

## Mucho más que una vivienda: El derecho a la ciudad, al hábitat digno y a la igualdad en los barrios populares. Reflexiones para la integración socio-urbana

Much more than a house: the right to the city, to a fair habitat and equality in slums. Reflections for social integration

Por Juan Carlos Bautista Murillo

**Resumen:** Este trabajo tiene como objetivo general explorar y poner en discusión los paradigmas emergentes del derecho a la ciudad, el hábitat digno y el principio de igualdad de forma estructural, en torno a la situación y condiciones sociales que atraviesan a los barrios populares en Latinoamérica y Argentina. Sostenemos que estos nuevos enfoques conceptuales de derechos, frutos de la movilización y participación social, intentan de forma multidimensional dar cuenta de la compleja realidad social que atraviesa a los barrios populares y fenómenos conexos como la segregación socio-espacial y la desigualdad social presentes en todas las ciudades latinoamericanas. Así, los tradicionales marcos analíticos de vulneración de derechos sociales como la vivienda digna, la salud o la educación entre otros, son ponderados de forma agregativa y conjunta a otras dimensiones sociales más complejas y específicas que forman parte de las dinámicas de la ciudad. Estos emergentes jurídicos urbanos aportan reglas y principios novedosos que lentamente van permeando la implementación de normativas y políticas públicas en las ciudades de la región y de nuestro país.

**Palabras Clave:** Barrios populares; derecho a la ciudad; hábitat digno; igualdad

**Abstract:** This paper aims to explore and discuss the emerging paradigms of the right to the city, fair habitat and the principle of equal protection under a structural perspective, around the situation and social conditions that characterizes vulnerable neighborhoods or slums in Latin America and Argentina. We argue that these new rights approaches, fruits of social mobilization and participation, attempt in a multidimensional manner to account for the complex social reality that affects these neighborhoods and related phenomena such as socio-spatial segregation and social inequality in all Latin American cities. Thus, the traditional analytical frameworks about violations on social rights such as fair housing, access to health or education, among others, are weighted in an aggregative and joint way to other more complex and specific social dimensions that are part of the dynamics of the city. These urban and legal approaches bring novel rules and principles that are slowly permeating the implementation of regulations and public policies in the cities of the region and our country.

**Key Words:** Slums; right to the city; fair habitat; equality.

Fecha de recepción: 25/04/2023  
Fecha de aceptación: 31/05/2023



## Mucho más que una vivienda: El derecho a la ciudad, al hábitat digno y a la igualdad en los barrios populares. Reflexiones para la integración socio-urbana

Por Juan Carlos Bautista Murillo\*

### I. Introducción

El debate político y social sobre el acceso al hábitat, a la tierra y la vivienda en el espacio urbano de América Latina y en Argentina no es nuevo, sin embargo, en las últimas décadas ha tomado particular importancia y fuerza a raíz de diferentes iniciativas ciudadanas y del surgimiento de movimientos populares que demandan del Estado una respuesta a sus problemas.

Si bien la problemática del acceso al hábitat y el acceso a la ciudad en condiciones de igualdad es una dificultad que atraviesa a cada vez más sectores sociales, incluso a los sectores medios y asalariados de la economía formal, lo cierto es que uno de sus rasgos más preocupantes es la compleja realidad que caracteriza a los sectores populares. Estos sectores sociales, que se han asentado generalmente en las periferias de las grandes ciudades o en las centralidades más degradadas, dando lugar lo que conocemos como barrios populares, asentamientos informales o precarios, entre otras denominaciones, se encuentran en una situación que podemos resumir como completamente ajena al goce y ejercicio de los DDHH más esenciales y de sus contenidos mínimos.

En este contexto, característico de la ciudad latinoamericana y argentina, se inscriben iniciativas sociales de base, con gran apoyo académico, de organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones de DDHH, que propugnan por una renovada visión del hábitat y de la ciudad. Al presionar al Estado por respuestas, estas renovadas fuerzas urbanas de la organización social popular, interpelan también al derecho a través de la demanda

---

\* Auxiliar Docente de en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la Universidad Nacional de Tucumán. Orcid: 0000-0002-5934-6415. Correo electrónico: juancabm.10@gmail.com

de nuevos marcos jurídicos y regulaciones que contengan los lineamientos para una gestión más democrática, igualitaria, humana, integral, eficiente y menos mercantilista del hábitat y de la ciudad.

Estos procesos de construcción del derecho desde abajo, persiguen superar viejos enfoques parciales o asistencialistas, al tiempo que persiguen superar visiones acotadas del derecho a la vivienda y fundamentalmente, de las políticas públicas que lo materializan, por visiones más robustas e integrales. En este punto es donde adquieren entidad en los ámbitos social, político, académico y también jurídico, las nociones del derecho a un hábitat digno y el derecho a la ciudad como renovados paradigmas que interpelan las nociones clásicas de DDHH, territorializando las demandas ciudadanas, especialmente, las demandas de los sectores populares y más desaventajados.

A partir de allí, la lucha por el espacio urbano y por los derechos humanos en la ciudad ha ganado paulatinamente espacio en las agendas públicas de los Estados de la región, logrando como resultado la sanción de diferentes marcos normativos dentro de los diversos niveles de gestión del Estado. Estos incluyen artículos constitucionales, leyes nacionales, leyes provinciales o de distrito y normativas locales. También son importantes las experiencias de políticas públicas que perfilan a los derechos como sus principales fundamentos, priorizando la dignidad humana, y la creación de condiciones para la igualdad real o estructural en el goce de derechos por sobre el lucro o la especulación.

## **II. Organización, marco teórico-conceptual y metodología**

La organización y exposición del trabajo es simple y está dividida en tres grandes apartados vinculados de forma teórica y procedimental, con el objeto de presentar los conceptos y argumentos utilizados a medida que son desarrollados. Luego de la introducción, la primera parte del artículo describe el panorama urbano latinoamericano respecto a la situación de lo que denominamos en este artículo como hábitat popular y cómo esta situación de extrema vulnerabilidad da lugar a las demandas de los movimientos sociales urbanos.

En una segunda parte nos dedicamos a analizar desde un enfoque teórico-conceptual, los nuevos paradigmas de derechos vinculados a la ciudad, estos son el derecho a un

hábitat digno y el derecho a la ciudad, junto a una interpretación del principio de igualdad de forma estructural. Finalmente, la tercera y última parte del artículo aborda el correlato normativo generado por estos nuevos paradigmas, revistando de forma breve los antecedentes de reformas legales más importantes de la región, y deteniéndonos con mayor énfasis analítico sobre cambios normativos más significativos que tuvieron lugar en Argentina.

En cuanto a los contornos teórico-conceptuales de la discusión propuesta, situamos a esta dentro de un marco de producción académica-científica regional, caracterizada como una tradición interdisciplinaria fecunda sobre los principales fenómenos sociales urbanos latinoamericanos. Dentro de este espectro de reconocidos autores y estudios, provenientes principalmente de las ciencias sociales urbanas, y en menor medida, del derecho, recogemos los debates, términos y conceptos utilizados, vinculados especialmente al hábitat popular, a los barrios populares o informales y fenómenos conexos como la fragmentación y segregación social del espacio (Fernández Wagner, 2008; Connoly, 2014).

La metodología utilizada incluye el examen y discusión teórico-conceptual interdisciplinar, la revisión y análisis documental, y finalmente, el análisis y argumentación jurídica sobre normativa de diferentes fuentes.

