

APORTES AL CONSENSO NACIONAL  
PARA UN HÁBITAT DIGNO

# derecho a la tierra y a la vivienda

APORTES AL CONSENSO NACIONAL  
PARA UN HÁBITAT DIGNO

# **derecho a la tierra y a la vivienda**

Centro de Estudios Legales y Sociales  
Piedras 547, 1er piso C1070AAK Buenos Aires, Argentina.  
Tel/fax: +54 11 4334-4200 / e-mail: consultas@cels.org.ar  
www.cels.org.ar

En cooperación con la Fundación Heinrich Böll Cono Sur

Diseño: Mariana Migueles

**APORTES AL CONSENSO NACIONAL  
PARA UN HÁBITAT DIGNO**

---

Centro de Estudios Legales y Sociales CELS

Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno.

1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires:  
Centro de Estudios Legales y Sociales  
CELS, 2015.

144 p. ; 19x19 cm.

ISBN 9789872908027

1. Derechos Humanos.

CDD 323

Fecha de catalogación: 18/06/2015

---

---

## **CELS**

El Centro de Estudios Legales y Sociales es una organización argentina creada en plena dictadura cívico-militar, que promueve la protección y la ampliación del ejercicio efectivo de los derechos humanos, la justicia y la inclusión social.

El CELS utiliza la incidencia política, el litigio estratégico, la investigación aplicada y la conformación de alianzas para llevar a cabo su misión, en el ámbito nacional e internacional.

---

# índice

<b>07</b>	<b>Introducción</b>
<b>09</b>	<b>De las urgencias al cambio de paradigma</b>
<b>17</b>	<b>Integralidad de las políticas territoriales y regulación del suelo</b>
<b>19</b>	Repensar la política urbana: actores e instrumentos, Andrea Catenazzi, Eugenia Jaime, Fernanda Levenzon, Alicia Novick y Guillermo Tella (Área Urbanismo, UNGS)
<b>29</b>	Experiencias en la Argentina rural. Estado del debate, Facundo Martín
<b>49</b>	<b>Informalidad, regulación y desalojos</b>
<b>51</b>	Para terminar con la ciudad elitista. Herramientas y recomendaciones, Agustín Territoriale y Sebastián Tedeschi
<b>74</b>	Derechos campesinos e indígenas: el problema del acceso a la justicia, Pablo Barbeta
<b>91</b>	<b>Producción Social del Hábitat</b>
<b>93</b>	Estrategias populares de acceso al hábitat y políticas públicas para favorecerlas, Graciela Bosio, Lucio Scardino, Marta Baima, Carlos Buthet, Marcela Rodríguez
<b>115</b>	Hábitat, vivienda y cultura campesina. Problemáticas y abordajes en la región sur de Río Negro, Guillermo Gutiérrez
<b>134</b>	<b>Consenso Nacional para un Hábitat Digno</b>
<b>144</b>	<b>Agradecimientos</b>

A pesar de los esfuerzos realizados en la última década, aún hay límites estructurales para que los sectores de menores ingresos puedan acceder a un hábitat digno, tanto en las ciudades como en el ámbito rural. Esta realidad no es un asunto técnico y cuantitativo que se pueda reducir a cuántas casas hay que edificar y con qué sistema constructivo. Se trata de una cuestión política vinculada a la justicia social y a los derechos humanos que requiere un abordaje integral e intersectorial y el protagonismo de las organizaciones sociales en los procesos de desarrollo territorial.

Desde nuestra perspectiva, para que las políticas tendientes a garantizar el acceso a un hábitat digno sean efectivas deben ser parte constitutiva de procesos de desarrollo justo que impliquen la redistribución de las rentas del territorio producidas por dichos procesos. Solo de esta forma, las políticas de hábitat pueden superar el estadio de acciones de corte compensatorio y remedial –como, en general, han sido concebidas en nuestro país y en América Latina–, y convertirse en un instrumento de igualación y cohesión social.

Esta publicación reúne los aportes realizados por un conjunto de especialistas a las Jornadas de debate del Consenso Nacional por un

Hábitat Digno, que fueron organizadas por el CELS como integrante de la Iniciativa Multisectorial Habitar Argentina, en diciembre de 2014. Habitar Argentina es un espacio plural de organizaciones y movimientos sociales, instituciones académicas y legisladores, que trabaja para consolidar una fuerza social multiactoral que tenga capacidad para generar un marco político y normativo que garantice el pleno ejercicio del derecho a la vivienda, a la tierra y al hábitat.

Las Jornadas de debate del Consenso Nacional para un Hábitat Digno nos permitieron una mejor definición y una mayor comprensión de los problemas vinculados al acceso al suelo y a la vivienda que ocurren hoy en la Argentina. Con la participación de un centenar de personas provenientes de todo el país, pudimos fortalecer un espacio de debate e intercambio sobre las transformaciones necesarias para que el enfoque de derechos humanos sea una realidad en materia de políticas públicas de hábitat.

**Gastón Chillier**  
director ejecutivo del CELS

**Eduardo Reese**  
director del área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e Inclusión Social del CELS

# de las urgencias al cambio de paradigma

Eduardo Reese, Lourdes Bascary, Camilo Galindo Marin y Alejandra Potocko, quien coordinó esta publicación. Área Derechos Económicos Sociales y Culturales e Inclusión Social del CELS.

Esta publicación recopila las exposiciones y trabajos presentados durante las Jornadas en torno a tres ejes principales: la necesidad de políticas territoriales integrales; las problemáticas relativas a la informalidad, la regularización y los desalojos, y la producción social del hábitat.

En las distintas exposiciones se planteó la necesidad de que las políticas sean más amplias y estructurales y que partan del principio de la función social de la propiedad como estrategia para promover igualdad e inclusión. Esta integralidad abarca una indispensable articulación entre los ámbitos urbano y rural: cada ámbito tiene sus especificidades pero hay continuidades que los ligan y que nos permiten aproximarnos a la problemática del hábitat con una perspectiva nueva e inclusiva en la que los procesos, antes que urbanos o rurales, son territoriales.

Los conflictos socioambientales relacionados con el neoextractivismo, los agronegocios, el uso de los recursos naturales y los desastres

ambientales que tienen impacto negativo en las comunidades rurales y urbanas también aparecieron en el centro de la agenda. En especial, el Consenso subraya las necesidades, problemáticas y derechos de las comunidades campesinas y de los pueblos originarios. Al mismo tiempo, el derecho a un hábitat digno se debe articular con otros derechos –a la vida, al ambiente sano, a la comunidad, a la igualdad de género, a la salud, a la seguridad. De esta manera, se abren otros interrogantes: qué entendemos por derecho, cómo puede garantizarlos el Estado y cómo hacerlo respecto de unos sin socavar otros.

## **La integralidad de las políticas territoriales y de regulación del suelo**

En este eje se abordan los primeros dos puntos del Consenso Nacional para un Hábitat Digno<sup>1</sup>: hay amplio acuerdo en que las prácticas de planificación vigentes son tecnocráticas, normativas, desarticuladas de la realidad y promueven

políticas sectoriales que resultan fragmentarias. El argumento explícito de esas prácticas es la protección de la propiedad privada, pero su lógica dominante y no dicha es la promoción de los negocios que se derivan del incremento de la renta del suelo. Esto involucra al mercado inmobiliario urbano y también a los agronegocios, las actividades extractivas y los impactos del turismo, más vinculados al ámbito rural. En su presentación, Facundo Martín plantea que asistimos a una “desterritorialización del Estado a favor de la territorialización del capital” y que, en este contexto, toda propuesta debe partir del desafío de diseñar y ejecutar políticas territoriales democráticas. Estas ideas pueden leerse en diálogo con el trabajo de Andrea Catenazzi (del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento, UNGS) que propone la necesidad de territorializar las políticas sectoriales para asegurar un abordaje más integral y cercano a las demandas y a los conflictos.

Por su parte, el equipo de la UNGS invita a reflexionar a partir de la crítica de una concepción de “ciudad ideal” que separa al planeamiento de la gestión. Para poder avanzar en políticas integrales y garantizar un hábitat digno es necesario cambiar este paradigma por el de la “ciudad real”. En ese marco, surgen diversas preguntas sobre la acción de planificar y en particular sobre qué es “ordenar”: quién y por qué define los criterios de cómo y qué se debe ordenar. El debate en torno a estas cuestiones

señala la conveniencia de darle un sentido político explícito a la planificación, pues, de no tenerlo, su desvío hacia la lógica tecnocrática resulta funcional al sistema dominante.

Un Estado organizado sectorialmente o “ministerializado” genera, por defecto, políticas sectoriales o no integrales. Esto profundiza el modelo de ciudad dual, dispara las expectativas especulativas sobre el suelo volviéndolo más caro e inaccesible para amplios sectores de la población, orienta la ocupación de terrenos no siempre aptos y disocia a la vivienda de otros elementos fundamentales del hábitat.

Un punto de partida para actuar sobre esta realidad es avanzar en la articulación institucional de organismos públicos que hoy trabajan de manera fragmentada. Otra estrategia consiste en tomar al territorio como eje de la integralidad. Esto implica, en lo operativo, una nueva mirada sustantiva y formas concretas de operar las decisiones. Porque, como señala el Instituto del Conurbano, es importante centrarse en procesos, problemas y actores, más que en dimensiones (economía, sociedad, medio ambiente), como se viene haciendo. Esta nueva perspectiva da cuenta de una realidad compleja en la que hay conflictos y operan actores concretos. Como reclama Facundo Martín, el foco estaría puesto en los arreglos sociales, políticos y culturales que los distintos grupos sociales establecen con el territorio. Debemos considerar también los distintos niveles de la

planificación, y pensar en otras escalas de intervención –de “territorios pertinentes”–, como las cuencas hidrográficas, las áreas metropolitanas o los asentamientos informales.

Lo anterior conviene complementarse con otras acciones específicas que abarcan el uso de herramientas urbanísticas, administrativas y de regulación flexibles y combinables; la planificación centrada en intervenciones públicas y privadas; el fortalecimiento de la participación ciudadana, en particular la de las comunidades rurales, en la planificación y en la definición de políticas; y la reorganización de los catastros para que el Estado pueda tener un registro consistente de los territorios.

El Consenso Nacional para un Hábitat Digno tiene una propuesta central: instituir el principio de la función social de la propiedad en los marcos legales municipales y provinciales, y en la legislación nacional. Resulta indispensable, entonces, que el Estado intervenga con mayores capacidades en los procesos de uso y ocupación del suelo tanto en el ámbito urbano como en el rural y en los territorios de patrimonio natural, regule los mercados inmobiliarios y articule las políticas habitacionales con las políticas del suelo.

A estos objetivos corresponden acciones concretas: crear una política nacional de hábitat social, desarrollar mecanismos fiscales y extra fiscales para la recuperación y distribución de las rentas del suelo, aplicar herramientas

regulatorias que permitan incrementar la diversidad y mixtura social en el territorio, tender instrumentos de transferencia del potencial constructivo, crear medios de financiamiento para mejorar el stock habitacional construido y la micro densificación barrial, y promover una política de alquiler social.<sup>2</sup>

### **Informalidad, regularización y desalojos**

Uno de los diagnósticos que dejaron las Jornadas es que hay escasa o nula información, fiable y actualizada, sobre situaciones de conflictos por la tierra, programas de regularización y procesos de desalojo. Esa falta de información hace que la problemática esté invisibilizada y que sea muy difícil realizar estudios y promover políticas para su resolución. El problema reclama, primero, la mejora y actualización de los registros, estudios y relevamientos.

Las herramientas jurídicas vigentes se sometieron a un análisis crítico. Los documentos coinciden en que el sistema jurídico argentino es clasista, que protege la propiedad privada de la tierra desde un punto de vista únicamente individual y a los negocios de reproducción y acumulación de capital (desde la narcocriminalidad hasta el monocultivo), que criminaliza situaciones de pobreza y que, en palabras de Agustín Territoriale y de Agustín Tedeschi, “carece de un enfoque moderno de derechos”. Por

lo tanto, una reforma de las políticas territoriales y de hábitat requiere una reforma equivalente en el sistema jurídico.

Las normativas no reflejan las necesidades ni las demandas sociales y, cuando lo hacen, no promueven acciones que modifiquen la realidad de manera estructural. De esta manera, el reconocimiento de derechos en la legislación tiene un impacto escaso en su concreción real. Pablo Barbetta sostiene que el concepto de “función social de la propiedad”, tan reclamado y repetido –y que en efecto se puede encontrar en algunas herramientas jurídicas–, pierde, en algunos casos, valor técnico concreto y constituye un concepto jurídico indeterminado. Este planteo invita al Consenso a precisar mejor los contenidos conceptuales y los alcances de la función social de la propiedad.

La falta de acceso a la justicia incide también en la problemática y se manifiesta tanto en el ámbito rural como en el urbano (para los inquilinos informales, por ejemplo). Esto redundaría en una escasa participación de los afectados, tanto en procesos de regularización como en situaciones de desalojo. Es necesario mejorar los canales de participación y facilitar los de acceso a la justicia; los autores sugieren acciones como crear equipos técnicos capacitados, mejorar las capacidades de los agentes judiciales, crear “asesorías jurídicas” con mayor alcance geográfico y presencia territorial, entre otras.

Al mismo tiempo, los sectores más desfavorecidos están insertos en otros conflictos de tipo socioambiental. En las comunidades rurales están relacionados con el acceso y el uso de los recursos naturales, y en la población urbana con las condiciones de vida y la contaminación del suelo, del aire y del agua. Los documentos de debate avanzan sobre propuestas concretas para revertir este problemático estado de situación. Una primera idea remite a algo ya señalado: la urgencia de que el Estado intervenga en el mercado del suelo con efectos de largo plazo<sup>3</sup>.

En cuanto a las políticas de regularización, y como afirma el Consenso, deben agilizarse los procesos.<sup>4</sup> Los trabajos proponen que las políticas de regularización aborden la integración desde tres dimensiones: la jurídica (que puede o no implicar la entrega de títulos de propiedad individual o colectiva, ya que se podrían considerar otros medios para acreditar la posesión), la socioespacial (en cuanto al acceso a infraestructura y servicios) y la de fortalecimiento del capital social (que incluye, por ejemplo, la participación de los usuarios y la organización popular)<sup>5</sup>. Debemos tener en cuenta que las políticas de regularización por sí solas pueden incorporar tierras a las lógicas del mercado y terminar reproduciendo los problemas de inaccesibilidad para los sectores populares urbanos y campesinos.

Los artículos que integran esta publicación coinciden en la necesidad de crear bancos de tierras. Si bien la herramienta ya existe y hay

experiencias vigentes, la relevancia de la propuesta radicaría en incorporar a las tierras de propiedad privada, una herramienta posible de intervención del Estado en el mercado. En este sentido, Pablo Barbetta alerta sobre algunas cuestiones a tener en cuenta al momento de crear bancos de tierras, como los riesgos de inscribir las tierras campesinas en lógicas de producción capitalista.<sup>6</sup>

En cuanto a las políticas de desalojos, el documento del Consenso realiza una serie de propuestas enmarcadas en los contenidos de la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU que resulta instructiva: “Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias” para que se proporcione otra vivienda. Los otros documentos de las Jornadas proponen, además, incorporar las recomendaciones de la Observación General N° 4, directamente vinculada al tema “vivienda”, y enumeran otras entre las que está la suspensión de las actuaciones judiciales para desalojar los inmuebles del Estado Nacional utilizados como vivienda, y estudiar la viabilidad de su regularización.

### La Producción Social del Hábitat

El Consenso plantea que la riqueza de la Producción Social del Hábitat (PSH) debe ser reconocida, promovida y apoyada por el Estado, a través de políticas públicas articuladas. Propone aplicar tres estrategias de actuación complementarias: la creación de un banco de tierra fiscal; el establecimiento de un sistema nacional de financiamiento y asistencia técnica destinada a la mejora del hábitat popular (propuesta desarrollada en detalle en el documento “Estrategias populares de acceso al hábitat y políticas públicas para favorecerlas”); y la modificación del Sistema Federal de la Vivienda (Ley N° 24.264).

A partir de lo que postula el Consenso, los documentos aquí reunidos avanzan en propuestas concretas y en diagnósticos medulares para entender la problemática. El documento de Bosio, Scardino, Baima, Buthet y Rodríguez analiza un escenario nacional, y el de Gutiérrez se concentra en la región de la Norpatagonia y de la provincia de Río Negro; ambos revalidan la importancia de implementar políticas públicas de PSH con argumentos basados en información cuantitativa.

Las propuestas parten de considerar algunas cuestiones básicas. Además de la necesaria integralidad de las políticas, sus acciones deben dirigirse al hábitat como una trama compleja en la cual la vivienda es un elemento central, pero no el único. En segundo lugar, se revaloriza la

participación autogestiva de los beneficiarios en los procesos. El debate que se dio en las Jornadas reivindica las capacidades de organización de los sectores populares basadas en la acción colectiva, y apoya la intervención de cooperativas, redes e instituciones de promoción del hábitat popular como actores clave del proceso. Otro punto importante es la necesidad de fortalecer la difusión de información, ya que esto facilita el acceso a las fuentes de financiamiento y en especial a las instancias de capacitación, que son tan fundamentales como el asesoramiento técnico.

Por otro lado, las acciones y programas deben basarse en diagnósticos enfocados en las necesidades locales. Guillermo Gutiérrez recuerda en su artículo que “no hay una solución habitacional igual a otra”. Esto no hace referencia solo a las necesidades de las familias sino también a los condicionantes geográficos, climáticos y geológicos, a las prácticas culturales y a las formas artesanales de producción de la vivienda.

A partir de estas investigaciones, se plantea una detallada propuesta de política pública: la creación de un Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat y de un Fondo para la PSH, posibles a partir de una mayor inversión estatal en políticas de vivienda y hábitat (no inferior al 1% del PBI) destinadas a promover la PSH. El Fondo financiaría obras de vivienda nueva, mejoramientos de vivienda y equipamiento urbano, acciones comple-

mentarias de financiamiento y generación de trabajo, como por ejemplo la creación de sistemas de microcréditos, los subsidios a los sistemas de créditos, la creación de bancos de materiales y la capacitación de distintos actores.<sup>7</sup> La puesta en funcionamiento de esas políticas, su evaluación y control sería posible con la creación de un Consejo Nacional, multijurisdiccional y multisectorial. Los autores plantean que, con una propuesta de este tipo, en 25 años se podría resolver el déficit habitacional acumulado, más el incremento anual que se produzca. Para realizarlo, como se lee en “Producción Social del Hábitat. Perspectivas y propuestas”, nos queda por delante “un complejo y largo proceso de cambio de paradigma cultural, social y económico”.

## NOTAS

1. Ver página 135.
2. Una descripción más completa y detallada se puede consultar en el documento elaborado por el equipo de la UNGS.
3. La exposición de la UNGS brindó instrumentos sobre este tema.
4. De modo contrario, los procesos de desalojo son ágiles (los “trámites express”).
5. Se destacan, en este sentido, las estrategias implementadas por el PROMEBA.
6. Pablo Barbetta propone recuperar como antecedente la propuesta de “Ley Campesino Indígena” que impulsa el Movimiento Nacional Campesino e Indígena, porque tiene puntos en común con el Consenso Nacional para un Hábitat Digno.
7. Puede encontrarse una descripción más detallada en el documento de Bosio, et al.

**integralidad  
de las políticas  
territoriales  
y regulación  
del suelo**

# Repensar la política urbana: actores e instrumentos

Andrea Catenazzi, Eugenia Jaime, Fernanda Levenzon, Alicia Novick y Guillermo Tella.  
Área Urbanismo, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

---

*La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos y las relaciones con la naturaleza que apreciamos.*

David Harvey, *Ciudades Rebeldes*, 2013

---

Argentina es un país tempranamente urbanizado, cuya población urbana supera la rural desde principios del siglo XX. Actualmente, la población urbana equivale a más del 90% de la población total.

Desde su origen, la distribución territorial en el contexto nacional y hacia el interior de las ciudades se tradujo en una urbanización caracterizada por procesos de desigualdad social y espacial. Durante las últimas décadas, los cambios en las estructuras productivas, las crisis financieras externas y los procesos inflacionarios, provocaron la agudización de sus problemas históricos aumentando la brecha que separaba las áreas dinámicas y las áreas marginales.<sup>1</sup>

A pesar de la magnitud y la creciente criticidad

del proceso de urbanización,<sup>2</sup> los problemas de acceso desigual a la ciudad no fueron planteados como tales en la agenda de los diferentes gobiernos. En efecto, la formulación de las políticas públicas mantiene una visión sectorial de los problemas urbanos y territoriales que se expresa en la división institucional y organizativa de la administración estatal. Por un lado, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de la planificación urbana; por otro, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de las políticas sociales, en general, y de vivienda de interés social, en particular.

De esta manera, el modelo de ciudad dual, aplicado en términos de “formal vs. informal” o

“legal vs. ilegal”, cristalizó y organizó políticas sociales, de viviendas, de obras y servicios públicos en una amplia gama de organismos públicos diferenciados y con escasa articulación entre sí.

Esa fragmentación sectorial de las políticas públicas frente al acceso desigual a la ciudad, consolidada institucionalmente tras largas décadas, requiere una revisión tanto de los procesos que explican la desigualdad como de la concepción de las políticas territoriales orientadas a dar una respuesta.

En este marco, el presente trabajo propone un análisis de la ciudad que incorpore al modelo de ciudad dual las tensiones y articulaciones entre ambas expresiones de un mismo proceso de urbanización y al mismo tiempo, una revisión de las políticas con el propósito de reconstruir un abordaje integral y operativo del problema. Para desarrollar ambas cuestiones se plantean tres ejes de discusión y propuestas:

- Limitaciones de las políticas sectoriales para abordar la desigualdad socio-territorial.
- Mecanismos de intervención pública en el funcionamiento del mercado inmobiliario como objeto de la regulación urbana.
- Integralidad de las políticas territoriales, función social de la propiedad e instrumentos de regulación urbana.

### 1. Limitaciones de las políticas sectoriales para abordar la desigualdad socio-territorial

Durante esta última década, en el contexto de una importante inversión estatal destinada a la vivienda y a la obra pública en general, como parte de un conjunto de políticas económicas anticíclicas, la política habitacional ha considerado la cantidad de viviendas nuevas construidas como su principal indicador de éxito, sin dar cuenta de su calidad ni de su localización. Los dos operatorias más importantes fueron el Plan Federal de Viviendas (desde 2004) y el Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar., desde 2012). Según datos oficiales, hasta el 31 de julio de 2014, la cifra de soluciones habitacionales (terminadas, en ejecución y a iniciar mediante los diferentes programas y subprogramas) alcanzaba 1.186.255. Esta cantidad de soluciones benefició de manera directa a algo más de 5.338.000 destinatarios. El desagregado del número total muestra un alto número de soluciones terminadas (881.685, 74.35%). Con respecto al Pro.Cre.Ar., la información de avance del mismo, a septiembre de 2014, mostraba 76.050 obras en ejecución y 45.989 unidades concluidas.

En este marco de creciente inversión pública y mejora de los indicadores sociales (reducción de la pobreza y la desocupación), una serie de conflictos referidos al acceso a la vivienda y a la tierra atravesaron la casi totalidad de las ciudades del país (con graves conflictos por la tierra

desde San Salvador de Jujuy, Neuquén, Ushuaia, Río Grande y Resistencia hasta los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires y las villas de la Ciudad Capital). De hecho, estas manifestaciones mostraron la creciente dificultad para acceder al suelo urbano y también, los límites de este modo “tradicional de operar” –construir viviendas nuevas–, y pusieron en discusión la necesidad de revisar en todas sus dimensiones los problemas estructurales que están por detrás del acceso desigual a la ciudad.

En efecto, la construcción de viviendas nuevas sin la previsión de la disponibilidad de suelo urbano, ha dejado a la vista la combinación perversa de varios fenómenos. Por un lado, la construcción de viviendas aumenta la demanda y las expectativas especulativas, incrementando artificialmente el precio del suelo urbano, y a la vez condiciona los rumbos de la urbanización sobre terrenos no siempre aptos. Por otro lado y como corolario, los sectores de más bajos recursos son desplazados hacia lugares cada vez más alejados y de baja calidad urbana y ambiental, en un contexto de casi nula regulación de los mecanismos segregadores del mercado de bienes raíces. En este contexto, el intenso desarrollo inmobiliario orientado a los sectores de más altos recursos tuvo como localización tanto esas mismas periferias mediante la ocupación de amplias superficies con una muy baja densidad, como las áreas privilegiadas de la ciudad consolidada a través de productos

(como las torres con *amenities*) que producen alta concentración y congestión (Tella, 2009).

La combinación de estos fenómenos promovió un nuevo ciclo de fuerte valorización del suelo urbano y periurbano (o rur-urbano) y la generación de nuevas formas de segregación socio espacial. De esta manera, el conflicto entre diferentes grupos sociales por el territorio se hizo visible mediante los puestos de seguridad, los altos muros y los cercos electrificados, configurando un paisaje urbano que no solo es el escenario de la desigualdad social sino que la profundiza.

En este contexto, se restringieron aún más las posibilidades de acceder a un lugar en la ciudad para un conjunto cada vez más amplio de familias. Buena parte de los hogares y las organizaciones sociales lo intentan mediante procesos de autourbanización que, además de demandar enormes costos sociales, los enfrentan a los costos de la informalidad derivados de la ocupación de tierras públicas o privadas (Jaime, 2014). Estas formas de ocupación alternativas –pues no son ilegales sino que más bien se organizan con otras legalidades–, van configurando otro tipo de mercados residenciales promovidos por agentes y modos de actuar que forman precios y aplican lógicas muy diferentes pero en interacción con la economía formal (Cravino, 2006).

La precariedad de la tenencia de la tierra y el riesgo al desalojo estructuran tanto los conflictos

como la respuesta social y de los poderes públicos. Estas últimas oscilan entre una acción represiva basada en el resguardo de la propiedad privada, hasta estrategias negociadoras (apoyadas muchas veces en prácticas clientelares), o como una tendencia emergente, las propuestas de una acción pública fundada en los derechos humanos, como las impulsadas por Habitar Argentina o las incluidas en la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.

Estos procesos de autourbanización no configuran una situación excepcional ni reciente. Por el contrario, la incapacidad de producir servicios sociales (salud, educación, esparcimiento) y una infraestructura urbana (redes de agua y cloaca,<sup>3</sup> electricidad, gas) con una cobertura y acceso universal es uno de los elementos estructurales del desarrollo urbano argentino y latinoamericano.

Sobre este panorama, que si bien no es nuevo ha profundizado sus rasgos de desigualdad territorial durante el capitalismo financiero, la planificación urbana debería ser una herramienta de política pública que permitiera incluir y priorizar lugares en la ciudad para aquellas demandas que el mercado no satisface. Para ello, es necesario discutir y renovar sus contenidos y sus prácticas (Novick, 2010).

## **2. Mecanismos de intervención pública en el funcionamiento del mercado inmobiliario como objeto de la regulación urbana**

En un contexto de fuerte dinamismo del mercado de inmuebles en la Argentina, resultado de la modificación de las variables macroeconómicas junto con el estímulo al mercado interno (luego de la crisis de 2001 y a partir de 2003), la demanda de nuevos espacios construidos (para diferentes actividades y categorías), y por consiguiente la demanda de suelo urbanizado, impactó en la casi totalidad de los centros urbanos.

Sin embargo, la planificación urbana mantuvo vigente la visión de un “orden” para la ciudad que no puso en cuestión la distribución desigual de los costos y de los beneficios. Mientras que existe un amplio consenso respecto de que la norma urbanística tiene un “valor” y que por lo tanto genera un “valor” mediante la transferencia de recursos sociales a los propietarios de tierra, la norma es asignada de manera gratuita. Más grave aún, siguió soslayando las prácticas de la autourbanización y sus efectos contribuyeron mediante el mecanismo clásico de la asignación de indicadores urbanísticos a valorar diferencialmente la ciudad, profundizando un proceso histórico de inclusión de algunos sectores sociales y de desplazamiento de otros.

En términos generales, los gobiernos locales han desarrollado un conjunto muy diverso de prácticas de planificación y gestión urbana. En

ese sentido, se trata de una herramienta que ha recobrado dinamismo en los últimos años, también en el nivel nacional y provincial mediante el Plan Estratégico Territorial.<sup>4</sup> Aunque en general, predominan los planes y las normativas urbanas que se adecuan en lugar de reorientar los procesos territoriales ya que no alcanzan a aprehender las particularidades de los heterogéneos procesos de urbanización, constituyéndose en uno de los dispositivos centrales para asegurar la reproducción de la renta especulativa inmobiliaria.

Una larga y arraigada concepción de la planificación y gestión urbana basada en la valorización del suelo de propiedad privada sin contraprestación alguna a cargo del propietario, subsiste en los organismos estatales (Reese y Catenazzi, 2011). Por un lado, se observa una fuerte tradición que reduce la política urbanística a una acción de tipo reglamentarista vía la aplicación de códigos u ordenanzas de zonificación y edificación que acompaña la dinámica del mercado inmobiliario (la proliferación de normativas para favorecer la localización de urbanizaciones privadas son una expresión de este sesgo). Por otro lado, se detecta una total desarticulación entre herramientas urbanísticas (plan y proyectos), herramientas administrativas (simplificación de trámites para ciertas iniciativas), herramientas de regulación (inclusión de zonas de vivienda de interés social en área de centralidad para promover la mixtura

social), herramientas de corte tributario (cargas y desgravaciones impositivas para favorecer o desalentar actividades o procesos como la existencia de predios vacantes) y políticas económicas activas (por ejemplo, líneas de financiamiento con subsidios diferenciales en las tasas de interés para actividades urbanas que se quieran promocionar).

Los ejemplos donde se asume el proceso de planificación desde un enfoque de gestión activa del territorio, es decir que se proponga cambiar las dinámicas de exclusión urbana, son pocos. Los municipios de San Fernando (hasta 2011), Morón y Moreno, pertenecientes al área metropolitana de Buenos Aires, Rosario, Trenque Lauquen o Cipolletti son algunos de esos ejemplos que dan cuenta, no sin conflictos, de una preocupación sostenida por comprender y reconocer los procesos sociales de producción de suelo urbano e incorporar la cuestión del acceso desde una agenda ampliada de planificación urbana.<sup>5</sup>

A través de estos ejemplos, es posible rastrear los componentes de una planificación y gestión urbana que se concibe como una herramienta de política pública que desarrolla recursos de poder decisonal acerca de los siguientes interrogantes: ¿cómo crece la ciudad? ¿Quiénes deciden cuáles son los problemas urbanos y cómo lo deciden? ¿Cuáles son las ideas de ciudad y los valores que fundamentan estos procesos y los resultados de la planificación?

### 3. Integralidad de las políticas territoriales, función social de la propiedad e instrumentos de regulación urbana

La estrategia de la integralidad de las políticas territoriales, la aplicación del principio de la función social de la propiedad y el uso de los instrumentos de regulación urbana resumen los desafíos y los lineamientos de propuestas para lograr un “Consenso Nacional para un Hábitat Digno” en un doble sentido: por un lado, cuestionan las limitaciones de las políticas sectoriales y focalizadas en los pobres y, por otro, ponen en valor la singularidad y complejidad de los problemas y las soluciones en el territorio, en diálogo con una concepción basada en los derechos humanos.

¿Qué revela la estrategia de la integralidad de las políticas territoriales? En principio, la emergencia de dinámicas urbanas y ambientales con problemas y actores que no son captadas por las políticas centralizadas de carácter sectorial. Esto no implica que toda política pública debe dejar de lado sus componentes sectoriales, pero supone un cambio, tanto en los aspectos sustantivos (ideas y contenidos) como en los procedimentales (operativos y decisionales).

Los aspectos sustantivos remiten a la construcción del problema y al diseño de las soluciones. A modo de ejemplo, como ya se señaló, la ciudad se hace presente mediante un funcionamiento excluyente del mercado inmobiliario

que intensifica el acceso desigual a la ciudad y la implementación de las políticas públicas sectoriales. Una evidencia de lo dicho la constituye el Pro.Cre.Ar., cuya implementación en forma dissociada de la gestión suelo y la gestión urbana contribuyó a una dilución de los efectos positivos del programa, acentuando las prácticas especulativas inmobiliarias.

Los aspectos procedimentales remiten no solo a la clásica preocupación por la escasa coordinación vertical y horizontal de la administración pública nacional, provincial y municipal, sino que ponen en valor la trama del poder territorial y por lo tanto la conveniencia de pensar otras escalas de intervención no solo a partir de delimitaciones político-jurisdiccionales, sino también considerando la existencia de algunos territorios (las cuencas hidrográficas, las áreas metropolitanas, los asentamientos informales) que no reconocen esos límites pero por su conflictividad se transforman en “territorios pertinentes” de políticas públicas.

Para desarrollar una estrategia basada en la integralidad de las políticas territoriales, es necesario colocar la función social de la propiedad como el fundamento de los marcos normativos urbanísticos municipales y provinciales y en la futura ley marco de nivel nacional. En efecto, la función social de la propiedad<sup>6</sup> requiere discutir una concepción de la propiedad privada que sea compatible con los derechos humanos, es decir, que supere el mito de la dicotomía

entre lo comunitario y lo individual (Levenson, 2012). En tanto principio orientador, las políticas territoriales tienen como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana.

En este marco, se plantea la relevancia de diseñar políticas territoriales que se propongan avanzar en estrategias socialmente equitativas, políticamente democráticas, económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y tecnológicamente apropiadas al medio en el que se desarrollen. Tal como señala Raquel Rolnik, especialista brasileña en temas urbanos:

“Los principales problemas urbanos a enfrentar, particularmente en América Latina, remiten al alto grado de injusticia en la distribución de los costos y de los beneficios en las ciudades. El enfrentamiento de esos problemas exige un nuevo paradigma de planeamiento urbano para sustituir el planeamiento tecnocrático basado en un modelo de ciudad ideal [...], bajo esta concepción, se operaba una separación total entre planeamiento y gestión e incluso un conflicto entre estas dos dimensiones, operando el planeamiento apenas en la esfera técnica y la gestión en la dimensión política. Un nuevo paradigma que privilegia la ciudad real, aceptando en ella la presencia permanente del conflicto y tomando la gestión cotidiana como punto de partida se está desarrollando en algunas ciudades latinoamericanas. Este nuevo paradigma parte del planteamiento de que la ciudad se

produce por una multiplicidad de agentes que deben tener su acción concertada, generando un pacto que corresponda al interés público de la ciudad. Presupone una revisión permanente para ajustes o adecuaciones, que mantenga un seguimiento de la dinámica de la producción y reproducción de la ciudad” (Lungo y Rolnik, 1998).

Por último y como complemento, se proponen una serie de instrumentos de regulación urbana con el propósito de actualizar el debate sobre la dimensión operativa de la integralidad de las políticas territoriales. Desde el punto de vista de la instrumentalización de las políticas territoriales, los instrumentos tienen componentes técnicos y efectos políticos y organizan determinadas relaciones de poder.

En primer lugar, el punto de partida son los problemas urbanos y ambientales; dicho de otra manera, no son las dimensiones (económica, social, física, ambiental) ni las divisiones administrativas sino los conflictos de la ciudad real con actores y relaciones de poder desigual.

En segundo lugar, la acción pública transformadora es el resultado de una gestión que no solo se ejerce detrás de un escritorio sino que construye agenda, disputa el sentido otorgado a las políticas territoriales y lo implementa mediante la combinación de instrumentos flexibles aplicados en diferentes momentos y con diversos grados de formalización según el problema

a resolver. La combinación de instrumentos de planificación, de gestión del suelo, de articulación público-privada, de participación social, tiene como objetivo actualizar el debate sobre la dimensión operativa del plan.

