

CLACSO
#5

**ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA
Y LAS DESIGUALDADES**
DOCUMENTOS DE TRABAJO

**El derecho a la ciudad en la
producción del suelo urbano**

Paola Bagnera

2016

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Bagnera, Paola

El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano / Paola Bagnera. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-168-8

1. Ciudad. 2. Políticas Públicas. 3. Suelos. I. Título.

CDD 307.1416

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 |

<clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>



Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Escuela Internacional de Posgrado. Políticas para la igualdad: encrucijadas sociales y discusiones sobre futuros, CLACSO-UEH, 2014. Este artículo surge del análisis de prácticas en desarrollo insertas en una serie de políticas públicas promovidas en el marco de la Comisión Nacional de Tierra para el Hábitat Social Padre Mugica, contando asimismo con aportes del proyecto de investigación en desarrollo denominado “Vivienda social y producción del hábitat: la configuración urbana y el ejercicio del derecho a la ciudad en el AMSFP (2001 a la actualidad)”, Universidad Nacional del Litoral.

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Estudios sobre la pobreza y las desigualdades

ISBN 978-987-722-168-8

Sponsored by



Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo

Resumen

El acceso al suelo urbano se constituye en uno de los elementos que condicionan la desigualdad en el ejercicio del derecho a la ciudad. El fuerte predominio del mercado en su definición, así como su inequitativa resultante en términos de configuración territorial, permiten evidenciar que – pese a las políticas públicas habitacionales y su significativo impacto en la última década en Argentina- el acceso a la tierra se constituye en un problema no abordado en forma central e integral por las políticas públicas. Sin embargo, una serie de experiencias puntuales, permiten inferir que se reconocen alternativas capaces de incidir y regular el mercado, atendiendo a la producción de suelo urbano en clave equitativa y generadora de hábitat popular.

Palabras clave: suelo urbano, derecho a la ciudad, políticas públicas

Abstract

Access to urban land constitutes one of the elements contributing to inequality in the exercise of the right to the strong city market dominance in its definition and its resulting inequitable in terms of territorial configuration, allow evidence that -despite the public housing policy and its significant impact in the last decade in Argentina access to land becomes a problem not addressed in central and integral form by public policies . However , a number of specific experiences, allow us to infer that recognize able to influence and regulate the market , based on the production of urban land equitably and key habitat generating popular alternatives.

Access to urban land constitutes one of the elements contributing to inequality in the exercise of the right to the strong city market dominance in its definition and its resulting inequitable in terms of territorial configuration, allow evidence that -despite the public housing policy and its significant impact in the last decade in Argentina access to land becomes a problem not addressed in central and integral form by public policies . However , a number of specific experiences , allow us to infer that recognize able to influence and regulate the market , based on the production of urban land equitably and key habitat generating popular alternatives.

El acceso al suelo urbano y el derecho a la ciudad

La inequidad en el acceso a la vivienda y la ciudad en Argentina, evidencia una de las cuestiones más básicas ligadas a la expresión de la desigualdad en el territorio. Dicho acceso, históricamente expresado mediante la configuración de diversas formas de hábitat precario, reconoce una deuda pendiente en materia habitacional en el país, sobre todo ligada a los sectores más vulnerables de la población.

El rol estatal como responsable y garante de este derecho ciudadano básico, se reconoce en el país hacia mediados del siglo XX. Se promulga expresamente, junto a una serie de derechos sociales básicos a ser garantizados por el Estado, en la Constitución de 1949. En la misma se manifiesta el derecho “de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas” (Art. 37, I. Derechos del trabajador) especificando la noción del derecho a la vivienda, como el “derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana” (Art. 37, III. Derechos de la ancianidad).

Estos planteos constitucionales se vieron acompañados de una serie de políticas públicas que se constituyeron en uno de los impactos más significativos en el abordaje de la problemática, tanto a partir de acciones directas como indirectas promovidas por el Estado. Sin embargo, gran parte de la poblaciónse mantenía aún excluida de la posibilidad de un alojamiento digno en las grandes ciudades argentinas, que por entonces manifestaban un sostenido incremento poblacional debido a las migraciones internas.

