



**LA VIVIENDA Y LA CIUDAD:
CUANDO LOS DERECHOS SE CONSTRUYEN DESDE ABAJO**

Mariana Paula Chaile

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: ISSN 3008-8062

Año: 02/ nro. 3 - Diciembre 2024

Recibido: 29/07/2024

Aprobado: 21/08/2024

LA VIVIENDA Y LA CIUDAD: CUANDO LOS DERECHOS SE CONSTRUYEN DESDE ABAJO

RIGHTS TO HOUSING AND THE CITY:
WHEN RIGHTS ARE BUILT FROM THE GROUND UP

Por Mariana Paula Chaile¹

Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Fjese bien en mi casa.

Mundo Peronista, año 1, nro. 20

Resumen: El presente trabajo desarrolla la evolución que experimentó el derecho a la vivienda digna y su combinación con el sobreviniente derecho al hábitat y a la ciudad. Además, formula un repaso de la acogida constitucional y convencional que atravesó el derecho argentino desde la primera mitad del siglo XX hasta la actualidad. Asimismo, propone pensar el rol del Estado en el desarrollo de políticas públicas eficientes que se dirijan a garantizar la materialización de estos derechos.

Palabras clave: hábitat, derecho a la ciudad, progresividad, Estado, políticas públicas, constitucionalismo, derechos sociales

Abstract: This paper develops the evolution of the right to decent housing and its combination with the supervening right to habitat and the city. In addition, it reviews the constitutional and conventional reception that Argentine law has undergone from the first half of the twentieth century to the present. It also proposes to think about the role of the State in the development of efficient public policies aimed at guaranteeing the materialization of these rights.

Keywords: habitat, right to the city, progressiveness, state, public policies, constitutionalism, social rights

¹ Abogada. Profesora titular asociada de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, Universidad Católica de La Plata). Diplomada internacional en Derecho Constitucional y Magistratura (Universidad Nacional del Oeste). Relatora de la Comisión de Usuarios y Consumidores del Senado de la provincia de Buenos Aires. Asesora legislativa. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5297-6224>. Correo electrónico: marianachaile@gmail.com

I - IDEAS INICIALES

El derecho a la vivienda, consagrado por el constitucionalismo social en la primera mitad del siglo XX, ha evolucionado en las últimas décadas y no puede pensarse aislado del derecho a la ciudad y al hábitat digno.

Este nuevo enfoque es un producto complejo que se origina en las demandas sociales y que se afirma en los derechos económicos, sociales y culturales que han obtenido reconocimiento constitucional y convencional en las últimas décadas y que consolidan un estándar internacional.

El propósito de estas páginas será, por una parte, desandar el camino que recorrió el constitucionalismo argentino desde la consagración que la Convención Constituyente formuló en 1949 del derecho a la vivienda hasta el reconocimiento convencional acogido por la reforma de 1994; y, por otra parte, analizar cómo ha sido el proceso que llevó a transformar ese derecho social en un derecho complejo que combina múltiples dimensiones y acciones que requieren la presencia de un Estado activo y articulador de los actores sociales que pulsán por exigir el cumplimiento de estándares de dignidad.

II - DE LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL PERONISTA DE 1949 AL RECONOCIMIENTO CONVENCIONAL

El constitucionalismo, como indica Ziulu (2014), "es el proceso histórico en virtud del cual se van incorporando, a las leyes principales de los Estados, disposiciones que protegen la libertad y la dignidad del hombre y limitan adecuadamente el ejercicio del poder público" (p. 43).

Así, es posible señalar las diversas etapas que integran ese proceso y que se caracterizan por la inclusión de nuevos derechos que acompañan las luchas en favor del reconocimiento de la libertad y la dignidad de las personas. La doctrina es conteste en señalar, en ese sentido, que el constitucionalismo reconoce un período de antecedentes, luego se ubica el constitucionalismo liberal o clásico, seguido por el constitucionalismo social, hasta el advenimiento del denominado constitucionalismo actual.

