

XI. Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat*

La dificultad de acceso a la tierra, tanto urbana como rural, constituye el más grave problema social que padece la Argentina y es la causa de un alto número de conflictos. Cuando son reprimidos como si se tratara de un problema policial, estos conflictos por el acceso a la tierra no sólo producen conmoción general sino también víctimas, como en las ocupaciones del Parque Indoamericano y del barrio Papa Francisco, ambos en la vulnerada zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todos los planes de vivienda popular concebidos desde el Estado se encuentran con este crítico cuello de botella, cuya solución no depende de una falta objetiva de recursos accesibles sino de la decisión política para disponer su uso en forma racional, en una lisa confrontación entre derechos colectivos e intereses especulativos.

Las políticas de desarrollo, el acceso a un hábitat digno y el ejercicio efectivo de derechos se condicionan entre sí de múltiples formas. El enfoque ideológico desde el que se construye la noción de desarrollo determina también el sentido de las decisiones políticas: pueden contribuir a un mayor nivel de acceso a derechos o bien producir la persistencia y el agravamiento de situaciones estructurales o circunstanciales que los vulneran. Una agenda de derechos humanos relativa a las políticas públicas de desarrollo apunta a incidir en el modo en que estas impactan de manera diferencial en determinadas poblaciones y grupos. Entendemos los derechos humanos como un conjunto de principios indivisibles e interdependientes. Por lo tanto, concebimos el desarrollo como un proceso de construcción colectiva y alcance integral, en el que las condiciones de vida del conjunto de la sociedad mejoran, de manera justa y sostenible, en lo material, lo social, lo cultural y lo político.

Cada decisión que conforma una política o medida orientada al desarrollo genera tensiones por la afectación simultánea de intereses y actores diversos. La gestión de un proceso de desarrollo que incluya la perspectiva de derechos debe lidiar con esa complejidad.

* Este capítulo fue elaborado por Lourdes Bascary, Andrea Davio, Camilo Galindo Marín, Carlos Píngaro Lefevre, Santiago Sánchez Osés y Eduardo Reese, integrantes del área Derechos Económicos Sociales y Culturales del CELS.

Las políticas tendientes a alcanzar un hábitat digno para todos los sectores son parte indisoluble de un programa de desarrollo justo y, consecuentemente, de las tensiones inherentes a estos procesos. Además del evidente impacto que tienen estas políticas en la mejora de la calidad y de las condiciones de vida de la población, para su efectivización se requieren mecanismos de redistribución de las rentas generadas por las decisiones de política territorial. Sólo de tal forma estas políticas pueden superar el estadio de las acciones de corte compensatorio y remedial –como tradicionalmente han sido concebidas en nuestro país y en América Latina–, y adquieren la capacidad de convertirse en un instrumento privilegiado de igualación y cohesión social.

Desde un enfoque integral, el hábitat digno incluye el acceso universal a la tierra y a la vivienda, junto con las redes de infraestructura, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción, en un marco de respeto de los componentes culturales y simbólicos de la comunidad, y de la puesta en valor de las cualidades ambientales, según las particularidades del medio urbano y del rural.

Este capítulo está ordenado en tres secciones. En la primera, repasamos algunos de los componentes que han formado parte de las políticas de desarrollo en la Argentina, con especial atención a la última década. En la segunda, planteamos relaciones entre las políticas públicas, las demandas sociales y el mercado inmobiliario, que configuran los procesos de estructuración socioespacial de las ciudades argentinas. En la última sección, presentamos lineamientos propositivos para el diseño y la implementación de políticas de desarrollo y de hábitat con perspectiva de derechos humanos.

1. EL DEBATE SOBRE LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO ARGENTINO

La pobreza, la desigualdad y la informalidad ocupan un lugar central en las problemáticas socioeconómicas de la Argentina en la medida en que la estructura social, política e institucional del país se fundó, con excepción de determinados períodos, en un modelo de libre mercado con una distribución de recursos desigual que benefició a sectores minoritarios con alta renta y capacidad para garantizar su reproducción.

Las distintas etapas del proceso de desarrollo argentino muestran, al igual que en el resto de la región, fuertes y periódicas fluctuaciones derivadas de los ciclos de crecimiento y estancamiento económico, la alternancia –según el esquema de la Cepal– entre “modelos de crecimiento hacia afuera” y “modelos de crecimiento hacia adentro”, y asimetrías entre regiones y debilidades fun-

dadas por el alto nivel de concentración de la renta y del poder de los grupos privilegiados, entre otros motivos.

En ese contexto, una tensión relevante atravesó los años ochenta y noventa: se abrieron y consolidaron de manera paulatina nuevos procesos democráticos, al mismo tiempo que las políticas neoliberales imponían la idea de que el desarrollo provendría de un crecimiento económico asociado a la apertura de los mercados, la flexibilización laboral y la reducción de las capacidades de acción y regulación del Estado. Las ideas fuerza de las políticas sociales durante esos años fueron la focalización de los programas hacia los “pobres estructurales”, la privatización de los servicios urbanos y la descentralización de funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos provinciales y municipales. Como ha sido ampliamente demostrado,¹ el argumento de que el crecimiento económico equivaldría a desarrollo social o integral fue funcional a los intereses de los sectores económicos locales concentrados y a los flujos financieros y comerciales globales, y acrecentó el endeudamiento público, la desintegración del tejido productivo, la pobreza, el desempleo y la desigualdad, que en el caso argentino devinieron en la crisis de 2001.