De todos modos, las primeras manifestaciones de precariedad habitacional surgieron con anterioridad, definiendo asentamientos populares en los bordes urbanos. Las primeras villas –ocupaciones informales de suelo urbano, con un patrón de asentamiento definido a partir de un trazado irregular intersticial en el damero tradicional, que configura manzanas diversas y pequeños pasajes o pasillos, evidenciando un agregado edilicio autoconstruido, que se densifica a lo largo del tiempo– datan de la década del 30, básicamente como albergue de migrantes europeos que no encontraba en otras modalidades de alojamiento popular (inquilinos, conventillos) su espacio en la ciudad.

La presencia de ciertos actores protagónicos en el mercado del suelo, caracterizó históricamente el acceso a la vivienda y la ciudad por parte de los sectores populares en distintos espacios geográficos y políticos. Fue precisamente esa breve Constitución del año 1949 la que incorpora explícitamente al suelo como objeto de derecho, superando la lógica predominantemente privada en su consideración, al establecer que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común” (Art. 38). De este modo, ese bien de cambio se explicita como bien de uso, como un soporte capaz de reequilibrar las lógicas imperantes en el mercado del suelo, atendiendo a la consideración de la finalidad social y por tanto, su uso con fines comunes¹.

La producción social del hábitat

El suelo es uno de los factores que condiciona con mayor énfasis la desigualdad en la configuración del hábitat urbano en Latinoamérica y el Caribe. La búsqueda de un lugar en la ciudad, coincidentemente con esos espacios negados o sub-

1 Esta garantía constitucional queda sin efecto luego del golpe de 1955, siendo recién en torno a la Reforma del año 1994 que se recupera en la norma el derecho a la vivienda, no así la figura de la función social de la propiedad, que aún se mantiene sin ser considerada constitucionalmente.

valorados por el mercado, se constituye en el objetivo de grupos poblacionales que se plantean producir colectivamente ese lugar que la propia ciudad niega.

De este modo es la autogestión la que protagoniza dichos procesos, en algún caso como decisión colectiva de agruparse para la resolución del problema, pero en la mayoría, como única opción factible de producción de ese “lugar” en la ciudad. Dicha producción resulta procesual, a partir de la implantación de los rasgos iniciales de un asentamiento (autoconstruido, autourbanizado, autogestionado) que son luego completados con el paso del tiempo y las generaciones.

Es mayoritariamente dicho esquema el que materializa la noción de producción social del hábitat, entendida como los “procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos” y que está partiendo de entender a la vivienda y el hábitat “como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio” (Ortiz, 2007:31).

El proceso de construcción de la vivienda implica, por lo general, una instancia básica acompañada de la demarcación de la parcela que informalmente define un lugar físico creado en la ciudad (o en sus bordes). Dichas instancias iniciales, son luego complementadas por acciones -también colectivas- destinadas a la producción de “lo urbano”. En este sentido, la gestión de las infraestructuras en los barrios (en términos informales o su incorporación a redes formales) y los equipamientos (desde la inicial implantación comunitaria de comedores, dispensarios o espacios recreativos, a la institucionalización de redes y organizaciones sociales) forma parte de acciones que desde la gestión y la lucha ciudadana se reproducen y retroalimentan como modo de lograr paulatina y comunitariamente en la construcción de lo urbano, el acceso a la ciudad.

Es dicho proceso de “producción de suelo urbano”, informal, colectivo y paulatino, el que marca el acceso a la ciudad a grandes grupos poblacionales en Argentina, como en gran parte de América Latina y el Caribe. El mismo, reproduce un accionar a partir de lógicas propias respecto de las que el mercado “formal” de suelo define. La histórica ausencia del Estado como regulador de dicho mercado² –o como promotor de políticas públicas de acceso a la tierra- es la que conduce al predominio de éste como actor que determina tanto valores de referencia, como incluso, las reales posibilidades de acceso y de ese modo, la materialización de la ciudad informal.

