se decida. La participación de los *amicus* debe ser acompañada por la difusión pública de las causas aptas para la actuación, según la acordada de la CSJN 28/04 y su ampliación 14/06.

Si bien es una herramienta muy útil de participación en los procesos colectivos, debemos enfatizar que la participación debe realizarse mucho antes que en los procesos judiciales, buscando con ello evitar la judicialización de ciertas causas, que se resolverían de manera más efectiva desde el Poder Ejecutivo, con el acompañamiento de una ciudadanía participativa y controladora de la gestión pública.

Es en este sentido que, para que la ciudadanía pueda efectivamente proponer iniciativas, y participar de debates y foros, es fundamental que se garantice el acceso a la información y a una efectiva promoción de sus derechos, y en este sentido es central hacer referencia a la educación, la cual sirve para generar en los ciudadanos valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un hábitat sostenible y mejoren la calidad de vida de la población. La educación debe constituir una política pública prioritaria que, a través de un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización, desarrolle en los ciudadanos una conciencia sólida, en términos de ciudadanos activos y participativos en los temas públicos, en especial referencia al hábitat y a la ciudad, esencial para erigir una sociedad más justa.

Artículo 59. – *Acceso a la información.* Los organismos públicos deben adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso y consulta a la información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión del hábitat.

Antes que nada, debemos definir aunque sea tentativamente y de manera general qué se entiende por información. Así la podemos definir como un conjunto de datos organizados acerca de algún suceso, hecho o fenómeno, que en su contexto tiene un significado determinado, cuyo fin es reducir la incertidumbre o incrementar el conocimiento sobre algo. A su vez, podemos complementar dicha definición diciendo que los datos sensoriales, una vez percibidos y procesados, constituyen una información que cambia el estado de conocimiento, y eso permite a los individuos o sistemas que poseen dicho estado nuevo de conocimiento tomar decisiones pertinentes acordes a dicho conocimiento.

Debemos aclarar que la información referida en la ley es la información pública, aquella que es de interés para la comunidad. Y por eso mismo, por el rol fundamental que cumple la información en un país democrático, se lo constituye como un derecho humano de incidencia colectiva.

Los derechos humanos, y en particular los derechos económicos, sociales y culturales, junto al constitucionalismo social, cambiaron el paradigma de la comunicación, superaron la visión de la información como mercancía e instituyeron a la información como un bien social indispensable para la vida.

Así, la Convención Americana de Derechos Humanos, más conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, tuvo la recepción más abarcativa, de modo que su artículo 13 consagra la libertad de pensamiento y de expresión en términos de inclusión universal no sólo de los sujetos sino también de los contenidos y de sus facultades.

Completan este cuadro legal internacional el reconocimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19, inciso 2º, que establece que todo individuo tiene derecho a recibir información y difundirla por cualquier medio.

Nos parece entonces importante recalcar que el derecho de acceso a la información pública es parte integrante e inescindible del derecho a dar y recibir información. De modo que es un derecho necesario para el ejercicio y la protección de los demás. Sin libertad de expresión y sin posibilidad de acceso a la información no se puede participar en el debate provincial sobre la política económica o de hábitat del gobierno, ni

obtener la información imprescindible para proteger al medio ambiente, o a la salud, sólo por dar algunos ejemplos.

De ahí que el acceso a la información puede entenderse como la contracara del derecho a participar, pues para poder ejercer este último debe contarse con información adecuada.

En este sentido, la Relatoría para la Libertad de Expresión, en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe del año 2002 sostiene: “En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar [la gestión pública], no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas.

”El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas, y que les permite la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión”³¹⁷

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo³¹⁸ reseñado al comenzar la introducción a la presente sección, cuestiona la falta de información y participación en el proceso de relocalización de los asentamientos habitacionales; el máximo tribunal tuvo ocasión de expedirse al respecto y estableció que “la efectiva recepción de información pública, más allá de su aspecto individual, no es más que precondition para el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos, y su efectivo cumplimiento debe ser garantizado sin cortapisas por el municipio demandado. Éste deberá implementar un sistema que le permita recibir las ideas propuestas o inquietudes de los vecinos, aun

³¹⁷ *Informe del relator especial para la libertad de expresión 2002*. Capítulo IV, “Libertad de expresión y pobreza. El acceso a la información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres”. Puntos 16 y 17. En: www.cidh.org.

³¹⁸ CSJN, M. 1569 LX, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado nacional s/ejecución de sentencia”, 4-XI-2013.

de manera informalizada, para analizarla con la suficiente seriedad y dar una respuesta fundada acerca de su procedencia”.

En el mismo precedente se cita a la Asamblea General de la OEA, que en diversas resoluciones consideró: “El acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia; una mayor transparencia y una buena gestión pública” y que “en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”.³¹⁹

El acceso a la información tiene su correlato con el principio de publicidad de los actos de gobierno (derivación directa de la forma republicana) y transparencia de la administración, que encuentra sustento normativo en diversos artículos de nuestra Constitución Nacional (artículos 1º, 33, 42, 83). La publicidad constituye un presupuesto fáctico indispensable para controlar el ejercicio del poder, habida cuenta de que no se puede controlar aquello que se desconoce. Por ello, como bien nos enseña la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentren bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si está dado un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello para que las personas puedan ejercer el control democrático, es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de este control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”.³²⁰

319 Corte IDH, “Claude Reyes y otros vs Chile”, fallo del 19 de septiembre de 2006, considerando 84.

320 Corte IDH, “Claude Reyes y otros vs Chile”, fallo del 19 de septiembre de 2006, considerandos 86 y 87.

A su vez, los funcionarios públicos se encuentran obligados tanto a preservar la información personal cuya divulgación pudiera afectar la intimidad y derechos de las personas, como a satisfacer las demandas de información pública, siendo pasibles de responsabilidad disciplinaria frente al incumplimiento de esa obligación.³²¹ En este sentido, la nueva legislación provincial de hábitat está en sintonía con los estándares internacionales, siendo una normativa clara y amplia; buscando que la ciudadanía acceda y consulte sobre trámites y decisiones administrativas para lograr una participación activa en la gestión y planificación del hábitat, y de esta forma que aquéllas sean realmente efectivas y eficaces.

No es menor resaltar que, cuando nos referimos al acceso a la información, ésta deberá ser libre y gratuita, para toda persona física y jurídica. Incluso puede crearse –como nos hemos referido anteriormente– un sistema de información específica para esta temática, generando todas las condiciones necesarias para un real acceso a la información.

Dentro de esta temática, no se excluye al sector privado, puesto que el mismo tiene responsabilidad social respecto de los derechos humanos. Tanto es así que la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana cuando se refiere a la gestión pública dice: “ abarca tanto a la que se realiza directamente desde el Estado, como a la que es compartida con las organizaciones sociales o el sector privado, o la que es gestionada directamente por ellos”.

Por lo que podemos decir que toda aquella empresa que preste servicios públicos que manejen fondos públicos, o realice actividades susceptibles de afectar el ambiente u otros derechos de incidencia colectiva (en nuestro caso el derecho al hábitat, incluyendo en el mismo el derecho a la ciudad y el acceso a una vivienda digna) deberá respetar los derechos humanos de los habitantes de las ciudades, y dentro de ellos, deberá brindar información en caso de solicitud y canales de participación, cuando su desempeño pudiera afectar los derechos de los demás miembros de la sociedad, poseyendo por lo tanto responsabilidades concretas en torno a la participación ciudadana.

