



CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN



Cómo abordar el déficit habitacional

Estrategias y
acciones para la
definición de una
política nacional

Guillermo Tella

Arquitecto y Doctor en Urbanismo

Martín Muñoz

Licenciado en Urbanismo

Colaboración

Federico T. Arduino

Licenciado en Economía



- La problemática de acceso a la vivienda en nuestro país ha ido cobrando relevancia por su agravamiento.
- Procesos de toma de tierras, barrios populares autoconstruidos, *okupaciones* de parcelas, etc., son ejemplo de ello.
- En este marco, el principio de la **función social de la propiedad** se presenta como una salida posible a dicha cuestión.



- La discusión por el nuevo **Código Civil y Comercial** es una oportunidad para instalar el concepto en la agenda pública.
- Este concepto ha significado una frontera entre la concepción de un derecho a la propiedad **absoluto** y otro **colectivo**.
- En Argentina, el **derecho real** a la propiedad goza de preeminencia dada su tradición jurídica, heredera del sistema francés.



Objetivos generales

- Indagar el papel que asumen los diferentes **instrumentos y mecanismos** que ponen en práctica este principio de equi-distribución.
- Interpretar el principio jurídico de referencia, que ha recobrado relevancia en la agenda sobre el acceso a la vivienda.
- Analizar los **antecedentes existentes** de su institucionalización en países centrales y de la región, algunos con larga tradición jurídica.
- Examinar **efectos derivados** de la su puesta en práctica y, en base a estos casos, aportar recomendaciones para el escenario local.







Propiedad privada y función social



¿Qué es la función social de la propiedad?

- “Es un **principio jurídico** que procura articular el derecho a la propiedad privada cuando este derecho tenga impacto en el **interés público**”.
- “Pone límites al **ejercicio abusivo** del derecho a la propiedad cuando éste impida el disfrute de derechos fundamentales de otras personas”.

Hernán Petrelli, abogado constitucionalista



- “La **propiedad privada** es sólo un instrumento para el respeto del principio del destino universal de los bienes, y por tanto, es un medio y no un fin”.

León Duguit, jurista francés (1859-1928)

- “Partiendo de que el derecho subjetivo, todo individuo tiene una **función que llenar** en la sociedad, tal que si no la cumple, se genera un desorden o perjuicio social”.

Émile Durkheim, sociólogo francés (1858-1917)

Estos pensamientos se incorporaron luego en constituciones de los países europeos mediante la noción de **Estado Social de Derecho** y del derecho como función social.



- “La función social de la propiedad separa el derecho de propiedad del derecho de construir. De modo que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto sino un **derecho-deber**”.

Eduardo Reese, arquitecto-urbanista

- “El derecho de propiedad es un imperativo del **derecho humano** y del derecho a la ciudad. Y, en ese marco, se traduce en políticas públicas y en el derecho a la vivienda y al trabajo”.

Fernanda Levenzon, abogada constitucionalista

- “No basta la función social de la propiedad como tal. Debe hablarse de **función social** de la ciudad”.

Raúl Fernández Wagner, arquitecto-urbanista



La función social en España



Ley del Suelo en España

- Los países del sur de Europa, por su tradición cultural y jurídica, se vinculan con la tradición del **Derecho Romano**, continuado durante la Edad Media por la Iglesia Católica, en sus monasterios y Universidades.
- En España, la **Ley del Suelo** (1956) fue el primer conjunto de disposiciones urbanísticas que establece una fuerte regulación de cada parcela conforme al principio de la **función social** de la propiedad.
- Clasificó el suelo en **urbano**, de **reserva** y **rústico**, con sus posibilidades de aprovechamiento, como el primer paso para el mejor encauzamiento de la actividad privada en el desarrollo del suelo.



Esta ley establece un **disgregamiento en cascada**, de diversas escalas e introduce sistemas de actuación:

- **Expropiación**

Aplicable por la administración estatal para urbanizar.