Desde esta perspectiva, se abren una serie de interrogantes acerca de quiénes están implicados (o no) en las políticas territoriales, cómo son implementadas estas en diferentes contextos (bajo qué condiciones, utilizando qué instrumentos), con qué sentido (en términos de valores) y con qué resultados.

A continuación, presentamos una serie de lineamientos de propuestas para la discusión:

- Promover una nueva visión y legislación que incorpore la función social de la propiedad.
- Articular las políticas urbanas y las habitacionales con las políticas de tributación del suelo urbano.
- Crear mecanismos para la recuperación y distribución de las rentas del suelo que permitan producir suelo urbano equipado y bien localizado para eliminar las desigualdades urbanas.
- Fortalecer los instrumentos de regulación urbana y realizar transformaciones profundas a los marcos normativos vigentes, tomando en consideración una perspectiva de derechos humanos en clave urbana.
- Propiciar la construcción de una ciudad con escalas de densificación que aproveche los recursos

propios del territorio en el que se produce.

- Incrementar la diversidad y mixtura social en el territorio.
- Desarrollar mecanismos de transferencia del potencial constructivo de áreas a preservar hacia otras estratégicas a desarrollar, a fin de evitar alzas especulativas de los precios del suelo.
- Promover la creación de una política nacional de hábitat social, con un foco no solo en la producción de la vivienda sino también en la integración territorial.

Como un ejemplo de algunos de estos lineamientos de propuestas, cabe mencionar el proceso de construcción colectiva de la denominada “Ley de Acceso Justo al Hábitat” en la Provincia de Buenos Aires. En efecto, a principios de 2004 se constituyó el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (fotivba) con el propósito de construir un espacio de articulación entre la sociedad civil y el sector público, al que se sumó casi inmediatamente la universidad pública. Este nuevo colectivo elaboró un programa de acciones incluyendo una serie de reformas legislativas que culminaron en la mencionada Ley de Acceso Justo al Hábitat aprobada en noviembre de 2012 por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y reglamentada a fines de 2013.

Esta ley parte de las distintas experiencias

asociativas en gestión social del hábitat que desde una perspectiva integral trataron de dar una respuesta a la inclusión social y urbana, recoge los resultados de tres años de intensos intercambios en numerosos foros y talleres y de la fuerte oposición de los desarrolladores inmobiliarios en distintos momentos de su debate. El propósito más ambicioso es fortalecer la capacidad estatal, para intervenir activamente junto con otros actores, en la modificación de un conjunto de procesos relacionados con la dinámica urbana y el mercado del suelo que tradicionalmente han generado la exclusión de amplios sectores medios y pobres a la ciudad.

La ley discute los modos tradicionales de construir el problema habitacional, no trata exclusivamente sobre la vivienda social sino que define directrices sobre planificación y gestión urbana, regulación fiscal y regularización de la propiedad informal, y promueve la participación social en las acciones y en los presupuestos destinados a ampliar el acceso al hábitat. En este sentido, revisa las formas habituales de hacer planificación e incluye una serie de instrumentos y conceptos nuevos bajo la denominación de “acceso justo al hábitat”.

De este modo, aun cuando la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat sea un punto de partida, la experiencia de su implementación muestra los alcances pero también los conflictos y las dificultades de los lineamientos aquí propuestos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cravino, M. C. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.
- Jaime, E. “Acción pública e informalidad urbana. El caso de villa Monte – Matadero en Quilmes”. Tesis de Maestría, Posgrado Planificación Urbana y Regional. FADU UBA, 2014.
- Levenson, F. “La función social de la propiedad en términos de derechos humanos: implicaciones para la reforma del Código Civil”, en *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, V 12, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2012.
- Lungo, M. y Rolnik, R. *Gestión Estratégica de la Tierra Urbana*. Fundación prisma. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, 1998.
- Novick, A. “Las dimensiones de la ciudad bajo el prisma de los planes y proyectos. Historias, palabras y libros”, en *Registros*, UNMDP, Mar del Plata, 2010, pp. 85-105.
- Reese, E. y Catenazzi, A. “Planificación e instrumentos de gestión del Territorio”, en Álvarez M., *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires, Ministerio del Interior. Programa de Mejora de la Gestión Municipal, 2011, pp. 75-115.
- Tella, G. *Buenos Aires. Albores de una ciudad moderna*. Buenos Aires, Nobuko, 2009.

## NOTAS

1. <http://www.minplan.gob.ar/>
2. El Censo del año 2010 mostró que alrededor de un tercio de los hogares argentinos (cerca de 4 millones de hogares sobre un total de 12 millones), presentaba algún tipo de déficit habitacional y que el 14,2% de ese total (es decir más de 1,7 millones de hogares) vivía en situación de tenencia informal.
3. Según el Plan Estratégico 2001-2020 de la empresa estatal AYSA, en 2010, en su área de concesión (Ciudad de Buenos Aires y 17 municipios del Área Metropolitana) el 84% de los habitantes recibían agua potable por red pública y solo el 59% accedía a desagües cloacales.
4. Nos referimos al “Plan Estratégico Territorial” del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, 2008.
5. A su vez, se verifica un creciente número de iniciativas de ámbito local que aunque no totalmente articuladas con la política urbana intentan aplicar herramientas de movilización social de las valorizaciones del suelo. Aunque la implementación de estas herramientas es heterogénea, pueden citarse los casos de Viedma y Bariloche en Río Negro, Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista en Santa Fe, Posadas en Misiones, Corrientes en la Provincia homónima, etcétera.
6. La función social de la propiedad forma parte del orden jurídico argentino mediante el Pacto de San José y el art. 240 del nuevo Código Civil, aunque en este último caso no se nombre explícitamente.

# Experiencias en la Argentina rural: estado del debate

Facundo Martín

Universidad Nacional de Cuyo

---

*Una política ambiental plena es aquella que afirma el principio de igualdad y justicia como su principio original, no como un objetivo normativo, la que reclama la igualdad en el derecho de producir ambientes socio-físicos apropiados y realmente democráticos.*

Erik Swyngedouw, 2011

---

## 1. Introducción

Es evidente que asistimos a un “retorno del territorio” (Milton Santos, 2005) que se expresa bajo la forma de crisis de diversos tipos. Desde crisis globales energéticas y climáticas hasta crisis de legitimidad de la soberanía de los Estados territoriales. Estas últimas crisis se explican, entre otras causas, porque los Estados han mantenido y/o profundizado, como bien destaca el Consenso Nacional por un Hábitat Digno, otra gran crisis de acceso al hábitat tanto urbano como rural. Pero este “retorno” implica además una crisis del conocimiento tanto estatal como de las formas modernas de gobierno del territorio. Fenómenos tan diversos como la interpenetración de las escalas –desde

la local hasta la global–, la creciente conflictividad socioambiental y el aumento de las desigualdades y las fracturas socioterritoriales, exigen por parte de los Estados un quiebre en las formas de concebir, conocer y gestionar el uso del territorio si lo que se busca es garantizar el hábitat digno.

Por su parte, el Ordenamiento Territorial (en adelante OT) como campo de conocimiento y herramienta de política pública es relativamente reciente. En América Latina, tuvo un primer auge durante las décadas de 1960 y 1970 en el marco más amplio de las políticas de “planificación del desarrollo”. Existe una profusa literatura crítica respecto del papel normativo y excluyente que cumplieron las políticas de OT

a lo largo de este tiempo en nuestra región. Es decir que, incluso en periodos neoliberales en los que el Estado busca reducirse a su “mínima expresión”, el OT puede constituirse en una herramienta de política territorial muy potente.

Sin embargo, estas experiencias negativas de ordenamiento del territorio no deben conducirnos a desconocer la urgencia, así como las posibilidades efectivas, de (re)ordenar el territorio para garantizar un hábitat digno para las mayorías populares. Lo que ya no podemos hacer es considerar que cualquier iniciativa de reorganización del uso del territorio será buena, positiva o conducente a este hábitat digno. En este sentido, a modo de introducción señalamos algunos aspectos fundamentales que retomaremos a lo largo del presente trabajo.

En primer lugar, es vital comenzar a reconocer que el pensamiento que ha caracterizado a la mayoría de las iniciativas de ordenamiento territorial ha sido exclusivamente normativo y fuertemente tecnocrático. Esto es así no solo por la “naturaleza” vertical y estatal del OT, sino también por el gran problema al que ha conducido el uso y abuso de categorías como “desarrollo sustentable”, “equilibrio territorial”, “participación ciudadana”, “concertación de intereses”, “territorios/agriculturas inteligentes”.<sup>1</sup> En su conjunto, estos conceptos han impedido comprender la contingencia conflictiva del territorio. De hecho, la mayoría de las iniciativas de OT que existen se basan en una lógica secuen-

ciada de “diagnóstico-plan-gestión”. Pero en la mayoría de los casos solo alcanzan la etapa de diagnóstico, en algunos pocos la del plan y casi nunca se hacen efectivas. Sumado a esta dificultad, la creciente –pero pobre– utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG) contribuyó a que el campo del OT se aísle de la sociedad como un espacio de participación reducido a los “expertos”. Todo esto ha impedido la realización de diagnósticos realmente participativos que pongan en valor las voces y experiencias de los habitantes rurales más perjudicados por las transformaciones recientes del espacio rural. Debemos reconocer así la violencia que este tipo de políticas genera legitimando unas formas de habitar o utilizar el territorio y excluyendo otras.

Es que no existe un territorio, sino que existen múltiples territorios asociados a diversas culturas productivas, herencias y proyectos políticos, significaciones y lenguajes de valoración (Martínez Alier, 2004). Esto puede ser más claro pensando la diferencia entre “territorio” y “tierra”. El primero es el espacio de vida asociado no solo a su dimensión productiva sino fundamentalmente re-productiva de la vida. En contraste, la tierra –o el suelo–, tiene una connotación de recurso que debe ser explotado, incluso de forma sustentable, pero que colisiona en muchos casos con las múltiples funciones del territorio.

Por otro lado, si bien nuestro foco está puesto en las políticas territoriales y la regulación del

suelo rural, es necesario considerar que ya no es posible –ni productivo– seguir manteniendo una comprensión dicotómica de organización del espacio en urbano-rural. Hay un extendido discurso acerca de que el “campo” ha cambiado sus funciones tradicionales acotadas históricamente a la producción de alimentos y fibras y que en la actualidad sería, además de cumplir con sus funciones históricas, proveedor de servicios ambientales, turísticos, residenciales, etcétera. Entre campo y ciudad ha ido creándose una interfase de hábitat y actividades socioproductivas diversas y en transición que hacen difusas las clásicas separaciones. Hay además crecientes experiencias de agricultura urbana y demandas de espacios públicos verdes. También han aumentado las migraciones de todo tipo y especialmente las que se dan hacia las ciudades medias. Todo esto ha ido complejizando la estructuración de las ciudades y sus periferias configurando lo que algunos autores llaman de sub-ciudades.<sup>2</sup> Además, ya son conocidas las debilidades de las clasificaciones estadísticas de los pequeños pueblos rurales de más de dos mil habitantes como “urbanos”, cuando toda su actividad está íntimamente ligada a la vida rural.<sup>3</sup> Queremos llamar la atención entonces acerca no solo de los fenómenos de “urbanización de lo rural” y “ruralización de las ciudades”, sino de cómo la política atraviesa absolutamente todos estos procesos. Con esta última idea queremos indicar que es necesario pensar el uso del territorio de manera integral

articulando el continuo rural-urbano. Es cierto que existen especificidades en sus formas puras y que hay tendencias a la urbanización. Pero también es cierto que el territorio y sus habitantes conviven como un todo y que han aumentado los flujos rural-urbanos.

Finalmente, y con ánimo de sintetizar las propuestas que luego desarrollaremos en detalle, consideramos que una política territorial, ya no solo de OT,<sup>4</sup> para garantizar un hábitat digno debe: a) reconocer la multiplicidad de experiencias y proyectos de hábitat en lugar de prescribir uno solo como modelo; b) incorporar el antagonismo y la conflictividad de las ciudadanías y sus demandas por democratización de los territorios y; c) estar abierta a considerar e invertir políticamente en ordenamientos rurales viables y públicos que expresen material y simbólicamente la democratización y la dignidad.

## 2. El Estado y las políticas territoriales

El repaso por las iniciativas estatales de planificación y ordenamiento del territorio rural actual, tanto a nivel nacional como provincial, no son muy alentadoras en términos de garantizar el derecho a un hábitat digno para las poblaciones rurales. En el mismo sentido, hay un consenso extendido entre los especialistas acerca de que la legislación argentina sobre OT es muy deficitaria en general, y en particular

sobre la regulación del espacio rural. Esto puede explicarse por el hecho de que, por un lado, la atención jurídica ha estado centrada en lo que refiere a la protección de la propiedad privada individual, prestando atención casi exclusivamente a las “limitaciones del dominio” a la propiedad privada (restricciones, servidumbres, expropiaciones, etcétera). Por otro lado, la característica de ser un modelo agropecuario dominado por cultivos *commodities*, con precios fijados a nivel internacional, condujo a la inexistencia de políticas agrarias específicas, ya que la dinámica de la economía agraria estaba directamente ligada a la dinámica macroeconómica nacional e internacional. Sobre estos dos aspectos volveremos más adelante.

Teniendo en cuenta esta situación, a continuación analizamos un conjunto de iniciativas y experiencias estatales que abarcan o regulan específicamente el uso del suelo rural. Escapa a los fines de este trabajo realizar un análisis exhaustivo de estas iniciativas, pero destacaremos los principales rasgos que permitan trazar un estado de situación, así como visualizar sus principales deficiencias.

La Constitución Nacional de 1994 incorpora el “derecho a un ambiente sano” y los principios de uso racional de los recursos naturales y el desarrollo sustentable (art. 41 CN), manteniendo un sesgo urbano en sus definiciones. En este marco, la ya mencionada crisis ambiental ha colocado crecientemente problemas especí-

ficos o particulares como “problemas ambientales”. Esto ha devenido en que el OT –o la falta del mismo– sea un lugar común en los espacios de gestión gubernamental. Está claro que por definición todos los problemas del ambiente se relacionan con el ot. De hecho, la Ley General del Ambiente (25.675) en su art. 8 establece como el primero de los instrumentos al OT. Sin embargo, debemos ser mucho más críticos al momento de evaluar y atribuir soluciones simples y tecnocráticas a problemas complejos.

A nivel nacional, es conocido el Plan Estratégico Territorial (PET) lanzado en 2008 en el marco de las celebraciones del bicentenario (1816-2016). El mismo buscó sentar las bases de la inversión pública en infraestructura con las premisas de la integración y la equidad definiendo un “modelo actual” y un “modelo deseado” de país y de provincias. Este Plan fue conducido por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios, por lo que tuvo un énfasis en los aspectos relacionados con la infraestructura, buscando “equilibrar las asimetrías regionales existentes”.

En el marco de este PET, pero específicamente en el ámbito rural, solo muy recientemente (el 1/9/14) se lanzó el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e iterativa”, entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la fao. Este proyecto específico busca “lograr una plani-

ficación del territorio rural nacional, mediante el fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar procesos de Ordenamiento Territorial Rural”. El propio título del proyecto es transparente en cuanto a la etapa en la que se encuentra el Estado nacional respecto del Ordenamiento Territorial Rural (en adelante, OTR).

A nivel provincial, solo Buenos Aires y Mendoza, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen leyes de OT. En ningún caso existen legislaciones provinciales específicas de otr. En el caso de Mendoza, que abordaremos más adelante, existe algún grado de avance de un Plan de OTR, dentro de su Plan provincial de OT.

En otros casos, como en el de la provincia de Córdoba, se están realizando estudios científicos que servirán como base para futuras leyes, planes o proyectos de OTR. En la mayoría de estos estudios se puede observar un sesgo hacia cierto tipo de “determinismo ambiental”, ya que las preocupaciones se centran en conocer las “bases ambientales” o el “potencial del suelo” para definir los usos del suelo, descuidando totalmente las dimensiones sociales, culturales y políticas de esos territorios. De esa manera, notamos nuevamente un predominio del conocimiento experto y de las ciencias naturales en relación al tipo de conocimiento que informa las iniciativas de OTR.

En este mismo sentido avanzó otra iniciativa de nivel nacional conducida por el Ministerio de

Agricultura, Ganadería y Pesca durante la gestión del Ministro Norberto Yahuar (2011-2013). El documento oficial se tituló “Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural Argentino”, y buscaba “establecer el marco conceptual y definir los lineamientos para desarrollar planes de OTR en Argentina”, y se enmarcó dentro del Plan Estratégico Agroalimentario (PEA)<sup>5</sup> y el ya mencionado pet. A lo largo del mismo podemos confirmar las hipótesis que venimos sosteniendo respecto de la utilización de categorías genéricas y pretendidamente apolíticas como “agricultura inteligente”, “desarrollo sostenible”, etcétera.

Complementariamente, se han sancionado y/o debatido, entre otras, cuatro leyes de primera importancia relacionadas con la regulación del suelo rural que vamos a comentar a continuación. El hecho de que dos de ellas sean de nivel nacional y dos de nivel provincial nos habla de la multiescalaridad del fenómeno y la política territorial. Las leyes y/o proyectos a los que nos referimos son la Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras Rurales (N° 26.737), conocida como “Ley de tierras” y sancionada en diciembre de 2011; el proyecto de Ley de freno a los desalojo campesinos “Cristian Ferreyra”; la Ley provincial de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Mendoza (8.051); y el proyecto de Ley de creación del Banco de Tierras Rurales, conocida a nivel provincial como

“Ley de expropiación de tierras improductivas”.

La Ley 26.737, que establece el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, busca regular la extranjerización y concentración de la tierra a nivel nacional conformando el Registro Nacional de Tierras Rurales. A través de la Ley, aprobada el 22 de diciembre de 2011, se limita la titularidad y posesión de tierras rurales a extranjeros, y se prevé determinar su titularidad catastral, dominial y situación de posesión, cualquiera sea su destino de uso o producción, como así también determinar las obligaciones que nacen del dominio o posesión de esas tierras. La Ley establece como principios básicos:

- Un máximo del 15% de la superficie debe destinarse a personas extranjeras físicas o jurídicas.
- Una misma nacionalidad no puede tener más del 30% del total de las tierras extranjerizadas.
- Cada titular no podrá tener más de 100 hectáreas o su equivalente en la zona núcleo del país.
- Ningún propietario podrá poseer cuerpos de agua de gran envergadura.

Un comunicado de prensa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, autoridad de aplicación de la Ley, sostenía que:

“La Ley 26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales fue impulsada a fines de

2011 por el Poder Ejecutivo Nacional con el objeto de proteger los recursos naturales argentinos, como política estratégica del país en un contexto global de inestabilidad económica y financiera, crecimiento demográfico y aumento de la demanda alimenticia y energética.”<sup>6</sup>

Estas palabras son elocuentes sobre el contexto geopolítico en que se promueve la Ley. Asimismo, sería interesante reflexionar en futuras investigaciones acerca de la noción de soberanía que subyace a estos proyectos, sus alcances y sus limitaciones.

La superficie de la propiedad de la tierra en manos de extranjeros en el territorio nacional, según lo relevado por el Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR), sumó un total de 15.881.069 hectáreas, lo que representa el 5,93 % del total de las tierras rurales argentinas (267.679.474 hectáreas).<sup>7</sup> Complementariamente, en un informe parcial anterior se informaba que, del total de tierras rurales con participación extranjera en la titularidad, solo el 7% habían sido inscriptas como extranjeras mientras que el restante 93% presentaba participación de capitales nacionales; de aquí uno de los principales puntos a analizar. En tanto, 433.634 hectáreas pertenecían a firmas con capitales provenientes de paraísos fiscales. Y Mendoza, por su parte, registró 1.275.489 hectáreas en manos extranjeras. Quedando en el tercer lugar nacional con más tierras extranjerizadas, luego de Santa Cruz y Salta, que registraron 2.261.122

y 1801.219 hectáreas respectivamente.

En ese contexto, según un informe de gestión del Área de Tierras de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el relevamiento no exhaustivo de conflictos de tierras registró un total de 857 de situaciones problemas en todo el país, abarcando una superficie de 9.293.233 hectáreas que afectan a 63.843 agricultores familiares. Frente a esto, quedan por discutir entonces algunos aspectos fundamentales acerca de cómo regular, además de la propiedad, el “uso” de la tierra y los tipos de contrataciones de alquiler o arrendamientos de tierras, una de las modalidades más adoptadas a partir de la década de 1990 que posibilitaron el acaparamiento de tierras en forma indirecta.

También es relevante considerar que la Ley en cuestión no es retroactiva, ampara hasta un 49% de participación accionaria extranjera en las empresas agropecuarias “nacionales” y excluye a los residentes extranjeros con más de 10 años de residencia en el país. En su conjunto, estos elementos atenúan considerablemente el alcance de las limitaciones a la adquisición de tierras por parte de extranjeros y no consideran de ninguna manera el uso de las tierras.

Complementariamente, todo este movimiento legal se da en un escenario de expansión violenta del agronegocio sobre territorios campesinos indígenas.<sup>8</sup> Esto llevó a que un conjunto

de movimientos y organizaciones campesinas y de la agricultura familiar reunieran sus esfuerzos para frenar la violencia y el despojo territorial. Desde hace tres años, se viene impulsando un proyecto de Ley que suspenda cualquier desalojo forzoso o pacífico. El proyecto declara “la emergencia territorial por el término de cinco años en materia de posesión y propiedad sobre las tierras rurales que ocupan los pequeños productores agropecuarios, las familias campesinas o los agricultores familiares”. También solicita “la suspensión de desalojos por cinco años (incluso la suspensión de ejecución de sentencias y actos administrativos que persigan ese fin) e insta en los tres primeros a realizar un relevamiento de posesión y uso de tierras”. Para este fin el proyecto prevé “la creación de un Registro Nacional de Relevamiento de Tierras Rurales –en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca– que tendrá como finalidad determinar la situación real existente con relación a la ocupación y posesión de tierras, con la especificación de los datos catastrales y registrales vigentes y las condiciones socioambientales de los ocupantes, a los fines de establecer una política nacional de saneamiento de títulos”. Claramente, una ley de este tipo no soluciona los profundos conflictos por el territorio que son ocasionados por la hegemonía del agronegocio, pero sí se relaciona con las urgencias de la sobrevivencia campesino indígena reflejada en el grito de orden “¡Ni un metro más! ¡La tierra es nuestra!”.

El caso de la provincia de Mendoza puede ser interesante de analizar en particular en la medida que la misma aparece como una “vanguardia” en lo que refiere a legislación sobre OT. A nivel provincial, la crisis territorial se ha expresado públicamente a través del debate sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Ley N° 8.051) y la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030, que constituye el marco referencial de la Ley. Allí se instituyen lineamientos y metas específicas que involucran las tierras improductivas, la agricultura familiar y el arraigo rural. Al comienzo del Informe Final se diagnosticaba que:

“La relación sociedad-naturaleza y el contrato social establecido por los mendocinos a fines del siglo XIX, definido en torno al uso del los bienes comunes en un modelo agroindustrial, muestra claros signos de desgaste. Su sustentabilidad ambiental y económica no resulta satisfactoria. El modelo provincial vigente muestra problemas en la distribución de la riqueza y –en general– en sus posibilidades de conservar los bienes comunes naturales y culturales y de contribuir a una sociedad justa. Se advierte la necesidad de construir un pacto social en torno a un modelo más satisfactorio, más arraigado a los territorios, más respetuoso de los bienes comunes y socialmente más inclusivo.”<sup>9</sup>

Está allí trazado un claro escenario de disputa social y territorial, donde resulta interesante rescatar que el proceso del Plan de Desarrollo

Estratégico de Mendoza constituyó una arena pública de debate sobre el territorio al haber estado abierto a la participación de sectores antagónicos como movimientos campesinos y asociaciones empresarias.

Tras la sanción de la Ley 8.051, el Plan de Desarrollo Estratégico de Mendoza se desarrolló siguiendo las pautas de una metodología de planificación estratégica que se extendió entre los años 2009 y 2010. Cada etapa se daba por cerrada cuando el Consejo de Estado del Plan Estratégico, reunido en plenario, aprobaba lo actuado y los resultados obtenidos y daba lugar a la siguiente. En este momento, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial previsto por la Ley 8.051 se encuentra en tratamiento por parte de las comisiones legislativas, pero parece no tener perspectivas claras de aprobarse debido a un conflictivo contexto de debate político sobre la minería y el agua, particularmente en el sur de la provincia.

Este diagnóstico más o menos compartido acerca de la crisis del territorio que establecieron los mendocinos a principios de siglo XX, ha impulsado otra iniciativa legal aún más desestabilizadora y desafiante de la decimonónica relación sociedad-naturaleza que prescribió la oligarquía provincial.

El formalmente denominado “Proyecto de Ley de creación del Banco de Tierras Rurales” constituye la concreción de una iniciativa

política que reconoce sus orígenes en la arena pública gubernamental el 1 de mayo de 2012, cuando el Gobernador anunció en su discurso de apertura de las sesiones legislativas que se pretendía recuperar tierras para la actividad productiva. Dada la crisis hídrica actual en la provincia no parecía racional mantener tierras con derecho de riego en abandono. En ese sentido, se propuso proceder a la expropiación de las tierras abandonadas cuya deuda con el Departamento General de Irrigación<sup>10</sup> superara el avalúo fiscal. El objetivo de este proyecto de Ley era reintroducir más de 13.000 hectáreas en el sistema productivo para potenciar la economía, declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación forzosa los bienes inmuebles rurales que al 31 de agosto de 2012 registraren deudas impagas ante el Departamento General de Irrigación que excedieran el monto del avalúo fiscal, con más de 10 años de deuda y que se encontraran en estado de abandono productivo, con el objeto de ser afectados a los planes de colonización establecidos por la Ley 4.711 o por el régimen legal que lo sustituyera o modificara.

Este anuncio fue el que más repercusión causó en los medios de comunicación provinciales. Hubo reacciones diversas mientras se le daba forma a lo que luego de varios borradores terminó siendo la creación de un Banco de Tierras Rurales. Las idas y vueltas tuvieron que ver con los conceptos a utilizar. Inicialmente se hablaba de “expropiación”, lo que generó malestar en

una cultura política dominante que se apoya en el “respeto irrestricto a la propiedad privada”. Las críticas al proyecto provinieron fundamentalmente del sur de la provincia de Mendoza donde, según el propio Gobierno, existiría la mayor cantidad de tierras que podrían ser declaradas de utilidad pública según el proyecto de Ley. En el ámbito público se reeditó un cruce de denuncias y acusaciones que evocaba las contiendas de los diarios provinciales de principios de siglo, cuando el agua estaba transitando de ser un recurso a cargo de los privados a ser declarada de dominio público y pasible de gobierno.

Estos cuestionamiento llevaron a archivar el proyecto de Ley que constituía una iniciativa de política territorial pertinente pero que no fue construida de forma participativa y se enfrentó, en un contexto de politización creciente, con buena parte del imaginario rural mendocino.

Hasta aquí hemos analizado un conjunto de iniciativas de regulación del suelo rural que dejan en claro tres problemas principales que se enfrentan en vistas a lograr un hábitat digno: a) existe una legislación sumamente escasa y deficitaria; b) institucional y jurídicamente se protege la propiedad privada individual por sobre cualquier otra función social y/o ambiental; y c) se promueve un modelo de agronegocio intensivo / extensivo que atenta contra otras formas de vida rural. A continuación analizaremos algunos elementos históricos y contemporáneos que nos permiten comprender las limitaciones

de estas políticas territoriales y sus escasas iniciativas de regulación de uso del suelo.

Como síntesis histórica de la relación entre el Estado nacional y la tierra, presentamos la Tabla 1, que recoge el análisis realizado por Mario Lattuada (2011) en un intento de dar cuenta de las distintas etapas que atravesó nuestro país en relación con la política de tierras. Es importante destacar, como lo hace el autor, que la historia política y económica de la Argentina está atravesada por el tema del acceso, dominio y uso de la tierra.

Como ya mencionamos, en la Argentina la actividad agropecuaria ha sido y continúa siendo un eje central de la economía por: a) proveer la totalidad de la canasta alimentaria de la población; b) aportar significativos recursos al tesoro nacional; y c) comprender la mitad de las divisas que ingresan por exportaciones. Todo esto hace que la cuestión de la tierra haya sido central en la vida social y política nacional. Según Lattuada, “las cuestiones relativas al ‘dominio’, entendido como quién dispone y decide sobre el destino y el modo de uso de ese bien, han ocupado un lugar importante en diferentes momentos de la historia argentina. Sin embargo, su expresión pública a través de debates, iniciativas y conflictos sociales y políticos ha sido relativamente moderada y episódica, especialmente desde la segunda mitad de la década de 1970 hasta prácticamente la actualidad, cuando nuevamente comienza a ocupar un lugar en la

agenda del Estado” (Lattuada, 2011: 1).

Así, podemos observar cómo, a pesar de contar en la actualidad con una deficitaria legislación sobre el suelo rural, el Estado nacional pasó por momentos más o menos intervencionistas respecto de la apropiación / distribución / acceso a este recurso. En todos los casos las políticas implementadas, fueran específicamente territoriales o no, tuvieron un impacto significativo en la estructuración social rural. Además, es importante registrar a partir de la tabla que estos procesos territoriales siempre estuvieron condicionados o asociados con otros fenómenos contextuales (inmigración, nuevas tecnologías, etcétera) y de correlación de fuerzas políticas (conquista del desierto, impuesto a la renta potencial, retenciones a la soja, etcétera).

Es decir que las políticas territoriales, para ser efectivas, tienen que reconocer esa gran complejidad. De otra manera tienen corta vida y quedan muchas veces en documentos sin poder avanzar hacia las otras etapas de concreción. Por otra parte, muchos de los factores o procesos que se han dado en las diversas etapas históricas han permanecido o retornan en la actualidad bajo nuevos escenarios. En lo que sigue aportamos los elementos básicos del contexto geopolítico que inciden en las políticas territoriales en la actualidad.

La Argentina, junto con otros países del hemisferio sur, ha sido recientemente recolocada en

TABLA 1

**Políticas de tierras en la Argentina**

<b>Tierra y Nación</b> SEGUNDA MITAD SIGLO XIX	Expropiación a pueblos originarios Redistribución en parcelas privadas Políticas de poblamiento y colonización con inmigrantes Red ferroviaria
<b>Tierra y Equidad social</b> MEDIADOS DE SIGLO XX	Redistribución del dominio de grandes superficies entre pequeños productores (expropiaciones ocasionales) Colonización de tierras públicas Acceso al crédito Regulación de arrendamientos Aumento de propietarios medianos
<b>Tierra y Productividad</b> SEGUNDA MITAD DE SIGLO XX (1960-70)	Estancamiento / Latifundio Modificaciones en los mecanismos de incentivos económicos hacia mayor productividad Impuesto a la renta potencial de la tierra (Alianza para el Progreso)
<b>Tierra y Tecnología</b> FINES DE SIGLO XX (1990)	Aumento de la productividad sin políticas estructurales Agriculturización / Sojización Concentración económica Expulsión de 100 mil productores (21%) en 10 años Intensificación / Expansión del modelo
<b>Tierra y Racionalidad social</b> PRINCIPIOS DE SIGLO XXI	Transnacionalización del territorio nacional y sus recursos Regularización de ocupaciones y títulos Acceso a la tierra Retribución de los factores Insostenibilidad ambiental del modelo

Fuente: Elaboración propia en base a Lattuada, M. "Política de Tierras en la Argentina: lo estratégico y lo social" en Agrópolis, Montevideo, vol. 3, 2011, pp. 19-24. Disponible en: [www.agro.unc.edu.ar/~extrural/Lattuada.pdf](http://www.agro.unc.edu.ar/~extrural/Lattuada.pdf)

una nueva división internacional del trabajo que, conducida por países centrales de Europa, Estados Unidos y China, busca responder a las crisis financieras, ambientales, energéticas y alimentarias que se vienen sucediendo en los últimos años. A su vez, los Estados nacionales del Sur ven esta coyuntura como una oportunidad para consolidar un modelo económico de crecimiento, con un perfil centrado en la producción de alimentos, minería y petróleo. El lugar en que se coloca a estos países constituye una oportunidad para “ser parte de la historia” o, en el caso argentino, volver a ser aquel “granero del mundo” de principios de siglo XX. Todas las políticas y disputas territoriales están impregnadas y tensionadas por este proceso.

Particularmente, es interesante destacar el fenómeno del “acaparamiento de tierras”. Borrás y otros (2011) analizan críticamente un informe de la FAO sobre 17 países de América Latina y Caribe donde concluyen que es debido a una estrecha y tecnocrática definición de FAO sobre “acaparamiento” que dicho fenómeno solo se verificó en Argentina y Brasil.<sup>11</sup>

Otro fenómeno de interés contextual es el que se refiere a la nueva política de la Economía Verde y el cambio climático, que tuvo gran repercusión en torno a la Conferencia de Río + 20 y más recientemente en la Conferencia de las partes sobre Cambio Climático en Lima, Perú. Entendemos –simplificadamente– que la propuesta de la Economía Verde constituye

una profundización del proceso de mercantilización de la naturaleza que responde, una vez más, a las necesidades de hacer más eficiente a la explotación capitalista de la naturaleza frente a las crisis ya mencionadas. Además, gran parte de las políticas ambientales impulsadas por los Gobiernos y sus instituciones estatales se enmarcan dentro de la corriente de la modernización ecológica (Martín, 2012), que en líneas generales busca desacoplar infructuosamente el crecimiento económico del deterioro ambiental.

Un tercer elemento geopolítico estaría conformado por las nuevas estrategias de gubernamentalidad socioterritorial que vienen desplegando asociadamente los Estados y las empresas, fundamentalmente, transnacionales. Así, a partir de las críticas que diversos sectores realizan sobre los “impactos negativos” del avance del extractivismo y el agrogocio en territorios campesinos, indígenas y urbanos populares, se instalan discursos y acuerdos público-privados de gobernanza de la tierra y los recursos naturales. Con denominaciones como el “ganar-ganar”, “protocolos de inversión responsable” o las más diversas formas de “responsabilidad social empresarial”, esta nueva geopolítica busca sofisticar la conquista de la bio-hegemonía.<sup>12</sup>

Para finalizar este largo apartado, y de acuerdo con los análisis realizados, queremos plantear una nueva hipótesis respecto de las relaciones

Estado-territorio en la actualidad argentina. Debatir esta hipótesis puede servir para repensar las condiciones y posibilidades de un ordenamiento territorial que contribuya y/o garantice un hábitat digno para la mayoría de la población rural.

Sintéticamente, podemos sostener que el Estado, en sus distintas escalas (nacional, provincial y municipal) ha perdido el control del territorio. Un Estado se definía históricamente por controlar y poseer un determinado territorio. De hecho la historia moderna y el campo de la geopolítica se ha movido en buena medida por los conflictos territoriales entre Estados. Pero en la actualidad el conjunto de fenómenos descritos más arriba (transnacionalización, neoliberalismo, globalización, etcétera) han provocado una desterritorialización del Estado a favor de la territorialización del capital. Hay una creciente mercantilización y financiarización de la naturaleza, sintetizada en el proyecto político de la Economía Verde, en el que los Estados son agentes menores. Es tal el nivel de sofisticación de conocimientos y esquemas de lucro que se van recreando (transgénicos, patentes, bonos de carbono, fondos de pensión, mercados a futuro, etcétera), que los Estados quedan totalmente rezagados y devienen incapaces para controlar y gestionar su territorio.

Esto es evidente en la medida en que los Estados: no saben lo que tienen (la prospección de minerales y reservas de recursos naturales en general está en manos de empresas globales);

no se saben quién lo posee y/o detenta (los catastros están totalmente desarticulados y atrasados, cuando no corrompidos); no saben para qué se está usando (las empresas mineras o del agrogocio prohíben el acceso a cualquier agente público, lo que configura verdaderos territorios extranacionales); desconocen mediante qué tecnologías se lo aprovecha y qué impactos actuales y futuros tienen o no los diversos aprovechamientos (el vaciamiento del Estado en estas áreas claves lo han dejado totalmente inoperante). En fin, sostenemos que podemos estar frente a la presencia de un Estado desterritorializado. Si esta hipótesis se confirma aunque sea parcialmente, podremos comprender las dificultades de concebir, diseñar y aplicar políticas territoriales democráticas.