Así por ejemplo, los usuarios de servicios públicos, tras la reforma constitucional de 1994, tienen consagrado el derecho a la participación

321 “G. J. L. c/Poder Ejecutivo y otros s/amparo”. Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata.

en los entes de contralor de los servicios públicos (que actualmente se encuentran privatizados). Asimismo, la Ley General de Ambiente, 25.675, establece que lo trascendente es la naturaleza colectiva del derecho que puede verse afectado con la realización de una actividad, ya sea de un ente privado o público, es decir, independientemente del sujeto que la lleve a cabo, por lo que su articulado se aplica sin distinción del sujeto.

En este sentido, el decreto nacional 1.172/2003, cuyo anexo VII contiene el Reglamento General del Acceso a la Información Pública, dispone que su aplicación no comprende sólo al Poder Ejecutivo nacional, sino también “a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público”.

Hay que hacer mención asimismo al artículo 41 de la Constitución Nacional, que consagra los derechos relativos al medioambiente y obliga a las autoridades a proteger el mismo y a brindar la información de carácter ambiental.³²² Es en la información medioambiental donde mejor se ha tratado y consolidado el acceso a la información, desarrollándose sistemas tendientes a un pleno goce de la consulta de los expedientes administrativos, siendo todo un desafío para nuestra sociedad proseguir con ese camino, ampliándolo al hábitat en general.³²³

322 Podemos mencionar el principio n° 11 de la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo de 1992, que reza: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medioambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos: el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

323 Sabemos que la existencia de información ambiental de acceso público resulta indispensable para la protección eficaz del medioambiente, circunstancia que ha conducido a considerar el acceso a la información como uno de los principios fundamentales en materia de derecho ambiental. Legislativamente se cuenta con la reciente ley 25.831, de libre acceso a la información ambiental.

De tal forma, disponer de información configura un presupuesto básico para estar en condiciones de participar eficazmente en la deliberación colectiva –esencial en los procesos democráticos–, en la consecuente toma de decisiones del poder público. La inquietud y el interés que demuestra el habitante que solicita el acceso a la información traducen, a fin de cuentas, su vocación de participación democrática.

Finalmente, podemos decir que si buscamos un desarrollo sostenible de nuestro hábitat, requeriremos cambios técnicos, administrativos y educativos. Los municipios pueden ser los promotores de estos cambios; se deben promover acciones concretas tendientes a solucionar problemas existentes y a evitar problemas futuros. Las asociaciones civiles y las organizaciones comunitarias juegan un papel fundamental en este ámbito. Es necesaria una nueva forma de desarrollo, basado en la equidad social y la sostenibilidad ecológica; para ello la gestión de los recursos urbanos debe ser participativa, transparente y democrática, dada la importancia de un ambiente sano y un hábitat justo para que el hombre pueda vivir dignamente.

El desarrollo de una conciencia del derecho a la ciudad (con todas las implicancias que conlleva este nuevo derecho colectivo) y del derecho ambiental local, lograda a través de la educación de la población, permite revertir los procesos depredativos socioeconómicos y ambientales, crear un protagonismo de la población en la transformación de su hábitat, generando un marco adecuado para una mejor calidad de vida, más solidaria y participativa. El camino de un nuevo paradigma ecológico urbano implica definir nuevos valores, nuevas actitudes y nuevos estilos de vida. El desarrollo de esta nueva visión de la realidad debe constituir la base de la administración del hábitat, del ambiente, de la tecnología, de los sistemas económicosociales e institucionales, y debe lograrse con la participación de todos los sectores de la comunidad.

Sección VIII

Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat

Uno de los aspectos más interesantes que plantea la ley que abordamos es la constitución de una nueva forma de institucionalidad, en la que se incorpora la participación ciudadana, interviniendo los habitantes de barrios informales en los proyectos de urbanización, a lo que se

agrega la participación de distintos actores sociales a través de aportes en la formulación de propuestas así como también en relación a la aplicación de la política de hábitat en su conjunto.

Creemos que la creación de un nuevo paradigma en relación a las políticas urbanas requiere la construcción de legitimidad en las instancias de evaluación, propuesta y toma de decisiones, sabiendo que la ley operará sobre la realidad, transformándola, generando ciudades más equitativas.

Asimismo, la composición plural del consejo garantiza la discusión entre sectores capaces de nutrir la agenda política con capacidad, rigor científico y compromiso social.

Artículo 60. – *Creación.* Créase, en el ámbito de la autoridad de aplicación, el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, que debe actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la presente ley y de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

Artículo 61. – *Composición.* La autoridad de aplicación designa al presidente del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat y dicta las normas y requisitos para su integración, organización y funcionamiento, garantizando la participación de:

- a) Representantes de la autoridad de aplicación;
- b) Representantes de organizaciones no gubernamentales con incumbencias en temas vinculados a la presente ley;
- c) Representantes de colegios profesionales afines a la materia de esta ley;
- d) Representantes de los municipios;
- e) Representantes de las universidades públicas con sede en la provincia de Buenos Aires y carreras vinculadas a las temáticas del hábitat;
- f) Representantes del Poder Legislativo: 3 por la mayoría y 2 por las minorías de ambas Cámaras.

Esta sección no fue reglamentada, por lo que proponemos la siguiente: “El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (CoProViyHa) estará integrado por:

- ”– Un (1) presidente (designado por la autoridad de aplicación).
- ”– Dos (2) representantes de organizaciones de base.

- ”- Dos (2) representantes de organizaciones técnicas de apoyo.
- ”- Dos (2) representantes de los colegios profesionales.
- ”- Dos (2) representantes por los municipios.
- ”- Dos (2) representantes de universidades públicas.
- ”- Un (1) representante por la Defensoría del Pueblo.
- ”- Tres (3) legisladores por la mayoría y 2 por la minoría de ambas Cámaras.

”Además de los representantes elegidos, también se podrá invitar a representantes de organizaciones barriales de los distritos donde se va a intervenir y que formen parte de la Mesa de Gestión Urbana o del Consejo Local de Hábitat en su distrito. Inicialmente las organizaciones que tengan trayectoria de trabajo en la temática y que participaron del proceso de formulación de esta ley serán parte integrante del Consejo; teniendo como tarea armar el proceso de representación.

”a) El CoProViyHa se reunirá una vez cada 30 días y su presidente convocará a las reuniones por medio fehaciente.

” b) Se designará un secretario que llevará un libro de actas, el que estará rubricado por la autoridad de aplicación, donde se volcarán las discusiones, votaciones y propuestas que se traten en forma resumida. El secretario elaborará el orden del día.

” c) El presidente del CoProViyHa pondrá a disposición de todos los miembros del Consejo la información requerida por éstos, tendiente a la solución de los problemas de la comunidad”.

Artículo 62. – *Integración ad honórem.* Los integrantes del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat participan en forma honoraria y ejercen su cargo durante dos (2) años pudiendo ser renovables por igual período por única vez.

Artículo 63. – *Convocatoria de instituciones.* El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat puede convocar, en caso de considerarlo necesario, a aquellas instituciones o especialistas que pudieran contribuir a la mejor resolución de los temas de su competencia.

