

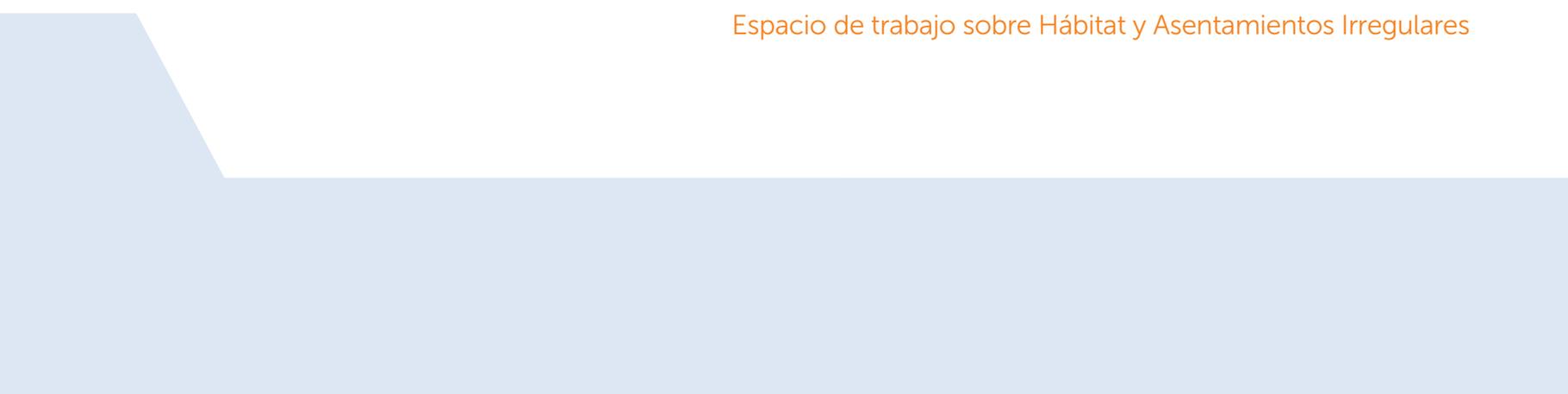
Procesos sociales y dinámicas urbanas en Rosario y su región. Abordajes teóricos y experiencias

Espacio de trabajo sobre Hábitat y Asentamientos Irregulares





**Procesos sociales y dinámicas urbanas en Rosario y su región.
Abordajes teóricos y experiencias**



Espacio de trabajo sobre Hábitat y Asentamientos Irregulares

- 6 • **Comisión Hábitat y Asentamientos Irregulares. Miembros participantes**
- 9 • **Introducción**
- • **Artículos**
 - 10 • La problemática de la vivienda y el plusvalor en el suelo urbano / Dr. Ángel José Sciara
 - 26 • La participación en los procesos de re-urbanización de asentamientos informales / Lic. Emilia Portis
 - 34 • Mercado inmobiliario, vivienda propia y financiamiento público en Rosario / Dra. Cintia Ariana Barenboim
 - 40 • Los instrumentos de gestión facilitadores del acceso a la vivienda digna / Dra. Adriana Taller, Dra. Analía Antik y Dra. Débora Paredes
 - 46 • Derecho al Hábitat: enfoque social para el acceso a la vivienda digna y sostenible. Alquiler social / Dra. María Alejandra Pasquet
 - 54 • Algunos instrumentos de intervención urbana en asentamientos informales. Análisis de dos casos concretos / Dra. Adriana Taller, Dra. Analía Antik, Dra. Débora Paredes, Arq. Marcela Nicastro, Esc. Stella Maris Stelrich, Esc. Silvia Maela Massiccioni, Esc. Mónica Zanazzi, Esc. Verónica García, Agrim. Liliana Pasinato, Dra. Patricia Lagarrigue y Dra. María Alejandra Pasquet.
 - 62 • Programa Arquibarrio / Arq. Marcelo Barrale, Arq. Ana Valderrama, Arq. Jorge Lattanzi, Arq. Pedro Ferrazini y Arq. Lautaro Dattilo
 - 70 • Análisis del mercado inmobiliario. Problemática de los alquileres / CI. Mariana Martínez
 - 76 • Los alquileres y nuestro rol / CI José Ellena
- 82 • **Autoridades CEyS**

Comisión Hábitat y Asentamientos Irregulares. Miembros participantes

Coordinador de la comisión

Ing. Raúl Álvarez - Expresidente del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat y actual Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Rosario

Miembros participantes

Banco Municipal de Rosario
CP. Verónica Longhi

Cámara Argentina de la Construcción - Delegación Ciudad de Rosario
CP. Rubén Llenas

Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario
C.I. José Ellena, Sr. Amilcar Tedesco

Casa del Vecinalista
Sr. Roberto Petsiotis

Centro de Asesoramiento Social en Alquileres
Prof. Gustavo Álvarez

Centro de Estudios Interdisciplinarios (UNR)
Dra. Isabel Martínez de San Vicente

Centro de Investigaciones en Derecho Administrativo - Facultad de Derecho (UNR)
Dra. Analía Antik, Dra. Adriana Taller, Dra. Débora Gisela Paredes

Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales - Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño
Dra. Cintia Ariana Barenboim

Colegio de Arquitectos de la Provincia de Santa Fe/ Distrito 2 Rosario
Arq. Elisa Pardo, Arq. Ma. Angélica Mondino, Arq. Liliana Fajardo, Arq. Marcela Lamas, Arq. Arnold Curátolo, Arq. Eduardo Debat, Arq. Patricia Panetti

Colegio de Escribanos de la Provincia de Santa Fe - Segunda Circunscripción
Esc. Verónica García, Esc. Silvia Maela Massiccioni, Esc. Mónica Zanazzi, Esc. Stella Maris Estelrich



Colegio de Profesionales de la Agrimensura de la Provincia de Santa Fe Distrito Sur
Agrim. Liliana Pasinato

Comisión de Planeamiento y Urbanismo - Concejo Municipal de Rosario
Arq. Cristina Pradolini

Consejo Profesional de Ciencias Económicas Santa Fe Cámara II
Dr. Agustín Lotito

Corporación de Empresas Inmobiliarias de Rosario
Arq. CI Diego Aguiló, CI Mariana Martínez, CI Marcelo Gustafsson, CI Adrián Giaganti

Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño
Arq. Marcelo Barrale

Foro Regional Rosario
Sr. Agapito Blanco

Fundación Apertura
CPN Esteban Hernández, Sr. Ricardo Marra,
Dr. Rodolfo Gustavo Razzari

Igualdad Argentina. Centro de Estudios Universitarios, Políticos y Sociales
Dra. Patricia Lagarrigue

Mesa de Encuentro Barrial
Sra. Liliana Miño, Sra. Matilde González

Observatorio Inmobiliario de Rosario
CI Carlos Rovitti

Secretaría de Obras Públicas
Arq. Marcela Nicastro

Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat
Ing. Daniel Raúl Álvarez, Arq. María Inés Capón,
Dra. Beatriz Capomassi

TECHO Rosario
Lic. Emilia Portis, Ing. Tomás Gregorini

Universidad Abierta Interamericana - Sede Regional Rosario
Dra. María Alejandra Pasquet, Dra. Stella Maris Monti



Introducción

La Comisión de Hábitat y Asentamientos Irregulares perteneciente al Consejo Económico y Social de Rosario, en su cuarto año de trabajo continuado, presenta, en este documento, una compilación de artículos cuyo propósito radica en aportar a la comprensión de la situación de Rosario y su región respecto a problemáticas vinculadas al hábitat y lo urbano.

A lo largo de 2017, poniendo en el centro de las discusiones y tratamiento de los temas la complejidad de los mismos y la necesidad de abordarlos desde una mirada interdisciplinar e intersectorial, la Comisión decidió tomar la problemática de alquileres en la ciudad como eje para las discusiones de todo el año. En consecuencia, durante las distintas reuniones se la abordó tomando en cuenta diversas aristas. Se discutió, así, sobre los proyectos de ley presentados en la Legislatura Provincial destinados a regular el acceso justo al suelo; los proyectos de ley que pretenden reglamentar las condiciones en el mercado de alquileres presentados tanto en la Legislatura Provincial como en la Nacional; el mercado inmobiliario, sus características y comportamiento; la situación de los alquileres en la ciudad; el desempeño y avances promovidos desde el Centro de Asesoramiento Social en Alquileres y, por último, el impacto de los créditos hipotecarios y el tiempo que conllevan los procesos administrativos de escrituración dominial y entrega de inmuebles.

A manera de continuación de este trabajo desarrollado en sucesivos encuentros, y con el motivo de recuperar las reflexiones de los miembros de la Comisión, se presenta la siguiente recopilación

de escritos. Los mismos presentan una diversidad de temas y perspectivas que se corresponden con la heterogeneidad de actores y trayectorias de experiencias de cada uno de quienes participan de la mesa de trabajo.

De esta manera, en los primeros cinco artículos encontramos abordajes analíticos y reflexivos en referencia a la problemática de la vivienda y el uso de suelo urbano; la producción social del hábitat en asentamientos irregulares; el mercado inmobiliario de la ciudad; los instrumentos de gestión urbana para el acceso a la vivienda y el enfoque social para pensar el acceso a la vivienda y al hábitat.

A continuación, los siguientes dos artículos introducen estudios de casos. El primero trata sobre dos proyectos piloto ensayados en asentamientos informales de la ciudad, mientras que el segundo comenta una experiencia académica y territorial desarrollada en el marco de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario.

Por último, se incluyen dos artículos con las observaciones y opiniones expresadas por la Corporación de Empresas Inmobiliarias de Rosario y la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario.

Finalmente, se concluye que la propuesta de esta publicación radica en reunir distintas miradas con el propósito de contribuir con variados elementos a la problematización de las discusiones que aquí se presentan.

LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA Y EL PLUSVALOR EN EL SUELO URBANO

Dr. Ángel José Sciara, asesor económico de la presidencia de la Cámara de Diputados de Santa Fe y ex Ministro de Economía de dicha provincia.



I. Situación del suelo y la vivienda en Argentina y América Latina: a modo de introducción

América Latina es una de las regiones más urbanizadas del mundo, en la que se verifica, a la vez, una tasa de crecimiento poblacional urbana que se acelera cada año. Durante el siglo XX, el porcentaje de población residente en ciudades aumentó del 25% al 75,8%. Dicho crecimiento, muchas veces sin un encuadre planificado y normativo adecuado, ha generado serios problemas de segregación socio espacial, informalidad e ilegalidad de la tenencia del suelo urbano y un esquema de concentración en la distribución de los recursos, especialmente del suelo con servicios y en condiciones de ser habitado.

Para algunos, sin embargo, no se trata de la ausencia de planificación y sí de una interacción, bastante perversa, entre procesos socioeconómicos, opciones de planificaciones, políticas urbanas y prácticas políticas, que construyeron un modelo de exclusión, en el que muchos pierden y muy pocos son los ganadores.

En Argentina, casi el 90% de la población vive en pueblos y ciudades, siendo este un fenómeno que deriva tanto del aumento de la migración rural-urbana, como de la migración internacional. Consecuencia de esto, el país evidencia un importante descalce entre la demanda de soluciones habitacionales y la oferta disponible -lo cual genéricamente se identifica como "déficit habitacional"- que, considerando los distintos segmentos de esa problemática, va desde las 3.931.382 familias que presentan problemas de tenencia de su vivienda a los 2.705.861 hogares con condiciones sanitarias inadecuadas (más adelante veremos cómo se relativizan estas cifras).

Esta realidad se agrava con la existencia de loteos ilegales (se estima que la ilegalidad supera en 2 ó 3 veces el desarrollo legal).



En Argentina, y en América Latina en general, el recurso suelo urbano ha jugado un papel importante en el desarrollo de sus ciudades; puede decirse, sin dudar, que es un recurso estratégico.

Las distorsiones en la distribución espacial del mismo asociadas, muchas veces, a la falta de una adecuada planificación del territorio o, si se prefiere, su contracara, ciudades conformadas según las reglas del mercado, han derivado en una serie de situaciones que atentan contra la distribución equitativa del suelo y la calidad de vida de los ciudadanos. Nuestro país no escapa a éstas, pudiendo observarse, de modo incipiente, en algunas ciudades de mediana escala y, de modo más marcado, en otras de mayor tamaño. La realidad cuantitativa no siempre da cuenta de la dimensión y alcance del problema, que muchas veces puede visualizarse en la fotografía de algunas de las principales ciudades del país y que muestran, en forma combinada, el crecimiento de la construcción de viviendas de alta gama, muchas veces con elevados índices de densificación y aprovechamiento del suelo y la proliferación (incluso en sus márgenes) de ocupaciones informales y asentamientos irregulares, poblados por familias con ingresos de subsistencia y alto grado de vulnerabilidad social. Es lo que suele denominarse ciudad dual.

Esta situación se complementa por una escasa oferta de suelo público y falta de infraestructuras de servicios básicos; mercados de suelo urbano servidos que presentan cada vez más limitaciones de acceso y un mercado de alquileres cada vez más significativo que atiende la demanda insatisfecha de sectores medios. Los precios de la tierra urbana aumentan mucho más que el aumento del ingreso de los habitantes, se profundiza la brecha entre salarios y valores del suelo y la vivienda, y se amplía aún más la brecha entre oferta disponible y demanda de soluciones habitacionales, incluyendo, en forma sostenida y creciente, a ciudadanos y habitantes con diferentes niveles económicos.

Sin lugar a dudas, está en el propio proceso de crecimiento urbano desequilibrado la causa básica y fundamental que determina la presión al alza de precios del suelo y, por ende, la exclusión de vastos sectores en el acceso a suelo y vivienda. Este proceso de exclusión crece y se profundiza en las diferentes localidades, teniendo mayor o menor impacto en función de la existencia o no de instrumentos normativos y regulatorios que capten u orienten los beneficios y efectos positivos, desde los sectores más pujantes hacia aquellos sectores más degradados.

La informalidad en la ocupación del suelo y la vivienda no es un fenómeno aleatorio, es un fenómeno complejo que comprende múltiples factores relacionados con la tenencia de tierras: el incumplimiento de normas y reglamentos urbanos, la provisión inadecuada de servicios públicos y equipamientos, y la ocupación de áreas indebidas, entre otros. Los asentamientos informales se originan en invasiones de tierras públicas o privadas, ventas de títulos cuestionables en mercados paralelos, propietarios legalmente capacitados con títulos de propiedad que no observan las normas y reglamentos urbanos existentes. La informalidad tiene altos costos para la sociedad como conjunto, razón por la cual debe ser abordada entendiendo que su solución es un bien meritario y valioso para toda la comunidad.

Las consideraciones antes expuestas fundamentan la necesidad de instrumentar políticas que permitan disuadir o limitar la tenencia especulativa de suelo urbano, promover la integración social y urbana de asentamientos irregulares, diversificar y ampliar la oferta de soluciones que posibiliten atender la segmentada demanda habitacional e incorporar instrumentos que alienten la redistribución de ingresos entre los sectores con capacidad y acumulación en términos de bienes inmobiliarios y aquellos sectores excluidos del acceso a suelo servido y vivienda.

II. La problemática de la vivienda en sí misma

El análisis situacional precedente pone de manifiesto que la problemática de la vivienda y el hábitat está atravesada por un sinnúmero de dificultades que requieren solución y muchos interrogantes que necesitan respuestas, acordes a lineamientos para las políticas públicas.

En lo que sigue, se presentarán temas-problemas y un conjunto de interrogantes para cada uno de ellos que, a nuestro juicio, debieran ser resueltos y respondidos, seguramente en el mismo orden secuencial en que se los expone, a los efectos de formular y gestionar una política de hábitat. Sin embargo, casi con seguridad, la definición y tipología del déficit habitacional, el problema del suelo urbano, el diseño de las soluciones habitacionales, las fuentes de financiamiento del "déficit" habitacional, la estimación de la oferta de vivienda y la organización institucional y los problemas de gestión de las políticas de hábitat, interactuarán entre sí condicionándose mutuamente, en un proceso que más que lineal, tendrá la forma de una trama que deberá ser consistente, si se pretenden resultados concretos de las políticas de hábitat y vivienda.

II. 1. Definición y tipología del déficit habitacional

El "déficit" habitacional es un elemento básico que, por lo tanto, debe ser expresado en términos cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, primero, cabe el interrogante: ¿De qué hablamos cuando hablamos de déficit habitacional? ¿Se quiere decir con ello demanda insatisfecha?. Si es así, ¿se debe analizar la oferta? ¿Cuál es su estructura? ¿Cuántas viviendas nuevas, cuántas refacciones, cuántas ampliaciones están incluidas en ese "déficit" de soluciones habitacionales? ¿Cómo se distribuye ese "déficit" definidas sus tipologías físicas por categorías de estratos de ingresos? ¿O de jóvenes o de inmigrantes, etc.? Otra dimensión en la que se inscriben y que, al mismo tiempo, determina las dos anteriores, tiene que ver con la ubicación geográfica del "déficit", esto es, las demandas de soluciones habitacionales localizadas en el territorio: ¿rurales

o urbanas? ¿En el norte o en el sur? Esto define las características morfológicas de las soluciones habitacionales a implementar y puede limitar la cantidad posible de realizar.

Si por "déficit" entendemos la diferencia directa entre oferta y demanda de viviendas, en verdad, tal déficit no existiría, como lo demuestran los datos del censo 2010. No sabemos de la existencia de información acerca de la oferta disponible de viviendas. Podemos sí suponer que, para determinado tipo de viviendas, la oferta supera la demanda de las mismas. Datos recientes indican que en España hay más viviendas disponibles que familias necesitadas (27 millones contra 17 millones de familias registradas)¹. Esto es producto de tomar a los inmuebles como parte de la cartera de activos en la que se resguardan los ahorros de los sectores de ingresos altos. Los inmuebles no sólo forman parte de los activos, sino que, además, son objeto de especulación (la burbuja inmobiliaria es un ejemplo elocuente). En otras palabras, la mayoría de las viviendas que se construyen nunca serán habitadas, no se hicieron para ello (entonces, ¿se registrarían como oferta?), sino que su título de propiedad será un instrumento de especulación, objeto de transacciones, muchas veces desde antes que comience la construcción del inmueble.

En nuestro país, según el censo 2010, hay 2,5 millones de viviendas desocupadas; en la provincia de Santa Fe, las propiedades deshabitadas suman 195.000, cantidad similar al promedio nacional del 18 por ciento y superior a la demanda habitacional que maneja el Estado provincial de unas 150.000 viviendas, "es decir, mientras muchos santafesinos aún no pueden acceder a un techo estable para vivir dignamente, un elevado porcentaje de unidades habitacionales está vacía, en general por cuestiones asociadas a dinámicas de mercado"².

1. Diario Página 12, 15/05/2011, Cash.

2. Diario la Capital, 2/12/2012: "El último censo reveló que en Santa Fe hay más viviendas vacías que familias sin casa"

Esto nos lleva a replantear la construcción de ciudad y de ciudadanía. Las soluciones habitacionales, seguramente, no se satisfacen sólo con viviendas nuevas y, necesariamente, no deben ser entendidas como viviendas propias.

Los datos cuantitativos de la provincia de Santa Fe informados en septiembre de 2010, indican un déficit de 120.000 soluciones habitacionales más 30.000 familias no registradas, es decir, se estaría ante una necesidad de 150.000 soluciones habitacionales. A nuestro juicio, esta información es insuficiente para definir los planes de acción de políticas y programas, pudiendo incurrirse así en un grueso error de diseño de las mismas.

Por ejemplo, es probable que de esas 150.000 soluciones habitacionales sólo 1/3 sean viviendas nuevas, supongamos que propias, y 2/3 soluciones habitacionales, entendidas como ampliación de viviendas preexistentes, refacción o mejora de las mismas. Además, los “demandantes” de ellas seguramente se ubicarán, para cada una de esas tipologías, en distintos estratos sociales. El análisis conjunto de estos dos elementos tipológicos, unidos a la dimensión territorial, son condición fundamental para el diseño de los programas respectivos.

Más aún, el problema habitacional no se termina de resolver adecuadamente sin considerar el contenido idiosincrático que se le atribuye en nuestro país al derecho de propiedad.

El déficit de soluciones habitacionales nos remite al derecho a la vivienda, fijado en nuestra Constitución Nacional. ¿A qué se refiere el derecho a la vivienda consagrado en el Art. N° 14 bis de la Constitución Nacional Argentina? Este derecho tiene un complejo contenido, uno de los cuales es la propiedad de la vivienda. Sin embargo, el derecho a la vivienda es mucho más multifacético y comprensivo, por lo que el derecho a la vivienda propia, si bien lo incluye, no debiera confundirse con aquél. Por lo demás, el derecho a la vivienda se subsume en el derecho a la ciudad:

sin la satisfacción de éste, la satisfacción del primero es precaria o imperfecta.

II. 2. El derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad

Una ciudad debe ser vista como “totalidad concreta”, como “urbis” y “civitas” al mismo tiempo, al decir de Aldo Rossi en “Arquitectura de la ciudad”, expresiones que sintetizan las dos dimensiones esenciales de los hechos urbanos, su dimensión física y construida y su dimensión política y social, a las que habría que agregar, legítimamente, otras dimensiones emergentes de la amplitud abarcativa de las ciudades, como lo cultural, sanitario o circulatorio³.

Para el filósofo francés Henry Lefebvre, el derecho a la ciudad no era otra cosa que la búsqueda de la apropiación social de la ciudad como valor de uso, esto es, lugar de disfrute y encuentro de la vida individual y colectiva, y no como valor de cambio, como mera mercancía útil, solamente, como mecanismo de valorización y acumulación de capital.

El derecho a la ciudad es un derecho complejo, un derecho político y cultural, impensable sin la creación de la ciudadanía como objeto del espacio público y como camino para poner al servicio de los individuos concretos, su creación colectiva más compleja: la ciudad. El derecho a la ciudad no deja de lado el derecho a la vivienda e, incluso, hoy en día, se puede pensar como derecho al hábitat, esto es, como derecho a la vida en un territorio histórica y socialmente determinado.

El derecho a la ciudad, entonces, no es un mero derecho a la ciudad física ni, incluso, un derecho que pueda garantizarse solamente a sus habitantes. Es una búsqueda política para implementar, en un mundo crecientemente urbanizado, un planteamiento en apariencia fácil pero que, en su concreción efectiva, lleva una alta

3. TARRAGÓ CID, S., en Prólogo a *Arquitectura de la ciudad*, Barcelona, 1979.

dosis de complejidad: las políticas públicas. Si bien se las formula desde cierto nivel de abstracción técnico-científica debe, necesariamente, concretarse en realizaciones efectivas para que el individuo concreto, el ciudadano, pueda tener un disfrute de sus derechos para alcanzar un desarrollo humano de calidad y bienestar.

Por eso, el derecho a la ciudad se inscribe en la búsqueda de la plenitud de los derechos humanos, los cuales se encaminan, como se puso de manifiesto el 18 de junio del año 2008 en el Consejo Intergubernamental de Naciones Unidas, a la eliminación de la división artificial entre la libertad para vivir sin temor y la libertad para vivir sin miseria, que ha caracterizado al sistema de derechos humanos desde sus orígenes. Al dar luz verde al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, el Consejo ha establecido un mecanismo importante para poner de manifiesto los abusos que, tradicionalmente, han estado relacionados con la pobreza, la discriminación y el abandono, y cuyas víctimas han sufrido, a menudo, en silencio y con impotencia⁴.

El derecho a la ciudad⁵ se debe entender, por fin, como el uso y goce de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes. Por lo tanto, se debe promover el disfrute de los derechos a todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades, sin ninguna discriminación de edad, género, orientación sexual, idioma, religión, opinión, origen étnico racial, social, nivel de renta, nacionalidad o situación migratoria.

Los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, a los servicios esenciales y a la no-discriminación. Se consideran vulnerables a: personas y grupos en situación de pobreza, de riesgo ambiental

(amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo otro grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes. En estos grupos, serán objeto de mayor atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los niños.

Por ello, son necesarias políticas públicas directas y específicas para los grupos vulnerables, que supriman los obstáculos de orden político, económico y social que limitan la libertad, equidad y la igualdad de los habitantes e impidan el pleno desarrollo de las personas y la participación política, económica, cultural y social en la ciudad.