El reconocimiento normativo del derecho a la vivienda corresponde al constitucionalismo social, que se ubica en la primera mitad del siglo pasado y se presenta como una instancia enriquecedora del constitucionalismo liberal, ya que considera a la persona en un contexto de existencia con otros. En honor a la brevedad y para no desviar el objeto de este trabajo, me limitaré a señalar que, consolidada la consagración expresa de los derechos individuales en las constituciones escritas, esta etapa se caracteriza por el acogimiento de derechos que incumben a las personas en situación social (por ello, los derechos emblemáticos de este período son los derechos del trabajador, los derechos de la

seguridad social, los de la protección a la familia y a los segmentos más vulnerables de las comunidades como mujeres, personas con discapacidad y ancianos, entre otros) y por la transformación del rol del Estado, que pasa del Estado gendarme al estado de bienestar.

En el caso argentino, el reconocimiento expreso del derecho a la vivienda ocurre en la Constitución peronista de 1949.² El apartado 6 del artículo 37 ubica entre los derechos del trabajador el derecho al bienestar: su caracterización es compleja y suma diversos elementos, entre ellos, "la posibilidad de disponer de vivienda".

La Convención Constituyente presidida por Domingo Mercante sancionó una amplia reforma del texto originario de 1853-1860 que recogió las aspiraciones de la clase trabajadora, que tomaba conciencia de su rol esencial en el entramado social, y en la denominada parte dogmática de la Constitución puede observarse la cristalización del protagonismo de los sectores populares a través de la inclusión expresa de un abanico de derechos interrelacionados destinados a garantizar una sociedad más equitativa mediante la actuación de un Estado activo. La ascendencia de Arturo Sampay, convencional constituyente por la provincia de Buenos Aires, merece al menos una mención en este punto: es considerado el padre del constitucionalismo social argentino y sus ideas cimentaron las reivindicaciones que la clase obrera merecía.

Como es sabido, el golpe de Estado de 1955 abrogó la vigencia de la Constitución de 1949 –en el marco de la proscripción del peronismo– y convocó a una Convención que, ilegítima, repuso la vigencia del texto de 1853-1860 con sus modificaciones e introdujo dos reformas al texto de la carta magna argentina. Una de ellas es el artículo 14 bis. A partir de allí, los derechos de los trabajadores, de los gremios y de la seguridad social quedaron condensados en esa previsión constitucional nacida en un gobierno de facto.

A propósito, Gelli (2004) señala que "la ilegitimidad de origen de la declaración constitucional de los derechos sociales por antonomasia se purgó, finalmente, con el proceso de reforma de 1994 que hizo suyo el art. 14 bis" (pp. 116-117).

Esa misma reforma respecto del derecho a la vivienda incluyó el inciso 19 al artículo 75, que enumera las facultades del Congreso, e indica la misma autora que esta previsión "pone en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas para facilitar el acceso a una vivienda digna" (Gelli, 2004, p. 130). Merece una mención expresa la inclusión del adjetivo "digna", ya que "hace pensar en una vivienda con estructura básica adecuada y suficiente con más la infraestructura de servicios básicos esenciales" (Quiroga Lavié et al., 2009, p. 305).

A las normas citadas (art. 14 bis y art. 75, inc. 19, de la Constitución nacional) se adunan las previsiones convencionales. Así, en el caso argentino es preciso mencionar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal

²Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/49/cn49.pdf>

de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que, por su inclusión en el inciso 22 del artículo 75, poseen jerarquía constitucional.

Respecto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, corresponde citar el apartado 1 del artículo 11 de la tercera parte, que prevé:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.³

Este plexo normativo, constitucional y convencional evidencia el reconocimiento expreso que el Estado argentino hace del derecho a la vivienda digna y que se completa con el dictado de leyes que el Congreso nacional y algunas legislaturas provinciales han sancionado a efectos de reforzar el acceso al mencionado derecho.

