

POLITICA HABITACIONAL EN ARGENTINA Y SU POSIBLE ARTICULACION CON EL DERECHO REAL DE SUPERFICIE.

Por Eliana G. Privitera¹ – Roxana M. Rodriguez²

Sumario: I. Desarrollo: A) Abordaje de la integralidad en la integración socio-urbana en las políticas habitacionales en nuestra región. Breve recorrido por su cristalización en la actualidad. B) (Des) Articulación entre los niveles de gobierno, competencias y normativa aplicable: b.1.- Régimen institucional argentino. b.2.- Lineamientos internacionales de buena urbanización: la ciudad compacta y el desarrollo del derecho de superficie como una forma de ampliar el dominio de la propiedad. II. Conclusión

Resumen:

Como miembros del proyecto “1DER180. LOS NUEVOS DERECHOS REALES POSIBILITAN EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA. EL CASO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.”, radicado en la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Derecho, nos abocamos al abordaje del marco teórico socio-jurídico e instrumentos de gestión de hábitat social.

Atendiendo a la circunstancia que el hábitat digno es aún una deuda pendiente en nuestro país, es que se planteó como objetivo general de la investigación, la indagación acerca de la viabilidad de la implementación de los nuevos derechos reales vigentes en Argentina a partir de la sanción del Código Civil y Comercial, a efectos de paliar las deficiencias habitacionales de la población residente en asentamientos irregulares. Ello con el propósito de promover la integración social y urbana de los asentamientos irregulares, diversificar y ampliar las alternativas que, desde nuestro plexo normativo, posibiliten atender la demanda habitacional de los sectores más vulnerables, contribuyendo al diseño e implementación de política urbana.

Durante el desarrollo de la investigación se abordan tres ejes en el análisis socio-jurídico, a saber: A) La integralidad de la problemática abordada en cuanto requiere

¹ Abogada – Analista de Sistemas.

- Docente a Cargo Cátedra Sociología General y del Derecho (UNR-FDER).
- Secretaria del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas (UNR-FDER).
- Docente Cátedras Filosofía del Derecho y Teoría del Derecho (UAI - Sede Rosario-).

² Abogada. Docente Cátedra Sociología General y del Derecho (UNR-FDER)

atender a vivienda, infraestructura y servicios sanitarios, transporte y cuidado del medio ambiente. B) Articulación entre los niveles de gobierno, competencias y normativa aplicable. C) Participación ciudadana, en cuanto atañe a la distribución de cargas y beneficios de la urbanización, democratización en la toma de decisiones y función social de la propiedad.

Partiendo de la circunstancia que los asentamientos se identifican por su irregularidad dominial, ubicación en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización de quien formalmente es el propietario del suelo, nos abocamos al análisis de los derechos de superficie y conjuntos inmobiliarios como posibles alternativas en cuanto mecanismos tendientes a regular la apropiación del suelo y las relaciones que sobre el mismo se generan.

En tal sentido, por una parte se formula una evaluación transversal, urbano-arquitectónica y socio-jurídica de la temática en estudio en consonancia con los requerimientos actuales medio ambientalistas, y por la otra, se reconocen potenciales obstáculos a la implementación de las figuras jurídicas, basados en la convivencia entre los vecinos; la adaptación y/o resistencia a los cambios habitacionales; la posibilidad o no de integrar fenómenos de asociacionismo.

Desde el encuadre normativo se atiende principalmente a la distribución de competencias entre los niveles gubernamentales, en cuanto atañen a la regulación del derecho de propiedad del suelo y a la misma utilización del mismo.

En la actualidad, a nivel nacional encontramos tres planes nacionales, a saber: Plan Nacional de Vivienda, Plan Nacional de Hábitat y Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. En los mismos, se distancia la *vivienda* del tendido de *infraestructura*. Asimismo, no se formula en concreto la articulación entre los gobiernos provinciales y municipales. Por su parte, los municipios cuentan con la potestad de establecer reglamentaciones sobre el uso del suelo, lo que demuestra que en la problemática se encuentran involucrados diversos actores, y que en la formulación de propuestas habitacionales, han de participar activamente los gobiernos sub-nacionales.

