



Universidad Nacional de Lanús
Centro de Derechos Humanos

Lanús, 28 de noviembre de 2012

A la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires

S_____ / _____ D

De nuestra mayor consideración:

El Centro de Derechos Humanos "Eduardo Luis Duhalde" de la Universidad Nacional de Lanús tiene el agrado de dirigirse a los Señores y Señoras Senadoras de la Provincia de Buenos Aires, con relación al proyecto de Ley D-2724/12-13 de Acceso Justo al Hábitat que se encuentra en debate parlamentario.*

Desde esta institución firmante celebramos la decisión política de dar media sanción al proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat, por la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Desde el punto de vista de las políticas públicas que desarrolla el Estado para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda, el proyecto de ley encuentra su justificación más elemental en la necesidad de abordar integralmente la complejidad del problema habitacional, ampliando el objeto de la acción estatal a la diversidad del déficit habitacional existente y a las causas que lo originan. Desde esta lógica, el marco regulador que establece el proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat viene a complementar y reforzar el impacto de las políticas de vivienda que viene desarrollando el Estado en sus diferentes niveles para garantizar el derecho a una vivienda.

* El presente dictamen fue elaborado por Soledad Arenaza, investigadora docente del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento

Consideramos que la aprobación de este proyecto representa un avance fundamental para la efectiva vigencia del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires consagrado en la Constitución Provincial (art. 36, inc. 7) y en la Constitución de la Nación (arts. 14 bis y 75 inc. 22).

A los fines de contribuir en el debate parlamentario, en el presente documento se analizan: i) La situación del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires, ii) Enfoque y los objetivos de una política de hábitat y vivienda: el proyecto de ley de Acceso Justo al Hábitat, iii) Los instrumentos de actuación para la realización progresiva del derecho a la vivienda y a la ciudad y, iv) La información, participación y transparencia como condición de la gestión democrática de la ciudad.

I. La situación del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires

i. Para relevar el estado de situación del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires se pueden tomar como referencia los datos del último censo realizado en 2010. Los datos censales constituyen un insumo básico para formular, ejecutar y evaluar las políticas sociales que adopta un Estado para garantizar la efectividad de los derechos sociales protegidos en la Constitución.

Particularmente, el derecho a la vivienda se encuentra consagrado en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (art. 36 inc. 5) y en la Constitución Nacional (arts. 14 bis y 75 inc. 22). No obstante, del conjunto de estas normas se debe considerar el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) con jerarquía constitucional, por ser el que define con mayor precisión el alcance del derecho a una vivienda adecuada.

El contenido del derecho a una vivienda adecuada se encuentra desarrollado en las Observaciones Generales Nro. 4 y Nro. 7 elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Al respecto, hay que señalar que tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación como la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires han convalidado el rol del CDESC como intérprete autorizado de los compromisos asumidos por el Estado Argentino en virtud del PIDESC. En efecto, ambos tribunales han tomado en cuenta los contenidos de estas

observaciones al momento de pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden al Estado como garante del derecho a una vivienda¹.

ii. Conforme a la Observación General Nro. 4, el derecho a una vivienda adecuada incluye una serie de componentes que hay que tener en cuenta para establecer si determinadas formas de vivienda se pueden considerar -o no- una "vivienda adecuada". Estos componentes se identifican con: a) la seguridad jurídica de la tenencia, b) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras, c) los gastos soportables, d) la habitabilidad, e) la asequibilidad, f) el lugar, y g) la adecuación cultural.

Si analizamos estos componentes a la luz de los datos censales, la *seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda* no ha sido desagregada a nivel provincial. Sin embargo, el censo aporta información sobre el porcentaje de hogares propietarios de la vivienda y del terreno por provincia. Este dato se correspondería con la situación de máxima seguridad jurídica dentro del abanico de situaciones que caben en la regularidad de la tenencia. En el caso de la provincia de Buenos Aires, los hogares propietarios del terreno y la vivienda fluctúan entre un 70,1% y 75%. A priori, este dato no permite evaluar cuál es el porcentaje de informalidad.