A partir de 2003, el gobierno nacional puso en marcha un programa que reconfiguró el escenario sociopolítico argentino a partir de un cambio relevante en el rol que debe cumplir el Estado en todos los campos, y del despliegue de un modelo que tiene como centro el estímulo a las actividades productivas, la defensa del mercado interno, la generación de empleo y la expansión de la inversión pública. La estrategia se apoyó en el crecimiento de la recaudación fiscal y la entrada de divisas a través de dispositivos que aumentaron la capacidad exportadora. Esta, a su vez, estuvo favorecida por condiciones del contexto internacional asociadas al crecimiento de la demanda mundial de bienes primarios y el alto precio de los *commodities*.² Estas transformacio-

1 Entre otros, pueden citarse J. L. Coraggio, *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*, Buenos Aires, CICCUS, 2008; A. Barbeito y R. Lo Vuolo, *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, CIEPP-Unicef-Losada, 1992; Perry Anderson, “Neoliberalismo: balance provisorio”, en E. Sader y P. Gentili (comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997; Ana María Ezcurra, *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Buenos Aires, Ideas, 1998; Hugo Nochteff, “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en D. Azpiazu y H. Nochteff (eds.), *El desarrollo ausente*, Buenos Aires, Tesis-Norma-FLACSO, 1995; Hugo Nochteff, “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, *Época*, vol. 1, n° 1, 1999.

2 En el caso argentino, con una estructura económica fuertemente primari-

nes se sostuvieron en un reordenamiento de las relaciones de poder político, tanto internas como externas. Dichos procesos, no exentos de conflictos, se identificaron con la denominación general de modelos de “crecimiento con inclusión social”, ya que las mencionadas políticas se complementaron con acciones de neto corte redistributivo, como la mejora del salario, la difusión de formas asociativas de producción de baja escala y la expansión de las medidas de protección social, que permitieron un cambio positivo en los indicadores de pobreza, indigencia, ocupación y desigualdad.

El investigador y funcionario Daniel Arroyo definió, al inicio del gobierno de Néstor Kirchner, las características que debía asumir el modelo:

Una nueva idea de desarrollo, que ligue lo productivo y lo social, debe contener al menos cuatro ejes: crecimiento económico con inclusión social, complementación de las capacidades productivas de los países del Mercosur, un proceso de industrialización sostenido y la integración masiva de los jóvenes en el mercado laboral. La concepción integral de desarrollo como crecimiento económico e inclusión social apunta a un perfil productivo de país que no sólo tiene que basarse en sus ventajas comparativas iniciales y los “nichos” que confiere el mercado internacional, sino, a la vez, integrar en la mirada la necesidad de generar puestos de trabajo, promoviendo equidad distributiva y equilibrio territorial. Quiere decir que la actividad productiva tiene que generar un circuito económico positivo y, a la vez, crear un volumen de trabajo significativo y no precario.³

Las tensiones y limitaciones del modelo se expresan en contradicciones políticas en diferentes planos. Para el tema de este capítulo, su manifestación más cabal son los conflictos en los que entran en pugna derechos sociales,

zada, diversos informes de cámaras empresariales (como por ejemplo Juan José Llach y María Marcela Harriague, *El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020: una oportunidad sin precedentes para la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Producir Conservando, 2008) muestran que, para los años 2020-2025, el consumo mundial de alimentos básicos (carne vacuna y aviar, leche, trigo, granos gruesos, soja, maíz, semillas oleaginosas, harinas proteicas y aceites vegetales) pasaría de los actuales 1522 billones de dólares a 1885, con un aumento acumulado de casi un 24%. En ese contexto internacional, las exportaciones argentinas podrían alcanzar casi 36 000 millones de dólares.

3 D. Arroyo, *Ante el actual escenario latinoamericano. Hacia un nuevo modelo de desarrollo: crecimiento con inclusión social*, Pelotas, Sociedad em Debate, diciembre de 2004.

culturales y ambientales con las aristas de corte productivista que, además, han sido el núcleo de los modelos desarrollistas y neoliberales. Señalamos tres controversias centrales en la realidad argentina, desde un enfoque de derechos humanos:

- La promoción de las actividades económicas extractivas en tensión con la protección ambiental y los derechos, estilos y calidad de vida de las comunidades en distintas zonas del país.
- La ampliación de la frontera agropecuaria y de la concentración de la producción dominada por el monocultivo en tensión con las capacidades productivas y los derechos de los pueblos originarios y de los pequeños productores.
- Los estímulos a la dinámica inmobiliaria urbana, caracterizada por la concentración de la oferta en productos suntuarios e importantes aumentos de los precios del suelo en tensión con una creciente incapacidad de los sectores medios y bajos para acceder al suelo y la vivienda.

Estas tensiones, entre otras, constituyen vectores relevantes de un espacio de debate y militancia político y social que, a partir de las mejoras logradas en la última década, reconoce la necesidad de promover un estilo de desarrollo más justo y sostenible, que incluya el enfoque de derechos.

1.1. EXTRACTIVISMO, MEGAMINERÍA Y CALIDAD DE VIDA

En una apreciable cantidad de países se plantean debates y objeciones a la megaminería a cielo abierto, ya que es la actividad productiva industrial que ocasiona las mayores agresiones al ambiente y a las comunidades. Entre sus múltiples efectos, sobresalen las alteraciones a la geografía originaria por las voladuras de cerros y montañas con explosivos que generan desechos tóxicos, y la utilización de cianuro y grandes cantidades de agua –en zonas áridas– para extraer los metales preciosos. En diferentes provincias argentinas, los conflictos han tenido como eje los efectos nocivos sobre la salud de las comunidades locales, la contraprestación de beneficios económicos justos, la contaminación del agua y el suelo, y el deterioro de los ecosistemas. Por otro lado, generalmente las poblaciones no pueden acceder a información confiable sobre los impactos de la actividad y suelen ser excluidas de los debates sustantivos.