En particular, las políticas de vivienda y hábitat deben incluir, en todas las políticas públicas sobre distribución y titulación de tierras y viviendas que se diseñen y ejecuten, programas de subsidio y financiamiento para adquisición de tierras o inmuebles, de regularización de la tenencia de la tierra y mejoramiento de los barrios precarios, los asentamientos y ocupaciones informales para fines habitacionales, e incluir a las mujeres beneficiarias en los documentos de posesión y propiedad expedidos y registrados, independientemente de su estado civil.

Asimismo, es necesario promover que todos los habitantes puedan afrontar los gastos de mantenimiento de la vivienda y que los mismos sean soportables en relación a sus ingresos; que las viviendas y soluciones habitacionales reúnan condiciones de habitabilidad, estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.

Esas políticas, también deberán contar con instrumentos para contrarrestar la especulación inmobiliaria, mediante la adopción

4. Espacio público y Derecho a la Ciudad. UNHabitat, PNUD, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría distrital de Gobierno.

5. Carta Mundial de Derecho a la Ciudad Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004 Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito – Octubre 2004

de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización, así como la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y del gasto público a los objetivos del desarrollo urbano. Debe incluirse, además, el desarrollo de legislación adecuada y el establecimiento de mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano, como también de inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, a fin de cumplir con el principio de función social de la propiedad.

II. 3. Función social de la propiedad privada

En el diseño de las políticas de planificación urbana y territorial que se implementan, principalmente desde los estados locales, no siempre es considerada una legislación que aborde, explícitamente, la función social de la propiedad privada. Si bien se halla expresamente consagrada en el art. 15 de la Constitución de la provincia de Santa Fe de 1962, receptada asimismo en la Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-, a la cual Argentina ha adherido y que, a partir de 1994, por imperio del art. 75 inc. 22 de nuestra Constitución Nacional posee rango constitucional, no se suele tener en cuenta. También es interesante considerar los principios establecidos en las llamadas “Constituciones verdes”, como las de Ecuador y Colombia, que propician la defensa y función ambiental y ecológica de la propiedad.

Una de las manifestaciones de la función social de la propiedad se da a través de la captación de parte de los incrementos del valor del suelo, que se atribuyan a esfuerzos de la sociedad, para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal o, directamente, en mejoramientos locales en beneficio de la comunidad⁶. Construir un marco legal orgánico y coherente para la aplicación eficaz de instrumentos para la recuperación del plusvalor, constituye una forma de reforzar la función social de la propiedad y una oportunidad de mejorar el financiamiento urbano. Existe un amplio

abanico de posibilidades e instrumentos urbanísticos y fiscales disponibles para regular el mercado del suelo y la vivienda, muchos de los cuales han sido de gran desarrollo en la última década en la región latinoamericana.

En la provincia de Santa Fe se han propuesto un conjunto de herramientas urbanísticas y tributarias que contribuyen a la consolidación de un marco legal más igualitario en materia de acceso al suelo urbano. Asimismo, permiten al Estado provincial y a sus municipios y comunas avanzar en la construcción de soluciones habitacionales y prevenir y revertir situaciones de informalidad urbana. Recientemente, fue aprobada en la provincia de Buenos Aires la Ley de Uso del Suelo que actúa sobre su regulación.

Esquemas normativos como el propuesto se aplican, por ejemplo, en el Modelo de Uso de Suelo Socialmente Adecuado en Munich desde 1994 o en la Ley de Suelo en España, por considerar algunos países de Europa. En Latinoamérica, el Estatuto de la Ciudad de Brasilia, aprobado en 2001 y la Ley de Desarrollo Territorial colombiana de 1997 incluyen instrumentos urbanos y tributarios similares a los que aquí se presentan y permiten, también, la captación de plusvalor y su aplicación con finalidad social.

Se evidencia así, que el Estado no puede ni debe desconocer sus obligaciones ni ignorar sus facultades para regular el marco de acción de los emprendimientos privados. Permitir, sin más, que las condiciones de acceso al suelo urbano se rijan por las leyes del mercado, implica aceptar la profundización de la fragmentación social que viene produciéndose en las ciudades. Resulta imprescindible, entonces, avanzar en un marco legal que regule la ocupación de suelo urbano, que garantice el acceso a los sectores populares y que genere, también, un marco confiable para el desarrollo de emprendimientos privados.

6. SMOLKA, Martín y FURTADO Fernanda (2003): El debate sobre la recuperación de plusvalías en América latina.

Los espacios y bienes públicos y privados de y en la ciudad deben ser gestionados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los habitantes tienen derecho a participar en “la propiedad” del territorio urbano, dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe impulsarse el uso socialmente justo, con equidad entre los géneros y ambientalmente equilibrado del espacio y suelo urbano, en condiciones seguras, definiendo la prevalencia del interés social y cultural por sobre el derecho individual de propiedad. Más aun, como hemos sugerido, los ciudadanos tienen el derecho a participar del plusvalor (rentas extraordinarias) sobre la propiedad, generado por las acciones e inversión pública, que es capturada por los privados sin haber efectuado ningún esfuerzo para lograrla.

En suma, la función social de la propiedad deberá ser expresada con instrumentos y normas que garanticen a todas las personas el pleno uso y goce de la economía y de la cultura de la ciudad, la utilización de los recursos y la realización de proyectos e inversiones en beneficio de sus habitantes, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica y respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica. Diversas organizaciones trabajan, hoy, en la construcción de “ciudades felices” o ciudades generadoras de felicidad.

II. 4. Derecho a la vivienda digna vs. derecho a la vivienda propia

En un estado de derecho, toda persona tiene garantizada la seguridad en la tenencia de su vivienda o lote por medio de instrumentos jurídicos que le otorgan el derecho a la protección frente a desalojos, expropiaciones o traslados forzados o arbitrarios. Esto implica diferenciar entre garantizar el derecho a la tenencia y garantizar el derecho al dominio o propiedad.

7. ROLNIK, Raquel, “La actual crisis financiera y del sector de la vivienda”. Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada.

En la mayoría de los países, el mercado se ha vuelto el agente regulador del precio, la ubicación y la disponibilidad de suelo y vivienda, mientras que el papel del Estado ha ido disminuyendo. Esto ha fortalecido la percepción de la vivienda como una mera mercancía o bien económico, negándole otras dimensiones contenidas en el derecho a la vivienda adecuada, e impactando negativamente sobre el disfrute de los derechos humanos para todos.

Siguiendo a la Organización de las Naciones Unidas⁷ (ONU), la crisis del 2008 (burbuja inmobiliaria) es una oportunidad para reflexionar sobre el actual sistema de proveer viviendas, sus políticas y programas, incorporándole un enfoque de derechos humanos orientados a la consecución de una vivienda adecuada para todos. Más aun, llama a considerar los diferentes aspectos planteados, en una serie de recomendaciones referidas a las múltiples dimensiones de la vivienda, que deben ser entendidas no sólo como mera mercancía o un bien financiero; que el mercado solo no puede proveer de vivienda adecuada para todos y que, en determinadas circunstancias, es necesaria la intervención del Estado.

En tal sentido, se aboga por la adopción de medidas basadas en políticas públicas de vivienda que apoyen el acceso a una vivienda adecuada por distintos medios, incluyendo sistemas alternativos al sistema de propiedad e hipotecario privados, a través del desarrollo de nuevos sistemas de financiamiento y seguridad de tenencia. Se reconoce que para ello es necesario un incremento del financiamiento público y así como la construcción de viviendas públicas, con el objetivo de reducir los impactos de la crisis sobre la población y el disfrute de los derechos humanos.

Resulta clara y sugerente la distinción que ONU hace entre el derecho de propiedad y el derecho a una vivienda adecuada, conceptos que abarcan rasgos comunes y distintos al mismo tiempo. Los Estados deberían apoyar el acceso a una vivienda adecuada a través de medidas como la promoción de alternativas a los sistemas de vivienda en propiedad y de financiamiento privados y

desarrollar nuevos mecanismos financieros que puedan asegurar la mejora de las condiciones de vida y de vivienda para la mayoría de la población mundial, lo cual no se ha conseguido con los mecanismos existentes. No se debe reducir el gasto del Estado en vivienda; por el contrario, los fondos públicos para vivienda y para la construcción de vivienda pública, se deben incrementar en el sentido de reducir el impacto de la crisis en los grupos más vulnerables.

En algunos países, la vivienda en propiedad ha sido tradicionalmente la forma de tenencia más segura y la vivienda en alquiler la menos, por una gran facilidad para el desalojo. En determinados momentos, ha quedado demostrado que la tenencia en propiedad es una forma segura de tenencia, sólo en determinadas circunstancias, en particular, cuando son adecuadas, sostenibles y estables financieramente las formas de adquirirla. Y la tenencia en alquiler puede ser más segura con una legislación apropiada, que proteja a los inquilinos de los desalojos abusivos y si, al mismo tiempo, se desarrollan mecanismos asequibles, controlados y subsidiados de alquiler.

El papel del Estado es, entonces, fundamental:

- Debe asegurar que la regulación y las instituciones financieras tengan en cuenta las vulnerabilidades y los límites en las capacidades de devolución de créditos de los hogares de bajos ingresos.
- Debe desarrollar servicios financieros para los grupos de bajos ingresos, consultando a dichos grupos, ya que son los que mejor pueden evaluar su capacidad de devolución y asegurar el desarrollo de sistemas que se adecuen a sus necesidades.
- Tiene que reconocer que el mercado solo es incapaz de proveer de vivienda adecuada para todos. Se requiere una regulación efectiva y un seguimiento directo a las actividades del sector privado, incluyendo las compañías financieras y constructoras.
- En algunas situaciones, debe considerar intervenir en el mercado, por ejemplo, a través de políticas de uso del suelo equitativas, financiamiento público para la provisión de viviendas, regulación

adecuada de alquileres y refuerzo legal de la seguridad en la tenencia. Consagrando en la legislación pertinente, el derecho a una vivienda adecuada ayudará a asegurar un papel apropiado del Estado en el sector de la vivienda.

- Debe tomar medidas tendentes a la reducción del impacto de las ejecuciones hipotecarias y la crisis, por ejemplo, en casos de desahucios de inquilinos debido a las ejecuciones inmobiliarias o por la falta de pago de alquileres debido a la crisis económica. En particular, el Estado debe hacer todos los esfuerzos posibles para prevenir la pérdida de las viviendas, lo que empuja a las familias a alojamientos inadecuados y tiene un impacto perjudicial en el disfrute de otros derechos individuales de las personas, incluyendo su acceso a la educación, al trabajo y a estándares de vida adecuados.
- Debe adoptar mecanismos internos e internacionales para controlar la especulación en el sector hipotecario y el de la vivienda. Debe proteger, en particular, el derecho a la vivienda de la población, implementando mecanismos de seguimiento que apunten a la regulación de las actividades de las empresas privadas, prohibiendo los préstamos depredadores, las prácticas discriminatorias de crédito, etc., que resultan una negación del derecho a una vivienda adecuada para todos.

En suma, muchos países, particularmente en sus grandes ciudades, han tenido a lo largo de su historia (Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, América Latina durante el proceso inmigratorio) y tienen hoy (inmigración y burbuja inmobiliaria en Europa) desigualdades económicas y sociales y problemas de vivienda o, mejor, de soluciones habitacionales.

En Argentina, el problema de la vivienda, en verdad, una compleja problemática, se entiende como el derecho de propiedad y se trata de resolver, básicamente, con la vivienda propia. No necesariamente fue y es así en otros lugares, y no debiera serlo en Argentina, si el problema de la vivienda se quiere resolver efectivamente. En nuestro país, entonces, se da la paradoja de que dos millones de hogares habitados bajo un contrato de alquiler, que es abonado en

forma quincenal o mensual, no tendrían resuelto, según nuestra idiosincrasia, el problema de la vivienda. Tampoco cuando se tiene la tenencia sin la disposición del inmueble (caso de las viviendas de interés social [FONAVI] no escrituradas).

III. El problema del suelo y sus usos

III. 1. Cantidad de suelo necesaria

Las necesidades de suelo urbano o urbanizable tienen dos dimensiones, una, de corto plazo y, otra, de mediano y largo plazo. El problema de corto plazo debiera ser resuelto a través de un programa de identificación de terrenos disponibles en las ciudades y pueblos, donde se ubica la demanda de soluciones habitacionales. Se trataría de encontrar los lotes con servicios en los intersticios de las ciudades que permitan su densificación, o de terrenos rurales que se necesiten transformar en urbanos, en un planteo de ciudad previamente determinado o, por lo menos, intuido en un plan director. La relación entre el hábitat y el urbanismo trasciende la mera solución habitacional y debe ser considerada.

Para un registro en tal sentido, sería necesario la creación de un banco de tierras para el hábitat, consistente en un inventario o reserva de tierras urbanas, vacantes o de uso ocioso reconversible de propiedad provincial, pudiéndose incorporar, con igual carácter, suelo municipal o comunal que se afecte al mismo. El suelo del banco de tierras tendrá por destino la construcción de viviendas, la generación de lotes con servicios, de espacios verdes o comunitarios y otros usos que determinen las políticas públicas.

Las tierras tienen dueño, en general, son privadas o fiscales. El manejo de las tierras en manos privadas contiene, frecuentemente, una dimensión especulativa. Las organizaciones inmobiliarias privadas deben ser adecuadamente reguladas por el Estado, considerando la apropiación social del plusvalor, sobre lo que nos explayaremos luego. La regulación del Estado municipal es fundamental para que el mercado no defina la ciudad futura.

La magnitud de los terrenos requeridos, tanto en el corto como en el largo plazo, dependerá del "déficit" habitacional estimado en términos de las tipologías de soluciones definidas. Las viviendas nuevas (o las relocalizaciones necesarias en los programas de asentamientos irregulares) requerirán lotes con servicios, y el tamaño del mismo dependerá de las regulaciones existentes al respecto, pero las refacciones, ampliaciones o mejoras no requieren, en principio, uso de suelo adicional. Las soluciones habitacionales de vivienda propia pueden requerir el acceso a la tierra de los beneficiarios. La distinción, entonces, entre vivienda nueva en terreno propio y vivienda propia en lotes con servicios debiera ser considerada.

III. 2. Los usos del suelo. Limitaciones

El carácter estratégico del recurso suelo requerirá, necesariamente, la participación del Estado en su respectivo nivel, para establecer y limitar sus usos. Al respecto, se deberá establecer el uso obligatorio de suelo vacante a través de normativas locales específicas, en las que se disuada la tenencia especulativa del suelo, fijando condiciones especiales de uso y plazos para su loteo y edificación. Al mismo tiempo, se regularán los límites de penalidades y sus plazos, respecto de los sujetos obligados que incumplan con la referida normativa.

En el mismo sentido, se deberán establecer obligaciones en relación al cuidado del suelo por parte de sus propietarios y la consideración como costo social del suelo degradado y en condiciones de abandono. De igual manera, el abordaje de la inclusión de los asentamientos irregulares⁸, en el marco de la política urbana y social de la ciudad reviste particular importancia.

Más aun, son deberes de los propietarios en relación al suelo urbano, dedicarlos a usos que sean compatibles con el ordenamiento

8. A los asentamientos irregulares los hemos conceptualizados como agrupamientos de viviendas generalmente precarias, instalados en terrenos que no son de propiedad de sus ocupantes, en condiciones sociales y ambientales deficientes.

territorial, realizar trabajos de mejora y rehabilitación tendientes a su conservación y preservarlos de la degradación, ocupación inadecuada y otros descuidos. Los suelos degradados o en condiciones de abandono por parte de sus propietarios, serán considerados un costo social y ambiental para la comunidad y determinará una obligación de remediación por parte de sus titulares registrales. Asimismo, toda vez que se detecten maniobras especulativas, la autoridad de aplicación podrá declarar el interés social y urbanístico del suelo en cuestión, quedando habilitada para iniciar el trámite de expropiación de la misma.

En buen romance, sintéticamente, el derecho de propiedad del suelo no incluye el derecho a edificar (adquisición patrimonial de edificabilidad) o no edificar.

III. 3. Sanción progresiva a la tierra urbana y vivienda vacante

La caracterizada escasez del recurso suelo lleva a la incentivación de su uso a través de sanciones monetarias sobre los predios urbanos vacantes o abandonados, localizados en áreas urbanas y de desarrollo prioritario, con los objetivos de: evitar la especulación inmobiliaria; incentivar la actividad de la construcción; distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones públicas y densificar áreas urbanas.

Los terrenos desocupados o subutilizados localizados en áreas urbanas y de desarrollo prioritario deben ser adecuadamente ocupados. Para promover la ocupación de estos terrenos se establece un plazo para la parcelación o la construcción de las áreas desocupadas o subutilizadas. Este plazo de parcelación y edificación, y la aplicación de la Sanción Progresiva a la Tierra Vacante, deben ser definidos en las normativas locales correspondientes.

Se deben considerar casos de excepción, como por ejemplo, los propietarios de un único inmueble y con superficie reducida. La aplicación de este instrumento requiere de la implementación de un sistema de catastro de los inmuebles urbanos, permanentemente

actualizado, que permita monitorear los inmuebles desocupados y su ocupación. Es necesario establecer criterios de subutilización y políticas que prioricen la ocupación de las áreas urbanas equipadas todavía desocupadas. El propietario que no cumpla con el plazo para la parcelación o la construcción de las áreas desocupadas o sub-utilizadas será penalizado con la aplicación progresiva de la sanción por suelo vacante y tendrá un nuevo plazo.

En Francia, la penalización a viviendas vacías se da a través de la Ley Relativa a la Solidaridad y a la Renovación Urbana (SRU), que fue planteada con el objeto de favorecer la heterogeneidad urbana. Para movilizar el parque de alquiler privado, se establecen tasas a pagar por los propietarios de viviendas que permanecen vacías por más de dos meses.

La Ley francesa de Urbanismo y Vivienda (2003) tiene entre sus objetivos fundamentales, desarrollar el alojamiento en alquiler, tanto nuevo como antiguo, en el centro de las ciudades. Para ello se propone evitar que la degradación de los inmuebles reduzca el parque de alquiler y, por otro lado, mejorar la calidad de los alojamientos de alquiler disponibles en toda Francia.

En el Reino Unido, entidades sin fines de lucro se ocupan de intermediar entre los distintos implicados: propietarios de viviendas vacías, autoridades locales y asociaciones de vivienda, para la búsqueda de soluciones innovadoras en relación al problema de la vivienda vacía.

En países como Suecia se pueden llegar, incluso, a demoler las viviendas vacías, en Dinamarca se penalizan a las viviendas que estén vacías más de seis semanas y, en Italia, las penalizaciones llegan hasta € 6.000.

En sentido contrario, en China, por ejemplo, existen ciudades fantasmas, esto es, ciudades solo urbe, solo obra civil, totalmente deshabitadas, como Kangbashi, producto, seguramente, del

modelo de crecimiento desequilibrado. “El Distrito de Kangbashi, Ordos, China, es una maravilla de planificación urbana; más de 200 kilómetros cuadrados de torres brillantes, arquitectura futurista y parques prístinos tallados a partir de los pastizales de la Mongolia profunda. De cabo a rabo una auténtica ciudad moderna, salvo por un detalle: nadie vive allí”.

IV. Política de financiamiento del “déficit” habitacional

IV. 1. Aspectos generales del financiamiento

Estimados los metros cuadrados de suelo necesarios para atender la demanda tipificada, definido el tamaño de los lotes y diferenciados los que tienen servicios preexistentes que se debe urbanizar (esto es, al precio del lote hay que agregarle el costo de la infraestructura urbana necesaria); y dado el diseño de las soluciones habitacionales según vivienda nueva, de construcción “llave en mano”, gradual con trabajo personal, demanda de ampliaciones o de mejoras, etc., todo definido según el territorio y las características socioeconómicas, se estaría, recién entonces, en condiciones de estimar el monto de los recursos financieros necesarios, dado por los costos correspondientes.

Así medido, es un “stock” y resulta una lectura falsa de las necesidades financieras para resolver el problema del hábitat, porque este es un problema de “flujo”. Este orden lógico para determinar las necesidades financieras, no necesariamente coincidirá con el orden operativo.

Como la fábula de Esopo, de la carrera de la liebre y la tortuga, la demanda insatisfecha (la tortuga) tiene tal ventaja que por más ligero que avance su satisfacción concreta (liebre), siempre termina ganando la tortuga. Exagerando, podríamos decir que la solución del problema habitacional sólo se alcanzaría en el infinito, allí donde se cortan las paralelas. La solución del “déficit” habitacional parece, entonces, una utopía, y creemos que en lugar de amedrentarnos debemos darle vida a la utopía a efectos de realizarla.

Esto que pareciera un exabrupto es corroborado por el catedrático y crítico en arquitectura, Arq. Josep María Montaner, al decir que el reto de la vivienda es muy importante: “Es un problema complejísimo, irresoluble. Ya lo dijo Friedrich Engels en el siglo XIX: ese tema no se resuelve si no es a través de una revolución social. Existe desde que existe el capitalismo. De todos modos, tenemos una responsabilidad: intentarlo. Se puede reestructurar, mejorar, experimentar. Siempre es posible hacer el intento”.⁹

Este intento insoslayable, la búsqueda de solución del “déficit” habitacional, nos remite a la consideración “in totum” de la capacidad de gestión gubernamental y de la consistencia cuantitativa y cualitativa de los recursos institucionales, financieros, materiales y humanos disponibles en cada tiempo y lugar.

Al respecto, será necesario desarrollar diferentes programas capaces de dar solución a los distintos problemas con los que hoy se enfrenta la ciudadanía en materia habitacional. Esta capacidad de gestión tiene que traducirse en programas con metas físicas posibles de alcanzar con los recursos financieros disponibles, en cada período presupuestario, de todas las fuentes posibles, incluidos recursos de fuentes externas.

El correspondiente financiamiento deberá ser consistente con las soluciones habitacionales definidas para cada estrato socioeconómico, debiendo resolverse, adecuadamente, la dualidad: quién financia-quién paga. De ello resultará el mayor o menor recupero de fondos y, en consecuencia, el mayor o menor subsidio implícito o explícito. El Estado deberá, además, hacer accesible la vivienda propia (la solución según nuestra idiosincrasia), favoreciendo la adquisición de lotes con servicios o facilitando el acceso a fuentes crediticias para la construcción.

Las superposiciones de fuentes de financiamiento de distintas jurisdicciones deben ser coordinadas desde el mismo origen de

9. Conferencia en Santa Fe, tomado del diario El Litoral, 14/10/11.

las soluciones propuestas. Por último, no debe olvidarse que la magnitud de los recursos financieros disponibles, no podrán ser utilizados si no existen los proyectos y las capacidades constructivas instaladas suficientes en el corto plazo.

IV. 2. Fuentes tributarias para el financiamiento de la problemática de la vivienda y el hábitat

Entre los muchos componentes de la problemática de la vivienda y el hábitat, la falta de recursos en el Estado para su financiamiento es de los más relevantes, aunque vale la pena señalar que la existencia de recursos financieros no resuelve “per se” tal problema, como lo hemos indicado precedentemente.

Existen instrumentos fiscales y parafiscales para gravar, diferencialmente, la acumulación de bienes inmobiliarios, los bienes inmobiliarios de mayor valor y categoría edilicia, así como las transacciones que se realicen respecto de estos, orientando los recursos a financiar los fines previstos por las políticas públicas.

En ese sentido, entre las principales modificaciones tributarias se pueden inventariar: el incremento del impuesto inmobiliario sobre inmuebles destinados a vivienda o uso comercial (no industrial) de superficie edificada superior a determinados rangos, antigüedad y calidad constructiva; concentración en un solo dueño de propiedades de inmuebles urbanos, que posean más de una cierta cantidad de inmuebles, algo así como una categorización de “terratenientes urbanos”; terrenos baldíos de determinada superficie, entre otras. Estas consideraciones hacen uso de modificaciones en un régimen tributario establecido, sin embargo, existen otros mecanismos de tributación.