Queda claro entonces que el conjunto de iniciativas de regulación del suelo rural anteriormente analizadas, aunque no sea de forma exhaustiva, da cuenta de que las mismas son totalmente insuficientes para garantizar un hábitat digno en la medida en que abordan aspectos generales y que no priorizan un enfoque de derechos sino de oportunidades. Muchas de ellas, además, son incoherentes y desarticuladas entre sí a nivel de metas e instrumentos, como por ejemplo el Plan Estratégico Agroalimentario que busca aumentar la producción de soja en un 60% frente a la Ley de presupuestos mínimos de Bosques que busca proteger los mismos del avance de la frontera agrícola.

### 3. Consideraciones para una estrategia de políticas públicas territoriales

Cualquier estrategia que busque garantizar el acceso a un hábitat digno para las mayorías populares debe partir de recuperar el sentido de la lucha por la democratización del territorio. Esto no puede hacerse sin el compromiso activo de los Estados. Pero el primer paso que debe asumir el Estado es “reconocer la violencia de la planificación” (Swyngedouw, 2011) y la conflictiva contingencia social del territorio. El OT solo puede llevarse adelante asumiendo su inminencia social como mediadora incluso de los conocimientos científicos. Solo así puede repensarse una planificación de territorio que enfrente la “condición postpolítica”<sup>13</sup> que domina a las políticas territoriales estatales actuales. Además, asumir esto implicará seguramente redefinir, literalmente, al OT abandonando la lógica tecnocracia que lo subyace.

En los años recientes ha crecido, especialmente en las ciudades, la lucha por los espacios públicos, pero la democratización del territorio para la vida implica también repolitizar y conectar lo que el capitalismo ha ido escindiendo como público / privado. La vida doméstica / privada, especialmente en las zonas rurales, tiene también una “función social” por lo que el acceso y/o reapropiación del territorio rural es una tarea pública y privada a la vez. Esto se relaciona claramente con recuperar y hacer

efectiva la función social de la tierra. Es imprescindible comprenderla en la diversidad de experiencias socioecológicas que existen a lo largo del territorio nacional y más allá.

Esto implica indefectiblemente “particularizar” y “especificar” el debate y planificación institucional sobre el ordenamiento territorial toda vez que el tono normativo y tecnocrático de las experiencias estatales recientes son totalmente inconducentes cuando no favorables a los grandes actores económicos. Es necesario prestar mucha más atención a los arreglos sociales, políticos y culturales que los distintos grupos y clases establecen con el territorio para compensar la predominancia de la “zonificación ecológica”.

Esto implica tomar a la trillada “participación” de una manera muy diferente colocándola en el lugar de protagonismo que se merece. En más de una oportunidad se promueven estrategias de participación para simplemente legitimar las acciones estatales cuando debería ser exactamente al revés. De ninguna manera los planes deben “validarse” con los actores. Son los propios actores quienes deben realizar los planes y proyectos con el Estado y los especialistas como informantes y facilitadores del proceso.

La superposición de distintas escalas de acción estatales es también un problema a resolver. Desde las distintas jurisdicciones (regional, nacional, provincial y municipal) se realizan

zonificaciones y se diseñan proyectos estratégicos de muy distinto alcance. Los municipios son el resorte más “territorializado” de todas las escalas, pero cuentan con prácticamente nulos recursos humanos y económicos para lidiar con la complejidad de tal proceso. En la mayoría de los casos, como en el de Mendoza, no tienen capacidad para desarrollar y mucho menos efectivizar sus propios planes como establece la Ley.

Es imprescindible reorganizar, redimensionar y jerarquizar los sistemas de información catastral. Actualmente, son prácticamente agencias de negocios inmobiliarios y no cumplen ni por cerca las funciones públicas para las que fueron creados. Existen herramientas de relevamiento que pueden dar cuenta de la complejidad territorial a la vez que son fuentes de información dinámica y pública.

¿Cómo plantear políticas integrales desde un Estado “ministerializado”? Existen flagrantes problemas, contradicciones y desperdicio de recursos cuando las políticas sectoriales “bajan” al territorio. En la última década, ha habido un fortalecimiento del Estado en general y del nivel nacional en particular. Se han creado ministerios como el de Agricultura, Ganadería y Pesca y el de Ciencia y Tecnología. Se han jerarquizado Secretarías y programas que deberían conducir a una recuperación de la capacidad estatal perdida durante el neoliberalismo. Sin embargo, este fortalecimiento de los

distintos Ministerios los ha llevado a desplegar políticas sectoriales que, lógicamente, se proyectan sobre un mismo territorio de forma fragmentaria y contradictoria. Además, el contexto de disputa política actual ha conducido a que, en buena medida, cada Ministerio se constituya en una fuerza con líderes, políticas y acciones propias. Este análisis no busca despolitizar ni abogar por un achicamiento del Estado sino por el contrario, aspira a pensar en qué medida una política sectorial se neutraliza y/o potencia cuando se superpone con otra en el territorio. Por ejemplo, el conjunto de políticas desplegadas para el sector de la Agricultura Familiar frente a las de promoción del Agronegocio, o del Ministerio de Trabajo, o del Ministerio de Desarrollo Social. Los sujetos de las políticas son los mismos y son interpelados desde el Estado en diferentes sentidos. Unos incentivan la desterritorialización de la población rural, su urbanización, mientras otros promueven mucho más tímidamente el arraigo rural.

Toda la legislación y políticas relacionadas con el uso de agrotóxicos y las evaluaciones de impacto ambiental de cualquier actividad deben ser articuladas estrechamente con las políticas de regulación de uso del suelo.

La experiencia de los relevamientos de territorios indígenas (Ley 26.160) realizados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) así como las “reservas campesinas” desarrolladas en la Provincia del Chaco son de la mayor relevancia

para repensar la planificación territorial “desde abajo”. En el marco del Convenio 169 de la OIT y de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, el INAI viene realizando en conjunto con las Comunidades Indígenas reconocidas por el Estado nacional el relevamiento de sus territorios para otorgarles la propiedad comunitaria de las tierras así como promover políticas de desarrollo socio-comunitario. Sin embargo, el nivel de violencia política, económica y física que estos territorios campesinos indígenas vienen soportando constituye un problema de difícil pero urgente resolución. El resonado caso del asesinato del joven campesino Cristian Ferreyra se dio en el marco de una disputa por territorio entre el agronegocio y la comunidad, el cual desde 2010 había sido relevado por el INAI como perteneciente a la comunidad indígena.

Los sujetos rurales que requieren de un hábitat digno vienen soportando un modelo productivo dominante que causa grandes problemas ambientales, alimentarios, económicos y sociales. En este sentido, este hábitat digno solo puede ser viable en el marco de otro esquema sociopolítico y productivo. Entendemos que este otro modelo es el que propone la Agroecología, la que se entiende como un conjunto de saberes y prácticas para organizar la producción, el trabajo y la relación con la naturaleza sin explotación. La Agroecología defiende la vida, la producción de alimentos y la reciprocidad entre los humanos y la naturale-

za. Según esta concepción, la Agroecología no se puede separar de la lucha por la soberanía alimentaria, la defensa y recuperación de los territorios, la reforma agraria y la unidad de los pueblos y organizaciones del campo y la ciudad. No será posible, entonces, garantizar el acceso al hábitat rural digno sin una fuerte inversión económica y política directa que asuma los principios de la Agroecología, la soberanía alimentaria y energética y la biodiversidad biocultural al tiempo que se equilibra el acceso a los servicios básicos, a la salud y a la educación de las zonas rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

Lattuada, M. “Política de Tierras en la Argentina: lo estratégico y lo social”, en *Agrópolis*, n° 3, 2011, pp. 19-24. Disponible en [www.agro.unc.edu.ar/~extrural/Lattuada.pdf](http://www.agro.unc.edu.ar/~extrural/Lattuada.pdf)

Martín, F. “Sociedad del riesgo, modernización ecológica y ecología política. Teorías y políticas desde el Centro Oeste argentino”, en *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, n° 5, 2012, pp. 85-108.

Martínez Alier, J. *El ecologismo de los pobres*. Barcelona, Icaria Editorial, 2004.

Mouffe, C. *On The Political*. Londres, Routledge, 2005.

Newell, P. “Bio-Hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina”, en *Journal of Latin American Studies*, n° 41, 2009, pp. 27-57.

Lefort, C. *L'Invention Démocratique: Les limites de la Domination Totalitaire*. París, Fayard, 1994.

Raffestin, C. *Pour une géographie du pouvoir*. París, LITEC, 1981.

Santos, B. de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Brasil, Cortez Editora, 2000.

Santos, M. “O retorno do território”, en *OSAL*, 6 (16), 2005, pp. 255-261.

Swyngeouw, E. “¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada”, en *Urban*, n° 1, 2011, pp. 41-66.

Žižek, S. “Carl Schmitt in the Age of Post-Politics”, en Mouffe, C. (ed.) *The Challenge of Carl Schmitt*. Londres, Verso, 1999, pp. 18-37.

Žižek, S. *The Ticklish Subject. The Absent Centre of Political Ontology*. Londres, Verso, 1999.

Žižek, S. “Against the Populist Temptation”, en *Critical Inquiry*, 32, Spring, 2006, pp. 551-574.

## NOTAS

1. Al respecto, algunos autores proponen que es preciso subvertir el vocabulario: “No me parece que valga la pena argumentar en los términos de la visión del mundo impuesta en todas partes. Debemos crear otro vocabulario, por completo. Hay ciertos términos que perdieron totalmente su sentido. Términos usados en la actualidad, como ‘desarrollo’ o ‘democracia’ y el modo en que se utilizan” (Berger, 2007). Para Boaventura de Souza Santos (2010), la hegemonía se connota en que los sustantivos de las agendas son puestos desde la derecha (“desarrollo”, “democracia”, etcétera), y que la resistencia crítica solo puede agregar adjetivos (“inclusivo”, “sostenible”, “participativa”, etcétera).

2. El geógrafo brasileiro Carlos Walter Porto Gonçalves llama sub-ciudades y no ciudades-luces a los ambientes precarios “urbanos” donde se asentaron los millones campesinos e indígenas en los últimos 40 o 50 años en el Sur. Esto es, a su vez, lo que posibilita que las estadísticas globales registren que el 70% de la población “urbana” del mundo está en América Latina y Caribe, en Asia y en África.

3. El caso brasileiro es más sugerente aún ya que en ese país la definición acerca de si un municipio es rural o no queda en manos del propio municipio y lo que el mismo municipio define como rural en su plan director. Si bien el plano director del ordenamiento espacial de los municipios es elaborado por un equipo de técnicos, es sometido a la aprobación de los consejos municipales. O sea, son criterios políticos los que definen, en última instancia, qué es urbano y qué es rural. Y los políticos no deciden en base a criterios racionales, sino en base en la tradición y las representaciones que ellos tienen de qué es lo rural, ya que esta historia de hacer conceptos precisos y objetivos es un problema de las Ciencias Sociales y no de la política.

4. Realizamos una distinción entre “políticas territoriales” y “ordenamiento territorial”. Este último sería un tipo específico de política territorial, un instrumento, caracterizado por ser impulsado desde el Estado, con una lógica vertical (*top down*) tanto a través de las distintas jurisdicciones político-administrativas como sobre el territorio y sus habitantes. Además, generalmente este tipo específico de política se plasma en leyes, planes y proyectos. En contraste, las “políticas territoriales” hacen referencia al conjunto de acciones humanas que intervienen sobre el territorio, sean estas estatales, públicas, privadas, comunitarias o individuales.

5. El PEA 2010-2020 fue una iniciativa desde el recientemente creado Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que post conflicto por las retenciones (Res. 125) buscó definir una estrategia para colocar a la Argentina como "líder a nivel mundial en la producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales, de calidad y con valor agregado, en particular en origen, asegurando al mismo tiempo la provisión alimentaria nacional y satisfaciendo la demanda internacional en cantidad y calidad, en un marco de equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental, económica y social, promoviendo de esa forma el desarrollo de la Nación y sus regiones".

6. <http://www.jus.gob.ar/prensa/noticia.aspx?id=1256>. Consultado el día 28 de octubre de 2012.

7. <http://www.jus.gob.ar/prensa/noticia.aspx?id=1388>. Consultado el día 15 de octubre de 2013.

8. La expresión pública de esta violencia histórica silenciosa, ha sido el asesinato de dos miembros del Movimiento Campesino de Santiago del Estero-Vía Campesina, Cristian Ferreyra en 2011 y Miguel Galván en octubre de 2012. Ver [http://www.diariopanorama.com/seccion/policiales\\_14\\_1/desbaratan-tres-bandas-dedicadas-a-usurpar-campos\\_a\\_130486](http://www.diariopanorama.com/seccion/policiales_14_1/desbaratan-tres-bandas-dedicadas-a-usurpar-campos_a_130486).

9. Gobierno de Mendoza. "Caracterización general y estratégica", en Diagnóstico Situacional de la provincia de Mendoza. Mendoza, 2010, pp. 6.

10. [www.ambiente.mendoza.gov.ar/images/documentos/PEDMZA2030/DOCUMENTO-PEDMZA2030/diagnostico%20situacional%20cap%202%20caracterizacion%20general.pdf](http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/images/documentos/PEDMZA2030/DOCUMENTO-PEDMZA2030/diagnostico%20situacional%20cap%202%20caracterizacion%20general.pdf)

11. El Departamento General de Irrigación es la institución encargada de la distribución del agua para riego en la provincia.

12. Estamos explorando actualmente una aparente anomalía, hallazgo de la investigación de Borrás y otros (2011), referida a que el acaparamiento era esperable que se diera en países con Estados relativamente "fuertes" como Argentina y Brasil, cuando se suponía, ampliamente, que el fenómeno estaba más desarrollado frente a la presencia de Estados "débiles" o "frágiles". Nuestra hipótesis gira en torno a que, justamente, el agronegocio, lejos de ser una herencia feudal que aprovecha el desgobierno y/o los "Estados fallidos", opera en un sentido constructor pero de "soberanía débil". En tanto Argentina y

Brasil buscan ser "líderes agroalimentarios" en esta nueva geopolítica, se tejen sociedades Estado-agronegocio que son muy eficientes en sus propios términos, aunque más redituables para el agronegocio.

13. La noción de (bio)hegemonía refiere a la convergencia de poderes materiales, institucionales y discursivos de forma tal que dan soporte a una coalición de fuerzas que se benefician del modelo agrícola dominante (Newell, 2009).

14. Slavoj Žižek y Chantal Mouffe, entre otros, definen lo post-político como una formación política que extingue de facto lo político, que previene la politización de las reivindicaciones particulares (Žižek, 1999a: 35, 2006; Mouffe, 2005). La post-política moviliza un enorme aparato de expertos, trabajadores sociales, etcétera, para reducir la demanda general (las quejas) de un grupo particular a una única demanda concreta con su contenido particular; no es extraño que este cierre sofocante provoque arrebatos "irracionales" de violencia como único modo de expresar la dimensión más allá de la particularidad (Žižek, 1999b: 204). En Europa y los EE.UU., en concreto, tales arreglos post-políticos están en activo hace tiempo. La post-política rechaza las divisiones ideológicas y la universalización explícita de demandas políticas particulares; niega la carencia o el exceso constitutivos que dividen lo social y evitan su saturación, insistiendo en la inclusión "democrática" de todos y, por tanto, suturando la totalidad de lo social e impidiendo que se desencadene el momento político. Tal configuración hace que las instituciones democráticas sucumban a la tentación "totalitaria" (Lefort, 1994).

A large white circle is centered on the left side of the image. The background consists of a dense pattern of vertical black lines of varying lengths, creating a textured, halftone-like effect. The text is positioned to the right of the circle.

**informalidad,  
regulación  
y desalojos**

# Para terminar con la ciudad elitista. Herramientas y recomendaciones

Agustín Territoriale y Sebastián Tedeschi  
Observatorio por el Hábitat Popular

## 1. Introducción

Nuestras ciudades son lugares de exclusión. La informalidad en las maneras de ocupación del espacio resulta inevitable para los sectores populares, pues el mercado “formal” de compraventa o alquiler de inmuebles supone requisitos imposibles de cumplir para acceder a una vivienda en la ciudad. Ello expone a estas personas a buscar alternativas en el ancho campo de la informalidad.

La pobreza y marginalidad en nuestras ciudades no siempre son la causa, sino que muchas veces son la consecuencia de la falta de aplicación estricta de las normas internacionales de derechos humanos y constitucionales. La poca efectividad de los programas de regularización de la tenencia, el retraso en la titulación individual y colectiva de asentamientos informales,

los atropellos sobre territorios de comunidades indígenas y de campesinos, la falta de impulso de medidas para efectivizar la función social de la propiedad, son situaciones que crean las condiciones de vulnerabilidad de las familias que luego serán desalojadas o desplazadas.

## 2. Los desalojos, una tentativa de diagnóstico

Es importante reparar en que si bien los desalojos en su gran mayoría se llevan a cabo a instancias de particulares, ellos refuerzan procesos urbanos más amplios de segregación, expulsión y elitización de las ciudades, en función de ser una herramienta al servicio del mercado inmobiliario. Al abordar el modelo de intervención estatal en la regulación de los

desalojos, veremos que este procedimiento se funda en normas especialmente gravosas para demandados.

Recordemos que el Estado no tiene únicamente la obligación de respetar los derechos humanos, sino también la obligación de garantizarlos. Ello implica la obligación de adoptar políticas públicas estructurales, debido a que recae en su cabeza la garantía de la vigencia y efectividad de dichos derechos, aunque no sean directamente sus actos o los de sus funcionarios los que provoquen la violación. La inacción por parte del Estado redundaría en una falta del deber de previsión de las violaciones a los derechos humanos, siendo su responsabilidad evitarlas.

### 2.1. Desalojos y falta de información adecuada

En la actualidad no existe un registro centralizado y oficial que dé cuenta de la cantidad de familias desalojadas o que estén en riesgo de serlo, lo cual tiene un doble impacto: invisibiliza el fenómeno en su carácter estructural y dificulta la adopción de políticas públicas preventivas y reparatorias para los afectados.

Cuantificar y explicar causas y consecuencias del fenómeno de los desalojos es fundamental para pensar un abordaje adecuado al conflicto que permita gestionarlo y morigerar su impacto negativo, propiciando condiciones para su

potencial resolución. Pero hoy solamente es posible aproximarse a la extensión e impacto del fenómeno por fuentes secundarias, muchas de ellas desactualizadas, que dan cuenta solo parcialmente del mismo.<sup>1</sup>

Tomando el paradigmático ejemplo de la ciudad de Buenos Aires, es posible recurrir a los Informes de conflictividad del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad, los registros de la Cámara Nacional en lo Civil –sobre juicios de desalojos iniciados– o las estadísticas del “Programa de Atención a Familias en Situación de Calle” –creado por el decreto 690/06–. Así, sabemos que en la CABA existen 5.600 grupos familiares dentro del programa creado por el decreto mencionado<sup>2</sup> (en su gran mayoría afectados por desalojos formales e informales), que hay 1.071 hechos caratulados como usurpación tramitando ante la justicia de la CABA,<sup>3</sup> 3.139 juicios de desalojos iniciados en el Fuero Civil Nacional y 68 en el Fuero Criminal y Correccional Federal en el año 2013, y 18.296 juicios en trámite en el periodo 2008-2013.<sup>4</sup>

Estas cifras no dan cuenta de desalojos efectivizados, ni desagregan la cantidad de afectados. Hay procesos en los que se persigue la expulsión de una persona o bien a decenas de familias. En Córdoba, solo hasta abril de este año la prensa daba cuenta del incremento de los pedidos de asistencia por desalojo, que se había elevado de unos 180 diarios a casi 240.<sup>5</sup> Si bien no hemos relevado la situación de todas

las provincias, estos números dan cuenta de la gravedad del fenómeno de los desalojos urbanos, su carácter estructural y la necesaria intervención estatal en su regulación democrática y respetuosa de los derechos humanos.

## 2.2. Los procesos de desalojos como cristalización de las desigualdades

### 2.2.1. Ausencia del enfoque de Derechos Humanos. Vivienda y propiedad

Es notoria la carencia de un enfoque de derechos humanos y el desconocimiento de la legislación protectora en la materia no solo en los operadores jurídicos que intervienen en estos procesos –situación que puede apreciarse claramente en la fundamentación de las distintas resoluciones–, sino en las legislaciones nacionales, provinciales o locales que regulan los procesos de desalojo.

La regulación del proceso de desalojos se orienta a proteger exclusivamente el derecho de propiedad en un sentido individualista, desconociendo los derechos sociales que se ponen en juego en el conflicto y la necesidad de adoptar una visión integral que permita resolverlo y no solo prolongarlo. El abordaje normativo desconoce la realidad en que los sectores populares viven y trabajan en las grandes ciudades, donde la informalidad y el déficit habitacional

son parte de la realidad cotidiana. En Argentina, se calcula que existen cerca de 6 millones de personas con graves problemas dominiales.

Las obligaciones asumidas por el Estado, fuerzan a conciliar el derecho a la propiedad con los derechos a la vivienda y la ciudad de los ocupantes, en su gran mayoría en situación de extrema vulnerabilidad, pensando en alternativas habitacionales que superen la estrecha visión en que la garantía de un derecho suprime la vigencia de otro,<sup>6</sup> desconociendo la dimensión de los múltiples derechos en juego. En la efectivización de estos derechos, el reconocimiento y la protección de la seguridad en la tenencia es uno de los desafíos más complejos y necesarios, y debe ser piedra angular garantizar el derecho a la vivienda y prevenir los desalojos forzosos que violan derechos agravando las desigualdades urbanas.

### 2.2.2. Criminalización del conflicto habitacional

La vía penal cobra cada vez más relevancia dentro del conflicto urbano, ya que es la alternativa elegida por los propietarios para hacer discutir su derecho y lograr un desalojo más ágil, toda vez que las condiciones (por lo amplio del tipo penal, las acciones típicas y lo expedito del proceso judicial) son de mayor desprotección para los ocupantes.

La justicia penal desnaturaliza el conflicto urbano imprimiéndole una dinámica de persecución penal a un conflicto eminentemente social, y la justicia penal ha demostrado tener una tendencia a criminalizar situaciones de pobreza y una recepción poco favorable de los planteos de derecho a la vivienda y de derechos sociales en general.

El proceso penal sirve de excusa para intimidar a los afectados, en su gran mayoría en condiciones de vulnerabilidad social y particularmente es lesivo en grupos de mujeres y niños e instrumenta desalojos cautelares, pero dichos procesos rara vez terminan en una condena efectiva al supuesto usurpador. Perseguir penalmente a colectivos o personas que resuelven precariamente su situación habitacional ante la falta de alternativas, no es compatible con las obligaciones estatales en la materia. Es deber del Estado no solo garantizar que estas personas y grupos regularicen integralmente su situación habitacional, sino identificar los mecanismos que obstruyen el cumplimiento de estas obligaciones en materia de vivienda, como la amplitud y aplicación del delito de usurpación.

La inconveniencia de la vía penal no solo se observa en el trámite judicial, sino en los procesos de ejecución de los desalojos. Recordemos que gran parte de los conflictos cuyo saldo lamentable es la muerte o la violación de la integridad física fueron ordenados en el marco de causas penales.<sup>7</sup>

### 2.2.3. Trámites exprés y desalojo cautelar. Medidas que inclinan la cancha en favor de los propietarios

Los desalojos judiciales<sup>8</sup> tramitan en tres ámbitos distintos: el civil, el penal y el contencioso administrativo (minoritariamente); a su vez, en virtud de la organización federal del Estado Argentino, los códigos de fondo son dictados por el Congreso Federal, mientras que los ordenamientos procesales son facultades de las legislaturas provinciales.

Tanto en la esfera civil como en la penal pueden observarse más continuidades que rupturas, ya que la legislación, lejos de condicionar los desalojos al cumplimiento de estándares de derechos humanos, prevé mecanismos para facilitarlos agilizando los tiempos en detrimento de garantías básicas. En ambos ámbitos, es regla el desalojo cautelar, bajo el eufemismo de la restitución anticipada o inmediata de la vivienda, la restricción de la participación y la privación de una defensa adecuada a la garantía del debido proceso. Analizaremos a continuación algunas herramientas procesales que confirman esta hipótesis.

#### 2.2.4. Restitución anticipada civil<sup>9</sup>

El Código Procesal Civil de la Nación recepta un proceso especial para los desalojos (Ley 24.454). En dicha Ley no se determina si el

proceso de desalojo es ordinario o sumarísimo, dejando librada tal decisión a la discrecionalidad judicial, con la consecuente afectación del derecho de defensa. Además prevé la restitución cautelar inmediata del inmueble mediante un desalojo anticipado (art. 680 y CC CPCCN).<sup>10</sup> Para ello, solo exige la petición de la actora y exiguos requisitos.<sup>11</sup>

La tendencia a profundizar este tipo de procedimiento crece tal cual lo evidencia la ampliación de la aplicación de la entrega inmediata del inmueble, regulada por la sanción de la Ley 25.488 –sancionada en el contexto de la crisis de 2001– que extendió el procedimiento de desalojo cautelar a las pretensiones motivada en falta de pago y/o vencimiento de contrato (e impide la recusación sin causa del juez, art. 14). Si tomamos como referencia el número de procesos de desalojos iniciados en 2012, de los 3.139 anuales, 2.140 obedecen a estas dos causales, por lo que nos enfrentamos a una ampliación de casi un 60% del ámbito de aplicación de la ley.<sup>12</sup>

#### 2.2.5. El caso especial de las ejecuciones hipotecarias

La ley 24.441 estableció un mecanismo especial para los desalojos que encuentran su origen en ejecuciones hipotecarias, que tiene la particularidad de ser prácticamente extrajudicial, limitando la instancia judicial a la defensa a

las causales del art. 64. Ello en el caso de que terceros ocupen el inmueble es especialmente gravoso, toda vez que van a tomar conocimiento del proceso cuando la orden de lanzamiento ya ha sido librada.

#### 2.2.6. Restitución anticipada penal

A la problemática del abordaje penal de la cuestión social constitutiva del conflicto urbano se suma el mecanismo procesal receptado en el art. 238 bis del CPPN, que habilita la restitución anticipada del inmueble en cualquier instancia del proceso, a pedido de la parte y dispuesto por el juez, quien analizará la verosimilitud del derecho e incluso puede disponer no solicitar una caución real, como la exigida en el proceso civil.

La usurpación es un delito transferido de la justicia nacional a la justicia de la CABA, por eso es interesante su análisis ya que se observa una mayor proporción de procesos que están radicados en dicho fuero con la consecuente aplicación del Código Procesal Local; allí, el procedimiento de restitución está receptado en art. 335,<sup>13</sup> tristemente famoso por los hechos del Indoamericano y la villa “Papa Francisco”. Para agravar la situación, la regulación del procedimiento habilita al fiscal, sin la obligación de consultar al juez, a ordenar la restitución.

A modo ilustrativo, es interesante analizar la estadística del Ministerio Público de la caba

en relación con el delito de usurpaciones. La misma evidencia que el 77,5% terminan siendo desestimadas, lo que muestra a las claras que el objetivo perseguido con el proceso criminal no es otro que la restitución express del inmueble.<sup>14</sup>

También en este tipo de procedimiento se observa una tendencia regresiva, plasmada en la Acordada N° 4/2014 de la Cámara Penal, Contravencional y de Faltas de la CABA, que modifica el criterio anteriormente sostenido en relación con el efecto suspensivo de los recursos interpuestos ante los lanzamientos, por un efecto meramente devolutivo. Si tenemos en cuenta que el principal fin de las causas penales es la restitución de los inmuebles, queda claro que se perfecciona la vía penal como alternativa más eficaz para los desalojos express.

### 2.2.7. Falta de participación y violación del debido proceso legal

Son muchos los casos de desalojo en los cuales las personas afectadas no revisten la calidad de parte, tal como es concebida tradicional y ortodoxamente por la interpretación que los jueces hacen del código que regula el proceso judicial, pues no son los sujetos de la relación contractual que se dirime en el juicio civil. Sin embargo, serán quienes sufran las consecuencias de la decisión judicial, siendo inconcebible que se les deniegue el carácter de parte durante la sustanciación del proceso y se los

considere como tales al momento de ejecutar la sentencia de desalojo. Ello en general se agrava cuando los afectados son niños u otros grupos especialmente vulnerables que requieren la adopción de medidas especiales, en particular la intervención de los ministerios públicos.

Este déficit se observa con especial gravedad en los desalojos que deben efectuarse para la relocalización de las familias del Camino de Sirga que se ordenan en el marco de la causa del Riachuelo,<sup>15</sup> cuya participación se ve constantemente cercenada.

Esto, entonces, debiera implicar que se garantice la participación de los afectados tanto en el ámbito administrativo, mediante mecanismos de consulta y construcción de diálogos y consensos en la planificación, diseño y ejecución de las políticas públicas que los afectan, como en el ámbito judicial. La participación judicial adecuada implica la adopción de medidas y remoción de obstáculos para el real acceso a la justicia, el derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía del debido proceso.<sup>16</sup> En todos estos aspectos, como se describió, las falencias son graves y reiteradas.

### 2.2.8. Falta de garantía de vivienda alternativa

De los procesos reseñados se observa que los conflictos estructurales son reducidos a conflic-

tos individuales, resguardando en el mejor de los casos las garantías de debido proceso. La ausencia de una perspectiva amplia de derechos y en consecuencia de las obligaciones del Estado en materia de garantía de derechos, se evidencia en que las familias quedan desprotegidas ante la ausencia de alternativas habitacionales. Los jueces no realizan un análisis de la controversia que dé cuenta de la existencia de un derecho social en juego en cabeza de quienes serán desalojados y que no poseen otras alternativas habitacionales, sino que por el contrario se limitan a constatar la existencia de un derecho de propiedad en favor de la actora, desconsiderando que la necesidad de un abordaje diferente que implica la inclusión de los gobiernos federales y locales como partes del litigio, en función de sus obligaciones específicas, velando por búsquedas alternativas y sostenibles de alojamiento para las personas.

### 2.2.9. Falta de estándares de intervención de fuerza de seguridad

Una de las más graves violaciones a los derechos humanos se da en la ejecución de los lanzamientos dispuestos en los procesos de desalojo. La mayor parte de dichas violaciones obedecen a la actuación de las fuerzas de seguridad para efectivizar la expulsión de los afectados. No debemos soslayar que la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación

en gran medida obedece a la grave actuación policial en los episodios de desalojo del Parque Indoamericano. Son más de diez los muertos en los últimos años por estas causas.

El drama humano y los riesgos para la vida que se han producido en desalojos en distintos puntos del país nos ponen frente a la necesidad de que se fijen estándares generales para la actuación de las fuerzas de seguridad en el marco de conflictos sociales y en especial de conflictos urbanos.

### 2.3. Los nuevos fenómenos urbanos. Las violencias de la informalidad

El CELS en su informe 2009 sostiene:

“La crisis de 2001 expulsó a gran cantidad de familias de sus viviendas, de modo que la situación de calle fue resuelta paulatinamente con la incorporación de estos grupos a distintos submercados y espacios intersticiales del tejido urbano. Los años posteriores a la crisis se caracterizaron por el aumento significativo de la ocupación de inmuebles y terrenos vacíos y por la producción de asentamientos informales en situaciones no aptas para proveer un hábitat mínimo y digno. Estos asentamientos, a los que explícitamente, como estrategia política del GCABA, en lugar de elaborar soluciones habitacionales directamente orientadas a ellos se les resta visibilidad, son también los menos

conocidos en términos sociodemográficos”.<sup>17</sup>

A modo de ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires la población de villas aumentó casi un 200% en diez años, llegando a 275 mil personas mientras que la superficie de casi 260 hectáreas se mantuvo invariable. Ello implica un proceso de densificación de villas muy importante, que se expresa en la aparición de miles de inquilinos que alquilan piezas para resolver el problema habitacional de su familia. Esta situación habitacional dio lugar al surgimiento de un colectivo (atomizado y desorganizado) de inquilinos informales, constituido por aquellas personas que habitan en pequeños hoteles de la zona sur o alquilando en casillas en las villas y asentamientos. Estadísticas informales dan cuenta de que un 40% de los habitantes de villas y asentamientos de la CABA están en esta situación. Estos inquilinos informales están permanentemente expuestos a desalojos informales, entendidos como desalojos por vías de hecho por parte de los que se reivindican dueños de las casas u hoteles en los que habitan.

Estos desalojos, lejos de ser hechos aislados se están transformando en un verdadero patrón, que se produce y reproduce en idénticos modos con una frecuencia cada vez mayor. La respuesta institucional ante esta situación combina pasividad y negación, las excusas de que los desalojos son actos de particulares que deben denunciarse como delitos penales soslaya el patrón estructural de esta

problemática, reduciéndolo a meros hechos aislados entre particulares.

### 2.3.1. Recomendaciones para incorporar al Documento CNHD

- Los procesos de desalojos no deben violar los derechos humanos; para ello es preciso una intervención activa del Estado en la regulación de los procedimientos y la asistencia a los ocupantes afectados, lo que implica la incorporación de los estándares de derechos humanos en vivienda digna y desalojo (Observaciones generales 4 y 7 del Comité DESC) a las políticas públicas, legislaciones y procesos judiciales.
- La adopción de una legislación protectora se considera esencial para la protección adecuada de los derechos; en este sentido, el Comité DESC sostiene que deben ajustarse las legislaciones de manera que puedan brindar el mayor nivel de seguridad en la tenencia a los ocupantes y regulen estrictamente los procesos de desalojos.
- Creación de un Registro Federal de Procesos de desalojo y afectados en ello que permita conocer el fenómeno en su real dimensión y las políticas públicas adoptadas en consecuencia.
- Reformar el Código Penal en su art. 181, limitando su aplicación a fin de evitar criminalizar el conflicto urbano. Se deben suprimir tipos penales y acciones comisivas que criminalizan a las personas que ocupan irregularmente cuando

utilizan el inmueble con destino de vivienda y no tienen alternativas para acceder al mismo por la ausencia de cobertura estatal.

- Derogación de los procesos “express”. En este sentido, al tratarse el juicio de desalojos como una afectación patrimonial del demandante debe aplicarse el proceso ordinario previsto para este tipo de casos, que otorga mejores condiciones para el ejercicio de una defensa efectiva de los afectados.
- Derogación de los artículos de los códigos procesales penales que habilitan la restitución anticipada de inmuebles, garantizándose que todos los recursos contra resoluciones que impliquen el lanzamiento y desocupación del inmueble tengan efecto suspensivo, sujeto a revisión de la instancia superior.
- Instaurar una mediación “judicial” obligatoria donde asistan los demandantes, los afectados y las autoridades públicas locales y federales que deben garantizar la existencia de “alternativas habitacionales”.
- Establecer protocolos que posibiliten la intervención de la defensa pública desde el inicio de la causa.
- Incorporar en el procedimiento la obligatoriedad de un informe socio-ambiental, que pueda dar cuenta de la situación de los afectados y sus posibilidades de procurarse una alternativa habitacional.
- Suspensión de las actuaciones judiciales de

desalojos de todos aquellos inmuebles pertenecientes al Estado Nacional –se debe invitar a las provincias y gobiernos locales a adherir– utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada la presente Ley se encuentren ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica, para estudiar la viabilidad de su regularización.