Palabras claves: política habitacional- asentamientos irregulares- derecho de superficie.

HOUSING POLICY IN ARGENTINA AND ITS POSSIBLE WITH THE REAL SURFACE RIGHT.-

Summary:

As members of the project “1DER180. THE NEW REAL RIGHTS MAKE POSSIBLE THE ACCESS TO A WORTHY HOUSING. The case of the irregular settlements. ”, Presented at the National University of Rosario, Faculty of Law, we focus on addressing the socio-juridical theoretical framework and instruments of management of social habitat.

In view of the circumstance that the dignified habitat is still a pending debt in our country, it is raised as a general objective of the investigation, the inquiry about the viability of the implementation of the new real rights in force in Argentina from the sanction of the Civil and Commercial Code, in order to alleviate the housing deficiencies of the resident population in irregular settlements. This with the purpose of promoting the social and urban integration of irregular settlements, diversifying and expanding the alternatives that, from our normative plexus, make it possible to meet the housing demand of the most vulnerable sectors, contributing to the design and implementation of urban policy.

During the development of the research, three axes in the socio-juridical analysis are addressed, namely: A) The integrity of the problem addressed in that it requires attending to housing, infrastructure and sanitary services, transportation and environmental care. B) Articulation between the levels of government, competencies and applicable normative. C) Citizen participation, as regards the distribution of burdens and benefits of urbanization, democratization in decision-making and social function of the property.

Starting from the circumstance that the settlements are identified by their dominance irregularity, location on public or private lands, built without authorization of who is formally the owner of the land, we focus on the analysis of surface rights and real-estate sets as possible alternatives as mechanisms tending to regulate land appropriation and the relationships on it they are generated.

In this sense, on the one hand a transversal, urban-architectural and socio-juridical evaluation of the subject under study is formulated in line with current environmental requirements, and on the other hand, potential obstacles to the implementation of juridical figures are recognized. ,

based on the coexistence between the neighbors; adaptation and / or resistance to housing changes; the possibility or not of integrating phenomena of associationism.

From the normative frame, the distribution of competences between the governmental levels is mainly attended, as regards the regulation of the right of ownership of the land and the same use of it.

Currently, at the national level we find three national plans, namely: National Housing Plan, National Habitat Plan and National Plan for Drinking Water and Sanitation. In them, the housing is distanced from the infrastructure line. Likewise, the articulation between provincial and municipal governments is not specifically formulated. For their part, the municipalities have the power to establish regulations on land use, which shows that various actors are involved in the problem, and that sub-national governments must actively participate in the formulation of housing proposals.

Keywords: housing policy- irregular settlements- surface rights

1.- Desarrollo.

A) Abordaje de la integralidad en la integración socio-urbana en las políticas habitacionales en nuestra región. Breve recorrido por su cristalización normativa actual.

En la provincia de Santa Fe, se diseñó el Plan ABRE, que lanzado en 2013, se centró en recuperar vínculos sociales en los barrios menos integrados de los grandes centros urbanos de la provincia. Desde diciembre de 2015, el Plan se ejecutó en 43 de barrios de la ciudad de Rosario, Santa Fe, Villa Gdor. Gálvez, Santo Tomé, Pérez y Granadero Baigorria. Los ejes abordados fueron convivencia, participación, infraestructura y hábitat. El enfoque se centró en seleccionar un conjunto de territorios y comenzar el trabajo en estos barrios. Hemos de mencionar que la legislatura santafesina, en sesión del diez de octubre del corriente año, acaba de sancionar la ampliación del Plan ABRE a ciudades de segunda categoría, cincuenta y cinco en la provincia, encontrándose al momento de confección de este trabajo en espera de promulgación.