CAPÍTULO V

Norma modificatoria

El decreto ley 8.912/77, sancionado el 24 de octubre de 1977, ha sido esbozado con la marcada intencionalidad de regular la actuación de los municipios sobre los cimientos de una concepción tecnocrática del urbanismo propia de la época de su formulación.³²⁴ Si bien la norma no estuvo impregnada de la necesaria cuota de realidad social indispensable, puede sostenerse que protagonizó una decorosa sustitución de la inadecuada ley 3.487 –ley de fundación de pueblo de principios del siglo XX–, luego de lo cual sufrió sucesivas modificaciones y complementos, para transformarse posteriormente en un vasto cuerpo legal que, entre otras cosas, terminó caracterizándose por ser altamente compleja, no contemplativa del espíritu integrador imprescindible que requieren las ciudades y, coronando al fin, una historia reciente de fragmentación espacial y social.

La necesidad de modificar la legislación que regula el uso del suelo y ordenamiento territorial de la provincia era –por decirlo de alguna manera– impostergable, y su razón de ser respondió a variados y distintos motivos, entre ellos:

– Obvió la distinción ineludible entre el área metropolitana bonaerense y el interior la provincia.

³²⁴ Eduardo Reese. *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*.

– Impuso, previo a toda transferencia de dominio, la íntegra disposición de los servicios básicos determinando los sitios donde se podía lotear o no.

– Estableció un alto estándar de urbanización y contribuyó a restringir el acceso al suelo urbano mediante la vía formal.

– El principio de autonomía municipal y cláusulas ambientales incorporadas en la Constitución de 1994.

– Otros aspectos señalados como pendientes en el prólogo a esta obra por parte de Daniel Soria.

En fin, como se ha sostenido, “la ley pauta un tipo de ciudad propia de los sectores medios y altos de la sociedad desconociendo las lógicas con la cual operan los sectores populares en la producción del espacio urbano”.³²⁵

Adentrándonos en el apartado de la norma que nos incumbe para el capítulo en análisis, debemos mencionar expresamente y en forma acabada, que ha sido un acierto del legislador abarcar los aspectos trascendentes que el decreto ley de antaño no ha contemplado o lo ha hecho de manera deficitaria. Estas herramientas comunales denominadas habitualmente como “instrumentos de gestión”, son tan trascendentes para la vida de una ciudad, que al ofrecer el marco legal para la intervención concreta de los estados municipales en relación a la mejora del ambiente urbano, merecían un especial interés por parte del legislador.

Encontramos en la norma modificada las bases conceptuales que deben utilizar los municipios en el dictado de los proyectos reguladores del uso de la tierra y una especial presencia y decisión en materia de edificación y zonificación, cuya base se forjó al amparo de la norma mencionada.

En palabras más sencillas, la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recayó otrora en las comunas, pero resultaba indispensable dotar a las mismas de nuevas e idóneas herramientas que les permitiera una adecuada labor en la materia de uso del suelo.

Como es lógico, no hemos retaceado elogios en la inclusión en el cuerpo de la ley de los mecanismos imprescindibles para la planifica-

325 Ídem.

ción y gestión del territorio, que sumado a la recuperación de plusvalías y el abordaje de los vacíos urbanos, enmarcan a la ley en análisis entre las legislaciones más avanzadas del mundo sobre la materia. Avancemos entonces, sin dejar de mencionar que la ley de hábitat propone corregir y ajustar –el marco legal existente en la provincia de Buenos Aires– todo lo relativo a la movilización del suelo urbano, modificando en tal sentido sendos artículos del decreto ley 8.912/77.

Artículo 64. – *Modificación del decreto ley 8.912/77 t. o. por decreto 3.389/87.* Sustitúyense los artículos 84 al 90 y 92 del decreto ley 8.912/77 t. o. por decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias, a tenor de los siguientes textos:

Artículo 84: Los municipios, a través de sus planes y/o mediante ordenanzas específicas, podrán declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada según las siguientes definiciones:

- a) Baldío: todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas;
- b) Edificación derruida: aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado o hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal;
- c) Edificación paralizada: aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco (5) años paralizadas. El propietario del inmueble sujeto a la declaración establecida en el presente artículo deberá ser notificado por el Departamento Ejecutivo municipal a través de un medio fehaciente, de la obligación según las normas aplicables. A tales efectos podrán conformarse consorcios urbanísticos.

Es necesario e importante, previo a introducirnos en el análisis del artículo que nos ocupa, plantear y precisar lo que denota el concepto de vacíos urbanos. Ésta, que hace las veces de género, nos permitirá posteriormente abocarnos de lleno en sus distintas vertientes y/o especies contempladas por el legislador.

Bien se ha definido a los vacíos urbanos “como predios (con o sin espacios construidos o utilizables), que se localizan en el interior de áreas

urbanas tanto de centralidad como periféricas, cuyo uso es inferior a su potencial de aprovechamiento, por lo que a su vez, constituyen una oportunidad. Son ‘islas interiores’ que muchas veces permanecen fuera de la dinámica urbana, tanto desde la planificación como del discurso político. Esto implica que su presencia, sumado a sus características intrínsecas, es decir, su tamaño, ubicación, situación dominial, etc. provocan fallas en las necesidades objetivas de crecimiento de la ciudad y representan costos para la sociedad”.³²⁶

Se trata en definitiva de espacios baldíos, abandonados, subconstruidos o degradados, que por su potencial de uso en beneficio de la ciudad deben ser correctamente desarrollados por sus propietarios, dando un uso eficiente a los recursos existentes, ya que el financiamiento de las ciudades implica un necesario desarrollo equilibrado de áreas que cuentan con norma urbana e infraestructura de servicios.

Planteado así, podemos afirmar que estas fracciones de tierra –que pueden haberse proyectado para actividades extra-urbanas– hoy día representan una suerte de “islotos interiores” que conforman diques de contención, los cuales impiden el avance y progreso de la ciudades.

Varios autores coinciden en que los vacíos urbanos constituyen espacios remanentes a la dinámica urbana, terrenos que permanecen baldíos o subutilizados, ubicándose algunas veces muy próximos a infraestructuras ya instaladas, y cuya característica distintiva es la de desafiar el principio de función social de la propiedad.

Así, convencidos, podemos aseverar al igual que los vacíos urbanos representan en sí mismos un problema y una oportunidad. Veamos las razones de lo dicho.

Estos vacíos, ubicados comúnmente en zonas densamente pobladas, contribuyen a la fragmentación y polarización socio-urbana, manteniendo incólume un estado de “inercia” legitimado con el paso de las décadas y, en consecuencia, dificultando su inclusión en la planificación urbana de las ciudades.

³²⁶ Ver Robledo, Laila, *Vacíos urbanos en la cuenca del Reconquista: la reconversión del uso del suelo en grandes predios militares como respuesta a la fragmentación sociourbana*. Fundación Metropolitana.

Todo lo descrito provoca un crecimiento urbano de carácter extensivo que genera un tejido urbano discontinuo de muy baja densidad ocupacional, con pequeños niveles de consolidación derivado del déficit en infraestructura básica.

Varias son las preocupaciones que devienen como lógica consecuencia de la existencia de estos núcleos de suelo sedentarios. El desaprovechamiento de estas extensiones de tierra realmente significativas apuntala la idea de que “el suelo es un producto escaso”. En definitiva, aunque las dificultades generadas por estos vacíos son mayores en número, también representan una gran oportunidad, ya que al configurar fracciones significativas de tierra insertas en áreas urbanas, su potencial disponibilidad o “puesta en movimiento” genera una expectativa de su uso en función social.