Esto ha generado un mapa de conflictos que se concentró, sobre todo, en las provincias cordilleranas, entre los que se destaca el de la mina Bajo La Alumbra, considerada la explotación testigo de megaminería en el país.

Como señalamos en informes anteriores,⁴ se verificaron diferentes formas de represión y criminalización de las protestas sociales suscitadas en torno a estos conflictos, entre otras, detenciones de activistas de las asambleas socioambientales que rechazan los emprendimientos.

Como contrapuntos positivos, pueden señalarse la sanción de la Ley de Glaciares y la experiencia de Esquel. Esta última constituye un caso tan relevante como poco conocido, para entender las tensiones entre proyectos mineros y derechos humanos. El conflicto de intereses entre la empresa multinacional Meridian Gold, los poderes públicos y la comunidad local se dirimió en diversos campos de debate entre 2001 y 2003. El eje central fue la controversia entre el modelo de desarrollo socioeconómico propuesto por la minería y el reclamo de autonomía local para decidir un modelo de desarrollo colectivo basado en la sostenibilidad y la calidad de vida. La movilización social, apoyada en el marco legal vigente, forzó la realización de un plebiscito en marzo de 2003, que con más del 80% de los votos clausuró la continuidad del proyecto.

1.2. AGRONEGOCIOS Y DERECHOS DE LOS CAMPESINOS E INDÍGENAS

El aumento intenso de los monocultivos –entre ellos, la soja– requirió técnicas, superficie e inversión, generó la segregación de los pequeños productores, consolidó a los actores dominantes del mercado de tierras y reafirmó la concentración de la propiedad. En la etapa posterior al modelo de convertibilidad, la rentabilidad de la agricultura a gran escala ratificó su tendencia histórica al aumento. En 1980 se producían 3,7 millones de toneladas por año de soja, y en 2013 la producción se estimó en 54 millones de toneladas, que ocuparon un área sembrada de 19,5 millones de hectáreas.⁵

En los últimos quince años, crecieron los conflictos protagonizados por una gran parte del campesinado y las comunidades indígenas. La expansión de la frontera agrícola industrial y las consiguientes subas en el valor de la tierra rural han agravado las condiciones de acceso y han aumentado la disputa por los territorios en los que históricamente viven y trabajan estos sectores sociales.

El modelo de agronegocios vigente amplió la frontera agropecuaria industrial en las regiones del NOA y NEA, donde se concentra la mayor parte de los con-

4 Entre ellos, CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011, pp. 129-170, e *Informe 2012*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2012, pp. 257-324.

5 Instituto Argentino de Análisis Fiscal, *Informe económico n° 213*, Buenos Aires, abril de 2013, p. 3, disponible en <www.ambito.com/economia/informes_economicos/archivos/IARAF%20-%2013-2010-2009%20IE%20213%20area%20 analisis%20sectorial.pdf>.

flictos de tenencia de la tierra rural. Una confluencia de motivos explica que en la región del Gran Chaco argentino esta dinámica tenga mayor contundencia: antiguas zonas semiáridas mejoraron sus condiciones para el cultivo extensivo porque el cambio en el clima de la Argentina causó un aumento del volumen de las precipitaciones;⁶ las modificaciones biotecnológicas en la genética de las semillas permiten controlar las dificultades propias del suelo de esta región,⁷ y la falta de formalización de la tenencia de las tierras favorece el acaparamiento y la concentración por parte de empresas y grandes agricultores, que compran o alquilan por debajo de los precios del mercado y emplean, en condiciones precarias, a sus poseedores tradicionales, o directamente los expulsan.⁸

1.3. UN CASO EMBLEMÁTICO DE VIOLENCIA POR EL AVANCE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA: EL HOMICIDIO DE CRISTIAN FERREYRA

En noviembre de 2014 comenzó el juicio por el crimen de Cristian Ferreyra,⁹ integrante del Movimiento Campesino de Santiago del Estero-Vía Campesina (Mocase-VC). Ferreyra, de 22 años, fue asesinado el 16 de noviembre de 2011, cuando un grupo armado irrumpió en una reunión de esa organización en el momento en que los campesinos preparaban una denuncia contra el empresario Jorge Ciccioli, por avanzar sobre sus tierras con intimidaciones, amenazas y ataques.

Este hecho no fue un caso aislado. Un año después, el joven campesino Miguel Galván fue asesinado en el paraje El Simbol, en la frontera entre Santiago del Estero y Salta, a manos de una banda armada. En septiembre de 2014, funcionarios del gobierno provincial que constataban los desmontes ilegales en territorio de comunidades campesinas registraron el momento en que un hacendado local amenazaba con un arma a integrantes del Mocase.¹⁰

6 María Karina Tortorolo, "La expansión de la frontera agrícola, un acercamiento desde el punto de vista climático", *Apuntes Agroecológicos*, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, año 3, n° 4, disponible en <www.agro.uba.ar/apuntes/no_4/frontera.htm>.

7 Argenética, "Encuentro Ley de Semillas en la biblioteca Nacional. ¿Qué opina cada sector?", Argentina, 2014, pp. 41-48.

8 *Ibíd.*, pp. 59-62.

9 El CELS presentó una nota al tribunal que lleva adelante el juicio, en la que solicitó que en el juicio fueran tenidos en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos referido al derecho a la justicia y tutela judicial efectiva, la responsabilidad del Estado por actos de actores no estatales y el derecho al territorio en comunidades rurales.

10 "Un aviso de muerte en el monte santiagueño", 15 de septiembre de 2014, disponible en <mocase-vc.blogspot.com.ar/2014/09/un-aviso-de-muerte-en-el-monte.html>.