Las políticas públicas

La problemática de acceso a la vivienda es abordada en el marco de las políticas públicas vigentes en la última década, hecho que resulta evidente tanto en términos de obra construida como de impacto territorial.

Dichas políticas habitacionales, desarrolladas en el marco del proceso posterior a la crisis de carácter estructural que eclosionó en 2001 en Argentina, junto a la paulatina recuperación del rol estatal en la temática, se plantean fundamentalmente como respuesta a la necesidad de reactivar la actividad productiva y el empleo a través de la implementación de obra pública. Esta estrategia, enmarcada en las diversas líneas que conforman los Programas

2 Tal como plantea Clichevsky (2012) “el mercado de tierras (...) ha tenido escasas regulaciones tanto en la producción como en la comercialización de suelo urbano”. Esa situación –si bien la refiere al AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires)- puede ser trasladable a todo el contexto nacional, particularmente en el marco de las grandes áreas metropolitanas.

Federales de Vivienda (2004 a la actualidad) aparece como una de las más significativas acciones en materia urbana en el país³. Sin embargo, el cambio de modelo de gestión estatal que se evidencia en las políticas y programas vigentes, no ha implicado un cambio de paradigma en materia habitacional o en el abordaje de la problemática sino que, de algún modo continúa evidenciando los límites de su accionar o la insuficiencia de su impacto en la reducción de la problemática.

El accionar directo como eje de la actuación en materia habitacional fue tal vez una de las características más distintivas de la intervención en términos del acceso al hábitat en la última década. Sin embargo, también se reconoce la profundización o un nuevo énfasis de actuación ligado a la regularización dominial, que había dado comienzo en la década del 90⁴. “Las políticas más importantes por lo abarcativas, son: el Programa Nacional de Tierras Fiscales, Programa Arraigo (Decreto 2441/90) que luego pasa a configurar la Comisión de Tierras para el Hábitat Social, Programa Padre Carlos Mugica y la Ley 24.374/94” (Clichevsky, 2012:69).

Estas actuaciones en materia de regularización de dominio, no siempre se articularon con acciones ligadas a la regularización urbana⁵. En términos generales, puede enunciarse en este sentido al PROMEBA (Programa Mejoramiento de Barrios) y al Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (Resol.1012/2009). El primero, que se plantea el propósito de “mejorar de manera sustentable el hábitat de la población que reside en villas y asentamientos irregulares” y surge a partir del año 1997 como consecuencia del financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), actúa en grandes localidades de todo el país. El segundo, presenta un desarrollo más reciente (2005) y actúa prioritariamente en el conurbano bonaerense, a partir de la “ejecución de obras con la finalidad de contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat de los hogares de menores recursos, generando empleo formal y movilizándolo mercados locales de materiales en comercialización y producción”. En esta misma línea de articulación entre acciones ligadas a la regularización dominial como urbana, podría plantearse el accionar de la propia Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social que, desde el año 2006 desarrolla, además de acciones de regularización de dominio, instancias de mejoramiento en la infraestructura básica y el equipamiento comunitario, así como de intervención habitacional en situaciones de extrema vulnerabilidad⁶.

3 En este sentido, vale mencionar que la producción de vivienda generada en el período 2003-2014 en el territorio nacional totaliza 1.186.255 unidades, que pueden ser discriminadas en 881.685 unidades terminadas, 199.384 en ejecución y 105.186 unidades a iniciar. Dichas cifras, surgen del registro oficial del Ministerio de Planificación Federal (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) y refieren a los distintos programas de vivienda –construcción, mejoramiento, reactivación, etc.- enmarcados en la gestión de dicha administración.

4 Paradójicamente en el marco de la “reestructuración del Estado” devenido en desprendimiento y privatización del patrimonio público, hubo un cierto margen para el desarrollo de acciones ligadas a la transferencia de inmuebles fiscales en favor de ocupantes históricos de los predios.

5 Esta distinción entre regularización urbana y dominial, parte de entender, siguiendo a Clichevsky (2000) que la informalidad radica en dos dimensiones básicas: una planteada desde el punto de vista específicamente dominial, y la otra relacionada con los aspectos que hacen a los procesos de urbanización (o configuración física de la ciudad “informal”).