Esta descripción de las distintas dificultades producidas por la germinación de vacíos urbanos durante todos estos años ha provocado que el legislador incluya en la ley y con buen criterio, mecanismos para evitar el afianzamiento de las mismas e impulsar el movimiento del suelo. Antes de introducirnos en las herramientas instituidas en la ley, mencionemos algunos de ejemplos que grafiquen las diversas tipologías concebidas por los entendidos en la materia en análisis:

- Las tierras de “engorde”, que son el resultado de procesos especulativos.
- Las tierras semiagrícolas que han sido absorbidas por la expansión urbana.
- Aquellas tierras con dificultades de inversión, que constituyen reservas de ahorro familiar o que no se han desarrollado por falta de recursos.
- Las tierras comunales, cuyo régimen de propiedad presenta restricciones para su venta.
- Las tierras afectadas por las normas que señalan restricciones para su construcción.
- Las tierras propias de instituciones públicas.

Lo interesante y digno de subrayar, es que cualquier genealogía que se tome con el objetivo de ilustrar los inconvenientes que acarrear los vacíos aludidos, nunca faltarán en la grilla: aquellas tierras no ofer-

tadas o retiradas de la comercialización con el fin de su sobrevaloración económica posterior (especulación) y aquel suelo vendido o transferido y no ocupado, que se ha proyectado como inversión.

Hasta aquí, la discusión planteada. Veamos ahora las propuestas de la ley. La iniciativa de la norma en análisis, dota a los municipios de herramientas que permiten evitar que el fenómeno de los vacíos urbanos se reproduzca, impidiendo a su vez, la concentración de la renta urbana sobre la base de las prácticas especulativas mencionadas. Todo ello, seguramente, redundará en la disminución de los inmuebles deshabitados y terrenos baldíos aptos para ser edificados, pero que se encuentran retenidos a la espera del aumento del valor del suelo. Así, “se tiende a invertir las conductas rentísticas por conductas inversionistas en favor de la sociedad en su conjunto”.³²⁷

Lo instituido por la ley se enmarca en una política urbanística que propone la movilización del suelo ocioso, estableciendo para ello un mecanismo tributario que propicie que los vacíos urbanos sean edificados o urbanizados por los propietarios o en sociedad con el Estado, como lo hace por ejemplo Colombia por vía de la ley 388/97³²⁸ con el principio de edificación compulsoria. Esto permitirá, de aprovecharse los mecanismos generados por los municipios, incrementar la oferta de suelo urbanizado para que más familias bonaerenses puedan acceder al terreno donde comenzar a edificar sus viviendas, y con ello lograr una progresiva disminución de precios.

El artículo en análisis, como primera medida, condiciona el parcelamiento o subdivisión, a proyectos o planes instituidos al efecto. La especificidad de la ordenanza que declare el fraccionamiento, necesitará de un orden del día que convoque al respectivo Concejo Deliberante local y tenga por objetivo tratar en forma particular el proyecto de parcelamiento y/o edificación. Estas directivas categóricas del legislador, para bien, dotan de reglas claras a los gobiernos locales que tomen como propias las herramientas generadas por la ley.

³²⁷ Eduardo Reese, Jornadas “La Ciudad Imaginada”, septiembre 2013 - Facultad de Periodismo. UNLP.

³²⁸ Ley para el ordenamiento urbano.

Artículo 85: la implementación de la obligación a la que se refiere el artículo 84 de la presente ley será establecida por los municipios de acuerdo a los siguientes parámetros:

- a) Los plazos para edificar o urbanizar no podrán ser inferiores a tres (3) ni superiores a cinco (5) años, contados a partir de la declaración;
- b) A partir de la aprobación del proyecto, el propietario tendrá un año de plazo máximo para iniciar las obras;
- c) En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, una ordenanza municipal específica podrá prever su conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo;
- d) Los plazos señalados no se alterarán aunque durante su transcurso se efectúen transmisiones de dominio y cuando esto ocurra deberá hacerse constar dicha circunstancia en la escritura traslativa de dominio e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble; a los fines de este artículo, se entenderá por parcelamiento o edificación concluida al completamiento de las obras previstas con las conexiones a los servicios necesarios, para permitir su habilitación.

Cuando la norma hace hincapié en “la obligación a la que se refiere el artículo”, se está refiriendo definitivamente a la urbanización como un todo, incluida la edificación, construcción e inicio de las obras. El punto de partida para el cómputo de los plazos es indiscutible: la publicación de la ordenanza respectiva o la aprobación por autoridad competente en el caso de la confección de proyectos. La excepción está otorgada a los proyectos de magnitud. La reglamentación correspondiente deberá dar los parámetros para definir de manera más certera qué se entiende por “gran envergadura”

La incorporación del inciso *d)* cobra trascendencia en nuestro sistema registral que define la oponibilidad a terceros a través de la publicación de aspectos que afecten derechos de dominio en el asiento registral correspondiente.³²⁹

329 Ver ley 17.801.

Artículo 86. – En caso de incumplimiento de las condiciones y de los plazos previstos en el artículo anterior o no habiéndose cumplido las etapas previstas, el municipio podrá aplicar un gravamen especial sobre el inmueble que será progresivo en el tiempo, mediante el aumento de la alícuota por un plazo de cinco (5) años consecutivos, y cuyo valor será fijado en la ordenanza impositiva. Transcurrido el plazo de cinco (5) años sin que la obligación de parcelar y/o edificar se hubiere cumplido, el municipio continuará aplicando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el artículo 84 de la presente ley. Queda prohibido conceder exenciones o condonaciones de deudas relativas al gravamen progresivo a que alude este artículo.

Las “penalidades” por incumplimiento del plan de desarrollo urbano es progresiva (en el tiempo y en la magnitud de la alícuota) cumpliendo de tal forma el rol para el cual fue instituido como un instrumento más de gestión urbana, que rompa por la vía tributaria la lógica especulativa de los propietarios de suelo ocioso.

Artículo 87. – Transcurridos cinco (5) años de cobro del gravamen especial progresivo establecido en el artículo anterior, sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento y/o edificación, el inmueble quedará por la presente ley declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte de la municipalidad respectiva.

Como lo señala Antonio Azuela, la expropiación es una institución que nos permite observar al mismo tiempo, la propiedad y al Estado, el estudio de la misma es sumamente revelador respecto del estatuto de la propiedad en los órdenes constitucionales latinoamericanos, por ello debemos interrogarnos acerca de cómo se usa el poder expropiatorio, en el contexto de las políticas urbanas en las que se pone en juego el balance entre los intereses del individuo y de la colectividad.

Podríamos definir a la expropiación como a la potestad que tiene todo Estado de suprimir la propiedad en beneficio de un interés superior, ello a través de una ley que declare la utilidad pública y se fije la indemnización correspondiente.

En el medio urbano los propósitos de la expropiación se puede dividir en cuatro categorías: la creación de los bienes públicos, la distribución de la riqueza urbana, la promoción del desarrollo económico y la regularización de la tenencia de la tierra.³³⁰

Hasta aquí hemos analizado todas las herramientas que el legislador ha instituido en el cuerpo de la ley con el objetivo de dotar a los gobiernos locales de atribuciones suficientes y necesarias mediante las cuales puedan afrontar las complicaciones generadas por los vacíos urbanos y la necesidad de dinamizarlos. Tales instrumentos –abarcados en páginas precedentes– denotan el evidente interés por parte del legislador de provocar en los propietarios de los inmuebles alcanzados por la normativa de la ley, la convicción de la necesidad de que sean movilizados.