- **Cooperación**

Aplicable en zonas de urbanización incipiente, donde la administración urbaniza a costa de los propietarios iniciales.

- **Compensación**

Una *junta de compensación* toma a su cargo la urbanización y reparte cargas y beneficios de forma solidaria.

- **Cesión de Viales**

El propietario le cede al Ayuntamiento la superficie necesaria para construir calles y espacios públicos, quedándoles parcelas reducidas pero listas para edificar.



Proceso de urbanización

- En una primera etapa se adquiere el **derecho a urbanizar**: una vez aprobado el planeamiento específico, el suelo pasa de **rústico a urbanizable**.
- Luego se convierte el **suelo urbanizable** en **urbano**. Permite urbanizar en los plazos fijados y en cumplimiento de los deberes sociales de equi-distribución.
- Seguidamente, se adquiere el derecho a realizar las **obras de edificación** mediante una licencia. En esta etapa se materializa la edificación.
- Finalmente, se obtiene el **derecho al uso** y goce de la edificación, que se incorpora al patrimonio de la ciudad, con lo cual se culminaba el proceso.







Constitución Española de 1978

- El siguiente hito en la evolución del principio de la **función social** de la propiedad se produce con la restauración de la Monarquía española.
- Con la muerte de Franco (1975) se inicia la “Transición Española”, con la asunción del rey Juan Carlos I y la sanción de la actual **Constitución Española** (1978).
- En este escenario, el Estado no sólo debe permitir la **igualdad** y la **libertad**, sino también velar por una **distribución justa y equitativa** de la renta.



En el articulado de la **Constitución Española** se destaca:

- “Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia (...) La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes” (Art. 33).
- “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (...) La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos” (Art. 47).

Ante el reconocimiento constitucional de la **función social de la propiedad**, la comunidad se reserva el derecho de participar de las rentas diferenciales emergentes de las acciones propias del Estado.



Intervención en el mercado inmobiliario

- El Estado se reserva la potestad de regular el ejercicio de los derechos: la **nivelación por zonas** se trata de alcanzar con técnicas de transferencias de **aprovechamientos urbanísticos**.
- En el suelo **urbanizable programado** se produce la cesión al municipio del **15%** del aprovechamiento tipo: los propietarios tienen derecho a edificar el 85% de su parcela.



El **Estado** interviene también en el **mercado** con:

- **Derecho de Tanteo**

Si un arrendador desea vender la vivienda, el arrendatario tiene el derecho preferente de compra frente a cualquier otro comprador.

- **Derecho de Retracto**

En la compraventa de un bien arrendado, el arrendatario se coloca en la posición contractual del comprador, con sus mismas condiciones.



CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN







Principio de Cohesión Social

La Ley 18/2007 del Parlamento de Cataluña regula el **Derecho a la Vivienda**, y lo define como: “El derecho de toda persona de acceder a una vivienda digna, adecuada a la situación familiar, económica y social.

Asimismo, le reserva a la Administración el **30%** del **suelo residencial** de las nuevas actuaciones sujetas a protección pública. Y establece que el **derecho de propiedad** debe cumplir una **función social**.



La ley catalana del **Derecho a la Vivienda** apunta a:

- Promover la **diversidad** y la cohesión social en los sectores residenciales de ciudades y pueblos.
- Prevenir fenómenos de **segregación** y exclusión por razones socioeconómicas, de género, religiosas.
- Asegurar la **protección** de los usuarios de viviendas y la **transparencia** del mercado inmobiliario.
- Definir **derechos** y deberes en las actividades de promoción, construcción y transacción de viviendas.



Para la ley, el derecho de propiedad debe cumplir una función social.

Y existe **incumplimiento** de la función social de la propiedad (Art. 5) cuando:

- Los propietarios incumplan el deber de **conservación** de la vivienda.
- La vivienda esté **desocupada** de forma permanente e injustificada.
- La vivienda esté **sobreocupada**: “uso anómalo de la vivienda”.