En relación a la *disponibilidad de servicios*, el censo releva la población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red, de desagüe cloacal y de gas de red, comparando los datos del período intercensal 2001-2010. En términos generales, los indicadores evidencian un incremento en el acceso al conjunto de estos servicios para la Provincia de Buenos Aires. No obstante, el 30,1% de la población de los 24 partidos del Gran Buenos Aires no tiene acceso a agua de red, el 62,7% no tiene acceso a desagüe cloacal y el 38,6% carece de conexión a gas de red. En el interior de la Provincia de Buenos Aires, el 22% de la población no tiene acceso a agua de red, el 46,4 % no tiene acceso a desagüe cloacal y el 45,5% de la población carece de conexión a gas de red.

Respecto de la *habitabilidad* de las viviendas, el censo aporta información específica sobre el hacinamiento crítico, definido como aquellos hogares que presentan más de tres personas por cuarto. En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires los indicadores demuestran una disminución del hacinamiento respecto del 2001 tanto en el interior de la Provincia como en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Sin embargo, el 4,1% y

¹ "Q. C., S. Y c/ GCABA s/ amparo", sentencia del 24 de abril de 2012, y "P., C. I. y otro contra Provincia de Buenos Aires. Amparo. Recurso de inaplicabilidad de ley", causa Nº 70.717, sentencia del 14 de junio de 2010.

el 2,9 % de los hogares continúan presentando hacinamiento crítico en los 24 Partidos del Gran Buenos Aires y el interior de la Provincia, respectivamente.

La *asequibilidad* de la vivienda se define como la posibilidad de toda persona a acceder a una vivienda, considerando a tal efecto el acceso a la tierra por parte de aquellos sectores desprovistos de este bien o empobrecidos de la sociedad. Si bien este componente del derecho a la vivienda adecuada no se encuentra relevado en el censo, su disfrute encuentra una gran barrera en el aumento de los precios del suelo respecto del aumento de los salarios y la restricción del acceso al crédito. En los partidos de la zona Oeste, la tierra se valorizó un 235 %; en la zona sur, un 360,3 %, y en la zona Norte, un 78,8 %. Estos datos no incluyen el valor de una propiedad en *countries* o barrios cerrados².

iii. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce que la mayoría de los Estados no podrían garantizar plenamente los derechos sociales reconocidos en el Pacto de manera inmediata o en un breve período de tiempo. Desde este entendimiento, surgió el concepto de "realización progresiva" de los derechos sociales que compromete a los Estados a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el tratado (art. 2.1 .PIDESC).

Si comparamos los datos intercensales, el porcentaje de viviendas deficitarias³ en los 24 partidos del Gran Buenos Aires se redujo de un 22 % en 2001 a un 17 % en 2010; y de un 15,1% a un 11,9% en el Interior de la Provincia. No obstante esto, la Provincia de Buenos Aires continúa teniendo un déficit habitacional de 1.586.998 viviendas, que afecta a un 10% de la población bonaerense, porcentaje que se compone principalmente por sectores medios y populares. En términos absolutos, el déficit habitacional de la provincia representa el déficit más importante del país.

iv. La Provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que más se ha beneficiado con el reparto de fondos asignados a los planes federales de vivienda⁴. Por otro lado, los

² http://www.ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PolicasSectoriales.pdf, véase también: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5510-2011-10-16.html>

³ El concepto de viviendas deficitarias que emplea el censo se compone de la sumatoria de viviendas deficitarias *recuperables* y de viviendas precarias que son definidas como irrecuperables. Las primeras presentan carencias en algunos de sus componentes que pueden ser solucionadas mediante reacondicionamientos internos, conexiones a servicios o mejora de los materiales constructivos, en cambio las segundas necesitan ser reemplazadas directamente.