La ley, cabe subrayarlo, ingresa al instituto de la expropiación luego de ofrecer al titulares de domino una vasta gama de posibilidades de avenirse a lo prescrito por la ley. Se trata del uso de instrumentos de gestión urbana para transitar todo el procedimiento demarcado en esta sección, previo a declaración de utilidad pública.

La mención y enumeración de las instancias y condiciones objetivas ha producirse previo a la posibilidad de calificar la utilidad pública con fundamento en la ley en análisis, es engorroso y necesario a la vez.

El punto de partida lo establece la declaración por parte del Concejo Deliberante respectivo de obligación de parcelamiento y/o edificación. Luego, y a fin de poner en conocimiento de la decisión adoptada, se deberá notificar en forma fehaciente al propietario de la promulgación de la ordenanza declarativa y, a partir de ese momento, éste tendrá un plazo de un año para iniciar las obras y otro período no inferior a 3 años para comenzar con la edificación. Si ocurriera el incumplimiento de las condiciones y plazos predichos, se abrirá una etapa donde los Ejecutivos podrán aplicar un gravamen especial progresivo en el tiempo aumentando la alícuota de la misma por un plazo de cinco (5) años consecutivos. Esta carga excepcional deberá fijarse también por ordenanza al efecto. Para el caso que aun así no se cumpla con la obligación prevista por la norma local, el municipio deberá continuar aplicando

330 Azuela, Antonio, en obra citada.

la alícuota máxima a la espera de un cambio de actitud por parte del propietario. Finalmente, y sólo si transcurrieran cinco (5) años de cobro efectivo del gravamen especial aludido sin que el titular registral haya cumplido la obligación establecida, se constituirá la utilidad pública y el bien en cuestión quedará sujeto a expropiación por parte de la municipalidad respectiva.

Se trata de hasta llegar al uso de la potestad expropiatoria de un procedimiento que se extiende entre nueve y once años, lo que lo aleja a las claras de los fantasmas que se instalaron al tiempo de sancionarse la ley, cuando con clara intencionalidad política se decía que se trataba de una “ley expropiatoria”. De más está decir que la Constitución autoriza a que se expropie por parte del Congreso sin necesidad de pasar por este procedimiento previo.

En definitiva, y es indispensable mencionarlo, la ley no sólo induce al propietario a adaptarse a las reglas impuestas por la misma, sino que exige a los gobiernos locales cumplir con una serie de requisitos y exigencias, sin las cuales no podría hacer uso del instituto que nos ocupa.

Como bien lo considerara Azuela, concepción congruente con la plasmada por el legislador en la ley, la figura de la expropiación “es un procedimiento que se puede utilizar para lograr muchos de los propósitos de una política urbana y es un instrumento vinculado al suelo en la medida en que transforma de manera radical la propiedad del mismo”.³³¹ Así pareciera haberse propuesto por el legislador y seguramente se conseguirán los resultados proyectados.

La facultad expropiatoria por parte de los gobiernos locales, vía ordenanza dictadas por los concejos deliberantes, es una cuestión que ha sido abordada desde distintas ópticas y posturas. Hay quienes sostienen que las municipios poseen las atribuciones necesarias para –mediante el dictado de ordenanza que declare de utilidad pública y sujeto a expropiación un bien– llevar adelante procesos expropiatorios. Quienes apoyan esta tesitura sostienen que según el artículo 77, apartado 1º, del decreto ley 6.769/58 (Ley Orgánica de las Municipalidades, texto según ley 13.101) las ordenanzas municipales son leyes en sentido formal y material. La Asesoría General de Gobierno de la provincia de Buenos

331 Azuela, Antonio, en obra citada.

Aires³³² ha emitido dictamen a favor de la potestad de los municipios de expropiar siempre y cuando se respeten los recaudos que tornan viable tal declaración (“causa expropiante”).³³³

En relación a la jurisprudencia si bien aún no se ha expedido la Suprema Corte, hay antecedentes opuestos en la materia de las cámaras contenciosas de Mar del Plata³³⁴ y San Martín.³³⁵

Artículo 88: el municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco (5) años, contados a partir de su incorporación a su patrimonio, con ajuste a los siguientes parámetros:

- a) El uso y destino que se realice podrá hacerse efectivo directamente por el organismo municipal al cual sea afectado o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio;
- b) en el caso de enajenación o concesión a terceros se mantienen para el adquirente del inmueble, las mismas obligaciones de parcelamiento y/o edificación previstas en el artículo 84 de esta ley; y
- c) producido el incumplimiento al que alude el inciso anterior, se revocará el dominio de la parcela respectiva a favor del municipio.

Cuando la norma en análisis expresa que la comuna “procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble”, necesariamente debemos remitirnos a los fundamentos expuestos en los artículos precedentes, para dilucidar de manera cabal, la sincera voluntad del legislador en

332 Ver Asesoría General de Gobierno dictamen 137.642 – 4. Expediente 4.007-348/11.

333 Los mismos han sido enumerados en el artículo 4º del aludido cuerpo legal (estudio integral, planificado, con tasaciones, determinación de los valores indemnizatorios aproximativos, previsión de recursos y un informe del organismo técnico a quien correspondería la efectivización y utilización de la misma), y deben cumplirse en todos los casos con antelación a la sanción de la ordenanza que declare de utilidad pública (artículo 9º del decreto 955/72).

334 CCA MdP, causa N° 1.935, “Mun. de Maipú c/Macchi”, sent. del 9/2/2011.

335 CCASM Expte. N° SM2-3.251-2012, “M. de M. A. c/ LL. R. O. y otro/a s/expropiación directa”.

materia de movimiento de suelo urbano. Si bien de los incisos del articulado se puede deducir la intencionalidad del legislador de fortalecer una determinada política de “uso y destino” del suelo urbano –como también de la subdivisión y edificación del mismo–, la concepción de *aprovechamiento* utilizada por el legislador en la norma revela una vocación por añadir una política de suelo destinada a mejorar la distribución de tierra urbana disponible, utilizar y aprovechar de la mejor manera la infraestructura existente y, principalmente, lograr el acceso al suelo urbanizado de la sociedad en su conjunto.

Es importante señalar que el artículo originario e incorporado por el decreto ley 8.912/77, obligaba al municipio adquirente a “ofrecerla en venta en pública subasta dentro de los seis (6) meses de inscripto el dominio a su nombre”. Lo apuntamos expresamente porque la ley en análisis deja a los municipios en libertad de acción para decidir cuál será el mejor destino para el inmueble afectado. No siempre la enajenación a terceros es la decisión más conveniente a fin de aprovechar en forma eficiente el suelo urbanizado.