Por su parte, a nivel nacional encontramos tres planes nacionales³, a saber:

1. Plan Nacional de Vivienda: Su objetivo es atender el déficit habitacional cuantitativo (40% del déficit total habitacional que equivale a 1.400.000 viviendas), a través de la

³ Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda; Resolución 122 E/2017.

promoción de la vivienda social, el acceso al financiamiento para la vivienda y el fomento a las asociaciones públicos-privadas para la vivienda. La SubSecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano es la responsable de la financiación del Plan (con posibilidad de financiar planes provinciales similares). En el caso de las líneas de crédito son los fondos fiduciarios los encargados de administrar y ejecutar las partidas.

2. Plan Nacional de Hábitat: Se enfoca en solucionar el déficit habitacional cualitativo, que representa el 60% del déficit total, sobrepasando los dos millones de vivienda a través de la inversión en obras de infraestructura básica.

3. Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento: Apunta a subsanar el déficit de infraestructura y servicio de agua y saneamiento con la meta de alcanzar en este año, el 100% y el 75% de cobertura respectivamente.

Debe señalarse que tras diversas demandas sociales, se sanciona la Ley Nacional 27.453 “*Régimen de regularización dominial para integración socio urbana*” por la que se aborda la problemática de vivienda, infraestructura y servicios sanitarios, transporte y cuidado del medio ambiente. Por la misma se autoriza a la expropiación, conforme Ley 21.449, de los inmuebles en que se asienten los barrios populares relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por Decreto 358/17. Por su parte autoriza a la Agencia de Administración de Bienes del Estado, conforme artículo 7 inciso 5 “Establecer un marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas, que se encuentran en los bienes identificados en el RENABAP...”, el art. 10 dispone que estos proyectos deben concretarse con la participación, coordinación y acuerdo de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios..., el art. 13 faculta al Ejecutivo Nacional a la creación de un fideicomiso con el objeto de financiar la totalidad de las actividades que resulten necesarias para llevar adelante el objeto de la ley...” El fideicomiso mantendrá la propiedad fiduciaria de la totalidad de los inmuebles identificados en el RENABAP⁴

Cabe mencionarse que en la Legislatura de la provincia de Santa Fe, se presentaron y debatieron a) Proyecto de ley Marco de Planificación Urbana y Acceso al Suelo y al Hábitat, que introduce un cambio de paradigma en el enfoque de la política pública articulando las políticas de vivienda con los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, y establece mecanismos de reparto de las cargas y los beneficios derivados del

⁴ 19.07.19 Ley 27.488 por las que se incorpora nuevos anexos a la Ley 27.453, a fin de incorporar 188 barrios a los 4.228 ya relevados por el RENABAP.

ordenamiento urbano (analizados en el desarrollo de este proyecto de investigación) y, b) Proyecto de ley de adhesión a la ley nacional 27.453.

Pese a diversas iniciativas como las descriptas sobre la sanción de una ley de suelo en Santa Fe, persiste la escasa regulación del mercado inmobiliario por parte del Estado. El mantenimiento de una política fiscal obsoleta en la temática y sin mecanismos idóneos de captación de plusvalía han coadyuvado a la consecución de dos fenómenos que se retroalimentan en forma continua:

- a) por un lado, amplios sectores de la población no pueden acceder al suelo y a la vivienda propia en el mercado formal.
- b) por el otro, reducidos sectores de la población nuclean la propiedad de gran parte del suelo urbano y ejercen el control fáctico del mercado inmobiliario, fijando en forma unilateral los precios y permitiendo la existencia de tierra vacante intersticial⁵.

Sin soslayarse las variadas circunstancias que inciden en la conformación del precio del suelo servido, esto es accesibilidad, tamaño, cualificación urbanística y características sociales de los actores sociales intervinientes, puede señalarse que los montos de la Tasa General de Inmuebles y del Impuesto Inmobiliario Provincial se encuentran desactualizados en relación al valor real de la propiedad, situación por la cual a los propietarios les resulta rentable dejar el suelo ocioso -a la espera de su revalorización- antes que lotearlo y que ingrese al circuito formal de operaciones inmobiliarias. Esto se advierte en que *“el país carece de leyes e instrumentos que obliguen a los propietarios privados el cumplimiento de la función social de la propiedad, con el objetivo de darle un uso social, ambiental, económico, histórico y/o cultural en los casos de no edificación, no-utilización o subutilización.”*⁶

B) (Des) Articulación entre los niveles de gobierno, competencias y normativa aplicable.