⁴http://www.fundacion-apertura.com.ar/documentos/trabajos_de_consultoria/archivos/informe%20habitat-o3.pdf

niveles de desocupación en la Provincia descendieron en la última década de un 32,9% en 2001 a un 6,0% en 2010. De acuerdo a los datos que registra el último censo, es una de las provincias donde más desciende la tasa de desocupación con un porcentual de -26,9%. En este contexto, de fuerte inversión pública destinada a las políticas de vivienda, de menor desigualdad social, y de mayor poder adquisitivo en los ingresos, la desproporción entre la oferta y la demanda de vivienda adecuada no ha disminuido sustantivamente.

La recomposición relativa del derecho a la vivienda pone de manifiesto la existencia de condicionamientos estructurales en la capacidad del propio Estado para resolver el déficit habitacional existente. Estos condicionamientos se relacionan con dos factores. Por un lado, tanto la regulación del suelo como la regulación impositiva fomentan el crecimiento de los precios del suelo por la falta de castigo a la especulación inmobiliaria. Y por otro lado, la uniformidad de soluciones que presenta la actual política de vivienda -centrada en la construcción de viviendas nuevas o el mejoramiento de las existentes- es insuficiente como respuesta a la heterogeneidad del déficit habitacional⁵.

II. Enfoque y objetivos de una política de hábitat y vivienda: El proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat

i. La Provincia de Buenos Aires no cuenta con un marco legal adecuado a la protección constitucional del derecho a la vivienda. En efecto, el decreto ley 8912/77 que regula el ordenamiento territorial y el uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires opera como una barrera de acceso a la vivienda para la población en situación económica desventajosa.

Concretamente, con la sanción de esta norma se elevaron los estándares de urbanización a los efectos de construir viviendas en la Provincia, lo que produjo el encarecimiento del costo del suelo. A pesar de ello, el articulado de la norma omitió la previsión de instrumentos de planificación y gestión urbana que garantizaran el acceso a tierra urbanizada conforme a los nuevos estándares exigidos en la regulación por

⁵ Ambas conclusiones surgen del Seminario Internacional de Abordajes Alternativos para el fortalecimiento de las políticas de hábitat en la Provincia de Buenos Aires, realizado en el Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia, de manera conjunta por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y el Lincoln Institute of Land Policy, los días 9 y 10 de septiembre de 2010.

parte de los sectores medios y populares que no pueden afrontar su costo. Como consecuencia de esto, la población más empobrecida de la Provincia de Buenos Aires se vio obligada a resolver su necesidad habitacional a través de la informalidad que la propia ley condena a la ilegalidad.

A la par de esto, el decreto ley 8912/77 descartó la regularización urbanística y dominial de las villas y asentamientos preexistentes habitados por los sectores populares. Este círculo se completa con normas procesales que distan de cumplir con los estándares de derechos humanos aplicables al derecho a la vivienda, posibilitando la realización de desalojos forzosos⁶.

Ambas situaciones contribuyen, por otro lado, a la judicialización de los conflictos en torno a la tierra y a la vivienda, apelando al poder judicial en su rol de garante de los derechos constitucionales⁷.

ii. Como ha sido dicho, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el tratado (art. 2.1 .PIDESC). Ahora bien, la obligación de progresividad no invalida una serie de obligaciones de efecto *inmediato* que no están sujetas al condicionante de la existencia de recursos disponibles ni a la gradualidad. Entre estas obligaciones de *efecto inmediato* se encuentran: I) la obligación de adoptar medidas inmediatas y, II) la obligación de brindar especial protección a los grupos desaventajados.