El Estado asume un **papel activo** en la regulación del mercado:

- **Declaración de Alquiler Forzoso**

Evita la desocupación permanente de viviendas. La Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda para alquilarla a terceros.

- **Fondo Social para la Vivienda**

Tras la crisis hipotecaria de 2012, un “Fondo Social para la Vivienda” provee a las familias desahuciadas un lugar donde vivir con alquileres asequibles.



El Estado asume un **papel activo** en la regulación del mercado:

- **Alquiler Solidario Descentralizado**

La Caixa desplegó un programa para acceder a un contrato de alquiler de vivienda en casos de ejecución hipotecaria por situación de exclusión social.

- **Programa de Alquiler Asequible**

Destinado a jóvenes que deseaban acceder a su primera vivienda, y, tras la coyuntura económica de 2009, se amplió a familias que cumplan con mínimos requisitos.







Algunas cuestiones en agenda



- **España** acumuló una larga tradición jurídica de desarrollo del principio de función social de la propiedad, el cual alcanzara rango constitucional.

Este desarrollo le ha permitido avanzar en la elaboración de mecanismos e instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticas.

Esto permite una redistribución de los costos y beneficios de los procesos de valorización del suelo desde su condición de rural a urbanizado.



- **Portugal** fue uno de los primeros países de Europa en adoptar con rango constitucional el principio de función social de la propiedad. Su Constitución (1976) se expande para incluir como derechos sociales al planeamiento territorial y el acceso a la vivienda, disponiendo con rango constitucional se elaboren instrumentos y mecanismos que garanticen su ejercicio.
- En **Italia**, si bien el principio de la función social de la propiedad tiene reconocimiento constitucional, no ha sido desarrollado ni ampliado más que en contados aspectos: la regulación del derecho de edificar, la expropiación en razón de interés público y la sanción de la ley de alquiler social.



- En **Francia**, la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (2000) desarrolla mecanismos para la implementación de políticas vinculadas a la función social de la propiedad como: el desarrollo de viviendas sociales, la mejora de las condiciones de hábitat y desarrollo social de barrios deteriorados, la regulación de viviendas desocupadas.
- Los **Países Bajos, Suecia y Reino Unido** se caracterizan por una intensa intervención estatal. Estos países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la Unión Europea y sus Gobiernos dedican más del 3% del PIB a la política de vivienda.







Principios de subsidiaridad

- La Unión Europea define **principios de subsidiaridad**, necesarios para que los estados nacionales orienten sus políticas de vivienda social.
- Esto implica el diseño de instrumentos que permitan aumentar la oferta de vivienda asequible por la construcción, la gestión, el alquiler y la venta.
- Para ello deben definirse los grupos a los que va destinada la vivienda en relación a situaciones de vulnerabilidad social.



Una vivienda adecuada para todos

En la Declaración Universal de **Derechos Humanos** (1948) se reconoce por primera vez el derecho a la vivienda, como bien de primera necesidad.

En la Conferencia sobre Asentamientos Humanos **Hábitat II** (Estambul, 1996) se recogen compromisos bajo el lema “Una vivienda adecuada para todos”:



- Proporcionar **seguridad en la tenencia** de la vivienda e igualdad de oportunidades en el acceso a la propiedad del suelo.
- Promover el derecho a una **vivienda digna**, la igualdad de oportunidades en el acceso al crédito y a los servicios básicos.
- El derecho a una vivienda con un **precio razonable** y a la tenencia como cohesión social en su variedad de clases sociales y edades.
- Promover el derecho a un **entorno saludable**, seguro y ecológicamente sostenible, a la ciudad y a un ambiente sano.







Objetivos, estrategias, acciones

OBJETIVOS

● Construir

Generar dispositivos para la producción masiva de vivienda colectiva a diferentes sectores sociales mediante asociaciones público-privadas.