⁵De acuerdo a datos proporcionados en forma extraoficial, por Servicio de Catastro e Información Territorial de la Provincia de Santa Fe, la superficie urbana baldía de la ciudad de Rosario asciende a 2.969,26 hectáreas, lo que representa el 22,4% del total de suelo urbano. Desde el punto de vista jurídico dominial, la propiedad de la tierra vacante corresponde a los particulares (1.659,01 ha); al Estado Nacional, Provincial o Municipal en calidad de tierra fiscal (952,54 ha) o bajo la forma de bienes del dominio privado (70,90 ha), y a diversos cultos religiosos (12,95 ha). Es importante destacar que la calidad de baldío para el SCIT resulta de la inexistencia de mejoras catastralmente declaradas, por lo cual son considerados como tierra vacante terrenos que, en los hechos, se encuentran ocupados con construcciones irregulares, como es el caso de los asentamientos informales, las villas y los barrios populares.

⁶ SCHUSTER, Gloria; CARDENAS, Edurne y YANOS, Marité. Derecho a una Vivienda Digna. Diagnostico Argentina. Proyecto: “Mujer y Vivienda: Construyendo dignidad”. Disponible en: www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=130 Consultado el 20/09/2017.

b.1.- Régimen institucional argentino.

La problemática de la urbanización de los asentamientos informales involucra numerosas aristas. Por un lado, resulta indispensable obtener la provisión de servicios públicos esenciales, infraestructura y equipamiento colectivo. Además, es fundamental el mejoramiento -según criterios mínimos de habitabilidad- no sólo de las viviendas, sino también del medio ambiente circundante. Por otro lado -y siendo el tema que ocupa al presente acápite- la urbanización supone la seguridad de la tenencia y la regularización dominial de las viviendas.

Atendiendo a nuestro plexo normativo, cada Provincia mantiene el poder originario sobre el recurso suelo, atento a que se trata de una competencia reservada, y no delegada, al gobierno nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta la organización federal, toda política habitacional que pretenda resultados al mediano y largo plazo supone la articulación conjunta y coordinada de las tres esferas gubernamentales.

Tras la sanción del Código Civil y Comercial la preeminencia del Derecho Público sobre el Derecho de los particulares queda incólume. La Declaración Universal de los Derechos humanos, art.17, admite que se puede privar de la propiedad privada, de un modo no arbitrario. Sigue exactamente igual el principio de Derecho Humano que expresa “La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés general” (CIDH, art. 21 inc 1º). Ambos principios incorporados con mayor jerarquía que el CCC, según indica el art. 75 inc 22º de la propia Constitución Nacional.

Por su parte, en la CN perduran los art. 17 que garantiza la propiedad privada, como el art. 14, según el cual los derechos se ejercen “*según las leyes que reglamenten su ejercicio*” (Frase del art. 14 aplicable a la propiedad privada desde el caso Ercolano. CSJN 1922). El art.124 declara que las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales que existen en su territorio, por lo que conservan la competencia para regular sobre el uso del suelo, teniéndose en cuenta que se diagraman: a) facultades concurrentes entre Nación y provincias (arts. 75 inc. 18 y 19, art 125); b) facultades en protección ambiental, el Congreso Nacional dicta presupuestos mínimos; c) facultades reservadas por las provincias, normas por ejemplo sobre régimen del uso del suelo, códigos técnicos sobre edificación; d) ejercicio del poder de policía a cargo de provincias, salvo cuando se trate de comercio interprovincial, etc. De lo expuesto, puede colegirse que en usos de sus legítimas

facultades, la administración reglamentará, de la manera que considere más provechoso a la comunidad, el uso del suelo.⁷