A la consagración que se formula en los textos legales debe agregarse su articulación con fallos jurisprudenciales que operan en el sistema como intérpretes y aseguran la supremacía de los derechos consagrados. Por razones de brevedad, me limitaré a señalar solo un fallo del año 2012 en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió hacer lugar al reclamo de una familia en situación de calle y con un hijo discapacitado.⁴

El caso se inicia en la ciudad de Buenos Aires y llega al Supremo Tribunal luego de que la demanda hubiera obtenido acogida en la primera instancia y en la Cámara de CABA y posteriormente fuera revocada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Respecto del pronunciamiento de la Corte nacional:

se apoya en el principio de progresividad, e introduce una visión amplia de la división de poderes, que impide que pueda concluirse que esta materia constituye una cuestión política no justiciable, fuera del alcance de la consideración de los jueces. Lejos de ello, la Corte efectúa una clasificación de los derechos en función de su operatividad, a partir de la cual abre un camino por el que debe entrar el juez utilizando dos herramientas procesales, que son el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. (Sabsay, 2012, p. 265)

³ Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo", del 24 de abril de 2012.

III - EL DERECHO A LA VIVIENDA Y A LA CIUDAD. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS DESDE ABAJO

Como ya se ha indicado, la consagración expresa del derecho a la vivienda se produce con el peronismo. La cuestión social fue uno de los núcleos de la gestión de Perón, y la idea de la casa propia se enlazó con el anhelo del ascenso social.

El eje de gestión se desarrolló a través de la construcción de viviendas y del otorgamiento de créditos, lo que podría traducirse en una vía directa y otra indirecta de acceso al derecho. La formación de barrios obreros se materializó en la suma de viviendas individuales que se emplazaban en lote propio.

"En todas esas casas hicimos la misma observación: eran limpias, bien cuidadas, adornadas con buen gusto y constituían el mayor orgullo de sus propietarios". Esta descripción corresponde al número 20 de la revista *Mundo Peronista*, de 1952.⁵ La política habitacional se proponía, además, promover otros derechos, tales como el acceso a comercios, a la atención de salud, a las escuelas; es decir, no se agota en la vivienda en sí misma, sino que se encamina a la conformación de barrios, a la conformación del sentido de comunidad.

Este proceso se produce a la par de cambios sociales de inusitada profundidad: la formación de la conciencia de la clase trabajadora como tal a partir de la proliferación de fábricas, el acceso de las mujeres al mercado laboral, el rol de los gremios que gestaron nuevos estándares de confort para un sector social prácticamente invisibilizado hasta ese momento. La gestión peronista procuró universalizar el ejercicio de los derechos, y en ese marco promovió el acceso democrático por parte de los trabajadores y sus familias a la vivienda propia, que mostraban como un logro con la frase que la crónica de *Mundo Peronista* recoge: "Fíjese bien en mi casa".

La transformación política, cultural y social continuó a partir de allí, y los movimientos populares sostuvieron la tarea de exigir el cumplimiento de los derechos. En particular, el acceso a la vivienda ha adquirido nuevas dimensiones en las últimas décadas y, en un sentido más amplio y moderno, ha dado lugar al concepto de hábitat o el derecho a la ciudad. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2010) afirma:

El derecho a una vivienda adecuada no significa solamente que la estructura de la casa debe ser adecuada. Debe haber también un acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación. Por ejemplo, debe existir el acceso al agua potable, a la energía para

⁵ Disponible en: <https://upcndigital.org/~ciper/Material/revistas/MundoPeronista20.pdf>

la cocción, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de lavado, a los medios de almacenar alimentos y de eliminar desechos, al desagüe de los terrenos y a los servicios de emergencia. (p. 9)

El mismo organismo internacional sostiene que "el acceso a una vivienda adecuada puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación" (p. 10), y da cuenta, de esta manera, de la relación estrecha que tienen los derechos entre sí y de que la vulneración de alguno puede afectar el ejercicio de otros.

La noción de ciudad es el resultado de una construcción social. Su conformación es dinámica y colectiva. La idea de afincarse en un lugar y transformarlo en el centro de vida cimenta un sentido de pertenencia y ubica al Estado como un actor central a la hora de planificar las políticas públicas necesarias para un eficiente uso del suelo, para desarrollar las obras de infraestructura y servicios públicos esenciales, para promover el cuidado del ambiente y para desplegar acciones focalizadas en los sectores más vulnerables de la población, entre otras cuestiones.