ESTRATEGIAS

- 01.** Conformación de políticas integrales de vivienda y hábitat con principios y normativas básicas unificadas.
- 02.** Reducción del déficit de infraestructura de servicios, equipamiento comunitario y espacios verdes.
- 03.** Desarrollo de suelo urbanizable y áreas residenciales en centros urbanos, favoreciendo la densificación.

OBJETIVOS

● Construir

Generar dispositivos para la producción masiva de vivienda colectiva a diferentes sectores sociales mediante asociaciones público-privadas.

● Incluir

Equi-distribuir cargas y beneficios de oportunidades territoriales que ofrece la ciudad en su accesibilidad a los espacios de centralidad.

ESTRATEGIAS

- 01.** Conformación de políticas integrales de vivienda y hábitat con principios y normativas básicas unificadas.
- 02.** Reducción del déficit de infraestructura de servicios, equipamiento comunitario y espacios verdes.
- 03.** Desarrollo de suelo urbanizable y áreas residenciales en centros urbanos, favoreciendo la densificación.
- 04.** Regularización dominial de suelo en situación de informalidad legal mediante nuevos institutos jurídicos.
- 05.** Respeto a las identidades geográficas, la diversidad ambiental y el patrimonio cultural de cada región del país.
- 06.** Fortalecimiento de las ciudades intermedias en cuanto a la dotación de equipamiento e infraestructura necesarios.
- 07.** Revisión sistemática de las políticas de vivienda y hábitat de acuerdo a las prioridades y posibilidades.

OBJETIVOS

ESTRATEGIAS

● Construir

Generar dispositivos para la producción masiva de vivienda colectiva a diferentes sectores sociales mediante asociaciones público-privadas.

01. Conformación de políticas integrales de vivienda y hábitat con principios y normativas básicas unificadas.
02. Reducción del déficit de infraestructura de servicios, equipamiento comunitario y espacios verdes.
03. Desarrollo de suelo urbanizable y áreas residenciales en centros urbanos, favoreciendo la densificación.

● Incluir

Equi-distribuir cargas y beneficios de oportunidades territoriales que ofrece la ciudad en su accesibilidad a los espacios de centralidad.

04. Regularización dominial de suelo en situación de informalidad legal mediante nuevos institutos jurídicos.
05. Respeto a las identidades geográficas, la diversidad ambiental y el patrimonio cultural de cada región del país.
06. Fortalecimiento de las ciudades intermedias en cuanto a la dotación de equipamiento e infraestructura necesarios.
07. Revisión sistemática de las políticas de vivienda y hábitat de acuerdo a las prioridades y posibilidades.

● Intervenir

Establecer reglas de juego simples y claras, regular y arbitrar su cumplimiento e intervenir en situaciones distorsivas y/o especulativas.

08. Desarrollo de nuevos instrumentos normativos de gestión urbanística y territorial que permitan una equi-distribución.
09. Apertura de la gestión urbanística gubernamental por medio de instancias mixtas de participación comunitaria.
10. Coordinación de inversiones públicas y privadas, orientadas hacia objetivos trazados por la planificación.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

01. Conformación de políticas integrales de vivienda y hábitat con principios y normativas básicas unificadas.

- 01.** Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y Ley Nacional de Vivienda y Hábitat, con asignación de presupuestos mínimos.
- 02.** Leyes Provinciales de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, que unifiquen, coordinen y articulen criterios marco de ordenamiento territorial.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

01. Conformación de políticas integrales de vivienda y hábitat con principios y normativas básicas unificadas.

- 01.** Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y Ley Nacional de Vivienda y Hábitat, con asignación de presupuestos mínimos.
- 02.** Leyes Provinciales de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, que unifiquen, coordinen y articulen criterios marco de ordenamiento territorial.