Por distintos hechos generadores, específicos y generales, ajenos al propietario, la tierra urbana puede ver elevado sus precios de venta. Este plusvalor inmobiliario, cuando no existen medidas o instrumentos que lo afecten, es apropiado por el propietario que nada ha hecho para su generación. La captación del mismo por

el Estado y su devolución a la sociedad de la cual proviene, es una oportunidad para aportar recursos financieros a la solución del problema de la vivienda y el hábitat, así como de otras deficiencias ambientales e infraestructurales que afectan mayoritariamente a los que menos tienen. Se basa en un principio de solidaridad social, poco utilizado por obstáculos legales (superables) e ideológicos, que podría proveer recursos al Estado con destino específico a fines sociales: le llamaremos contribución por valorización.

Existen mecanismos fiscales y parafiscales para que el Estado recupere el plusvalor. Una medida parafiscal es la cesión de suelo, que consistiría en la cesión gratuita de un porcentaje de la superficie resultante de predios urbanizados, descontadas las calles, cuando se lleven adelante emprendimientos de desarrollo urbano y/o de habilitación de nuevo suelo urbano en parcelas de gran escala, superficie que debiera ser destinada a la construcción de vivienda y/o urbanizaciones de interés social. Otro instrumento, que anticipa la recuperación del plusvalor, es el llamado derecho de preferencia, concedido al Estado para la adquisición de terrenos de interés social, antes de que se produzca el hecho generador del plusvalor. Por último, nos referiremos al mecanismo de recuperación de plusvalor, que hemos denominado “contribución por valorización”.

IV. 3. La contribución por valorización

Lo que hemos denominado contribución por valorización, -que recibe el nombre en otros países (Colombia y Brasil, por ejemplo) de recuperación de plusvalía- se diferencia de la “contribución por mejora”, básicamente, por su forma y tiempo de cálculo y por su destino. Mientras que la contribución por mejora se calcula en base a los costos de la inversión y se destina a la financiación de ella misma, la contribución por valorización debe ser calculada estimando su plusvalor ex-ante y destinada a la solución de los problemas de vivienda y hábitat de los sectores sociales menos favorecidos.

Esto es, la contribución por valorización se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo, atribuibles a los esfuerzos de la comunidad más que a las acciones de los propietarios. La recuperación de estos incrementos inmerecidos, puede hacerse indirectamente, mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o directamente, mediante su inversión en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad¹⁰. Se trata, salvando la distancia, de la puesta en práctica del postulado de Henry George (economista estadounidense, 1839-1897), quién sostuvo que los ciudadanos tienen el derecho moral de recuperar el valor creado socialmente.¹¹

En un caso concreto, la contribución por valorización fue conceptualizada como la participación del Estado en los incrementos en el valor del suelo (plusvalor inmobiliario), que no se deriven del esfuerzo, trabajo o inversión del propietario, sino que sea producto de acciones externas tales como modificaciones en el ordenamiento territorial, inversiones públicas de interés general, autorizaciones de mayor aprovechamiento edificatorio, entre otras. A contrario sensu, la minusvalía o la pérdida de valor de su terreno deberá ser reconocida y compensada al propietario perjudicado.

IV. 3.1. Los hechos generadores

Constituyen hechos generadores del plusvalor inmobiliario y, por ende, de la contribución por valorización, los siguientes actos planteados a nivel enunciativo:

- 1 • Cambio en la clasificación de las áreas territoriales (áreas rurales, suburbanas, urbanas).
- 2 • El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.

10. MALDONADO, María Mercedes (2003): Recuperación de Plusvalías

11. DOEBELE, William (1998), "La recuperación de plusvalías "socialmente creadas" en Colombia".

3 • La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea modificando el factor de ocupación del suelo y/o su edificabilidad.

4 • Cuando se ejecuten obras públicas en su entorno y no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de Contribución por Mejoras.

5 • Actos administrativos que permitan la incorporación de terrenos a urbanizar dentro de áreas que no cumplieran ese fin.

6 • Cualquier otro hecho que pueda constituir plusvalor inmobiliario.

IV. 3.2. Momento de exigibilidad

La contribución por valorización será exigible para el responsable cuando se presente una de las siguientes situaciones:

1 • Otorgamiento del permiso de urbanización, subdivisión o construcción o cambio de zonificación del inmueble pasible de contribución por valorización.

2 • Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial.

IV. 3.3. Responsable del pago

La obligación de pago de la contribución por valorización estará a cargo de:

1 • Los titulares de dominio de los inmuebles, nudos propietarios y usufructuarios de los inmuebles.

2 • Los poseedores a título de dueño de los inmuebles.

3 • En caso de transferencia de dominio, el transmitente y el adquirente.

4 • En caso de transferencia por herencia, los sucesores o quien la AFIP considere sujeto imponible.

IV. 3.4. Formas de Pago

Se podrá cancelar la Contribución por Valorización mediante cualquiera de las siguientes formas, a opción del Estado acreedor:

1 • En dinero efectivo.

2 • Cediendo al Estado una porción del inmueble objeto de la participación, por un valor equivalente a su monto.

3 • Cediendo al Estado inmuebles localizados en otras zonas del área urbana, complementaria y/o rural que resulten de interés urbanístico, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.

4 • Mediante la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o de áreas de recreación y equipamientos urbanos, previo acuerdo con el Estado acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.

IV. 3. 5. Cálculo del plusvalor. Dificultades

No hay dudas, especialmente en los países donde este tributo se aplica desde hace tiempo, acerca de la legitimidad del mismo y de su importancia recaudatoria, ante el bajo comportamiento de los impuestos prediales o inmobiliarios. Lo que sí es objeto de controversia es la forma de cálculo de la base del mismo, es decir el plusvalor, estimado como la diferencia entre el valor inmobiliario antes del hecho generador y el valor inmobiliario después del hecho generador. La necesidad de su estimación ex-ante requiere de supuestos acerca del valor futuro del inmueble afectado y un tratamiento especial de la información.

Ante un cuestionamiento en tal sentido, sosteniendo que la recuperación de plusvalías es impráctica desde el punto de vista técnico, porque es imposible medir el aumento futuro de los valores del suelo, se ha respondido que, con los recursos técnicos disponibles hoy en día, es absurdo pensar que no podemos hacerlo. En Cartagena, Colombia y Porto Alegre, Brasil, por ejemplo, ya se han desarrollado soluciones ingeniosas y prácticas en ese sentido.¹²

V. Conclusiones

Como hemos desarrollado, el punto de partida, la génesis de los problemas en las ciudades está en la concentración urbana, que

12. SMOLKA, Martin y FURTADO Fernanda (2003): El debate sobre la recuperación de plusvalías en América latina.

ha sido uno de los fenómenos que caracterizaron al siglo pasado y que continúa hoy.

La globalización neoliberal acentuó esa tendencia y agravó la situación social en las ciudades, con la mayor desocupación y la exclusión social. El resultado es la existencia de ciudades duales, en una de cuyas polaridades se encuentran los altos índices de desnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo y deserción escolar, viviendas insalubres y, lo más grave de todo, los altos niveles de desocupación estructural. Como epifenómeno que compromete a toda la sociedad, se encuentra la inseguridad. En suma, se generan así ecosistemas frágiles, que dificultan o impiden el desarrollo local.

Por su parte, la ausencia de un Estado que integre la sociedad, promoviendo el crecimiento económico y la igualdad social, es característica de las políticas neoliberales, que aún hoy se llevan adelante en gran parte del mundo. Estamos obligados a construir otro Estado, la contracara del neoliberal, un Estado democrático y participativo, en el que la inclusión social sea el eje fundamental de sus preocupaciones.

Es en los conglomerados urbanos, en el denominado nivel local, donde se concentran los mayores problemas, pero es también en ellos donde aparecen las grandes oportunidades. Es allí donde se puede manifestar la creatividad, la inventiva, la construcción de alternativas para superar esa dura realidad. En tal sentido, nos parece que la oportunidad del desarrollo local requiere de la descentralización de actividades y decisiones, a fin de posibilitar la participación ciudadana. La reconstrucción social que debemos realizar, tendrá contar con la participación imprescindible de los excluidos. A tal fin, a la descentralización y participación, hay que agregarle políticas activas que se estructuren en base a la igualdad de los ciudadanos con acceso a los derechos fundamentales del ser humano: derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda y, fundamentalmente, al trabajo.

En palabras de Hobsbawm, la "abdicación ante los problemas del siglo XXI, resulta sumamente peligrosa. Son problemas abordables, insolucionables sin decisiones humanas conscientes y colectivas. La más urgente tarea frente al milenio es que los hombres y las mujeres vuelvan a los grandes proyectos de edificar una sociedad mejor, más justa y más viable. Sin la fe en que estamos empeñados en grandes tareas colectivas no se consigue nada. Y hay lugar para la esperanza"¹³. Como bien dice Jacques Attali, "el hombre merece que se tengan esperanzas en él".

Hoy nos encontramos ante la posibilidad real de actuar a través de mecanismos regulatorios que permitan atenuar los impactos de los procesos de especulación sobre el suelo urbano, evitar su profundización y encontrar soluciones de mediano y largo plazo, con base en un esquema más equitativo y democrático en el acceso al suelo y a la vivienda.

Revertir estas situaciones y avanzar hacia ciudades más democráticas, justas, sostenibles y funcionales, requiere voluntad y decisión pero, por sobre todo, de una coordinación de políticas y acciones de planificación estratégica y urbano territoriales, que cuenten con un respaldo normativo adecuado y suficiente, y que se sustenten sobre la base de principios rectores que promuevan el valor social de la propiedad y el acceso al suelo urbano en forma democrática y segura por parte de los ciudadanos.

Se trata, en suma, de darle sentido al porvenir de la problemática del hábitat y la vivienda, con prospectiva esperanzadora, esfuerzo, trabajo y acciones concretas.

Bibliografía

Carta Mundial de Derecho a la Ciudad Foro Social de las Américas - Quito - Julio 2004 Foro Mundial Urbano - Barcelona - Quito - Octubre 2004.

DOEBELE, William (1998), "La recuperación de plusvalías socialmente creadas en Colombia".

Espacio público y Derecho a la Ciudad. UNHabitat, PNUD, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría distrital de Gobierno.

MALDONADO, María Mercedes (2003): Recuperación de Plusvalías ROLNIK, Raquel, "La actual crisis financiera y del sector de la vivienda". Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada.

SMOLKA, Martin y FURTADO Fernanda (2003): El debate sobre la recuperación de plusvalías en América latina.

TARRAGÓ CID, S., en Prólogo a Arquitectura de la ciudad, Barcelona, 1979.

13. Hobsbawm Eric: El mundo frente al milenio, Conferencia, p. 3.



LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE RE-URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

Lic. Emilia Portis
Directora General - TECHO Rosario



Introducción

El artículo aborda la importancia de la participación de las comunidades a la hora de llevar adelante procesos de mejoramiento de su hábitat en los que forman parte actores externos (instituciones del Estado, otras organizaciones, etc). En primer lugar, se expone un diagnóstico sobre el origen y las causas del surgimiento de los asentamientos informales. En segundo lugar, se describe el "enfoque alternativo" para la integración socio-urbana de los asentamientos informales, basado en el Acuerdo por la urbanización de las villas. En tercer lugar, se expone qué se entiende por participación vecinal y se aborda su importancia en la re-urbanización de villas y asentamientos informales. Por último, se elaboran conclusiones al respecto.

En la actualidad, existen en la Argentina 4.100 asentamientos informales¹, es decir, barrios populares que no cuentan con al menos 2 de los 3 servicios básicos (energía eléctrica, agua y cloacas), y cuyos habitantes no tienen título de propiedad ni ninguna forma de seguridad sobre la tenencia. En el caso de Rosario existen 111 asentamientos informales, que ascienden a 174 si se toma en cuenta el Área Metropolitana.

Esto demuestra que el déficit habitacional en nuestro país representa un problema estructural que no pudo resolverse con los abordajes de políticas públicas y con los esfuerzos realizados hasta el momento. El derecho a una vivienda y a un hábitat adecuado resulta de vital importancia porque engloban otros derechos como el trabajo, la salud, la educación, y, por ende, su vulneración

1. Dato obtenido de la página del Relevamiento de Asentamientos Informales 2015/2016 de TECHO: <http://relevamiento.techo.org.ar/>. Este informe se completó en conjunto con el Estado y organizaciones sociales de todo el país, y a través del decreto 358/17 se creó el Registro Nacional de Barrios Populares, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>.



representa condiciones de vida inhumanas para más de 700.000 familias del país.

Es por ello que ya son múltiples los actores (organizaciones sociales y vecinales, académicos, instituciones, etc.) que consideran la necesidad de adoptar otros enfoques, cambiar la “forma de hacer” hasta el momento, explorar caminos alternativos que cuestionen el desarrollo urbano actual y nos lleven a construir ciudades justas para todos sus habitantes, o bien, profundizar los recorridos actuales, para poder dar soluciones integrales y de fondo.

El objetivo de este artículo es compartir un debate actualizado respecto a la participación comunitaria en los procesos de urbanización, no solo como derecho, sino como garante *sine qua non* de la sostenibilidad a largo plazo de las mejoras que representan. Así, en el primer apartado, se presenta un diagnóstico sobre el origen y causas del surgimiento de los asentamientos informales. En el segundo, se expone el enfoque alternativo basado en el Acuerdo por la urbanización de las villas, que fue presentado en octubre de 2016 por más de 50 organizaciones sociales, instituciones académicas, organizaciones partidarias, entre otras. En el tercer apartado, se aborda la importancia de la participación y qué se entiende por participación vecinal en los procesos de re-urbanización. Se concluye con reflexiones e interrogantes a futuro.

¿Cuándo surgieron y por qué existen los asentamientos informales?

Los asentamientos informales, barrios marginales y/o barrios populares son un fenómeno urbano mundial. En la mayoría de las ciudades de América Latina, los asentamientos informales comenzaron a formarse con los primeros desplazamientos campo-ciudad, acompañadas por las migraciones internas y la inmigración desde países limítrofes. Las personas que llegaban a los centros urbanos encontraron dificultades, en algunos momentos en mayor medida

que otros, para conseguir empleo y “hacerse” de un espacio en la ciudad formal.

Esto implica que, entre las causas interrelacionadas que explican el surgimiento de los asentamientos informales, hay una de ellas que resulta central: la dificultad del acceso al suelo urbano. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) sostiene que “existe una relación entre el crecimiento de los asentamientos informales y los barrios marginales y la falta de vivienda digna y tierras” (Naciones Unidas, 2016). En Argentina, desde el año 1930 hasta la actualidad, los ciudadanos que no pudieron acceder al mercado formal de tierras y/o alquileres, fueron construyendo viviendas, servicios e infraestructura en terrenos periféricos. Es decir, fueron construyendo y generando ciudad con sus propias manos.

Esto se debe principalmente a que el Estado, lejos de haber tenido una presencia central y activa en la producción de vivienda para garantizar este derecho, tuvo un rol pasivo y paliativo frente a la situación existente. De esta forma, a diferencia de Estados Unidos, España, Francia, Alemania, Holanda e Italia, entre otros, en los cuales el Estado es el actor urbanizador indiscutido, fue el mercado privado quien tomó ese rol principalmente². Determinó, así, en gran parte el desarrollo de las ciudades, ofreciendo viviendas en zonas rentables a las que gran parte de la población no pudo acceder. Así, las familias que quedaron “fuera del mercado” pasaron a ocupar tierras periféricas reproduciéndose ciudades territorial, social y económicamente fragmentadas.

2. Resulta relevante destacar que “(...) en Europa se reconoce comúnmente que la actividad de urbanización constituye una potestad pública (...) con fines de interés general, lo que rebasa las facultades naturales y típicas del propietario individual, además de fomentar el acceso a la vivienda en condiciones equitativas. (...) En Alemania, Francia, Italia, Holanda y España, entre otros países del Primer Mundo, nadie duda de que la potestad de urbanizar no le corresponde al propietario. Ni qué decir de los Estados Unidos, en donde se admite una acentuada intervención

¿De qué otra manera podría explicarse que, de acuerdo con datos de ONU (2016), mientras las inversiones del sector privado en vivienda se han mantenido estables, éstas no se han traducido en la disponibilidad de viviendas asequibles a favor de los pobres? En el mismo sentido, mientras el Estado argentino enfocó tradicionalmente las políticas habitacionales en la provisión de unidades de viviendas aisladas de los equipamientos urbanos existentes, el mercado inmobiliario urbano fue reproduciendo expectativas de renta especulativa. De esta manera, se elevaron sistemáticamente los precios del suelo y se generó un círculo vicioso que hace que a los habitantes de asentamientos, que viven en situación de vulnerabilidad económica y trabajo mal remunerado, se les haga cada vez más difícil acceder a la ciudad (Habitar Argentina, 2016).

¿Qué quiere decir esto? Que la gobernanza deficiente (en especial en los ámbitos referentes a políticas, urbanismo, uso de la tierra y gestión urbana) es la principal generadora de especulación sobre el valor del suelo, que se traduce en su ocupación informal. En este marco, numerosos actores presentan como imperativas 2 cuestiones:

1. Que el Estado inicie procesos de urbanización e integración socio-urbana de los asentamientos informales y villas existentes.
2. Que se mejoren las regulaciones sobre el mercado del suelo y vivienda, para desincentivar la especulación, permitiendo así revertir las tendencias excluyentes que registra el mercado inmobiliario existente, que las políticas públicas adoptadas hasta el momento

estatal sobre el suelo, y en las políticas de acceso a inmuebles baratos, a pesar de la ideología liberal. Hay un caso emblemático: una ciudadana promedio, de raza negra, separada y con hijos, de escaso poder adquisitivo, no podía encontrar una vivienda adecuada en el Municipio de Mont Laurel, lugar de residencia de la familia desde hacía siete generaciones, pues la zonificación nada había previsto respecto de viviendas de bajo costo. Pues bien, el tema llegó al Tribunal Supremo de Nueva Jersey, que sentó jurisprudencia en los famosos casos Mont Laurel I y II (1975 y 1983), y por virtud de los cuales se impuso la obligación a las autoridades estatales y locales de establecer garantías del derecho a una oportunidad realista de vivienda asequible” (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016).

no lograron paliar.

¿Por qué? Porque el derecho a una vivienda digna y al hábitat adecuado no pueden depender, en sociedades desiguales y fragmentadas como las nuestras, de la lógica de rentabilidad del mercado. Así como el derecho a la educación y a la salud deben ser garantizados por el Estado sin discriminación alguna, el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado³ deberían regirse por el mismo principio. Y las políticas y enfoques adoptados hasta la actualidad no lograron plantear soluciones de fondo, ya que los asentamientos continúan existiendo y creciendo.

Actualmente, puede afirmarse que la primera de las cuestiones (que el Estado inicie proyectos de urbanización e integración socio-urbana) está presente en la agenda de algunos gobiernos⁴. En esta línea, las respuestas programáticas y normativas de los gobiernos municipales, los organismos internacionales y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, han mejorado las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales. Sin embargo, falta desarrollar dentro de los mismos la participación de los habitantes en la planificación, diseño y ejecución de los proyectos de re-urbanización que se llevan adelante; y mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

La segunda de las cuestiones (la mala regulación del uso del suelo y vivienda), tiene importancia superlativa en tanto generaría

3. El derecho a la vivienda y al hábitat adecuado se reconoce en nuestra Constitución Nacional y en Tratados Internacionales que gozan de rango constitucional. El Pacto de San José de Costa Rica, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Facultativo de San Salvador y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resultan ser los más emblemáticos.

4. A grandes rasgos, puede afirmarse que ya no es mayoritaria la concepción de que los asentamientos deben ser “erradicados”, como sí lo era en los años 70. A su vez, las concepciones que planteaban la necesidad de “radicación” de sus habitantes en la década de 1980 y de “regularización” en la década de 1990, fueron paulatinamente superadas por el enfoque de “integración socio-urbana” de los

una solución de fondo a la necesidad de ocupar suelos públicos o privados por la imposibilidad de acceder al mercado formal de suelo. Si bien hay leyes sancionadas⁵ y proyectos de ley presentados⁶ que tienden a una mejor regulación, debido a los intereses en juego y las reformas estructurales que implican, se encuentran con múltiples dificultades para su aplicación o sanción.

En síntesis, la historia de la gestión de la tierra urbana en la Argentina es una historia de exclusión que trajo como consecuencia la conformación de asentamientos informales, en los cuales habita gran parte de la población en situación de extrema vulnerabilidad. En este marco, es el Estado, acompañado por el mercado y la sociedad civil, el responsable de liderar un proceso de cambio en la gestión de la tierra urbana, para garantizar un nuevo modelo territorial justo e inclusivo y “superar la visión actual que es meramente paliativa de la situación existente” (Reese, 2003). Y, sobre todo, de asegurar que esa gestión de la tierra urbana sea democrática y recoja los saberes, prácticas y costumbres de los sectores históricamente excluidos, que se vieron obligados a gestionar su propio hábitat en zonas periféricas de la ciudad.

Un enfoque alternativo: el Acuerdo por la urbanización de las villas y la “mejora participativa de los barrios marginales”

Frente los nuevos procesos de urbanización de villas y asentamientos informales en las agendas de diferentes gobiernos, surgieron diversas concepciones sobre cómo deben llevarse adelante esos procesos. En este contexto, se presentó en octubre de 2016 el Acuerdo por la urbanización de las villas, documento redactado

asentamientos. En Rosario en particular, y en localidades de la provincia de Santa Fe en general, por ejemplo, se lleva adelante el “Plan Abre”, plan integral de urbanización que busca desarrollar los ejes de “Infraestructura y hábitat” y “Convivencia y participación” en barrios populares. Más información en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>.

5. Es el caso de la Ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/14449.pdf>.

6. Como por ejemplo, el Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Hábitat presentado por el Diputado santafesino Antonio Bonfatti y el Proyecto de Ley de Planificación

por más de 50 organizaciones sociales e instituciones académicas. En el mismo, se exponen 10 líneas de acción que es necesario que los gobiernos adopten a la hora de impulsar procesos de integración socio-urbana de asentamientos.

Entre las diferentes líneas, la necesidad de que la comunidad participe activamente del proceso está presente en varias de ellas. La 1ª sostiene que “las villas deben ser integradas urbanística y socialmente al resto de la ciudad”⁷. Retomando el apartado anterior, el Estado es responsable de avanzar en la integración de villas y asentamientos, como la única vía justa para garantizar a los ciudadanos una vida digna en igualdad de condiciones.

Pero, inmediatamente, la 2ª línea de acción propuesta afirma que “la urbanización debe realizarse siempre con participación vecinal”. En esencia, se plantea que es necesaria la participación activa de los habitantes de cada barrio en el proceso de toma de decisiones, en respeto y reconocimiento de sus esfuerzos organizativos y saberes adquiridos en la construcción de ciudad.

Partiendo de dicha base, también se considera que la participación deberá estar presente:

- En los casos de necesidad de relocalización. Particularmente, se plantea que “la urbanización implica radicación: no podrá incluir desalojos forzosos ni relocalizaciones fuera del barrio”. Se sostiene que deben evitarse los desalojos, que la relocalización de población debe ser excepcional (guiada por el principio de equidad) y de acuerdo con un protocolo socialmente responsable⁸. Desde

urbana con igualdad, de acceso al suelo y al hábitat, presentado por la Diputada Silvia Augsburger y el Diputado Rubén Giustiniani. Disponibles en: [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/156019/\(subtema\)/155977](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/156019/(subtema)/155977) y <http://silviaaugsburger.com.ar/se-presento-la-ley-planificacion-urbana-igualdad-acceso-al-suelo-al-habitat/>.

7. Disponible en: <http://acuerdoporlaurbanizacion.org/wp-content/uploads/2017/12/documento-completo.pdf>

8. Naciones Unidas reconoce que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, y de ese derecho deriva la protección frente a desalojos forzosos en la “Guía

esta mirada, todo proceso de relocalización debe ser pactado con la comunidad y ser capaz de cubrir las diferentes necesidades particulares que vayan surgiendo, siempre teniendo una respuesta de localización asequible.