### **III. Hábitat y barrios populares. Características de una realidad Latinoamericana y Argentina ajena a los DDHH**

La urbanización y hábitat popular<sup>1</sup> se ha consolidado como una realidad social preocupante y característica en la región, que afecta a decenas de millones de personas. Si bien con variada intensidad y alcance, esta situación persiste como un fenómeno negativo que

---

<sup>1</sup> Es válido aclarar que para este artículo usamos el término “hábitat popular” como sinónimo de otros términos como “barrios populares”, “asentamientos informales”, “asentamientos precarios”, entre otros. Entendemos que esta es una decisión conceptual válida sobre términos y conceptos sobre los que no existe un consenso en relación a su significación y alcance preciso, pero que remiten siempre, con mayor o menor amplitud a la forma que los sectores sociales populares se asientan en la ciudad y las estrategias materiales y sociales a las que recurren para habitar la ciudad (Varela & Cravino, 2008). Es común también encontrar en la literatura definiciones del término “hábitat popular”, como un fenómeno más amplio que abarca tanto a los barrios populares o asentamientos informales y otras situaciones como los conjuntos de vivienda social masiva creados por el Estado para los sectores de más bajos recursos (Miranda Gassull, 2017). También es común encontrar definiciones más simples y acotadas como la que proponemos en este artículo para la comprensión de un fenómeno específico (Connoly, 2014).

no ha recibido la suficiente atención y respuestas desde el Estado. En un continente que se caracteriza por ser el más urbanizado del mundo, la lucha por la ciudad, por el espacio urbano y el hábitat de los sectores más relegados, se entrelaza a otros dramas estructurales de la región como la enorme desigualdad por ingresos, elevadas tasas de informalidad del mercado laboral y la falta de un desarrollo económico-social sustentable (ONU-Habitat, 2012; CEPAL, 2017).

Existen muchas denominaciones para referirse al hábitat popular como un fenómeno que guarda rasgos característicos presentes en todas las ciudades latinoamericanas y con mayor alcance en sus grandes centros urbanos y metrópolis. Algunas de estas denominaciones son barrios populares<sup>2</sup>, asentamientos precarios, barrios marginales o tugurios, nuevos guetos, favelas, campamentos, entre otras (Varela & Cravino, 2008). Mientras que algunas de sus características más frecuentes<sup>3</sup> son la informalidad en la tenencia de la tierra, la precariedad de las construcciones de las viviendas, el hacinamiento, la falta de servicios básicos de red como agua, gas, luz, y cloacas, junto a ubicaciones periféricas mal conectadas con la ciudad o en centralidades degradadas y deprimidas (Cravino, 2006; Davis, 2007; CEPAL, 2016).

La magnitud de esta poco feliz caracterización, definida por la privación de recursos elementales para desarrollar una vida digna, puede ser comprendida en su real magnitud

---

<sup>2</sup> Esta es la denominación adoptada por la ley nacional 27.453/18, que toma la definición dada por el Decreto el Decreto Ejecutivo 358/17, que define a los barrios populares de la siguiente manera:

“aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)”.

<sup>3</sup> ONU Hábitat, división especializada de Naciones Unidas sobre asentamientos urbanos y hábitat, a los fines de identificar el mismo fenómeno a nivel regional, define a los asentamientos o barrios informales a partir de las características de las viviendas allí presentes y su ubicación: “un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones:

1. Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas;
2. Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación;
3. Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable.;
4. Acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas.;
5. Tenencia segura para evitar los desalojos forzados. Además, agrega “Ubicados (...) generalmente en áreas periurbanas, áreas centrales deterioradas y áreas de riesgo ambiental, dentro y fuera de los límites urbanos” (ONU-Habitat, 2012, pág. 64)

a partir de algunos datos que ayudan en tal tarea. En esta línea, se estima que habitar en asentamientos informales alcanza al 21% de los hogares en promedio de la región (ONU-Habitat, 2012; CEPAL, 2017). Mientras que en nuestro país, de acuerdo al último relevamiento llevado a cabo por el Gobierno Nacional y organizaciones de la sociedad Civil en el marco del Registro Nacional de Barrios Populares, existen 5687 barrios, donde habitan 1.168.731 familias y se estima que alrededor de 5 millones de personas, lo que equivale aproximadamente al 11% de la población (TECHO, 2022; SISU - OBP, 2023)<sup>4</sup>.

En cuanto al origen de este fenómeno, existe un cierto consenso en la literatura regional (Janoschka, 2002; Portes & Roberts, 2005; Cravino, 2006; Zicardi, 2015; Fernández Wagner, 2008; Connoly, 2014) y en diversos estudios regionales (CEPAL, 2007; 2010; 2016; 2017) sobre las causas estructurales de la imposibilidad de los sectores populares de acceder a la ciudad. En una región con altos niveles de pobreza, junto a los masivos procesos de migración de personas hacia las ciudades, especialmente hacia las grandes metrópolis, en diferentes momentos históricos de cambios económicos profundos<sup>5</sup>, sumado ello a la desregulación de los mercados de tierra y la ausencia de oferta de suelo o vivienda asequible<sup>6</sup>, ha provocado que la única vía de acceso al hábitat para millones de personas sea mediante el asentamiento informal y precario en la ciudad.

---

<sup>4</sup> Para ver diferentes datos actualizados e informes oficiales sobre la situación de los barrios populares en Argentina puede consultarse el sitio web del Observatorio y el Monitor de Barrios Populares, dependiente de la Secretaría de Integración Socio-urbana de la Nación (SISU - OBP, 2023). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/observatorio-de-barrios-populares>

<sup>5</sup> Los autores suelen marcar dos momentos históricos de cambios profundos en las estructuras productivas de la región que consolidaron y profundizaron el modelo de ciudad latinoamericana desigual y los asentamientos informales como su rasgo más preocupante. El primer momento es el llamado periodo de sustitución de importaciones que provocó primero la masiva migración del campo a las grandes ciudades de cada país, a las que luego se sumarían oleadas de migración urbana desde urbes pequeñas hacia los grandes aglomerados. El segundo momento es el auge de las políticas económicas neoliberales y la globalización que provocó la precarización e informalidad laboral como regla y con ello, la imposibilidad estructural de amplios sectores de la población de acceder a condiciones dignas de hábitat, debiendo nuevamente crear ciudad de manera informal en las periferias (Fernández Wagner, 2008; Cravino M. C., 2006; Connoly, 2014; Portes & Roberts, 2005).

<sup>6</sup> El déficit habitacional, tanto cuantitativamente en relación al stock insuficiente de viviendas disponibles, como también cualitativamente en relación a los estándares mínimos de habitabilidad que debe tener una vivienda, es un rasgo constante en la realidad latinoamericana y Argentina (ONU-Habitat, 2012; CEPAL, 2017). En este sentido, es recomendable la lectura de un estudio detallado (Morales, Diego; Zimerman, Silvina; et al., 2013), basado en un profundo análisis sobre las informaciones recogidas del censo nacional de 2010, el cual retrata que, a pesar de que en el periodo 2001-2010 creció el ingreso promedio de la población y hubo fuerte disminución de los niveles de pobreza y desigualdad, estos déficits se mantuvieron constantes o incluso aumentaron levemente en términos relativos. Un ejemplo es el incremento del hacinamiento fa-

Sin embargo, la complejidad del problema no termina allí, otras dimensiones relevantes no se relacionan sólo con la vivienda y su edificación, sino también con la calidad de vida y las oportunidades que ofrece el entorno socio-espacial a quienes habitan los barrios populares. La falta de acceso a servicios básicos como el agua, gas, luz, cloacas o incluso internet<sup>7</sup>, sumado a los impedimentos físicos y sociales para acceder igualitariamente a bienes sociales esenciales como la educación, trabajo o salud (Katzman, 2001; CEPAL, 2010; Cravino, 2008; Salvia & Bonfiglio, 2015) provocan una situación de extrema vulnerabilidad para los hogares de estos barrios. Estos barrios habitualmente se encuentran en zonas de difícil acceso y egreso por la falta de transporte público y de infraestructura básica como calles asfaltadas o iluminación, zonas que presentan déficits de equipamiento en materia de salud, educación y cuidado, que tampoco poseen espacios públicos de encuentro y esparcimiento. Por si ello fuera poco, además son frecuentes los estigmas e imaginarios negativos que son construidos y sostenidos por quienes no habitan estos territorios, dando lugar a situaciones de discriminación y exclusión a sus habitantes (Suarez, 2011; Soldano, 2014; Cravino, 2008).