La obligación de adoptar medidas inmediatas implica el deber de los Estados de adecuar los marcos legales internos a las obligaciones contraídas en virtud del PIDESC. Es importante remarcar que ello también encuentra un fundamento constitucional en el artículo 36 de la Constitución Provincial donde se encuentra consagrado el derecho a la vivienda. Dicho artículo establece el deber del Estado provincial de promover “la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de *cualquier otra naturaleza*, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

⁶ Los desalojos forzosos ocuparon parte de la agenda de la reunión de defensores del pueblo de la Provincia, realizada el 4 de octubre de 2012, en la que manifestaron la importancia de profundizar las políticas de tierra y vivienda frente a la judicialización de las toma de tierra, vinculando dicha necesidad con el estudio de la ley de Acceso Justo al Hábitat.

⁷ Arenaza, Soledad y Ricardo Fava “Entre lo político y lo jurídico, arreglos institucionales en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires”, en Bercovich, Luciana y Gustavo Maurino *Derechos sociales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación desde la teoría, las instituciones y la acción*, ACIJ y Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Eudeba, 2012.

La adecuación de los marcos legales debe, por otro lado, atender a la protección especial y prioritaria de los grupos más vulnerables. Esta obligación se desprende del derecho a la igualdad y no discriminación, entendido en su faceta sustantiva. En función de esto, el Estado, al planificar y diseñar sus políticas debe centrar su accionar y sus recursos en aquellos grupos que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos, se encuentran en situación de desigualdad estructural.

En función de lo expuesto, la aprobación del proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat encuentra un fundamento concreto en la obligación inmediata de adecuar la normativa provincial a la protección constitucional del derecho a la vivienda, priorizando la resolución del déficit habitacional que afecta a las "*familias bonaerenses en situación de pobreza crítica y con necesidades especiales*" (art. 2)⁸.

iii. Desde el punto de vista de las políticas públicas que desarrolla el Estado para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda, el proyecto de ley encuentra su justificación más elemental en la necesidad de abordar integralmente la complejidad del problema habitacional, ampliando el objeto de la acción estatal a la diversidad del déficit habitacional existente y a las causas que lo originan⁹. Desde esta lógica, el marco regulador que establece el proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat viene a complementar y reforzar el impacto de las políticas de vivienda que viene desarrollando el Estado en sus diferentes niveles para garantizar el derecho a una vivienda a los sectores más desaventajados.

A los efectos de cumplir con estos objetivos, la norma introduce un cambio fundamental en el enfoque de la política pública, articulando las políticas de vivienda con los procesos de producción y crecimiento de las ciudades en el que participan actores estatales y no estatales. De este modo, el acceso a un hábitat digno y sustentable se constituye en un eje transversal de la política de vivienda, que

⁸ **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. Al respecto, cabe señalar que el artículo 36 de la Constitución Provincial prevé la adopción de políticas que promuevan la protección material de la familia (inc. 1) y garantiza la protección integral del Estado a toda persona con discapacidad (inc. 5).

⁹ **Artículo 1º – Objeto.** La presente ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme con el Artículo 36º, inciso 7) de 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; y c) generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

atraviesa a la definición del déficit habitacional¹⁰, del contenido normativo del derecho a la vivienda¹¹, y de los lineamientos generales¹², principios rectores¹³ e instrumentos de actuación de la política.

III. Instrumentos de actuación para la realización progresiva del derecho a la vivienda y a la ciudad

La realización paulatina del derecho a la vivienda y a la ciudad es uno de los lineamientos generales que adopta la política de hábitat y vivienda regulada en el proyecto de ley (arts. 2 y 8). A su vez, este principio se aplica de manera específica a la serie de instrumentos de actuación que se incorporan al capítulo IV del proyecto,

¹⁰ **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.

¹¹ **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.

¹² **Artículo 8º – 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; y 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.

¹³ **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; y d) El reparto equitativo de cargas y beneficios.

como herramientas de gestión que buscan materializar la efectiva vigencia del derecho a la vivienda y a un hábitat digno. Las inversiones del poder ejecutivo, los municipios y las empresas prestadoras de servicios públicos deberán priorizar en sus planes de obras y de inversión aquellas destinadas a la mejora de las condiciones de hábitat de los sectores de menores recursos (art. 65).

