

El acceso a la tierra y las políticas públicas

Primera Parte: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Por Adriana Santagati¹

La estrecha conexión que existe entre las políticas públicas en materia de tierras –o su ausencia- y el pleno ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la población ha sido notablemente desatendida en muchos momentos de la historia de nuestro país.

Es por ello fundamental asumir, en primer lugar, el gravitante rol que ocupa la organización y distribución de las tierras fiscales frente al desafío estatal de asegurar el pleno ejercicio de derechos fundamentales por parte de la ciudadanía. La historia de nuestra Nación confirma que un adecuado ordenamiento territorial, así como la posibilidad de acceso a las tierras, son aspectos claves para el ejercicio de Derechos Económicos Sociales y Culturales que protege nuestro ordenamiento constitucional.

Lo cierto es que, producto de esa crónica desatención, la República Argentina tiene al déficit habitacional como una de sus principales asignaturas pendientes en términos de ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Sin dudas, una de las principales estrategias de cara a la superación de esa problemática se relaciona con la generación de herramientas de acceso a la tierra, procurando ampliar el universo de personas que cuenten con la posibilidad de construir o adquirir su primera vivienda, o bien de establecer su propio proyecto productivo.

Las provincias y los municipios son una pieza clave de esa estrategia gubernamental, en tanto titulares de aquellas competencias asociadas con el ordenamiento territorial y el establecimiento de los criterios de planeamiento urbano, por lo que el actual escenario torna imprescindible una adecuación de la normativa y de las prácticas administrativas, a fin de asegurar que ellas no se constituyan en un obstáculo para el logro de esos objetivos.

En definitiva, se trata de poner en marcha estrategias estatales eficaces para superar gradualmente la problemática habitacional, permitiendo un acceso más igualitario a la tierra y contribuyendo de ese modo a superar las causas estructurales de la proliferación de ocupaciones no autorizadas y de marginalidad urbana y rural.

Como es sabido, entre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagrados por nuestro ordenamiento fundamental -arts. 14 bis y 75 incs. 19, 22 y 23 de la Constitución Nacional y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- se encuentra el de acceder a una vivienda digna, asumiendo el Estado el deber de adoptar “medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”.²

En efecto, el Estado tiene una obligación de garantía de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y esta obligación involucra el deber de facilitar, promover y proporcionar los instrumentos necesarios para el efectivo disfrute de cada derecho. La obligación de facilitar supone que el Estado adopte medidas positivas tendientes a asistir a los individuos y grupos en el disfrute del derecho. Promover implica que el Estado debe llevar adelante medidas educativas y de concientización sobre los modos de satisfacción del derecho. Por último, el Estado tiene la obligación de proporcionar el derecho cuando los individuos o grupos se encuentran imposibilitados, por razones ajenas a su control, de realizarlo por sí mismos con los medios a su disposición.³

¹ Defensora del Pueblo de la provincia de Río Negro.

² CSJN, *Q.C.,S.Y.*, 2012, *Fallos*, 335:452

³ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, *El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto)*, 2002, párrafo 12; Observación General N° 14, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*,

El rasgo característico de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reside en su *progresiva efectividad*, lo cual constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de los mismos no podrá lograrse inmediatamente. Sin embargo, el hecho de que la concreción gradual se prevea en relación con este Pacto internacional no ha de interpretarse equivocadamente como privando a la obligaciones que él impone de todo contenido significativo. Por el contrario, su implicancia jurídica más relevante consiste en establecer claras obligaciones para los Estados de diseñar y poner en práctica políticas públicas eficaces que les permitan avanzar en este campo.

En el marco del logro progresivo del pleno acceso al disfrute de los derechos, el diseño e implementación de políticas públicas tiene -como vemos- un lugar central. Para acreditar el cumplimiento de las obligaciones progresivas, los Estados deben demostrar que han tomado de buena fe las medidas normativas y administrativas necesarias y factibles encaminadas a la plena realización del derecho en juego.

En este orden de ideas, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha explicado que el derecho a la vivienda involucra un requisito de *asequibilidad*, de acuerdo al cual los costos de acceso a la misma no deben ser de una magnitud que implique amenazar o comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. Para ello, y en función del marco conceptual reseñado, es fundamental que los Estados tomen medidas orientadas a que los costos de la vivienda sean proporcionados a los ingresos.⁴

No es dudoso, en el marco expresado anteriormente, que la ampliación de la oferta de tierras constituye uno de los pilares fundamentales de una política pública tendiente a respetar el requisito de asequibilidad.

En el mismo sendero, también deberá ser objeto de especial consideración el marco normativo internacional y doméstico relacionado con la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre los territorios que tradicionalmente ocupan,⁵ procurando -de ese modo- que las medidas relacionadas con las tierras provinciales resulten consistentes con dichos mandatos internacionales.

(artículo 12 del Pacto), 2000, párrafo 12; Observación General N° 13, *El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 1999; Observación General N° 11, *Planes de acción para la educación primaria (artículo 14 del Pacto)*, 1999, párrafo 11.

⁴ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, *El derecho a una vivienda adecuada -art. 11 del Pacto-* 1991.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2001; *Caso Comunidad indígena Yakye Axa v. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de junio de 2005; *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, entre otros.