En este sentido, el concepto y enfoque de segregación socio-espacial, permite entender con más claridad la gravedad de esta compleja trama de carencias (Sabatini, 2006) ya que a menudo los barrios populares se encuentran en zonas altamente segregadas de la ciudad, es decir separadas, tanto física como social y simbólicamente (Carman, Veira da Cunha, & Segura, 2013; Connolly, 2014; Segura, 2012; Caldeira, 2000). Siguiendo esta línea, de acuerdo a una amplia literatura en la materia, la separación y exclusión de la ciudad junto a la concentración masiva de grupos homogéneos de población vulnerable en territorios densamente poblados, genera efectos sociales que reproducen la desigualdad para acceder a estos bienes sociales esenciales (CEPAL, 2007; PNUD, 2009; Segura, 2014; Salvia & Bonfiglio, 2015).

---

miliar entre el Censo de 2001 y el Censo del 2010 (periodo donde se sensible mejoramiento de la distribución de ingresos y poder adquisitivo de las familias) casi que se duplicó, pasando de 6,5% de los hogares en 2001 al 12% de los hogares en 2010.

<sup>7</sup> Para una aproximación sobre la importancia del acceso a internet como servicio público elemental para los sectores populares en el contexto de la Pandemia de Covi-19, desde una perspectiva territorial y de derechos, ver Bautista Murillo, 2021.

Como evidencia de tal relación, una serie de estudios empíricos muestran la estrecha conexión negativa que existe entre el efecto vecindario provocado por la segregación y la formación educativa de las personas<sup>8</sup>, representada en variables como: el máximo nivel educativo alcanzado, el bajo rendimiento escolar o las elevadas tasas de abandono escolar (Katzman & Retamoso, 2007; Alves, Creso & Queiroz Ribeiro, 2008; PNUD, 2009)<sup>9</sup>. También existe evidencia sobre el efecto vecindario y el ámbito laboral, a través de variables como la dificultad para acceder a trabajos formales, incluso sobre la disparidad en los ingresos en relación a tareas similares con miembros de otros vecindarios (Katzman & Retamoso, 2005; Queiroz Ribeiro, 2004; Arim, 2008)<sup>10</sup>. En síntesis, los datos recolectados

<sup>8</sup> Es válido aclarar que todos los estudios e investigadores reconocen que otros factores como el entorno familiar o el entorno escolar, tienen una mayor influencia en los índices que la composición barrial. Sin embargo, mediante modelos de regresión estadística y control de variables, consiguen mostrar la incidencia que tiene la segregación del barrio en estas dimensiones sobre la educación de las personas.

<sup>9</sup> En relación a los resultados de estos estudios, un informe del PNUD (PNUD, 2009) sobre barrios populares en las 4 principales metrópolis de nuestro país, estima que existe una brecha de 10 puntos porcentuales en promedio en los rendimientos educativos entre niños provenientes de estos barrios segregados y niños de barrios no segregados. A resultados similares llegan Katzman y Retamoso (2007) en relación a los niños y los barrios pobres y segregados de Montevideo.

Respecto al rezago y abandono escolar, un estudio sobre las favelas de Río de Janeiro (Alvez, Creso, & Queiroz Ribeiro, 2008), encontró el riesgo de atraso escolar en jóvenes de octavo año escolar (14 años aproximadamente) era un 21% mayor si vivían en favelas y un 30% mayor si vivían en favelas en entornos próximos a barrios ricos, y en cuanto al abandono escolar entre niños de 14 a 17 años, el riesgo era de 57% mayor para quienes vivían en favelas en entornos populares y un 74% para quienes vivían en favelas en entornos ricos. Estos resultados también son sorprendentes porque aportan evidencias de que los contrastes y distancias sociales pueden ser más negativas que las distancias físicas entre pobres y ricos.

<sup>10</sup> Otros resultados sobre el mercado laboral y el efecto vecindario muestran que en relación a los ingresos pueden existir diferencias negativas de entre el 29% al 39% entre personas con igual nivel educativo que viven en favelas en ciudades como Río de Janeiro o San Pablo y quienes viven en otros barrios (Queiroz Ribeiro, 2004). Rodrigo Arim (2008) concluye que tales diferencias en el salario de las personas con igual nivel educativo entre barrios segregados y no segregados de Montevideo podían llegar hasta un 50%.

Respecto al tipo de inserción laboral o vínculo con el mercado de trabajo, Katzman y Retamoso (2005) hallaron notables diferencias negativas entre personas con igual nivel educativo que habitan en barrios populares y quienes habitan en barrios de nivel socioeconómico medio o alto. Por ejemplo, el % de personas ocupadas por cuenta propia (relación laboral de baja calidad) en barrios populares segregados (17%) es 10 puntos porcentuales mayor que en barrios de nivel alto (7,1%) y un 4 (12,6%) puntos porcentuales superior que en barrios de nivel medio. Otro ejemplo se da con el porcentaje de trabajadores en relación de dependencia, pero sin cobertura de salud (empleo informal o precario) en la cual los barrios populares superan por 20 puntos porcentuales a los barrios de nivel alto y por 13 puntos porcentuales a los barrios de nivel medio. Finalmente, la desafiliación institucional (no estudian ni trabajan) entre los jóvenes de 15 a 19 años es trece puntos superiores en barrios populares (26%) frente a barrios de nivel alto (13,8%) y 4 puntos superiores en relación a barrios de nivel medio (22%). En igual sentido, el informe del PNUD (2009) para las principales metrópolis argentina, concluye que existen fuertes relaciones de incidencia estadística entre la pertenencia a un barrio popular segregado y los indicadores laborales mencionados.

por estos trabajos ponen en evidencia cómo estos territorios de gran vulnerabilidad pueden transformarse en una trampa para la movilidad social, para la integración y para el acceso a derechos humanos esenciales.

Ante este complejo panorama social regional, que atraviesa al hábitat popular en todas sus dimensiones, es que diversos actores han generado movimientos sociales amplios para buscar una mejor y más humana solución a la problemática. Estos movimientos han transformado la evidente realidad de los sectores más desprotegidos de la ciudad en demandas propositivas y concretas hacia los Estados, a través de nuevos marcos conceptuales de derechos y de políticas públicas urbanas que orientan hacia una nueva forma de gestionar la urbe e integrar a los sectores sociales. Estas demandas no sólo han modificado de forma sustancial la visión de igualdad jurídica necesaria para mejorar la situación de los sectores más desaventajados de la ciudad, sino también, han implementado nuevas nociones integrales y paradigmáticas conocidas como el derecho al hábitat digno y el derecho a la ciudad.

#### **IV. Nuevos paradigmas de derechos y su vinculación con el hábitat popular. Más allá del derecho a la vivienda**

Como hemos señalado, la situación social descrita antes, revela una compleja trama de vulneraciones de derechos fundamentales. Es fácil advertir que estos derechos vulnerados son principalmente económicos y sociales como el derecho a una vivienda digna, al agua, al trabajo, a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano, al desarrollo, entre otros, pero también los hay civiles y políticos como la participación ciudadana y política o el acceso a información.