6 El principal objetivo de la CNTHS implica apoyar, promover y facilitar los procesos de acceso a la propiedad de la tierra individual y/o colectiva que las comunidades llevan adelante, colaborando en la consolidación y mejoramiento de la calidad habitacional de grupos de pobladores urbanos y rurales en coordinación con los Estados Provinciales, los Municipios y las Organizaciones Sociales. Asimismo, se plantea trabajar en una articulación que garantice el abordaje conjunto en el territorio con otras áreas del Estado Nacional, complementando aquellos financiamientos no contemplados en programas vigentes.

La actuación del mercado

La paulatina recuperación económica del país post 2003 ha impactado fuertemente en el mercado de suelo urbano de las grandes ciudades. El mismo, se asocia a inversiones inmobiliarias –fundamentalmente de tipo residencial de alto standard en las grandes ciudades–, hecho que enfatiza aún más la problemática del acceso por parte de los sectores medios de la sociedad, así como de los grupos más vulnerables. El acceso al suelo urbano resulta clave en este sentido, constituyéndose una manifestación de los conflictos vinculados a una construcción histórica del territorio (Bagnery otros, 2012).

“Ningún bien de consumo aumentó tanto de precio como el suelo urbano en los últimos años. En CABA, entre 2003 y 2011, el precio promedio del suelo aumentó un 500% y en el resto de las ciudades del país, la tendencia es similar. El aumento de los precios concentra el destino de la producción de hábitat en sectores solventes, y en determinadas zonas selectas: en CABA implica el 50% de la superficie construida, donde el 40% se destina a viviendas suntuosas.” (CNTHS, 2012).

La situación habitacional en Argentina, indica que del total de 11.317.507 viviendas en el país (Censo 2010), hay 9.527.199 que presentan una configuración adecuada, mientras que las restantes, que totalizan 1.790.308 presentan una situación material deficitaria. En este sentido, se mantienen tendencias históricas que tienen que ver con un predominio de la cantidad de viviendas recuperables (1.390.026) por sobre las no recuperables (400.282)⁷. Estos datos indicarían la necesidad de un énfasis de intervención en esquemas ligados al mejoramiento habitacional y urbano, atendiendo sobre todo a la provisión domiciliaria de infraestructura básica o cualificación material de las viviendas.

En este sentido, a partir del año 2012 comienza a desarrollarse una nueva estrategia en términos de la definición de políticas públicas en materia de hábitat. El PROCREAR (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar) se propone el otorgamiento de 400 mil créditos en 4 años, comenzando con 200 mil en el período 2012-2014.

El Programa, en sus diversas líneas⁸, tuvo una rápida difusión y aceptación, hecho que derivó en acciones e impactos significativos en el acceso a la vivienda, en el desarrollo de fuentes laborales (vinculadas al amplio proceso interactorial del mercado de la construcción) y asimismo en el mercado del suelo.

Las líneas del PROCREAR, sobre todo ligadas a la compra de lotes y de vivienda a estrenar, sin dudas se visibilizan como los impactos más significativos en el mercado del suelo de las distintas localidades del país. El incremento del valor del suelo se asocia más a una lógica de rentabilidad exacerbada que el mercado inmobiliario plantea (y que se reitera, independientemente de la escala de las ciudades involucradas) que a un real “valor de producción” del suelo.

7 En este sentido, cabe destacar que se consideran viviendas recuperables aquellas consideradas por el Censo como viviendas tipo B, es decir aquellas “que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua” (Censo 2010).

8 Construcción, ampliación o terminación, refacción, compra de terreno y construcción, compra de vivienda a estrenar.

La producción de suelo urbano y una opción para el abordaje integral de las políticas públicas

Esa mencionada “distancia” entre el valor de producción y el de comercialización del suelo, evidencia una serie de instancias a partir de las cuales considerar alternativas capaces de superar dicho paradigma excluyente de valoración y acceso al suelo.