En octubre, el propietario de la empresa de bebidas Manaos y quince personas armadas ingresaron en el territorio de una comunidad para desalojarla.¹¹

La violencia ejercida contra los integrantes del Mocase-VC se relaciona con la persistente conflictividad territorial en las provincias del Gran Chaco argentino. La ampliación de la frontera agrícola y la inseguridad de la tenencia de la tierra generan un contexto en el que se profundizan las violaciones a los derechos humanos de las comunidades campesinas e indígenas, especialmente sus derechos al territorio, a la alimentación adecuada y a una vida digna.

Esta conflictividad deriva en formas específicas de violencia, en las que se desdibujan los límites entre el Estado y los actores privados. En algunos casos, las fuerzas policiales amedrentan y reprimen a campesinos e indígenas cuyos reclamos entran en conflicto con intereses de emprendimientos agrarios. En otros casos, como el de Cristian Ferreyra y Miguel Galván, la violencia fue ejercida por grupos armados, muchas veces integrados por ex policías. Se trata de ejércitos privados, al estilo de los de Brasil, contratados por empresarios que llevan a cabo desalojos mientras las autoridades políticas provinciales oscilan entre la omisión y la connivencia. A pesar de la insistencia de las organizaciones campesinas en alertar sobre la presencia de grupos armados en los territorios, que amedrentan y atacan a las comunidades, ninguna autoridad política, judicial ni de seguridad intermedió para que cesaran los desmontes de tierras, los ataques y las amenazas.

El 9 de diciembre de 2014, la Cámara de Juicio Oral en lo Criminal y Correccional de Primera Denominación de Santiago del Estero condenó a diez años de prisión a Javier Juárez por ser el autor material del homicidio de Ferreyra, mientras que absolvió al empresario Jorge Ciccio, procesado como partícipe secundario, y al grupo armado que venía amenazando a las comunidades campesinas de la zona para que abandonaran sus tierras tradicionales. El tribunal consideró que no hubo pruebas suficientes para demostrar que el asesinato había sido parte de una estrategia del empresario para que la familia desalojara las tierras y condenó sólo por homicidio simple al responsable de los disparos.

El CELS planteó en una nota dirigida a la Cámara que el homicidio de Ferreyra había ocurrido en el marco de una conflictividad territorial cada vez más grave: las comunidades campesinas e indígenas son presionadas, confinadas y desalojadas para destinar sus tierras a los grandes negocios agrícolas. Los hechos deben insertarse en ese contexto, en donde la lucha por el de-

11 Mocase-VC, "Los violentos son ellos. La empresa Manaos contrató paramilitares", 16 de octubre de 2014, disponible en <mocase-vc.blogspot.com.ar/2014/10/los-violentos-son-ellos-la-empresa.html>.

recho a la tierra y el creciente poder económico y político de los empresarios agrícolas son elementos necesarios para el análisis y la determinación de responsabilidades.

Las comunidades campesinas e indígenas han visto en riesgo sus modos de producción tradicional y, por lo tanto, sus proyectos de vida. Cotidianamente, enfrentan obstáculos a su derecho a la alimentación adecuada. Los proyectos agroindustriales controlan en forma creciente las diferentes cadenas de producción, acopio, intermediación y comercialización de alimentos,¹² lo que encarece el acceso, y normaliza regímenes alimentarios contrarios a las necesidades culturales de las comunidades campesinas.¹³ El hambre afecta a los individuos, y se configura como una amenaza a la continuidad de los actores colectivos.¹⁴

1.4. DINÁMICA INMOBILIARIA URBANA. ACCESO AL SUELO

Y A LA VIVIENDA DE LOS SECTORES MEDIOS Y POBRES

Las causas que explican el fuerte dinamismo que desde 2003 caracteriza al mercado de inmuebles son diversas, pero pueden sintetizarse en:

- a) La modificación de las variables macroeconómicas de la Argentina y un conjunto de medidas complementarias –entre ellas, el estímulo al mercado interno– produjeron una importante reactivación económica y el paulatino resurgimiento de sectores productivos. Los altos niveles de crecimiento económico nacional impactaron en la demanda de suelo urbanizado en la casi totalidad de los centros urbanos del país, para todas las actividades y de todas las categorías. Esto, a su vez, explica la expansión del sector de la construcción, que, en términos generales, opera como un factor de “causa-efecto” del crecimiento económico¹⁵ y del mencionado aumento de la demanda de suelo para nuevos usos y actividades.

12 Sergio Gómez, “Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe”, *Fao*, Santiago de Chile, octubre de 2011, p. 9.

13 MPA-Brasil, “Plano Nacional de Ações para a Soberania Alimentar desde una Perspectiva de Género”, p. 52.

14 Cloc-Vía Campesina, presentación institucional disponible en <www.viacampesina.org>.

15 La construcción aporta cerca del 15% del PBI y ha sido una de las principales variables impulsoras de la recuperación del empleo después de la crisis de 2001.