Además, también es claro que el principio y derecho de igualdad se encuentran fuertemente tensionados ante esta realidad. La evidencia sobre que la pertenencia barrial sea una causa de discriminación constante y a la vez un factor decisivo para la reproducción y perpetuación de las desigualdades sociales para los grupos que allí habitan, muestran como juega la doble cara de este principio, entendido como prohibición de ser discriminado arbitrariamente, y de forma más robusta, como prohibición de subordinación de grupos, conocido también como igualdad estructural (Saba, 2016; Ronconi, 2019).

Sólo por dar un ejemplo de la relevancia jurídica de esta afirmación, podemos traer a colación lo afirmado por el Comité DESC en su Observación General N°20 (Comité DESC, 2009) al enumerar de forma ejemplificativa otros motivos de discriminación prohibidos basados en la cláusula abierta de no discriminación del Art. 2.2 del PIDESC, bajo el concepto de “otra condición social”, afirmando que:

“34. Lugar de residencia. El ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto no debe depender del lugar en que resida o haya residido una persona, ni estar determinado por él. Por ejemplo, no debe depender del hecho de vivir o estar inscrito en una zona urbana o rural o en un asentamiento formal o informal (...)”.

“39. Eliminación de la discriminación sistémica. Los Estados partes deben adoptar un enfoque proactivo para eliminar la segregación y la discriminación sistémicas en la práctica. Para combatir la discriminación será necesario, por lo general, un planteamiento integral que incluya una diversidad de leyes, políticas y programas, incluidas medidas especiales de carácter temporal. Los Estados partes deben considerar la posibilidad de emplear incentivos o sanciones para alentar a los actores públicos y privados a modificar su actitud y su comportamiento frente a los individuos y grupos de individuos que son objeto de discriminación sistémica” (Comité DESC, 2009).

A partir de estos estándares de derechos humanos sobre las obligaciones del Estado en materia de igualdad respecto a los sectores más desprotegidos, podemos identificar al menos dos paradigmas relacionados y complementarios que persiguen abordar de manera multidimensional la problemática del hábitat popular. Tanto la noción del derecho a un hábitat digno, como la del derecho a la ciudad emplean un enfoque de derechos en sus nociones fundamentales, y abordan explícitamente la compleja situación de amplios sectores de la población que encuentran en el territorio urbano barreras estructurales para el disfrute de sus derechos.

Como veremos, ambas nociones paradigmáticas tienen una génesis popular y participativa de diferentes actores sociales y un posterior correlato plasmado en marcos normativos de diferente valor y en diferentes contextos jurídicos de la región. En otras palabras, tanto el paradigma del derecho a un hábitat digno, como el derecho a la ciudad son expresiones de alternativas de creación del derecho desde abajo, desde la organización social multiactoral, hasta llegar a los órganos institucionales del Estado.

Comenzando por la idea del derecho a un hábitat digno, esta tiene sus orígenes en los trabajos académicos de Turner y Fichter, quienes habilitaron intelectualmente el debate sobre hábitat como un entorno integral y dignificante, más allá de la mera vivienda física. También fue, y sigue siendo notable, la influencia ejercida en la región por la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC – AL por sus siglas en inglés), una organización internacional no gubernamental, conformada por actores sociales populares, académicos, organizaciones de derechos humanos (Fernández Wagner, 2008; Connoly, 2014). En nuestro país, este paradigma es representado por amplias coaliciones de actores sociales que incluyen, las organizaciones sociales de base, sectores académicos principalmente ligados a los estudios sociales urbanos (Scatolini, 2014; Lafranchi, Granero Realini & Duarte, 2018), y organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos (CELS, 2017). En todos los casos, la noción de hábitat digno es presentada como una respuesta superadora a las limitadas e inadecuadas prácticas de las políticas públicas en materia de vivienda y regulación urbanística en los últimos 30 o 40 años<sup>11</sup>.

Desde lo conceptual, la idea de hábitat digno o de derecho al hábitat, intenta en el plano axiológico y prospectivo poner de relieve la integralidad y multidimensionalidad que demandan las políticas de vivienda e integración urbana de los más vulnerables, que van más allá de un mero enfoque físico-habitacional. Bajo este modelo, la provisión de viviendas o su mejoramiento es solo una dimensión que debe complementarse con otras acciones como (Barreto, 2010; CELS, 2017):

- La efectiva seguridad en la tenencia;
- La provisión de servicios públicos de calidad, infraestructura y equipamiento urbano como calles asfaltadas, iluminación, espacios públicos de encuentro;
- Ubicación no periférica o con conexión y vinculación real a la trama urbana;

---

<sup>11</sup> La noción de hábitat digno realiza una fuerte crítica al denominado “viviendismo” (Echeverría Ramírez, 2003) como política parcial para solucionar el acceso al suelo y vivienda de amplios sectores sociales. Estas acciones públicas estatales, tanto en el enfoque neoliberal asistencialista y focalizado de los años 90 por medio de políticas de regulación y mejoramiento barrial, como en el enfoque orientado a la redistribución del ingreso y la construcción masiva de vivienda con fines de reactivación económica sin regulación del suelo, que caracterizó a la política pública durante el periodo de sustitución de importaciones y más recientemente, durante los gobiernos de centro izquierda a partir de los primeros años del siglo XXI (Barreto, 2012), han mostrado serias limitaciones para resolver el problema habitacional y socio-territorial de los más vulnerables (Barreto, 2010).

- Transporte público y movilidad eficiente y asequible;
- Disponibilidad de instituciones educativas, de salud, cuidado y de seguridad pública en las proximidades a los barrios;
- Desarrollo socio-territorial integral para mejorar el acceso al trabajo formal, seguridad social e ingresos que garanticen una vida digna;
- La participación política y ciudadana efectiva para incidir en las políticas habitacionales y barriales;
- El acceso a la información y la justicia para reclamar por estos derechos.

En el ámbito internacional, esta noción encuentra respaldo institucional en ONU Hábitat<sup>12</sup>, división especializada de Naciones Unidas que realiza acciones de promoción, colaboración y asesoramiento para asegurar el derecho a un hábitat digno a millones de personas, especialmente quienes viven en tugurios o asentamientos informales.

En el año 2016 este organismo junto a la comunidad internacional, organizaciones civiles, académicos, gobiernos locales, y otros actores relevantes, en el marco de la 3er Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), lograron elaborar La Nueva Agenda Urbana (NUA), un valioso documento principio lógico, prospectivo y propositivo que luego sería aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>13</sup>, pasando a formar parte del *Soft Law* Internacional y por lo tanto, un instrumento válido para guiar e interpretar las obligaciones estatales en la materia.

En una clara referencia de la noción integral de hábitat digno desarrollada y en relación a la lucha contra la desigualdad y segregación socio-espacial, la NUA enuncia los siguientes compromisos de los Estados y gobiernos:

“32. Nos comprometemos a promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas.

<sup>12</sup> Para más información sobre ONU hábitat, sus objetivos, programas y documentos trascendentes visitar: <https://unhabitat.org/es/node/2973>

<sup>13</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas 25/01/2017 mediante Res.71/256. Disponible en: <https://uploads.habitat3.org/hb3/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>

33. Nos comprometemos a estimular la provisión de diversas opciones de vivienda adecuada que sean seguras, asequibles y accesibles para los miembros de diferentes grupos de ingresos de la sociedad, teniendo en cuenta la integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas, las personas sin hogar y las personas en situaciones de vulnerabilidad y evitando la segregación. Adoptaremos medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización”.

En definitiva, la noción de hábitat digno viene a proponer un renovado concepto y análisis integrador sobre el acceso a la vivienda por parte de los diferentes grupos sociales, especialmente los grupos desaventajados. Esto se complementa de forma positiva con el contenido mismo del derecho humano a una vivienda digna, desarrollado por otros órganos internacionales relevantes como el Comité DESC en su Observación General N°4 sobre el derecho a la vivienda adecuada como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado<sup>14</sup>.