En este sentido, resulta clave el rol adoptado por el Estado en tanto partícipe activo del mercado del suelo y su regulación. Esta injerencia del Estado, atendiendo a generar las condiciones necesarias para la promoción del acceso al hábitat de los sectores más vulnerables de la población, en pos del ejercicio del derecho a la ciudad, se constituye en el elemento esencial para el desarrollo de políticas activas e integrales en este sentido.

Recuperar plusvalías, generar y aplicar instrumentos de promoción del hábitat popular, desarrollar bancos de tierra, impulsar impuestos prediales redistributivos son, entre otros aspectos, instancias capaces de incidir en el histórico rol del mercado en la construcción de la ciudad (y la desigualdad)⁹.

“Es absolutamente legítimo que el Estado intervenga y distribuya una parte de la valorización producida por las acciones, tanto propias como de distintos actores, en los procesos de urbanización” (CNTHS, 2012). En este sentido, producir suelo urbano implica -según el planteo de la Comisión Nacional de Tierras- el desarrollo de una política pública que se plantea “intervenir en el mercado de suelo promoviendo el derecho a la tierra” y para esto, se promueve el desarrollo de acciones ligadas a la generación de procesos de urbanización de tierras no urbanizadas (modificando sus condiciones legales y dotando de infraestructura básica) basadas en la articulación interactoral, en el apoyo a procesos generados por la comunidad y grupos organizados, y en el desarrollo de estrategias inclusivas de planificación urbana. Fundamentalmente producir suelo urbano implica -desde esta lógica- incorporar la presencia del Estado como agente capaz de reequilibrar una injusta situación que deriva en una sostenida e histórica desigualdad en el acceso a la ciudad.

La producción de suelo urbano implica entonces promover las articulaciones interactorales necesarias para la dotación de infraestructuras y la modificación de las condiciones legales, a sectores no urbanizados (o incluso, rurales). La producción de “lotes con servicios”¹⁰ se constituye entonces en una estrategia que promueve el acceso a la tierra urbana bajo la modalidad de loteos sociales. Incorpora en su definición un proceso paulatino con participación de la población y el desarrollo de instrumentos para la regulación estatal del suelo y su acceso.

Dicha interacción público-privado, resulta un esquema que promueve el derecho a la ciudad en tanto y en cuanto, las reglas de juego se constituyan en instancias que “desequilibren” la lógica del mercado e inclinen el accionar hacia las demandas y necesidades de los sectores más vulnerables de la población. En este sentido, juega entonces un rol esencial la posibilidad de atender a la incorporación de valor que -en la mencionada producción de suelo- representan las dos grandes componentes que definen esa condición urbana: las componentes dominiales y las infraestructurales.

9 En este sentido, cabe destacar el desarrollo de herramientas legislativas que -movilizadas fundamentalmente por organizaciones sociales- son aportes centrales de estos cambios de lógica en la generación de políticas públicas ligadas al acceso al hábitat y el derecho a la ciudad. La Ley de Acceso Justo al Hábitat (Provincia de Buenos Aires, Ley 14449/2012) se constituye en una instancia paradigmática en este sentido.

10 Esta denominación corresponde a las políticas públicas promovidas a principios de los 80, a través de directivas del Banco Mundial y que propicia el desarrollo de programas masivos, basados en lotes urbanizados, con involucramiento de los pobladores y gestionados por las comunidades u organizaciones no gubernamentales (Fernandez Wagner, s/f).

Las primeras, refieren al agregado de valor proveniente de las fases de identificación y “regularización” legal del suelo (incluyendo asimismo la relación con las normativas urbanas que lo definen en su condición de “urbanizable”). Las segundas, incorporan los distintos aspectos tendientes a la dotación de servicios (agua, electricidad, cloacas, desagües pluviales, gas, infraestructuras de movilidad, etc.).¹¹

Aboradar una producción de suelo urbano entendida como esa política pública capaz de incidir en el mercado, requiere insertarse en la definición misma de dichas componentes y en la lógica que el mercado impone a su consideración. En este sentido pueden considerarse una serie de posibilidades que parten de la básica consideración de exclusión de rentabilidad en las operaciones promovidas:

- *La incorporación de tierras fiscales a la oferta de suelo urbano:* tal vez la forma más básica de intervención estatal en las lógicas del acceso a la tierra y la ciudad, implica la posibilidad del uso directo de áreas (en muchos casos, con buena localización, incluso intersticiales y vacantes dentro de la estructura urbana). En este sentido vale destacar experiencias vinculadas a tierras fiscales nacionales y su destino habitacional para los sectores vulnerables de población (Ex traza de la Av. de circunvalación norte, Santa Fe: tierras nacionales progresivamente urbanizadas a partir de programas de vivienda o a partir de implantaciones progresivas, 2004-14) así como, para los sectores medios (destinatarios PROCREAR de la línea “desarrollos urbanísticos” insertos en localidades de todo el país, donde el aporte del Estado incluye el suelo –en condición de vacancia, por lo general remanente de infraestructuras ferroviarias, de las fuerzas armadas u otros ámbitos del Estado Nacional). Del mismo modo, existen experiencias en desarrollo que incorporan suelo provincial y/o municipal para el desarrollo de experiencias similares (Santa Fe, Córdoba, etc)
- *La articulación interactoral para el desarrollo de las componentes infraestructurales y dominiales en la producción de suelo urbano:* este tipo de experiencias resultan significativas en localidades pequeñas e intermedias donde –a partir de la articulación con distintos programas nacionales (CNTHS, Más Cerca, Mi pueblo, etc.) se desarrollan extensiones de redes o acciones de mensura y escrituración a partir de aportes subsidiados. Son dichos rubros entonces los que permiten ser deducidos del costo de producción final y permiten disminuir el valor de venta. Experiencias desarrolladas en municipios de localidades pequeñas e intermedias dan cuenta de la importancia y alcance de este accionar no solo en términos de acceso al suelo sino asimismo en la incidencia en el mercado en términos de disminución de los valores del suelo en la localidad toda (Las Parejas, en el sur de la provincia de Santa Fe, resulta un caso significativo en este sentido).
- *La articulación público-privado para la adquisición y desarrollo de suelo:* Otra de las acciones posibles en este sentido, la

11 El mercado incorpora por lo general, también otros aspectos que hacen a la valoración del suelo: valores de referencia en cuanto a localización en la planta urbana (proximidad o lejanía a elementos que hacen a la potencialidad del sitio o a su consideración “negativa” de acuerdo a los parámetros considerados; en cuanto a la potencialidad de desarrollo futuro del área; en cuanto a las tendencias del propio mercado respecto de la configuración urbana; etc. Dichos aspectos son los que incrementan en gran medida esas “referencias” que poco tienen que ver con el real “costo” de la producción del suelo.

constituye la posibilidad de acordar la venta de macizos privados (no urbanizados) con el compromiso del gobierno local de aportar –o gestionar- los recursos necesarios para su urbanización e incorporación a la trama urbana y oferta de suelo. En este sentido, lo que media es una instancia de acuerdo y consenso, basado en el hecho de la ausencia de capacidad de un privado para el abordaje del proceso de gestión de la urbanización y su reemplazo por el gobierno local en dicho aspecto. El proceso de acuerdo implica la obtención de un pago al privado que aporta el suelo, en términos de un porcentaje de “lotes urbanizados” del macizo original. En este sentido, la localidad de Sunchales es un ejemplo significativo: el municipio acuerda con un privado (propietario de un macizo ubicado en el borde urbano de la localidad) la realización de obras de infraestructura y ligadas a la subdivisión y regularización dominal, que implica la incorporación de un 60% de los lotes resultantes al dominio municipal (a ser luego vendido a valor de producción a los pobladores) y la designación del 40% de los restantes lotes urbanizados al dominio del propietario original (cuya lógica de venta será determinada por el propio privado). Esta instancia, que no implica erogaciones económicas para la adquisición del macizo, sino una instancia de negociación y acuerdo, marca la posibilidad de realizar dichas operaciones y sobre todo, incidir en mercados de alta valorización del suelo.