02. Reducción del déficit de infraestructura de servicios, equipamiento comunitario y espacios verdes.

- 03.** Convenios urbanísticos para obras de infraestructura realizadas por privados a cambio de la cancelación de obligaciones con el Estado.
- 04.** Construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básica, de equipamientos comunitarios y/o espacios públicos recreativos.
- 05.** Aumento y jerarquización de los equipamientos comunitarios de acuerdo con las necesidades del sector urbano al que se los destina.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

01. Conformación de políticas integrales de vivienda y hábitat con principios y normativas básicas unificadas.

- 01.** Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y Ley Nacional de Vivienda y Hábitat, con asignación de presupuestos mínimos.
- 02.** Leyes Provinciales de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, que unifiquen, coordinen y articulen criterios marco de ordenamiento territorial.

02. Reducción del déficit de infraestructura de servicios, equipamiento comunitario y espacios verdes.

- 03.** Convenios urbanísticos para obras de infraestructura realizadas por privados a cambio de la cancelación de obligaciones con el Estado.
- 04.** Construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básica, de equipamientos comunitarios y/o espacios públicos recreativos.
- 05.** Aumento y jerarquización de los equipamientos comunitarios de acuerdo con las necesidades del sector urbano al que se los destina.

03. Desarrollo de suelo urbanizable y áreas residenciales en centros urbanos, favoreciendo la densificación.

- 06.** Desarrollo de proyectos urbano-territoriales de recuperación de los espacios ambientales estratégicos dentro de nuestras ciudades.
- 07.** Incorporación de los procesos de autoconstrucción dentro de los marcos regulatorios, con instituciones de apoyo a la producción social del hábitat.
- 08.** Desarrollo municipal de componentes programáticos continuos en materia de vivienda y hábitat en el ordenamiento territorial local.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

04. Regularización dominial de suelo en situación de informalidad legal mediante nuevos institutos jurídicos.

- 09.** Distinción jurídica de la vivienda social y reglamentación de la Propiedad Horizontal a nivel provincial y municipal, para evitar abusos de la misma.
- 10.** Regulación del mercado de alquileres, con un nuevo régimen de tenencia colectiva, donde exista propiedad cooperativa de viviendas.
- 11.** Desarrollo y promoción de la figura del "alquiler social con opción a compra" para facilitar el acceso a la vivienda a sectores populares.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

04. Regularización dominial de suelo en situación de informalidad legal mediante nuevos institutos jurídicos.

05. Respeto a las identidades geográficas, la diversidad ambiental y el patrimonio cultural de cada región del país.

- 09.** Distinción jurídica de la vivienda social y reglamentación de la Propiedad Horizontal a nivel provincial y municipal, para evitar abusos de la misma.
- 10.** Regulación del mercado de alquileres, con un nuevo régimen de tenencia colectiva, donde exista propiedad cooperativa de viviendas.
- 11.** Desarrollo y promoción de la figura del "alquiler social con opción a compra" para facilitar el acceso a la vivienda a sectores populares.
- 12.** Dotación de elementos ambientales de integración sociourbana a los complejos habitacionales para favorecer su incorporación a la trama.
- 13.** Fomento de proyectos territoriales interjurisdiccionales para la resolución de conflictos urbano-ambientales de escala regional.
- 14.** Centralización de las estadísticas sobre demanda habitacional con asignación de fondos para financiar proyectos de viviendas sociales.
- 15.** Determinación de estándares mínimos de calidad para la construcción de viviendas sociales que aseguren condiciones de habitabilidad básica.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

04. Regularización dominial de suelo en situación de informalidad legal mediante nuevos institutos jurídicos.

05. Respeto a las identidades geográficas, la diversidad ambiental y el patrimonio cultural de cada región del país.

06. Fortalecimiento de las ciudades intermedias en cuanto a la dotación de equipamiento e infraestructura.

- 09.** Distinción jurídica de la vivienda social y reglamentación de la Propiedad Horizontal a nivel provincial y municipal, para evitar abusos de la misma.
- 10.** Regulación del mercado de alquileres, con un nuevo régimen de tenencia colectiva, donde exista propiedad cooperativa de viviendas.
- 11.** Desarrollo y promoción de la figura del "alquiler social con opción a compra" para facilitar el acceso a la vivienda a sectores populares.