En un sentido similar, el derecho a la ciudad es un paradigma socio-político emergente, que ha tomado fuerza en las últimas dos décadas de la mano de los movimientos sociales urbanos con gran fuerza en Latinoamérica (Harvey, 2013). Esta idea paradigmática toma su nombre y algunos de sus fundamentos teóricos<sup>15</sup> de la clásica obra del francés Henri Lefebvre (1969). Como señala Pisarello (2011), en la actualidad este concepto es retomado allí donde los efectos de la desigualdad, la exclusión y segregación socio-espacial muestran su lado más agravante y donde las respuestas institucionales parecieran no estar funcionando.

---

<sup>14</sup> En este valioso y vinculante documento, el Comité DESC interpreta que el término “adecuada” refiere a estas características mínimas del derecho: 1) seguridad en la tenencia, 2) disponibilidad de servicios e infraestructura, 3) gastos soportables según el ingreso, 4) habitabilidad, 5) asequibilidad, 6) Lugar o ubicación adecuados, 7) adecuación cultural. Además, estos estándares específicos deben ser complementados con otros principios generales del PIDESC como la progresividad y no regresión de los DESC, su implementación hasta el máximo de los recursos disponibles y la prioridad de los grupos más vulnerables. Ver Comité DESC, Observación General N°4 El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, Párr.1 del PIDESC), Observación General N°7 (...) Los desalojos forzosos: y Observación General N°3. La índole de las obligaciones de los Estados partes (art.2. Párr.1 del PIDESC)

<sup>15</sup> Según Lefebvre, las clases trabajadoras fueron condenadas a vivir en las periferias, en lugares insalubres, degradados y homogeneizantes, lejos del provecho y uso de la ciudad y los bienes sociales urbanos. Además, denuncia como la ciudad, sus centralidades y espacios públicos, pasaron de ser lugares del disfrute público, de la socialización e intercambio, para pasar a ser bienes de cambio, bienes mercantilizados del capitalismo. A esto se le llama el paso de la ciudad como un valor de uso a un valor de cambio.

Latinoamérica ha sido principal impulsora de un renovado movimiento que tiene en el derecho a la ciudad su consigna de base para una serie de demandas y propuestas normativas y de políticas públicas que permitan revertir los patrones estructurales de la urbanización mercantilizadora y excluyente de las últimas décadas (Levenzon & Tedeschi, 2017). La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, adoptada por estos movimientos en el marco del Foro Social Mundial de Porto Alegre en el año 2005, es el documento más representativo y con mayor profundidad analítica y propositiva. Aunque en rigor este carezca de entidad jurídica vinculante para los Estados, ha servido como guía de base para los debates y propuestas que han permitido avanzar en la sanción de normas jurídicas sobre el derecho a la ciudad y sus instrumentos de intervención (Zicardi, 2016).

La carta define al derecho a la ciudad como:

“Art. 1 (...) el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado”.

El derecho a la ciudad como paradigma adopta un enfoque de derechos humanos, que incluye derechos civiles y políticos como sociales y económicos, auspiciando su plena vigencia y efectividad en el ámbito urbano, abrazando también el enfoque de género transversalmente en todas sus propuestas<sup>16</sup>. Además, reconoce principios y derechos urbanos específicos como:

- Democracia urbana y derecho a participar de la planificación y gestión de la ciudad;
- Función social y ambiental de la propiedad privada y la ciudad, es decir, la primacía del interés y beneficio colectivo urbano por sobre el particular;
- Derecho a participar de los beneficios que genera la urbanización;
- Derecho a un desarrollo urbano social y ambientalmente sostenible;
- Derecho a la movilidad y transporte urbano;

<sup>16</sup> Ver Art. 1 y 2 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Disponible en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf>

- Derecho a la vivienda y hábitat desde una concepción integral que incluye los derechos a la integración socio-territorial de los grupos más vulnerables, la regularización y seguridad de la tenencia del suelo, y la provisión de los servicios y equipamientos públicos urbanos básicos;
- Derecho a acceder y usar los espacios públicos de forma culturalmente diversa y pacífica.

También es necesario destacar la concepción de igualdad que incluye La Carta. Muy en línea con los desarrollos más actuales de los DDHH (Saba, 2016; Ronconi, 2019; CIDH, 2019), la igualdad en relación al derecho a la ciudad no solo requiere su reconocimiento formal para todas las personas sin discriminación, sino que además, implica un enfoque estructural que obliga a poner en marcha medidas especiales en favor de los grupos vulnerables con el fin de garantizar el aprovechamiento pleno de la ciudad<sup>17</sup>.

Teniendo en cuenta esta visión de igualdad, junto a los derechos a la integración socio-territorial del hábitat, creemos que muchas de estas medidas especiales o afirmativas a las que refiere La Carta, deben estar orientadas con un criterio socio-territorial en favor de los habitantes de los barrios populares o asentamientos informales. Entender que el territorio mismo, el barrio y sus condicionantes, pueden ser un factor de desigualdad estructural que genera desventajas sociales y barreras al ejercicio de los derechos, es una interpretación válida y necesaria.

Finalmente, es posible afirmar que tanto la idea del derecho a un hábitat digno como el derecho a la ciudad, concebidos como construcciones sociales, han permeado en las últimas décadas los marcos normativos de diferentes países de la región, y en diferentes niveles de gobierno hacia dentro de estos Estados. Así, en los siguientes párrafos veremos brevemente algunos de los antecedentes más importantes de la región, para detenernos de manera más profunda en las transformaciones legales ocurridas en nuestro país a causa de la irrupción de estos paradigmas de derechos.

---

<sup>17</sup> Ver Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Art. 3: Igualdad y no Discriminación y Art.4: Protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

## V. Una nueva agenda de derechos. Normativas y políticas públicas para garantizar para el acceso al hábitat digno y el derecho a la ciudad

Como anticipamos, la apremiante situación social de los sectores que conforman el hábitat popular en la región y nuestro país, junto a las demandas y agendas propositivas por parte de los movimientos sociales, luego de arduos debates y luchas, han logrado permear los marcos jurídicos de gestión urbana en diferentes Estados y ciudades de la región (Levenzon & Tedeschi, 2017). En una suerte de construcción del derecho desde abajo, desde la sociedad y sus demandas, el hábitat digno y el derecho a la ciudad como enfoques integrales de derechos humanos, han logrado reformas legales en favor de los grupos urbanos más desaventajados.

Algunos de los ejemplos más resonantes en la región de estas transformaciones jurídicas son:

- La incorporación del derecho a la ciudad como derecho fundamental en la Constitución Ecuatoriana<sup>18</sup>, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano.
- Ley de Ordenamiento Territorial<sup>19</sup> de Colombia, la cual incorpora muchos de estos principios, junto a sus mundialmente conocidas políticas de urbanismo social llevado a cabo en ciudades como Medellín y Bogotá (Montaner & Muxí, 2011).
- La Carta por el Derecho a la Ciudad de México<sup>20</sup>, que, si bien es un instrumento declarativo, fue adoptado por un gobierno local en una ciudad de gran importancia.
- El Estatuto de la Ciudad<sup>21</sup> en Brasil, ley federal que reglamenta parte del título VII de la Constitución de Brasilera, dedicado a la política y gestión urbana<sup>22</sup>. Este es un caso

<sup>18</sup> Ver Art. 31 de la Constitución de Ecuador, modificada y sancionada en el año 2008. Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

<sup>19</sup> Ver ley 388 de 1997 Congreso de la República de Colombia. Disponible en: [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley\\_0388\\_1997.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf)

<sup>20</sup> Ver Carta por el Derecho a la Ciudad de México. Disponible en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf>

<sup>21</sup> Ley Federal 10257 del 2001. Disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>

<sup>22</sup> Ver Art. 182 y subsiguientes de la Constitución de Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

paradigmático en la región que reafirma el derecho a la ciudad, junto a otros principios<sup>23</sup> e instrumentos de gestión<sup>24</sup>, centrales para lograr ciudades más justas.