- Aplicación obligatoria del proceso de mediación Prejudicial.
- Adopción plena y control judicial en los desalojos de la Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación “Criterios mínimos para el desarrollo de criterios de actuación de cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federal en manifestaciones públicas”.
- En el caso de inquilinos informales, es conveniente la producción de información oficial sobre la dimensión del fenómeno y la urgente implementación de estrategias tendientes a facilitar su incorporación al mercado formal de alquiler.

## 3. Informalidad y regularización

### 3.1. Breve comentario a la informalidad urbana

Ante la falta de un lugar donde vivir y producir, un 15% de la población nacional ha resuelto sus problemas de hábitat recurriendo a diversas formas de producir y reproducir en el espacio

informal. Por medio de ocupaciones de tierras ociosas fiscales o privadas, de la compraventa de lotes o viviendas informales, inquilinatos formales e informales, generalmente de pésimas condiciones sanitarias y ambientales.

Como saldo de este proceso, la organización techo sostiene que actualmente ha relevado la existencia de alrededor de 1000 villas en provincia de Buenos Aires. En la Ciudad de Buenos Aires, la población de villas aumentó casi un 200% en diez años llegando a 275 mil personas, un 10% de la población porteña, en una idéntica extensión de casi 260 hectáreas. En tanto en Rosario, 155.000 habitantes (el 13% de la población) ocupaban parcelas que no eran de su propiedad en 91 asentamientos informales que, irregularmente distribuidos, representaban el 10% del área urbana.<sup>18</sup>

En Córdoba, 360.205 hogares de la provincia (35% del total de hogares) enfrentan problemas de tenencia, y ha habido un aumento de la población habitante de los asentamientos marginales de un 62% en 2001-2010. Si se considera de manera conjunta el hacinamiento crítico y las condiciones deficitarias de vivienda, el porcentaje de hogares afectados es del 13%, mientras que los problemas de propiedad afectan a un 35% de los hogares de la provincia.<sup>19</sup>

En síntesis, la ilegalidad fue y es forzada por el Estado ante la falta de regulación de un mercado que impide a los sectores populares alternativas

de acceso a la tierra. Como sostiene Smolka,<sup>20</sup> “la informalidad es costosa y por lo tanto no es la mejor y ni siquiera una alternativa ventajosa para combatir la pobreza (todo lo contrario, se retroalimentan), pero es la única salida para las familias urbanas pobres”. Ello se evidencia en que a la par que se consolida un crecimiento económico como el argentino de los últimos años, se sigue incrementando la informalidad urbana. Además, tal como sostiene la Relatora de Vivienda de las Naciones Unidas, la falta de regularización de los asentamientos informales es un problema de derechos humanos.

Reseñaremos algunas de las causas, según entendemos, contribuyen al fenómeno:

El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada.

La falta de planificación previa en los crecientes procesos de urbanización.<sup>21</sup>

- La precarización laboral que encuentra su contracara en la precarización habitacional.
- La persistencia de mercados de suelo y vivienda, como activos financieros y especulativos.
- La falta de regulación estatal del mercado del suelo y la vivienda.
- El abordaje fragmentario y curativo de los problemas de informalidad urbana.
- La falta de programas de vivienda social.
- Los instrumentos jurídicos que no reflejan las realidades sociales.<sup>22</sup>

- La falta de legislación adecuada.

- La falta de perspectiva de derechos humanos en los problemas urbanos, que deja librada su solución a la discrecionalidad administrativa.

### 3.2. Regularización. De la discrecionalidad al enfoque de derechos

Las políticas de regularización de asentamientos informales están dispersas y carecen de un enfoque moderno de derechos. La iniciativa para la regularización de un asentamiento está en manos del poder público, careciendo las personas que viven en asentamientos informales de una acción para iniciar el proceso cuando el gobierno está en mora.

Un enfoque de derechos en materia de regularización, implica básicamente pensar el derecho a la integración urbana como un derecho exigible, que incluya una regulación amplia del derecho a la vivienda, con criterios factibles, que proteja la seguridad de la tenencia y que incluya la posibilidad de que los moradores de barrios informales puedan exigir la regularización aun contra la voluntad del poder público. Además, el alcance de este “derecho a la regularización” debe ser para todas las personas sin discriminaciones, siempre que cumplan con los requisitos, que se encuentren en situación de vulnerabilidad, y que los afectados puedan participar durante todo el proceso.

### 3.3. Informalidad. Un fenómeno complejo y multidimensional

La informalidad y sus consecuencias son un fenómeno multidimensional, por ello es preciso entender que una política de regularización no puede agotarse en la mera entrega de títulos de propiedad, sino que debe promoverse la regularización física de los barrios para generar las condiciones para un acceso igualitario a la ciudad en el marco de su integración socio-espacial. Las políticas de regularización deben incluir los siguientes aspectos:

1. Dimensión jurídica: implica el reconocimiento de los derechos de tenencia del suelo, de manera de garantizar la Seguridad en la Tenencia.<sup>23</sup>
2. Dimensión física: la dotación de infraestructura básica y equipamiento comunitario es una condición esencial para el acceso igualitario a la ciudad en condiciones de dignidad.
3. Perspectiva de integración socio-espacial: entendida como la completa, democrática y participativa integración de los barrios y comunidades ilegales manteniendo sus pautas culturales e igualando sus infraestructuras al marco más amplio de la sociedad y la estructura urbana, eliminando barreras urbanas de acceso a la infraestructura (hospitales, escuela, trabajo, cultura, etcétera) y conectividad.<sup>24</sup>

### 3.4. Políticas de regularización en la Argentina

Reseñaremos a continuación experiencias, a distintos niveles de gobierno, con el objeto de evidenciar su necesaria articulación en la construcción de respuestas a la problemática de la regularización, como así también la necesidad de construir estrategias de incidencia a cada uno de dichos niveles.

#### 3.4.1. Procesos nacionales. Herramientas generales

Dos son las herramientas que, pese a considerar la función social de la propiedad, no resultaron adecuadas para resolver los problemas de la informalidad urbana, tal cual está regulada hoy en día.

#### Usucapión<sup>25</sup>

La usucapión se obtiene exclusivamente por un proceso judicial<sup>26</sup> –y exige entre otros requisitos una difícil actividad probatoria para acreditar una posesión de 10 o 20 años–, y por lo intrincado del procedimiento, los costos del mismo y las dificultades de acceso a la justicia de los sectores populares, la herramienta se ha evidenciado insuficiente, no solo por los requisitos mencionados sino porque no se adapta a las realidades cotidianas de los barrios informales, impedidos de efectuar una petición colectiva de usucapión.

#### Expropiación<sup>27</sup>

La expropiación es un proceso legal, y en varias ocasiones tiene una etapa judicial para adquirir tierras de privados. El mismo implica la sanción de una ley declarando la utilidad pública de un inmueble determinado, la tasación del mismo y el pago de una indemnización a su titular, quien de no aceptarla vuelve necesaria la intervención judicial. En el caso particular de los asentamientos o viviendas informales, en general están precedidos del abandono de sus titulares, por lo cual parece demasiado oneroso para el Estado el hecho de que la expropiación no sirva como herramienta para sancionar esta situación, y deba el Estado asumir idénticos costos por tierras que los titulares han decidido inutilizar o usar como activo especulativo, que por tierras cuyos titulares efectivamente están utilizando.<sup>28</sup>

#### 3.4.2. Herramientas específicas

En este punto es obligatoria la referencia a dos políticas centrales, que se remontan a la década de 1990: el Programa Arraigo para regularizar tierras públicas ocupadas y la Ley de Regularización Dominial (Ley Pierri) para las ocupaciones en tierras privadas. Revisaremos en ambas su surgimiento, potencialidades y dificultades.

### Regularización en tierras públicas. El programa Arraigo<sup>29</sup>

El Programa Arraigo, que surge en un contexto de masivas ocupaciones en la década de 1980 y de crecientes políticas neoliberales tendientes a la reforma y reducción del Estado, vino a generar un procedimiento para la regularización de ocupaciones sobre tierras fiscales, para lo cual autorizó la venta de esas a tierras en bloque a una cooperativa o mutual barrial, o a cada beneficiario en particular, solo si estaba hecha la subdivisión; o bien a la provincia o al municipio con el cargo de construir vivienda. Cravino (2008) sostiene que a diferencia de los programas “llave en mano” previos, las políticas de regularización dominial vigentes en la década de 1990 (como el Programa Arraigo) apuntaron a dos “unidades de intervención en la transferencia de dominio: a) el barrio como totalidad; b) familias por lote. En ambos se necesitó consenso de todo el barrio para estas acciones”.

Los problemas vinieron asociados a pensar en la propiedad como única alternativa de seguridad en la tenencia, para lo cual se terminó despatrimonializando al Estado. La regularización puso especial énfasis (particularmente en sus momentos iniciales) en los aspectos jurídicos, disociando los aspectos físicos y obligando por ello a nuevas ilegalidades para proveerse de servicios públicos o al diseño posterior de planes remediales para avanzar en este sentido.

El modelo se pensó para viviendas en lote propio, por lo que tuvo un escaso impacto en las villas donde su morfología y dinámica<sup>30</sup> volvieron difícil su aplicación, habiéndose limitado por ejemplo en la CABA a la suscripción de boletos de compraventa con las entidades vecinales. Como saldo de estos obstáculos, a 2004 “solo se han transferido (el primer paso del programa) un 44% de las tierras y apenas se ha titulado un 27% de las mismas”.<sup>31</sup> Hoy, la Secretaría para el Hábitat Social, se propone terminar la regularización de 100 barrios, entre ellos algunos que quedaron residuales de esta experiencia.

### Regularización en tierras privadas.

#### Ley Pierri<sup>32</sup>

Esta ley fija un procedimiento especial en favor de ocupantes de inmuebles urbanos, por el cual se acortan los plazos y se mejoran las condiciones de la prescripción adquisitiva ordinaria, cuando la ocupación tenga como destino principal la vivienda permanente. Se prevé la gratuidad de los trámites con lo cual se supera uno de los principales escollos de la prescripción ordinaria en relación con el costo del proceso (que puede llegar a ser de hasta el 30% del valor del inmueble).

Algunos de los problemas que presentó la ejecución de los procesos de regularización a partir de esta ley tienen que ver con la falta de herramientas para acompañar el proceso de

regulación jurídico con elementos y subsidios que posibiliten la mejora de las viviendas, por lo que los ocupantes deben afrontar el equipamiento urbano, escolar, sanitario, recreativo y obras de infraestructura básica.

En el caso de ocupaciones urbanas de edificios o grandes porciones de tierra (villas y asentamientos), el enfoque del problema de la regularización como un conflicto individual, perdiendo la perspectiva colectiva de estos procesos, genera una serie de dificultades que imposibilitan avanzar.

Los excesivos plazos –10 años– (art. 8) para la perfección del título se constituyen en un verdadero obstáculo para el acceso al crédito, inclusive para las líneas Pro.Cre.Ar.<sup>33</sup> esto representa un inconveniente. Otro de los inconvenientes es el alcance federal, ya que falta la adhesión de la mayoría de las provincias.

### 3.4.3. Procesos provinciales y asimilables

#### Ciudad de Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad de 1996, explicitó como ninguna otra en el país el derecho a la vivienda y el hábitat y las obligaciones del GCBA. La capital asumió constitucionalmente la obligación de resolver el déficit habitacional, promover la integración urbana y la regularización dominial y catastral. A su vez, la Constitución

adoptó un modelo institucional “participativo”.<sup>34</sup>

A partir de este mandato constitucional,<sup>35</sup> podemos identificar dos tipos de estrategias distintas:

**Modelo integral:** en virtud del mandato constitucional y de la activa movilización vecinal se sancionó la Ley N° 148 de “Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios”, en 1998. La misma establecía la creación de una Comisión Coordinadora Participativa, integrada por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de las organizaciones villeras, que debían realizar un diagnóstico y una propuesta para la urbanización.

**Modelo focalizado:** ante el fracaso de la Ley 148 para lograr objetivos de integración urbana, las distintas villas fueron buscando la aprobación de leyes particulares con la esperanza de que estas efectivamente se cumplieran, y fuera posible identificar las leyes N° 403 (villa 1-11-14), N° 1.333 (Carrillo), N° 1.770 (villa 20), N° 1.868 (villa 21-24) y N° 3.343 (villa 31).

En todos los casos, las estrategias han tendido escaso impacto en la regularización e integración urbana, debido entre otras causas a:

La falta de voluntad política para avanzar en su cumplimiento, con la paradoja de un amplio reconocimiento normativo con una escasa implementación práctica. Ello se evidencia en falta de presupuestos específicos (solo se

destina 3% del presupuesto de la CABA a la función vivienda).

La dispersión de responsables administrativos<sup>36</sup> y el peso relativo de políticas de emergencia en detrimento de políticas de respuesta definitiva, completan el panorama.

#### Provincia de Buenos Aires

La Ley de Acceso Justo al Hábitat<sup>37</sup> implica un salto cualitativo y debe ser una guía para el resto de las jurisdicciones locales y para la nacional. Ello puede afirmarse por:

- El contexto, ya que de acuerdo con el Censo 2010, la provincia cuenta con un déficit de 1.586.998 viviendas que afecta al 10% de la población bonaerense, principalmente de los sectores medios y bajos.<sup>38</sup>

- Los principios que la orientan: a) el derecho a la ciudad y a la vivienda; b) la función social de la propiedad; c) la gestión democrática de la ciudad; y d) el reparto equitativo de cargas y beneficios.

- La integralidad que la guía, que reconoce la necesidad de abordar de manera integral la complejidad de la problemática habitacional, lo que implica avanzar sobre miradas miopes en relación con la capacidad estatal de regular los mercados de suelo. La Ley busca que el Estado pueda intervenir en las causas estructurales que genera el déficit habitacional, avanzando más allá de la mera construcción de viviendas.

Por ello sus objetivos son ambiciosos, y buscan la regularización de barrios informales y la integración de villas y asentamientos.

- Las herramientas que genera para intervenir en los principales conflictos.<sup>39</sup> Para abordar esta situación de manera adecuada, es imprescindible que el Estado cuente con herramientas que permitan su intervención sobre las múltiples dinámicas que inciden en la formación de precios del suelo y el mercado inmobiliario en general. De la misma manera, es necesario que el Estado pueda diversificar las soluciones para dar adecuada respuesta a la heterogeneidad de las necesidades habitacionales.

### 3.4.4. Procesos municipales

#### Rosario

Programa Rosario Hábitat  
Ordenanza N° 7.283/01

Es una iniciativa que surgió en la ciudad de Rosario para hacer frente al problema de los asentamientos informales desde una perspectiva global y con la participación activa de la población de dichos asentamientos.

Entre sus objetivos, figuran en la ordenanza de creación encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares, promoviendo su integración física y social al resto de

la ciudad mediante acciones de: ordenamiento y reestructuración del tejido urbano, provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario, mejoramiento habitacional, construcción de viviendas nuevas para la relocalización de familias, regularización dominial y fortalecimiento de las redes solidarias a través del protagonismo y la participación ciudadana.

Los alentadores resultados del programa lo ubican como un modelo a seguir para otras ciudades. Según las cifras del Municipio de Rosario, de mediados de 2010, se han logrado: 11 asentamientos en diferentes etapas de intervención; 1.150 familias relocalizadas que recibieron una vivienda y disponen de conexiones a todos los servicios; 2.442 familias que permanecen en el barrio de origen (los antiguos asentamientos mejorados), y cuentan hoy con un lote regularizado, una solución sanitaria y conexiones a todos los servicios; 63 nuevas cuadras que han sido abiertas conectando los asentamientos al resto de la ciudad; 2 polideportivos, 2 centros comunitarios, 1 centro de capacitación, 2 centros de salud y 3 plazas que se han construido y se encuentran en funcionamiento; 70% de familias involucradas que han participado en diferentes instancias de toma de decisión de las cuestiones básicas de cada proyecto; 879 escrituras que han sido entregadas a los nuevos propietarios.<sup>40</sup>

### Córdoba

Programa municipal de regularización urbana

Creado por Resolución N° 342/07, este programa se destaca porque presenta un modelo distinto al desarrollado por el programa “Mi casa mi vida”, el cual implicaba la edificación de “barrios-ciudades”, cuyo impacto de segregación más adelante describiremos. Para avanzar en un modelo de integración urbana, este programa tiene entre sus objetivos “contribuir a la integración urbana de todos los habitantes de la Ciudad de Córdoba, a partir del mejoramiento de las condiciones físicas, sociales, legales, económicas y ambientales de las urbanizaciones que habitan [...] lograr instrumentos legales perfeccionados de tenencia de tierras”.

#### 3.4.5. La tensión urbana en la ejecución del fallo de saneamiento del Riachuelo

El saneamiento del Riachuelo, dispuesto por la CSJN,<sup>41</sup> tiene entre uno de sus objetivos primordiales la mejora de la calidad de vida de las personas que habitan en la Cuenca. No obstante la participación de las miles de familias afectadas, sus derechos, en especial el acceso a una vivienda adecuada como cuestión esencial que hace a este objetivo, han sido soslayados en un principio y subalternizados luego.

La efectivización de este ambicioso objetivo en una causa estructural de esta dimensión, impone el desafío de pensar en dos grandes ejes, que hasta el momento han sido deficitarios:

- La participación de los habitantes de manera directa en la construcción de la política pública que los afecta y en el proceso judicial en el que ella se enmarca.
- La necesidad de interpretar la cuestión habitacional que emerge de las relocalizaciones y urbanizaciones ordenadas, en el marco del derecho a la ciudad, garantizando que las mismas redunden efectivamente en una ciudad más justa y en espacios urbanos integrados socio-espacialmente.

Es importante destacar que la Causa del Saneamiento del Riachuelo es solo un ejemplo de esta tensión urbana. Podemos encontrar otro buen ejemplo en la aplicación del programa cordobés “Mi casa, mi vida” iniciado en el año 2001, que consistió en edificar “barrios-ciudades” con la finalidad de relocalizar aquella población considerada vulnerable por riesgos ambientales, luego ampliada a riesgo social, lo cual significó el traslado de alrededor de 28.000 personas. Este programa dio lugar a un reordenamiento territorial urbano, potenciando la elitización y segregación y dando lugar a un nuevo fenómeno que es la periferización de la pobreza.<sup>42</sup>

### 4. Herramientas para la regularización

Las normativas, para tener un impacto real en los procesos, deben incorporar o ir acompañadas de herramientas que permitan su efectiva intervención en el conflicto urbano.<sup>43</sup> En este sentido, en particular destacamos:

- La necesidad de responsables institucionales en los procesos de regularización.

La creación de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat,<sup>44</sup> en reemplazo de la Comisión Nacional De Tierras Para El Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”, es una noticia que debe ser festejada porque jerarquiza la temática dentro de la agenda pública e institucional.

Los fundamentos en su decreto de creación hablan de que “pese a las políticas implementadas en la materia, aún existen barrios informales carentes de infraestructura básica y equipamiento comunitario, que requieren, para su integración urbana, una variedad de dispositivos capaces de atender la multiplicidad de problemáticas. Que tales dispositivos deben orientarse, desde una perspectiva integral, a la generación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, la urbanización de los barrios informales y la regularización dominial”. Es auspicioso que se prevea integralmente la problemática sin limitar la regularización a lo jurídico, si bien esto despierta dudas sobre las herramientas con que se cuenta para intervenir

dentro del mercado del suelo.

El decreto prevé la creación de un Consejo Federal Consultivo de Tierras para la Producción Social del Hábitat, lo cual parece un ámbito interesante y participativo para avanzar en la formulación de políticas públicas, pero aún no está en funcionamiento. Es de esperar que esa instancia sea una oportunidad de cambiar el paradigma elitista de nuestra política habitacional hacia un modelo participativo, en el que los sectores populares puedan ser protagonistas en la formulación de políticas del sector.

- **La necesidad de equipos técnicos que acompañen los procesos de regularización.**

La complejidad del proceso social, de los trámites burocráticos y las características morfológicas de los barrios, vuelve necesario un acompañamiento técnico interdisciplinario de la organización social –protagonista ineludible–, que asuma la creciente complejidad producto de las dinámicas informales que revisten estos barrios y nos alejan del ideal de “vivienda en lote propio” característica de las ocupaciones de la década de 1980.

Estos equipos técnicos deben ser interdisciplinarios en vistas a la necesidad de la interacción de aspectos legales, sociales y arquitectónicos, siendo necesario formar profesionales con estas capacidades. Asimismo, el costo del equipo técnico debe ser contemplado y solventado por el Estado, dado el riesgo de seguir encarecién-

do un ya oneroso proceso para los habitantes (recordemos que la OG N° 4 del Comité DESC establece la categoría de “gasto soportable”).

- **La necesidad de generar un banco de tierras.**

Uno de los problemas centrales en Latinoamérica y Argentina es el acceso al suelo.<sup>45</sup> Por ello, es necesario construir herramientas que a partir de la función social de la propiedad permitan la recuperación no solo de tierra pública, sino de tierra privada ociosa o especulativa, para ponerla al servicio de los planes de regularización dominial. Para esto debe garantizarse una activa intervención estatal en el Mercado de tierras.

Uno de los problemas que registra el Banco Social de Tierras,<sup>46</sup> es justamente que está pensado exclusivamente para intervenir sobre tierras fiscales, desconociendo la necesidad de incorporar terrenos privados. Limitándose a ser solo un registro, abandona la posibilidad de ser un agente en la recuperación de suelo privado e incorporación con destino social.

## 5. Recomendaciones para incorporar al Consenso

- Declaración de Emergencia Habitacional en los asentamientos pendientes de regularización en todo el territorio nacional por un plazo no menor a 4 años.

- Creación de un Fondo destinado a solventar los

costos de los procesos de regularización, de los equipos técnicos que trabajen en ellos y de la adquisición de suelo para planes de regularización.

- Modificación de la Ley 24.374 que implique actualización de los plazos a inmuebles que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 2015; que incluya opciones de operatorias colectivas; que reduzca los plazos previstos para la perfección del título a 1 año; que modifique las líneas de créditos oficiales a los fines de incorporar a los ocupantes regularizados por esta operatoria.

- Incorporación de la perspectiva de derecho a la ciudad y plena participación de las comunidades afectadas en los procesos de grandes relocalizaciones.

- Disposición a que los procesos de regularización prevean estudios del mercado del suelo y del entramado social, para aplicar políticas integrales que contemplen a los moradores no constructores –inquilinos informales–, evitando que las expectativas o la efectiva regularización tengan un impacto negativo en este colectivo de habitantes en extrema precariedad habitacional.

- Unión necesaria de la regularización física y jurídica en una perspectiva de integración socio-espacial urbana.

- Construcción de herramientas para intervenir en el mercado formal e informal de tierras.

- Modificación del Banco Social de Tierras de manera que además de ser un registro sea un agente de intervención en la incorporación de tierras privadas.

- Incorporación de instrumentos jurídicos procesales que permitan el acceso a los tribunales de las comunidades para exigir la regularización de la tierra en la que viven.

- Desvinculación de los programas de mejoramiento de infraestructura a la tenencia exclusiva de un título de propiedad, incorporando la posibilidad de acreditar la posesión por otros medios.

## BIBLIOGRAFÍA

"Asesoría General Tutelar de la CABA a partir de pedidos de informes efectuados a la Cámara Civil y la Cámara Penal en lo Criminal y Correccional Federal", en *Infancia y desalojos en la Ciudad. El rol del Ministerio Público Tutelar frente a los desalojos*. Febrero de 2014 (en prensa). Documento elaborado por el FEPEPNA.

Centro de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE). "El Derecho a la Vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina", en Informe misión de investigación, 2004.

Centro de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE). *Desalojos en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú*, 2006.

Centro de Estudios Legales y Sociales (celes). Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización. Informe 2009.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). "Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias", en *Derechos Humanos en Argentina*. Informe 2013.

Cravino, M. C. (org.). *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, UNGS, 2008.

Colectivo de Investigación *El Llano en Llamas. Toma en la provincia de Córdoba. Informe Preliminar 2013*. Disponible en: <https://docs.google.com/file/d/0B3q1pGtgs3UDS1B2RDRGT0pZVfk/edit>

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CEYS). "Vivienda en la Ciudad: para convivir todos necesitamos un sitio en el que vivir", en Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

Defensoría General de la Nación República Argentina. "Acceso a la Justicia y Desalojos", en Informe a la Relatora Especial de onu sobre derecho a la Vivienda Adecuada, 2014.

Fundación Estudios Políticos, Económicos y Sociales para la Nueva Argentina (FEPEPNA). *Infancia y Desalojos en la Ciudad. EL rol del Ministerio Público Tutelar frente a los Desalojos. Informe 2014*.

Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. "Informalidad, regularización y derecho de propiedad", en *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelos en América Latina*. Martim O. Smolka y Laura Mullahy (ed.), 2007.

Ministerio Público Fiscal de la CABA. Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica. Usurpación (art. 181 del cp). Informe Estadístico 2012.

Rebord, G. *Regularización Urbana de loteos informales en la ciudad de Córdoba. La experiencia del Programa Municipal de Regularización Urbana de la Municipalidad de Córdoba*. Córdoba, Tinta Libre, 2011.

Tedeschi, S. "Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los Derechos Humanos", en *Voces en el Fénix*, nº 5, 2011.

## NOTAS

1. Entre otras fuentes secundarias pueden utilizarse: informes de causas iniciadas, de familias incorporadas a programas sociales de emergencia, informes de gestión, etcétera.

2. Fuente GCBA en la causa "Núñez Estigarribia Basilia c/ GCBA y otros s/ Amparo (art. 14 CCABA)", Expediente Nº 9858/13 Tribunal Superior de Justicia de la CABA.

3. Ministerio Público Fiscal de la CABA. Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica. Usurpación (art. 181 del CP), en Informe Estadístico 2012. Disponible en: <http://www.fiscalias.gob.ar/wp-content/uploads/2014/05/Informe-Usurpaci%C3%B3n-Art.-181-C.P-A%C3%B1o-2013.pdf>

4. Estadística elaborada por la Asesoría General Tutelar de la CABA a partir de pedidos de informes efectuados a la Cámara Civil y la Cámara Penal en lo Criminal y Correccional Federal, pueden consultarse en "Infancia y desalojos en la Ciudad. El rol del Ministerio Público Tutelar frente a los desalojos", Febrero de 2014 (en prensa). Documento elaborado por el FEPEPNA.

5. Diario La Voz, 26/4/2013. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/gobierno-cordoba-dice-que-aumento-mucho-pobreza>

6. Es interesante en esta línea argumental la Sentencia del Juzgado Civil Nº 1 del 9 de junio de 2014 en la causa "Castro-nuovo de Santandrea S.A. c/Taccari Carlos Alberto y otros s/ Ejecución de alquileres", Expediente Nº 18.141.

7. En este sentido, es emblemático reseñar tres casos: el conflicto del Parque Indoamericano (el desalojo fue dispuesto por la jueza María Cristina Nazar, a cargo del Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas Nº 26 de la Ciudad de Buenos Aires); el conflicto de Ledesma (desalojos a cargo de la jueza Carolina Pérez Rojas, Juzgado de Instrucción en lo Penal Nº 5 de San Pedro, Jujuy); y el conflicto de la toma del barrio "Papa Francisco" (desalojo autorizado por la jueza Gabriela López Iníiguez, titular del juzgado Nº 14 en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires). En todos ellos se registraron serias violaciones a los derechos humanos, incluso con pérdida de vida de los afectados ocupantes.

8. También existen desalojos administrativos, en cuyas particularidades no vamos a explayarnos en el documento.

9. Las provincias de Buenos Aires, Misiones, Santiago del Estero y Tucumán contemplan la entrega anticipada del inmueble, cumpliendo determinados y diferentes requisitos.

10. En un sentido muy similar lo regula el Código Procesal Civil de la Provincia de Buenos Aires, art. 676 y CC CPCCPBA.

11. Que esté trabada la Litis, que exista verosimilitud del derecho invocado y que se disponga una caución real.

12. En igual sentido se produjo la incorporación del art. 676 ter mediante la Ley 14.220 en el CPCCPBA, lo que evidencia el efecto contagio de los códigos y reformas nacionales.

13. El cual dice: "En los casos de usurpación de inmuebles, en cualquier estado del proceso y aún sin dictado de auto de elevación a juicio, el/la fiscal o el/la jueza, a pedido del damnificado, podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble, cuando el derecho invocado fuera verosímil. Se podrá fijar una caución si se lo considerare necesario".

14. Op. cit., nota 3.

15. Fallo de la CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo".

16. Ver "100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad", 2008, "Comisión Interamericana de Derechos Humanos", CIDH, 2007, y "Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos", OEA/SER.L/V/II.129, Doc. 4, disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>.

17. Centro de Estudios Legales y Sociales. "Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización". Informe 2009, pp. 303. Disponible en: <http://www.celes.org.ar/documentos/index.php?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1128>

18. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1118.html>

19. El Colectivo de Investigación El Llano en Llamas. Toma en la provincia de Córdoba. Informe Preliminar, 2013. Disponible

en: <https://docs.google.com/file/d/0B3q1pGtgs3UDS1B2RDRGT0pZVFk/edit>

20. Smolka, Martin Oscar y Mullahy, Laura, *Land use, Urban Government policy Latin America*. 1965- III. Lincoln Institute of Land Policy IV, Land Lines (Cambridge, Mass).

21. Por ejemplo: las "Zonas de Promoción del Hábitat Popular" art. 44 y cc de la Ley de acceso justo al hábitat de la PBA.

22. Recomendamos para profundizar el debate en este punto el artículo de Edésio Fernandes, "Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización", en *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

23. Sería conveniente explorar además de políticas de entrega de títulos otras alternativas como permisos de uso y ocupación vitalicia, certificados de ocupación, etcétera.

24. La Ley de Acceso Justo al Hábitat define a la integración como el "conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial".

25. Art. 3.999 y CC del Código Civil.

26. Puede estar dirigido contra privados o contra "Bienes del Dominio Privado del Estado".

27. Ley N° 21.499.

28. En este sentido, debe desatacarse la lógica e impronta de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la PBA para recuperación de suelo urbano, incorporada por el art. 64.

29. Decreto 846.

30. Carecen de subdivisión en lotes, padecen situaciones de grave hacinamiento, etcétera. Lo que implica una ingeniería mucho más compleja ya que para subdividir también puede ser necesario relocalizar familias, lo que puede implicar la adquisición de tierra adicional, etcétera.

31. Centro de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE). El derecho a la Vivienda en Argentina. Desafíos

para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina. 2004.

32. Ley 24.374 actualizada por la Ley 26.4939 art. 1: "Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación".

33. Entre los requisitos para acceder a la línea de créditos encontramos: título de propiedad del terreno, comprobante de impuesto inmobiliario o municipal de la propiedad a tasar donde figure la nomenclatura catastral, y reglamento de copropiedad o plano de subdivisión (cuando corresponda).

34. Art. 31 y 1 de la Constitución de la CABA.

35. Es importante destacar que previo a la sanción de la Constitución de la CABA, por medio de Ordenanza N° 44.873 del año 1991 se reconoce la urbanización de las villas, y para ello se dispone la apertura de calles conforme las razas diseñadas, se establecen las normas urbanísticas específicas "U 31" (carácter, subdivisión, usos, disposiciones particulares, etcétera), y la modalidad de la operatoria de venta. Lo que implica una serie de obligaciones al Estado en relación con la urbanización que hoy están cuestionadas por precarios y limitados modelos de titulación que intentan limitar la acción estatal a la entrega de títulos de propiedad, como en el caso de Villa 19 y Villa 6.

36. Corporación Buenos Aires Sur S.E., Instituto de Vivienda de la Ciudad, Unidad de Gestión e Integración social, Secretaría de Hábitat e Inclusión.

37. Ley N° 14.449 sancionada en 2012.

38. Dictamen presentado por la Universidad de Lanús (UNLA) ante la Cámara de Senadores, el 28 de noviembre de 2012.

39. Por ejemplo, participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias en Zonas de Promoción del Hábitat Popular.

40. La Evaluación de impactos y resultados de los proyectos La Lagunita, Empalme, Las Flores y Villa Corrientes, correspondientes al Programa Rosario Hábitat. Contratado por la Municipalidad de Rosario, da cuenta de que dos de los impactos más positivos son el de la seguridad en la tenencia y la participación y percepción comunitaria del Programa.

41. Causa de la CSJN "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de sentencia (en autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo".

42. Colectivo de Investigación El Llano en Llamas. Toma en la provincia de Córdoba. Informe Preliminar, 2013. Disponible en <https://docs.google.com/file/d/0B3q1pGtgs3UDS1B2RDRGT0pZVFk/edit>

43. La cantidad de leyes de urbanización incumplidas remarca la necesidad de protagonismo de la movilización social para lograr la efectiva implementación de políticas de regularización, evitando el fetichismo legal de pensar que una norma por sí sola soluciona los problemas de hábitat.

44. Decreto PEN 715 /2014.

45. A modo de ejemplo, el Pro.Cre.Ar. encuentra en el suelo disponible su principal obstáculo para efectivizarse.

46. Decreto PEN 835/2004 se crea el Registro denominado Banco Social de Tierras en el ámbito de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo".

# Derechos campesinos e indígenas: el problema del acceso a la justicia

Pablo Barbeta

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Partimos de un escenario en el que el agronegocio, como modelo hegemónico de desarrollo capitalista en el agro argentino, ha significado un aumento considerable en la conflictualidad por la propiedad de la tierra y el uso de los bienes naturales (Domínguez, 2009) y de la violencia (GEPCYD, 2010; De Estrada y Domínguez, 2013), así como también el aumento de los casos de contaminación producto del uso de agroquímicos. Esta afirmación conlleva una dificultad para dar cuenta de la verdadera magnitud del fenómeno, ya que las fuentes con las que se cuenta son las denuncias que las propias organizaciones y familias campesinas e indígenas realizan a través de diferentes medios (entrevistas, declaraciones, comunicados), y que constituyen el relato de lo que les acontece en sus territorios. Es decir, gran parte de esta conflictualidad permanece invisibilizada.

A partir del gobierno de Néstor Kirchner, comenzó a operar un cambio tanto en la relación

con los movimientos y organizaciones populares como en la orientación de las políticas públicas en relación con estos actores. En efecto, estas transformaciones se pusieron de manifiesto ya en 2004, cuando a pedido de diversas organizaciones de la agricultura familiar se creó una Comisión de Agricultura Familiar en el ámbito de la Cancillería con el fin de participar en las Reuniones Especializadas de Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur. Asimismo, en 2006 se creó el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF), espacio formal de diálogo con la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPYA), y en 2010 la Subsecretaría de Agricultura Familiar, que luego devino Secretaría, cuya tarea supone la implementación de políticas para el desarrollo rural y el apoyo a la agricultura familiar.

En este contexto, en el año 2011 el gobierno nacional, a través de un programa del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores

Agropecuarios (PROINDER), correspondiente al Ministerio de Agricultura y a la Universidad Nacional de General San Martín, avanzó hacia un estudio de relevamiento y sistematización de problemas de tierra de la agricultura familiar, cuyo objetivo general fue relevar, identificar y sistematizar los problemas vigentes vinculados al acceso, tenencia y distribución de la tierra, así como los conflictos que ellos generan, y elaborar una caracterización de los mismos a fin de proveer al Estado de herramientas para la intervención en la materia, junto con los gobiernos provinciales (Bidaseca y otros, 2013).<sup>1</sup> Si bien el relevamiento, por la metodología aplicada,<sup>2</sup> implica solo acercamiento a la problemática, se identificaron 857 casos de tierra que involucran una superficie total de 9.293.234 hectáreas y a 63.843 familias afectadas. El 87,4% de los casos de conflicto son poseedores exclusivamente. Por último, de la totalidad, el 39% (331 casos) se encuentra judicializado mientras que el 59% no (508 casos). El informe marca dos problemas que atañen a las poblaciones campesinas e indígenas: el acceso a la justicia y la regularización de las posesiones, aunque no está de más decir que estos no se presentan como una novedad, en tanto constituyen una de las principales demandas históricas de las organizaciones.