- *La compra comunitaria de macizos para su urbanización progresiva*: la conversión de un macizo suburbano en un loteo urbanizado, es otra de las instancias posibilitadoras de garantizar un acceso al suelo en condiciones de mayor equidad enfatizando el valor de producción como dato básico¹². Este tipo de proceso requiere capacidad de gestión del grupo promotor, tendiente a la concreción de las múltiples tareas que implica el desarrollo de las mencionadas componentes de urbanización (modificación de normas urbanísticas y de zonificación, gestión de servicios, mensuras y subdivisiones, etc.). En este sentido, cabe destacar situaciones muy disímiles, llevados adelante con la misma lógica: desde el emplazamiento de loteos cooperativos (Cooperar, Empalme Villa Constitución; Cooperativa Por un Techo Propio, Chascomús) de grupos preexistentes, a la generación de grupos de destinatarios específicos a partir de cierta demanda común (los destinatarios de PROCREAR, en la línea “Compra de terreno y construcción”¹³, por ejemplo). En este caso, el incremento de valor asignado al desarrollo inmobiliario es reemplazado por el aporte de la gestión colectiva como movilizadora del proceso¹⁴. En este sentido resulta importante el acompañamiento por parte de normas específicas que fomenten este tipo de experiencias, destacando en este sentido la lógica incorporada en la Ley de

12 Este tipo de operatoria, con otro sentido y lógica, ha sido habitual por parte de grandes grupos económicos, en el desarrollo, por ejemplo, de *countries* y barrios privados. Dicha operatoria resulta de una alta rentabilidad en términos de la mencionada relación valor de producción-valor de venta que en este caso, el mercado imprime.

13 La Cooperativa El Cardumen, de Merlo (Buenos Aires) es la primera cooperativa de destinatarios de PROCREAR que “uniendo” los montos individuales destinados por el crédito a la adquisición de suelo, gestionan la adquisición de un predio colectivo (un macizo a ser urbanizado).

14 “Estas operatorias, en general, no requieren garantías hipotecarias, ni recibos de sueldos embargables. El respaldo está dado por la confianza y la incorporación de la persona en la institución que lleva adelante el proyecto” (Marzoni, 2013).

Acceso Justo al Hábitat (14449/2012) mediante la noción de “urbanización progresiva”¹⁵.

El abordaje integral del hábitat: políticas públicas y construcción de poder territorial

El acceso al hábitat en Latinoamérica y el Caribe, da cuenta de procesos y reivindicaciones que durante décadas desarrollaron habitantes y organizaciones sociales que, al tiempo que protagonizaron la construcción de ciudad, se construyeron como sujetos políticos, territorializados a partir de sus propias luchas colectivas. El proceso autogestionario no se encuentra desvinculado del proceso político: implica organización y lucha para modificar ese estado de la cuestión que provoca exclusión y segregación. La vivienda y la tierra fueron las banderas que permitieron la organización social pero a su vez, el horizonte que permitió visibilizar un derecho de la sociedad toda, más allá de la directa alusión al grupo involucrado.

La experiencia de trabajo de la Comisión Nacional de Tierras parte de esas luchas y por tanto, su modalidad de construcción de políticas públicas, también da cuenta de esa base fundante. Nuestro trabajo se desarrolla a partir de la demanda, proceda ésta de estamentos gubernamentales como de grupos de habitantes o de organizaciones sociales. Esto deriva en acciones puntuales respecto de las necesidades de los grupos de población más vulnerables en pos un espacio donde habitar: la regularización dominial, el mejoramiento urbano habitacional, la producción de suelo urbano, el fortalecimiento cooperativo, el asesoramiento y mediación ante tomas de tierra y desalojos, etc. Este enfoque, forma parte de una diversidad de acciones que en la materia se desarrollaron en la última década y que evidenciaron el recupero del rol y la presencia estatal en el país.