- b) El Estado reasumió su protagonismo con diversas políticas, en particular a través de la obra pública. La inversión en infraestructura alcanzó el 3,3% del PBI en 2010 y los índices de crecimiento señalan que se multiplicó por cuarenta desde 2002, con más de 44 000 millones de pesos ese año. Las obras realizadas por el sector público en la última década impactaron con fuerza en la estructura territorial de las ciudades medianas y grandes, y en su dinámica constructiva. En la práctica, significó una gran valorización de los suelos urbanos y la transferencia de significativas rentas a los propietarios particulares del suelo. Esto produjo, además, el aumento de las expectativas especulativas y un alza significativa de los precios.
- c) La propiedad inmueble siempre funcionó en la Argentina como reserva de valor, tanto para las familias como para los inversores. Frente a las incertidumbres que generaron los cambios económicos posteriores a la crisis de 2001, esta tendencia se generalizó a una escala que fue destacada por los especialistas, y se robusteció desde la crisis financiera internacional de 2009. El sector inmobiliario nacional retoma y refuerza estos sentidos tradicionales asociados a la propiedad inmueble como argumento de venta para inversión.¹⁶ Como consecuencia, en los últimos años se produjo un alza de los precios del mercado inmobiliario.
- d) Entre 2001 y 2012, se incrementó el ingreso medio familiar mensual a una tasa anual media del 18%.¹⁷ Medido conforme los precios constantes, el crecimiento también fue significativo, con una tasa anual media del 13%. En la ciudad de Buenos Aires los creci-

16 Según la Corporación de Empresas Inmobiliarias de Rosario (CEIR): "Para el argentino tipo, el ladrillo es la mejor inversión en los momentos de crisis y de incertidumbre. Ello ha quedado bien en claro cuando, a partir de 2002, el sector inmobiliario y de la construcción han sido los primeros en reactivarse, liderando la milagrosa recuperación de una economía en ruinas [...]. En virtud de lo expuesto es que, a principios de 2009, la CEIR se inicia en la tarea de demostrar con información sólida y fehaciente que el comportamiento del mercado inmobiliario, ante situaciones de crisis financieras, sean estas externas o autogeneradas, es el más apto ámbito de inversión, para salvaguardar y acrecentar bienes de capital". Véase E. Reese (coord.), *El mercado de alquiler de vivienda en la Argentina*, Washington DC, División de Gestión Fiscal y Municipal, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

17 Relevado por la Encuesta Permanente de Hogares para los principales centros urbanos de la Argentina, medido en dólares.

mientos fueron del 15 y el 10%; en el Gran Buenos Aires, del 19 y el 15%; en el Gran Rosario, del 20 y el 16%, y en el Gran Córdoba, del 18 y el 13%.¹⁸ A partir de esta renovada capacidad adquisitiva de los sectores de ingresos medios altos y altos, la inversión en propiedad raíz se constituyó en el mecanismo privilegiado de ahorro y preservación de valor. Así se explica que se haya profundizado la concentración de la oferta inmobiliaria en productos de alto estándar, proceso que se había iniciado en los años noventa.

- e) La concentración inmobiliaria en los sectores de mayores ingresos se explica, en parte también, por la muy reducida oferta de financiamiento hipotecario, que afectó a los sectores medios y medios bajos con alguna capacidad de ahorro en los últimos diez años. La evolución del crédito hipotecario para vivienda registró un quiebre en 2002, a partir de la pesificación de los créditos originalmente pactados en dólares, con una caída de 10 000 a 2000 millones de dólares. Si bien estuvo lejos de alcanzar los valores del año 2000, en el período 2005-2011, el *stock* de créditos hipotecarios con destino a vivienda registró un crecimiento anual promedio del 11,7%, cercano al registrado entre 1994 y 2000, cuando fue del 12,5%. La proporción de escrituras financiadas con créditos hipotecarios –luego de haberse mantenido, durante el período 1994-2001, en un rango de entre el 25% y el 35%, y de haber caído por debajo del 4% en 2002 y 2003– comenzó una recuperación sostenida cercana al 8% durante los últimos años.¹⁹

El alza de los precios del suelo generada por el dinamismo de las políticas públicas aplicadas y la inversión estatal²⁰ promovió una mayor retención de

18 Los incrementos señalados deben entenderse en un contexto de expansión productiva y del empleo que redujo la tasa de desocupación al 7,8%, según la EPH del último trimestre de 2011.

19 Según datos del Banco Central, la participación de los créditos hipotecarios en la economía del país es inferior al 2% del producto bruto.

20 Según el estudio sobre el precio de la tierra urbana en la Región Metropolitana, realizado por la Subsecretaría de Planeamiento de la ciudad de Buenos Aires, entre 2004 y 2011, el precio del suelo en los municipios bonaerenses creció el 271% (no se tomaron en cuenta los valores de los *countries*, barrios cerrados y terrenos dentro de la CABA). Asimismo, en la propia ciudad de Buenos Aires, los precios subieron en idéntico período un 287%, y sólo en 2011, un 34,5%. En forma coincidente, la tesis de doctorado de Luis Baer muestra: "En la ciudad de Buenos Aires, el precio promedio del suelo se quintuplicó entre 2003 y 2011, y ya a mediados de 2005 había superado el valor en dólares registrado antes de la devaluación

tierra vacante especulativa que, junto con una muy baja producción de tierra equipada, acentuó los problemas de escasez y estrangulamiento puntual de la oferta, sobre todo en las ciudades de alta demanda. Este proceso redujo las opciones de los sectores de bajos y medios ingresos para acceder a los productos inmobiliarios. No existió un correlato en la política tributaria, usualmente, el instrumento privilegiado para compensar estos efectos a través de medidas redistributivas. El esfuerzo realizado para construir las distintas redes de infraestructura no fue acompañado con una política de recuperación de costos –por ejemplo, a través de mecanismos equitativos, como la contribución por mejoras– ni por la actualización del impuesto inmobiliario. Así, la combinación de alta inversión pública, altas expectativas de crecimiento económico y reducidos impuestos al suelo alimenta la especulación inmobiliaria. Al mismo tiempo, genera la concentración del mercado en los sectores de mayores ingresos y el aumento de la informalidad a través de las ocupaciones de tierra como único refugio de los pobres en su búsqueda de un lugar donde vivir.