- En el proceso de mejoramiento de las viviendas. Otra de las líneas de acción recuerda que “la urbanización incluye el mejoramiento de las viviendas para garantizar estándares de habitabilidad adecuados”. Partiendo de la revisión de las condiciones de precariedad, hacinamiento y déficit habitacional existente, se propone mejorar el patrimonio construido y construcción de vivienda nueva, respetando las características familiares y cultura de sus habitantes. Ello implica participación de los mismos en su diseño⁹.
- En el proceso de regularización dominial de las viviendas. Específicamente, la 6ª línea de acción resalta que “la urbanización supone la seguridad en la tenencia y la regularización dominial de las viviendas”. La tenencia segura debe ser garantizada para que las familias puedan desarrollar sus vidas en un ambiente estable, sin riesgo de desalojos forzosos, estén asentadas sobre terrenos públicos o privados. Y resulta fundamental la participación de la comunidad a la hora de considerar las diversas alternativas de regularización existentes, y adaptarlas a la realidad de cada asentamiento informal¹⁰, evitando que sean transferidas en un futuro y destinadas a negocios y actividades especulativas.
- Para diagnosticar, monitorear y evaluar el proceso. Al respecto, la 10ª línea de acción manifiesta que “La urbanización deberá ser sustentable en el tiempo e integrar la dimensión ambiental”. En este punto, se resalta la importancia de contar con un sistema de diagnóstico, monitoreo, evaluación y acompañamiento ex-post para asegurar un proceso sostenible y de calidad. Para lograrlo, la participación de la comunidad resulta una condición excluyente.

sobre cómo actuar en proyectos que involucren desalojos forzosos”, producida por la Relatoría Especial de la ONU para la vivienda adecuada. Resume lo que las normas internacionales determinan sobre desalojos forzosos provocados por proyectos públicos y privados de infraestructura y urbanización. Disponible en https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/01/guia_desalojos_espanhoL_rev2011.pdf

9. Desde TECHO Argentina se generó una posible respuesta a la emergencia ha-

Por otro lado, un enfoque relevante resulta ser el de la “mejora participativa de los barrios marginales”. Es un enfoque adoptado en numerosas ocasiones por Naciones Unidas, que pretende abordar de manera participativa los desequilibrios del desarrollo urbano que se reflejan en la vida de los habitantes de los asentamientos. Parte de la base de que todos los interesados -los niveles del gobierno, representantes de la comunidad, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los académicos, el sector privado y, en especial, los habitantes de los barrios marginales- deben situarse en el centro del proceso que busca mejorar los estándares de vida de los barrios marginales. Y será esta plataforma de actores la encargada de promover “(...) las asociaciones necesarias, los acuerdos gubernamentales, las estructuras institucionales y las opciones de financiación que tengan como resultado la planificación inclusiva y resultados sostenibles” (Naciones Unidas, 2016).

Ambos enfoques sostienen que los procesos de urbanización de los barrios populares deben tener como centro a los propios pobladores y su participación. Ahora bien, ¿qué se quiere decir cuando se habla de participación?

La importancia de la participación vecinal en los procesos de re-urbanización

“Cuando se trata de vivienda social en América Latina, lo que primero llama la atención es el esfuerzo titánico de la misma gente pobre por solucionar sus carencias de vivienda. Lo segundo que llama la atención es la ausencia casi total del Estado en la mayor parte de los países de la región. Frente a esa ausencia, la gente hace lo que puede. Y es mucho lo que pueden: en este libro

bitacional existente: se trata de una “vivienda semilla” que puede construirse en un fin de semana y es flexible (pueden agregarse cuantos módulos necesite la familia) y puede ser mejorada de manera progresiva (las paredes pueden reemplazarse por ladrillos y la estructura de madera por pilares definitivos).

10. Al respecto, es recomendable la lectura del Informe “Regularización de asentamientos en América Latina” del Lincoln Institute of Land Policy.

contabilizamos que el 67% de toda la producción habitacional en América Latina puede catalogarse como Producción Social del Hábitat.

¡Dos terceras partes de toda la vivienda se hace sin el Estado y a pesar del Mercado! O sea: por pura voluntad de la gente de seguir adelante. Porque generalmente el Estado ha abdicado de su papel de garante del derecho a la vivienda, mientras que las fuerzas del Mercado no ofrecen alternativas accesibles, ya no digamos soluciones dignas, para la gente que vive en pobreza”.
(Habitat International Coalition, 2012)

Los sectores populares enfrentaron históricamente las restricciones de acceso a un hábitat digno por medio de organización y auto-construcción de ciudad. Los vínculos organizativos entre los habitantes de los asentamientos son producto de la necesidad que enfrentaron de mancomunar esfuerzos para construir sus propias viviendas, enfrentar accidentes y catástrofes, instalar equipamientos colectivos, servicios básicos y resolver problemas territoriales. De acuerdo con el Relevamiento de Asentamientos Informales 2015-2016 de TECHO, 7 de cada 10 vecinas y vecinos se organizan para mejorar su comunidad.

De esta forma, se fueron acumulando saberes individuales y colectivos a lo largo de décadas, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de iniciar procesos de urbanización. En primer lugar, poner en valor los saberes y experiencias desarrollados en ese territorio en particular, permitirá diseñar un programa a medida y aumentará su eficiencia. En este sentido, es necesario reconocer que cada barrio tiene historia, configuraciones y sentidos pre-existentes que los externos desconocemos y que deben tenerse en cuenta a la hora de mejorarlos.

También, porque la participación activa de la comunidad garantiza que sus habitantes puedan apropiarse del proceso y hacerlo sustentable en el tiempo. Después de todo, ¿quién podrá decirnos

mejor que los habitantes de los asentamientos, que conviven a diario con las dificultades asociadas a la vulneración de sus derechos, qué, cuándo y de qué manera desean mejorar los mismos?

Ahora bien, ¿qué entendemos por participación de la comunidad? De acuerdo con Maritza Montero (2004), para que haya participación es necesario que se de un proceso en el que se genere un encuentro de voluntades, decisión y reflexiones entre las instituciones externas (que pueden ser gubernamentales y no gubernamentales) y las comunidades, que son las que deben tener acceso al control y decisión sobre lo que se hace, fortaleciéndose de esa manera y desarrollando sus propios recursos.

En este sentido, retomando el Acuerdo por la urbanización de las villas, vemos que la participación implica que el proceso de toma de decisiones se dé en el marco de un debate amplio, diverso e informado, que involucre a la comunidad organizada (referentes, organizaciones, etc). Y que esté presente tanto en el diagnóstico como en la planificación, ejecución y monitoreo de las políticas de urbanización.

Además, son los mismos vecinos y vecinas los que reclaman mayor participación e involucramiento real cada vez que se inician procesos de urbanización. En ocasión del 7° Encuentro Nacional de Referentes Comunitarios, organizado en noviembre de 2017 por TECHO, más de 80 referentes barriales se pronunciaron al respecto. Cuando se les consultó sobre qué entendían por involucramiento real, se destacaron el acceso a información periódica, clara y precisa de los proyectos; la participación en el diseño y ejecución de los mismos, y que se aprovechen las capacidades y saberes que existen en los barrios para la ejecución de las intervenciones en territorio.

Desde otra perspectiva, existen ciertas políticas de urbanización que no comprenden la participación de los pobladores, por considerar que retrasa y/o obstaculiza el proceso de mejoramiento del

barrio. Estas prácticas, que proponen formas de acción predeterminadas, diseñadas de antemano e inconsultas por actores externos a la comunidad, no pueden considerarse como participación (idem). Por el contrario, son prácticas que generan dependencia, fomentan la pasividad y no favorecen la apropiación territorial que se construye desde el fortalecimiento de la identidad y el reconocimiento de los habitantes como sujetos de derecho.

Por último, se torna necesario pensar de qué manera puede materializarse la participación de la comunidad. Y las alternativas son muy variadas. Desde el Acuerdo por la urbanización de las villas se propone la creación de Mesas de urbanización que nuclean a los distintos actores del barrio: organizaciones sociales y políticas, juntas vecinales, entre otras. A su vez, se propone la conformación de Equipos técnicos interdisciplinarios, elegidos con la participación de las organizaciones, que acompañen el proceso y den soporte profesional en articulación con la comunidad. Todo ello en el marco de una planificación flexible, que resulta en una mayor eficacia de los resultados. Más aun, en el camino del fomento a la producción social del hábitat que vienen llevando adelante las comunidades, se podría alentar la conformación o bien contratar las cooperativas de trabajo ya existentes, por medio del otorgamiento de subsidios y/o créditos¹¹.

Reflexiones finales

El objetivo del presente artículo es realizar un recorrido que permita visibilizar algunos aspectos del debate actual sobre la participación de las comunidades en los procesos de urbanización de villas y asentamientos informales.

Partiendo de las causas de su surgimiento, observamos cómo la

11. Se recomienda la lectura del "Proyecto de ley de Producción Social Autogestoria del Hábitat Popular", presentada por numerosas organizaciones, instituciones académicas, y personalidades en octubre de 2016.

desigualdad e imposibilidad de acceder al suelo por parte de los sectores más desfavorecidos de la sociedad fue central en su conformación. A su vez, nos encontramos con la necesidad urgente de que el Estado, por un lado, profundice su rol como regulador del mercado de suelo y vivienda desde una mirada democrática, para garantizar una solución a largo plazo; y, por el otro, acelere los procesos de urbanización de villas y asentamientos desde un enfoque de derecho que tenga como eje central la participación de las comunidades.

En este marco, vimos como avance un posicionamiento en la agenda de los gobiernos sobre la necesidad de llevar a cabo procesos de integración socio-urbana en los barrios populares y sobre el planteo de enfoques alternativos que buscan -desde la sociedad civil organizada- orientar dichos procesos. Uno de los ejes de los enfoques resultó ser la importancia de que las comunidades se involucren y participen activamente, como actores centrales del proceso de mejoras.

Participación que implica fundamentalmente acceso al control y la toma de decisiones en las diferentes etapas de intervención territorial. Lo cual requiere, lógicamente, una planificación más flexible que se va construyendo en conjunto, pero que -probablemente- resultará en una mayor eficacia y un mayor impacto en la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

En parte, porque permitirá la apropiación territorial y que las mejoras se adapten a sus necesidades reales. Pero, principalmente, porque son ellos y ellas quienes poseen el conocimiento, las habilidades y la capacidad fundamentales para contribuir, dirigir y ser dueños del proceso de mejora de su calidad de vida.

Bibliografía

"Acuerdo por la urbanización de las villas" (2017). Disponible en: www.acuerdoporlaurbanizacion.org.

Habitar Argentina (2016) "Consenso Nacional para un Hábitat Digno". Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/06/Consenso_habitat_digno_web.pdf. Fecha de consulta: 8/1/2018.

Habitat International Coalition (2012) "El Camino Posible. Producción Social del Hábitat en América Latina". Disponible en: http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1224&id_categoria=10. Fecha de consulta: 8/1/2018.

Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016) "Derecho a la Ciudad. Sin Justicia Social y Urbana no hay Ciudadanía", en Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 6, N°10. Disponible en: <https://www.mpdefensa.gob.ar/biblioteca/pdf/Revista-Institucional-del-MPD-Nro.10-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>. Fecha de consulta: 8/1/2018.

Montero, M. (2004) "Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos", Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Naciones Unidas (2016) "Documento temático sobre asentamientos informales", presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenido, Octubre de 2016. Disponible en: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf. Fecha de consulta: 8/1/2018.

Reese, E. (2003) "Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad". Disponible en: http://www.cdnqn.gov.ar/wp-content/uploads/PUA%20docs/Reese%20Instrumentos%20de%20gestion%20urbana_2003%20Lincoln%20Institute.pdf. Fecha de consulta: 8/1/2018.



MERCADO INMOBILIARIO, VIVIENDA PROPIA Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN ROSARIO

Dra. Arq. Cintia Ariana Barenboim
Investigadora de CONICET y docente de la
Universidad Nacional de Rosario



El presente artículo analiza el funcionamiento del mercado inmobiliario y el déficit habitacional en la ciudad de Rosario, con el fin de contribuir en futuras políticas. Particularmente, estudia la situación de la clase media y media-baja para adquirir una vivienda en el mercado formal, a través de dos modalidades de financiamiento público: nacional y provincial. Este sector social fue uno de los más perjudicados, obteniendo una respuesta tardía a su histórica demanda de acceso al suelo y a la vivienda, prácticamente una década después, desde que comenzó la reactivación económica en el país y en la ciudad.

1. Evolución del mercado inmobiliario rosarino

El comportamiento de la economía en la ciudad de Rosario, tercera ciudad más poblada de Argentina, actúa en forma procíclica: en momentos de prosperidad económica crece por encima de lo que lo hace el producto bruto interno nacional y en períodos de recesión exhibe una merma superior a la media (Ghilardi y otros, 2004). Asimismo, en algunos sectores los efectos se manifiestan de manera más acentuada, siendo el mercado inmobiliario uno de ellos.

A partir de 2003, Rosario experimentó un rápido crecimiento de la actividad económica motivada, principalmente, por la renta generada en el sector agropecuario. La falta de confianza en el sistema financiero, la devaluación de la moneda y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios en el sector de la industria de la construcción. Los bienes inmuebles comenzaron a comportarse como un activo financiero, produciendo grandes ganancias y un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2014).

La reactivación del mercado inmobiliario junto con las nuevas normativas locales dio lugar a grandes transformaciones edilicias en la ciudad. Por un lado, a través de la densificación vertical con



los nuevos edificios y torres jardín en la tradicional área central y zona ribereña, y por otro, un crecimiento horizontal con los nuevos emprendimientos residenciales en la periferia y el área metropolitana. Sin embargo, el “boom inmobiliario” no favoreció al conjunto de la sociedad. El aumento del valor en las propiedades dificultó el acceso a la vivienda propia de los sectores medios y medios-bajos, recurriendo generalmente al mercado de alquiler, y de los sectores bajos, que acudieron a la construcción de viviendas precarias en los asentamientos informales, cuando no fueron comprendidos en los planes sociales del Estado (Barenboim, 2017a).

Durante el año 2008, hubo una breve desaceleración en el crecimiento del sector de la construcción, como consecuencia del conflicto entre gobierno y sector agropecuario en torno al incremento de las retenciones a las exportaciones de granos, la sequía que afectó la producción agropecuaria y la amenaza de la crisis financiera mundial. Además, la inflación de la economía se aceleró incrementando aun más los precios de los bienes inmuebles y marcando una preocupación general. No obstante, el sistema de retenciones móviles no se estableció y la crisis internacional no impactó, produciéndose en el 2010 un crecimiento del PBI del 9,2 % en la provincia de Santa Fe (INDEC, 2010).

A partir de octubre de 2011, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) aplicaron restricciones a la compra de divisas. Esto tuvo consecuencias inmediatas, ya que al prohibirse la venta de dólares para adquisición de inmuebles, si el mercado continuaba dolarizado los agentes debían comprar las divisas a un tipo de cambio ilegal mucho mayor al oficial. Esto encarecía considerablemente el valor en pesos de la propiedad. La solución encontrada fue la pesificación de la comercialización de los inmuebles a estrenar. Sin embargo, la situación del mercado de viviendas usadas fue diferente. El valor histórico de las propiedades en dólares pasó a

ser el 80% de lo que era pocos años atrás y el mercado se paralizó (Brizuela, 2016).

Con el relativo estancamiento del dólar y los rendimientos negativos de los plazos fijos con respecto a la inflación, la vivienda se convirtió no solo en la cristalización de excedentes agropecuarios que no encontraban mejor uso, sino que fue también una vía de las empresas y otros sectores sociales para escapar de la depreciación del peso, sin recurrir a la lógica del mercado financiero (Centro de Estudios Económico y Sociales Scalabrini Ortiz, 2016). Recién en el año 2012, se lanzaron dos créditos para la adquisición de la vivienda propia orientada a las clases medias y medias-bajas.

A nivel nacional se implementa el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario “Pro.Cre.Ar” y a nivel provincial el Programa “Mi Tierra, Mi Casa”. Ambos tuvieron una evolución favorable, sin embargo no logran absorber la totalidad de la demanda existente. Desde finales del año 2015, con la liberación del régimen cambiario y la devaluación del dólar a un 60% hubo una re-dolarización del mercado inmobiliario, incrementando el precio de los departamentos en una proporción similar y alejando cada vez a más familias de la posibilidad de adquirir su vivienda propia en Rosario (Centro de Estudios Económico y Sociales Scalabrini Ortiz, 2016). Asimismo, a mediados del año 2016, se incorpora otra modalidad de financiamiento referida a los créditos hipotecarios “Nación tu Casa”, y posteriormente, los “Créditos UVA”, intentando ampliar la oferta de inmuebles para el acceso a la vivienda de este segmento medio.

2. Situación y déficit habitacional local

El tipo de vivienda que habitan los hogares¹ en Rosario se divide en

1. El hogar es entendido como la persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten gastos de alimentación, pudiendo coexistir en una misma vivienda varios hogares o viviendas que no estén habitadas por hogares.

distintos prototipos, según el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (INDEC). Para el año 2010, la gran mayoría residía en casas, representando un 61,4% (219.272 hogares) y prácticamente un tercio, en departamentos, con un 36,2% (129.210 hogares). Esto último se incrementó por ser elegido como resguardo de capital y también por la búsqueda de mayor seguridad y menores costos de mantenimiento.

En la ciudad en donde el alquiler puede llegar a representar más de un 30% del ingreso medio, se observó que la proporción de hogares habitados por propietarios de la vivienda y terreno es de 66% (211.500 hogares) y por propietarios de vivienda solamente de 5,3% (16.977 hogares). Representan, con relación al total, el 71,3%, mientras que los inquilinos constituyen el 18,8% (60.388 hogares), según el INDEC para el año 2010. Las tres categorías componen aproximadamente un 90% de las viviendas.

A la par, el 6,6% de las viviendas particulares de la ciudad estaban deshabitadas, con todas las personas temporalmente ausentes. De un stock de 357.057 viviendas, 289.978 estaban ocupadas y 23.719 se encontraban vacías (INDEC, 2010). Cabe señalar que la zona de mayor concentración de viviendas ociosas es el Distrito Centro.

Gran parte de las viviendas que se construyen nunca serán habitadas sino que son objeto de transacción, especulación o resguardo de capital, inclusive antes de que se comience la edificación. La oferta privada y la demanda estuvieron desfasadas en el mercado inmobiliario rosarino, incrementando así el valor de la vivienda (Barenboim, 2017b).

En este contexto interesa identificar cuál es la demanda habitacional real de la población de clase media y media-baja, con diferentes niveles socio ocupacionales y con necesidades variadas. En términos generales, según la Secretaria de Estado del Hábitat (2015:17): "(...) se trata de sectores que verifican ocupación y capacidad de pago regular, pero que encuentran barreras de acceso a

su vivienda propia, tanto en materia de financiamiento (dificultades para la acreditación de garantías y la obtención de préstamos de mediano y largo plazo) como en los precios de especulación que normalmente impone el mercado inmobiliario".

Al respecto, el Consejo Económico y Social de Rosario(2010) señaló que en la ciudad hay 50.000 hogares que tienen necesidades de una nueva vivienda, sea por habitar en edificaciones en malas condiciones o por hacinamiento. La mitad del total, se encuentra en los sectores de ingresos medios y medio-bajos. Luego, el Ing. Raúl Álvarez (2017)² expresidente del Servicio Público de la Vivienda y el Habitat, agrega que: "(...) para los sectores medios, es decir gente buscando su casa propia, el total podría haber crecido para el año 2017 a un valor aproximado 30.000 familias". En consecuencia, gran parte de este sector, como se describió anteriormente, resuelve su problema habitacional en el mercado de alquileres, logrando una respuesta rápida pero transitoria, o en otros casos construyendo o comprando su vivienda en la periferia, en donde los precios del suelo son menores que los de la ciudad.

3. Programas de financiamiento público para la clase media y media-baja

Usualmente las respuestas que ofrece el Estado (en sus distintos niveles) ante la demanda habitacional son de dos maneras:

- **Directa:** construcción o mejoramiento de la vivienda existente.
- **Indirecta:** otorgamiento de un crédito para construcción, ampliación, reforma o compra de la unidad (nueva o usada).

De ningún modo regula el mercado de suelo urbano, siendo este un elemento central para el acceso al suelo y también a la vivienda (Barenboim, 2017b).

2. Entrevista realizada al agrimensor e ingeniero civil Raúl Álvarez, secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Rosario, expresidente del Servicio Público de la Vivienda y exsubsecretario de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario, 19/07/17.

A continuación se abordan dos programas, iniciados en el año 2012 y que continúan vigentes, para facilitar el acceso al suelo y a la vivienda propia de los sectores medios y medios-bajos: "Pro. Cre.Ar" y "Mi Tierra, Mi casa".

A) Programa Pro.Cre.Ar

El programa "Pro.Cre.Ar" tiene como objetivo promover el derecho a la vivienda, en condiciones de igualdad para amplios sectores sociales, impulsando al mismo tiempo la generación de empleo e incentivando la industria de la construcción local. La Administración Nacional de Seguridad Social y el Ministerio de Economía conforman el Fondo Fiduciario, junto con el Banco Hipotecario que implementa el otorgamiento y cobro de los créditos, y la Agencia de Administración de Bienes del Estado, que aporta terrenos fiscales. Cabe señalar que posteriormente es administrado por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda e incorpora a los bancos privados para el otorgamiento y cobro de los créditos.

El Programa tiene dos etapas de acuerdo a los mandatos de los gobiernos nacionales. La primera, entre los años 2012 y 2015, contó con seis líneas básicas: compra de terreno y construcción, construcción, ampliación, refacción, vivienda a estrenar y desarrollos urbanísticos, registrando un total de 11.627 beneficiarios en Rosario. Las dos primeras modalidades tuvieron gran alcance, sin embargo, después, los terrenos bien localizados y con infraestructuras resultaron cada vez más costosos y de mayor dificultad para adquirir. De esta manera, quienes accedieron a los créditos debieron construir sus viviendas en la periferia, en terrenos que, en muchos casos, no contaban con la totalidad de las infraestructuras y servicios. Es decir que el derecho a la vivienda se cumplió dado que el acceso a los créditos era inmensamente viable pero no pudo consumarse en algunos casos el derecho a la ciudad. En la segunda etapa, entre los años 2016 y 2017 inclusive, se realizan ciertas modificaciones al crédito. Se incrementaron las tasas de interés y se ajustó a la inflación, contando primero solo con dos líneas: compra para casas (nuevas o usadas) y desarrollos urba-

nísticos. Si bien esto intentó ayudar a aumentar el porcentaje de viviendas ocupadas dentro de la ciudad, al mismo tiempo, redujo notablemente el grupo de destinatarios y oprimió el empleo de los estudios independientes, enfocándose solo hacia las grandes constructoras/desarrolladoras. Luego se agrega a la línea de compra la construcción y se incorporan las siguientes: lotes con servicios, mejor hogar y ahorro joven, intentando sumar a otros destinatarios y dinamizar el sector de la construcción.



B) Programa Mi Tierra, Mi Casa

El programa "Mi Tierra, Mi casa" promueve principalmente el acceso al suelo urbanizado para los sectores sociales que no poseen lote propio o vivienda, a precios inferiores de lo que ofrece el mercado inmobiliario local. Este se instrumenta desde la Secretaría de Estado del Hábitat, nueva estructura con rango ministerial, orientado a promover una política habitacional más amplia y participativa para la provincia de Santa Fe.

El programa tiene una sola línea de crédito para adquirir lotes urbanizados con infraestructura y servicios básicos, disponibles para su asignación a distintos sectores de población, sea a través de

convenios específicos con organismos oficiales, con instituciones de la sociedad civil o por medio de sorteo público a la demanda general. Alcanza las instancias de identificación y captación de suelo, gestión de su urbanización, subdivisión y asignación de lotes de diferentes tamaños, localizaciones y valores, en condiciones de posesión y titularización segura (Secretaría de Estado del Hábitat, 2015). En la ciudad de Rosario hay tres urbanizaciones: Parque Habitacional Ibarlucea (1.033 lotes), Avellaneda Oeste (576 lotes) y Ex Villa Olímpica (470 lotes), constituyendo un total de 2.079 terrenos. Como la urbanización, subdivisión y venta de terrenos la realiza el Estado, no se produce una especulación inmobiliaria. El programa va rehabilitando progresivamente grandes áreas, ampliando el alcance de las infraestructuras y los servicios de la ciudad, logrando así, el derecho a la ciudad. Sin embargo, estos loteos generalmente se encuentran en zonas lejanas, prácticamente en los bordes periurbanos, aislando a los sectores medios y medios-bajos.