A su vez, es imprescindible tener en cuenta que los procesos de urbanización se han multiplicado como consecuencia de la dinámica social, lo que exige trabajar sobre la construcción de agendas que resulten sostenibles en pos de reducir las desigualdades, ya que la vulneración de derechos se transforma en la privación que sufren las familias, en especial las de los sectores más humildes. Como ocurre en otros ámbitos, lo que el Estado no planifica podría ser utilizado por intereses privados, en este caso, por ejemplo, por la actividad inmobiliaria. Es crucial analizar y encauzar fenómenos como el déficit habitacional, la precariedad o el hacinamiento, que afectan a amplios segmentos de la población, y reducir la brecha de calidad en la infraestructura.

Además de identificar las causas estructurales que impiden el acceso al derecho a la ciudad, es menester accionar al respecto, porque ellas repercuten de modo directo en la calidad de vida de quienes habitan en estos barrios que suelen caracterizarse por estar emplazados en zonas a las cuales es difícil acceder por no contar, por ejemplo, con asfalto, iluminación en la vía pública, conectividad en el transporte. Y lo riesgoso del fenómeno es que, como si no fuera poca cosa la vulneración de derechos de raigambre constitucional y convencional, se genera una suerte de segregación respecto de quienes habitan allí y, paradójicamente, se produce la reversión del concepto de ciudad: lo que debe unir, identificar, cohesionar, se transforma en un ámbito separado, tanto en lo físico como en lo simbólico, tal como describe Murillo (2023).

En este contexto, resulta oportuno mencionar las expresiones de organización popular que pugnan por construir los derechos desde abajo. Apunta Murillo que estos procesos "persiguen superar viejos enfoques parciales o asistencialistas, al tiempo que persi-

guen superar visiones acotadas del derecho a la vivienda" (p. 143), y proponen un nuevo concepto, más integrador, resultante de la participación social que integra una amplia gama de derechos.

IV - A MODO DE CIERRE

A mediados del siglo XX, la clase trabajadora argentina vivió una profunda transformación que incluyó el dictado de una Constitución que reivindicó sus derechos y consagró, en particular, el acceso a la vivienda, e hizo visible lo que hasta ese momento no lo era.

La última reforma constitucional vino a reforzar derechos y a incluir nuevas prerrogativas, concedió jerarquía constitucional a instrumentos internacionales y estructuró un sólido andamiaje normativo protectorio.

El concepto de vivienda se complejizó y dio lugar al concepto de ciudad, y en la actualidad los actores sociales vuelven a la centralidad, pero esta vez para que les sea garantizado lo que por derecho les corresponde: el acceso a una vida digna. El derecho a la ciudad se ha convertido en un estándar de derechos humanos, en el que se relacionan, como ya se ha mencionado, derechos de primera, segunda y tercera generación; en su seno anidan prerrogativas sociales, económicas y culturales.

Es evidente que no hay un único camino que asegure el derecho a la ciudad y que los Estados, en sus diferentes niveles de gestión, tienen la facultad de elaborar las estrategias que consideren más apropiadas y eficaces para planificar su desarrollo. Queda claro que el dictado de normas constitucionales, convencionales y legales genera un marco que debe estar acompañado por las acciones que el Estado no puede renunciar a ejecutar a efectos de lograr el bienestar de su población y que no puede ceder la iniciativa de planificación de la política.

A treinta años de la reforma constitucional de 1994, es imperativo que la acción del Estado esté guiada a la conquista de la justicia social.

REFERENCIAS

- GELLI, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*. La Ley.
- MURILLO, J. C. B. (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. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, 31, 141-147. <http://revistas.derecho.uba.ar/index.php/revista-gioja/article/view/832>
- OFICINA DE ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2010). *El derecho*

- a una vivienda adecuada*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- QUIROGA LAVIÉ, H., BENEDETTI, M. Á. y CENICACELAYA, M. N. (2009). *Derecho Constitucional Argentino* (Tomo I). Rubinzal-Culzoni.
- SABSAY, D. A. (2012). El acceso a una vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Pensar en Derecho*, 0. Eudeba.
- ZIULU, A. G. (2014). *Derecho constitucional*. Abeledo Perrot.