En términos generales, algunos de los instrumentos de actuación, como la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios (sección II), o el fomento del crédito para la mejora del hábitat (sección III), buscan intervenir de manera directa sobre las condiciones urbano habitacionales deficitarias, mejorándolas gradualmente.

En cambio, otros instrumentos regulados en la norma, como la promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas (sección I), las zonas de promoción del hábitat social (sección IV), el acceso al suelo para la promoción del hábitat y la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística (sección V) y los consorcios urbanísticos (sección VI), buscan intervenir sobre los procesos de producción y crecimiento de las ciudades en el que participan actores estatales y no estatales, generando condiciones estructurales para el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat.

En lo que sigue de este apartado, nos centraremos sobre algunos aspectos de estos instrumentos, considerando las obligaciones que le corresponden al Estado a la luz del derecho a una vivienda adecuada.

i. Consideramos un avance fundamental para la protección del derecho a una vivienda adecuada que el proyecto de ley consagre un régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, reconociendo el derecho de sus habitantes a la reurbanización de los barrios que habitan con el objetivo de garantizar su acceso a los servicios e infraestructuras básicas.

Al respecto, cabe señalar que si bien el Estado Nacional y Provincial han venido desarrollando programas de urbanización de villas y asentamientos, dichos programas no cuentan con un marco jurídico que garantice su continuidad en el tiempo, ni que reconozca a los habitantes de estos barrios como sujetos titulares de un derecho a una política de Estado que atienda su especial situación.

Como hemos señalado al comienzo, la seguridad legal de la tenencia constituye un componente del derecho a la vivienda adecuada, conforme a la Observación General Nro. 4 del CDESC. En efecto, este componente del derecho a una vivienda adecuada se encuentra desarrollado de manera específica en la Observación General Nro. 7,

donde el CDESC profundiza en las obligaciones que le corresponden al Estado frente a las prácticas de desalojos forzosos, hostigamientos u otras amenazas.

El reconocimiento de un régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios en el marco de una medida legislativa como ésta, es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz contra los desalojos forzosos. En este sentido, y de aprobarse la Ley de Acceso Justo al Hábitat, la reglamentación de la norma deberá ser muy precisa al establecer el alcance de los supuestos que justifican la relocalización de los habitantes que prevé el artículo 29 del proyecto de ley, a los efectos de que dichas relocalizaciones no configuren desalojos forzosos¹⁴.

ii. Respecto del fomento del crédito para la mejora del hábitat, nos referiremos aquí específicamente a una de sus fuentes de financiamiento. Otras observaciones que se relacionan con el deber de producir y difundir información son abordadas en el próximo apartado.

Entre las fuentes de financiamiento con las que se busca promover el acceso a crédito para la mejora del hábitat de las personas que no son consideradas sujetos de crédito por la banca formal, el proyecto incorpora una contribución adicional del 50 % sobre el impuesto inmobiliario que corresponda a la Planta Urbana Vacante o Baldíos por aplicación de la Ley Impositiva¹⁵.

Desde un enfoque de derechos, esta medida encuentra un fundamento en dos de los principios rectores del proyecto de ley: la función social de la propiedad inmueble¹⁶ y el reparto equitativo de cargas y beneficios¹⁷. La tierra urbana vacante o baldío cumple, la mayoría de las veces, una función especulativa, contraria a la función social de la propiedad inmueble, entendida como un bien de uso o de producción. La

¹⁴ **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; o c) factores de riesgo social, hidráulico o ambiental.

¹⁵ Esta contribución se aplicará desde el 2013, y a los efectos de garantizar su afectación específica al Sistema de Financiamiento para la mejora del Hábitat, se prevé su transferencia directa a una cuenta abierta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires que actuará como Fiduciario.

¹⁶ **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.