Al igual que en estos casos del ámbito regional, la influencia de los nuevos paradigmas urbanos con enfoque de derechos también es posible rastrearla hacia dentro de nuestro país con algunos ejemplos muy significativos. Así, el derecho a un hábitat digno y el derecho a la ciudad son conceptos jurídicos posibles de encontrar en diversas normas en los diferentes niveles de gobierno de nuestro Estado federal, algunas de ellas con alcance nacional, provincial y local<sup>25</sup>.

Si bien al interior de diferentes provincias y municipios estos paradigmas pueden ser parte, y estar siendo parte, de reformas en los marcos urbanísticos, para este trabajo sólo analizaremos 3 casos que consideramos son los más significativos por su alcance geográfico, la cantidad de personas involucradas, por la relevancia pública que han tomado sus debates y fundamentalmente por ser fruto de las demandas ciudadanas y la construcción social del derecho:

- Primero, consideraremos a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tuvo lugar en el año 1996 luego de amplios debates participativos en el seno de su asamblea constituyente.

---

<sup>23</sup> Otros principios centrales legislados son el de función social y ambiental de la propiedad privada, el suelo urbano como recurso social escaso y de la ciudad como bien colectivo. Tal como lo relata Fernandes (2010), estos principios representan un modelo de derechos y de democracia urbana, que desafían la tradición del liberalismo jurídico civilista y las concepciones absolutistas sobre la propiedad privada sobre el suelo y la ciudad.

<sup>24</sup> Otros grandes méritos y transformaciones de esta ley es el principio de descentralización y refuerzo de las capacidades locales para la gestión de las ciudades. También son muy significativos los instrumentos normativos de gestión que apuntan a redistribuir de forma más equitativa las cargas y beneficios generados por la urbanización, mediante tributos para captar las plusvalías urbanas y/o generar la movilización de suelo ocioso o vacante. De forma más específica a las demandas de los sectores populares, esta ley también genera instrumentos novedosos para la regularización e integración socio-territorial de los barrios más vulnerables, como la reserva de suelo con fines de vivienda social, la prescripción especial breve con fines de vivienda única, entre otros.

<sup>25</sup> Llamativamente la Constitución Nacional guarda silencio sobre la cuestión urbana, sobre los derechos y políticas públicas para reducir las desigualdades en materia de hábitat. La interpretación aceptada es que estas políticas forman parte de las competencias no delegadas por las provincias.

Lo más cercano es el art. 14.bis que consagra el derecho a una vivienda digna y otros derechos sociales, o el art. 75. inc. 23 que habla sobre la potestad de legislar en materia de acciones afirmativas para lograr la igualdad de oportunidades en favor de los grupos vulnerables, que podría ser utilizado para legislar en favor de políticas a favor de un hábitat urbano más equitativo y menos socio-espacialmente segregado.

- Segundo, analizaremos la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires del año 2013, la cual fue el resultado de una gran movilización social multiactoral que perseguía modificar la normativa urbana heredada de la dictadura militar.

- Finalmente trataremos la ley 27.453 de Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana, como el ejemplo más reciente de la construcción jurídica participativa desde abajo, que persigue mejorar la situación para los sectores sociales que conforman el hábitat popular.

Comenzando por el primer caso, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su Capítulo Quinto dedicado al Hábitat, y más precisamente en su art. 31, consagra de forma explícita y amplia “El derecho a una vivienda digna y al hábitat adecuado”<sup>26</sup>. Además, como parte integrante y materialización de este derecho, prescribe una serie de compromisos de políticas públicas tales como resolver “progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”. Por si fuera poco, la Carta Magna también prescribe que “auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva”.

La amplitud e integralidad dada por el constituyente porteño es tributaria de los marcos conceptuales vistos en el apartado anterior referida al derecho a un hábitat digno. De hecho, el concepto de hábitat adecuado que se registran en los diarios de sesiones de la asamblea es muy similar a las nociones y elementos repasados<sup>27</sup>. Este artículo fue fruto de amplios debates e intervenciones con la participación de la sociedad civil y de organizaciones sociales que lograron un hito significativo con su incorporación (Aldao, Baldiviezo, Sanchez, & Kulekdjian, 2018).

<sup>26</sup> Ver art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=166](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166)

<sup>27</sup> En las Actas de la Asamblea Constituyente de la Ciudad es definido como “(...) como el entorno donde el grupo familiar desarrolla sus actividades, comprendiendo la vivienda y la infraestructura que sirve a la misma como agua potable, electricidad, gas, desagües pluviales y cloacales, pavimento, alumbrado público, recolección de residuos, transportes y comunicaciones, etcétera”. Diario de Sesiones: Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jusbaire, Buenos Aires, 2016, v.2, p.835.

No obstante, también es cierto que pese la gran amplitud en materia de derechos y protección de los grupos sociales urbanos marginados que promueve la Constitución porteña, el Tribunal Superior de Justicia de CABA, máximo tribunal de esa jurisdicción e intérprete de la Constitución local, ha manifestado en diversos casos judiciales una postura conservadora, formalista y nada protectoria de los derechos mencionados, revelando una preocupante falta de ineffectividad judicial de la norma (Gargarella & Maurino, 2011)<sup>28</sup>.

El siguiente caso es el de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) de la Provincia de Buenos Aires<sup>29</sup>. Esta iniciativa con inspiración en el Estatuto de las Ciudades de Brasil, fue también fruto las demandas de la sociedad civil y movimientos sociales, para la modificación de los marcos urbanísticos heredados de la dictadura militar y la posterior construcción de una política de estado provincial más en línea con los desarrollos actuales (Reese, Bascary, & et. al., 2015). Desde los primeros artículos de esta ley, relativo a sus objetivos, puede verse el cambio de orientación en la gestión urbana (Scatolini, 2014): “La presente ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable conforme el art. 36 inc. 7 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (...)” (artículo 1). Mientras que entre sus objetivos específicos se destacan:

“a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales; b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional; y c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo”. Art. 1 Ley 14449.”

Otros aspectos destacables de la LAJH son la consagración de verdaderos derechos subjetivos y colectivos de naturaleza urbana en cabeza de las personas y de los grupos sociales. Estos incluyen el derecho a una vivienda y hábitat digno (Art. 3) y principios

<sup>28</sup> El caso Alba Quintana es uno de los más significativos en esta línea del Tribunal Superior de CABA. Sin embargo, también es justo mencionar que esta línea jurisprudencia restrictiva originó un pronunciamiento contrario por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el Caso Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad. Allí la CSJN revocó un pronunciamiento de su par porteño, para dar una respuesta habitacional a una madre y su hijo con una severa discapacidad que no encontraron respuestas adecuadas en las políticas del gobierno porteño ni en la protección judicial local (Sabsay, 2012).

<sup>29</sup> Ver Ley 14449 de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0ZYlKhqV.pdf>

rectores de la ley (Art. 10) como el derecho a la ciudad (Art. 11)<sup>30</sup>, el principio de función social de la propiedad y la ciudad (Art.12)<sup>31</sup>, el principio de gestión democrática de la ciudad (Art. 13) y la distribución equitativa de las cargas y beneficios urbanos (Art. 14). En concordancia con esto, La Ley establece mecanismos y derechos de participación (Art. 57 y Art. 58), de acceso a la información (Art. 59) y también el acceso a la justicia para reclamar los derechos que consagra (Art. 57).