- 12.** Dotación de elementos ambientales de integración sociourbana a los complejos habitacionales para favorecer su incorporación a la trama.
- 13.** Fomento de proyectos territoriales interjurisdiccionales para la resolución de conflictos urbano-ambientales de escala regional.
- 14.** Centralización de las estadísticas sobre demanda habitacional con asignación de fondos para financiar proyectos de viviendas sociales.
- 15.** Determinación de estándares mínimos de calidad para la construcción de viviendas sociales que aseguren condiciones de habitabilidad básica.

- 16.** Promoción de procesos de organización colectiva y la creación de Mesas de Gestión participativas para los procesos de urbanización.
- 17.** Fomento de proyectos territoriales interjurisdiccionales para la resolución de conflictos urbano-ambientales de escala regional.
- 18.** Desarrollo de un Banco de Tierras e Inmuebles, tanto municipal como provincial, para ofrecer un stock público a conceder en uso.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

07. Revisión sistemática de las políticas de vivienda y hábitat de acuerdo a las prioridades y posibilidades.

- 19.** Recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y áreas urbanas en proceso de degradación, con créditos para la rehabilitación urbana.
- 20.** Proyectos urbanísticos integrales mixtos de vivienda social, con vivienda, comercios, equipamientos, infraestructura y espacios verdes.
- 21.** Desarrollo de planes y/o proyectos de integración socio-urbanística de villas y asentamientos y prototipos de viviendas sociales.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

07. Revisión sistemática de las políticas de vivienda y hábitat de acuerdo a las prioridades y posibilidades.

- 19.** Recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y áreas urbanas en proceso de degradación, con créditos para la rehabilitación urbana.
- 20.** Proyectos urbanísticos integrales mixtos de vivienda social, con vivienda, comercios, equipamientos, infraestructura y espacios verdes.
- 21.** Desarrollo de planes y/o proyectos de integración socio-urbanística de villas y asentamientos y prototipos de viviendas sociales.

08. Desarrollo de nuevos instrumentos normativos de gestión urbanística y territorial que permitan una equi-distribución.

- 22.** Función Social de la Propiedad, con limitación explícita del derecho absoluto a la propiedad a los fines del bien común, como deber social del Estado.
- 23.** Captura de plusvalías urbanas originadas en inversiones públicas y privadas por contribución por mejoras, tasa de desarrollo urbano, impuesto al baldío.
- 24.** Definición de una cuota mínima de viviendas asequibles en todo emprendimiento urbanístico que supere determinadas características.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

09. Apertura de la gestión urbanística gubernamental por medio de instancias mixtas de participación comunitaria.

- 25.** Auditoría pública anualizada de los proyectos de vivienda y de hábitat con partidas asignadas en progreso de diseño o ejecución de las obras.
- 26.** Financiamiento público o mixto con créditos hipotecarios para la gestión de proyectos habitacionales y urbanizaciones sociales.

ESTRATEGIAS

ACCIONES

09. Apertura de la gestión urbanística gubernamental por medio de instancias mixtas de participación comunitaria.

- 25.** Auditoría pública anualizada de los proyectos de vivienda y de hábitat con partidas asignadas en progreso de diseño o ejecución de las obras.
- 26.** Financiamiento público o mixto con créditos hipotecarios para la gestión de proyectos habitacionales y urbanizaciones sociales.

10. Coordinación de inversiones públicas y privadas, orientadas hacia objetivos trazados por la planificación.

- 27.** Desarrollo de un Banco Nacional de Infraestructura y financiación mixta (público-privada-comunitaria) de proyectos de vivienda social.
- 28.** Participación comunitaria de los destinatarios de proyectos de vivienda social en su diseño y concientización en temas urbano-ambientales.



**Apropiación colectiva
del espacio público**

**Proyecto sin
participación**



CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN

Muchas gracias!