Parque Habitacional Ibarlucea / Fuente: Santa Fe Noticias, 2014.

A su vez, en caso de que los beneficiarios no cuenten con ahorros propios para la ejecución de la vivienda, se complementa con otras acciones de financiamiento. A nivel municipal, a través

del Banco Municipal Rosario, para el otorgamiento de pequeños créditos que deben ser destinados a la compra de materiales. A nivel provincial, a través de la Secretaría de Estado del Hábitat o de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, con programas de construcción y/o financiamiento de viviendas unifamiliar o colectiva. A nivel nacional, inicialmente con la Administración Nacional de Seguridad Social y el Ministerio de Economía y, posteriormente, con el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, para la línea de construcción de vivienda del crédito Pro.Cre.Ar.

Particularmente, esta última combinación de los programas "Pro. Cre.Ar" con "Mi Tierra, Mi Casa" facilita la concreción de financiamiento y amplía notablemente el acceso a la vivienda propia. A su vez, esto exige que se articulen y agilicen diferentes cuestiones, como ser las de carácter administrativo. Por ejemplo, el crédito del Pro.Cre.Ar se anula si a los tres meses de adjudicado no comienza a construirse la vivienda, debiendo tener antes la escritura de Mi Tierra, Mi Casa.

Reflexiones finales

Desde el año 2003, el "boom inmobiliario" que sufrió Rosario no favoreció al conjunto de la sociedad. El mercado se desarrolló en forma restrictiva, en donde las unidades habitacionales actuaban como fondo de inversión y resguardo del capital de los sectores con mayor ingreso, siendo cada vez más difícil acceder al suelo y a la vivienda propia en la ciudad.

Es por ello que el mercado de alquileres continuó aumentando en contraposición al régimen de tenencia. Disminuyó así la proporción de hogares propietarios. Además, entre los tipos de vivienda, se incrementó considerablemente la adquisición de departamentos.

Por último, continuó existiendo una gran cantidad de unidades desocupadas, localizadas principalmente en el Distrito Centro, en donde estuvo concentrada la construcción. La inflación de precios, junto a la devaluación de la moneda y de los salarios, hizo que

la única posibilidad viable de financiamiento pueda provenir de esquemas de tasa subsidiada fondeados con recursos del Estado. En este contexto, recién una década más tarde, en el año 2012 se comienza a dar respuesta a los sectores medios y medios-bajos con distintos programas de financiamiento público, de mediano y largo plazo. A nivel nacional se implementó el "Pro.Cre.Ar", siendo el programa de mayor alcance para la adquisición de terrenos y viviendas y a nivel provincial el Programa "Mi Tierra, Mi Casa" para la obtención de lotes urbanizados. Ambos pueden combinarse, ampliando las posibilidades, y proponen un cambio de paradigma, pasando del modelo de "llave en mano", en donde se recibe la casa terminada, a otro de "esfuerzo compartido", haciéndose cargo el beneficiario de su construcción.

A pesar de que el Estado implementa diversas políticas habitacionales que otorgan financiamiento para la adquisición de suelo, la construcción, ampliación, refacción, o la compra de una vivienda terminada, éstas no logran absorber la totalidad de la demanda existente en la ciudad. La problemática del déficit habitacional en Rosario es muy extensa y aumenta progresivamente, estimándose un déficit de 30.000 familias de sectores medios y medios-bajos para el año 2017. Por eso su abordaje es una tarea inacabada que debe continuar en otros estudios posteriores. Tal vez analizando de qué manera se puede regular el mercado inmobiliario local o cómo podría el Estado acercar a los constructores privados a la demanda existente y real de precios de este segmento social, entre otros interrogantes.

Bibliografía

BARENBOIM, Cintia Ariana. 2014. Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial: Rosario y su periferia. Rosario: Editorial UNR.

BARENBOIM, Cintia Ariana. 2017a. "Desarrollo Inmobiliario y Desigualdad Habitacional en Rosario", en 3° Congreso Internacional

de Estudios Urbanos / URBARED-Mundo Urbano. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

BARENBOIM, Cintia Ariana. 2017b. "La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina", en Revista Papeles de Coyuntura N° 43. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

BRIZUELA, Gonzalo. 2016. Análisis sobre actores de la construcción de viviendas en Rosario 2001-2015. Trabajo Final de Beca de Investigación. Rosario: Universidad Nacional de Rosario (inédito).

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICO Y SOCIALES SCALABRINI ORTIZ. 2016. Situación del mercado viviendas Rosario. Santa Fe: CESO.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. 2010. Actas de reunión Comisión Hábitat y Asentamientos Irregulares. Rosario: Mun. de Rosario.

GHILARDI, María Fernanda y otros. 2004 "El comportamiento del nivel de actividad en Rosario y su aglomerado durante la convertibilidad" en Novenas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (IPEC). 2010. Mapa dinámicos sobre Censo de Población, Hogares y Viviendas para la ciudad de Rosario. Santa Fe: IPEC. Disponible en: [www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/110724/\(subtema\)/93664](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/110724/(subtema)/93664)

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC). 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas para la ciudad de Rosario. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación.

SECRETARIA DE ESTADO DEL HÁBITAT. 2015. Herramientas para una Política de Hábitat y Vivienda. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FACILITADORES DEL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA

Dra. Adriana Taller, Dra. Analia Antik y Dra. Debora Paredes / Miembros del Centro de Investigaciones en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho (Universidad Nacional de Rosario)



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

La gestión del suelo o gestión urbana puede ser definida como el conjunto de intervenciones de las autoridades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente dañosas. De manera aún más sencilla se dice que "la gestión urbana es la suma de acciones tendientes a asignar una utilización y destino al suelo".

En Rosario, donde la ocupación familiar e individual de los espacios vacíos es una realidad cotidiana que se concreta a través de mecanismos informales (no mediante autorizaciones legales) y por la propia construcción de las viviendas a ser habitadas, la gestión del suelo urbano es una herramienta fundamental para el desarrollo socio-económico en dirección a un proceso sustentable¹ y de accesibilidad a la vivienda digna.

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

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



Para ello, las políticas de gestión de los asentamientos humanos deberán lograr que las ciudades cuenten con una dotación de infraestructura de apoyo al progreso social y a la competitividad, tanto en el área del transporte como en el de servicio urbano y la construcción de las viviendas, prioritarios para el desarrollo integral de la persona.

De allí la importancia de la correcta elección de los instrumentos de gestión y regulación urbanística que son esenciales en la gestión del suelo urbano, en cuanto inciden de manera directa en la construcción y configuración del territorio -urbanización² y edificación³ - dándole forma al espacio urbano sobre el que se plasma la producción y el consumo de bienes y servicios.

Estos instrumentos de gestión urbana son agrupados conforme la finalidad de sus previsiones, en: 1) de planificación, encaminados al ordenamiento del suelo; 2) de legislación, tendientes a regular la apropiación del suelo y a controlar las actividades que en él se ejecutan y 3) fiscales, que tratan de controlar las rentas y las transacciones de los bienes inmobiliarios o que simplemente gravan su uso y su disfrute.

A su vez, el objetivo de estos instrumentos es permitir la intervención de las autoridades públicas, según sus competencias, en el suelo urbano, con miras a establecer:

1) Los usos del suelo y los derechos de los propietarios o tenedores del mismo, reglamentando el derecho de los propietarios del suelo y la utilización de los terrenos. El derecho sobre el suelo, en síntesis, el usar y gozar de la propiedad, está determinado por la potestad

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

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

2) Intervenir en el mercado del suelo.

3) Aplicar tributos sobre la propiedad, su ocupación, la transformación del uso del suelo o la transferencia de la propiedad.

4) Movilizar el patrimonio inmobiliario del municipio y utilizar las capacidades financieras públicas para producir nuevo suelo urbanizado.

Esos instrumentos, por su contenido y finalidad, suelen ser clasificados en instrumentos de:

1. Planificación;

2. promoción y desarrollo;

3. intervención jurídica;

4. financiamiento;

5. redistribución de costos y beneficios, y

6. participación ciudadana.

A los fines de la realización del derecho a una vivienda digna, nos centramos sumariamente en cuatro instrumentos de promoción y desarrollo más usados en la gestión urbana de los municipios

caso por el planeamiento urbano.

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

argentinos, aun cuando en el derecho comparado son utilizados otros tantos, algunos de los cuales no han tenido, todavía, anclaje en nuestra legislación local.

Instrumentos de promoción y desarrollo

Los instrumentos de promoción y desarrollo son mecanismos destinados a facilitar la ejecución de diferentes proyectos o la gestión de áreas o servicios urbanos. Algunos de ellos se instrumentan a través de la promoción de procesos de colaboración entre los propietarios de suelo, las organizaciones sociales y el poder público.

1. Convenios urbanísticos

Se denominan convenios urbanísticos a los acuerdos público-privados celebrados entre un Municipio con otros organismos públicos o privados o particulares para la realización de estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones.

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

Los contenidos de los convenios urbanísticos se encuadran en las siguientes especificaciones mínimas y generales:

- a) Objeto del convenio, plazos totales o parciales que se establezcan en el mismo.
- b) Descripción de las prestaciones y contraprestaciones a que se

4. www.rosario.gov.ar/normativa

obligan las partes con indicación de tiempo y forma.

c) Formas de control periódico que se ejercerá con respecto a los contenidos y resultados parciales de lo convenido, a los efectos de asegurar el éxito del convenio.

En aquellos casos en que por ejecución de convenios urbanísticos resultasen beneficios económicos para el Municipio, éstos suelen ser asignados a fondos específicos.

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

La Municipalidad de Rosario, provincia de Santa Fe, utiliza este instrumento de promoción o desarrollo para obtener del urbanizador la construcción de barrios sociales; ejemplo de ello lo fue el convenio urbanístico celebrado con un promotor privado, conteniendo un Plan Especial para el Desarrollo Parque Habitacional Ludueña, aprobado por Ordenanza N° 7932/05⁴ del Concejo Municipal.

2. Consorcios de urbanización social, urbanización consorciada o consorcios urbanísticos

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

La urbanización consorciada permite contar con recursos para proyectos de viviendas sociales sin expropiar terrenos, ya que son aportados como pago por la urbanización realizada. A través de esta figura, el Municipio elabora el proyecto y determina las formas de ocupación. La adopción de este sistema implica siempre la confección de un proyecto de reparcelación del polígono, lo que obliga, en el caso de que los propietarios del suelo sean más de uno, a conformar un sistema de compensaciones para asegurar un equitativo reparto de cargas y beneficios.

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

3. Banco de Tierras Municipal

Se traduce en el acopio o atesoramiento de tierras para la construcción de viviendas dignas para la población de escasos recursos. Las autoridades estatales obtienen extensiones de tierra como consecuencia de la celebración de convenios urbanísticos o de la implementación de instrumentos de intervención jurídica (enajenación voluntaria, forzosa o expropiación) u otros medios jurídicos, como la cesión o donación. Lo anterior se lleva a cabo con el propósito de controlar los precios del suelo y/o urbanizarlo con construcción de vías de comunicación, servicios y espacios públicos y para la posterior construcción de viviendas de carácter social.

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

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

Las tierras que conforman el Banco pueden estar destinadas a: la promoción de la vivienda propia de los sectores más empobrecidos, la provisión de espacios verdes públicos de recreación y/o deportivos, la reserva de suelo para usos sociales (educación, salud, desarrollo social, etc.), la reserva de suelo de interés patrimonial ecológico, natural y/o ambiental, y/o la reserva de suelo para ensanche y/o apertura de vías públicas.

El Banco de Tierras, a su vez, puede estar integrado por:

- a) Inmuebles de propiedad del municipio y/o las que se encuentren en proceso de escrituración.
- b) Inmuebles provenientes de compra, subastas, expropiaciones y de donaciones de entidades públicas o privadas.
- c) Inmuebles resultantes de las cesiones que prevén las normas de urbanización y parcelamiento de suelos.

4. Creación de Áreas o Zonas Especiales de Interés Social o Zonas de Promoción del Hábitat Social

Las Áreas o Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) son delimitaciones de predios vacantes en áreas aptas e interesantes para urbanizar o donde existan ocupaciones irregulares, que pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específica. De esta forma, se busca incrementar la producción de viviendas de interés social, a los efectos de materializar el derecho a la vivienda digna, a través del aumento de la oferta de superficies urbanizadas y proteger los intereses de la población más pobre que vive en hacinamientos o parcelas irregulares, garantizando la recuperación de áreas de vivienda en condiciones precarias y la permanencia de la población residente local.

Las ZEIS aseguran tratamiento legal y urbanístico específico para

realidades diferenciadas, promoviendo mejores condiciones y respetando las tipicidades locales y pueden ser de tres tipos:

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

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

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

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

A modo de corolario, el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven, anciano, niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad. La realización de este derecho está ligado íntimamente a la práctica de otros derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la protección de su vida privada, de su familia y de su domicilio, el derecho a no estar sometido a tratos degradantes, el derecho a la tierra, el derecho a la alimentación,

el derecho al agua y el derecho a la salud.

Los municipios están obligados a proteger, al menos, el “umbral mínimo” de obligaciones sin el cual el derecho a una vivienda digna no tendría razón de ser, adoptando todas las medidas adecuadas y hasta el máximo de los recursos disponibles para satisfacer el derecho en cuestión, otorgando prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tienen necesidades más urgentes y complementado con los estándares generales de los derechos económicos, sociales y culturales que son aplicados para monitorear el cumplimiento del derecho a la vivienda, como:

- Progresividad y no regresividad: el municipio debe mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio del derecho a la vivienda, evitando adoptar medidas, normas jurídicas o vías de hecho que empeoren la situación del derecho a la vivienda.
- Participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas de viviendas para hogares de bajos recursos (Instrumento de gestión urbana de participación ciudadana).

La utilización de instrumentos de gestión urbanas de promoción y desarrollo que respeten los estándares enunciados precedentemente, permite a las autoridades municipales realizar razonablemente el derecho a una vivienda digna, posibilitando a las personas beneficiarse de una verdadera oportunidad para procurarse un lugar donde vivir en condiciones que preserven la integridad física, psíquica, espiritual y moral.



DERECHO AL HÁBITAT: ENFOQUE SOCIAL PARA EL ACCESO A LA VIVENDA DIGNA Y SOSTENIBLE. ALQUILER SOCIAL

Dra. María Alejandra Pasquet

Delegada Regional de la Universidad Abierta
Interamericana Sede Regional Rosario



La Constitución de la Provincia de Santa Fe adopta, como postura frente a la propiedad, la función social de la misma. Así, desde las palabras del Preámbulo¹ hasta, puntualmente, el Art. N° 15², se busca regular la propiedad con un enfoque social.

En consonancia con la Carta Magna provincial, el proyecto de Ley de Suelo, presentado por el diputado Dr. Antonio Bonfatti, tiene como objetivo promover el derecho constitucional al hábitat y a la vivienda digna en concordancia con la norma constitucional, instituyendo los principios rectores, instrumentos y herramientas para el logro de la equidad en el acceso a la vivienda. De acuerdo con el informe³ presentado por el Dr. Ángel Sciara en la 1° reunión de la comisión de Hábitat y Asentamientos Irregulares del Consejo Económico y Social de Rosario del año 2017, esos principios rectores pueden sintetizarse en:

- El derecho a la ciudad (uso y goce de ciudades en condiciones de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social).
- El derecho al hábitat y una vivienda dignos (satisfacción progresiva de necesidades urbanas y habitacionales).
- La función social de la propiedad (uso equitativo y ambientalmente equilibrado del espacio y suelo urbano).
- La gestión democrática de la ciudad (participación ciudadana).

1. Preámbulo de la Constitución de la Provincia de Santa Fe: "Nos, los representantes del pueblo de la Provincia de Santa Fe, reunidos en Convención Constituyente con el objeto de organizar los poderes públicos y consolidar las instituciones democráticas republicanas para asegurar los derechos fundamentales del hombre; mantener la paz interna; afianzar la justicia; estimular y dignificar el trabajo; proveer a la educación y la cultura; fomentarla cooperación y solidaridad sociales; promover el bienestar general; impulsar el desarrollo económico bajo el signo de la justicia social; afirmar la vigencia del federalismo y del régimen municipal; y garantizar en todo tiempo los beneficios de la libertad para todos los habitantes de la Provincia, invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, sancionamos esta Constitución.

2. Art. N° 15 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe: "La propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada con el fin que cumpla una función social (...)"

3. Info: <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2017/07/AJS-Resumen-Ley-de-Suelo-y-H%C3%A1bitat-2016.pdf>



Enfoque social de la propiedad en la legislación nacional

El Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC) busca ser un corpus normativo multicultural, inclusivo, bajo un paradigma no discriminatorio y con un incipiente reconocimiento de la función social de la propiedad

Esto ha implicado un cambio rotundo de ideología entre el CCyC y la Ley nº 26.994. Esta ruptura de paradigma afectó casi todas las relaciones de orden civil, comenzando con los estados jurídicos de las personas.

Sin embargo, los cambios introducidos también influyeron en figuras e institutos del derecho civil que exceden este trabajo.

Aquí analizamos cómo la vivienda ha obtenido un tratamiento más amplio e inclusivo para todas las personas en pos de proteger la relación posesoria con la cosa que, en nuestro caso, se limita al hábitat cotidiano.

Por tal razón, la vivienda no se protege en conexión con las relaciones familiares, sino en virtud de que ella es un derecho humano, de todos.

Esta lógica ya se encontraba presente en el Proyecto de Código de 1998, en cuyos fundamentos se podía leer: "El avance sobre las reglas del bien de familia es notable, en tanto se autoriza la constitución del bien de familia a favor del titular de dominio sin familia, con lo que se pretende atender a la cada vez más frecuente situación de la persona que vive sola y que necesita también proteger un lugar donde habitar".

En síntesis, el nuevo régimen de protección de la vivienda encuentra su fundamento en el derecho humano que toda persona tiene a la vivienda y no en la protección de la familia en sentido

estricto; de hecho, excede el marco familiar y se transforma en un instituto independiente de la familia, aunque no ajeno a ella (Herrera).

Desde el puro enfoque constitucional, nuestra Carta Magna de 1994 consolidó los derechos sociales y el derecho a una vivienda digna (artículo 14 bis). Además, en el orden internacional, en el Art. Nº 75 incisos 2, 17, 19, 23 y 86 cristalizó los derechos económicos, sociales y culturales. Sin olvidar el orden de prelación establecido por el Art. Nº 75 inciso 2 del mismo cuerpo normativo.

Se deduce de lo expuesto que el constitucionalismo liberal, que destacaba los derechos de primera generación (la vida, la libertad y la propiedad), va perfilándose, con el transcurso del tiempo, en un constitucionalismo social como respuesta a una actitud distinta que se pretende del Estado: que garantice el pleno goce de los derechos que se pretenden proteger en la etapa liberal como en la social. Con este último, llegan los derechos de segunda generación, por ejemplo, el derecho a la salud, a una vivienda digna, a la alimentación, al trabajo en condiciones adecuadas y a la educación.

In re "González Luisa Nélica c/ Lenarduzzi Valeria Alejandra s/ Desalojo (excepción por falta de pago)" Expte Nº151129, la CACC, sala 3, de Mar del Plata señaló: "(...) Entonces, el Código Civil y Comercial vigente, repta la constitucionalización del derecho privado y establece una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público y el derecho privado, lo que se vislumbra con la protección de la persona humana a través de los derechos fundamentales, los derechos de incidencia colectiva, la tutela del niño, de las personas con capacidades diferentes, de la mujer, de los consumidores y de los bienes ambientales (conforme "Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación". Editorial La Ley, 2012). Entre estos aspectos se encuentra el derecho a la vivienda, constituyendo un derecho humano y

encontrándose este derecho íntimamente enlazado al concepto de familia”.

Ahora bien, se ha mencionado que el CCyC ha incluido a la relación de convivencia como otro instituto al mismo nivel que el matrimonio, aunque con grandes diferencias. Comenzaremos, entonces, a reflexionar sobre este instituto y cómo los convivientes se ven protegidos en el hábitat permanente aunque no sean propietarios del inmueble.

Advertimos que el Código nuevo respeta y destaca, al menos en sus primeros tres libros, la denominada función social de los derechos. Pero a poco de comenzar a leer el Libro IV (Derechos Reales) notamos que disminuye ese “impulso” al reconocimiento integral de esa función, empero, cabe la posibilidad de “leerlo e interpretarlo” a la luz de los fundamentos y las fuentes consultadas por sus redactores (jurisprudencia y doctrina que avalan esta perspectiva).

Es dable mencionar que la normativa internacional sobre derechos humanos ocupa un primer lugar en el ordenamiento privado, así, el Art. Nº 1 del CCyC señala que son fuentes del derecho: “(...) las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte”⁴.

Ergo, colegimos que es necesario consignar la importancia del marco jurídico internacional resaltando para el tema en estudio los derechos habitacionales. Hay un reconocimiento expreso del derecho a la vivienda adecuada en varios instrumentos internacionales, mencionamos entre ellos:

4. ARTÍCULO 1º.- Fuentes y aplicación. Los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte. A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Los usos, prácticas y

- La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su Art. Nº 25, declara: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.
- Por su parte, el Art. Nº 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 estipula: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.
- En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos -conocida más comúnmente como “Hábitat II”, Estambul, Turquía, del 3 al 14 de junio de 1996 (aprobada por la Argentina), se señaló que las condiciones inadecuadas, tales como el impacto de la pobreza, la falta de acceso a la tierra y tenencia segura son la causa principal de los conflictos sociales violentos y de la disminución de la seguridad personal. Teniendo esto como referencia, se llegó a un acuerdo sobre el derecho a la vivienda adecuada, reconociendo la obligación fundamental de los Estados de facilitar a las personas la obtención de vivienda y de proteger y mejorar los hogares y los vecindarios.

La función social de la posesión y la propiedad

Una visión interesante es la que revela a la posesión como instrumento de paz y de seguridad jurídica. Las ideas de paz, orden, seguridad y respeto a lo dado o establecido vienen tradicionalmente implicadas en la esencia y función de la posesión.

Si observamos detalladamente, existe una conexión importante entre la función social de ella y las garantías constitucionales; se vislumbra el sincretismo con el Preámbulo de nuestra Carta Magna.

costumbres son vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho. Código Civil y Comercial de la Nación. Infojus. Buenos Aires. 2014

Es dable mencionar que siempre se avizora en la posesión una sensibilidad social y un substrato de intereses colectivos.

La función social se muestra como presupuesto (es la constante impulsión social que mueve, atribuye y distribuye) y como fin (el para qué) de la ordenación jurídica. A su vez, teleológicamente hablando, el ordenamiento jurídico debe ser el emergente de la realidad social y tiende, también, a modificar estructuras sociales y sus correspondientes encuadramientos jurídicos.

La pregunta que se nos presenta es si la posesión, conceptualizada en el CCyC, responde a la demanda social y si es receptora de la realidad de la vivienda y la cuestión habitacional.

La utilización de las cosas a través de los derechos o simplemente su gestión económica se traduce en actos posesorios. Desde el punto de vista sociológico sirve como "piedra de toque" para medir el grado de estratificación social. Sin hesitar, la tenencia de la tierra funda las situaciones posesorias más características. El cultivo y aprovechamiento de la tierra es también parte del asiento de tradiciones familiares y locales.

Pues entonces, desde las apreciaciones mencionadas, hasta nuestros días, muchas circunstancias y nuevas normas se han generado, las cuales nos llevan a repensar estos conceptos.

La acuciante falta de viviendas en nuestro país o el complejo acceso a créditos para la vivienda ponen en el tapete y obligan al debate respecto al concepto de propiedad y las formas de acceder a ella. Indudablemente, el concepto iluminista o liberal con el que se sancionó el CCyC quedó hace mucho tiempo obsoleto. Pero el nuevo CCyC necesita ser interpretado en clave de hogar, de vivienda familiar, de vivienda digna en consonancia con el derecho a la ciudad.