En este contexto, las organizaciones campesinas se han dado un complejo entramado de estrategias con el objetivo de lograr la defensa de

la tierra. Entre ellas podemos enumerar: a) la vía administrativa, a través de la presentación ante un organismo del Estado con el objetivo de solicitar, mediante nota o trámite, que se le reconozca el título de propiedad sobre sus tierras; b) la vía política, a través de la cual la comunidad o el pequeño productor realiza una acción para dar a conocer públicamente su reivindicación y presionar a las autoridades de forma pacífica y enmarcada en la legalidad, a fin de presionar los poderes políticos (ejecutivo, legislativo, judicial) para que resuelvan los problemas; y c) la vía judicial, a través de la cual los campesinos o la comunidad, junto a un abogado, presenta una demanda ante un juez. Por ejemplo para evitar un desalojo, o cuando algún intruso ha invadido sus tierras, en general se utiliza el recurso para que se respete el derecho a la tierra; también en el caso de la posesión veintañal, se recurre a un juez (juicio de usucapión) para que se reconozca la propiedad de las tierras (Van Dam, 2007). Tal vez sea esta última situación la que enfrenta al accionar campesino a un alto grado de vulnerabilidad, tal cual lo señalara el informe reseñado en el párrafo anterior.

### **1. Dificultades en el acceso a la justicia**

Las dificultades para el acceso a la justicia pueden ser económicas (asumir los costos de un proceso judicial, esto es, pago de aboga-

dos, mensuras, movilidad, etcétera), políticas (criminalización de la protesta, hostigamientos, imposibilidad de efectivizar denuncias frente a los poderes locales como comisarias, jueces de paz, etcétera), o consecuencia de desigualdades en el acceso a la información, a la formación y a instancias de asesoramiento y acompañamiento técnico específico. En este contexto, aun a pesar de la gran difusión que ha tenido el derecho a la tierra por parte de las organizaciones campesinas, siguen ocurriendo situaciones en las que por falta de información y/o conocimiento, se firman documentos (como contratos de pastaje, comodatos, arrendamientos, reconocimientos ante autoridad pública local) que llevan a la pérdida de los derechos posesorios por parte de las familias campesinas (Mioni y otros, 2013). Dichas situaciones suponen el cambio del estatus legal de poseedores a meros tenedores, lo cual en sede judicial implica desalojo.

Si bien en el marco de políticas públicas para la agricultura familiar, por primera vez un programa estatal (el Instituto de Investigación y Desarrollo para la Pequeña Agricultura Familiar, IPAF) tiene explícitamente un área de asesoría legal y promoción de derechos campesinos e indígenas, sería necesario replicar dicha experiencia a partir de Asesorías Jurídicas con mayor alcance geográfico y presencia territorial. Estas deberían poder asesorar no solo en casos de disputa por la propiedad de la tierra, sino tam-

bién en aquellas situaciones que tienen como resultado concreto que familias campesinas sean desplazadas de los lugares en los que habitualmente han llevado a cabo sus actividades productivas y donde vienen desarrollado sus vidas cotidianas, como consecuencia de acciones que inhiban los sistemas productivos y de vida de poblaciones campesinas e indígenas (contaminación, desmonte, obras de infraestructura, etcétera).

En este contexto, la conflictualidad en el agro argentino ya no puede ser reducida exclusivamente a un conflicto por la tierra y/o su titularidad, sino que debe ampliar su sentido hacia una conflictualidad ambiental, es decir, hacia conflictos que hacen hincapié no solo en la distribución insuficiente de los bienes naturales o en la exclusión de la toma de decisiones acerca de su utilización, sino que también tienen en cuenta toda la gama de capacidades que los individuos y las comunidades necesitan para funcionar, y los impactos venideros sobre tales capacidades (Schlosberg, 2011). En efecto, en investigaciones recientes nos encontrábamos, por un lado, con litigios campesino-indígenas por la tenencia de la tierra, con una fuerte impronta ambiental en sus demandas o como parte del proceso judicial, y por el otro, con litigios judiciales en los que si bien la problemática de fondo remitía a problemas de titulación, se presentaban como una querrela ambiental, en tanto estrategia de las familias campesinas o in-

dígenas para no ser desalojadas de sus tierras. Por último, también se daban situaciones en las que el litigio ambiental no adquiría visibilidad o curso institucional por falta de titulación.

## 2. El rol del poder judicial en los conflictos de tierra

Inscribir el conflicto por la tenencia legal de la tierra en el campo jurídico supone que tanto campesinos y como empresarios se sometan a un poder exterior a ellos que se les impone como poder judicial. En este contexto, el derecho se constituye en el lenguaje común a partir del cual se funda el litigio o el desacuerdo, a través del cual se opera la transmutación de un conflicto directo de partes interesadas en un debate jurídicamente reglado entre profesionales actuantes en representación de sus clientes. Sin embargo, encontramos una contradicción subyacente entre los discursos y los mundos de vida de los actores campesinos y las reglas jurídicas. Es decir, entre las demandas por la propiedad comunitaria de la tierra y el derecho de propiedad privada e individual, plasmado en el Código Civil y Comercial.<sup>3</sup> En otros casos, los discursos judiciales, por un lado, atribuyen una intención o comportamiento inmoral al “otro” campesino para situarlo fuera de la legalidad liberal, del orden democrático, lo que ubica la discusión sobre los derechos en torno a la

propiedad y a la posesión en un sintomático cambio de lógica propiedad / usurpación (Scarpone, 2007, 2009); por otro lado, las prácticas sociales del derecho no hacen más que definir tipos de subjetividad que sitúan a campesinos e indígenas en un “no lugar” en términos económicos, en calidad de pobres e improductivos (Barbetta, Godoy Garraza y Mioni, 2013).

Por último, la posesión campesina es puesta “bajo sospecha” ya que la interpretación “oficial” de la ley de prescripción veinteñal esconde, detrás de un discurso que apela a la igualdad –en el sentido de igualdad de los sujetos ante la ley–, una clara jerarquización en cuanto al derecho que debe primar. Así, la resolución de los conflictos por la adjudicación (“gana o pierde”) o por la mediación (“dar un poco, recibir un poco”) marca claramente un sesgo en favor de los titulares registrales de los predios, basado en una argumentación que sostiene que los campesinos no cumplen, o por lo menos, que lo hacen en parte, con las formas de prueba y la demostración que los juicios por prescripción veinteñal suponen: poseer y realizar mejoras. En efecto, para los jueces entrevistados, la cantidad de tierra que puede ser otorgada por prescripción se determina a partir de un relevamiento socioeconómico que incluye la estructura y composición familiar, la capacidad productiva (hectáreas desmontadas para agricultura, tipo y cantidad de cabezas de ganado y niveles de capitalización si los

hubiere). Así, a través de un cálculo matemático relevan toda la información necesaria para determinar la unidad económica de producción y de ese modo llegar a una determinada cantidad de hectáreas que los campesinos pueden prescribir. Es decir, supone un proceso heterónimo donde no solo la posesión campesina es determinada a partir de la razonabilidad de los jueces, sino también que esta es impuesta en contra de la voluntad, de las necesidades campesinas y de sus lógicas productivas y culturales (Barbetta, 2009). En este contexto, la estrategia judicial supone para las familias campesinas o bien ser desalojadas de sus predios o recibir por prescripción una porción de tierra menor a la efectivamente ocupada y solicitada, situación que puede entenderse como un desalojo parcial. En otros términos, en la medida en que existen dificultades para el reconocimiento de la posesión, lo que se está impugnando son, por un lado, otras formas de producir, de ser y estar en los territorios en base a una relación armoniosa con los bienes naturales y por el otro, de formas de derecho infraestatal, informal, no oficial y más o menos consuetudinario.

Es cierto, como sostiene el documento del consenso, que reducir los plazos exigidos para adquirir el dominio mediante la figura de la prescripción, que los poderes ejecutivos provinciales faciliten y agilicen los trámites administrativos y que los poderes judiciales acorten la duración de los procesos y eliminen los

obstáculos que sufren las comunidades para obtener la prescripción, implicaría un mejor acceso a la justicia, en un sentido amplio. Sin embargo, creo necesario también trabajar sobre las capacidades de los agentes judiciales (jueces, secretarios, peritos, etcétera) en lo relativo a los derechos campesinos e indígenas, a los Derechos Humanos, con el objetivo de modificar la cultura jurídica<sup>4</sup> (Santos, 2009) imperante.

## 3. Estrategias políticas y administrativas de solución de los conflictos

Lo antes dicho ha socavado la legitimidad del poder judicial como instancia o estrategia para la resolución de los conflictos. Frente a este escenario, las organizaciones campesinas también han impulsado o intervenido a través de distintos proyectos o iniciativas legislativas en relación con las situaciones problemáticas de tierras. Algunas de ellas remiten a mejorar el acceso de las familias campesinas a la justicia, como por ejemplo, en Santiago del Estero, la creación de dos Juzgados de Derechos Reales y Ambiental que “tendrán competencia específica en materia de Derechos y Acciones Reales y posesorias del Código Civil. Asimismo tendrán competencia material en todos los asuntos que se ventilen derechos de incidencia colectiva o difusa relacionados con la protección

y preservación del medio ambiente” (art. 2 de la ley 7155, aprobada el 23 de septiembre de 2014).<sup>5</sup> En otras ocasiones, el objetivo se sitúa en el fortalecimiento de la posesión como herramienta jurídica para el acceso a la propiedad. En este sentido, a fines de noviembre del 2011, un conjunto de organizaciones campesinas (el MNCI, el FNC, entre otras) han presentado en el Congreso Nacional un proyecto de ley con el objetivo de declarar “la emergencia territorial por el término de cinco años en materia de posesión y propiedad sobre las tierras rurales que ocupan los pequeños productores agropecuarios, las comunidades campesinas o los agricultores familiares [...] como remedio a los innumerables conflictos por la tenencia de las tierras rurales que son causa de una vulneración sistemática de los Derechos Humanos de estas familias campesinas en tanto son desalojadas y desahuciadas de sus pertenencias y del principal hecho fuente de sus derechos: el hecho de la posesión”. De las causas de dicha vulnerabilidad, nos interesa aquí aquella que remite al sistema judicial en tanto obstáculo para “el efectivo acceso a la justicia y el acceso a una vivienda adecuada en tanto derechos humanos”.

Si bien la ley pareciera un paso importante para detener los desalojos y regularizar las situaciones problemáticas de tierras, la ley N° 7658 promulgada en diciembre de 2010 en la provincia de Salta, como resultado de la fuerte lucha planteada por organizaciones campesinas, nos

reenvía nuevamente al rol que asume el poder judicial frente a dichos conflictos. En efecto, si bien ley N° 7.658 disponía en su art. 9: “Suspéndase por el plazo de dieciocho (18) meses la ejecución de sentencias cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de tierras poseídas por familias rurales y pequeños productores agropecuarios que se encuentren en las situaciones previstas en los artículos 3.999 o 4.015 del Código Civil”,<sup>6</sup> familias campesinas seguían siendo desalojadas a partir de sentencias en pleitos judiciales (interdictos y reivindicaciones, mayormente) que si bien no se trataban estrictamente de un juicio de desalojo (razón por la cual la Justicia no detuvo su accionar), perseguían el mismo objetivo, es decir, expulsar a los demandados del predio que ocupaban. Estas situaciones no hacen más que marcar una tendencia rigorista (legalismo) y burocratizante (procedimentalismo) de las prácticas jurídicas, lo que a su vez pone bajo observación a la cultura jurídica argentina en lo que al tema se refiere (Barbetta; Godoy Garraza y Mioni, 2013).

En otras provincias, como en la del Chaco, encontramos leyes de expropiación que tienen por objetivo lograr la titularidad de los predios que habitan y trabajan ya sea pequeños productores, campesinos y/o indígenas y que vienen a poner freno a procesos de desalojo dictados por el poder judicial de la provincia. En este contexto, es cierto que dichas acciones no son moneda corriente en la política chaqueña,

ya que dependen de la movilización política, de la estructura de oportunidades políticas, entre otras cuestiones. Sin embargo, nos permiten interrogarnos acerca del desempeño del poder judicial en los litigios por la propiedad de la tierra, entre poseedores de antigua data y empresarios y su carácter políticamente hostil a la concreción de una justicia distributiva (Barbetta, 2014).

#### 4. Dimensiones del conflicto y proyectos de regularización

Tal vez, el indicador más palpable de la pérdida de legitimidad del poder judicial en materia de regulación de los conflictos por la propiedad de la tierra sea la proliferación de proyectos de regularización dominial y la necesidad de los poderes políticos de cuantificar el fenómeno. En efecto, desde organismos estatales se encargaron distintos trabajos de diagnóstico acerca de situaciones problemáticas de tierras. En el año 2000, González, en un trabajo para el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), inauguraba una serie de trabajos que abordarían las “situaciones problemáticas de tierra” como una restricción para la consolidación productiva de las explotaciones agropecuarias y asociándolas fuertemente con situaciones de pobreza (González, 2000). En 2007, nuevamente en el marco del PROINDER, Slutzky (2007) abordaba, a partir de

datos censales, las situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en la Pequeña Producción Familiar y sus limitantes para su consolidación productiva. Los dos trabajos partían de la idea de incluir dentro de dicha caracterización a la ocupación de tierras fiscales y privadas, a las comunidades indígenas, aparcería precaria, campos comuneros y sucesiones indivisas, y sucesiones condominiales de hecho.

En este contexto, se comenzó a implementar algunas iniciativas provinciales que buscan contribuir a la resolución del problema de inseguridad jurídica de los campesinos que son poseedores de larga data, y que no han podido acceder al título de propiedad de sus inmuebles a través de la regularización de títulos vía judicial. En efecto, en 2006 se creó en la provincia de Santiago del Estero, mediante el decreto 215, el “Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra”, mientras que en Córdoba se implementó ley provincial N° 9.150 “Registro de poseedores y saneamiento de títulos” en el año 2004. Sin embargo, los intentos de resolución a dicha problemática alcanzarán el nivel nacional a partir del Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (Resolución N° 449/2013),<sup>7</sup> en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, “cuyo objetivo es contribuir a la reducción de la precariedad en la forma de ocupación y tenencia de las tierras rurales [...], y ejecutar junto con los gobiernos provinciales y municipales acciones en este sentido, promo-

viendo prácticas de preservación y optimización en el uso de la tierra, conforme beneficiarios, objetivos y estrategias, beneficios” (art. 1). Las situaciones de tenencia de la tierra a regularizar son las identificadas en los trabajos de González y Slutzky, compartiendo además estos que la regularización dominial de tierras rurales es condición estructural para ejecutar los programas de desarrollo productivo. Dicho programa asume, además, que solo con un territorio reorganizado y saneado jurídicamente, “se viabiliza la incorporación de nuevas tecnologías que promuevan unidades agropecuarias más eficientes, con capacidad de acceso a infraestructura productiva, a créditos y al desarrollo de la inversión privada individual”. Mendoza, Salta, Chaco, Santiago del Estero, Jujuy, Misiones, La Rioja y Chubut son algunas de las provincias que han adherido a la norma y han avanzado hacia programas de regularización.

Llegados a este punto, me gustaría resaltar cuatro cuestiones en torno a este Programa y/o iniciativas de regularización. La primera de ellas, la falta de títulos, se presenta como un limitante para el desarrollo / progreso de las unidades campesinas e indígenas, relativizando a su vez que es el modelo del agronegocio el que expulsa y margina. En otras palabras, campesinos e indígenas se constituyen en sujetos a desarrollar, carentes de potencia tecnológica o incapaces de incorporarla, poseedores de tierras insuficientes, sin aptitudes para integrar-

se a los mercados y a la gestión productiva, refugiados en su propia pobreza, incompetentes para acumular capital, no viables, etcétera y por ende, sujetos a desarrollar. Promover unidades agropecuarias más eficientes a partir de la incorporación de tecnologías, imposibilita pensar al campesinado y a los pueblos indígenas más allá de lo que Santos (2000) denominó como “la monocultura del monoproduccionismo capitalista”, que supone la idea de que el crecimiento económico y la productividad mensurada en un ciclo de producción determinan la productividad del trabajo humano o de la naturaleza.

En segundo lugar, en un contexto de hegemonía del agronegocio, los proyectos de regularización impulsados desde los diversos ámbitos estatales abren el interrogante acerca de la posibilidad de conformar un mercado de tierras a partir de predios que anteriormente no podían ingresar en él por carecer de títulos saneados. Es decir, la regularización dominial se torna así en un requisito indispensable para dinamizar el mercado de tierras.

En tercer lugar, la noción “situaciones problemáticas de tierra” se construye sobre la idea de que se trata de formas de posesión y gestión de las tierras pretéritas que hay que “modernizar” hacia la propiedad privada individual. Esto ubica a la propiedad privada y al derecho estatal como la única forma de juridicidad válida, desconociendo otras formas de derecho y de propiedad que pueden tener un carácter

infraestatal, informal, no oficial y más o menos consuetudinario.

Por último, hay un rasgo común a todas estas iniciativas de regularización y es que, más allá de los esfuerzos por fortalecer las posesiones campesinas a través de la asistencia técnica por parte de los organismos pertinentes de la administración pública para la realización de las mensuras, confección de planos y asistencia jurídica, dichas políticas públicas no excluyen la instancia judicial. Es decir, solo el poder judicial puede hacer perder la titularidad catastral de un inmueble a una persona y otorgárselo, vía la prescripción adquisitiva, a otra persona. Dicha situación nos reenvía nuevamente a la centralidad que adquiere la instancia en la resolución de la tenencia legal de la tierra y las dificultades que los jueces tienen para reconocer los usos, costumbres y prácticas productivas en los que se basa el derecho campesino a la tierra.

## 5. Las iniciativas campesinas y del Consenso

Al igual que el Consenso, el Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI) viene impulsando una propuesta de “Ley campesino indígena”,<sup>8</sup> entre cuyos objetivos encontramos, por un lado, reconocimiento, respeto, protección y promoción del uso y posesión

de la propiedad comunitaria del territorio que habitan (MNCI, 2012). Asimismo, la Asamblea Campesina Indígena del Norte Argentino, en una declaración pública con motivo de la modificación del Código Civil y de Comercio de la Nación, reclamaba la incorporación en el mismo de la propiedad comunitaria campesina en tanto derecho real que debe reconocérseles a “las comunidades campesinas –con carácter colectivo– y a los campesinos –de forma individual– sobre aquel espacio físico en el cual se desarrolla el sistema de vida campesino, que ha de entenderse como el conjunto de prácticas y formas de vida, de producción, de alimentación y de relaciones humanas que corresponden a la familia campesina y que definen su idiosincrasia, en uso ambientalmente sustentable del territorio campesino”.<sup>9</sup> Además, la propiedad comunitaria campesina debe asumir las siguientes características: exclusivo y perpetuo, imprescriptible, inembargable y libre de gravámenes, con uso que asegure la sustentabilidad ambiental, inenajenable y que no se encuentre sujeto a las normas del derecho sucesorio (es decir, puede ser hereditaria pero no objeto de particiones entre sucesores, es decir indiviso).

De esta manera, las organizaciones campesinas amplían y disputan los sentidos en torno a los proyectos de regularización. Ya no se trata únicamente de garantizar la titulación de las posesiones campesinas sino también de disputar el sentido mismo del derecho de propiedad. En

otras palabras, si bien los proyectos de regularización suponen un avance hacia una tenencia segura o una mayor seguridad jurídica para las familias campesinas y comunidades indígenas, también implican una subsunción y/o negación de otras formas de tenencia, uso y manejo del territorio bajo la lógica del derecho estatal. En este contexto, avanzar hacia una “Ley campesino indígena” por fuera del Código Civil y Comercial de la Nación supondría una herramienta importante para garantizar la propiedad comunitaria para las familias campesinas que así lo deseen. Dicha norma debería poder aplicarse tanto en sede judicial como en instancias administrativas, como pueden ser los proyectos de regularización, tanto sobre tierras fiscales como privadas. A su vez, esto permitiría “retirar” esas tierras del mercado en la medida en que se las reconozca como de uso exclusivo y perpetuo, imprescriptible, inembargable, libres de gravámenes e inenajenables.

El reconocimiento jurídico-formal de las prácticas de tenencia y uso comunitario del territorio no puede partir de reducir las a la historia ni tampoco a lazos primordiales, sino que debe reconocerlas como territorialidades específicas que devienen de procesos organizativos y que emergieron a través del conflicto con el agronegocio. En este contexto, el reconocimiento de la propiedad comunitaria campesina debería, al igual que en el caso de los indígenas, basarse en la auto-identificación de los agentes sociales

como pertenecientes a una determinada comunidad. Esto nos permitiría sortear las evaluaciones por parte de académicos y/o operadores jurídicos acerca del carácter comunitario o no de una determinada experiencia social.

Para el movimiento campesino, la búsqueda del reconocimiento de la propiedad comunitaria de la tierra se enmarca en la propuesta de “reforma agraria integral”, la cual apunta a reinscribir la cuestión del acceso a la tierra al colocar el territorio como centro de demanda y rodeando a la dimensión productiva con otras que hacen a la reproducción de un modo de vida, la cultura, el conocimiento, entre otras dimensiones. La “Ley campesino indígena” también promueve el acceso a los territorios a favor de las familias campesinas e indígenas sobre aquellas tierras que no cumplan con su función social, entendiendo a estas últimas como las tierras que se encuentran productivas, y cuya producción respeta la biodiversidad del medio ambiente y los derechos sociales de sus trabajadores. A su vez, el acceso al agua potable y de riego, la protección del medio ambiente y los bienes naturales y el reconocimiento de la identidad y diversidad de las comunidades campesinas e indígenas conservando su modo de vida y sus saberes, son otros de los objetivos que consideramos prioritarios de resaltar (MNCI, 2012).

También se propone una concepción del espacio productivo en términos de territorio. A su vez, se toma como referencia el concepto de

territorio desde la perspectiva indígena, volcado a las normas en el mencionado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del año 1989, que dispone en su art. 13: “La utilización del término tierras [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

En este contexto, la propuesta del Consenso en torno a la creación de un Banco de Tierras supone un mecanismo interesante para el acceso a la tierra por parte de las familias campesinas. Sin embargo, me gustaría puntualizar tres aspectos del mismo y su aplicación para el sector rural. El primero de ellos, nos lleva a considerar la unidad económica productiva por región como dispositivo a contemplar para la entrega de terrenos. El término “unidad económica productiva” generalmente refiere a un predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajada permita la reproducción del productor y su familia. Es decir, remite a la superficie mínima que con una determinada dotación de capital y trabajo, hace que la unidad sea viable. Esta definición reinscribe a la unidad económica productiva dentro de una lógica capitalista y que, en tanto dispositivo estatal, es utilizada, por ejemplo, por los jueces para otorgar superficies en prescripción o por los técnicos para considerar una

unidad como pobre. No obstante, se necesitará de mucho análisis de las lógicas de territorialización específicas campesinas para ampliar el sentido del término.

En segundo lugar, el hecho que el Estado conserve el derecho real de dominio resulta un aspecto interesante que puede pensarse o discutirse en relación con ciertas experiencias actuales. Me refiero a las experiencias de “Reservas Campesinas” de la Unión de Pequeños Productores del Chaco. Estas son el resultado del proceso de diálogo y disputas con el poder legislativo y ejecutivo provincial, conformándose en un instrumento jurídico-político administrativo en el cual el estado provincial reserva a nombre de la organización y en beneficio de sus asociados, un determinado predio al mismo tiempo que reserva para sí la titularidad dominial del mismo. Las reservas pueden adquirir un carácter comunitario, individual o mixto pero permiten neutralizar la presión sobre la tierra por parte del empresario rural (Barbetta y Domínguez; 2014).

En tercer lugar, esto remite al rol del Estado en la regulación de los usos posibles de dichas tierras. En base a esta afirmación cabe la posibilidad de una pérdida de autonomía por parte de las familias campesinas en torno a qué, cómo y cuándo producir. En este contexto, de acuerdo con la Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos, de la Vía Campesina, estos “tienen derecho a escoger

sus propios productos, variedades, cantidades, calidades y modos de prácticas de la agricultura, la pesca o la cría de ganado, individualmente o colectivamente” (art. 5, inc. 6).

Pero al mismo tiempo, la frase abre el debate en torno a la función social de la propiedad. Si bien habría cierto consenso entre académicos y juristas en torno a que la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 ha reafirmado la importancia que adquiere la función social de la propiedad en los marcos regulatorios del derecho de propiedad, la expresión “función social” en sí misma considerada carece de valor técnico concreto y constituye simplemente un concepto jurídico indeterminado. Por ende, permite el despliegue de un “desacuerdo”, en términos de Rancière (1996).

En efecto, mientras que el movimiento campesino reescribe el reclamo por la propiedad de la tierra en un contexto más amplio que pone en el centro del debate la función social de la misma a partir de interrogar los principios fundamentales del actual modelo de desarrollo en el agro, basado en la utilización intensiva de los bienes naturales y de los cultivos transgénicos y agroquímicos, el gobierno nacional impulsa para el sector agropecuario el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, PEA (2010-2020). Este tiene por objetivo el incremento del área, de la productividad, del valor agregado, de las exportaciones en todos los complejos agroindustriales, aunque sigue centrando en

la producción de granos, el eje del “modelo hegemónico” nacional. En efecto, el PEA prevé que para 2020 la producción de granos llegue a 157,5 millones de toneladas, un aumento del 58% frente a 2010, con un aumento de la superficie sembrada de 42 millones de hectáreas (un crecimiento del 27%), subas del 8% en el stock de cabezas de ganado bovino y del 77% en la producción de lácteos. Las exportaciones totales del sector agroalimentario y agroindustrial pasarían a 96.611 millones de dólares, una suba de 145%. El mismo incremento registraría la venta de manufacturas de origen agropecuario, que llegarían a 64.200 millones. En tanto que las colocaciones de productos primarios crecerían un 80%, hasta 27.360 millones de dólares. Esto solo podrá lograrse, dado que la producción de dichos cultivos es mayoritariamente transgénica, sin dejar de lado el paquete productivo tecnológico e insumo dependiente y muy posiblemente a pesar de la Ley de Bosques, sobre el bosque nativo y los territorios campesinos e indígenas.

Así, el Programa apela a una idea de progreso, de desarrollo, que pone en relación los avances tecnológicos (en este caso, los cultivos transgénicos) y una modernización relacionada con una agricultura basada en la utilización intensiva de los recursos naturales, y los casos de contaminación del medio ambiente y de las poblaciones se presentan como “externalidades” del modelo. De esta manera, la promoción

del “bien común” se construye a partir de una función social de la propiedad que continúa marginalizando, negando la existencia de campesinos e indígenas.

## 6. A modo de cierre

A lo largo del texto, abordamos la conflictividad por la tierra y el territorio haciendo hincapié en la dimensión jurídico-política de la misma. En este sentido, marcamos la necesidad de mejorar el acceso a la justicia en un sentido amplio, es decir, que no solo remita a la posibilidad de inscribir una demanda en el campo jurídico sino también a lograr el respeto de los derechos campesinos e indígenas al interior del mismo. Propusimos como estrategias tanto fortalecer el acceso a la información, a la formación y a instancias de asesoramiento y acompañamiento técnico específico a través de Asesorías Jurídicas para las poblaciones campesinas e indígenas, como trabajar sobre las capacidades de los agentes judiciales (jueces, secretarios, peritos, etcétera) en lo relativo a los derechos campesinos e indígenas y a los Derechos Humanos. En la misma dirección se encuentra el reconocimiento jurídico-formal de las prácticas de tenencia y uso comunitario del territorio, a través de una “Ley campesino indígena”. Además, su reconocimiento permitirá trasgredir el carácter eurocéntrico del derecho de propiedad plasmado en el Código Civil,

ampliando así el canon jurídico argentino. En este punto, creemos importante que dicho reconocimiento, al igual que en el caso de los indígenas, se base en la auto-identificación de los agentes sociales como pertenecientes a una determinada comunidad.

Por último, el Banco de Tierras como política pública para lograr el acceso a la propiedad de la tierra pone a la función social de la tierra en el centro de la discusión. Y con ella, los principios fundamentales del actual modelo de desarrollo en el agro basado en la utilización intensiva de los bienes naturales y de los cultivos transgénicos y agroquímicos. En este contexto, si tenemos en cuenta que el agronegocio, en tanto modelo hegemónico de desarrollo capitalista en el agro, inhibe toda otra forma de producir y de relacionarse con la naturaleza, las propuestas antes reseñadas solo tendrán un alcance parcial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barbetta, P. y Domínguez, D. "Recreación comunitaria del campesinado en la interfase socio-jurídica. El caso del paraje Limitas en el ex ingenio Las Palmas (Chaco)", en *Direito da Cidade*, vol. 6, nº 2, 2014, pp. 507-527.
- Barbetta, P.; Godoy Garraza, G. y Mioni, W. "Territorialidad y acceso a la tierra. Luchas por legitimar el derecho a la tierra en el Chaco Salteño", en Manzanal, M. y Ponce, M. (orgs.), *Controversias y disyuntivas en el desarrollo rural del norte argentino*. Buenos Aires, Ciccus, 2013.
- Barbetta, P. "Organización y acción colectiva campesina en torno al acceso a la tierra. El caso de las expropiaciones de inmuebles rurales en Chaco". Ponencia presentada en el 1º Congreso de la Asociación Argentina de Sociología, Chaco, octubre de 2014.
- Barbetta, P. "En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero". Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Tesis Doctoral, mimeo, 2009.
- Bidaseca, K. y otros. *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la argentina*. Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2013.
- De Estrada, M. y Domínguez, D. "Asesinatos y muertes de campesinos en la actualidad argentina: la violencia como dispositivo (des)territorializador", en *Astrolabio*, nº 10, 2013, pp. 489-529.
- Domínguez, D. "La lucha por la tierra en Argentina en los albores del siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios". Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Tesis Doctoral, mimeo, 2009.
- Frère, P. *Tenencia de la tierra en el Chaco argentino*. Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2005.
- González, M. del C. *Argentina: Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra*. Buenos Aires, Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario PROINDER, 2000.
- Grupo de Ecología Política, Comunidades y Derechos (GEP-CYD). "La violencia rural en la Argentina de los agronegocios: crónicas invisibles del despojo". Ponencia presentada

a las VI Jornadas de Antropología Social, Buenos Aires, agosto de 2010.

Mioni, W. et al. *Tierra sin mal. Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta*. Jujuy, Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar Región NOA, 2013.

Movimiento Nacional Campesino e Indígena. *Derecho al territorio Campesino Indígena*. Buenos Aires, MNCI, 2012.

Rancière, J. *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.

Santos, B. de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Brasil, Cortez Editora, 2000.

Santos, B. de Sousa. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 2009.

Scarponetti, P. "Luchas y movimientos sociales: las concepciones alternativas de la justicia". Ponencia presentada al VIII Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Sociedad Argentina de Sociología Jurídica, Santa Fe, 2007.

Scarponetti, P. "Políticas, culturas y justicias: las caras indisolubles del conflicto por la tierra". Ponencia presentada al VII Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Sociedad Argentina de Sociología Jurídica, La Plata, 2009.

Schlosberg, D. "Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario", en *Ecología Política*, nº 41, 2011, pp. 25-37.

Slutzky, D. *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina. Estudios e investigaciones Nº 14*. Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 2007.

Van Dam, C. *Tierra, territorio y derechos de los pueblos indígenas, campesinos y pequeños productores de Salta*. Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 2007.

## NOTAS

1. Debemos resaltar que no se trata del primer trabajo en relación con la temática. En 2005, un informe preparado para la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, reseñaba la situación de la tenencia de tierras y los conflictos en las diferentes provincias, a la vez que acercaba experiencias de resolución de tenencia de tierras en la región (ver Frère, 2005).
2. Se trata de una muestra amplia pero no representativa, en sentido estadístico estricto.
3. Existe un único antecedente que reconoce la posesión comunitaria de la tierra. Véase al respecto: Sentencia Nº 450 del 6 de diciembre de 2006. Autos caratulados "Arévalo Graciela del Valle y otros c/ Oscar Rodríguez y otros-Abreviado", Cruz del Eje.
4. Santos (2009) sostiene que "la cultura jurídica es el conjunto de orientaciones hacia valores e intereses que configuran un patrón de actitudes frente al derecho y a los derechos y frente a las instituciones del Estado que producen, aplican y garantizan o violan el derecho y los derechos" (p. 106). Dado que el Estado es un elemento central de la cultura jurídica en las sociedades contemporáneas, la cultura jurídica es siempre una cultura jurídico-política y no puede ser comprendida plenamente por fuera de la cultura política.
5. Si bien estos juzgados no se han puesto en marcha y por lo tanto, no se puede evaluar aún su funcionamiento, es importante resaltar que es necesario un cambio en la cultura jurídica de los operadores jurídicos para que supongan un cambio en la forma de avanzar sobre los juicios por la propiedad campesina.
6. Se trata de aquellos poseedores que reúnen los requisitos para iniciar el juicio de "Prescripción Adquisitiva de dominio".
7. Para más detalle la resolución completa puede encontrarse en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/ane-xos/215000-219999/215724/norma.htm>
8. Algunos ejes de esta propuesta se plasmaron en el proyecto de ley "Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la argentina", que actualmente está siendo tratado en el Congreso Nacional.
9. Texto disponible en <http://odhpi.org/2012/11/2293/> Acceso 15 de octubre 2013.

The background consists of numerous thin, vertical black lines of varying lengths and positions, creating a textured, almost woven appearance. These lines are arranged to form a central white triangular area that points downwards. The text is positioned within this white area.

**producción  
social  
del hábitat**

# Estrategias populares de acceso al hábitat y políticas públicas para favorecerlas

Graciela Bosio, Lucio Scardino, Marta Baima, Carlos Buthet y Marcela Rodríguez

Integrantes de Red Encuentro de Entidades no Gubernamentales para el Desarrollo.

El presente documento pretende brindar una aproximación a la situación de la producción social del hábitat en nuestro país, así como algunas propuestas de políticas públicas que contribuyan al reconocimiento y fortalecimiento de las estrategias y procesos de configuración del hábitat, que los sectores populares ponen en práctica para ejercer el derecho constitucional de acceso a la vivienda y al hábitat digno y el derecho a la ciudad.

## 1. Descripción de la problemática

### 1.1 Situación habitacional

La noción de déficit representa una comparación entre una situación de la realidad que se desea medir, y un parámetro fijado a partir de una situación deseada. La existencia de una brecha o distancia entre ambas situaciones constituye un déficit. En el déficit cuantitativo,

se incluye el conjunto de hogares que requieren una vivienda nueva debido a que actualmente residen en una precaria e irrecuperable o bien comparten la vivienda con uno o más hogares. En la categoría de déficit cualitativo, en cambio, se incluye al conjunto de hogares que residen en viviendas precarias o con espacio insuficiente, aunque con posibilidades de rehabilitación o ampliación (Rodríguez y Tabora, 2009).

Según los últimos datos disponibles sobre la situación habitacional de nuestro país, provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, el déficit habitacional alcanza a un 28,4% de hogares (3.450.860). De ese total, que incluye tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo, un 48,3% corresponde a hogares en viviendas recuperables, un 37,7% a hogares habitando en viviendas irrecuperables y un 13,9% a hogares con hacinamiento crítico (más de 2 personas por cuarto).