Otra diferencia, que podría resultar verdaderamente beneficiosa para las comunas en el caso de creerlo conveniente, se centra en el momento a partir del cual el gobierno local podría comenzar a valerse de los inmuebles para dotarlos de una finalidad acorde con el espíritu de la ley. El decreto ley ataba la posibilidad de actuación de las comunas a la inscripción de dominio del inmueble a su nombre. La ley en estudio, en cambio, escogió una acepción más amplia de la figura y determinó que “a partir de su incorporación a su patrimonio” emanarán las medidas que crea conveniente y oportunas en un todo de acuerdo a ciertos parámetros, lo que deja abierta la posibilidad de iniciar la utilización del suelo incluso a partir de la toma de posesión de los inmuebles por parte del municipio respectivo. Esto último no es dato menor si se tienen en cuenta los prolongados tiempos que se recorren –sea por la vía administrativa o judicial– durante el proceso expropiatorio y hasta la incorporación registral y definitiva del suelo a favor del Estado en cualquiera de sus niveles.

La ley conserva parte del espíritu prescrito por el decreto ley en cuanto al mantenimiento de las obligaciones de parcelamiento y/o edificación para con aquellos adquirentes a título de propietarios y/o con-

cesionarios del suelo y la posible revocación el dominio de la parcela respectiva a favor del municipio en caso de incumplimiento de tales compromisos asumidos.

Artículo 89. – El Poder Ejecutivo provincial y los municipios podrán asociarse con otras entidades públicas y/o con personas físicas o jurídicas privadas por iniciativa de cualquiera de éstos, para desarrollar en conjunto áreas correspondientes al ejido municipal mediante el sistema de reajuste de tierras. El mecanismo de reajuste de tierras será de utilización cuando se requiera la reconfiguración de la estructura parcelaria existente en los casos de creación o ampliación de núcleos urbanos y en los casos de renovación, reestructuración o transformación de sectores en áreas urbanas o complementarias, incluyendo los de regularización de villas y asentamientos precarios.

Artículo 90. – Se entiende por reajuste de tierras al sistema mediante el cual los propietarios de predios en una área o zona debidamente determinada, transfieran su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura urbana básica, con la obligación, una vez concluidas las obras, de redefinir las unidades prediales y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio, que sean indispensables para ese mismo efecto. Los proyectos que requieran la utilización del mecanismo de reajuste de tierras podrán ser desarrollados por grupos de propietarios asociados a través de un plan particularizado, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Artículo 92. – En cualquiera de los casos, el reajuste de tierras se encuadrará en un plan particularizado que determinará la metodología de valuación de las tierras e inmuebles aportados, la cual deberá tener en cuenta la normativa urbanística vigente antes de la delimitación del proyecto, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, que se basarán en los usos y densidades previstos en dicho plan.

El reajuste de tierras, como lo entiende la mayoría de los especialistas y es receptado por el legislador en el cuerpo de la ley, es una técnica que facilita la redefinición predial, el mejoramiento de las infraestructuras públicas y el reparto equitativo de cargas y beneficios en proyectos de planificación urbana. Este mecanismo de gestión, practicado mundialmente,³³⁶ es utilizado frecuentemente cuando el desarrollo urbanístico es indispensable para una mejor configuración del área y/o zona a abarcarse. Es importante subrayar que si bien el suelo privado –tanto de particulares como del propio del Estado– es el principal destinatario de la aplicación del proceso de reajuste de tierras, también puede definirse o redefinirse, si se reunieran ciertos requisitos indispensables, suelo público tales como parques, equipamientos comunitarios, canales, etcétera, siempre y cuando el Estado participara de la asociación inicial que llevara adelante el proceso de reajuste y respetando la legislación vigente.

El proceso de reajuste de tierras establece reglas para la valoración inicial de las tierras e inmuebles aportados, las cuales deberán indefectiblemente respetar reglamentación urbanística vigente antes de la delimitación de la unidad y las pautas para la valoración final de los predios resultantes, los cuales se basarán en los usos y densidades previstos en el plan proyectado inicialmente. Puede producirse que al momento de restituir el suelo –que se proyecta en un todo de acuerdo con el aporte inicial de los asociados– no fuere posible realizarlo de acuerdo a lo pautado en el proyecto primigenio. Tal situación, no prevista por el legislador en la ley, es resuelta habitualmente recurriéndose a la figura de la compensación económica para aquellos que habiendo contribuido no puedan recibir su unidad predial con las transformaciones proyectadas.

Este dispositivo, conforma una forma efectiva de implementar el desarrollo obligatorio de un conjunto de predios para garantizar, entre otras, la infraestructura básica y/o mínima, y evitar la incorporación forzosa de inmuebles por parte de los Estados.³³⁷

336 En Colombia se está implementando esta técnica a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y con la ejecución de Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística.

337 Para Doebele existen dos tipos de reajuste de tierras (2002).

El reajuste de tierras planteado por el legislador tiene diversos y variados propósitos. Podrá dotarse de una nueva ordenación a aquellos predios originales que conforman el proyecto y destinar y/o ceder parte de sus áreas para las estructuras públicas. También puede plantearse recuperar la utilidad y revalorar el suelo como consecuencia del mejoramiento de los predios y del aprovechamiento eficiente de las condiciones urbanísticas de los mismos. Lo cierto es que siempre subyacerá en cada una de las propuestas lograr el uso eficiente del suelo de acuerdo a los fines proyectados inicialmente.

El Ejecutivo provincial y los municipios, de acuerdo a lo plasmado por la ley, podrán asociarse con otras entidades públicas y/o con personas físicas o jurídicas privadas por iniciativa de cualquiera de éstos, para desarrollar en conjunto.³³⁸

Un proyecto de reajuste de tierras según lo previsto por la ley deberá indefectiblemente:

- Establecer la delimitación del ámbito e identificación de predios o inmuebles a abarcarse por el proyecto, es decir, un área o zona debidamente determinada donde se realizará el plan específico de reajuste.
- Instituir las reglas para la valoración inicial de las tierras e inmuebles aportados las cuales deberán tener en cuenta la normativa urbanística vigente antes de la delimitación del proyecto, así como los criterios de valoración de los predios resultantes.
- Definir las cargas y beneficios para cada uno de los asociados integrantes del proyecto.
- Prever las reglas para la restitución de aportes ya sea en suelo, metros cuadrados construidos o, si fuere el caso, en dinero.

En el instituto del reajuste, ceder una porción de la propiedad no implica una pérdida, sino una ganancia y valor.

Podemos asegurar que el conjunto de territorio que se genera cuando los propietarios reajustan su territorio y transfieren una parte de éste a favor del quien administrará el proyecto consensuado, recibirá

³³⁸ Ley 388/97, de ordenamiento territorial, define como uno de los ejes del sistema urbanístico colombiano la gestión asociada.

una mutación tal que lo dotará de mejores condiciones urbanísticas incluido su precio de mercado.

El reajuste de tierras, en definitiva, no es un simple reordenamiento de un predio. Es justo aseverar que, entre otros, tiene por objetivo propugnar el uso del suelo con fines productivos, incluido el rural, y la planificación de los espacios para el desarrollo social mejorando la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales.

La ley en análisis utiliza la noción más amplia y generosa que la receptada en el decreto ley del año 1977. Este último esgrime la figura de “englobamiento parcelario”, concepción que no fue minuciosamente desarrollada y explicada oportunamente y, dada importancia en materia urbanística, privó a la misma de ser herramienta efectiva de transformación y movilización de suelo. Muy distinta en cambio ha sido la tesitura asumida por el legislador al contemplar e incluir el sistema del reajuste de tierras en la ley en análisis. Aquí se fijaron expresa y mediatamente los objetivos a alcanzarse: redimensionamiento parcelario, ampliación de núcleos urbanos y reestructuración de sectores, haciendo hincapié en los casos especiales de regularización de villas y asentamientos, sin dejar de referirse a los planes específico en edificios y de infraestructura urbana básica.