Las características estructurales propias del despliegue territorial del modelo histórico de desarrollo limitan algunas de las transformaciones buscadas por las políticas públicas de la última década.

El temprano proceso de urbanización del país reflejó el papel fundamental de las ciudades en el desarrollo nacional. Las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba y Rosario se consolidaron como aglomerados industrializados con un amplio y dinámico sector terciario. Se beneficiaron de un modelo espacial de desarrollo que concentró en la franja central del país, incluida Mendoza, una parte crítica de los recursos humanos, económicos y de innovación del proceso productivo. Esto ha dado lugar a un patrón histórico de marginación de regiones que, como el noreste y el noroeste, fueron periféricas al tipo de acumulación dominante en una economía dependiente. Frente a ello, en la última década se pusieron en marcha obras públicas para mejorar la calidad de vida de la población y la competitividad de los agentes económicos, y reducir las asimetrías territoriales. Los indicadores económicos y sociales en las diferentes regiones mejoraron sensiblemente, y se abre la expectativa sobre su posible impacto en la histórica migración hacia las grandes ciudades. Sin embargo, todavía falta un largo camino para compensar o resolver las asimetrías.

Estudios oficiales muestran un desfase entre la expansión de las actividades económicas promovida por las políticas públicas en casi todos los depar-

(de 2002). Esta tendencia ha sido similar en el resto de las ciudades del país”.

tamentos de las provincias y los impactos de este proceso sobre las comunidades locales. Por ejemplo, en el reciente Plan Estratégico de Desarrollo del Chaco²¹ se muestra que en múltiples localidades de la provincia las capacidades (empresariales, humanas, tecnológicas y económico-financieras) disponibles para poner en marcha un ciclo virtuoso de expansión productiva con redistribución social siguen siendo muy limitadas, en gran medida debido a la desigualdad en los grados de interrelación productiva e inserción laboral de las poblaciones residentes en las distintas regiones. Este fenómeno de limitada articulación y cohesión territorial es evidente, sobre todo, en el noroeste y noreste y en algunas zonas del sur, donde el crecimiento económico no ha permeado lo necesario en la estructura social. En la franja central, por el contrario, se conforman los territorios con los mayores niveles de actividad y productividad.

De esta manera, existen distintas “velocidades” de incorporación al proceso de desarrollo territorial y, aun si se sostiene el crecimiento general de la economía, podrían profundizarse los desfases entre la movilización de los aparatos productivos y el aprovechamiento de las oportunidades comerciales y de desarrollo local.

2. LA PERSISTENCIA DEL PROBLEMA DE ACCESO AL SUELO Y A LA VIVIENDA URBANA

La crisis argentina de 2001 tuvo dos impactos paralelos. Por un lado, generó un fuerte crecimiento de la informalidad y la segregación urbanas, que se evidencia aún hoy en numerosos conflictos por la tierra en diferentes zonas del país. Por otro lado, promovió un conjunto de redefiniciones en las políticas públicas y el papel de los diferentes ámbitos de gobierno en la construcción de viviendas y de infraestructura urbana y regional, en el marco de políticas de crecimiento con inclusión.

Según datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda,²² entre mayo de 2003 y julio de 2014 los programas nacionales tuvieron un significativo impacto cuantitativo:

21 “Plan Estratégico de Desarrollo del Chaco”, Ministerio de Planificación y Desarrollo de la Provincia del Chaco y Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2013.

22 Disponible en <www.vivienda.gob.ar>, consultado el 27 de octubre de 2014.

	Cantidad de soluciones	Beneficiarios estimados
Soluciones habitacionales terminadas	881 685	3 967 583
Soluciones habitacionales en ejecución - Programas federales	137 505	618 773
Soluciones habitacionales en ejecución - Otros programas	61 879	278 456
Totales	1 081 069	4 864 812

Las cifras indican mejoras sustantivas en materia social y económica, que deben ponderarse con el hecho de que el déficit de vivienda se mantuvo estable en el último período intercensal. Los datos del Censo 2010 muestran un tercio de los hogares argentinos²³ con diferentes problemas de acceso a un lugar adecuado donde habitar. Consideramos la confluencia de dos factores: por un lado, las viviendas construidas mejoraron por efecto de las políticas oficiales y el crecimiento relativo de los salarios –que permitió a muchas familias mejorar la calidad de sus inmuebles–, y por otro lado, aumentó el hacinamiento por la convivencia de hogares en una misma unidad.

El alquiler residencial creció, entre 2001 y 2010, del 11 al 16% de los hogares. Esta forma de tenencia no ha sido abarcada por las políticas públicas habitacionales, y en las últimas décadas se la ha considerado como si fuera una simple relación contractual entre privados que sólo cuenta con una disposición legal –la Ley 23 091, de Alquileres–, basada en el Código Civil, que regula aspectos formales.²⁴ Por lo tanto, este proceso de inquilinización de los sectores medios y bajos no es consecuencia de una política determinada, sino de un conjunto de factores socioeconómicos coincidentes y, sobre todo, de la imposibilidad de adquirir una vivienda debido a la escasa oferta de crédito hipotecario.

Los datos censales muestran también una aparente reducción de los niveles de informalidad en el país: entre 2001 y 2010, los hogares que vivían en situación de tenencia informal pasaron de un 15,7 a un 14,2%. Estas cifras subregistran la informalidad porque, a pesar de la aplicación creciente de diferentes programas de regularización en provincias y municipios,²⁵ los procesos

23 El Censo 2010 muestra que alrededor de 4 millones de hogares, sobre un total de 12 millones, presentaban algún tipo de déficit habitacional.