¹⁷ **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 evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

especulación radica en el aumento del precio de suelo en el transcurso del tiempo, generado por un déficit en la oferta de tierra creado artificialmente¹⁸. De esta manera, tanto el Estado como la sociedad en su conjunto deben afrontar el pago de mayores precios del suelo para construir viviendas, sobrepagos que serán capitalizados por el especulador.

La realización progresiva del derecho a la vivienda no se limita a la disponibilidad de recursos económicos. Incluye también la adopción de medidas que revertan una distribución regresiva de los ingresos basada en la falta de regulación. En este sentido, la contribución adicional sobre la Planta Urbana Vacante o Baldíos debe ser evaluada a la luz de un estudio comparado del impuesto inmobiliario en las distintas regiones del mundo, en el que se pone de manifiesto que, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, si bien existe una sobre tasa sobre el suelo vacante, la falta de una actualización del revalúo inmobiliario hace que el carácter punitivo de la sobre tasa no logre el efecto deseado.¹⁹

iii. Tanto las zonas de promoción del hábitat social como la promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas constituyen instrumentos de planificación que tienen su fundamento en el poder de policía urbanística del Estado y su obligación de garantizar la disponibilidad de suelo apto para la construcción de viviendas destinadas a los sectores medios y populares.

Ambos instrumentos vienen a revertir la falta de previsión de tierra urbana para los sectores más desaventajados que omitió el decreto 8912/77, siguiendo el ejemplo de la legislación colombiana en el caso de las zonas de promoción del hábitat social, considerando que aquella establece la obligación de calificar suelo para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

Tanto en los procesos de producción social del hábitat como de urbanizaciones planificadas, los instrumentos prevén un desarrollo progresivo de las infraestructuras y servicios urbanos, que se ajustan a los contenidos mínimos del derecho a una vivienda

¹⁸ Un estudio sobre regulación de uso del suelo a funcionarios de los municipios argentinos de más de 20.000 habitantes trató de estimar el porcentaje de tierra que está vacante dentro de áreas urbanizadas (con servicios de infraestructura completos) y en aquellas áreas que están siendo urbanizadas (con servicios de infraestructura incompletos). El promedio nacional muestra que las jurisdicciones tienen un 16% del total del área urbanizada con tierra vacante, mientras que en las áreas en proceso de urbanización es del 36% (En: Cynthia Goytia, Ricardo Pasquini y Thomas Hagedorn, *Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos*, Encuesta Nacional 2009).

¹⁹ Morales Schechinger, Carlos "El impuesto inmobiliario como fuente de ingresos y su capacidad de contribuir a la regulación del uso del suelo", en Basualdo, José Luis *Manejo del suelo urbano*, Lincoln Institute of Land Policy e Instituto de Vivienda de Corrientes, 2005.

adecuada²⁰. No obstante esto, el artículo 20 inc. d podría interpretarse de manera que los beneficiarios de los proyectos de urbanizaciones sociales planificadas deban ocupar el barrio antes de la construcción de las unidades habitacionales, al exigir que: *“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”*. Esta exigencia resultaría contraria a la protección mínima del derecho a la vivienda, pudiendo verse afectados otros derechos fundamentales.

iv. Por último, dentro de los instrumentos de actuación se incorpora una contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria que se genere a partir de los hechos previstos por el artículo 46 del proyecto de ley²¹. Esta contribución deberá ser abonada por los emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de grandes superficies comerciales siempre que ocupen predios de más de cinco mil metros cuadrados (5.000 m²).

La contribución obligatoria consiste en el 10% de la superficie total de los predios afectados a dichos emprendimientos o su equivalente en dinero o suelo urbanizable (art. 49)²². La misma no se aplica en forma retroactiva, sino a aquellos

²⁰ Artículos 20 al 25.

²¹ **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: 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.

²² **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

emprendimientos que se desarrollen con posterioridad a la sanción de esta norma.