En el sistema institucional argentino, coexisten organismos que gozan de estabilidad -como el Sistema Federal de Vivienda sancionado por ley nacional N° 24.464 de 1995 y entes provinciales - con programas cuyo *status* normativo es endeble por estar sujetos a vaivenes políticos y recambios gubernamentales, recuérdese la triada Plan Nacional de Vivienda, de Hábitat y Agua potable y Saneamiento. A partir de esta articulación de normas de diversa jerarquía, tanto nacional como provincial, se entreteje el andamiaje político jurídico por el que se planifica el diseño, implementación, financiamiento y monitoreo de las políticas habitacionales en nuestro país.

b.2.- Lineamientos internacionales de buena urbanización: la ciudad compacta y el desarrollo del derecho real de superficie (DRS).

En cuanto a la postulación de parámetros sobre una buena urbanización, a saber: ciudad inclusiva, ciudad participativa, ciudad compacta, ciudad segura, ciudad sostenible y ciudad resiliente. Nos interesa el concepto de ciudad compacta ya que refiere al fortalecimiento de la planificación urbana e instrumentos de regulación del mercado de suelo. Por ello, entre las posibles formas de posibilitar la tenencia segura, nos avocamos a analizar el DRS⁸- inc g) artículo 1887 CCC- derecho real temporario, que se constituye sobre un inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración (...)⁹.

El DRS puede constituirse a través de dos modalidades¹⁰: **1^a** el superficiario puede realizar construcciones, plantaciones o forestaciones sobre la rasante, vuelo y subsuelo del inmueble ajeno, haciendo propio lo plantado, forestado o construido (derecho real sobre cosa ajena). **2^a** el derecho se constituye sobre plantaciones, forestaciones o construcciones ya existentes, atribuyendo al superficiario su propiedad (la propiedad superficiaria supone

⁷ Petrelli, Hernán; El urbanismo y el nuevo CCC. Un análisis crítico de la legislación argentina

⁸ Encuentra su antecedente inmediato en la Ley 25.509, que establecía la creación del derecho real de superficie forestal, y preveía su constitución sobre inmuebles susceptibles de forestación o silvicultura. Además, la institución fue recogida en los Proyectos de 1987, 1993 y 1998.

⁹ Artículo 2114 CCyC

¹⁰ Artículo 2115 CCyC

un derecho real sobre cosa propia). En ambas modalidades el derecho del superficiario coexiste con la propiedad separada del titular del suelo. Gurfinkel de Wendy entiende que *“hay una clara desmembración del derecho real: en tanto que el dominio vacuo es conservado por el titular del terreno, el superficiario accede a su dominio útil”*.¹¹

Se establece una limitación a la extensión temporal del DRS: el plazo no puede exceder de 70 años en el caso de construcciones, el cual se computará desde la adquisición del derecho de superficie (*esto es, desde que el superficiario, reunidos los requisitos de título y modo, tiene el uso del terreno y puede comenzar la construcción o plantación*¹²). Además, el derecho podrá constituirse sobre todo el inmueble o sobre una parte determinada, con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo, o sobre construcciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal¹³.

Son legitimados activos para su constitución los titulares de los derechos reales de dominio, condominio y propiedad horizontal. Consecuentemente, podrán ser objeto del derecho los inmuebles pertenecientes a personas humanas y personas jurídicas privadas, y los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional, Provincial y Municipal.

El derecho de superficie se orienta fundamentalmente al *aprovechamiento útil del suelo*, logrando beneficios concretos para el propietario del terreno -quien recibe una contraprestación y mantiene la disposición jurídica y material del mismo-, para el superficiario -que podrá ser un particular o el propio Estado asumiendo la función de construcción de viviendas o la rehabilitación de las ya existentes-, y para la sociedad en general -en el sentido que se evitan suelos vacantes y ociosos que no son objeto de una real explotación.