Ese recupero del rol del Estado, pero también la ejecución de políticas públicas en el marco de la CNTHS, permiten inferir –a través de múltiples experiencias territoriales- la necesidad de articular acciones, políticas y miradas en pos de la actuación desde una lógica de integralidad (y por lo tanto, la articulación con otras políticas públicas) que la propia noción del hábitat implica. Integralidad que implica asimismo una necesaria articulación entre las organizaciones sociales y los ámbitos estatales responsables de su desarrollo y ejecución.

El rol del Estado en tanto garante de ese acceso básico a la tierra, la vivienda y el hábitat, enmarcado en el ejercicio del derecho a la ciudad, no excluye sino que potencia el proceso colectivo si el mismo es abordado integralmente. Un proceso colectivo que enriquece, articula, facilita y genera apropiación en términos de procesos y resultados, pero que sobre todo, permite construir poder territorial a partir del dato más básico: la configuración del hábitat y el logro de un lugar donde vivir.

“Los compañeros y compañeras habitantes, sujetos sociales territoriales, se constituyen en sujetos políticos responsables, individual y colectivamente, a partir de la experiencia que les otorga la participación en el mejoramiento del hábitat. Esta acción constituye ciudadanía, catapultando la práctica de gestión para mejorar el barrio

15 La idea de urbanización progresiva implica considerar el carácter social y paulatino de “aquellos emprendimientos en los que la construcción de las redes de agua y saneamiento, electricidad, drenaje pluvial, alumbrado público y mejoramiento vial se llevan a cabo de manera gradual, sucesiva y continua hasta alcanzar los estándares de cobertura y prestación de servicios exigidos por la legislación aplicable” (Ley 14449/2012). Esta situación resulta esencial en tanto poder discriminar la posibilidad de concreción de los requerimientos urbanísticos solicitados a desarrolladores inmobiliarios respecto de los resultantes de procesos sociales.

en un crecimiento que convoca a tener una mirada más compleja del mundo” (Marzioni, 2012:173)

Bibliografía

- Bagnera Paola (2014): “El derecho a la ciudad: el derecho a elegir el lugar donde vivir”, en AAVV (2014): *Repensar Bon Pastor*, Barcelona, España.
- Echarte Alejandrina, Meza Norberto, Trinchieri Cecilia (2014): “La Gestión del Suelo Urbano y el Rol del Estado. El Derecho a la Ciudad en el caso Santa Fe”, en *Revista Vivienda Popular*, (Des)Bordes Urbanos CYTED. Montevideo, Uruguay.
- Marzioni Guillermo (s/f): “El Estado en la regulación del mercado y otras intervenciones: la función social de la tierra”, CNTHS, Buenos Aires.
- Marzioni Guillermo (2012): *Hábitat popular. Encuentro de saberes*, Editorial Nobuko, Buenos Aires.
- Clichevsky Nora (2008): “Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión”, en *riURB Revista Iberoamericana de Urbanismo* N° 8, Barcelona, Buenos Aires, Palma de Mallorca.
- Clichevsky Nora (2000): “Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación”, Lincoln Institute.
- Duhalde Eduardo Luis (2011): “El derecho de los ciudadanos a la ciudad. La ciudad como célula madre del Estado-Nación”, en Perceval M. y Timerman J. (2011): *Derecho a la ciudad: por una ciudad para todas y todos*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Secretaría de Derechos Humanos, Buenos Aires.
- Fernandez Wagner Raúl (2010): “Transformaciones recientes del espacio residencial en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Políticas públicas y mercados”, en *8° Bienal del Coloquio de transformaciones territoriales “Territorio y territorialidades en movimiento”*. AUGM, Buenos Aires.
- Fernandez Wagner Raúl (s/f): “Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión”, en *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio, Brasilia , Brasil.
- Marzioni Guillermo (2012): *Hábitat popular. Encuentro de saberes*. Editorial Nobuko, Buenos Aires.
- Ortiz Flores Enrique (2007): *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. HIC AL, México.
- Zarate Lorena (2011): “El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir”, en Institut de Drets Humans de Catalunya (2011): *El derecho a la ciudad*. Serie Derechos Humanos Emergentes 7. IDHC, Barcelona.