In re "Asesoría de incapaces N° 1 La Plata c/ Fisco de la Pro-

vincia y otros s/ amparo", causa N°27.264 (2016) Juzgado en lo Contencioso Administrativo de La Plata se cita: *"...Como puede advertirse, se encuentran en juego una serie de derechos que en el marco de ésta contienda confluyen y encuentran una adecuada respuesta en el derecho a una vivienda adecuada que, como se habrá de desarrollar, no solamente hace referencia al derecho de toda persona de disponer de cuatro paredes y un techo donde encontrar refugio, sino que también implica acceder a un hogar y a una comunidad seguras en las que vivir en paz, con dignidad y salud física y mental. Es éste un ejemplo paradigmático de la interdependencia entre los diferentes derechos humanos, en tanto la vivienda aparece como escenario de la vida cotidiana, como medio de interacción. En ella se produce gran parte de la socialización, de la configuración de los roles sociales y de los valores culturales. Es también una unidad económica, un espacio de ocio, o también de producción puesto que puede ser utilizada como lugar de trabajo. Garantizar este derecho, por tanto, deviene esencial para proteger el derecho a la familia, a la no injerencia en la vida privada, a la seguridad personal, a la salud y, en definitiva, para asegurar el derecho a una vida digna"*.

Los proyectos legislativos sobre alquileres con "perspectiva social". El alquiler social

Cuando hablamos de "vivienda" no nos referimos solamente a la que se encuentra asentada en el dominio sino a aquel lugar donde una persona o familia desarrolla habitualmente su vida y, por ende, abarca otras formas jurídicas de vinculación entre las personas y el inmueble.

Ámbito nacional

Sabemos que alquilar es una de las alternativas más utilizadas para mitigar la onerosidad de la compra de una vivienda. Sin embargo, aquel contrato de arrendamiento legislado en el Código Civil de Vélez Sarsfield, de neto corte individualista, debió ser atemperado y adecuado a la realidad del inquilino a través de la sanción, en el año 1984, de la Ley n° 23.091, llamada "de locaciones urbanas".



Los principios rectores de esta norma estaban dirigidos a proteger la situación de ambas partes del contrato apuntando a la libertad de contratación. Sin embargo, en el transcurso del tiempo, el convenio terminó siendo “cliché” plasmado en un documento “modelo”, con cláusulas muchas veces leoninas, en las cuales el arrendatario poco podía discutir sobre la adecuación a sus necesidades, especialmente las económicas y sociales. Esta norma padeció varias reformas y, por último, el CCyC de 2015 planteó una nueva regulación (Capítulo 4 desde el Art. N° 1187 al 1226). Pero a poco de su sanción, comenzaron los proyectos de modificación. Así las cosas, vemos que el Senado en 2015 aprobó la iniciativa impulsada por la Asociación de Inquilinos, sin embargo, diputados le realizó modificaciones. Este proyecto de Ley nacional de alquileres, que recibe media sanción en 2016, tuvo reformas en su paso por la comisión de Legislación General en la Cámara Baja. Si bien uno de los puntos más irritantes está vinculado a la forma de actualizar los alquileres, nosotros nos vamos a enfocar a la cuestión social. Uno de los cuestionamientos que se realizaron por parte del oficialismo tuvo que ver con el denominado “alquiler social”. La idea es que la norma plantee la creación de un programa de ayuda social para los inquilinos, especialmente en lo que hace

a las garantías, la vivienda digna y la posibilidad del otorgamiento de un subsidio parcial del canon locativo.

El Art. N° 4 del proyecto dice: Sistema de Alquiler Social. Créase un Sistema Nacional de Alquiler Social destinado a la vivienda familiar, única y permanente, bajo las siguientes condiciones:

- a. Viviendas dignas. Se comprende no solamente cuatro paredes y un techo, como ya colegimos con la Asesora de Incapaces in re “Asesoría de incapaces N° 1 La Plata c/ Fisco de la Provincia y otros s/ amparo”, sino un lugar donde los habitantes tengan asegurado las condiciones mínimas de un hábitat adecuado.
- b. Registro de incorporación de propietarios y beneficiario voluntario.
- c. Documento tipificado, registrado y con requisitos establecidos.
- d. Creación de una póliza de seguro obligatorio de garantía con intervención de entidad financiera estatal.
- e. Beneficios impositivos para operadores privados que inviertan en propiedades para ser destinadas a alquiler social o aquellos que incorporen viviendas con ese destino.
- f. Participación de entidades de la sociedad civil en la homologación de los procesos.

Estará destinado este sistema a aquellas familias que vivan en situación de hacinamiento o formas irregulares que generen inestabilidad jurídica.

Para cerrar, el Art. N° 6 señala dos conceptos fundamentales, ya mencionados en la primera parte de este estudio:

- a) **Vivienda digna:** Para que un inmueble sea considerado vivienda digna debe presentar todas las características propuestas en la Observación n°4 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- b) **Hábitat adecuado:** Entendido como todo asentamiento humano seguro, salubre, habitable, equitativo, sostenible y productivo, conformado por el acceso a la tierra, la vivienda adecuada, los espacios de uso común y los servicios básicos de agua potable,

energía eléctrica, vías de acceso y transporte.

La crítica que le hacemos a este proyecto es que, conforme el nuevo criterio adoptado por el Código Civil y Comercial, no solamente los destinatarios deben ser una "familia" sino que, en uso de la autonomía de la voluntad y la libertad, deberían estar incorporados como beneficiarios también las personas que optaron por vivir solas.

Situación en la provincia de Santa Fe

Nuestra provincia tiene dos polos urbanos de significativa densidad poblacional: la ciudad de Santa Fe (capital provincial) y la ciudad de Rosario. Ambas urbes, no obstante sus diferentes perfiles de ciudad, tienen la misma problemática a la hora de repensar su política habitacional: el crecimiento de los asentamientos irregulares. Se sostiene que alrededor del 30% de la población tiene problemas de hábitat y una parte importante de estos sectores resuelve su problema habitacional en el mercado de alquileres formal e informal.

Por eso, es necesario -y urgente- que la Ley de suelo se sancione con sus principios rectores vinculados especialmente a la función social de la propiedad y bajo la política del hábitat para la inclusión. En un profundo y experto estudio del Centro de Investigaciones en Derecho Administrativo, perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, las Dras. Adriana Taller, Analía Antik y Débora Paredes, compararon los dos proyectos actuales sobre alquileres que actualmente se encuentran con estado parlamentario: el proyecto del diputado Rubén Galassi y el de los diputados Alicia Augsburguer, Carlos Del Frade y Mercedes Meier. Me atrevo a transcribir los dos puntos que se vinculan con la función social, motivo de este trabajo.

El primer proyecto mencionado, en el Art. N° 3, señala el uso socialmente justo, con equidad interpersonal y de géneros ambientalmente equilibrado, de espacio y suelo urbano (aludiendo

a la función social de la propiedad.

El segundo proyecto también se manifiesta a favor del reconocimiento de la función social de la propiedad: la que respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes, 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 (Art. N° 4) y, por otro lado, enfatiza en el derecho a la ciudad y a la vivienda (Art. N° 3): todos los habitantes de la provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y la vivienda.

Según un informe del Banco de Desarrollo para América Latina (CAF), el éxito de las intervenciones en áreas como el uso del suelo, la movilidad y el mercado de la vivienda depende en gran medida de la gestión urbana. Las ciudades deben contar con regulaciones institucionales que permitan implementar políticas públicas eficientes, siguiendo procesos transparentes y participativos.

Conforme el Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2017, una buena administración metropolitana "(...) descansa en tres pilares. Por un lado, el balance entre la complejidad de los problemas/políticas a atender y el arreglo institucional que se diseña para tal efecto; segundo, los recursos financieros y humanos con que puede contar; y tercero, su legitimidad política (rendición de cuentas ante el ciudadano) (...)”⁵

En este sentido, es imprescindible fortalecer a las instituciones y las capacidades estatales en el orden ciudadano para coordinar eficientemente las políticas públicas y llevar a las ciudades a un equilibrio sostenido cimentado en la inclusión social, el hábitat adecuado y el reconocimiento de que la participación de actores de ambos lados de la problemática enriquecerá la solución.

5. Disponible en el portal web: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>. Fecha de consulta 11 de diciembre de 2017.

Bibliografía

Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. Código Civil y Comercial de la Nación. 2015: Infojus Sistema Argentino de Información jurídica

Biblioteca del Consejo Económico y Social de Rosario. Web: www.ceysrosario.org/biblioteca

Constitución de la Nación Argentina. 2010. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Fecha de consulta. 12/12/17

Constitución de la Provincia de Santa Fe. SAJ. Sistema Argentino de Información Jurídica. Web: www.sajj.gob.ar

Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelosderechos.pdf>. Fecha de consulta. 12/12/17

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, artículo 25. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Fecha de consulta: 13/12/17

Molina de Juan, Mariel F. Protección de la vivienda familiar. Cita Online: AR/DOC/4265/2015

Observaciones Generales (OG) del Comité Derechos Económico Sociales y Culturales (DESC), en especial las OG 3, 4 y 7. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/obsevaciones-generales-2.pdf>. Consulta: 15/12/17

Sabsay, Daniel. El Acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/0/el-acceso-a-la-vivienda-digna-en-un-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion.pdf>. Fecha de consulta: 10/12/17



ALGUNOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN URBANA EN ASENTAMIENTOS INFORMALES. ANÁLISIS DE DOS CASOS CONCRETOS

Documento producido por la Subcomisión de Regularización Dominial y Mercado de Suelo del Consejo Económico y Social de Rosario.

Dra. Adriana Taller y Dra. Analía Antik

Centro de Investigaciones en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho (Universidad Nacional de Rosario)

Arq. Marcela Nicastro

Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Rosario

Esc. Stella Maris Stelrich, Esc. Silvia Maela Massiccioni,

Esc. Mónica Zanazzi y Esc. Verónica García

Colegio de Escribanos de la Provincia de Santa Fe Segunda Circunscripción

Agrim. Liliana Pasinato

Colegio de Profesionales de la Agrimensura de la Provincia de Santa Fe Distrito Sur

Dra. Patricia Lagarrigue

Centro de Estudios Universitarios, Políticos y Sociales Igualdad Argentina

Dra. María Alejandra Pasquet

Universidad Abierta Interamericana Sede Regional Rosario



I. Introducción

Según los últimos datos emanados del INDEC, el 28,6% de la población en Argentina se encuentra bajo la línea de pobreza (LP) y el 6,2% bajo la línea de indigencia (LI)¹.

En el Gran Rosario², se registra que el 26,3% y el 7% de la población está compuesta por pobres e indigentes, respectivamente³.

Si bien los números muestran una leve mejora respecto de los datos correspondientes al segundo semestre de 2016, lo cierto es que nos encontramos ante una situación de profundo desamparo. En nuestra ciudad, de acuerdo al relevamiento realizado en 2016 por la organización Techo, existen 111 asentamientos en los cuales viven 34.510 familias. Otro de los datos que saca este informe es que la mayoría, en promedio de antigüedad, tiene más de 30 años, por lo tanto se trata ya de un problema histórico y estructural⁴.

Frente a ello, no quedan dudas de que resulta necesario trabajar más y mejor en pos de lograr operatividad en el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de la población más vulnerable, siendo uno de los más importantes el derecho del acceso al hábitat. La vivienda adecuada, se transforma en este marco, en un tema ineludible.

1. Datos oficiales obtenidos del primer semestre 2017, INDEC, Informes Técnicos, Vol. 1, N° 180, ISSN 2545-6636, Condiciones de vida, Vol. 1, N° 12, Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 conglomerados urbanos.

2. Se denomina Gran Rosario al conglomerado urbano surgido como consecuencia de la expansión urbana de la ciudad de Rosario sobre un conjunto de localidades ubicadas en el departamento San Lorenzo y en el mismo departamento Rosario. Con una superficie de 589 km², alcanza su mayor extensión hacia el norte, aglomerando varias localidades hasta Puerto General San Martín, a 27 km del centro de Rosario; al oeste hasta la localidad de Roldán, a 21 km, y al sur hasta la localidad de Villa Gobernador Galvez (esta última la más poblada del conurbano luego de Rosario), a unos 9 km del centro de la ciudad. Más al sur se observa un incipiente proceso de conurbanización con las localidades de Alvear, Pueblo Esther, General Lagos y

Siguiendo el enfoque basado en los derechos humanos, tal como lo sugiere ONU-Hábitat⁵, la Subcomisión de Regularización Dominial y Mercado de Suelo se encuentra trabajando en el diseño de propuestas concretas, tendientes al mejoramiento de diversos asentamientos informales enclavados en la ciudad de Rosario.

En ese contexto, y bajo el parámetro de principio de progresividad⁶, la Subcomisión ha trabajado durante el 2017 concretamente sobre dos asentamientos: i. 27 de febrero y Circunvalación Este y ii. Bellavista.

Con previo repaso sobre algunas consideraciones teóricas que vienen al caso, veremos en cada uno de estos asentamientos sus notas características y cuáles son las propuestas concretas en materia de intervención urbana para su mejoramiento.

2. Derecho a una vivienda adecuada.

Siguiendo la conceptualización del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se trata del derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte⁷.

Sus características están definidas principalmente en la Observación General N° 4 del Comité (1991) y en la Observación General

Arroyo Seco. Información extraída de: https://es.wikipedia.org/wiki/Gran_Rosario.
3. Ídem cita 1.

4. Información extraída de: <http://relevamiento.techo.org.ar/?latlng=-32.98015615491011,-60.66890716552735&z=12&l=mapa&f=2&y=r2016&chart=0&table=1&details=0&detailsTab=0&nid=&type=bG9jYWxpZGFk&lc=Um9zYXJpbw==&dp=R-GVwYXJ0YW1bnRvIERlIFJvc2FyaW8=&pr=U2FudGEgRmU=>

5. <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/derechos-humanos/>

6. En los términos que invocan la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

7. ONU-HÁBITAT, El derecho a una vivienda adecuada, Folleto informativo N° 21 (Rev. 1), ISSN 1014-5567, Ginebra, Suiza, 2010, págs. 3 y ss.

Nº 7 (1997), estableciendo que el derecho a una vivienda adecuada implica más que cuatro paredes y un techo. Deben satisfacerse varias condiciones para que pueda considerarse que constituye "vivienda adecuada". Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda. Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios⁸:

- **La seguridad de la tenencia:** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura:** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- **Asequibilidad:** la vivienda no es adecuada si su costo hace peligrar o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- **Habitabilidad:** la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- **Accesibilidad:** la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- **Ubicación:** la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- **Adecuación cultural:** la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Es muy importante comprender que, el fondo del asunto, no

compromete a los Estados a construir vivienda para toda la población en situación de vulnerabilidad. Muy por el contrario, vivienda adecuada implica adoptar 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 la tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada. Estas medidas pueden requerir la intervención del gobierno en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos.

Pueden aplicarse mediante un criterio propicio a la vivienda en el que el gobierno, en lugar de desempeñar el papel de proveedor de viviendas, se convierte en facilitador de las actividades de todos los participantes en la producción y mejora de la vivienda⁹.

Es decir, vivienda no implica derecho de propiedad ni titulación. Políticas que, por lo demás, impactan sustancialmente sobre el mercado de suelo provocando más problemas que soluciones y alejan a los sectores más vulnerables del ejercicio del derecho a una tenencia segura.

Los pobres acceden al mercado de tierra, en general, ocupándola directamente. Hay una clara conexión entre la exclusión de los sectores de bajos ingresos al acceso a la vivienda y la informalidad. Los valores del suelo imposibilitan la compra de vivienda por parte de la población vulnerable, la que se encuentra alejada del mercado de suelo. El salario mínimo -para quienes lo perciben- asciende a USD 470 por persona aproximadamente y el metro cuadrado entre USD 50 a 400, en barrios con escasa o nula infraestructura¹⁰.

A primera vista, parece que el fenómeno de la urbanización informal supera la capacidad de los gobiernos municipales de responder a la presión demográfica y a la creciente demanda de

8. Ibidem, págs. 4 y ss.

9. Confr. Ibidem, págs. 6 y ss.

10. Confr. TALLER, Adriana y ANTIK, Analía, El derecho urbano debe afianzar el ejercicio del derecho a la ciudad, ponencia presentada en el Sexto Congreso

vivienda, suelo e infraestructura. Si nos fijamos bien, se descubre entre otras cosas que los barrios pobres y superpoblados y los asentamientos informales son un síntoma de un sector de la vivienda que no funciona bien, marcado por una relación elevada entre precios de vivienda e ingresos, escasez de suelo servido, y mercados de suelo, vivienda y bienes raíces distorsionados y poco transparentes. La incapacidad de los gobiernos municipales para anticipar, articular y ejecutar políticas de suelo y vivienda bien diseñadas forma también parte del problema. Muchos gestores de política no han entendido completamente la complejidad de la urbanización informal y el nexo entre los mercados de suelo, vivienda y desarrollo de asentamientos informales en sus ciudades, y por lo tanto, sus políticas mal concebidas siguen estimulando la urbanización informal en vez de frenarla¹¹.

3. Principio de progresividad

Comentábamos en la introducción, que el trabajo encarado por la Subcomisión, se realizó en el marco del principio de progresividad. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹² y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹³ establecen el principio de progresividad, tanto en su faz negativa como positiva.

En el primer caso, se impide un retroceso respecto de los derechos adquiridos, mas no obliga a acciones positivas para el

Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Administración Pública, Resistencia (Chaco), 6 al 8 de julio de 2011.

11. ACIOLY, Claudio Jr., El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vía de desarrollo, Land Lines, Abril 2007, Volumen 19, Número 2.

12. Art. N° 26: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

13. El Art. N° 5 del PIDESC establece el principio de operatividad negativa al establecer

mejoramiento de la situación dada.

En el segundo, no solo se impide el retroceso respecto de los derechos adquiridos, sino que requiere del Estado medidas de acción para el mejoramiento progresivo de esta situación dada.

Nótese que la Observación General N° 3 de 1990, Declaración del Comité del PIDESC, establece la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que se disponga". Esta evaluación incluye los siguientes puntos a considerar: a) hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; b) si el Estado ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; c) si la decisión del Estado de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; d) en caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; e) el marco cronológico en que se adoptaron las medidas; y f) si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.

Señala que cada uno de los Estados se compromete a adop-

que no podrá admitirse restricción o menoscabo de ningún derecho fundamental, reconocido o vigente en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres so pretexto de que este pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado. Esta hipótesis aplica el principio de progresividad negativa en los casos de que el Estado parte firmante tenga un mejor reconocimiento de derechos que el que otorga el PIDESC. Se impide desmejorar los derechos ya logrados en ese Estado parte que son de mejor calidad que los otorgados por el PIDESC. El artículo 11 contiene el principio de progresividad positiva, que obliga al Estado en forma imperativa, prospectiva, al afirmar que Tomarán las medidas adecuadas para asegurar la efectividad del derecho humano de toda persona a un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, como así también a una alimentación, vestido y vivienda adecuados y a "la mejora continua" de las condiciones de su existencia.

tar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el propio pacto.

Resulta evidente por lo expuesto, que el trabajo se la Subcomisión se encuentra en etapa de diagnóstico en el marco del diseño de una política pública en materia de hábitat, entendida ésta como una acción de gobierno concertada con diversos actores sociales, que se proyecta a fin de dar respuesta a las demandas sociales, a través del uso estratégico de recursos para alcanzar el bienestar individual y colectivo. Teniendo en cuenta que ‘estrategia’ es el conjunto de acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se llevan a cabo para lograr un determinado fin, entendemos que se trata, en definitiva, es de concertar una variedad de herramientas, procesos consensuados, mensurables y controlables, para el cumplimiento de determinados objetivos que, justamente, apunten a la solución de los problemas sociales, económicos, jurídicos, culturales que afectan a una comunidad determinada¹⁴.

4. Asentamientos informales estudiados

En los dos casos bajo examen, la Subcomisión ha analizado pautas relativas a los objetivos proyectados, la documentación a la que se ha accedido, la descripción de cada uno de los sectores y una propuesta de aplicación concreta de instrumentos jurídicos tendientes a su mejoramiento.

4a) “Terreno de 27 de Febrero y Circunvalación” (Sección 17, S/M, Graf. 224, S/D 4)

El proyecto tiende a la urbanización integrada del asentamiento en cuestión, consistente en el ordenamiento y reestructuración

14. Confr. ANTIK, Analía, Operatividad de los derechos sociales en materia de vivienda, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, A&C, Doutrina, N° 59, Fórum, ISSN 1516-3210, Belo Horizonte, 2015, págs. 137 y ss.

del tejido urbano, regularización del dominio de los lotes, así como también la provisión de la infraestructura básica, ante la necesidad e interés de los vecinos que lo habitan. Se analizaron gráficos de los terrenos y planos de la infraestructura existente.

El asentamiento se encuentra, en parte, sobre un terreno cuyos propietarios manifestaron, hace algunos años, voluntad de realizar algún tipo de acuerdo con los pobladores y el municipio.

De acuerdo a un relevamiento realizado por el Servicio Público de la Vivienda y Hábitat de la Municipalidad de Rosario (SPVH), se trata de un asentamiento con 32 años de antigüedad, con pocos pasillos internos, en el que viven 95 familias (475 personas), y cuya superficie asciende a 16.285 m².

Se trata de un barrio de viviendas de mampostería, aunque en su parte interior son más precarias, materializadas en chapa, que cuenta con una línea de transporte urbano, escuelas, un policlínico y un centro de salud, copa de leche y una iglesia evangélica.

En cuanto a la infraestructura, existe un conducto cloacal por calle Juan Pablo II y por Av. 27 de Febrero, un conducto pluvial por Av. 27 de Febrero y red troncal de agua potable por la misma avenida. La Av. 27 de Febrero y calle Juan Pablo II tienen pavimento a nivel definitivo y cuentan con trazado oficial las calles Brasil y 1711 y el Pasaje 1728.

Tratándose de terrenos de propiedad privada, se propone trabajar el instituto del derecho de superficie regulado en el Art. N° 2.115 del Código Civil y Comercial de la Nación, como una figura legal que en los ordenamientos jurídicos modernos reviste cada vez mayor importancia por la función económica que está llamada a cumplir.

El derecho de superficie admite construir sobre suelo ajeno, sin necesidad de comprar el terreno, para resolver el desarrollo o consolidación de nuevas áreas centrales, grandes equipamientos

o expansiones urbanas, cuando el estado municipal considera necesario promover la vivienda social¹⁵.

Concretamente, sobre el sector se considera oportuno seguir las siguientes acciones:

- Definición de límites de los terrenos y estudio de títulos de propiedad.
- Evaluación respecto de si existen fracciones de terreno para reubicar familias.
- Relevamiento técnico-social (definición de la cantidad de familias –densidad poblacional y grado de precariedad del asentamiento).
- Elaboración de un proyecto que prevea:
 - Gestión con las distintas áreas de la Municipalidad y de la Provincia lo relativo a obras públicas, EPE, Aguas, Alumbrado Público, etcétera, a fin de cumplimentar con las condiciones de habitabilidad.
 - Ejecución de obras de infraestructura, apertura de calles, estabilizado o mejorado, desagües pluviales a cielo abierto, alumbrado público.
 - Acceso a los distintos servicios comunitarios (recolección de residuos, ambulancias, etcétera), garantizando la conectividad del área a partir de la apertura de calles.
 - Presentación del proyecto a los vecinos, a fin de su participación activa en el mismo.
 - Gestión ante el propietario de los terrenos para la realización del proyecto.
- Presentación del proyecto de Ordenanza tendiente a la declaración de la urbanización como de interés social.

4b). "Terreno BELLA VISTA" (Sección 10, Manzana 63)

El proyecto tiende a la urbanización integrada del asentamiento en cuestión, consistente en el ordenamiento y reestructuración del tejido urbano, regularización del dominio de los lotes, así como

15. PÉREZ, Rómulo, Derecho de superficie y dimensión social de la propiedad del suelo. Un instrumento para la implementación de políticas públicas activas de desarrollo urbano ambiental, ponencia presentada en las XXII Jornadas de Inves-

tigación: Urbe y Territorio, IV Encuentro Regional de Investigación y II Seminario Red Mercociudades gestión urbana si+urb, Buenos Aires, 2017.

también en la provisión de la infraestructura básica, ante la necesidad e interés de los vecinos que lo habitan.