24 Es importante destacar el alto grado de informalidad existente en los contratos de alquiler que no son registrados ante la autoridad fiscal y los sistemáticos abusos cometidos contra los inquilinos.

25 Los programas de regularización tienen la finalidad de hacer efectiva la titularidad de dominio de los hogares. El caso paradigmático es el Programa de Mejoramiento de Barrios (dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), que, si bien recién en los últimos nueve años ha alcanza-

de segregación socioespacial producidos por las alzas en los precios del suelo no se modificaron en los últimos veinte años, y diversas formas de asentamientos y tomas de tierra se constituyeron en estrategias de acceso a la ciudad por parte de la población que padecía directamente el déficit habitacional. Así, durante el censo, en los numerosos barrios que se encontraban en proceso de regularización dominial, los hogares afirmaron ser propietarios aun cuando sólo poseían un acta de seguridad de tenencia, entregada por los gobiernos provinciales o municipales, como parte de las etapas normales del proceso. El caso de la ciudad de Buenos Aires es demostrativo: como no había instrumentado políticas de regularización, fue el único distrito en el que aumentaron los hogares incluidos en las categorías que miden la tenencia informal.

Para comprender la persistencia de limitaciones estructurales para el acceso de los sectores de menores ingresos a un espacio habitable digno –tanto en el mercado formal como a través de políticas públicas de vivienda– hay que analizar la interrelación entre el mercado inmobiliario y las políticas públicas.

La política habitacional argentina tuvo, históricamente, el objetivo central de atender la carencia cuantitativa de viviendas y su insuficiencia material y sanitaria. Como en general en la región, primó la producción de vivienda nueva, completa (“llave en mano”), a través de empresas constructoras y en propiedad, frente a otras soluciones habitacionales y regímenes de tenencia posibles. Estas decisiones de política pública deben considerarse en el marco de la alta incidencia –directa e indirecta– que tiene el sector de la construcción en los niveles de actividad económica y en la creación de empleos, en un contexto de relativa baja tecnificación y de consumo preferente de bienes y servicios de origen local. Otra dimensión relevante es la tradición patrimonialista presente en el país.²⁶

El derecho a la vivienda incluye un vasto conjunto de factores materiales, sociales e institucionales que condicionan la vida de las familias. Los servicios habitacionales que brinda una vivienda adquieren su real dimensión según las características socioespaciales del área en la que se localizan. Un abordaje

do una escala importante de actuación a nivel nacional, se ha convertido en un modelo de intervención integral en los casos de informalidad urbana.

26 Jorge Francisco Liernur, junto con varios autores, consideran que en la Argentina, desde finales del siglo XIX, la formación de una cultura fuertemente centrada en la propiedad inmueble formaba parte de los dispositivos utilizados para asegurar que los inmigrantes no volvieran a sus países de origen al cabo de pocos años, y consolidar una masa trabajadora estable que el proyecto de país de esa época requería para su inserción en la economía internacional (Jorge Francisco Liernur, “El discreto encanto de nuestra arquitectura, 1930-1960”, *Summa*, n° 223, abril de 1986).

integral implica adoptar principios rectores, directrices de políticas diversas e instrumentos de actuación acordes.

La concepción cuantitativista del problema del hábitat se reduce a responder la pregunta de cuántas viviendas faltan y se funda en un enfoque que correlaciona las dificultades de acceso a la vivienda con la pobreza, a través de un conjunto insuficiente de factores. Entre ellos, los bajos ingresos y la precariedad laboral son los componentes a los que se asigna mayor relevancia por su persistencia y porque su combinación condiciona las trayectorias habitacionales. Este enfoque definió históricamente el marco político y técnico de los programas de construcción de viviendas, que operaron de manera compensatoria a la acción del mercado privado y, al mismo tiempo, dinamizaron el sector de la construcción y, con ello, la economía y el empleo.

En la última década, se desplegaron las posibilidades y se evidenciaron los límites de este abordaje. Mejoraron las condiciones de vida de la población y la capacidad adquisitiva del salario, se recuperaron la producción y los niveles de actividad económica. Además, se ejecutó –como se muestra en el cuadro anterior– un importante volumen de soluciones habitacionales de diverso tipo. Sin embargo, las dificultades de acceso al suelo y a la vivienda se mantuvieron vigentes y, en muchos centros urbanos, la disputa por un lugar digno donde vivir no disminuyó.

Una perspectiva ampliada para este debate debe incorporar renovados enfoques sobre el problema del hábitat, que incluyan componentes capaces de abordar dimensiones críticas, como los altos precios del suelo, el incremento de las expectativas de ganancias especulativas del mercado inmobiliario, la aplicación de políticas y prácticas urbanísticas con efectos de segregación y los altos costos de transacción y tramitación inmobiliarios.

Existe un amplio consenso acerca de que el suelo urbano es uno de los componentes esenciales de la política habitacional, y su disponibilidad, en cantidad y condiciones adecuadas, es una condición fundamental para garantizar una eficiente y eficaz gestión de los programas y proyectos de urbanización y vivienda social. Los mercados de tierra urbana producen una ciudad económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregada y ambientalmente insostenible. El mercado inmobiliario se ha convertido en el refugio privilegiado de la renta financiera, lo que induce a que el suelo urbano sufra un proceso de apreciación diferencial en relación con otros bienes y el ingreso. De este modo, la población asalariada ve cada vez más limitadas sus opciones para acceder a una vivienda a través del mercado inmobiliario.