“Como ocurre en ciudades del Reino Unido u Holanda, se puede adquirir una propiedad y tomarla en derecho de superficie por una cantidad de años a un valor muy inferior al de mercado, porque sólo incluye una renta por el alquiler del suelo y no su propiedad, permitiendo vender ese derecho por un equivalente al que se pagó al cabo del período de duración del contrato, que puede extenderse hasta 70 años.”¹⁴

¹¹ GURFINKEL DE WENDY, Lilian N. Derechos Reales. 2ª Ed. Act. T II. (2º Edición, 1º Reimpresión, CADA, Abeledo Perrot, 2016). Pág. 917.

¹² GURFINKEL DE WENDY, Lilian N. Derechos Reales, ob. cit.

¹³ Artículo 2116 CCyC

¹⁴ <https://www.lanacion.com.ar/opinion/acciones-coordinadas-mejoran-el-acceso-a-la-vivienda-nid1946890?fbclid=IwAR2TAilOhgKey3tIMcLxhbbDz2gMYijyqOqe-wzDvtLy09MCvTSrTk6z-68>

En el caso del particular, ésta figura resulta de utilidad en tanto supone la posibilidad de permanecer en el dominio del terreno, aun cuando el mismo no está siendo ocupado o puesto a producir, evitando el avance de la usucapión o de una eventual expropiación por motivos de interés público.

En el caso de bienes del dominio privado del Estado, ésta figura reviste interés en tanto permite regularizar la tenencia sin tener que descapitalizarse transfiriendo el dominio pleno de los lotes a los particulares¹⁵, *“la regulación del derecho de superficie constituye una excelente herramienta para regularizar dominialmente asentamientos informales y garantizar la seguridad en la tenencia de la vivienda de los que allí viven. A su vez, este derecho permite que los Estados no se despatrimonialicen deshaciéndose en forma absoluta de sus tierras y que conserven la facultad de regular el uso y el destinatario de las mismas.”*¹⁶

En lo que refiere a las facultades que le competen al superficiario, es decir a los residentes en asentamientos que se regularicen a través del derecho real de superficie, puede mencionarse: A) Transmitir el derecho superficiario, ya sea por actos entre vivos o por causa de muerte. B) Constituir derechos reales de garantía (hipoteca). C) Constituir derechos reales de disfrute (usufructo, uso, de habitación). D) Afectarlo al régimen de propiedad horizontal y enajenar y gravar las unidades funcionales. E) Constituir derechos personales (locación y/o comodato). F) Afectar al régimen de protección a la vivienda conforme arts. 244 y sigs. CCC, su propiedad superficiaria. Cabe mencionarse que todas las atribuciones señaladas a favor del superficiario podrá constituir las en el plazo de duración determinado a su derecho de superficie. Por otra parte, habrá de considerarse la necesidad de asentimiento conyugal en caso de enajenación o gravamen, y al tratarse de vivienda familiar, es aplicable el art. 456 en cuanto estipula límites a la ejecución por deudas.¹⁷

¹⁵ Como principio de aplicación del DRS, en enero de 2019, el Gobierno Nacional implementó proyectos de inversión a efectos de conservar el patrimonio de tres inmuebles a saber: Palacio Otamendi (Prov BsAs), Casa Mansilla (CABA) y Establecimiento General Cáceres (Corrientes).

¹⁶ HABITAR ARGENTINA - Propuestas para la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los CCyC. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/Common/documentos/DocRedHabitarreformaCCyC.pdf> Consultado el 20/09/2017.

¹⁷ Para un estudio pormenorizado sobre DRS véase LAFAILLE, Héctor, Derecho Civil, Tratado de los Derechos Reales. T.6, Bs.As., La Ley-Ediar, 2011, 2ª ed., p 438 y ss.

2.- Conclusión:

Del abordaje efectuado, cabe colegir algunos interrogantes que aún hoy merecen replanteos a efectos de posibilitar el adecuado desarrollo de las políticas habitacionales en nuestro país.