GRÁFICO 1

**Situación habitacional deficitaria según tipología de vivienda y hacinamiento**

	Cantidad de hogares	Total en %	% del déficit
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>12.171.675</b>	<b>100,0%</b>	
EN VIVIENDAS IRRECUPERABLES (1)	447.448	3,7%	13,0%
CON HACINAMIENTO (2)	854.168	7,0%	24,8%
<b>DÉFICT CUALITATIVO</b>	<b>1.301.616</b>	<b>10,7%</b>	<b>37,7%</b>
EN VIVIENDAS RECUPERABLES (3)	1.668.330	13,7%	48,3%
CON HACINAMIENTO CRÍTICO POR CUARTO (4)	480.914	4,0%	13,9%
<b>DÉFICT CUALITATIVO</b>	<b>2.149.244</b>	<b>17,7%</b>	<b>62,3%</b>
<b>TOTAL DEL DÉFICT</b>	<b>3.450.860</b>	<b>28,4%</b>	<b>100%</b>

## Referencias:

- Incluye rancho, casilla, locales no construidos para fines habitacionales y viviendas móviles.
- Diferencia entre total de viviendas y hogares.
- Casas tipo B (cumplen alguna de estas condiciones: no tienen agua por cañería dentro de la vivienda, no disponen de retrete con descarga de agua, tienen piso de tierra o de otro material precario) y Piezas en inquilinato.
- Más de 3 personas por cuarto.

Fuente: SSDUV en base al Censo 2010

Sin entrar en el análisis sobre las limitaciones metodológicas de esta herramienta de medición, y su impacto en la imposibilidad de visibilizar las magnitudes reales de los componentes básicos de las problemáticas habitacionales, analizadas por Rodríguez y otros (Rodríguez; Eula y Maniaci, 2013), interesa señalar que el 62,2% del déficit total del país requiere de soluciones puntuales como mejoramientos y ampliaciones en las viviendas para contrarrestar el déficit cualitativo. Asimismo, el censo señala que

14,2% de los hogares (1.728.219) están en situación irregular de la tenencia de la propiedad, a lo que se suma la insuficiencia de políticas que promuevan el acceso al suelo urbano.

**1.1.1 Déficit habitacional según el nivel de ingreso**

Si se toma en cuenta el nivel socioeconómico de la población según la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación (2008), el 51%

de las familias con déficit habitacional pertenece al quintil más bajo (5°) y el 27,8% al medio bajo (4°), lo que pone de manifiesto que es en los estratos sociales más bajos donde se concentran las situaciones habitacionales deficitarias.

**1.1.2 Déficit habitacional según la calidad de la vivienda**

Si se toma en cuenta la calidad de los materiales que componen la vivienda, el censo 2010 muestra que los hogares en viviendas de cali-

dad satisfactoria representan el 61,6% del total. Los hogares que habitan viviendas irrecuperables alcanzan el 4,2%, en tanto las viviendas recuperables Calidad III (las que tienen mayores deficiencias), el 12%. Las viviendas recuperables Calidad II (las que tienen menos deficiencias), alcanzan el 22,2% (ver Gráfico 2).

Si se establece una relación entre los tipos de déficit arriba descritos y la obra pública promovida por el Estado Nacional en el período 2001-2011 a través del Plan Federal y el fonavi, se observa que el déficit cualitativo fue atendido

GRÁFICO 2.

**Déficit habitacional según la calidad de la vivienda**

Composición de déficit sobre el total de viviendas en el país

Calidad de vivienda	Cantidad de hogares	Total en %
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>12.171.675</b>	<b>100,0 %</b>
CALIDAD 1 -ACEPTABLE-	7.493.755	61,6 %
CALIDAD II Y III -RECUPERABLES-	4.163.219	34,2 %
CALIDAD IV -IRRECUPERABLES-	514.701	4,2 %
<b>TOTAL DE HOGARES DEFICITARIOS</b>	<b>4.677.920</b>	<b>38,4 %</b>

Composición de déficit en relación al total de hogares deficitarios

**Estructura % del déficit**

## Referencias:

- Calidad I, materiales adecuados, instalaciones completas;  
Calidad II y III, falta aislación o terminación, instalaciones incompletas;  
Calidad IV, materiales no resistentes, no dispone de instalación.

Fuente: SSDUV en base al Censo 2010.

con el 33% de las obras realizadas (176.615 mejoramientos), mientras que el cuantitativo fue abordado por el 67% de las acciones (365.866 viviendas nuevas). Esta tendencia de ejecución de la obra pública centrada en la producción de vivienda nueva en desmedro del apoyo a los mejoramientos de vivienda, se observa también en las jurisdicciones provinciales (Rodríguez; Eula y Maniacci, 2013).

De esto se desprende que las viviendas construidas permitieron cubrir el 15,5% de los nuevos hogares que se formaron en el período. En consecuencia, la inmensa mayoría de las estas viviendas se produjeron a través del sistema privado formal y en el sistema social de producción no formal (Díaz y otros, 2013).

## 1.2 Acceso al financiamiento

Otro aspecto a tomar en cuenta es la oferta de financiamiento estatal para la construcción, adquisición y mejoramiento de viviendas destinado a los sectores de ingresos medios y bajos. A partir del monto de las cuotas de amortización de viviendas de operatorias del Estado Nacional (2011), y bajo el supuesto de que las mismas no deberían exceder el 20% de los ingresos totales del grupo familiar, se ha calculado el ingreso mínimo familiar exigido para afrontar el financiamiento de una vivienda de dos dormitorios (Rodríguez; Eula y otros, 2014).

TABLA 1

### Ingreso familiar requerido por operatoria (2011)

TIPO DE FONDO O PROGRAMA	INGRESO FAMILIAR (2011)
FONAVI	\$ 1899
Programa Federal de Emergencia Habitacional	\$ 650
Programa Federal de Solidaridad Habitacional	\$ 1115
Programa Federal de Construcción de Viviendas I	\$ 2009
Programa Federal de Construcción de Viviendas II	\$ 3015

Fuente: Rodríguez, E.; Eula, M.; Camisasso, M. (2014) en base a los Informes Síntesis 2008 y 2011, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Sin considerar otros requisitos más allá del ingreso, según INDEC 1er Trimestre 2011, solo dos de las operatorias detalladas (Programa de Emergencia Habitacional y Programa de Solidaridad Habitacional) alcanzaron a los sectores de más bajos ingresos (percentil 10 ingreso total familiar de \$1350), en tanto otros dos programas (FONAVI y Programa Federal de Construcción de Viviendas I) al percentil 25 (\$ 2212).<sup>1</sup>

Por otra parte, el Programa de Crédito Argentino Bicentenario (Pro.Cre.Ar. Bicentenario), destinado a la construcción, refacción, ampliación, terminación y compra de terreno y de viviendas a estrenar, ha contribuido a que sectores de ingresos medios hayan podido acceder a su vivienda propia o a mejorar la existente, aunque se presentan restricciones que limitan la participación de los sectores de menores ingresos.

Si se toma en cuenta que el ingreso medio por hogar en nuestro país alcanzó los \$8000 en el primer trimestre de 2014 (INDEC, 2014) y se realiza el cálculo para solicitar un crédito para construcción de vivienda nueva para dicho

ingreso (\$350.000) a 20 años (240 cuotas), el valor de las mismas ronda los \$1.796.<sup>2</sup> Cuota que para un 50% de hogares supera el 20% del ingreso total familiar, precisamente en aquellos sectores donde se concentra el mayor porcentaje del déficit habitacional.

Asimismo, el Estado Nacional ha puesto en marcha líneas de financiamiento destinadas a promover procesos de producción social del hábitat a través de operatorias y programas financiados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, y ejecutadas por entidades intermedias y cooperativas.

TABLA 2

### Soluciones habitacionales por entidades intermedias (2004-2014)

OPERATORIA	SOLUCIONES HABITACIONALES FINALIZADAS	SOLUCIONES HABITACIONALES EN EJECUCIÓN
Mejor Vivir por Entidades Intermedias (2009-2014)	1.487	5.849
Programa Federal de Integración Socio Comunitaria (2004-2014)*	41.215	24.684
PROMHIB - Mejoramientos y vivienda nueva (2009-2014)	492	Sin datos
Programa CARITAS (2004-2014)	3.713	1.594
<b>TOTAL</b>	<b>46.907</b>	<b>32.127</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la SSDUV (2014). Referencias: \*El programa no tiene convenio directamente con las cooperativas, sino que el financiamiento es a través de los IPV y/o gobiernos locales. Las cooperativas que trabajan están nominadas para una determinada obra, por tanto el convenio a través de un organismo gubernamental es para una determinada cantidad de cooperativas identificadas por su matrícula. En el período analizado el Programa Federal de Integración Socio Comunitaria involucró a 2.640 cooperativas y generó 42.240 puestos de trabajo en sus diversos subprogramas (Vivienda nueva, Mejoramientos, Mejoramiento del hábitat, Centros Integradores Comunitarios).

El valor de estas líneas programáticas radica en que alcanza a los sectores de más bajos recursos ubicados en el último quintil, apuntan en gran medida a dar soluciones al déficit cualitativo –mayoritario, según ya se ha analizado–, y contribuyen al fortalecimiento de procesos de producción social del hábitat.

La cantidad de soluciones habitacionales (viviendas nuevas y mejoramientos de vivienda) realizadas a través de estos programas, en los proyectos en los que se ha involucrado la participación y gestión de entidades intermedias y cooperativas, llega a 79.034. Sin embargo, a pesar de los avances, los recursos destinados a través de estas operatorias resultan insuficientes ante la magnitud del problema habitacional y las necesidades de generar mecanismos de apoyo a las estrategias de producción social del hábitat.

### 1.3 Asentamientos informales y villas

Las formas de ocupación de los asentamientos son diversas, y abarcan la ocupación hormiga o espontánea, las tomas colectivas con loteo, los loteos sociales con intervención del Estado (TECHO, 2013), las urbanizaciones producidas por organizaciones comunitarias y los loteos ilegales, entre otras (Rebord, 2011).

Un relevamiento sobre asentamientos informales, villas y barrios populares revela que existen 1.834 asentamientos informales en siete

territorios del país: provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincia de Córdoba, Gran Rosario, Alto Valle de Río Negro y Neuquén, departamento Capital de Misiones y parte de la provincia de Salta. Se estima que viven en ellos aproximadamente 532.800 familias (TECHO, 2013).

Este informe define los asentamientos como “barrios informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo” (TECHO, 2013: 10-11).

### 1.4 Estrategias de acceso al hábitat

En los últimos años, el incremento de los negocios inmobiliarios, empujados por la mejora en los niveles de empleo e ingresos, ha impactado en la producción de nuevos espacios residenciales en los centros y las periferias de los principales conglomerados urbanos destinados a sectores medio-altos y altos (Fernández Wagner, 2010).

El consecuente incremento en los valores del suelo urbano, producto de su sobrevalorización agrava las condiciones de acceso a la tierra para los sectores populares y el mercado informal se transforma en la única vía con la que pueden asegurarse un espacio para vivir.

“Las villas, asentamientos, casas tomadas, inquilinatos y otras formas, crecen y los conflictos en el territorio se agravan, reflejando una ciudad más desigual e injusta” (Fernández Wagner, 2010: 1).

Existen una serie de determinantes socioeconómicos que afectan las capacidades de un hogar para acceder al mercado formal residencial de las ciudades de nuestro país, sea como propietario o inquilino.

Investigaciones recientes han demostrado la relevancia que adquieren ciertos factores asociados al ciclo de vida, el ingreso estable, la informalidad laboral, las condiciones de migración o baja calificación en el empleo, que incrementan las probabilidades de que un hogar deba satisfacer su necesidad de vivienda en el mercado informal (Goytia y otros, 2012).

Ante la situación habitacional ya presentada y la escasez de oferta de suelo para sectores de ingresos medios y bajos, de mecanismos que faciliten el financiamiento para la vivienda, y la insuficiencia de políticas estatales que promuevan el acceso al hábitat, los sectores populares ponen en marcha diversas estrategias de auto-producción del mismo con el objetivo de mejorar su calidad de vida y contar con un espacio para la reproducción social.

La producción social del hábitat (PSH) define estas estrategias de autogestión que los sectores populares ponen en práctica para

contrarrestar las restricciones del acceso al hábitat digno. Estas prácticas y saberes configuran un acervo cultural sobre un modo de producción del hábitat que debe ser reconocida y amerita un profundo apoyo por parte del Estado para garantizar su sostenibilidad, a través de instrumentos que atiendan a sus modos específicos y que, de esta manera, transformen acciones reivindicatorias de derechos en políticas públicas capaces de trascender la lógica de la producción mercantil.

## 2. Producción social del hábitat

### 2.1. Descripción y antecedentes

La producción social del hábitat (PSH) comienza a gestarse como concepto a partir de las experiencias y prácticas de hábitat popular en las décadas de 1960 y 1970 en América Latina. De este modo, se fue acuñando desde los mismos protagonistas una construcción conceptual y fáctica, acerca de cómo denominarla y entenderla. Desde los inicios, entre los aspectos clave de las múltiples iniciativas y propuestas se destacó tener como base la participación y la organización, y el hecho de que se realizara de una forma integral y con una visión compleja de los problemas y sus formas de solucionarlos (Romero Fernández, 2002).

PSH no es un concepto que haya surgido de la producción académica, sino más bien en un particular contexto de interacciones multiactorales: la Coalición Internacional del Hábitat-América Latina, donde confluyen organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de Derechos Humanos y grupos académicos de diversos países de esta región, en torno al hábitat popular y a la defensa de su derecho. Uno de sus máximos referentes, Ortiz Flores, define al “sistema de producción social del hábitat como aquel que actúa sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de una empresa social promotora, que puede ser una organización de base de pobladores (cooperativas, asociaciones, mutuales, sindicatos, entre otros), o una organización profesional no gubernamental que produce viviendas y conjuntos habitacionales, que adjudica a demandantes –generalmente de bajos ingresos, con alguna capacidad de ahorro y participación activa desde las primeras fases del proceso habitacional”. Y agrega que la psh se apoya “en procesos autogestionarios colectivos, por implicar capacitación, participación responsable, organización, solidaridad activa de los pobladores, contribuye a fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio directo de la democracia, la autoestima de los participantes y su control sobre los procesos productivos del hábitat” (Ortiz Flores, 2002: 164-170).

Habitar Argentina define como PHS<sup>3</sup> a “las estrategias y capacidades adquiridas históri-

camente por la población, en forma individual, familiar o asociada, para generar partes, o la totalidad de los espacios habitacionales y servicios urbanos, con el objeto de satisfacer sus necesidades, realizadas a través de modalidades autogestionarias y sin fines de lucro. En forma colectiva la producción social del hábitat es un sistema de generación de bienes y servicios habitacionales, que incorpora la concertación de distintos actores (Estado, organizaciones de la comunidad, ONG, universidades, sector productivo, entre otros), y que permite el desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias, mediante la participación sustantiva de las organizaciones sociales en el proceso de planificación, gestión y ejecución de la totalidad de su hábitat, adaptado a su perfil socio-cultural y adecuado a sus posibilidades”. En definitiva, la PSH es un proceso socio-político encarado por actores de la sociedad civil, que combinan la puesta en práctica de estrategias, esfuerzos y recursos para alcanzar de modo deliberado objetivos de construcción de su hábitat, y/o apropiación y permanencia en un determinado espacio social.

## 2.2. Características de la PSH

Entre los rasgos centrales que caracterizan la PSH, resulta significativo resaltar los siguientes:

**Ciudadanía: sujetos de derecho y construcción de actores.** Desde la perspectiva de la

PSH, Ortiz Flores (2002) manifiesta que a la vivienda y al hábitat se los concibe a partir de la necesidad y como derecho humano fundamental, por sobre su carácter mercantil, como un proceso más que como producto/s y como expresión del acto de habitar más que como un objeto. Estos procesos son gestados por personas en su condición ciudadana de sujetos de derechos, dejando de lado las concepciones y posiciones de las categorías de usuario y/o beneficiario. La PSH plantea la reconsideración de los sujetos, como parte de una invocación ético-política, e impulsa una visión de los sujetos individuales y colectivos, como autónomos, cognoscentes y capaces de transformación.

**Desempeño como actor colectivo.** La construcción de un actor es la conformación como sujeto colectivo. Es definido como: “todo interlocutor legítimamente reconocido por otros actores, que evidencia la capacidad para articular y representar demandas e intereses, formular y argumentar propuestas, y construir ámbitos de interlocución y negociación con el Estado y con otros actores sociales” (Rodríguez y Taborda, 2010).

**Sin fines de lucro y función social de los bienes habitacionales.** Una de las características principales es que no se resalta el carácter privado y de mercancías que tienen esencialmente la tierra y la vivienda, y todos los bienes y servicios habitacionales. En tal sentido, se significa a la propiedad como un bien social

que debe cumplir una función comunitaria y de interés general. La psh reconoce que la propiedad de la tierra y de la vivienda satisface necesidades sociales de interés y bienestar general de un grupo de familias, comunidades o de una población. La psh enfatiza el valor de uso de toda propiedad, posesión o tenencia de los bienes habitacionales. El valor de uso significa que satisface las necesidades elementales de la reproducción social, tales como la protección, el abrigo, el refugio, la privacidad, la identidad y la salud física y mental. Este es el valor más importante para garantizar la concreción de todas estas necesidades/derechos de las personas. Desde el valor de cambio, Rodríguez, Di Virgilio y Procupez (2007) explicitan el carácter mercantil, ya que la psh no niega el hecho de que “con el transcurso del tiempo, integrando barrios completos a la vida urbana, generan la estructuración de submercados específicos, que adquieren lógicas particulares de actuación”.

**Incidencia en las políticas públicas habitacionales.** La PSH comprende el reconocimiento de los sujetos y actores como parte de un sistema social, que adquieren su condición de ciudadanos plenos en la medida en que el Estado con todos sus poderes los reconoce y les posibilita el efectivo ejercicio de sus derechos; y se concreta la exigibilidad y efectivización de aquellos en este vínculo de interdependencia entre Estado y sociedad. Se concibe que el ejercicio de la condición de ciudadanía requiere

de una intervención integral e irrenunciable por parte de todos los poderes públicos del Estado (Rodríguez y Taborda, 2008). Requiere del reconocimiento de la legitimidad a reclamar los derechos habitacionales; su protección mediante la innovación, promulgación y aplicación de políticas y legislaciones; y de mecanismos y medios de las políticas públicas habitacionales que los concreten.

Por todo lo expuesto, queda en evidencia que los alcances de la PSH desbordan la idea de ser un concepto, siendo más bien una postura ético-política y un paradigma de cosmovisión del mundo que plantea una concepción con principios y valores acerca de cómo se construye el hábitat, el territorio y la ciudad/sociedad.

### 2.3. Antecedentes y experiencias relevantes

Si bien es difícil mensurar la magnitud y la envergadura de los procesos de PSH, la Coalición Internacional del Hábitat-HIC-AL identifica que en América Latina, entre 50 y 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat son autoproducidos por sus habitantes, obligados por sus condiciones económicas y sociales y sin que existan instrumentos adecuados (jurídicos, administrativos, financieros, tecnológicos, de gestión, entre otros) para apoyar su esfuerzo (Ortiz Flores, 1995).

En Argentina, la autoconstrucción alcanza el 31,4%, según la clasificación de hogares propietarios y el modo de construcción de la vivienda (Jiménez, 2000 en Gargantini, 2005). Según Jiménez (2000), solo el 8,5% de los hogares propietarios de vivienda autoconstruida recibieron algún tipo de préstamo o crédito para acceder a la misma por parte instituciones públicas de ayuda financiera.

Con el propósito de visibilizar la PSH en América Latina, HIC-AL elaboró una publicación que permitió documentar casos de producción y gestión social del hábitat, y se integró una muestra de 45 experiencias en 13 países, varios de ellos en Argentina (Ortiz Flores, 2002). Además, se puede mencionar el relevamiento de “Mejores prácticas”, presentadas en el documento de la República Argentina, Estambul \*5 (Dirección Nacional de Políticas Habitacionales-SSDUV y otros, 2001).

A los fines ilustrativos se mencionan algunas experiencias, lo cual no implica desconocer la relevancia de otras que no están incluidas. En este sentido queremos destacar el papel y la trayectoria de redes, integradas por instituciones de promoción del hábitat popular como lo son Cáritas, el Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo y el Foro de Organizaciones de Tierra y Vivienda de la provincia de Buenos Aires; junto con el reconocimiento a la diversidad, multiplicidad y heterogeneidad de movimientos y organizaciones

populares, articuladas desde las luchas por la tierra, la vivienda y el hábitat, tales como: el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, la Coordinadora Villera de Capital Federal, la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat, el Colectivo de Organizaciones Sociales de Córdoba, la Unión de Organizaciones de Base, entre otros movimientos urbanos y campesinos. Fue relevante la experiencia de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales de Córdoba (Buthet; Maiztegui y Baima de Borri, 1995).

Una parte importante de los procesos de PSH se activan en los territorios a partir de la conformación de villas, asentamientos, tomas o barriadas populares. En mayor o menor medida, una característica que define gran parte de los asentamientos radica en la capacidad de sus habitantes de auto-producir el hábitat a través de la puesta en práctica de estrategias y acciones individuales y colectivas. En un 24% de los barrios relevados por el estudio de TECHO, los vecinos se organizaron para lograr el mejoramiento de las viviendas, y en el 56% de los casos, la organización vecinal fue el medio para gestionar el acceso a uno o más servicios.

Es contundente cómo estos sectores construyen de manera progresiva su hábitat y la ciudad, con el acceso a las infraestructuras y a los servicios básicos. Respecto a la antigüedad de los asentamientos, el 42% de los barrios se han originado en los últimos 20 años y el 24% en los últimos 10. En relación a los servicios el 26% de

los barrios está conectado a una red formal de energía eléctrica, el 62% efectuaron conexiones provisionales y precarias a la red pública de agua, y solamente un 10% están provistas por la red, el 32% de los barrios cuenta con un sistema regular de recolección de residuos en todas sus calles, y en otro 30% el servicio se presta en algunos puntos del barrio. El 28% tiene transporte público dentro del barrio (TECHO, 2013).

Estos avances en la calidad habitacional, no desconoce las precariedades y situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, pero se pretende destacar que estas mejoras son en su mayoría el resultado de las acciones de organización y gestión de las poblaciones como estrategias de PSH.

## 3. Propuestas de políticas públicas para la vivienda y el hábitat

### 3.1. Consideraciones previas

La propuesta para una solución integral a la problemática habitacional del país que se presenta, si bien incorpora a todos los sectores sociales con déficits, prioriza aquellos más pobres, donde se localiza la mayor parte del déficit habitacional. Antes de entrar a describir los contenidos de la propuesta, se explicitan algunos conceptos relacionados con la participación en la gestión del hábitat como

instrumento para la inclusión social de estos sectores. Participación como concepto, unido al de poder y control, ya que se trata de modificar situaciones de inequidad en el acceso a los bienes y servicios de la sociedad y de generar espacios políticos donde toman significado las opiniones y se hacen efectivas las acciones de los sectores más pobres (Baima de Borri, 1999).

Aún se puede visualizar en nuestra sociedad un sector en el cual concurren y se hacen evidentes no solo las carencias materiales en el campo del hábitat, sino que presentan lo que Corredor Martínez (1999) define como características de la marginación social, lo que él llama “déficit de dotación inicial y déficit de desempeño”. Por el primero se entiende lo que recibe una persona de acuerdo con el ámbito en el que nace, y por desempeño aquello que le es posible desarrollar o adquirir en su vida. En ambos casos, es muy importante considerar la estructura y el contexto social, político y económico vigente, ya que es en estos sectores donde se acumulan las carencias materiales de vivienda, educación, nutrición, salud, empleo-ingreso, por nombrar solo algunos de estos déficits.

En estos grupos sociales es posible aún hoy hablar de marginalidad social en el sentido en que lo hace Gutiérrez (2004), cuando la define como “una manera de estar ubicado en el sistema, más que estar fuera”. Se trata de individuos o grupos sociales que, por las razones antes citadas, presentan una ubicación más alejada

de los centros de poder y reciben los menores beneficios, tanto materiales como simbólicos. Por lo tanto, se considera fundamental el rol distributivo del Estado a través de políticas públicas que no solamente redistribuyan bienes materiales, sino también aquellos de orden simbólico relacionados con la participación y el poder.

Coincidiendo con varios autores, entre ellos Pichon Rivière, Erich Fromm y Moreno, se considera que el hombre se desarrolla y crece en un proceso de solución de sus necesidades y ejercicio de sus derechos.

Según explicita Buthet (2006: 43), “la gestión y producción participativa del hábitat popular del sector marginado-excluido tiene posibilidades de constituirse en un satisfactor<sup>4</sup> sinérgico en relación con crear espacios tendientes al logro de los múltiples derechos y necesidades de los individuos, las familias y las organizaciones de este sector social. Entre estas necesidades se pueden mencionar: protección (física y psicosocial) comprensión (en el sentido de aprendizaje, desarrollo de conciencia crítica, racionalidad, etcétera), identidad (autoestima, sentido de pertenencia, etcétera), participación (en el sentido de conciencia crítica y ejercicio de derechos y obligaciones, sentido de cooperación, etcétera)”.

A partir de esta concepción, se considera que las políticas públicas en hábitat y vivienda dirigidas a los sectores populares deben reconocer

la Producción Social del Hábitat y promover el protagonismo de individuos y grupos en la gestión de sus programas habitacionales, mediante procesos que permitan la satisfacción de sus problemas físicos de hábitat y el desarrollo de sus capacidades para proponer y controlar las políticas públicas, vivenciar el acceso al hábitat como un derecho, organizarse para demandar el apoyo estatal, desarrollar capacidades de negociación, diseñar, administrar, ejecutar sus propios proyectos habitacionales, acceder al trabajo y articularse con otros sectores.

Se considera al trabajo como un derecho, al igual que a toda actividad que realiza el hombre en pos de resolver sus necesidades físicas y psico-sociales y que redundan en la producción de bienes y servicios. El trabajo en sentido amplio comprende diversas formas: para autosostenimiento individual o comunitario, organizado en emprendimientos productivos, micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Todas forman parte del sistema productivo, y los trabajadores en cada una de ellas deben obtener una justa recompensa. Es el sistema completo, que incluye las instancias de PSH, el que garantiza un equitativo desarrollo nacional (Bosio; Uboldi y otros, 2008).

Hasta ahora, las políticas de hábitat han sido predominantemente implementadas por un Estado organizado sectorialmente, que no ha logrado integrar plenamente propuestas que abarquen simultáneamente las carencias

materiales y simbólicas de estos grupos. Para ello, es necesario que se articulen las acciones sectoriales del Estado, y se implementen las capacitaciones necesarias y los cambios estructurales para este tipo de abordaje.

Se deberá complementar esta política con un programa de visibilidad y comunicación que sensibilice a la población sobre la problemática de las familias en situación de pobreza, combata la discriminación y estigmatización y promueva la solidaridad (Buthet; Lucca; Peralta y otros, 2010).

### 3.2. Propuesta

La Propuesta de políticas públicas desarrollada a continuación tiene como antecedentes directos la formulación del proyecto de Ley Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH), el Fondo para la Producción Social Del Hábitat (FPSH) en el Espacio multisectorial “Habitar Argentina”,<sup>5</sup> y las múltiples propuestas y experiencias realizadas por organizaciones sociales en nuestro país.

A pesar de las inversiones realizadas por los distintos niveles estatales, los recursos aún son insuficientes en el sector y sus prioridades no han sido las que corresponden con la mayoría de los déficits detectados. Además, no se han utilizado en toda su potencialidad las capacidades de la población que sufre el problema, lo que redundaría en soluciones más eficientes.

### 3.2.1. Principios y fundamentos de la Propuesta

- » Derecho de todos los habitantes a la tierra, a la vivienda y al hábitat; al uso y goce de un hábitat sano y sustentable.
- » Gestión democrática y participativa del hábitat: con una forma de planificación y gestión que asegure mecanismos de participación social.
- » Función social de la propiedad, prevalencia del interés común sobre el derecho individual.
- » Interacción del territorio, la ciudad y el medioambiente.
- » Justa distribución de las cargas y los beneficios generados por la acción estatal o cambios de normativas.

### 3.2.2. Descripción de la Propuesta

Se considera necesario crear un Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) y un Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH) para hacer efectivo el ejercicio del derecho al hábitat urbano y rural que:

- » Articule las políticas de los diversos organismos públicos en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal) y acuerde con los sectores sociales y privados que trabajan en el campo del hábitat, desarrollo social, trabajo, economía, ciencia y técnica, entre otros.
- » Permita en un plazo razonable eliminar el déficit habitacional y atender la demanda por crecimen-

to poblacional promoviendo la inclusión social.

- » Aumente la producción de vivienda y hábitat priorizando el abordaje de los déficits predominantes y a los sectores en situación de pobreza.
- » Promueva la descentralización a nivel provincial y municipal articulando con el nivel nacional, facilitando además la participación en el planeamiento y ejecución de los proyectos habitacionales de las organizaciones comunitarias, micro y pequeña empresas, ONG y otros actores sociales.
- » Potencie la producción social del hábitat, entendida como la generación de la totalidad o partes de espacios habitacionales y servicios urbanos, que se realizan a través de modalidades autogestionarias, individuales, familiares o colectivas, sin fines de lucro.

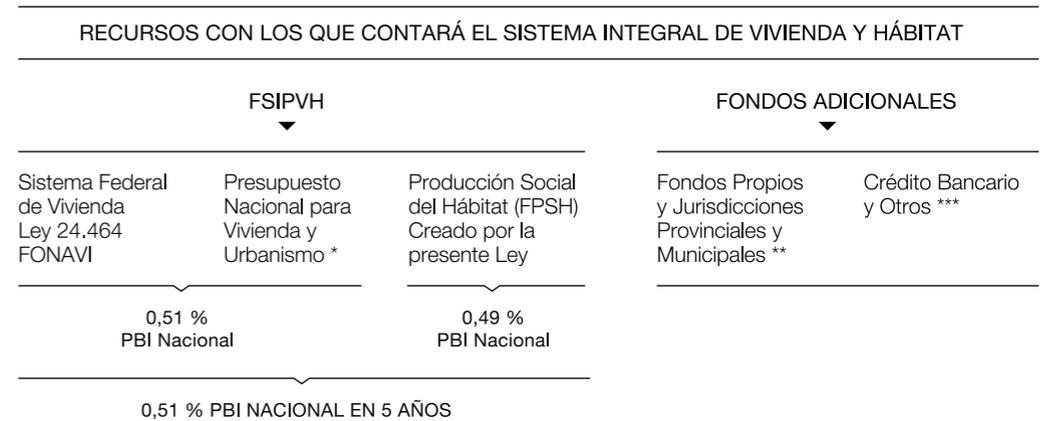
» Promueva el desarrollo social y económico de los sectores más pobres a través de su participación en los proyectos habitacionales e integrando políticas de vivienda, desarrollo social y trabajo.

Para poder alcanzar estos objetivos, es necesaria una mayor inversión estatal en políticas de vivienda y hábitat –no inferior al 1% del PBI–, destinada a promover acciones de Producción Social del Hábitat. En paralelo, debe implementarse una mayor participación del Estado en el control del uso social del suelo y la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados a partir de la inversión pública o por decisiones urbanísticas.

### 3.3. Fondos que constituirán el Sistema Integral de Vivienda y Hábitat (SIPVH)

A los fondos existentes, provenientes del Sistema Federal de Vivienda Ley 24.464 y Presupuesto Nacional de Vivienda y Urbanismo, con sus diferentes líneas programáticas, esta propuesta agrega el Fondo para la Producción Social del Hábitat (ver Gráfico 3).

GRÁFICO 3  
Recursos del SIPVH



Referencias: Datos año 2011. FSIPVH: Fondo del Sistema Integral sobre Políticas de Vivienda y Hábitat. \*Fondo consolidado Nación Provincia en la finalidad Vivienda y Urbanismo con base en el año 2011. \*\*Fondos propios generados y gestionados por jurisdicciones provinciales y municipales por la aplicación de normativas. \*\*\*Créditos Bancarios y otros, por ejemplo Pro.Cre.Ar.

### 3.4. Instrumentos

La propuesta consta de dos instrumentos para llevar a cabo la implementación de la política:

- » La constitución de un Fondo específico destinado a la Producción Social del Hábitat (FPSH).
- » La constitución del Consejo Nacional Intersectorial del SIPVH.

#### 3.4.1. Constitución del Fondo para la Producción Social Del Hábitat (FPSH) y su aplicación

##### Origen de los recursos para la constitución del Fondo (FPSH)

El fondo se constituirá con los incrementos anuales de la inversión estatal, que debe llegar en un plazo razonable (cinco años) a una suma no inferior al 1% del PBI, que se depositará en una cuenta especial FPSH y será intangible. Estos fondos se distribuirán automáticamente entre las provincias y la caba según criterios que posibiliten una mayor equidad distributiva, a través de un coeficiente que tomará como parámetros las situaciones habitacionales más deficitarias, las mayores tasas de crecimiento de la población, las franjas socioeconómicas y las localizaciones jurisdiccionales más afectadas por el déficit habitacional y la demanda por crecimiento poblacional.

##### Financiamiento de proyectos integrales

El FPSH financiará proyectos integrales en los que exista una significativa participación de las organizaciones sociales (organizaciones comunitarias, ONG y otros sectores que trabajen en el tema sin fines de lucro) así como los auto-constructores independientes, de acuerdo a las necesidades de cada territorio, según las problemáticas habitacionales y las demandas de familias, entidades, organizaciones y grupos sociales que se incluirán en cada proyecto.

##### Componentes programáticos a financiar por el Fondo (FPSH)

Los componentes programáticos son las partes operativas que constituyen el sistema que, combinadas de modo complementario, posibilitan la resolución integral de la problemática socio-habitacional a abordar por la ley. Los distintos componentes a financiar son:

##### • Vivienda nueva

- » Tierra con certificados de aptitud técnica, en los aspectos urbanísticos medioambientales y de servicio e infraestructura.
- » Tierra con posibilidad futura de lograr la aptitud técnica, destinada a constituir una reserva de tierra.
- » Tierra con ejecución de infraestructura y provisión de servicios.
- » Tierra con infraestructura, provisión de servicios y vivienda nueva.
- » Construcción de vivienda nueva.

##### • Mejoramiento de vivienda y equipamiento urbano

- » Regularización dominial.
- » Ordenamiento y provisión de obras de infraestructura y servicios para familias ya asentadas en territorios aptos para la construcción de viviendas.
- » Obras de saneamiento o mitigación ambiental.
- » Mejoramiento, completamiento y ampliaciones de viviendas deficitarias.
- » Rehabilitación de viviendas sociales ejecutadas total o parcialmente con recursos del Estado.
- » Mejoramiento urbano y equipamiento comunitario.
- » Rehabilitación de zonas urbanas degradadas o incompletas.

##### • Acciones complementarias, financiamiento y generación de trabajo

- » Sistemas de Microcrédito y asesoramiento técnico para familias no consideradas sujetos de crédito por la banca formal.
- » Subsidios a sistemas de crédito, a establecer entre el SIPVH y los Bancos Públicos, para atender la demanda de los sectores con franjas de ingresos que se ubiquen por debajo de los mínimos establecidos por la Banca Privada.
- » Incentivos a la incorporación al SIPVH a pequeñas y micro empresas de origen comunitario, a través de la capacitación y de préstamos o subsidios económicos para su capitalización.
- » Creación de Bancos de Materiales y de Herramientas.

##### • Capacitación a los distintos actores y difusión de la política

- » Acciones de promoción y/ o fortalecimiento de la gestión democrática y participativa del hábitat a través de la capacitación, asistencia y asesoramiento profesional interdisciplinario a organizaciones sociales y redes.
- » Fortalecimiento de las capacidades estatales para la gestión de políticas socio-habitacionales a nivel nacional, provincial y municipal.
- » Promoción y capacitación de entidades profesionales interdisciplinarias, que brindan sus servicios sin fines de lucro, de promoción y desarrollo del hábitat, en todo el ciclo de los proyectos.
- » Acciones de información y comunicación de las políticas de vivienda y hábitat, que favorezcan la integración social, la tolerancia y la convivencia pacífica entre todos los ciudadanos.

El Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH) financiará el costo total de los proyectos específicos, incluyendo los ítems necesarios según la propuesta, a saber: tierra, materiales, mano de obra, gastos generales (obradores, herramientas, asistencia técnica interdisciplinaria, otros). Asimismo, se incorporarán niveles de subsidios explícitos y transparentes para los sectores de menores ingresos, que guardarán una proporción inversa con el nivel de ingreso familiar. En ningún caso, las cuotas a pagar podrán exceder el 20% del ingreso de las familias.

### 3.4.2. Constitución y funcionamiento del Consejo Nacional Intersectorial del SIPVH

Este Consejo será el órgano interjurisdiccional y multisectorial de consulta, propuesta, asesoramiento, evaluación y control de las políticas enmarcadas en el Sistema Integral propuesto.

Integrarán este Consejo representantes de los Ministerios de Planificación Federal, de Desarrollo Social, de Trabajo, de Economía, de Educación, de Ciencia y Tecnología, de las jurisdicciones provinciales y de la CABA, del sector empresario, gremial, de organizaciones sociales, de redes y federaciones de instituciones no gubernamentales, Universidades Públicas y Centros de Investigación con competencias en el tema, en representación de las distintas regiones del país.

Las principales obligaciones y funciones del Consejo serán:

- » Coordinar y concertar las políticas de vivienda y hábitat.
- » Proponer los lineamientos fundamentales y las metas a alcanzar a través de planes plurianuales.
- » Promover la constitución de Concejos Intersectoriales a nivel provincial y municipal.
- » Realizar un seguimiento y control de la ejecución, así como la evaluación de los resultados e impactos de las políticas.

### 4. Prospectiva. Algunos resultados y beneficios de la aplicación de la propuesta

- » Eliminación paulatina del déficit habitacional existente y su crecimiento anual, mediante políticas públicas dirigidas especialmente al quintil 4 y 5 de la población donde se acumula el mayor déficit y el incremento de la inversión total anual del Estado a través de sus distintos organismos.
- » Respuestas a las múltiples problemáticas del hábitat según las diversas demandas generadas en los territorios, a partir de la posibilidad de combinación de los componentes necesarios para resolver la situación en cada caso, reformulando la estrategia tradicional del Estado que genera a priori un número limitado de programas.
- » Inclusión social a través del protagonismo de los grupos en el ejercicio de sus derechos; participación de las organizaciones en la resolución de su problemática (gestión y ejecución de sus programas) y su articulación necesaria para su participación en el Consejo Intersectorial.
- » Empoderamiento de las comunidades a través de la implementación de procesos de capacitación, aprendizajes y organización social.
- » Desarrollo de fuentes de trabajo en el sector popular a través de capacitación, crédito, asistencia técnica interdisciplinaria, tecnología, adecuación legal. Acceso al trabajo de asociaciones comunitarias, pequeñas y microempresas.

- » Disminución de la discriminación social y la violencia, al facilitar la integración social.
- » Reorganización progresiva del Estado mediante la articulación de los diversos organismos que den respuestas integrales a problemáticas complejas; coordinación de las acciones sectoriales en sus distintas jurisdicciones; profundización de las articulaciones existentes en algunos programas públicos.
- » Incremento del desarrollo industrial de materiales, componentes y/o vivienda y su consecuente aumento en el nivel de empleo-ingreso del país.
- » Individuos y grupos del sector popular mejor posicionados en las relaciones de poder y con acceso justo a los bienes y servicios sociales.

Dado que en Argentina el 90% de la población se concentra en las ciudades, sería deseable que propuestas como la presente se integren en una política nacional, que aliente el desarrollo económico con justicia en la distribución de los bienes y servicios, incluya el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones, asegure una ocupación equilibrada del territorio, desaliente la migración a los grandes centros urbanos y contribuya a que las poblaciones rurales conserven sus territorios, cultura, sistemas productivos y formas para resolver adecuadamente su hábitat.

Una política habitacional integral es válida, en

la medida en que esté contenida en un proyecto nacional que promueva una sociedad más equitativa, democrática y participativa (Baima y Bosio, 2006).

A modo de reflexión final, la organización y participación de las organizaciones y grupos en la resolución de sus necesidades, con una adecuada visibilización y valoración social y su participación política a través de movimientos sociales, federaciones, redes, estructuras partidarias, puede contribuir a lograr los cambios estructurales necesarios para superar los desequilibrios socio-económicos, causales de la pobreza y marginación social.

Si se aumenta la inversión y se toman las medidas aquí propuestas se resolvería el déficit habitacional acumulado, más el crecimiento anual de los hogares, en un plazo no menor de 25 años.

El reconocimiento de derechos y la asunción de responsabilidades por parte de todos los sectores sociales y el Estado también implica un complejo y largo proceso de cambio de paradigma cultural, social y económico.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baima de Borri, M. "La Participación: una utopía, un desafío, un compromiso", en *Pobreza Urbana y Políticas sociales en la ciudad del 2000*. Córdoba, SEHAS-CONICET, 1999, pp. 67-73.
- Baima, M. y Bosio, G. "Las ONG de Desarrollo y su accionar en pro de una ciudad inclusiva", en *20 años Construyendo Hábitat, Promoción y Ciudadanía*. Neuquén, EDUCO-Universidad Nacional del Comahue, 2006, pp. 97-123.
- Bosio, G.; Uboldi, H.; Ferrero, A. y otros. *Circuitos Socioeconómicos Sustentables en la Construcción del Hábitat*. Córdoba, AVE-CEVE, 2008.
- Buthet, C.; Maiztegui, G. y Baima de Borri, M. "El caso de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales en Córdoba", en *Pobreza Urbana Desarrollo*, Año 4, n°10. Buenos Aires, 1995, pp. 52-62.
- Buthet, C. *Inclusión social y hábitat popular. La participación en gestión del hábitat*. Buenos Aires, Espacio Ediciones, 2006.
- Buthet C.; Lucca C.; Peralta J.; Baima, M.; Tecco, C.; Gargantini, D. y Maldonado, M. *Villas de Emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema*. Córdoba, Editorial sehas, 2010.
- Corredor Martínez, C. *¿Es la pobreza un problema de exclusión? Implicaciones de política en pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000*. Córdoba, SEHAS-CONICET, 1999, pp. 26-36.
- Díaz, M.; Corregido, E.; Filmus, D.; López, O. y Habitar Argentina. "Proyecto de Ley Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat-SIPVH", en Honorable Senado de la Nación Argentina, 2013. Consultado el 11 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2538.13/S/PL>
- Raimundi, C.; Bedano, N.; Giacomino, D.; Rivas, J. y Habitar Argentina. "Proyecto de Ley Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat-SIPVH", en Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2013. Consultado el 11 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5763-D-2013>
- Fernández Wagner, R. "Transformaciones recientes del espacio residencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Políticas públicas y mercados". 8° Bienal del Coloquio de transformaciones territoriales "Territorio y territorialidades en movimiento". Buenos Aires, 25 al 27 de agosto de 2010.
- Goytia, C.; Dorna, G. y Cohen, J. *Consideraciones acerca del acceso a los mercados formales de vivienda en Argentina*. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 2012.
- Gutiérrez, A. *Pobres como siempre. Estrategias de reproducción social de la pobreza*. Córdoba, Ferreira Editor, 2004.
- INDEC. Evolución de la Distribución del Ingreso. Encuesta Permanente de Hogares, 2014. Consultado el 19 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos1trim\\_14.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos1trim_14.pdf)
- Jiménez, L. M. "Actualización del diagnóstico de situación habitacional". Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Buenos Aires, mimeo, en Gargantini, D. M. *Gestión Local del Hábitat. Experiencias en municipios intermedios*. Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, 2005.
- Max-Neff, M.; Elizalde, A. y Hopenhayn, M. *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo, Nordan Comunidad, 1993.
- Ortiz, E. *Derechos Humanos y Producción Social del Hábitat: Pilares de la Estrategia de HIC en América Latina*. México, Habitat International Coalition, 1995.
- Ortiz, E. y otros. El camino posible. Producción social del Hábitat en América Latina. Buenos Aires, Centro Cooperativo Sueco y Editorial Trilce, 2012.
- Ortiz Flores, E. "La producción social del hábitat, ¿opción marginal o estrategia transformadora?", en Ortiz Flores, E. y Zárate, M. L. (comp.) *Vivitos y coleando*. México, Hábitat International Coalition y Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.
- Pro.Cre.Ar. Calculador Línea con Terreno, 2014. Consultado el 19 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://procrear.anses.gob.ar/construccion/calculador>
- Rebord, G. *La Regularización Urbana de Loteos Informales en la Ciudad de Córdoba. La experiencia del programa municipal de regularización urbana de la Municipalidad de Córdoba*. Córdoba, Tinta Libre, 2011.
- Romero Fernández, G. "La producción social del hábitat:

reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas", en Ortiz Flores, E. y Zárate, M. L. (comp.) *Vivitos y coleando*. México, Hábitat International Coalition y Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, pp. 70-78.

Rodríguez, E.; Eula, M.; Camisasso, M. y Maniacci, A. "Desempeño de las políticas habitacionales. Una mirada crítica a la medición de los problemas habitacionales en Argentina". Ponencia presentada en el X Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales. Córdoba, 2014.

Rodríguez E. y Taborda A. *Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda*. Córdoba 1991-2007. Córdoba, Editorial Brujas, 2009.

Rodríguez M. C.; Di Virgilio, M. y Procupez, V. "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros", en *Documento de trabajo N° 49*. Buenos Aires, Instituto de investigaciones Gino Germani, 2007.

Dirección Nacional de Políticas Habitacionales-SSDUV y otros. "Mejores Prácticas", en *Estambul+5*, Documento de la República Argentina. Buenos Aires, 2001, pp. 73-180.

TECHO. Relevamiento de asentamientos informales, 2013. Consultado el 19 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos\\_de\\_asentamientos\\_2013\\_BAJA.pdf](http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf)

## NOTAS

1. INDEC. Evolución de la Distribución del Ingreso. Encuesta Permanente de Hogares, 2014. Consultado el 19 de noviembre de 2014.
2. Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos1trim\\_14.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos1trim_14.pdf)
3. Pro.Cre.Ar. Calculador Línea con Terreno, 2014. Consultado el 19 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://procrear.anses.gob.ar/construccion/calculador>
4. Raimundi, C.; Bedano, N.; Giacomino, D.; Rivas, J.; Díaz, M.; Corregido, E.; Filmus, D.; López, O. y Habitar Argentina. "Proyecto de Ley Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat - SIPVH", en Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2013. Consultado el 11 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5763-D-2013>
5. En Honorable Senado de la Nación Argentina. Consultado el 11 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2538.13/S/PL>
6. Con antecedentes en Max-Neef y otros (1993). Ver bibliografía al final del documento.
7. Raimundi, C.; Bedano, N.; Giacomino, D.; Rivas, J. "Proyecto de Ley Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat - SIPVH", en Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2013. Consultado el 11 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5763-D-2013>

# Hábitat, vivienda y cultura campesina. Problemáticas y abordajes en la región sur de Río Negro

Guillermo Gutiérrez

ICEPH, Instituto Cordillerano de Estudios y Promoción Humana.  
Bariloche, Río Negro.

## 1. Una lectura del Consenso Nacional para un Hábitat Digno a partir de nuestra experiencia

Dice el Consenso Nacional para un Hábitat Digno, y coincidimos:

“Las dificultades de acceso a un hábitat digno afectan gravemente a vastos sectores de la población, en especial a los de medios y bajos ingresos, y tienen además impactos diferenciales en mujeres, niños, niñas y personas con discapacidad. El hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, a la vivienda y a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y pro-

ducción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural [...] En el ámbito rural, la falta de una reforma agraria, intentada sin éxito desde los años 40 del siglo pasado, la expansión del modelo de explotación agroindustrial y los abusos de los grandes latifundistas acrecientan la marginación de los modos tradicionales de vida y de producción del campesinado y de las comunidades indígenas, en beneficio del monocultivo extensivo y otras formas de extractivismo y producen el desplazamiento forzado de las familias rurales a las periferias urbanas”.

Dicha coincidencia debe ser contextualizada: nuestro acuerdo conceptual está basado en una postura teórica, y en una serie de lecciones aprendidas en las experiencias que hemos realizado en parajes rurales y pueblos rururbanos de la provincia de Río Negro, ubicados en los departamentos El Cuy, Pilcaniyeu y 25 de Mayo.

Por lo tanto, trataremos de enfocar los conceptos desde los proyectos ejecutados con el objeto de aportar a la producción y conservación de un hábitat saludable y digno. El marco de esas experiencias fue el Programa Vivienda y Hábitat Saludables, estructurado como respuesta a las necesidades expresadas por numerosas familias campesinas, que deseaban mejorar las condiciones de habitabilidad de sus viviendas y su entorno.<sup>1</sup> El núcleo conceptual de ese Programa fue la definición del hábitat como una trama compleja, en la que la vivienda en sí misma es un componente central, pero no único.

En nuestro análisis de las variables que integran esa trama, y el abordaje de propuestas de solución para las problemáticas expresadas en las mismas, consideramos el concepto de hábitat como un totalizador en la vida de los campesinos, integrándolo a la filosofía del “buen vivir”, “suma qamaña” en aymara y “sumaj kawsay” en quechua. Estos significados implican que los esfuerzos por el hábitat deben comprender la búsqueda y construcción de equilibrio y armonía entre las personas y con el ambiente, el también denominado “hábitat construido [...]”

un fenómeno que genera no solo las relaciones espacio-ser humano, sino que conlleva todas las interacciones sociales e individuales expresadas en los sentidos diversos que puede tener el habitar: la permanencia, la tradición, la cultura y, tal vez lo más importante, el bienestar colectivo e individual expresado en seguridad y comodidad” (Hernández Castro, N. L., 2001).

## 2. Primeros abordajes de la problemática

### 2.1. Antecedentes del Programa en barrios urbanos

Los antecedentes de nuestras acciones por vivienda saludable y hábitat digno en zonas campesinas de la Patagonia se remontan al Proyecto de Microcrédito para el Mejoramiento de Viviendas, que se aplicó en San Carlos de Bariloche entre 1998 y 2002, en el marco de un subsidio para microcréditos de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación, cuando esta dependía de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

La participación en esa propuesta permitió a ICEPH diseñar y ejecutar un plan de mejoramiento de viviendas mediante microcréditos, denominado “Círculos Barriales por una Vivienda Confortable”, en los barrios El Frutillar, Nahuel Hue, Perito Moreno, El Pilar 1, Malvinas, El Maitén y San Ceferino. En esos barrios periurbanos, ubicados en la zona denominada “El Alto” de Bariloche, viven principalmente

trabajadores en diferentes situaciones de contrato laboral, en su gran mayoría provenientes de zonas rurales de Río Negro y de la Novena y Décima Región de Chile. Su radicación más o menos reciente permite definirlos como “campesinos en la ciudad”, ya que conservan fuertes rasgos culturales vinculados a su pasado rural. Estas características determinaron que nuestra respuesta a sus requerimientos de vivienda y su interpretación del hábitat partiera del respeto a sus concepciones sobre la funcionalidad y la estética de las casas.

Esa concepción determinó también que privilegiáramos la mejora de las casas ya habitadas, como alternativa a la propuesta de las casas uniformes de los barrios de “planes”, que si bien responden a una necesidad inmediata como contracara, a lo largo del tiempo desalientan y planchan la creatividad popular. En Bariloche esto se constata sobre todo en los barrios de monoblocks perfil FONAVI, y también en los barrios de casitas todas iguales, prácticamente sin espacios verdes y de baja calidad constructiva. A poco de ser inaugurados la mayoría de estos asentamientos han caído en el descuido, en ciertos casos en estado calamitoso. Muchos de sus habitantes no se han apropiado de los mismos; en diversos casos ni siquiera pagan los préstamos contraídos como consecuencia de las prácticas clientelísticas mediante las que les entregaron las unidades habitacionales.

Son también escenarios en los que han

surgido a lo largo de los años varias pandillas juveniles, protagonistas de delitos y hechos de violencia; probablemente estos fenómenos –también comprobados en diversos lugares del mundo– se originan en la anomia a la que contribuye no solo la desocupación y la crisis familiar, sino también la realidad de vivir en un espacio entregado, no autogestionado. En el monoblock o en el barrio de casitas uniformadas la heterogeneidad social, que es característica de la sociedad argentina, se disuelve en la pérdida de singularidad (Moffat, 2000).

### 2.2. Condicionantes adicionales en la resolución de la vivienda popular

Estas consideraciones fundamentaron desde el inicio las características y perfiles del proyecto “Círculos barriales por una vivienda confortable”, y se extendieron luego a la concepción de la propuesta de hábitat en zona rural. También pudieron estudiarse otros condicionantes, que demuestran hasta qué punto son complejos los problemas a resolver por los sectores populares a la hora de procurar una vivienda o regularizar su propiedad. En la base de esas trabas está la falta de conocimiento, principalmente por déficit de difusión por parte del Estado, de los mecanismos legales, normativas y lógicas de procedimiento que facilitarían el acceso popular a la vivienda.

Ese déficit de información no es casual; entre

las causas subyacentes encontramos los conflictos de intereses entre las propuestas legislativas nacionales o provinciales, y los actores locales, sean estatales o privados.

Uno de los casos ejemplares que estudiamos fue el ocultamiento de las leyes que facilitan la escrituración de las propiedades inmobiliarias de los pobres. En la investigación que realizamos en Bariloche, pudimos establecer que no solo la población ignoraba la existencia de dicha legislación nacional y provincial, que la amparaba facilitando escrituraciones de aranceles reducidos; otro tanto ocurría con la Municipalidad, el Colegio Notarial, el Registro de la Propiedad Inmueble y entre los escribanos consultados. En la etapa estudiada –cinco años– ni una sola familia había accedido a la regularización de su título de propiedad inmueble utilizando esas normativas.

Otras problemáticas relevadas se vinculan con las mayores dificultades de las mujeres para decidir sobre sus viviendas, magnificadas por la gran cantidad de parejas de hecho; en ellas, tanto mujeres como hombres dan por sentado que la mujer, al no estar constituido formalmente el matrimonio, carece de todo derecho sobre el inmueble en cuestión.

La estrategia del proyecto “Círculos Barriales por una Vivienda Confortable”, para abordar ese tema, fue la ejecución de un ciclo destinado a la capacitación de mujeres en técnicas

elementales de construcción, con el propósito de fortalecer su autosuficiencia y su sentido de apropiación, especialmente en el caso de mujeres jefas de hogar. Además de las prácticas sencillas de albañilería, electricidad y otras habilidades, las participantes pudieron acceder a cálculos de materiales, costos y elaboración de planos, aumentando su posibilidad de tener voz al momento de decidir cómo mejorar o edificar su vivienda.

Las mujeres también tienen dificultades a la hora de fijar sus derechos de propiedad en relación con sus casas. Aproximándose a esa realidad, y como señal fuerte, el proyecto instaló una metodología que luego se transfirió a la zona rural, y que constituyó un núcleo conceptual central de la operatoria: la participación plena de las mujeres en todo el proceso, desde las conversaciones iniciales a la firma de los convenios. Este mecanismo se estableció como condición obligada para la concesión de microcréditos y asistencia técnica, planteada tanto desde una perspectiva de equidad, como de preservación de derechos de las mujeres, especialmente en el caso de parejas integradas como convivientes y sin formalización legal del matrimonio.

### 2.3. Re-direccionando el proyecto a la zona rural

El proyecto en los barrios de Bariloche se ejecutó hasta 2002, momento en que la crisis económica y su repercusión en los sectores urbanos prácticamente impidieron la continuidad del sistema de microcréditos; esta realidad determinó un replanteo de la propuesta. Tomando en cuenta la nueva situación, y dado que la propuesta contaba con un fondo creado por los reintegros, se generaron nuevos proyectos tomando como región-objetivo varias localidades de los ya citados departamentos rionegrinos Pilcaniyeu, El Cuy y 25 de Mayo.

Esta medida se basó, en verdad, en una situación contradictoria: la imposibilidad de tomar microcréditos que afectaba a los vecinos de los barrios periurbanos tenía su contracara en el campo, favorecido por un breve periodo de prosperidad. La causa fue la devaluación del 2001, que significó mejoras relativas de los precios de la principal producción de esos departamentos, la lana de oveja destinada a la exportación, animando a pequeños productores y campesinos a emprender mejoras en sus viviendas.

## 3. Problemáticas de la vivienda y el hábitat rural en la Región Sur de Río Negro

### 3.1. Una visión integradora de las problemáticas y su abordaje

El equipo de ICEPH había iniciado en 1999 una estrategia de intervención en esas zonas rurales. Constituida como Programa Rural, dicha estrategia se conformó desde una visión integradora, que articuló proyectos de diversificación productiva, comunicación popular, inclusión de poblaciones remotas en la Sociedad de la Información y soberanía alimentaria complementarias e interrelacionadas con la promoción de las mejoras del hábitat y la vivienda campesina. Ese entramado se elaboró y aplicó, además, como propuesta basada en la acción colectiva, concebida como herramienta organizativa destinada a cumplimentar metas concretas por parte de agrupamientos de coincidencias coyunturales o permanentes, según cada contexto y situación.

Para realizar esta propuesta integradora se aplicaron recursos provenientes de la cooperación internacional y de la Secretaría de Vivienda de la Nación.<sup>2</sup> En el diagnóstico realizado previamente al diseño de estas propuestas, se evidenciaba que la problemática de la vivienda y el hábitat era una de las necesidades más sentidas por la población rural y rururbana.

Se detectaron muchas demandas y actitudes receptivas en los habitantes de la zona rural en torno a la necesidad de mejoras habitacionales, y de resolver problemas de falta de agua –en ese momento la región soportaba una crisis hídrica que se prolongó más de diez años– y otros relativos al ecosistema local.

### 3.2. La problemática del hábitat en la estepa patagónica

La problemática del hábitat y la vivienda de los campesinos e indígenas de la región objetivo de estos proyectos incluye, además de los factores socioeconómicos y políticos también citados en el Consenso por el Hábitat, variables geográficas, climáticas y geológicas propias de la Patagonia, determinantes de condicionamientos extremos para la vida de las personas. En nuestro diagnóstico, aparecen seis factores que conforman dicha problemática:

#### Precariedad de las construcciones

Una gran proporción de las casas campesinas de la región presenta condiciones de hacinamiento y falta de servicios sanitarios.

Es habitual encontrar techos contruidos con chapa de zinc o cartón alquitranado, sin ciellorraso, por lo que en la superficie interior se condensa la humedad en forma permanente.

Agravando el problema, suele darse la combustión inadecuada de leña y kerosene, utilizados para calefacción, con consecuencias nocivas sobre la salud. Se produce monóxido de carbono, formaldehído, óxido de nitrógeno, dióxido de nitrógeno y benceno, los cuales, en general, alteran el rendimiento pulmonar y el sistema nervioso central.

#### Rigurosidad ambiental

Este cuadro de precariedad habitacional tiene un agravante: las construcciones carecen de las condiciones mínimas para enfrentar la rigurosidad del clima de la estepa patagónica. En esas condiciones, la vida de los habitantes en las áreas de meseta no es fácil. Llegan a soportar temperaturas invernales extremas de hasta -35° centígrados, por ejemplo en Clemente Onelli, en un paisaje semiárido, con vientos que registran con frecuencia velocidades de más de 60 km/h y pueden superar los 100 km/h. La región es afectada por heladas durante todo el año, con una frecuencia media de 111 días.

Un factor concurrente ha sido la tala indiscriminada de las especies forestales autóctonas, de difícil reposición, que se destinaron a leña. Como consecuencia, muchas zonas de la región objetivo de los casos que aquí exponemos se encuentran en un escalón previo a la irreversibilidad del proceso de degradación, y solo sirven para el pastoreo de caprinos. Otras están

definitivamente agotadas, y serían recuperables únicamente mediante inversiones de gran magnitud. La disminución dramática de biomasa, en esos casos, ha sido total en menos de un siglo.

#### Déficit en la prevención de riesgos naturales

En 2011, a la rigurosidad climática y la degradación ambiental se sumó un factor geológico, en realidad siempre presente pero que tiende a ser obviado en la prevención de riesgos: la actividad volcánica y su incidencia para el ambiente, la salud humana y la economía, que fueron gravemente expuestas. El 4 de junio de ese año el volcán Puyehue, ubicado en el sudeste de Chile y exactamente en límite argentino-chileno, entró en un proceso de erupción, tras un periodo de inactividad de seis décadas. La nube de cenizas que emitió el volcán, arrastrada por los vientos de sentido oeste-este, depositó las mismas sobre una extensa superficie, abarcando un total de 19.700.000 hectáreas que representan el 97% de la superficie de la provincia de Río Negro. También afectó al sur del Neuquén y la franja norte de Chubut.

La erupción del Puyehue-Cordón del Caulle, y los efectos producidos por la emisión, dispersión y posterior depósito en los campos de grandes masas de ceniza, no podían evitarse, ni eventos similares serán evitables en futuras erupciones. Si a escala geológica se trata de fenómenos esperables, periódicos, a escala

humana esta erupción provocó un drama que, además de los efectos que golpearon a la población, reveló la inexistencia de planes de prevención de riesgos, la falta de una respuesta, por parte de los organismos del Estado, para paliar los daños inmediatos, y el hecho de que la población no disponía de los conocimientos básicos para actuar en esa situación.

Si bien se trató de un episodio de extrema gravedad, fue también un visibilizador de la falta o falencias de planes de prevención de riesgos, evidentes en otras situaciones como el aluvión que soportó Comallo: “Entre los meses de enero y marzo de 2012 se reportaron en la región Sur de la provincia de Río Negro fuertes temporales de lluvia en los que hubo que lamentar pérdida de vidas humanas, así como también numerosos daños, tanto económicos como ambientales [...] En particular, uno de los lugares visitados fue el de la chacra del Sr. Gómez. Según el relato de este poblador, la lluvia comenzó a las 23 horas y en menos de una hora un manto de agua, que superó los 50 cm, cubrió el sitio dejando unos 20 cm de sedimentos” (INTA, 2012).

Estos déficits de gestión de riesgos parten de considerar la erupción volcánica, los aluviones o las grandes sequías como eventos excepcionales, desconociendo que forman parte de procesos geológicos y climáticos conocidos, repetidos y esperables incluso en periodos breves. En los últimos 100 años, el

Puyehue-Cordón del Caulle tuvo 3 erupciones importantes: 1921-22, 1960 y 2011-12. Destaca la ocurrida en 1960, iniciada a menos de 2 días del gran terremoto y del tsunami que azotaron la costa chilena, en especial la zona de Valdivia (Sernageomin, 2014).

Por esa razón, las soluciones habitacionales deben considerar, desde su arranque, la alta probabilidad de que sus ocupantes deberán, en algún momento, enfrentar este tipo de situaciones críticas.

### La problemática de la pobreza campesina

La principal incidencia de la pobreza en estas zonas rurales se expresa, sobre todo, en las carencias que implican un deterioro global de la calidad de vida. Es un proceso causado por el modelo socioeconómico predominante desde principios del siglo XX. En esa época fue introducida la ganadería ovina, que terminó desplazando las actividades agrícolas presentes hasta la década de 1930 (en especial el cultivo de trigo y alfalfa) dando predominancia a un tipo de explotación extensiva, con muy bajos requerimientos de mano de obra. Los rindes y buenos precios de la lana que primaron en los tiempos iniciales del llamado “ciclo de la lana”, desalentaron la búsqueda de otro tipo de actividades más sostenibles y a la vez generadoras de empleo y aumento de la población, así como la instalación de servicios adecuados,

que equipararan los estándares de confort y satisfacciones de los pobladores rurales con los de las zonas urbanas.

Son carencias que inciden fuertemente, provocando el éxodo o la falta de atractivo para radicarse en el campo. Esa incidencia es aún mayor que la causada por la deficiencia de ingresos económicos, de por sí grave. Pero en cierta forma esto es paliado porque las familias campesinas disponen de un abanico de subsistencia, que estructura sus ingresos con una variedad de actividades que incluyen la producción del campo y de la comida, la changa en el pueblo o el trabajo estacional en las estancias.

Por esa razón, nuestra conclusión sobre la pobreza campesina en la región se orientó a visibilizar otras variables, que afectan decididamente el “buen vivir”:

- » Son deficientes los sistemas de salud y educación; desde el gobierno no se otorga una dimensión específica que impulse el desarrollo rural.
- » La asistencia médica es deficiente o al menos insuficiente. El campesino no tiene cobertura social de ninguna índole y debe atenderse en hospitales donde todo falta, o recurrir al sobre-saturado hospital de San Carlos de Bariloche.
- » Son escasas las salidas laborales o las posibilidades de estudios de nivel superior para los jóvenes que terminan sus estudios secundarios. La recientemente creada Universidad

de Río Negro, con su estructura dispersa en diversas localidades, aumentó las posibilidades de acceder a estudios de grado y tecnicaturas para los adolescentes que finalizan estudios medios en los parajes y zonas rurales, aunque para completar la opción deberían adjudicarse muchas becas y ayudas.

- » Es común el alcoholismo en niños, adolescentes y adultos.
- » Son comunes los embarazos y la maternidad adolescente.
- » No existe espacio físico e institución que se ocupe de los casos de abandono, maltrato, abuso y explotación laboral.
- » Faltan proyectos culturales y de entretenimientos.
- » Faltan respuesta a problemáticas específicas (talleres protegidos para las distintas discapacidades, atención de salud mental).

### La situación de la pobreza en números

En 2001, año en que el programa de Mejoramiento del Hábitat se extiende a la zona rural, la población con necesidades básicas insatisfechas con al menos un indicador nbi, exhibían estos datos:

EN LOCALIDADES MÁS IMPORTANTES DE LA REGIÓN OBJETIVO

	%	%	%
Comallo	38,12	28,43	7,59
Ing. Jacobacci	38,57	27,28	5,27
Pilcaniyeu	44,59	37,77	3,99

Fuente: Obispado de Bariloche (2001).

PROVINCIA DE RÍO NEGRO SEGÚN DEPARTAMENTO. HOGARES Y POBLACIÓN: TOTAL Y CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI). AÑO 2001

DEPARTAMENTO	HOGARES			POBLACIÓN		
	Total	Con NBI	%	Total	Con NBI	%
El Cuy	1.275	427	33,5	4.143	1.636	39,5
25 de Mayo*	3.713	983	26,5	12.835	3.688	28,7
Pilcaniyeu**	1.743	500	28,7	5.811	1.742	30,7

Fuente: INDEC, Censo 2001. Referencias: \*Incluye la ciudad de Ing. Jacobacci. \*\*Incluye Dina Huapi, que funciona como barrio de Bariloche y por lo tanto se diferencia fuertemente del resto del departamento.

En la consideración de la pobreza en la región deben tenerse en cuenta una serie de realidades que no aparecen reflejadas en las estadísticas, pero que son comprobables cuando se visitan los hogares, se accede a las casas y se visualiza la precariedad generada por años de privaciones y recursos escasos. Al alejarse de las rutas troncales, podemos encontrar casas que en realidad son chozas, donde convive en un solo espacio toda la familia, sin muebles ni comodidades elementales. No hay baño, a veces ni siquiera letrina elemental. El agua se acarrea desde vertientes lejanas; esas vertientes, sin cerco ni tapas, son frecuentadas

por animales, transformándose en fuentes de enfermedades.

Particular atención merecen algunas comunidades indígenas, como es el caso de la de Anecón Grande, situada 30 km de Clemente Onelli, referencia "ciudadana" pero que es apenas un caserío surgido como estación ferroviaria, con 60 habitantes. La gente de Anecón Grande es un ejemplo extremo de subsistencia: "La distancia entre casa y casa es de al menos 1 km. No tienen gas, ni energía eléctrica, ni baño –solo letrinas afuera de la casa– y la gente toma agua de vertientes naturales que aparecen desafiando la aridez de la estepa. En el paraje

viven 14 familias y el promedio de hijos supera los cinco. Cuentan con una escuela rural y un agente sanitario. La mayoría de las casas tiene dos ambientes: uno que oficia de comedor, cocina y sala de estar, y otro de dormitorio" (Fernández, 2012).

#### 4. Las dificultades para la producción social del hábitat en la Región Sur de la Patagonia

El paisaje de los tres departamentos estudiados es de parajes o caseríos y pobladores dispersos. En toda la Región Sur, escenario del Río Negro profundo, solamente Ingeniero Jacobacci ostenta el rango de ciudad, con 10.000 habitantes, según el sitio Real Patagonia ([www.realpatagonia.org/ES/ing-jacobacci-es.html](http://www.realpatagonia.org/ES/ing-jacobacci-es.html)). Comalroza los 2.000 habitantes y Pilcaniyeu no pasa los 1.000, a pesar de ser cabeza del partido.

Departamento	Población	Sup.	Hab. p/Km2
25 de Mayo*	15.342	27.106	0,6
Pilcaniyeu**	7.356	10.545	0,7
El Cuy	4.795	22.475	0,2

Referencias: \*Incluye la ciudad de Ingeniero Jacobacci. \*\*Incluye Dina Huapi, que funciona como barrio de Bariloche.

La situación extrema de El Cuy nos trae la observación de Freddy Massera, estudioso de ese departamento, cuando dice que allí, la meseta es "un enorme vacío poblacional, un sitio por donde nunca pasó el ferrocarril" (Massera, 2001). Esta dispersión y baja densidad de la población es la problemática central que dificulta una estrategia de producción social del hábitat.

En la medida en que esa estrategia implica la autoproducción encuadrada en acciones colectivas, la organización y concreción de la misma se ve dificultada por esa escasa demografía. Para el poblador rural es complicada la concurrencia a convocatorias de reuniones, disponer recursos para enfrentar los costos de los traslados, o viajar cuando no tiene vehículo, ya que, salvo en las rutas troncales, no hay transporte público. El aislamiento es uno de los grandes desafíos. En las épocas invernales, muchos de estos parajes son inaccesibles, quedando aislados para el tránsito vehicular.

En la región patagónica también es problemática la iniciativa colectiva de autogestión del hábitat, a causa de la debilidad de experiencias organizativas en general; ese déficit se remonta a principios del siglo XX. Recién en la segunda mitad de la década de 1980 se gestaron algunas instancias orgánicas campesinas e indígenas y adquirió mayor peso –aunque débil– el sindicalismo rural. Las presencias sindicales más fuertes corresponden a docentes y asalariados estatales, explicable porque la

mayor fuente de empleo son los entes oficiales de distinto nivel y las escuelas.

## 5. Historia de marginación

La vivienda precaria es la expresión de una vida campesina basada prácticamente en la subsistencia. Los pequeños productores rurales, campesinos de origen criollo e indígenas, dedicados a la ganadería ovina, son un número relativamente importante pero de bajo peso productivo y político en la provincia de Río Negro. Considerando en esa categoría a aquellos que cuentan con menos de 1000 animales, su participación en la producción total sería de 36%, representando el 82% de los establecimientos. Otro dato que muestra el deterioro de la población rural es que más del 40% de la misma en realidad vive en pueblos rururbanos, no en el campo.

La estructura productiva regional polarizó dos estamentos sociales: la producción de la gran estancia y los pequeños productores de subsistencia, arrinconados en los peores campos pero imprescindibles como mano de obra estacional para las grandes explotaciones. Gran parte de esos campesinos se ubica en la tipología de minifundistas: constituyen alrededor del 82% de las explotaciones, aunque la cantidad de cabezas de ganado era, antes de

la erupción del Puyehue, del 48% con respecto al total de la provincia, en tanto los más pobres constituían el 7,9% con una producción de 5,8% sobre el total (Villagra y Giraudo, 2010).