Sin dudas esta ley es un modelo que presenta una alternativa interesante para llevar a cabo políticas públicas con enfoque de derechos (Pautassi, 2008), establece instrumentos que rompen con la igualdad formal y buscan la redistribución y reconocimiento en favor de los grupos desaventajados de la ciudad. No obstante, es cierto que su implementación y efectividad está plagada de complejidades, algunas relacionadas a la institucionalidad y distribución de competencias, por ejemplo, a la hora de coordinar y lograr su adopción por parte de los municipios, a quienes verdaderamente les corresponde la gestión de la ciudad en esa provincia (Scatolini, 2014).

Finalmente, el último instrumento que podemos destacar es la Ley Nacional 27.453 de Régimen Regularización Dominial para la Integración Socio-Urbana<sup>32</sup>, que también fue fruto del trabajo conjunto entre el Estado y organizaciones sociales, logrando un amplio consenso para su aprobación (Tedeschi, 2018). Si bien la ley no menciona el derecho a la ciudad o a un hábitat digno, claramente su orientación dirigida a promover la integración socio-espacial de los barrios populares y a lograr el mejoramiento integral de su calidad de vida remite con otros términos a los mismos elementos y principios.

Esta ley tiene como objetivo mediato establecer un régimen de integración socio urbana dirigido a los barrios populares que se encuentran dentro del Registro Nacional de

<sup>30</sup> Artículo 11. – Derecho a la Ciudad y a la Vivienda. Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a: a) un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; y d) usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.

<sup>31</sup> Artículo 12. – Función social de la propiedad inmueble. La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social

<sup>32</sup> Ver Ley Nacional 27453. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

Barrios Populares (RENABAP) creado por decreto 358/17, donde también se establece una definición normativa de estos<sup>33</sup>. La ley en su Art.1, define como integración socio urbana:

“(...) al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”.

De forma inmediata, la ley tiene como objetivo principal la regularización dominial de los barrios populares mediante la declaración de utilidad pública y sujetos a expropiación a los inmuebles que estén dentro de los barrios identificados en el RENABAP. Más allá de esta acción concreta como parte del programa de integración y de los pretenciosos objetivos de la ley, lo cierto es que ésta no profundiza en las complejidades y múltiples dimensiones sociales que atraviesan la trama del hábitat popular o informal. El escueto articulado de la norma, junto a una aún más escueta reglamentación son pruebas claras que la complejidad social no ha sido suficientemente abordada y problematizada para su solución.

En términos de su alcance real e implementación, la ley se presenta como un instrumento limitado que sólo establece mecanismos para la regularización dominial por medio del registro y luego expropiación de todos los barrios populares que cumplen con determinados parámetros. La norma no regula ni establece los parámetros mínimos para llevar a cabo los proyectos de integración socio-urbana que menciona, que como hemos visto, involucran múltiples y complejos elementos que superan por mucho la sola titulación de la tierra. Quedando estos últimos sujetos a la discrecionalidad política de los gobiernos de turno, lo que dista mucho de una política de estado capaz de afrontar la enorme magnitud del problema.

---

<sup>33</sup> Ver nota N°2 de este trabajo.

Más allá que hasta la fecha no se ha avanzado mucho en su implementación, sobre todo en lo que refiere a la efectiva regulación dominial de los barrios populares, este limitado objetivo y el escueto texto de la norma, han despertado muchas críticas. Una de los reproches más repetidos se relacionan a los antecedentes que tienen estas políticas de regulación en la región, que ya fueron experimentadas en el pasado, fundamentalmente en los años del neoliberalismo latinoamericano, en países como Perú donde se aplicó a gran escala con escasos y negativos resultados en base a efectos contraproducentes de esta política (Barreto, 2018; Fernández Wagner, 2008)<sup>34</sup>.

Con esto no queremos desmerecer totalmente una normativa y política pública que ha producido buenos resultados y avances como lo son el efectivo registro, medición y publicación de datos certeros sobre la cantidad de barrios populares y las condiciones socio-espaciales en las que habitan. Además, con las limitaciones señaladas se han puesto en marcha algunos procesos de regulación dominial y mejoramiento barrial que siempre son valorables, aunque es muestren aún limitados para cambiar una realidad que sigue siendo apremiante y requiere mayores y mejores esfuerzos.

## VI. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos intentado evidenciar la complejidad y multidimensionalidad que atraviesa la trama urbana y del hábitat en los sectores y barrios populares. Los procesos de exclusión sistemática y segregación socio-espacial demandan políticas públicas complejas, que deben ser fruto de la acción coordinada entre la sociedad civil, los grupos vulnerados y excluidos de sus derechos y el Estado. Los paradigmas o modelos de políticas públicas con enfoque de derechos como el derecho a un hábitat digno o el derecho a la ciudad, intentan transitar ese camino a través de enfoques sociales e integrales del problema y con propuestas concretas para su resolución progresiva.

---

<sup>34</sup> Una de esos efectos es lo que Harvey (2005) llama acumulación por desposesión, que consiste en políticas que terminan por volver a mercantilizar y colocar en el mercado el suelo que habitan los sectores populares, propiciando un nuevo desplazamiento por las fuerzas del mercado y un nuevo proceso de informalidad en otras áreas más degradadas y periféricas de la ciudad.

Luego, su puesta en práctica mediante normativas y políticas públicas concretas parece ser más dificultosa, encontrar resistencias en la práctica y avanzar lentamente. No obstante, estos marcos de acción indican el camino correcto para romper las barreras estructurales que perpetúan la desigualdad socio-espacial en la ciudad y tienen como resultado la continua creación y mantenimiento de los barrios populares en condiciones que son completamente ajenas al disfrute de los derechos humanos y sus contenidos más elementales.

Más allá de que aún estamos lejos de una resolución, o de políticas de estado sólidas, perdurables y efectivas, creemos que la discusión es fecunda, que la organización social, y fundamentalmente las coaliciones entre actores, son el medio para avanzar en la construcción del derecho y los derechos desde abajo y así romper con las estructuras de sometimiento social que han creado castas permanentes y socio-espacialmente relegadas del disfrute de la ciudad y sus beneficios (Bautista Murillo, 2022).

### Bibliografía:

- ALDAO, Martín, BALDIVIESO, Jonatan, SANCHEZ, Sandra Inés, & KULEKDJIAN, Federico (2018). "El artículo 31 como clave interpretativa de los principios de igualdad y autonomía". En AZRAK, Damián (coord.), *Pensar la ciudad: comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, autonomía personal y derechos sociales*. Buenos Aires: ADA - Librería editora platense, pp. 593-613.
- ALVEZ, Fátima, CRESO, Franco & QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar (2008). "Segregación residencial y rezago escolar en Río de Janeiro". *Revista de la CEPAL* 94, pp. 133-148.
- ARIM, Rodrigo (2008). "Crisis económica, segregación residencial y exclusión social". En ZICCARDI, Alicia (coord). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Clacso-Crop, pp. 71-98.
- (2012). "Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)". *Cuadernos de vivienda y urbanismo. Vol 5. Núm. 9.*, pp. 12-30.
- (2018). "Un régimen con nombre engañoso". *Hábitat Inclusivo* núm. 11.
- (2010). "El concepto de "Hábitat digno" como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los Derechos Humanos". *Invi* núm. 69, Vol núm. 25, pp. 161-187.
- BAUTISTA MURILLO, Juan Carlos (2021). "El lugar importa: brecha digital y desigualdades territoriales en tiempos de covid-19. Una revisión comparativa sobre la realidad argentina, sus provincias y principales centros urbanos". *Argumentos. Revista de crítica social. N°24*, pp. 66-100.