Los fundamentos de esta contribución obligatoria se basan en un reparto equitativo de la renta urbana que se genera a partir de la acción del Estado cuando el mayor valor que adquiere el precio del suelo se debe a normas urbanísticas, o del que se genera a partir de la inversión del Estado en obra pública, siempre que su financiamiento no haya utilizado el mecanismo de contribución por mejoras. Desde el punto de vista del derecho, esta contribución obligatoria puede justificarse en fuentes del derecho civil, siendo uno de los principios generales de este derecho, la proscripción del enriquecimiento sin justa causa. Tanto en el caso de la renta generada al propietario de un terreno por un cambio o autorización de las normas urbanísticas, como en el caso de la renta generada por la inversión en obras públicas, el mayor valor que adquiere el terreno se debe a hechos ajenos al esfuerzo del propietario. Por otra parte, esta contribución obligatoria también podría fundarse en un principio del derecho público administrativo, que impide que el Estado ejerza liberalidad con los recursos públicos y sociales. En este sentido, el Estado está impedido de transferir gratuitamente dinero o recursos de manera discrecional.

Si bien el proyecto de Ley prevé que el pago de la contribución pueda hacerse en dinero, y no necesariamente en tierra, el siguiente cuadro muestra cómo se regula la promoción de vivienda social dentro de la economía de mercado en distintos países, a los efectos comparativos:

País	Disposiciones sobre urbanización
Alemania	En nuevos desarrollos inmobiliarios el desarrollador está obligado a reservar un porcentaje del proyecto para vivienda social, en coordinación con la municipalidad local.
Inglaterra	La autoridad de planeamiento local puede exigir a los desarrolladores minimizar impactos sobre la comunidad incluyendo la facilitación del acceso a la vivienda a grupos de menores ingresos.
España	Todo nuevo proyecto urbano debe prever que un 30% del terreno sea afectado a vivienda protegida.

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.

Flandes (Bélgica)	Un reciente decreto establece que para proyectos de más de 10 casas o 50 departamentos, no menos del 20% debe ser dedicado a vivienda social.
Francia	Obligación de disponer al menos un 20% de vivienda social en municipalidades de más de 3500 habitantes.

Fuente: **Documento** "Promoviendo viviendas accesibles dentro de la economía de mercado", Winrich Voss. Universidad Leibniz de Hannover. Mayo de 2012.

IV. La información, participación y transparencia como condiciones de la gestión democrática de la ciudad

Uno de los aspectos más destacables del proyecto de ley es el deber de producir información pública sobre el estado de situación del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires y sobre los resultados de las políticas adoptadas²³.

La producción de información actualizada es un insumo indispensable para orientar las decisiones de una política pública en sus diferentes etapas, atendiendo a una gestión eficiente y transparente.

Sin lugar a dudas, la creación de un Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos como el previsto en la ley (art. 28)²⁴ es un insumo fundamental para la planificación de la política de integración socio urbana de villas y asentamientos (capítulo IV, sección II). Ahora bien, fuera del registro mencionado, el proyecto mantiene en cabeza de los municipios la obligación de registrar la diversidad de la demanda urbano habitacional en el territorio, y de elevar dicha información a la autoridad de aplicación, que se ocupa de la planificación (art. 6). Entendemos que, de aprobarse la ley, es imprescindible que los criterios a utilizarse para el relevamiento y

²³ **Artículo 16. – Directrices Generales.** Los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman la política de vivienda y hábitat se rigen por las siguientes directrices generales: h) *Evaluación constante de las políticas y acciones implementadas, analizando periódicamente su impacto.*

²⁴ **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: a) Constituye la herramienta única y centralizada de relevamiento, captación y registro de datos para la implementación del régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios; b) Desarrolla sus funciones en coordinación permanente con los municipios; c) Releva, documenta, estudia y registra de modo pormenorizado la ubicación, características y condiciones de los villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley; d) Actualiza periódicamente la información relevada y la integra a un Sistema de Información Geográfica.

la sistematización de la demanda habitacional a nivel municipal sean objeto de la reglamentación. A tal efecto podrían considerarse los criterios de calidad que regula el artículo 15 del proyecto, sin perjuicio de incluir un enfoque de género que ha sido omitido.