CAPÍTULO VI

Disposiciones complementarias y transitorias

El presente capítulo, si bien establece pautas de actuación, de carácter complementarias o transitorias, fija objetivos programáticos en el actuar de la administración, ciertamente fundamentales para el logro de los objetivos generales que la ley en su conjunto establece. Algunas de las pautas abordadas operan sobre la organización administrativa del estado provincial, al definir la forma y los plazos en que se deben desarrollar las políticas de hábitat estableciendo la figura del “preferente despacho”, la necesidad de elaborar mecanismos de difusión y capacitación o fijar prioridades al momento de invertir el presupuesto estatal.

Por otra parte se legisla sobre el delicado y controvertido tema de los desalojos, previendo un plazo de suspensión genérico de los mismos cuando se cumplan ciertos requisitos y se amplía el plazo establecido por las normas vigentes para desarrollar políticas masivas de regularización dominial.

Artículo 65. – *Priorización de inversiones.* El Poder Ejecutivo, los municipios y las empresas prestadoras de servicios públicos priorizarán en sus planes de obras y de inversión aquellas destinadas a la mejora de las condiciones de hábitat de los sectores de menores recursos.

Los aspectos abordados son relevantes para el éxito de las políticas de hábitat que en el futuro se implementen. Como lo venimos comentando la magnitud y complejidad de los aspectos que deben tener en cuenta los programas que se implementen no sólo requieren de ajustarse a la norma con creatividad y eficiencia, sino básicamente de la prio-

rización de las políticas de hábitat en las agendas públicas de todos los niveles de gobierno y de las empresas de servicios públicos³³⁹ que deben intervenir sobre el territorio.

Debemos tener muy en claro que no habrá norma ni propuesta de políticas exitosas en la materia que no direccionen recursos económicos hacia los postulados que la ley establece, para lo cual es esperable que los próximos presupuestos que se aprueben incorporen el concepto de la priorización de las inversiones establecidas en este artículo. Los resultados esperados sólo podrán ser evaluados en forma objetiva y cierta a la luz de la comparación de las partidas presupuestarias que se dispongan en el futuro.

Artículo 66. – *Tramitación de expedientes.* Los expedientes de tramitación de los proyectos de vivienda, urbanización o regularización urbana y dominial dirigidos a mejorar las condiciones de hábitat de los sectores populares se deben diligenciar eximiéndolos del pago de tasas y derechos y se deben tramitar bajo la instrucción de “preferente despacho” en las distintas dependencias de la administración pública provincial, invitándose a los municipios, como así también a las empresas prestadoras de servicios públicos, a proceder de igual manera.

La administración pública actúa en el marco de lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo³⁴⁰ que establece plazos, requisitos, derechos y obligaciones tanto para los funcionarios como para los particulares. Vale comentar que esta norma que proviene de un gobierno dictatorial, no establece mecanismos idóneos para una activa participación ciudadana ni instancias que favorezcan la celeridad y la transpa-

339 Durante la década del 90 se privatizaron las empresas prestadoras de servicios básicos, tales como el agua, el saneamiento y la energía eléctrica. La lógica de actuación de las empresas estuvo sólo direccionada a maximizar la rentabilidad, por lo que se rompieron principios básicos tales como el de universalidad e igualdad en la prestación, impidiendo que se cubran zonas poco rentables o deficitarias o se invierta en la ampliación o renovación de redes. Hacia mediados de 2000 se avanzó con la estatización de estas empresas, creándose a nivel nacional AySA (para atender las necesidades de agua corriente y saneamiento) y en la provincia de Buenos Aires, con el mismo objetivo, ABSA. Los resultados han sido exitosos y se logró revertir un largo camino de desinversión y falta de atención de vastos sectores de la comunidad, aunque aún hay localidades con porcentajes muy bajos de cobertura, a los que la Ley de Acceso Justo al Hábitat define como prioritarios.

340 Está vigente el decreto ley 7.647/70.

rencia de los organismos públicos,³⁴¹ lo que debería llevar a una revisión integral de dicha norma.³⁴²

El artículo que comentamos intenta fijar una pauta organizativa que corrija las prácticas de la actuación estatal para fijar en los temas relacionados al hábitat los principios de celeridad y uniformidad, en los que podría ser útil se fijen pautas a futuro como el de “ventanilla única”.³⁴³

En relación a las cargas tributarias se fija claramente que no deberían pagarse tasas tales como los visados de catastro o las registrales que conforman verdaderos obstáculos para el logro de los objetivos que propone la ley.

Artículo 67. – *Programa de capacitación y difusión.* La autoridad de aplicación debe implementar un programa de capacitación y difusión de los contenidos y de los aspectos instrumentales de la presente ley. El programa debe abarcar a todos los organismos provinciales, municipios, organizaciones sociales, organizaciones profesionales e instituciones educativas o de investigación vinculados con la temática de la ley.

El avance de las políticas de hábitat requiere del empoderamiento de los instrumentos que incorpora la ley por parte de la comunidad en su conjunto. Recordemos que su proceso de sanción fue fuertemente cuestionado y desvirtuado por los medios hegemónicos,³⁴⁴ cargando a la norma de prejuicios y sesgos peyorativos, por lo que uno de los grandes esfuerzos que deberá emprender la autoridad de aplicación debe ser formular propuestas de difusión masiva que aborden correcta e integralmente los alcances de la ley.

341 Véase Scatolini, Juan Luciano, y Verbic, Francisco, en *El derecho de acceso a los documentos como medio de participación ciudadana y control de transparencia en el procedimiento administrativo*, www.academia.edu/3715785/.

342 Véase Scatolini, Juan Luciano, y Bernazza, Claudia, en *Hacia una nueva ley de procedimiento administrativo en la provincia de Buenos Aires*. Ed. RAP N° 15, pág. 70-86.

343 Téngase en cuenta que en el trámite de aprobación de un plano de mensura y subdivisión intervienen: el municipio del lugar en el visado y la provincia a través de la Dirección de Geodesia, Autoridad del Agua, Dirección de Hidráulica y Subsecretaría de Tierras (Ministerio de Infraestructura), Dirección de Ordenamiento Urbano (Ministerio de Gobierno), Catastro (ARBA) y Registro de la Propiedad (Ministerio de Economía), por lo que un trámite puede demorar años si no se prioriza y coordina correctamente el proceso.

344 <http://www.infobae.com/2012/11/29/684015-la-legislatura-la-provincia-sanciono-una-polemica-ley-habitat>.

Asimismo se hace especial mención a la participación en la capacitación de las organizaciones sociales,³⁴⁵ las que cuentan con importantes niveles de avance en la materia y con las que ya el estado provincial ha experimentado convenios de colaboración y asistencia técnica exitosos.³⁴⁶

Seguramente el aporte de cuadernillos, instructivos, cartillas y publicaciones como la presente serán una base de sustentación y respaldo argumental para avanzar sobre aspectos teórico prácticos que impulsen las políticas de hábitat.

Artículo 68. – *Valuación fiscal de los predios urbanos vacantes o baldíos.* La base imponible para la determinación del impuesto inmobiliario correspondiente a la tierra urbana sin incorporación de edificios u otras mejoras justipreciables, de acuerdo a lo establecido por el artículo 170 del Código Fiscal, ley 10.397, t. o. por anexo I de la resolución 39/11, se establecerá a partir del ejercicio fiscal 2013 aplicando, como mínimo, un coeficiente de uno con veinticinco (1,25) sobre la valuación fiscal asignada de conformidad con la ley 10.707.