En este sector se analizaron los mismos instrumentos que en el anterior. Se trata del caso específico de la manzana 63, que fue expropiada por la Municipalidad de Rosario, la cual como propietaria de la misma, puede disponer de intervenciones urbanísticas sobre aquella.

Conforme el relevamiento efectuado por el SPVH, se trata de un asentamiento con veintiséis años de antigüedad, en el que viven 1.168 familias (5.840 personas), cuya superficie asciende a 95.775 m².

Según el referido informe, se trata de un barrio de viviendas bastante consolidadas -aunque se mezclan construcciones de buena calidad y precarias-, que cuenta con servicio de recolección de residuos, calles pavimentadas a nivel provisorio, veredas, energía eléctrica, transporte urbano, jardines de infantes y educación primaria, centros de salud y entidades de la sociedad civil (clubes, vecinales, cooperativas, parroquias, etcétera).

En cuanto a la infraestructura existe un conducto cloacal y troncal de agua potable por las cuatro calles: Ituzaingo, Lima, Cerrito y Servando Bayo y por esta última también un conducto pluvial, mientras que por Ituzaingo y Cerrito hay conducto pluviales proyectados.

Dado que se trata de un terreno urbanizable, se propone la urbanización de las áreas no provistas de infraestructuras, a través de la figura de la urbanización consorciada con los vecinos que se encuentren en condiciones de participar en un proceso de colaboración público-privada¹⁶.

16. PÉREZ, Rómulo, Derecho de superficie y dimensión social de la propiedad del suelo. Un instrumento para la implementación de políticas públicas activas de desarrollo urbano ambiental, ponencia presentada en las XXII Jornadas de Inves-

Con relación a los sectores más precarios, se plantea la creación de una zona especial de interés social, formulándose planes de regularización con participación de la población involucrada, en sus diferentes etapas. Su objetivo es incrementar o mejorar la producción de calidad de viviendas de interés social, la regularización de la situación dominial, aumentando la oferta de zonas urbanizadas, el mejoramiento del equipamiento comunitario, del espacio público y obras de infraestructura, garantizando la recuperación de áreas de vivienda en condiciones precarias y la permanencia de la población residente en el lugar.

Se proponen para este sector las siguientes acciones:

- Definición de límites de los terrenos y estudio de títulos de propiedad.
- Evaluación de la existencia de fracciones de terrenos para la reubicación de familias.
- Relevamiento técnico-social (cantidad de familias –densidad poblacional y grado de precariedad del asentamiento).
- Elaboración de un proyecto que prevea:
 - Gestión con las distintas áreas de Municipalidad y Provincia lo relativo a obras públicas, EPE, Aguas, Alumbrado Público, etcétera, a fin de cumplimentar con las condiciones de habitabilidad.
 - Ejecución de obras de infraestructura, apertura de calles, estabilizado o mejorado, desagües pluviales a cielo abierto, alumbrado público.
 - Acceso a los distintos servicios comunitarios (recolección de residuos, ambulancias, etcétera) garantizando la conectividad del área a partir de la apertura de calles.
 - Presentación del proyecto a los vecinos, a los fines de su participación activa en el mismo.

16. Ampliar sobre el instituto en TALLER, Adriana y ANTIK, Analia, Curso de Derecho Urbanístico, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2011 y en Plan Urbano Rosario (PUR) 2010/2017, <http://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-Rosario/libro-plan-urbano-rosario-2007/2017>.

- Gestión, ante el propietario de los terrenos para la posibilidad de la realización del proyecto.
- Presentación del proyecto de Ordenanza tendiente a la declaración de la urbanización como de interés social.

5. A modo de conclusión

El abordaje interdisciplinar de los casos examinados por la Subcomisión ha permitido integrar diversas miradas sobre un problema crucial en el devenir de las ciudades, como es garantizar el derecho a la ciudad y el acceso al hábitat por parte de todos sus habitantes, sobretodo de aquellos que padecen una situación de mayor vulnerabilidad.

En el decurso del presente trabajo se han expuesto algunas propuestas concretas en relación a dos asentamientos enclavados en nuestra ciudad. Sobre estos pueden ser de aplicación institutos jurídicos concretos, como lo son el derecho de superficie y la urbanización consorciada con los vecinos que se encuentren en condiciones de ser parte de en un proceso de colaboración público-privada, considerando siempre a la participación de aquellos para que sean los gestores reales del mejoramiento de su hábitat.



PROGRAMA ARQUIBARRIO

Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD) de la Universidad Nacional de Rosario 2014-2017

Arq. Marcelo Barrale

Profesor Titular de FAPyD

Mg. Arq. Ana Valderrama

Vicedecana y Profesora Titular de FAPyD

Arq. Jorge Lattanzi

Concejero Directivo y Profesor adjunto de FADyP

Arq. Pedro Ferrazini

Profesor de FADyP y responsable del Proyecto Arquibarrío

Arq. Lautaro Dattilo

Profesor y Secretario de Extensión de FADyP

La actividad que se describe a continuación se instala en los postulados de la Reforma Universitaria, de la cual se cumplen 100 años en el 2018.

Docencia, investigación y extensión son las bases de la nueva Universidad en la República Argentina, en los albores del siglo XX. En ese sentido, se propone ampliar la capacidad de interacción de la Universidad con las comunidades, especialmente aquellas en situación de riesgos socio-ambientales, para contribuir al desarrollo territorial con equidad, en las periferias y los bordes de la región metropolitana de la ciudad de Rosario. La propuesta a continuación es una contribución al mejoramiento de las poblaciones y tiene las características principales que se detallan.

Objetivos generales

1. Articular diversos saberes (populares, académicos y científicos) en materia de arquitectura, urbanismo y paisaje, que permitan dar respuestas concretas e innovadoras frente a problemáticas en territorios en emergencia social o ambiental.
2. Multiplicar los vínculos de la Universidad con los diferentes actores de la sociedad que fomenten formas de asociatividad interinstitucional para el desarrollo de proyectos comunes.
3. Crear mecanismos de articulación entre extensionistas universitarios (docentes, estudiantes, no docentes y graduados), actores territoriales (ONG, instituciones asistenciales, religiosas, barriales, deportivas, políticas) y fuentes de financiamiento del Estado, a través de convocatorias a nivel nacional y regional.
4. Conformar y coordinar equipos de trabajo para la asistencia técnica, la construcción y/o gestión de recursos ante situaciones de comprobado riesgo o emergencia ambiental y social del área metropolitana de Rosario.
5. Estimular el proceso de retroalimentación de las prácticas socio-comunitarias hacia los contenidos que hacen a las funciones de docencia-enseñanza, investigación y desarrollo tecnológico.



Objetivos pedagógicos

1. Formar estudiantes y docentes de arquitectura en una práctica proyectual a escala 1:1 y en la valoración de la responsabilidad social y cultural de la disciplina, capaz de interpretar las identidades culturales, las demandas territoriales de los sectores más vulnerables y la disponibilidad real de recursos. Asimismo, estimular las prácticas extensionistas de la comunidad académica, como parte de la función social universitaria.
2. Contribuir al desarrollo de metodologías interactivas para la elaboración de proyectos y la ejecución de obras especializadas en la puesta en valor de las culturas locales, que apuntalen las instituciones barriales y promuevan la apropiación y el sentido de pertenencia de los espacios públicos y los equipamientos comunitarios.
3. Realizar prácticas educativas abocadas a la enseñanza-aprendizaje de los oficios locales y tecnologías apropiadas. Es decir, tecnologías que, utilizando patrones de la producción local, introduzcan innovaciones de fácil apropiación con una razonablemente progresiva aplicación de avance tecnológico.

Fundamentos

El programa surge como decantación de una experiencia de 15 años en la FAPyD donde se ha entendido a la educación superior como prioritaria para el crecimiento con equidad que interpela y desafía a las universidades a formar profesionales con predisposición, capacidad y excelencia en esta dirección. La tarea de extensión universitaria y vinculación socio-comunitaria, así como la formación extensionista de la comunidad educativa en la FAPyD, ha crecido sustancialmente en este período producto de la creación e implementación de una gran cantidad de programas impulsados por el Ministerio de Educación de la Nación. Dentro de estos programas se han construido alrededor de 15 equipamientos comunitarios, huertas comunitarias y espacios públicos; se han realizado asesoramiento técnicos y se han desarrollado una gran cantidad de

proyectos interdisciplinarios de voluntariado universitario.

En estas diferentes experiencias de coproducción entre la comunidad educativa, profesionales y actores sociales del territorio, se ha verificado que la arquitectura no es sólo una herramienta técnica de calidad, sino una acción situada, un instrumento impulsor de la convivencia y cohesión social, una plataforma de empoderamiento de las comunidades y reconfiguración de las instituciones barriales. Asimismo, la capacidad de auto-gestión de estas arquitecturas ha demostrado superar los tiempos y los efectos de la burocracia del urbanismo y las metodologías oficiales que, frecuentemente, no alcanzan a revertir los procesos de exclusión de los sectores populares.

Estas prácticas educativas innovadoras en el campo de la producción social del hábitat han recibido numerosas distinciones, tanto en el campo de la educación como en el profesional, obteniendo los siguientes premios: tercer premio Arquisur a la Extensión Universitaria 2010, mención honorífica Arquisur a la Extensión 2012, preselección en la Bienal Iberoamericana de Arquitectura 2012, primer premio Arquisur a la Extensión 2013 y 2014, selección pecha Kucha BIAU 2014, selección BIA-AR 2014 (Bienal Internacional de Arquitectura Argentina 2014), premio Bienal Internacional de Arquitectura de Buenos Aires "Exploraciones Proyectuales" 2015, segundo premio Arquisur a la Extensión 2015, distinción BIA-AR 2016 y selección BIA-AR 2016, Selección y distinción premio FADEA-Saint Gobain a prácticas de Arquitectura y Urbanismo Sustentable 2017. Sin embargo, la brecha entre las demandas sociales de los sectores populares y el compromiso de la comunidad académica en temas de producción social del hábitat aún no ha sido suficientemente reducida como para generar una masa crítica y un impacto sustancial tanto en la transformación de los territorios como de las currículas de grado. Si bien las convocatorias del Ministerio de Educación de la Nación y de la Universidad Nacional de Rosario

son abiertas a toda la comunidad educativa, los docentes y estudiantes no suelen tener vinculación con los territorios, conocimiento teórico-práctico que les permita elaborar un proyecto con posibilidades de ser seleccionado, ni la capacidad de gestión para conseguir donaciones de materiales necesarios para completar los montos de obras o para contactar voluntarios externos especialistas en diversos oficios.

Para producir una contribución sustancial al desarrollo territorial con equidad social, se hizo necesario entonces un acompañamiento más directo desde la Facultad, que facilite y vehiculice la gestión de las articulaciones entre territorio, Estado y actores sociales. En el año 2014, el Concejo Directivo de la FAPyD aprueba por unanimidad un proyecto que encomienda a la Secretaría de Extensión, Vinculación y Transferencia la creación de un programa actualmente denominado Archi-barrio.

Modalidad de trabajo

La Secretaría de Extensión, Vinculación y Transferencia de la FAPyD realiza un atlas de instituciones y empresas, así como un banco de proyectos elaborados en articulación con organizaciones sociales del territorio. Luego, los presenta para su financiamiento a diversos organismos del Estado. Una vez obtenidos los financiamientos, realiza una convocatoria abierta de voluntarios extensionistas docentes, no docentes, estudiantes, graduados y comunidad en general para desarrollar los mismos. Todos los integrantes cuentan con cobertura de seguros por accidentes personales de acuerdo a la normativa de la Universidad Nacional de Rosario. Una vez ejecutados, la Secretaría de Extensión, Vinculación y Transferencia emite la correspondiente certificación de participación en el programa.

Los estudiantes, docentes, no docentes, graduados y comunidad en general pueden anotarse libremente a través de la web para integrar el banco de voluntarios.

Selección de trabajos realizados 2015-2017

1. Centro de Interpretación de la Reserva Paisajística de Granadero Baigorria

Institución co-participante: Municipalidad de Granadero Baigorria.
Financiamiento: Programa Integrando Universidad Nacional de Rosario.

Otras unidades académicas participantes: Facultad de Ciencias Agrarias UNR, Facultad de Humanidades y Artes UNR.
Año 2015.



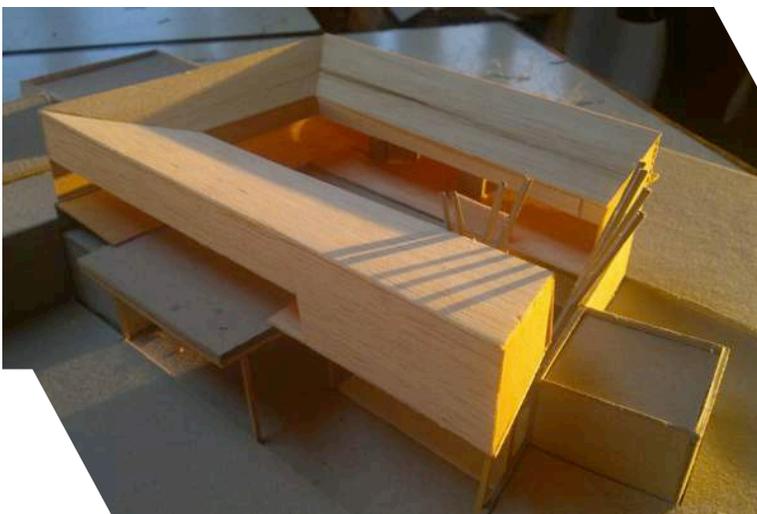
El objetivo de este proyecto fue conformar un equipo interdisciplinario para consolidar este espacio como un Centro de Interpretación de la Reserva de Baigorria, con la construcción de un mirador para el avistaje de aves, una explanada para la realización de actividades culturales y el reconocimiento de flora y fauna nativa, acompañado de una señalética. Además, se propuso el registro y catalogación de todos los objetos del rancho.

2. Club Social y Deportivo LT3, Centro Preventivo de Adicciones Locales. Villa Gobernador Gálvez

Institución co-participante: Centro Preventivo Local de Adicciones (CEPLA) - Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), Club Social y Deportivo LT3.

Financiamiento: autofinanciado.

Año: 2015.



El objetivo de este proyecto fue proveer de un proyecto ejecutivo para la ampliación de las instalaciones del Club Social y Deportivo LT3 para acondicionarlo a su uso como Centro Preventivo de Adicciones Locales CEPLA-SEDRONAR.

3. Club Social y Deportivo Nueva Aurora. Rosario

Institución co-participante: Club Social y Deportivo Nueva Aurora.

Financiamiento: autofinanciado.

Año 2016.



El objetivo fue la realización de un anteproyecto de renovación integral de las instalaciones del club de manera de favorecer las tareas sociales y deportivas que allí se realizan y permitir, además, la inclusión de nuevas actividades, fortaleciendo su rol de espacio de encuentro y articulador social.

4. Prototipo de Cobertizo para la Emergencia Social. Villa Gobernador Gálvez

Institución co-participante: Municipalidad de Villa Gobernador Gálvez.

Financiamiento: Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación – Municipalidad de Villa Gdor. Gálvez.
Año: 2017.



El objetivo del trabajo fue el diseño y construcción de un prototipo de cobertizo que pueda albergar un espacio multidisciplinar para el mejoramiento del hábitat en emergencia social del Gran Rosario. Se desarrolló el molde reutilizable para el colado de hormigón de una estructura paraboloides hiperbólico. El mismo se pensó para ser montado en Villa Gobernador Gálvez, aunque se pretende que pueda ser replicado en otros contextos similares.

5. Puente sobre el Brazo Seco del Saladillo. Rosario

Institución co-participante: Distrito Sur, Municipalidad de Rosario.
Financiamiento: Secretaría de Extensión Universitaria UNR - Municipalidad de Rosario.

Año: 2017.



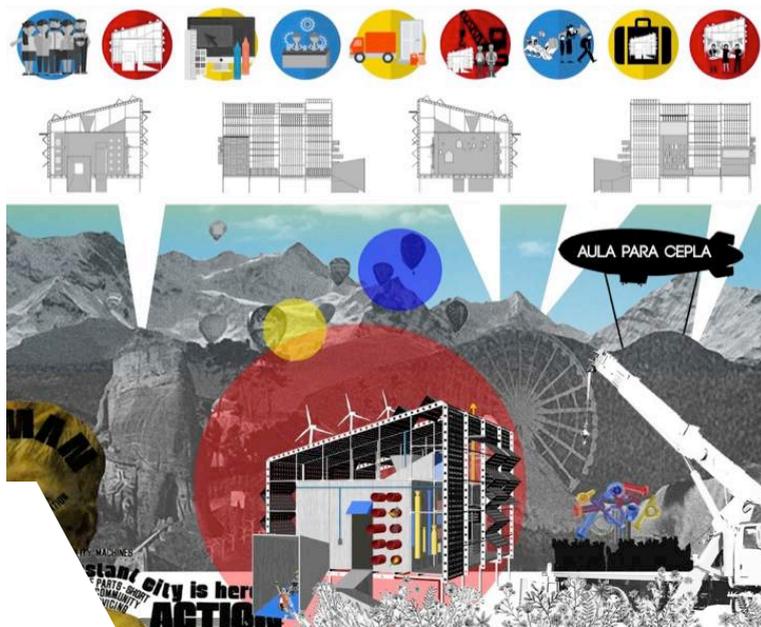
El objetivo del trabajo fue el diseño y construcción de una conexión peatonal en el Brazo Seco del Saladillo, contribuyendo al acceso del espacio público de los vecinos del barrio.

6. Aula de Bolsillo. Prototipo de equipamiento para la emergencia social. Barrio República de la Sexta. Rosario

Institución co-participante: Centro Preventivo Local de Adicciones (CEPLA), Asociación Génesis Rosario.

Financiamiento: Secretaría de Extensión Universitaria UNR.

Año: 2017.



El objetivo del trabajo fue el diseño y construcción de un prototipo de equipamiento para la emergencia social que sea desarmable y trasladable fácilmente. Asimismo, se pretende desarrollar una cooperativa de trabajo con los vecinos del barrio para la elaboración de pieles elaboradas con resinas y fibra de vidrio, trasladando tecnologías náuticas a la arquitectura.

7. Propuesta alternativa de re-urbanización del barrio Playón de Chacarita. Buenos Aires

Institución co-participante: Mutual Sentimiento.

Financiamiento: autofinanciado.

Año: 2017.



El objetivo fue trabajar en forma participativa con los vecinos del barrio para acercar una propuesta de urbanización alternativa a la del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

Impacto del programa

Durante el período 2008-2015, producto del desempeño de equipos extensionistas, mayoritariamente por el colectivo Matéricos Periféricos y de una serie de gestiones institucionales llevadas adelante por la Secretaría de Extensión, la participación en extensión universitaria aumentó un 578% en docentes, un 174% en estudiantes y un 733% en organizaciones sociales. Asimismo, se ha evolucionado en la curricularización y el reconocimiento de créditos académicos para las prácticas extensionistas, participando anualmente alrededor del 20% de los estudiantes de la FAPyD en diferentes proyectos impulsados por asignaturas regulares y optativas. En el año 2015, el CD de la FAPyD aprueba un proyecto que reconoce las prácticas realizadas en este programa como prácticas profesionales supervisadas. Esto implica un reconocimiento de un campo de acción de la arquitectura en el espacio intermedio entre la obra pública y la privada, que involucra fundamentalmente territorios en emergencia ambiental y social, asentamientos informales y espacios contra-públicos. Actualmente, alrededor de 100 estudiantes se encuentran realizando prácticas profesionales supervisadas en el programa Arquibarrío en diferentes proyectos.

Este programa ha sido declarado de Interés por el Concejo Municipal de Rosario en el año 2016 y por la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe en 2017.



ANÁLISIS DEL MERCADO INMOBILIARIO. PROBLEMÁTICA DE ALQUILERES

CI Mariana Martínez

Vocal titular de la Corporación de Empresas Inmobiliarias de Rosario



Este artículo presenta una visión general de la estadística reciente sobre la vivienda en alquiler, y es resultado de la Primera Encuesta Unificada a inmobiliarias, en la que participaron empresas asociadas tanto a la Corporación de empresas inmobiliarias (CEIR) como a la Cámara de empresas inmobiliarias de Rosario (CADEIROS), realizada en el mes de Septiembre del año 2017. Como metodología se utilizó una encuesta con cuestionario, la cual fue diseñada para recoger la opinión de las inmobiliarias pertenecientes a estas dos instituciones.

Impacto de los créditos hipotecarios

Una vivienda digna, a un precio accesible y en un entorno seguro, constituye una necesidad y un derecho de carácter fundamental. Garantizar que se cubra es un reto considerable para el Estado. Pero es fundamental que este último acuda a los profesionales que miden día a día la realidad de la temática para dar soluciones certeras para todas las partes que componen la relación contractual, en igual medida, locatario y locador.

Según el informe estadístico realizado con 100 empresas asociadas de ambas instituciones sobre la base de una cartera de 100 inmuebles alquilados y en ofrecimiento por empresa, se desprende lo siguiente.

- En cuanto a los alquileres:
- El 90% son destinados a vivienda y solo el 10% al uso comercial.
 - El máximo de tiempo que un inmueble se encuentra en ofrecimiento hasta la concreción de su alquiler: destino vivienda, de 30 a 90 días; destino comercial, de 60 a 120 días.
 - El 80% de los contratos de alquiler se garantizan o afianzan con una garantía propietaria y dos recibos de sueldos y con la demostración de ingresos el locatario.
 - Cantidad de inmuebles en situación judicial: el 96% respondió de 0 a 1 (baja o nula).



- De cada 10 restituciones de inmuebles, el 50% respondió tener faltas contractuales por parte de los locatarios entre 3 y 5 inmuebles, el 15% más de 5 y solo el 35% reflejó 1 inmueble con irregularidades.
- En relación a la deducción de ganancias por el pago de alquiler, solo es requerida por el 2 al 3% de los locatarios (2 cada 10 alquileres).
- Cantidad de inmuebles por propietario: el 6% de los propietarios es dueño de 3 o más inmuebles, el 53% tiene 1 propiedad y el 41% 2 propiedades, es decir que, como dato relevante, el 94% tiene entre 1 y 2 inmuebles.

El corredor inmobiliario tiene una función fundamental en la temática de los alquileres, el centro de la actividad pasa por las relaciones interpersonales, ya que para alquilar una propiedad a alguien deberá conocer qué es lo que está buscando, sus necesidades, como así también reconocer en el trato diario las urgencias fundamentales para la concreción.

Comparación de las variables que integran un todo de la locación

En cuanto a las ventas: Impacto de los Créditos Hipotecarios

- De cada 10 ventas efectivizadas, 3 se realizaron a través de crédito bancario. Dato de importancia: de cada 10 consultas de venta, 7 tienen intención de pago proveniente de crédito; en consecuencia, 4 quedan sin concreción.
- Plazo máximo desde el momento de la seña a la concreción de la escritura: el 95% respondió que supera ampliamente los 45 días.
- Dificultades para la concreción de la operatoria inmobiliaria: a) monto de los préstamos; b) carencia de unidades de dos dormitorios a la venta para familia tipo; c) plazos de espera para la firma de la escritura; d) irregularidad en relación al estado dominial de los inmuebles.

Una vez detallada la problemática que implica tanto alquilar como adquirir un inmueble para su compra, la intervención de un corredor



inmobiliario (avalado con su matrícula correspondiente) asegura que no solo cuenta con las facultades necesarias para asesorar a los clientes sino también que está supervisado, en su proceder y según dicta la ley vigente, por las cámaras inmobiliarias y Colegio correspondiente.

Detallamos los temas

Alquileres

El 90% de los inmuebles son destinados a vivienda y solo el 10% al uso comercial.

Ante la necesidad de vivienda familiar en el mercado inmobiliario, los empresarios de la construcción desarrollaron, en su mayoría, inmuebles destinados a casa-habitación para una o dos personas por unidad. La mayoría de los inmuebles son alquilados por estudiantes de zonas aledañas, profesionales mayores solteros o parejas jóvenes mayores. Por otro lado, no todas las zonas son comercialmente viables para desarrollo comercial.

El máximo de tiempo que un inmueble se encuentra en ofre-

cimiento hasta la concreción de su alquiler: destino vivienda, de 30 a 90 días; y en el caso de destino comercial, de 60 a 120 días.