Analizando los índices de pobreza de la población de los distintos departamentos de Río Negro, y las zonas de mayor incidencia de los procesos de desertificación, podemos observar que hay una superposición en el territorio entre los ambientes más frágiles y los índices de pobreza más elevados. En muchas de estas zonas, en propiedades relativamente pequeñas y carentes de capital y conocimiento de gestión, la sobreexplotación de los recursos es lo habitual. La necesidad de sobrevivir determinó que en su mayoría, este sector recurriera a la sobrecarga de los campos. Como consecuencia, su deterioro en muchos casos es irreversible.

En esta coyuntura, además, aparece una nueva y concreta amenaza, constituida por el neo-extractivismo, que en la región se expresa en los proyectos de minería a cielo abierto con uso de cianuro. Sobre esos peligros, la Pastoral Social del Obispado de Bariloche realizó varias advertencias: “Los impactos generales de la minería se dan sobre: los ecosistemas, el medio físico, los aspectos sociales, los aspectos económicos y los aspectos culturales [...] Se desconocen los derechos de los pueblos originarios. En muchas localizaciones mineras actuales o futuras se invaden campos de pastoreo –en particular de comunidades aboríge-

nes– o se afectan las aguas de que disponen esas comunidades para consumo humano y de sus animales [...] El temor de las comunidades al uso de esta tecnología para la obtención de oro es justificado ya que, como se demostrará, ocurren accidentes; no siempre están dadas las condiciones ambientales para la degradación natural del cianuro y se duda respecto de que las autoridades encargadas del control de este tipo de actividades cuenten con los medios materiales, los recursos económicos y el personal propio suficiente para controlar a empresas mineras, por lo general extranjeras, que poseen medios mucho mayores que los del propio ente de control” (Pastoral Social, 2006).

La problemática estructural de los campesinos se expresa también en el aislamiento a que los somete la sociedad en general. El movimiento sindical y las organizaciones sociales urbanas, los partidos políticos, las entidades ecologistas e inclusive los profesionales vinculados al agro, no reconocen o valoran poco a este sector. Como consecuencia el campesinado no solo está cercado por restricciones estructurales y de las políticas públicas, sino también por la desconsideración de la sociedad en general. Esto debilita su identidad y sus posibilidades de generar soluciones económicas, sociales y políticas de acuerdo a sus intereses específicos; en esa realidad, no es extraño que la negociación por un hábitat saludable quede relegada como un aspecto secundario.

Vinculado a esta última afirmación, compro-

bamos, en las experiencias concretas en que basamos este documento, que no existe un reconocimiento claro, por parte de los organismos técnicos estatales del área vivienda, de la especificidad del hábitat y la vivienda campesinas. En general, se advierte que las soluciones habitacionales propuestas no establecen ninguna diferencia con las planteadas en zonas urbanas. Se construyen casas conforme a planos estandarizados, no se reconocen las formas tradicionales de construcción, ni las estéticas tradicionales de los pobladores rurales. Se privilegia una lógica de barrio urbano, y la definición de “vivienda rural” solo se refiere a la ubicación de esas construcciones en pueblos rururbanos.

Suele argumentarse que tales soluciones son las más racionales desde el punto de vista económico, por la optimización de la infraestructura garantizada por la proximidad de las casas. Sin embargo, cuando se comparan los presupuestos de esas soluciones y las que pueden realizarse como casas netamente campesinas, mediante autoconstrucción, uso de materiales tradicionales, lógica de las técnicas campesinas y de los recursos de la construcción natural, podemos establecer que los campesinos pueden construir casas más baratas, más confortables y de mayor funcionalidad que las estandarizadas casas “IPPV”. Solo será necesario respetar sus pautas culturales y darles participación activa a los mismos interesados.

Consideramos que las soluciones habitacionales

estandarizadas pueden ser positivas en muchos casos; pero no en todos los casos. Además, hay que admitir que las mismas son demasiado escasas para las necesidades actuales, y que sería conveniente, ante la problemática que desborda, buscar alternativas constructivas. Las recientes disposiciones de algunos municipios (El Bolsón, Bariloche, Villa La Angostura, San Martín de los Andes y Comallo) de permitir la construcción en adobe y técnicas similares abren un camino innovador y posible. ICEPH ha realizado en Comallo talleres y experiencias con ese tipo de tecnologías, que entusiasma a la gente y abre nuevas posibilidades de solución de los problemas habitacionales.

## 6. Estrategias de abordaje

Nuestra propuesta de estrategias aplicables al medio campesino se basa en las experiencias desarrolladas en los proyectos citados en los párrafos anteriores. Esas estrategias, en tres etapas aplicaron ciertos instrumentos comunes y también se orientaron a lograr progresividad, conforme fue evolucionando el proceso.

### 6.1. Componentes concretos de las estrategias de abordaje aplicadas

- » Diseño de la operatoria en el medio rural partiendo del diagnóstico específico de cada zona.
- » Definición de “microcrédito”, resignificado respetando concepciones tradicionales campe-

sinas, tomando en cuenta especialmente la reciprocidad como valor propio de su cultura.

- » Diagnósticos y evaluaciones realizados como contextos participativos.
- » Información pública general y permanente sobre el proyecto.
- » Relevamiento de parajes-meta, con participación plena de referentes locales.
- » Relevamiento de familias interesadas por paraje.
- » Convocatorias públicas.
- » Información sobre operatoria a interesados.
- » Diagnóstico de las necesidades individuales de postulantes y demandas, con relevamiento en terreno.
- » Listado y planificación logística del aprovisionamiento de materiales demandados.
- » Formalización de convenios por grupo postulante y con participación de ambos componentes de la pareja. Ineludiblemente, la lectura y firma de los convenios debe realizarse en asambleas públicas y abiertas.
- » Ejecución de la entrega de materiales, preferentemente en actos públicos y con mutuo control de los participantes.
- » Asesoramiento en la construcción y seguimiento de obras.
- » Logística de cobro de cuotas.
- » Administración del fondo rotatorio.

### 6.2. Definición de microcrédito en el ámbito campesino

Como parte de esos contenidos concretos, fue primordial establecer una definición del significado de microcrédito destinado a la vivienda campesina, dada la especificidad cultural del sector, considerándolo un sistema con las siguientes características:

- » Mediante el crédito se otorga una cantidad de dinero que permite realizar una mejora o reforma, completando la misma.
- » La familia puede reintegrarla de modo que no incida en su situación económica.
- » Los periodos de reintegro son coherentes con la actividad económica y los ciclos estacionales propios de la actividad rural de los destinatarios.
- » Los plazos de reintegro son coherentes con el sostenimiento activo y la dinámica rotatoria del fondo.
- » La institución otorga el microcrédito con un objetivo promocional y no financiero. Se trata de sostener el fondo rotatorio y no de obtener intereses.
- » Análisis en el equipo, evaluación de informes de campo, decisiones sobre aprobaciones y rechazos.
- » Diseño de la propuesta constructiva –incluye presupuesto de materiales obtenido por concurso de precios– y del monto del crédito,

propuesta a los interesados, aprobación y armado de una carpeta.

- » Los aprobados quedan delimitados como grupo; la integración del grupo se basa en la contigüidad en un área que posibilita la acción colectiva en materia de visitas y asistencias, entrega de materiales y mecanismo de cobro de las cuotas.

### 6.3. Elementos conceptuales de las estrategias propuestas

Tomando como base nuestra experiencia regional, establecemos ciertos conceptos que dan sustento a la estrategia aplicada a la resolución de problemas de hábitat y vivienda campesinos:

- » Partiendo del respeto y rescate de las tradiciones y técnicas campesinas e indígenas, consideramos imprescindible enmarcar los proyectos en las problemáticas y aspiraciones de cada familia; no hay una solución habitacional igual a otra. Además, en el medio rural son altamente condicionantes las características físicas, climáticas, de transporte y comunicación; plantean condiciones límite en la ejecución de los proyectos.
- » Establecer como criterio la progresividad en las mejoras habitacionales, explicitando que la ayuda externa es un disparador y que dicha progresividad debe basarse en el esfuerzo, la autogestión y la construcción autosuficiente,

que además se fortalece si se desarrolla como propuesta colectiva. El aporte externo, como es el caso del microcrédito, debe evaluarse como un impulso que anime a la continuidad de las construcciones o las mejoras de vivienda y entorno habitacional.

» Establecer los estándares de vivienda y hábitat saludables, planificando el avance paso a paso hacia la satisfacción de los mismos. Los requisitos básicos de la vivienda y el hábitat saludable son: tenencia segura; ubicación segura; diseño y estructura adecuada; espacios suficientes para una convivencia sana; servicios básicos de buena calidad; muebles, utensilios domésticos y bienes de consumo seguros y eficientes; entorno adecuado que promueva la comunicación y la colaboración; hábitos de comportamiento que promuevan la salud.

» En esos estándares está enmarcado el concepto de salud de las personas y los grupos humanos que, según la Organización Mundial de la Salud, tiene una definición concreta: “es el estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones y enfermedades”.

» Como metodología fundamental para establecer la producción social o la acción colectiva por el hábitat, debe planificarse un sistema de capacitación mediante talleres participativos.

» Debe garantizarse la participación igualitaria y equitativa de mujeres y hombres: las mujeres

que participan en el proceso aumentan su protagonismo en la comunidad, y se apropian de las mejoras en el espacio doméstico, lo que les permite disponer de más tiempo y comodidad para sus tareas.

» Promover la realización de proyectos mediante acciones colectivas, incentivar la autogestión y la confianza en el esfuerzo propio.

» Dinamizar la incidencia de los pobladores con la participación en los proyectos: se trata de lograr que los participantes, u otros vecinos que son testigos de las experiencias, emprendan acciones de incidencia ante actores estatales o empresariales. Dichas acciones, dadas las características de la población (poca experiencia organizativa, condiciones de pobreza, dependencia de la autoridad municipal para el mantenimiento de la infraestructura de caminos u otros servicios indispensables como la provisión de leña) rara vez tienen una expresión estructurada y suelen ocurrir “entre bambalinas”. Pero presionan para la toma de medidas por parte del poder político.

» Planificar y ejecutar difusión externa de los proyectos, a nivel provincial y, si es posible, nacional. Es necesario diseñar la información local como medida de fortalecimiento de una corriente de producción social de vivienda y hábitat, pero también considerar que esta difusión debe dirigirse a sectores técnicos, profesionales, organismos estatales y ong.

» Promover la formación de equipos de referentes locales que asuman protagonismo en toda la operatoria, y le den continuidad al proceso. Estos referentes, consolidados, darán continuidad al proceso cuando los equipos técnicos hayan concluido su tarea.

## 7. Actores y actuaciones vinculados al hábitat y la vivienda campesinos

En los despoblados territorios de la meseta patagónica, uno de los objetivos debería ser frenar el éxodo, en primer lugar, y en segundo término impulsar un proceso de regreso al campo. Uno de los instrumentos que daría rápido resultado sería, precisamente, una política de reconocimiento y rescate de valores y sabidurías tradicionales, entre las cuales la revalorización de la casa campesina tradicional, mejorada mediante una serie de medidas de confort y sustentabilidad, se constituiría en un poderoso atractivo para muchas familias.

La concreción de esa política sería facilitada si los organismos políticos y técnicos jerarquizaran el accionar de otros actores presentes o potencialmente interesados en aportar a esas problemáticas: en primer lugar, colectivos y grupos de pobladores, y en segundo término organizaciones de la sociedad civil. A escala de la aplicación de nuestro programa de Vivienda

y Hábitat, muchos de los logros fueron posibles a partir de esas confluencias. Esa confluencia, como ejemplo concreto, se dio entre técnicos propios, referentes locales activos, Municipalidades de Pilcaniyeu y Comallo, Comisiones de Fomento de Clemente Onelli, Villa Llanquin y Corralito, empresa del Tren Patagónico, Sociedad Rural de Comallo, Cooperativa Telefónica de Comallo, Cooperativa Agrícola Ganadera Amuleim Com y Cooperativa de Pichi Leufu (indígenas), Grupos El Progreso y Amancay de Comallo, Centro cultural Pewma de Onelli, docentes de la escuela de Cañadón Chileno, Programa Social Agropecuario, Asociación Al Amparo de la Roca, de Comallo, Equipo de Pastoral Social del Obispado de Bariloche, avales del Obispado de Bariloche y apoyo logístico del párroco de Comallo. Este somero listado no alcanza a revelar la importancia de actos aparentemente menores: que el Tren Patagónico facilitara vagones para transporte gratuito de materiales de construcción, que la sede parroquial de Comallo estuviera siempre abierta a numerosas reuniones, o la dedicación con que miembros de la Sociedad Rural de Comallo se ocuparon del cobro de cuotas de microcréditos: sucesión de actos cotidianos, formas concretas en que actores de la sociedad civil y funcionarios locales colaboran para que un proyecto funcione.

## 8. A modo de conclusión: hábitat campesino para fortalecer la ocupación del territorio

A partir de esa experiencia es que podemos afirmar que los colectivos de pobladores, debidamente capacitados, deberían ser los protagonistas en la concreción de una política de hábitat y vivienda, porque habría una propuesta genuina de resolución de sus necesidades; si se les confiara el diseño de las operatorias, la administración de fondos de microcrédito y la compra y administración de materiales, tendríamos resultados muy interesantes y en lapsos razonables.

Las organizaciones de la sociedad civil, cuando disponen de recursos económicos y técnicos, pueden aportar a esas soluciones y en un rango mucho más eficiente del uso de los recursos; esto quedó claramente demostrado en varios programas que impulsó la Secretaría de Vivienda de la Nación.

La ventaja que poseen las OSC radica en la agilidad de sus manejos institucionales, pero fundamentalmente en su apertura a modalidades flexibles y sobre todo a los métodos de la educación popular, que le permiten una rápida inserción en los sectores destinatarios y actúan como una barrera—cuando se respetan ciertos principios básicos— ante las prácticas clientelares.

A la vez, es necesario reconocer la imprescindible potencialidad del Estado para proveer

los recursos necesarios. En ese sentido, nos parece certera la afirmación del documento previo del Consenso: “debe modificarse estructuralmente la Ley Nacional N° 24.464 ‘Sistema Federal de la Vivienda’, e incluir que del total de recursos que recibe cada jurisdicción, se destine como mínimo un 10% a programas de viviendas rurales, especialmente para agricultores familiares en sus lugares de residencia”.

Consideramos fundamental, además, que las políticas de promoción estatal del hábitat social se estructuren privilegiando la perspectiva cultural y social, especialmente en el caso del hábitat rural. Esa perspectiva fortalecerá la permanencia de los campesinos en el campo; ellos siguen siendo garantía de ocupación nacional del territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

Caram, M. y Gutiérrez, G. *Estado Sociedad Civil: un caso de desencuentro. La Ley Provincial rionegrina N° 2917. Cuadernos de Trabajo*. Bariloche, Ediciones ICEPH, 2001.

Departamento de Pastoral Social. Diócesis de San Carlos de Bariloche. *La minería del oro*. Bariloche, Ediciones ICEPH, 2006.

Fernández, M. “Anecón Grande, un paraje detenido en el tiempo”, en *Diario Río Negro*, General Roca, julio de 2012.

Hernández Castro, N. L. “Reconocimiento de la autoproducción social del hábitat en Bogotá”, 2001. Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU\\_V2\\_N4-02.pdf](http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V2_N4-02.pdf)

Becker, G.; Bran, D.; Cremona V. y Acevedo, C. “Informe sobre la recorrida por sitios afectados por las precipitaciones torrenciales del 8 de marzo de 2012”. INTA EEA, Bariloche, Marzo 2012

Massera, F. y Guarido, J. C. *La meseta patagónica de El Cuy; una vasta soledad*. Secretaría de Estado de Acción Social de Río Negro, 2001.

Moffat, A. “Psicología de la vivienda popular”, en *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*. Buenos Aires, 2000.

Sernageomin. Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile. Red de Vigilancia Volcánica, 2014. <http://www.sernageomin.cl/>

Villagra, S. y Giraud, C. “Aspectos sistémicos de la producción animal en la Provincia de Río Negro”, en *Revista Argentina de Producción Animal*, Buenos Aires, 2010.

Obispado de Bariloche. “Informe de la situación socioeconómica y política de las localidades de la Diócesis de San Carlos de Bariloche”, octubre 2001.

## NOTAS

1. ICEPH, Instituto Cordillerano de Estudios y Promoción Humana. Bariloche, Río Negro.
2. Una información completa sobre este proyecto puede leerse en nuestro libro *Vivienda y hábitat campesino en la Patagonia*. Bariloche, Ediciones ICEPH, 2010. Una versión digitalizada del mismo puede solicitarse a [iceph@iceph.org.ar](mailto:iceph@iceph.org.ar)
3. En una primera etapa, ubicada en el organigrama del Ministerio de Desarrollo Social, y luego en el Ministerio de Infraestructura.

# Consenso Nacional para un Hábitat Digno

## CONSENSO NACIONAL PARA UN HÁBITAT DIGNO

Las dificultades de acceso a un hábitat digno afectan gravemente a vastos sectores de la población, en especial a los de medios y bajos ingresos, y tienen además impactos diferenciales en mujeres, niños, niñas y personas con discapacidad. El hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda y a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural.

Sin embargo, históricamente el desarrollo urbano estuvo regido por las pautas del mercado inmobiliario que promueve un continuo proceso de segregación al mismo tiempo que alimenta las expectativas de renta especulativa y, con ello, eleva sistemática y artificialmente los precios del suelo. En este contexto, se incrementan las tomas de tierra, la informalidad y la desigualdad. Al mismo tiempo, desde sus orígenes, las políticas habitacionales en la Argentina se han enfocado en la provisión de unidades de viviendas, ubicadas en su mayoría en zonas aisladas de los equipamientos existentes y de baja calidad urbana y ambiental.

En el ámbito rural, la falta de una reforma agraria, intentada sin éxito desde los años 40 del siglo pasado, la expansión del modelo de

explotación agroindustrial y los abusos de los grandes latifundistas acrecientan la marginación de los modos tradicionales de vida y de producción del campesinado y de las comunidades indígenas, en beneficio del monocultivo extensivo y otras formas de extractivismo y producen el desplazamiento forzado de las familias rurales a las periferias urbanas.

Durante los últimos años, se incrementó la inversión pública en infraestructura y la construcción de soluciones habitacionales y, a partir de 2012, se puso en marcha el programa Pro Cre Ar que implicó la ampliación de alternativas habitacionales para distintos sectores sociales. Asimismo, la reciente creación de la Secretaría de Acceso al Hábitat a nivel federal abre perspectivas positivas para la implementación de políticas de inclusión, que deben acompañarse con el debate parlamentario y la sanción de propuestas legislativas de gestión territorial (como las presentadas por el colectivo Habitar Argentina y la de ordenamiento territorial elaborada por el Consejo Federal de Planificación - COFEPLAN). Estos avances normativos, dirigidos a remover de manera estructural las restricciones a un hábitat justo y sostenible, fueron introducidos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires con la sanción de la Ley 14.449. Por último, distintos municipios de todo el país están implementando experiencias innovadoras de

gestión del suelo y, algunas de ellas, articulan los esfuerzos de diferentes niveles del Estado y de organizaciones sociales y de esta manera permiten nuevos espacios para la negociación y concertación.

En este contexto, y frente al escenario político que se abre en el país, es imperiosa la necesidad de promover nuevas y profundas transformaciones en el conjunto de factores que determinan las desigualdades. Por este motivo, el Consenso Nacional para un Hábitat Digno propone un debate amplio y crítico y la puesta en marcha de nuevas políticas y estrategias dirigidas a garantizar el derecho a un hábitat urbano y rural adecuado en la Argentina.

## 1

### **Principios rectores para el diseño e implementación de políticas territoriales integrales**

Las políticas territoriales en ejecución en gran parte de las provincias y ciudades argentinas son fragmentarias, fuertemente tecnocráticas y están divorciadas tanto de la estructura social sobre la que se apoyan como de los procesos socioespaciales reales que deben conducir. Las políticas de vivienda deben articularse con las de gestión territorial a partir de una visión integral de las problemáticas y de las estrategias de acción. Es necesario modificar el enfoque

tradicional que disocia la acción pública del funcionamiento de los mercados inmobiliarios para garantizar con eficacia la defensa de los derechos y los intereses colectivos.

Los instrumentos y políticas públicas de ordenamiento territorial urbano y rural deben incorporar y materializar el principio de la Función Social de la Propiedad (consagrado en la Constitución Nacional desde 1994) de modo que modifique el marco normativo tradicional fundado en una matriz de derecho individualista que obstaculiza el desarrollo de políticas inclusivas en materia de hábitat. Así, debe reconocerse el derecho real a la propiedad comunitaria a los sujetos y comunidades campesinas, sobre aquel espacio físico en el que se desarrolla su sistema de vida, tal como se define en el proyecto de “Declaración de los derechos de campesinas y campesinos” que se discute en la ONU.

Las normas que se sancionen y los instrumentos que se diseñen e implementen deben reconocer las especificidades del territorio campesino. El mismo está comprendido por el monte, el río, la flora y la fauna, con los que convive y de los cuales vive la comunidad. Este territorio y no se restringe al terreno mensurado, sino que está definido por una compleja trama cultural que abarca la historia, la toponimia, las tradiciones y de elementos identitarios que determinan modalidades diversas de producción del hábitat.

Es importante que se cumplan las obligaciones nacionales e internacionales asumidas para la adecuada protección de los derechos de los pueblos indígenas. Para esto es prioritario, primero, agilizar el relevamiento de sus territorios tradicionales, compromiso que requiere una fuerte voluntad del Estado nacional y las provincias. Segundo, acompañar este proceso de la efectiva titulación de los territorios indígenas de la forma en la que estos pueblos consideren adecuada. Y, tercero, implementar en conjunto con las comunidades indígenas medidas que garanticen sus derechos a la consulta y consentimiento previo, derechos que, a su vez, constituyen herramientas de protección para su forma de vida y producción tradicional.

## 2

### **Políticas públicas de regulación y redistribución de rentas en los mercados de suelo**

El mercado de suelo opera a través de mecanismos que producen un territorio urbano y rural económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregado y ambientalmente insostenible. A pesar de ello, las políticas territoriales estructuran sus decisiones y sus regulaciones desde una perspectiva que naturaliza la lógica de la renta especulativa del suelo. Por ejemplo, el último censo revela que

en 2010 existían en el país aproximadamente 750.000 unidades de vivienda desocupadas y especulativas de las cuales casi un 40% se localizaban en la CABA, los municipios del GBA, Rosario y Córdoba. Adicionalmente, el avance de la urbanización (generalmente de baja densidad y alta valorización como barrios privados y cerrados) sobre territorios destinados a las producciones regionales, contribuye a la retracción de la superficie productiva en los sectores peri y suburbanos y expulsa a los obreros rurales y sus familias.

Una política basada en la equidad y la sostenibilidad demanda el diseño e implementación de normas e instrumentos orientados a reducir las expectativas especulativas, sancionar y gravar progresivamente la retención de inmuebles (sin uso ni destino real de alquiler o venta) y repartir equitativamente las cargas y los beneficios de los procesos de urbanización.

Se deben establecer mecanismos específicos para el acceso a tierra a familias rurales, a través de sistemas de bancos de tierra, compra preferencial del Estado u otros. Estos terrenos deberán contemplar la unidad económica productiva según región y, en el caso de familias periurbanas, espacios que permitan la producción agrícola y de granja para el autoconsumo y/o la comercialización local.

### 3

#### Regulación del mercado de alquileres

El alquiler residencial es la forma de tenencia que más creció en el país: entre 2001 y 2010 pasó del 11 al 16% de los hogares registrándose cifras del 25 al 30% en las grandes ciudades. En forma paralela, un número importante de hogares no pudieron acceder al alquiler por las rígidas limitaciones que este sistema impone, agravadas por las fuertes desigualdades y abusos en las relaciones entre propietarios e inquilinos, tanto en el mercado formal como en el informal. Esto explica, por un lado, el marcado engrosamiento de los casos de hacinamiento ó convivencia familiar y, por el otro, el crecimiento de los hogares de las franjas de menores ingresos, para los que solo resultan accesibles distintas formas de tenencia informal.

Es necesario ejecutar una política de locación social y aprobar un nuevo marco normativo orientado a ampliar las opciones de acceso a una vivienda digna. El alquiler social debe ser parte articulada de las políticas habitacionales y urbanas del país y debe incluir, entre otros mecanismos, medidas de facilitación de acceso a garantías y un sistema de subsidio social destinado a los hogares no propietarios de escasos recursos que presenten un alto nivel de vulnerabilidad. Un nuevo marco legal que remplace la actual Ley 23.091 debe centrarse

en una perspectiva de derechos que reduzca los incrementos de costos debidos a la intermediación (comisiones y honorarios), que elimine los abusos en las exigencias que le son requeridas a los inquilinos para acceder a la vivienda (garantías personales y reales) y en las cláusulas que definen las responsabilidades de las partes trasladando las obligaciones del locador al inquilino. Debe asegurar la adecuada habitabilidad de las edificaciones y regular el precio de transacción a través de valores testigos o de referencia. Además es necesaria la implementación de una mesa de concertación que así como la “mesa de salario mínimo” y las paritarias salariales acuerden precios estándar de los alquileres y sanciones e impuestos progresivos para quienes retengan inmuebles sin alquilar.

### 4

#### Producción social del hábitat

Con diversas estrategias de autogestión (individual y colectiva), emanadas de prácticas y saberes acumulados a lo largo de décadas, los sectores populares enfrentaron las restricciones de acceso a un hábitat digno y las compensaron en parte con el fin de mejorar su calidad de vida. La riqueza y vitalidad de este acervo cultural amerita un profundo apoyo por parte del Estado para garantizar su sostenibilidad, a través de instrumentos que atiendan a los

modos específicos de la producción social del hábitat y que, de esta manera, transformen acciones reivindicatorias de derechos en políticas públicas capaces de trascender la lógica de la producción mercantil.

En este marco, los asentamientos informales urbanos y periurbanos constituyen un tipo específico de configuración socio-territorial que debe ser reconocida y abordada de modo integral por el Estado, a través del despliegue articulado de un conjunto de políticas públicas diversas.

Para ello se debe asegurar, a través de un banco de tierra fiscal para el hábitat, que los poseedores legítimos tengan los derechos posesorios para la comercialización y/o transferencia de lo construido, mientras el Estado conserva el derecho real de dominio y regula los usos posibles de dichas tierras. Será complementario establecer un sistema nacional de financiamiento y asistencia técnica, interdisciplinaria y pública para la mejora del hábitat popular destinado a familias de bajos recursos con déficit habitacional urbano y rural y que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal. Por último, debe modificarse estructuralmente la Ley Nacional N° 24.464 “Sistema Federal de la Vivienda” e incluir que del total de recursos que recibe cada jurisdicción, se destine como mínimo un 10% a programas de viviendas rurales, especialmente para agricultores familiares en sus lugares de residencia.

### 5

#### Seguridad en la tenencia y regularización de tierra urbana y rural

Según el Censo 2010, aproximadamente un 15% de los hogares argentinos vivía en un inmueble informal y, en ese contexto, la dinámica que presenta la densificación de las villas y las tomas de casas y terrenos parece lejos de disminuir. Los más recientes datos producidos por organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de que existen en Argentina al menos 1.800 asentamientos urbanos informales, donde habitan más de 500 mil familias, con inseguridad en la tenencia de la tierra y sin servicios básicos regulares.

Las condiciones de informalidad e inseguridad en la tenencia, tanto en el ámbito urbano como rural, componen escenarios de vulneraciones de derechos, frecuentemente encuadradas en violentos desalojos por parte de redes de ilegalidad ligadas a diversas actividades económicas (desde la narco-criminalidad hasta el monocultivo) que disputan el territorio.

En este contexto, resulta indispensable desarrollar políticas y programas más amplios de regularización de la tierra urbana y rural al mismo tiempo que se garantice la tenencia segura. Esto requiere, entre otras cuestiones, reducir los plazos exigidos para adquirir el dominio mediante la figura de la prescripción. En los ámbitos provinciales es necesario que los

poderes ejecutivos faciliten y agilicen los trámites administrativos y que los poderes judiciales acorten la duración de los procesos y eliminen los obstáculos que sufren las comunidades para obtener la prescripción.

De tal forma, se debe promover la aprobación de una Ley Nacional que declare la emergencia habitacional, de marco para la suspensión de los desalojos tanto de la vivienda única y familiar como los de los territorios campesinos, refuerce los programas nacionales de regularización urbana y rural y contemple el apoyo económico, técnico, social y administrativo a los complejos procesos que estos implican para la población campesina y de asentamientos urbanos. La norma deberá disponer un relevamiento a nivel nacional de los conflictos de tierra rural y garantizar una abreviada titulación a nombre de sus poseedores tradicionales con la participación activa de las comunidades en respeto sus sistemas de vida.

Asimismo, se debe profundizar la aplicación de la ley 26.160, sobre territorios indígenas, de modo de modificar prioritariamente los mecanismos de articulación entre las provincias y la Nación, garantizar la participación y consulta previa de las comunidades indígenas e implementar normativa complementaria que garantice la titulación de estos territorios a nombre de éstas conforme sus costumbres y prácticas ancestrales.

## 6

### Procedimientos democráticos en casos de desalojos

Con frecuencia, los operativos de desalojos son situaciones que concentran violaciones a los derechos humanos tanto por la actuación de las fuerzas de seguridad como por el nivel de exposición de las personas involucradas. Frente a esta situación, se debe incluir en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación mecanismos que hagan operativos los contenidos de la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU. Específicamente:

- » Audiencia previa en los desalojos de grupos con citación del Gobierno local para encontrar una solución consensuada.
- » Relevamiento social previo antes de ordenar el lanzamiento para verificar si las personas están en condiciones de proveerse una alternativa habitacional (preservando el derecho de no autoincriminación y sin discriminación como posibles beneficiarios aplanes sociales y de vivienda).
- » Obligación del Juez de informar a las personas afectadas por el desalojo la fecha y hora del lanzamiento y de hacerse presente en el acto para verificar el cumplimiento de la orden y el respeto de los derechos humanos de las personas afectadas por la medida.
- » Garantizar el derecho a una defensa efectiva.

» Cuando las personas a desalojar no estén en condiciones de proveerse una vivienda, el Juez deberá citar al Gobierno Nacional y Local para que provean una solución habitacional alternativa, suspendiendo el lanzamiento hasta que se acredite en autos el cumplimiento de esta medida.

» Modificar los artículos 680 bis y 684 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para que garanticen el debido proceso legal.

» Reformar el artículo 181 del Código Penal para evitar que sea utilizado para criminalizar a las personas sin techo y derogar el artículo 238 bis (restitución anticipada del inmueble en sede penal).

» Modificar el Artículo 6 de la Ley 26.589 para establecer la mediación obligatoria en los juicios de desalojo.

Diferentes principios y políticas desarrolladas sobre conducción política y regulación de la actuación policial ante multitudes (como protestas sociales y otras manifestaciones públicas) deben ser aplicados, con especificidades, a las situaciones de desalojo. Los operativos deben orientarse a garantizar la seguridad de todas las personas y asegurar las condiciones para la gestión política de los problemas de fondo presentes en el conflicto.

## 7

### Seguridad democrática para un hábitat digno

La reducción de la violencia, la previsibilidad de la vida cotidiana y la libre circulación son condiciones básicas para un hábitat digno. En la Argentina, las políticas de seguridad contribuyeron a configurar un hábitat excluyente, que focaliza la punitividad sobre los habitantes de los barrios pobres, a los que se ha desprovisto de seguridad. Las zonas con peores condiciones habitacionales son también aquellas en las que se concentran los abusos policiales y en las que más se sufren formas diversas de violencia. Los dispositivos de seguridad configuran obstáculos materiales y simbólicos que limitan la circulación y obturan el acceso a bienes y servicios desigualmente distribuidos en la ciudad. Entre otras iniciativas, se requiere:

- » que las políticas de seguridad de despliegue territorial estén orientadas a brindar seguridad a los habitantes de los barrios y se articulen con otras políticas públicas para fortalecer la inclusión;
- » formar a los funcionarios policiales para el trabajo de proximidad en interacción comunitaria, que reconozcan a los vecinos como ciudadanos;
- » el ejercicio del gobierno y el control político del trabajo policial en relación con comunidades sobre las que suelen focalizarse abusos;
- » modificar normativas que generan oportunidades para el abuso de facultades policiales en el espacio público.

## 8

### **Participación y acceso a la información**

La gestión democrática del territorio es un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa y protagónica de los ciudadanos y, en especial, de las organizaciones y asociaciones civiles que forman parte del entramado social.

Para garantizar esto debe ser obligatorio que los organismos públicos utilicen las herramientas adecuadas (como instancias multi-actorales formalizadas, debates, audiencias y consultas públicas) y que aseguren el acceso y consulta de la información necesaria para la participación efectiva de la población. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales.

## 9

### **Acceso universal a los equipamientos sociales y servicios básicos**

Los procesos de desarrollo urbano de las ciudades argentinas, se distinguen por la incapacidad estructural que tuvieron históricamente para producir infraestructuras y equipamientos básicos asequibles de manera universal para todos los sectores sociales. Esta incapacidad fue particularmente notable en los momentos de rápido crecimiento físico y demográfico que ensancharon las brechas entre oferta y demanda de servicios e incrementaron las carencias, especialmente de la población de menores recursos y de colectivos tradicionalmente excluidos, como las personas con discapacidad. Frente a esta situación, durante la última década el Estado reasumió un rol activo a través de diversas políticas, en particular a través de la inversión en obra pública que tuvo un alto impacto en la estructura territorial de las ciudades (especialmente medianas y grandes). Por ello, se hace imprescindible continuar y fortalecer el financiamiento para la construcción de redes de infraestructuras y servicios, con especial atención al transporte público de pasajeros, que permitan mejorar la calidad de vida de la población, generar condiciones básicas de inclusión social, proteger el ambiente y densificar las áreas urbanas para reducir las dinámicas de expansión predatorias.

# agradecimientos

El CELS desea agradecer especialmente el compromiso y la calidad de los aportes realizados por los expositores y comentadores, así como las valiosas intervenciones del conjunto de los participantes a lo largo de las Jornadas de debate del Consenso Nacional para un Hábitat Digno.

A todos ellos, nuestro reconocimiento: Ana Pastor (Madre Tierra), Virgilio Gregorini (TECHO), María Esperanza Casullo (UNRN), Eduardo Rinesi (UNGS), Nicolás Tereschuck (FLACSO y UBA), Andrea Catenazzi (Área de Urbanismo de Instituto del Conurbano, UNGS), Facundo Martín (Universidad Nacional de Cuyo), Marta Casares (FAUD y Universidad Nacional de Tucumán), Ramón Gamarra (Unión de Pequeños Productores de Chaco), Agustín Territoriale (Observatorio por el Hábitat Popular), Sebastián Tedeschi (Observatorio por el Hábitat Popular), Pablo Barbeta (Gino Germani, UBA), Gabriel Nosetto (Madre Tierra y FOTIVBA), Victoria Gauna (MNCl), Lucio Scardino (AVE, Córdoba),

Marcela Rodríguez (SERVIPROH y Universidad Nacional de Córdoba), Guillermo Gutiérrez (Instituto Cordillerano de Estudios y Promoción Humana, Bariloche), Adriana Hipperdinger (Un techo para mi hermano, Río Negro), Ana Álvarez (REDAF).

Agradecemos al rector de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Dr. Nicolás Trotta, a su equipo de trabajo.

Las Jornadas convocaron a más de 120 referentes de diversos espacios vinculados a las problemáticas urbanas y rurales; esto contribuyó a articular un debate genuinamente federal. Hubo representantes de organizaciones territoriales y de base, grupos de apoyo técnico, académicos, investigadores y funcionarios de la ciudad de Buenos Aires y de las provincias de Jujuy, Tucumán, Córdoba, Corrientes, Chaco, Santa Fe, Entre Ríos, Río Negro, Tierra del Fuego, Buenos Aires, Corrientes, Neuquén y Mendoza.

[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

ABRIL 2015