- (2022). “La construcción del derecho a la ciudad en Argentina frente a la desigualdad socio-espacial”. *Mundo Urbano / UNQ / Urbared*, Dossier N°53 Hábitat y Ciudad..
- CARMAN, María, VEIRA DA CUNHA, Neiva & SEGURA, Ramiro (2013). *Segregación y Diferencia en la Ciudad*. Quito: FLACSO - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador.
- CELS (2017). *Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Diez propuestas de políticas públicas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CEPAL (2007). Pobreza urbana y segregación residencial. En CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile, pp. 80-92.
- (2010). El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales. Capítulo IV. En CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, pp. 131-157.
- (2016). Desigualdades sociales en clave territorial. En CEPAL, *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile, pp. 59-76.
- (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CIDH (2019). *Compendio sobre la igualdad y no discriminación: estándares interamericanos*. Washington DC: CIDH - OEA.
- Comité DESC (2009). *Observación General N°20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*. Ginebra: Naciones Unidas .
- CONNOLLY, Priscilla (2014). “La Ciudad y el Hábitat Popular”. En RAMIREZ VELAZQUEZ, Blanca Rebeca y PRADILLA COBOS, Emilio (comps.) *Teorías sobre la Ciudad en América Latina*. México DF: Editorial Ink- Universidad Metropolitana, pp. 299-331.
- CRAVINO, María Cristina (2008). “Análisis cuali-cuantitativo de casos en el Gran Buenos Aires”. En CRAVINO, María Cristina (coord.) et. al., *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 153-199.
- (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DAVIS, Mike (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Akal.
- ECHEVERRÍA RAMÍREZ, María Clara (2003). “Hábitat versus vivienda. Mirada crítica sobre el viviendismo”. *La construcción del hábitat popular: experiencias de intervenciones urbanas, arquitectónicas, tecnológicas y pedagógicas*. Santa Fe de Bogotá: Universidad de la Gran Colombia.
- FERNANDES, Edésio (2010). “La Construcción del Derecho a la Ciudad en Brasil”. En SANTOS CARVALHO, Celso & ROSSBACH, Anaclaudia (organizadores), *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. San Pablo: Ministerio de las Ciudades de Brasil, pp. 494-518.
- FERNANDEZ WAGNER, Raúl (2008). “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”. En CRAVINO et. al. (coords.), *Los mil barrios (in)formales:*

- aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 13-44.
- GARGARELLA, Roberto & MAURINO, Gustavo (2011). "Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC". *Lecciones y Ensayos*, nro. 89. Derecho UBA, pp. 329-350.
- HARVEY, David (2005). *El "nuevo" imperialismo: Acumulación por desposesión*. CLACSO. – (2013). *Ciudades Rebeldes, Del Derecho a la Ciudad a la Revolución Urbana*. Madrid: Akal.
- JANOSCHKA, Michael (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure - Vol XXVIII N° 85*, pp. 11-29.
- KAZTMAN, Rubén (2001). Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL 75*, 16-57.
- KAZTMAN, Rubén & RETAMOSO, Alejandro (2005). Segregación residencial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista CEPAL 85*, 131-148. / (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista CEPAL 91*, 133-152.
- LAFRANCHI, Gabriel; GRANERO REALINI, Guadalupe & DUARTE, Juan Ignacio (2018). *Hacia una agenda del hábitat en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC - Documento de políticas públicas.
- LEFEBVRE, Henri. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- LEVENZON, María Fernanda, & TEDESCHI, Sebastián (2017). "La construcción del Derecho a la Ciudad Inclusiva: Tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina". En SCHREIBER, Guillermo, ALONSO VIDAL, Martha et al. *Cuestiones de Derecho Urbano*. Buenos Aires.: ADA. Librería Editora Platense, pp.129-154.
- MIRANDA GASSULL, Virginia (2017). "El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de los sectores desposeídos". *Territorios (36)*, pp. 217 - 238.
- MONTANER, Josep María & MUXÍ, Zaida (2011). "Ciudades Alternativas: Curitiba, Seattle, Bogotá y Medellín". En MONTANER, Josep María & MUXÍ, Zaida, *Arquitectura y Política. Ensayos para mundos alternativos*. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 128-142.
- MORALES, Diego & ZIMERMAN, Silvina; et al. (2013). "Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias". *CELS. Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*, pp. 341-388.
- ONU-Habitat. (2012). *El estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Naciones Unidas.
- OSZLAK, Oscar. (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano (2a ed. ampliada)*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- PAUTASSI, Laura (2008). "La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos". En *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los*

- derechos universales*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, Fundación Henry Dunant América Latina, pp. 89-116.
- PISARELLO, Gerardo (2011). "Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia". En PAREJA MORTE et al., *Serie de derechos humanos emergentes 7: El derecho a la ciudad*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya, pp. 29-51.
- PNUD (2009). *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2009. Segregación residencial en Argentina*. Buenos Aires: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) Argentina.
- PORTES, Alejandro & ROBERTS, Bryan R. (2005). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César (2004). Segregación residencial y segmentación social: el efecto vecindario en las metrópolis brasileñas. En ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia, *Trabajo y producción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Estructura, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO LIBROS, pp. 137-156.
- REESE, Eduardo, BASCARY, Lourdes, GALINDO MARIN, Camilo & POTOCKO, Alejandra (2015). "Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat". *CELS. Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015*, 441-465.
- RONCONI, Liliana (2019). "Repensando el principio de igualdad: alcances de la igualdad real". *Isonomía Núm. 49*, 103-140.
- SABA, Roberto. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- SABATINI, Francisco. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington D.C.: BID.
- SABSAY, Daniel A. (2012). "El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". *Pensar en Derecho- Derecho UBA*, pp. 265-282.
- SALVIA, Agustín, & BONFIGLIO, Juan Ignacio. (2015). *Informalidad urbana en la Argentina en la primera década del siglo XXI*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina - Pontificia Universidad Católica Argentina.
- SCATOLINI, Juan Luciano (2014). *Hábitat. Hacia un nuevo paradigma urbano*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- SEGURA, Ramiro (2012). "Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de la Plata". *QUID 16 N°2. Revista del área de estudios urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales UBA*, pp. 106-132.
- (2014). "El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales". *Desigualdades.net Working Paper N° 65*, pp. 1-31.
- SISU - OBP. (05 de Mayo de 2023). *Observatorio de Barrios Populares - Monitor de Barrios Populares*. Obtenido del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Secretaría de Integración Socio Urbana.

- SOLDANO, Daniela (2014). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. En DI VIRGILIO, Mercedes & PERELMAN, Mariano (coords.), *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 27 - 55.
- SUÁREZ, Ana Lourdes (2011). "Segregación residencial en la región metropolitana de Buenos Aires". En BALIAN DE TAGTACHIAN, Beatriz & SUÁREZ, Ana Lourdes (comps.), *Pobreza y solidaridad social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades humanas*. Buenos Aires: EDUCA.
- TECHO. (31 de 07 de 2022). *Miradas y análisis. Registro Nacional de Barrios Populares 2022*.
- TEDESCHI, Sebastián (2018). Sobre el proyecto de regularización de barrios populares. *Revista Hábitat Inclusivo* núm. 11.
- VARELA, Omar David & CRAVINO, María Cristina (2008). "Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis e intervención". En CRAVINO, María Cristina et al., *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 45-64.
- ZICCARDI, Alicia (2016). "Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad". Conferencia presentada en la Universidad General Sarmiento. Buenos Aires.
- (5 de abril de 2015). La dimensión urbana de la desigualdad. *El País*.