Este artículo tiene directa relación con el 39 que establece una contribución adicional del 50 % del impuesto inmobiliario al baldío ocioso. Lo que se buscó es neutralizar el impacto del impuesto, ya que la ley impositiva 2013 sancionada con anterioridad a la ley de hábitat establecía un coeficiente mayor al 1,25, que se fijaba dependiendo de la valuación fiscal entre 1,50 a 2,50,³⁴⁷ por lo que de haberse mantenido el ingreso de fondos por esa vía hubiera sido mayor, pero también el costo político para las autoridades provinciales, ya que la sociedad no acepta la suba de impuestos, aunque los mismos sean con claros objetivos redistributivos.

345 Véase, entre otros: www.Madretierra.org.ar.

346 En el año 2006 la Escribanía General de Gobierno suscribió un convenio de colaboración y asistencia técnica con el Foro de Organizaciones Sociales de Tierra y Vivienda (Fotivba) para capacitar e implementar programas de regularización dominial en la provincia de Buenos Aires, que permitió no sólo ampliar las bases de conocimiento en el tema, sino promover un gran número de escrituras sociales gratuitas. Ver: <http://www.egg.gba.gov.ar/pdf/acuerdocolaboracion.pdf>.

347 Véase la ley impositiva fiscal para el año 2013: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14394.html>.

Artículo 69. – *Regularización dominial.* Extiéndase la aplicación de la ley 13.342 a todos los bienes inmuebles cuya construcción o financiamiento se realizara en el marco de la presente ley dentro de los diez (10) años de su promulgación.

Las regularizaciones dominiales a ejecutar en el marco de esta ley quedan comprendidas en el artículo 4º, inciso *d*), de la ley 10.830 y podrán ser requeridas directamente a la Escribanía General de Gobierno por la autoridad de aplicación.

La ley 13.342 fue sancionada en el año 2004 y fija un marco legal propicio para la regularización urbana y dominial de inmuebles construidos por el Estado. Una limitación de la norma es que fijaba un plazo de 760 días de vigencia de la misma, que podía ser prorrogable. En capítulos anteriores hemos hecho mención a la importancia y las limitaciones de los programas de regularización dominial en el país³⁴⁸ y la provincia de Buenos Aires,³⁴⁹ ya que aún existen más de un millón y medio de hogares con irregularidad en la tenencia de la vivienda que habitan.

Por lo tanto la ley en este artículo tiende no sólo a extender el plazo de vigencia por diez años más para actuar en la regularización dominial, sino también a reforzar el rol del Estado en la materia al fijar un rol principal e indelegable en la faz instrumental (escritura pública) a la Escribanía General de Gobierno, que al actuar en el marco de su ley orgánica 10.830 permite la instrumentación de títulos de propiedad gratuitos y con afectación al régimen de bien de familia de los beneficiarios.

Artículo 70. – *Suspensión de lanzamientos.* En virtud de la necesidad de asegurar el derecho constitucional a la vivienda y la seguridad en la tenencia de la misma, a sólo requerimiento de la autoridad de aplicación, quedarán automáticamente suspendidas las medidas judiciales y o administrativas que impliquen el lanzamiento de familias que habiten en villas o asentamientos precarios que integren el registro creado por

348 Los datos que surgen del Censo 2010 revelan que disminuyó en un 2,84% el porcentaje de propietarios, que el déficit habitacional alcanza a 2.145.224 hogares y que 1.728.219 hogares tienen un régimen de tenencia irregular. Además, persiste la problemática del hacinamiento; en nuestro país existen 1.478.923, sobre un total de 12.171.675 (el 12,2%), de hogares que comparten la vivienda con al menos otro hogar y hay 480.914 hogares que sufren problemas de hacinamiento.

349 Respecto a las políticas de regularización dominial en la provincia de Buenos Aires, en particular de la Escribanía General de Gobierno, véase Scatolini, Juan Luciano, *Aspectos jurídicos y sociales en la integración territorial*. Ed. RAP, 2010, págs. 36-54.

el artículo 28 de la presente ley, por una única vez y por un término de ciento ochenta (180) días, a partir del dictado del acto administrativo que incorpore al barrio al citado registro.

En el desarrollo de los capítulos anteriores hemos ahondado y detallado las causas sociales y motivaciones que llevaron al legislador a establecer un régimen legal que permita la urbanización y legalización de barrios informales, sabiendo que los avances en ese sentido deben ser sostenidos a partir de políticas públicas que establezcan en su accionar cauces concretos que aborden la centralidad y complejidad del conflicto.

Ello en el marco de un reconocimiento del Estado, de sectores históricamente postergados e invisibilizados, que a partir de su nuevo estatus jurídico como sujetos de derecho a la regularización serán incorporados en el registro público que se deberá confeccionar al afecto.

En ese contexto guarda sentido y lógica la necesidad de suspender por un plazo de 180 días los desalojos en curso de barrios que a partir de esta ley son materia de integración sociourbana.

Es esperable que se actúe con rapidez y eficiencia en la constitución del registro, ya que un imperativo fundamental de este nuevo paradigma es poner un límite al dolor que sufren las miles de familias que luchan por defender su espacio en la tierra.

Artículo 71. – Invitación a adherir. Se invita a los municipios a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en su jurisdicción en iguales términos a los establecidos en el artículo anterior.

Los municipios fijan tasas que pueden generar restricciones a las políticas de hábitat, tales como el cobro de visados o derechos de construcción, por lo que es esperable que los mismos a través de sus concejos deliberantes al momento de legislar sobre las políticas de hábitat que deberán establecer, incorporen normas de excepción al cobro de tasas en la dirección señalada.

Artículo 72. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ESTA OBRA HA SIDO DISEÑADA E IMPRESA EN
LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, EL DÍA 30 DEL
MES DE OCTUBRE DE 2014, EN LA IMPRENTA
DEL CONGRESO DE LA NACIÓN.



Ha dictado cursos y seminarios referidos a temas de suelo urbano, hábitat y ambiente en distintos municipios y es docente e investigador del Lincoln Institute of Land Policy en su oferta académica para América latina y el Caribe.

Dirige la Clínica Jurídica de Hábitat de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y la Cátedra Libre de Hábitat de dicha Universidad.



Hábitat

Hacia un nuevo paradigma urbano

Luciano Scatolini

Ley 14.449

Comentada por la Comisión de Hábitat

Un material que invita a soñar, a seguir creyendo en utopías, a dar plena realidad a aquella frase del Che que se hizo célebre: *“La única lucha que se pierde es la que se abandona”*. Se trata de contar y fijar posición sobre la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en noviembre de 2012, gestada en el esfuerzo creativo de un pueblo históricamente sojuzgado por los sectores más poderosos, que encuentra en esta norma una reivindicación de valores y principios pensados para hacerse realidad en nuestras ciudades, en las que vivimos, sufrimos y proyectamos.

Producto del debate y el consenso, la madurez de nuestra democracia nos permite promover un nuevo paradigma urbano, a partir de la transformación de las políticas públicas que lleven a reconocernos como parte de un territorio que nos incluya.



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPUBLICA ARGENTINA