En el marco de una política pública que incorpora a la gestión democrática de la ciudad como uno de sus principios rectores (art. 10 inc. c; art. 13, art. 57), es fundamental que el proyecto de ley garantice un acceso amplio a la información, incluyendo los resultados de las políticas adoptadas. En este sentido, el artículo 59 pone en cabeza de los organismos públicos la obligación de adoptar todas las medidas correspondientes para garantizar el acceso y la consulta de la información *necesaria*²⁵. Advertimos en este punto, que el alcance de la "información *necesaria*" puede dar lugar a interpretaciones que obstaculicen el ejercicio pleno del derecho a la información, atentando contra la gestión democrática de la Ciudad.

Por otro lado, el deber de producir información y de difundirla cuando sea solicitada debería alcanzar a todos los actores, públicos o privados, que administren recursos públicos. En lo concreto, esta obligación debería aplicarse a las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro o mixtas que operen como organizaciones de microcrédito y tengan a su cargo la administración y disposición de fondos fiduciarios para la mejora del hábitat, considerando que dichos fondos se integran con préstamos subsidiados y recursos no reembolsables de origen público (arts. 37, 38 y 40). Asimismo, el deber de producir información y difundirla cuando sea requerida debería extenderse a las cooperativas de ahorro y vivienda que reciban apoyo financiero del Estado para la producción, mejora, ampliación o adquisición de sus viviendas (art. 43). Y, fundamentalmente a las empresas constructoras o prestatarias de servicios.

En buena medida, el éxito de una política transformadora como la que se pretende legislar con la Ley de Acceso Justo al Hábitat depende de su apropiación por parte del conjunto de la sociedad. Partiendo de esta base, celebramos que el proyecto prevea el desarrollo de un programa de capacitación y difusión sobre los contenidos y aspectos instrumentales de la ley (art. 67)²⁶.

²⁵ **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.

²⁶ **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

A los fines de garantizar la gestión democrática de la ciudad, es vital que dicho programa incluya capacitación específica sobre cómo y dónde consultar la información producida por los organismos públicos, y que se brinde especial atención a los instrumentos²⁷ e instituciones²⁸ que posibilitan la participación de la sociedad civil, difundiendo la existencia de estas herramientas y sus formas de funcionamiento.

En lo que respecta a la transparencia de la política, además de la producción de información y su difusión amplia, es importante destacar que el artículo 9 garantiza la afectación específica de los recursos, -sean éstos en dinero, obras o tierras-, obtenidos a través de los instrumentos de actuación y mecanismos de gestión reglamentados en la ley, a los lineamientos generales de la política: 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

vinculados con la temática de la ley.

²⁷ **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.

Artículo 35. – Participación y elección de representantes. En cada proceso particular de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios se debe asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva. A tales fines, la Autoridad de Aplicación establecerá mecanismos para garantizar la expresión de los habitantes comprendidos en las acciones de integración socio-urbana, mediante la postulación y elección democrática de sus representantes.

²⁸ **Artículo 60. Consejo provincial de vivienda y hábitat. – 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 las asociaciones civiles con incumbencias en temas vinculados en la presente ley; c) Representantes de Colegios Profesionales afines a la materia de esta ley; d) Representantes de los municipios; f) Representantes de las Universidades públicas con sede en la Provincia de Buenos Aires y carreras vinculadas a las temáticas del hábitat; y g) Representantes del Poder Legislativo.

de infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos; y 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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ricardo Fava', with a horizontal line extending from the end of the signature.

Ricardo Fava

Director

Centro de Derechos Humanos

Universidad Nacional de Lanús