Destino vivienda: la falta de créditos blandos y la necesidad de independizarse llegando a la mayoría de edad, para desarrollarse en una nueva etapa de sus vidas, además de la migración que producen las universidades en la ciudad, hace que la demanda de inmuebles en alquiler sea alta y que se concrete entre los 30 y 90 días. Este dato es de gran valor, ya que en tiempos de crisis económicas el mercado ha sufrido la vacancia de unidades en alquiler de vivienda por más de 6 meses resintiéndose en su rentabilidad. Destino comercial: aquí tiene mucha más incidencia la situación económica y perspectivas de estabilidad que brinde nuestro país. La decisión de alquilar es más analizada (qué hacer, qué necesita la zona, qué puedo ofrecer, qué había antes en ese local, etc). Todo esto demora la resolución de alquilar. También, en tiempos de crisis económicas el mercado ha sufrido la vacancia de unidades en alquiler de más de un año, obligando a los propietarios, en casos extremos, a alquilar los inmuebles solo por el pago de tasas, impuestos y servicios; situación que hoy no se está dando.

El 80% de los contratos de alquiler se garantizan o afianzan con una garantía propietaria y dos recibos de sueldos y con la demostración de ingresos del locatario.

Hasta no hace muchos años, era muy difícil que los propietarios aceptaran que los locatarios no afianzaran sus relaciones contractuales con dos garantías propietarias, así como era requisito *sine qua non* que la radicación de la propiedad estuviera dentro de la ciudad de Rosario. Esto tiene su justificación, ya que en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte del locatario y ante la necesidad de hacer algún tipo de reclamo judicial, los plazos de resolución son demasiado prolongados y costosos, dado que no existen medios expeditivos a tal fin (el más grave de todos y más lento es el desalojo del inquilino incumplidor). El propietario, en ese aspecto se siente desprotegido por el Estado. Las empre-

sas inmobiliarias asesoramos a nuestros clientes en brindar una apertura en esta posición y dar la posibilidad de reemplazar la segunda garantía propietaria con recibos de sueldos. Todo ello con la seguridad que damos los profesionales en relación a los recaudos que se toman, previos a la firma de los contratos donde se evalúa rigurosamente al potencial interesado. De esta forma, se amplían las posibilidades para los inquilinos no solo en lo mencionado hasta aquí, sino que quienes aceptan nuestro asesoramiento reciben garantías inmuebles no solo de la ciudad de Rosario sino del gran Rosario, de la provincia de Santa Fe y, en algunos casos, de otras provincias.

Cantidad de inmuebles en situación judicial: el 96% respondió de 0 a 1 (baja o nula)

La intervención inmobiliaria en la labor de administración del alquiler ha actuado de facilitador en estos últimos años en el cobro y pago del canon locativo; ampliando los medios de pago y cumpliendo su función de contralor y de mediador cuando las circunstancias lo requieren. Asimismo, se ha trabajado en mantener la morosidad baja o nula.

Esto no es resultado del azar o de la buena o mala suerte que se pueda tener en las relaciones contractuales inmobiliarias, sino que todo ello está firmemente relacionado con la intermediación responsable de una empresa inmobiliaria a cargo de un profesional matriculado. Para que estos resultados se puedan dar hay un trabajo previo donde el profesional evalúa, a través de informes, el comportamiento financiero y comercial del potencial locatario y realiza el estudio de títulos de la o las garantías propietarias que se presentan para dar fianza a las obligaciones contraídas en los contratos de locación. Además, se piden referencias de antecedentes, en relación al comportamiento de los interesados en otras situaciones de alquiler, entre los colegas que integran las cámaras. Durante la relación locativa se lleva a cabo la ardua tarea de mediar entre locador y locatario viendo las necesidades y situaciones espe-

ciales que se pueden presentar en las distintas coyunturas del país, así como en situaciones particulares de los locatarios en relación al tema que nos ocupa que es lo económico. Así se trabaja en la conciliación y adaptación de las necesidades de una y otra de las partes, a fin de llegar a un punto justo de equilibrio en beneficio de ambas y, de este modo, evitar litigios. Nuestros clientes son dos y en igualdad de condiciones, ya que el corredor es imparcial en el desempeño de su oficio, no pudiendo tener relación de dependencia formal o informal con ninguna de las partes.

De cada 10 restituciones de inmuebles, el 50% respondió tener faltas contractuales por parte de los locatarios entre 3 y 5 inmuebles, el 15% más de 5 y solo el 35% reflejó 1 inmueble con irregularidades.

La dependencia étnica que tenemos los argentinos hace valorar con mucho énfasis el tener techo propio y cuidarlo, aunque circunstancialmente estemos alquilando. Por ende, está dentro de las prioridades mantener el inmueble en buenas condiciones. Esto se refleja en las restituciones donde los locatarios se esfuerzan por devolver el inmueble en el mismo estado en que lo recibieron.

En relación a la deducción de ganancias por el pago de alquiler, solo es requerida por el 2 al 3% de los locatarios (2 cada 10 alquileres).

- Es algo nuevo en el mercado locativo y, cada vez que es requerido por un locatario, el locador accede a realizar los trámites correspondientes según el asesoramiento del agente inmobiliario. También las facturas emitidas por los corredores inmobiliarios pueden ser presentadas por los inquilinos para la deducción.

Cantidad de inmuebles por propietario: el 6% de los propietarios es dueño de 3 o más inmuebles, el 53% tiene 1 propiedad y el 41% 2 propiedades, es decir que, como dato relevante, el 94% tiene entre 1 y 2 inmuebles.

Constantemente se lee y escucha información relacionada al hecho de que locadores tienen en su patrimonio una cantidad exuberante de inmuebles per capita. Como se desprende de la encuesta, nada más lejos de la realidad. Los propietarios, en su mayoría, adquirieron el/los inmuebles por el producido de su esforzado ahorro tratando de asegurarse una vejez digna, donde el ingreso de un canon locativo colabore con los ingresos que van a percibir como jubilados o pensionados en un futuro no muy lejano, o pensando en que los habiten sus hijos a la hora de independizarse o estudiar sino son residentes. Un número importante de personas reciben los inmuebles por herencia de sus familiares y solo el porcentaje mínimo del 6% tiene la posibilidad de adquirir 3 o más inmuebles con lo producido de sus ganancias, que vuelcan a una inversión inmobiliaria, y de esa manera generan la gran rueda de trabajo que brinda la construcción a la sociedad.

Comparación de las variables que integran un todo de la locación

En este análisis quisimos plasmar la realidad del mercado en un todo, ya que la variable no solo es el monto de alquiler sino los impuestos, expensas y servicios.

La pregunta recurrente es ¿cómo llegamos a un valor locativo razonable? Llegamos por una ecuación de porcentaje de rentabilidad sobre la inversión realizada. En décadas pasadas, la rentabilidad era considerada de 1% de lo invertido, siendo en la actualidad de 0,3 - 0,5 %.

Ventas

De cada 10 ventas efectivizadas, 3 se realizaron a través de crédito bancario. Dato de importancia: de cada 10 consultas de venta, 7 tienen intención de pago proveniente de crédito; en consecuencia, 4 quedan sin concreción.

El mercado de la compraventa sobre inmuebles de 2, 3 y 4 dormitorios con la llegada de créditos UVAs y Pro.Cre.Ar. y los montos ampliados de estos últimos, hace más accesible para el

público en general el acceso a una vivienda digna, y produce el interés de poder adquirir un inmueble de más metros. Cuadrados, más ambientes y en distintas zonas; una vez analizado esto, se encuentran sin las unidades que necesitan en el mercado y se genera una frustración importante. En estos últimos tiempos y al avizorar créditos para la construcción, se genera un porvenir promisorio pero con un mecanismo que es lento a la reacción de los elementos para lograr ese fin.

El plazo máximo desde el momento de la seña a la concreción de la escritura: el 95% respondió que supera ampliamente los 45 días.

Las entidades bancarias, en general, llevan los procedimientos necesarios para garantizar el cobro del compromiso contractual, el cual no va de la mano con la necesidad del mercado, ya que si la operación inmobiliaria, afrontando la comercialización en efectivo, puede realizarse entre 15 y 25 días, la espera hace que el vendedor se impaciente y no quiera aguardar ese tiempo que, en algunos casos, llega a superar los cuatro meses.

La protección hacia los sectores más vulnerables de la sociedad ha sido una búsqueda constante por parte del Estado que ha atravesado a decenas de generaciones. Protección que, basada en el consenso, se traduce en la práctica en el goce de derechos y de garantías constitucionales. Tal el caso de la vivienda, que se enmarca en la tercera generación de derechos humanos, vinculada a la solidaridad, para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Las empresas inmobiliarias que forman parte de las cámaras de nuestra ciudad, día a día trabajan con el objetivo claro de brindar a la sociedad una intermediación seria, ética y justa. Pretendemos dar una información amplia, integral y transversal para que entre todos los actores involucrados en la locación de inmuebles con destino a vivienda, en conjunto con el Estado y con datos y estadísticas reales y concretas del mercado actual, podamos converger en democratizar el acceso a la vivienda.

Bibliografía:

- Informes de la Revista Reporte inmobiliario
- Artículos del Diario La Capital de Rosario
- Informes de Federación Gremial de Industria y Comercio de Rosario
- Revista de la Asociación Empresarios de la Vivienda Rosario
- Informes de la Cámara de la construcción Argentina Sede Rosario
- Notas de Asociación empresaria



LOS ALQUILERES Y NUESTRO ROL

CI José Ellena

Presidente de la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario



Como ciudadano no puedo dejar de reconocer que el sector de alquileres ocupa un espacio elemental y principal en nuestra sociedad, que la dinámica de nuestro diario vivir nos requiere a todos la exigencia de satisfacer una de nuestras necesidades básicas: la vivienda.

A la situación la conocemos y transcurrimos como nadie. Es por eso que, desde nuestro punto de vista, nos permitimos aportar el conocimiento integral y las vivencias cotidianas. Entendemos que la situación no está fácil para nadie por lo que no podemos desconocer la dificultad que enfrenta el trabajador medio para alcanzar el uso y el goce de la vivienda digna, pero también, podemos diagnosticar, sin temor a equivocarnos, que las soluciones saldrán de distintos actores y de múltiples acciones.

Estas líneas no pretenden ser un espacio para defender o justificar nuestra labor profesional. De hecho, si correspondiere por un accionar incorrecto o antiético nos tocará ser juzgados, y para ello el Colegio de Corredores Inmobiliarios (conforme Ley N° 13.154), al cual cada corredor inmobiliario debe estar matriculado, dispone un manual de procedimiento y un Tribunal de Ética, que vela por el debido cumplimiento de la profesión y las leyes vigentes.

No es desconocido que, tanto en el ámbito local como nacional, nuestra actividad, en diferentes momentos y por diversos motivos, ha quedado en la mira de distintas asociaciones de inquilinos y actores políticos con ansias de usufructuar una coyuntura que nos golpea a todos por igual. Lo más preocupante es que el debate y los aportes no pasan por una cuestión de capacidad, idoneidad ni análisis económico, exclusivamente se centran en la denostación de nuestro trabajo profesional; como si intermediar en la relación de propietarios e inquilinos nos pusiera en una posición determinada, si ser Empresario fuera una transgresión a las normas establecidas por ley.



Entendemos y reconocemos a la vivienda como una necesidad básica; como lo son la educación y la salud, y es por eso que, al igual que en estos dos últimos casos donde el Estado interviene -directa e indirectamente- para asistir, promover y ofrecer variantes, instamos a que las autoridades competentes establezcan medios, sistemas y articulen medidas para fomentar la vivienda digna. Creemos que la problemática de la vivienda digna no se reducirá ni resolverá con una intervención al mercado locativo ni con una reducción de honorarios de quienes intervenimos en él.



Humildemente nos permitimos opinar que el Estado, en su función de garantizar el acceso a la vivienda digna, dispone de una gama de herramientas para allanar el tan ansiado derecho, por ejemplo, con el desarrollo de planes habitacionales adecuados para vivienda propia o bien para disponer un número determinado de unidades en alquiler con el fin de ampliar la oferta del mercado locativo. Otra acción que repercutiría favorablemente

en este mercado, sería fomentar la construcción de viviendas para locación con desgravación impositiva. En ambos ejemplos podemos aseverar que la irrupción en el mercado de inmuebles en estas circunstancias deriva indefectiblemente en la baja de los valores locativos por crecimiento y hasta en la saturación de la oferta. Entendemos también que una cuestión preponderante es la baja en la carga impositiva que lleva toda operación inmobiliaria y no centrar la pretendida reducción de costos a los honorarios de los profesionales intervinientes.

Según estudios recientemente elaborados en forma conjunta por la Cámara de Empresas Inmobiliarias de Rosario y la Corporación de Empresas Inmobiliarias, podemos determinar aspectos a destacar en el mercado locativo actual.

Dicha investigación fue desarrollada durante el mes de septiembre del 2017. La metodología utilizada fue una encuesta con cuestionario, diseñado específicamente para recoger la información de las inmobiliarias pertenecientes a las dos instituciones nombradas anteriormente. Cabe destacar que por realizarse con empresas adheridas a ellas, se pudo obtener información proveniente de un vasto sector de nuestra ciudad y su zona metropolitana, de manera que conforma una muestra representativa que refleja el conjunto total de la población estadística en estudio.

El informe estadístico fue efectuado sobre una muestra de 100 empresas asociadas, y el mismo se efectuó sobre la base de una cartera de 100 inmuebles alquilados y en ofrecimiento por empresa. Una vez obtenidos los datos, se realizó un análisis que permitió arribar a distintas conclusiones:

- El 90 % de los inmuebles alquilados o en ofrecimientos son destinados a viviendas; es decir que solo el 10% son dispuestos para uso comercial/industrial.

- El periodo de tiempo que un inmueble se encuentra en ofrecimiento hasta la concreción de su alquiler (destino vivienda) varía de treinta a noventa días, siendo de entre noventa a ciento veinte días si el destino es comercial/industrial.

De estos dos puntos, podemos concluir que la oferta de inmuebles destinados a vivienda es mayoritaria respecto a otros destinos, y verificar que, a pesar de la amplia oferta respecto a lo que se ofrece con destino comercial/industrial, la destinada a vivienda es mucho más dinámica por su demanda, mientras que la destinada a comercio e industria, se encuentra afectada directa o indirectamente por las variables de la economía general.

- El 80% de los contratos de alquiler se garantizan o afianzan con una garantía propietaria y dos recibos de sueldos.

Este punto nos demuestra cómo la realidad de la situación ha llevado a flexibilizar las formas y condiciones de contratación. No se incluyó en la encuesta, pero es una realidad cotidiana la inclusión de garantes no solo de nuestra provincia, sino que se podría decir que hay muy pocas exclusiones al momento de la recepción de garantías. Otros elementos que también vienen a aportar respecto a la garantía de los contratos de locación, son los seguros de caución, que paulatinamente están interviniendo en el mercado locativo.

- En relación a la deducción del impuesto a las ganancias por el pago del alquiler, dicha presentación solo es requerida por el 2 o 3% de los locatarios, es decir que alcanza a dos de cada cien alquileres.
- La cantidad de casos de locaciones que derivan en situaciones de reclamo judicial es de menos del 1% del total contratado.

Este dato refleja que la conflictividad en contratos de locación es baja. Entendemos que la mecánica de la convocatoria a una audiencia de mediación obligatoria más la intervención de los

corredores inmobiliarios que trabajan en pos de llegar a acuerdos satisfactorios de las partes, genera un bajo índice de judicialización del tema.

- Según el estudio, al momento del reintegro del inmueble por parte del locatario, casi un 40% de los casos genera algún tipo de conflicto y/o reclamo de parte del locador.
- La encuesta arrojó el siguiente informe respecto a la cantidad de inmuebles por locador:

- el 6% de los propietarios son dueños de tres o más inmuebles,
- el 53% tiene una propiedad,
- el 41% es dueño de dos propiedades.

Esta información nos permite concluir que el 94% de los locadores poseen entre uno o dos inmuebles, es decir que el mercado de inmuebles destinados a alquiler resulta altamente atomizado, en el cual no intervienen corporaciones o grandes capitalistas que ejerzan un dominio o un accionar especulativo para la formación de precios o imposición de medidas que resulten extorsivas hacia los inquilinos.

Evolución del precio de los alquileres y su comparativa

Siguiendo con los resultados de la encuesta, en este punto enfocamos la evolución de los precios de los alquileres en valores constantes y en una comparativa directa con los demás componentes de una relación contractual y su equivalencia con un ingreso promedio modelo.

Para este análisis se tomó el periodo comprendido entre abril del año 2014 hasta agosto del año 2017, es decir un total de 45 meses.

En el siguiente cuadro podemos ver y verificar, con los comprobantes de cada ítem expuesto más abajo, que la actualización de los alquileres estuvo por debajo de la línea de aumento de los

**Cuadro comparativo: Evolución
de montos desde 04/2014 a 08/2017**
(45 meses)

Para la consulta estadística se tomo como referencia tipo inmueble en alquiler / Dpto dos dormitorios	
Servicio de aguas 230 % (Promedio anual 65,70 %)	
Tasa Municipal 140 % (Promedio anual 40 %)	Imp. Inmobiliario 135 % (Promedio anual 38,85 %)
Salario Empleados de Comercio categoría F 129,94 %(Promedio 153,18 %)	Alquileres 115 % (Promedio anual 32,85 %)

demás impuestos o servicios detallados, a saber:
Para el análisis de la evolución del precio del alquiler se tomó como base un departamento de 2 dormitorios, de calidad estándar, de menos de 15 años de antigüedad dentro del radio céntrico. La variación del precio del alquiler, en el periodo analizado, fue del

**Valores promedio de inmuebles de vivienda
en alquiler** (datos analizados en canales de oferta)

TIPO DE INMUEBLE Primer anillo	ANTIGÜEDAD mayor 15 años	menor a 15 años o a estrenar	Premium Cat. mayor
Dpto. ambiente único	\$ 3.000 a \$ 3.500	\$ 3.500 a \$ 4.500	\$ 5.000 a \$ 6.500
Dpto. 1 dormitorio	\$ 4.500 a \$ 5.000	\$ 5.000 a \$ 6.500	\$ 7.000 a \$ 8.000
Dpto. 2 dormitorios con cocheras aumentas \$ 1.500.-	\$ 5.500 a \$ 6.500	\$ 6.500 a \$ 8.000	\$ 9.000 a \$ 15.000
Casas 2 dormitorios con cochera	\$ 8.000 a \$ 9.000	\$ 9.000 a \$ 12.000	\$ 15.000 a \$ 18.000

115%, es decir un promedio anual del 32,85%.
El estudio arroja que, para el periodo determinado, la suba del valor del Impuesto Inmobiliario Urbano fue del 136%, lo que representó una variación anual promedio del orden del 38,86%. Como ejemplo podemos observar que en una boleta de la cuota 4 del impuesto

API Inmobiliaria Urbana de Santa Fe

SANTA FE

URB INMOBILIARIO URBANO

CUOTA 4 2014

EDUARDO A Y OTR

CALLAO 12
2000 - ROSARIO
PCIA. SANTA FE

PARTIDA 140389 /8995-1
CÓDIGO PARTIDA

DESCRIPCIÓN DEL INMUEBL		CANT. / UNID. / CUB. / M2		VALOR	
TIPO	USO	VALOR	PRECIO	VALOR TOTAL	PRECIO
U	URB. TERRENO EN BR	195	1386	1	755,46
	URB. CON AL. CONSTR.			1	38.258,4

CÓDIGO PAGO ELECTRONICO

PERIODO	VENCIMIENTO	IMPORTE
8 / 2014	11/08/2014	\$83,87

API

TGI Tasa General de Inmuebles

Contribuyente: EDUARDO ALBERTO 20- Cuenta: Cód. Gestión Personal:
 Domicilio de envío: CALLAO 12 P: D: Cód. Pago electrónico (Link/Banetel):
 Cat. Envío: 09/139/ Localidad: 2000 - ROSARIO Referencia de pago: 34617 Broche: 101
 Ubicación del inmueble: CALLAO 12 Catastral: 09/139/ Radio: 1 Caracter: FINCA
 V. Terreno: \$6.428,68 Sup. Terreno(s): 178 Sup. Edificad(s): 1212 v. Edificad: \$57.428,80 P.M. P.M. 5,95

www.resario.gub.ar/tramites, opción "Estado de cuenta TGI"

PERIODO	VENCIMIENTO	IMPORTE
8 / 2014	11/08/2014	\$83,87

GI Tasa General de Inmuebles

Contribuyente: EDUARDO ALBERTO 20- Cuenta: Cód. Gestión Personal:
 Domicilio de envío: CALLAO 12 P: D: Cód. Pago electrónico (Link/Banetel):
 Cat. Envío: 09/139/ Localidad: 2000 - ROSARIO Referencia de pago: 5969 Broche: 101
 Ubicación del inmueble: CALLAO 12 Catastral: 09/139/ Radio: 1 Caracter: FINCA
 Terreno: \$39.186,32 Sup. Terreno(s): 178,00 Sup. Edificad(s): 1.212,09 v. Edificad: \$457.810,61 P.M. P.M. 5,95

www.resario.gub.ar/tramites, opción "Estado de cuenta TGI"

PERIODO	VENCIMIENTO	IMPORTE
8 / 2017	10/08/2017	\$200,50

inmobiliario para el año 2014 era de \$108, y la del año 2017, de \$261. Si analizamos la evolución de la Tasa Municipal, para el mismo periodo, veremos que su aumento fue del 140%, es decir, un promedio anual del orden del 40%. Como ejemplo podemos observar que la cuota 8 del año 2014 era de \$83,87, en tanto la del año 2017, de \$200,50.

El estudio de la evolución del precio del servicio prestado por Aguas Santafesina arroja un aumento del orden del 230%, constituyendo un aumento promedio anual del orden del 65,70%. Esto se verifica en la comparación de boletas del periodo 5/2014, donde se abonaban \$181,99 con las del periodo 5/2017, que eran de \$546,84.

The image shows two utility bills from the company 'OSULLO'. The top bill is for 'ANGELITO CALLAO PI EN' and the bottom bill is for 'ANGELITO CALLAO PI EN'. Both bills show a balance of 16.00 and a total amount of 16.00. The bills include details about the service, the company's contact information, and a QR code.

Item	Descripción	Cantidad	Valor
1	CONSUMO DE AGUA	16.00	16.00
TOTAL			16.00

Como síntesis de este cuadro y ante el análisis de los números aquí vertidos, podemos concluir que el valor del canon locativo se ha ido adecuando a la suba general de los precios dentro del contexto económico general, y que no es el desmedido aumento de los alquileres el factor por lo cual se dificulta contratar o cumplir los compromisos asumidos. Sin lugar a dudas, el avance de los otros gastos y compromisos que conllevan una contratación de vivienda hace ceder posibilidades ante un panorama de sueldos acotados y ajustados.

Desde las cámaras inmobiliarias reconocemos las dificultades que pueden padecer quienes deben alquilar una vivienda, motivo por el cual flexibilizamos las condiciones de contratación en general, siempre nos ajustamos estrictamente al cumplimiento de las leyes en todos los órdenes y estamentos, intervenimos y aportamos en donde nos convoquen para debatir sobre la problemática y, entre otras acciones, acompañamos a la Municipalidad de Rosario en la Oficina de Asesoramiento Social en Alquileres.

Desde las cámaras empresarias del sector, creemos en la profesionalización, y es por eso que instamos a capacitarnos, a trabajar en forma idónea y ecuanime; y fundamentalmente de manera correcta y honorable.

Autoridades CEyS

Presidenta:

Dra. Mónica Fein

Vicepresidente:

Arq. Héctor Floriani

Coordinadora General:

Lic. Natalia Carnovale

Integrantes Coordinación General:

Lic. Julieta Rucq

Raquel Ramírez

Prof. Sandra Tolsa

Lic. Paulina Teglia Palermo

Luciana Bertolaccini

Coordinación editorial:

Lic. Natalia Carnovale

Corrección y revisión de textos:

Lic. Sonia Esturel

Fotografía:

Archivo Subsecretaría de Comunicación Social

Municipalidad de Rosario

Diseño:

Pedro Aguirre