Dentro de los interrogantes, puede señalarse A) La necesidad de un enfoque integrador en las temáticas abordadas por los diversos programas de acción planteados, es decir atender a las temáticas de vivienda e infraestructura pero también apuntalar el cuidado del medio ambiente. B) La diferente jerarquía de las normas que estructuran el entramado de políticas habitacionales, apareja dispersión de esfuerzos tanto en recursos técnicos como financieros. Sumado a ello, los vaivenes políticos hacen mecha en la implementación de aquellas, perjudicándose su continuidad en el tiempo. C) Una preocupación insoslayable es la de comprender la habitabilidad como un tema a largo plazo.

La ampliación del Plan ABRE a ciudades de segunda categoría en Santa Fe, como dijéramos precedentemente, nos genera certezas en cuanto la iniciativa fortalece y amplía el accionar estatal en todo el territorio provincial pero a la vez inquietudes en cuanto a las posibilidades ciertas de su implementación.

Tal consideración tiene su origen en que se prevé por la normativa que el Programa se distribuirá entre los municipios conforme se estructura su participación en concepto de Impuesto sobre los ingresos brutos, liquidándose y transfiriéndose mensualmente a cada municipio.

Lo expuesto no deja de suscitarnos interrogantes en cuanto a las cifras y tiempos reales con que podrán desplegarse las intervenciones. Asimismo, su factibilidad e impacto queda pendiente de los respectivos informes que emitan las áreas pertinentes del Estado Provincial con competencia en la materia.

Por lo que atendiendo a la extensión territorial provincial, la necesidad de coordinación interministerial a nivel del propio estado provincial e intergubernamental entre provincia y municipios, asumimos que no son cercanos los tiempos de su implementación.

Es por lo expuesto, que proponemos como alternativa que posibilite la tenencia segura a los sectores más vulnerables de la población, al derecho real de superficie, atento que por sus características es un instituto idóneo para reconfigurar el mercado inmobiliario, lo cual aplicado a viviendas sociales, podría transformarse en un *instrumento- negocio* seductor, ajustándose a las necesidades de los distintos actores y su articulación.

Además, posibilita la articulación de los diversos organismos nacionales y subnacionales intervinientes, así como la normativa imperante, en tanto su estructura normativa habilita a la participación de los diversos actores intervinientes en el área.

El instituto nos habilita a construir sobre un terreno sin ser el dueño, es decir, sobre un terreno ajeno, generalmente a cambio de una contraprestación sin necesidad de compra del terreno, lo que hace atractivo el negocio por el bajo costo del emprendimiento, el cual por un tiempo prolongado permite la amortización de la inversión.

Por otro parte, el propietario del terreno puede mantener la titularidad sobre el mismo, hasta, inclusive transcurrido el plazo legal, puede obtener las mejoras.

El Estado es un actor social primordial cuando hablamos de viviendas sociales, dentro de las medidas que puede adoptar se encuentran las de: a) arbitrar créditos para la construcción de inmuebles en los terrenos superficiarios b) arbitrar y armonizar los derechos de propiedad entre las distintas esferas gubernamentales a fin de poder incorporar tierras al mercado, adquiriéndolas de distintas formas (utilizando también su facultad de expropiación), y pudiendo conservar su titularidad sin exigírsele el desprendimiento definitivo de las mismas.

Se incentiva la construcción y el otorgamiento de créditos, debido a la posibilidad de constituir hipoteca sobre lo construido.

El superficiario cuenta con un derecho que podríamos llamar económicamente dinámico ya que puede cederlo en locación o constituir otros derechos reales.

Es utilizable en tal figura, el negocio del fideicomiso, lo que brinda mayor seguridad en su implementación, debido a la protección del patrimonio de afectación. Pudiendo constituir una propiedad fiduciaria sobre el derecho real de superficie.

La postulación de la implementación de este derecho se realiza considerando, a la problemática que acucia a los diversos niveles del Estado argentino de obtener fuentes de financiamiento.

Los recursos necesarios para afrontar las políticas habitacionales en nuestro país han estado marcados por el desembolso de la banca internacional, ante la inexistencia de recursos propios suficientes para afrontar los proyectos. Con lo cual las etapas de ejecución de los mismos han quedado supeditadas a los procedimientos y tiempos marcados por aquellos. Ello dispara una preocupación central que apunta a la capacidad de endeudamiento de la esfera pública, y cómo sostener en el tiempo el diseño, implementación y monitoreo de las políticas habitacionales.

Por lo que acudiendo al Derecho de Superficie, no solo podrá darse curso a la financiación por parte de organismo internacionales – como ha venido sucediendo –sino que también puede resultar atractivo a la inversión privada, desarrolladores urbanísticos que conocen nuestro territorio, además la ley 27.453 habilita a las Asociaciones Publicas Privadas y los entes subnacionales han implementado diversos instrumentos de promoción y desarrollo urbano, lo que permitiría reencauzar el suelo ocioso e incrementar actividad del sector de la construcción.¹⁸

Mencionamos como ejemplo de los primeros pasos en el desenvolvimiento de la figura superficie, que la Comunicación “A” 6297 (10/8/2017), incorpora a la hipoteca sobre derechos de superficie como garantía bancaria, tiene como objetivo ampliar el crédito para la actividad productiva mediante una mejora de las condiciones de acceso al crédito bancario del sector agropecuario, forestal y de la construcción, y de cualquier otro sector en la medida en que el tomador del crédito posea un derecho de superficie sobre un inmueble ajeno, y particularmente, beneficiar a aquellas personas físicas o jurídicas que no cuenten con inmueble propio.

Amalgamando el complejo normativo-institucional existente en nuestro país, y coordinando los diversos institutos jurídicos, es que consideramos fundamental la voluntad política de revertir no solo el déficit cuantitativo sino también –y principalmente- el déficit cualitativo que aqueja a los residentes en asentamientos informales.

Es insoslayable mencionar la necesaria participación de los residentes en asentamientos para la conformación de cualquier línea de acción, ya que sin la debida atención a los requerimientos y demandas de los mismos, ninguna política será adecuada. En este sentido recordamos Michel Foucault en cuanto establece lazos entre el poder, el saber y el derecho, y postula que los discursos hegemónicos en el pensamiento occidental han circulado produciendo efectos de verdad. Su pregunta es “*qué reglas de derecho hacen funcionar las relaciones de poder para producir discursos de verdad que están, en una sociedad como la nuestra, dotados de efectos tan poderosos...*”¹⁹.

¹⁸A mayor abundamiento remitimos al análisis de. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FACILITADORES DEL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Dra. Adriana Taller, Dra. Analia Antik y Dra. Debora Paredes. <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2018/07/Rosario-Habitat-2018.compressed.pdf> pag.42

¹⁹Foucault, M., Genealogía 2. Poder, Derecho, verdad, en Genealogía del racismo, Altamira, Buenos Aires y Nordan Comunidad, Montevideo, 1993, p. 24.

En relación con la fuerza constructiva de las relaciones de poder, cuestión manifiesta en el entramado institucional que conforma el desarrollo de las políticas habitacionales en nuestro país, ciertos discursos han tenido preeminencia sobre otros, reproduciendo concepciones acerca del contenido de qué es hábitat y cuáles y cómo son las necesidades a cubrir.

Asumimos la complejidad de la temática abordada, y por ello acudimos a la implementación del derecho real de superficie, en cuanto instituto idóneo para “...impulsar la actividad de la construcción, tan necesaria para paliar la crisis habitacional...”²⁰”

El derecho real de superficie, como novel figura jurídica en nuestro país, implica replanteos y desafíos, y es por ello que “Apoyamos enfoques sensibles a su contexto en relación con la financiación de la urbanización y la mejora de la capacidad de gestión financiera en todos los niveles de gobierno mediante la aprobación de instrumentos y mecanismos concretos, necesarios para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, reconociendo que cada país tiene la responsabilidad principal de su propio desarrollo económico y social.”²¹”

²⁰ LAFAILLE, Héctor, ob. Cit. P. 443

²¹ Numeral No. 131 de la Nueva Agenda Urbana <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol> visitada 27.7.19