El anuncio del Programa de Crédito Argentino (ProCreAr) en junio de 2012, dirigido a sectores medios con ingresos formales,²⁷ tuvo como efecto

27 El Fondo Fiduciario Público, denominado Programa Crédito Argentino del

una suba de los precios por el aumento de la demanda de lotes urbanos. Los propietarios de suelo aprovecharon para maximizar su renta especulativa. Esto implicó que un número apreciable de hogares beneficiarios no pudiera adquirir una parcela, lo que en los hechos bloquea los efectos positivos de la iniciativa estatal. La réplica fue la puesta a disposición de un conjunto de predios públicos vacantes –pertenecientes tanto al Estado nacional como a las provincias y los municipios, que resultaron insuficientes– y, adicionalmente, la compra de parcelas privadas periurbanas para su urbanización.²⁸ Esta última medida tuvo dos resultados negativos, que eran previsibles.²⁹ Por un lado, un importante porcentaje de la tierra ofrecida en la licitación se ubicaba en localizaciones inconvenientes para su urbanización, y por otro lado, la necesidad de compra apresurada por parte del Estado estimuló los sobreprecios.

El caso del ProCreAr es una evidencia del divorcio entre las políticas de vivienda y las de urbanismo, calidad ambiental y gestión del suelo, que las torna inadecuadas para cumplir con su función de garantizar los derechos colectivos. En gran parte de las provincias y ciudades argentinas, las políticas territoriales en ejecución son fragmentarias, tecnocráticas y no responden a la estructura social sobre la que se apoyan, ni se orientan a los procesos socioespaciales reales que deben conducir.³⁰ Las políticas territoriales siguen regidas por la lógica del mercado inmobiliario, en el que predominan la injusticia y el acceso desigual a la ciudad.

El problema de las ciudades argentinas no es la ausencia de planeamiento urbano, como suele postularse, sino que las políticas de planeamiento excluyen las necesidades populares.

Las áreas de transición entre el campo y la ciudad se caracterizan por la interdependencia entre los usos del territorio con fines de vivienda y la explotación productiva por parte de familias o pequeñas comunidades. Allí se manifiestan tensiones originadas en la competencia entre la extensión de la urbanización –en particular, a partir de los proyectos de alto estándar como

Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, fue creado por el Decreto 902/2012.

- 28 Según la información del programa, en la licitación de mayo de 2014 se presentaron 405 ofertas, que sumaban casi 4418 hectáreas netas, que hubiesen permitido la generación de aproximadamente 104 000 lotes.
- 29 Juan Pablo del Río y J. Duarte, “Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas federales de Vivienda 2003-2009, en el Conurbano Bonaerense”, en María Di Virgilio, Hilda Herzer, Hilda G. Merlinsky y C. Rodríguez (comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Café de las Ciudades, 2011.
- 30 En general, en América Latina las normativas urbanísticas, junto con las de transacción y tramitación inmobiliaria, tienen altos costos para el usuario final.

los barrios privados y los centros comerciales–, el avance de la frontera agraria industrial, y los agronegocios y la sostenibilidad de la producción periurbana.

Como define el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA):

La Agricultura Urbana y Periurbana (AUPU) forma parte del conjunto de la Pequeña Agricultura Familiar. Puede desarrollarse dentro (intraurbana) o en la periferia (periurbana) de un pueblo o ciudad, e incorporar prácticas de cultivo o cría de animales, reciclaje de residuos y aguas residuales con fines productivos, procesamiento y distribución de una diversidad de productos alimentarios y no alimentarios, utilizando recursos humanos y materiales, productos y servicios que se encuentran en y alrededor de dicha zona, y a su vez proveyendo servicios, recursos y materiales a nivel local.³¹

Las ventajas socioproductivas que este modelo conlleva se ven reflejadas en los datos provistos por el Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF): en la Argentina, los pequeños productores conforman el 71% del total de productores del sector agropecuario, generan el 19,2% del valor total de las explotaciones agropecuarias, y ocupan sólo el 13,5% de la superficie explotada.³² La AUPU representa una opción de manejo sustentable de los recursos e insumos naturales, y origina servicios ambientales derivados de las funciones ecológicas de los ecosistemas naturales que forman los espacios verdes. Puede ser fuente de un importante suplemento de los ingresos de los hogares urbanos y posibilitar mecanismos de integración social efectivos.³³

A pesar de la importancia de las franjas periurbanas en términos económicos, sociales y ambientales, los distintos programas oficiales que buscan desarrollar la AUPU suelen tener muy baja relevancia en la política pública y no constituyen un eje estratégico del planeamiento y la gestión del territorio. Esto agrava la vulnerabilidad y expulsión de los pequeños productores a manos del mercado de tierras.

31 “Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana. Marco normativo y estrategias jurídicas”, disponible en <inta.gob.ar/documentos/agricultura-familiar-y-acceso-a-la-tierra-y-urbana-y-periurbana/at_multi_download/file/INTA_%20PAF%20y%20Acceso%20a%20la%20Tierra%20Urbana.pdf>.

32 Disponible en <www.renaf.minagri.gob.ar/documentos/DOSSIER_ReNAF-0910.pdf>.

33 Disponible en <inta.gob.ar/documentos/agricultura-familiar-y-acceso-a-la-tierra-y-urbana-y-periurbana/at_multi_download/file/INTA_%20PAF%20y%20Acceso%20a%20la%20Tierra%20Urbana.pdf>.

3. APROXIMACIONES AL DISEÑO DE POLÍTICAS DE DESARROLLO Y DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT CON PERSPECTIVA DE DERECHOS

En relación con el campo del desarrollo y las dinámicas territoriales, la reconfiguración del rol del Estado y la implementación del llamado modelo de “crecimiento con inclusión” han dado lugar a avances, impactos, limitaciones y tensiones que hemos caracterizado. La perspectiva de derechos jugó un papel relevante en la agenda pública. La consolidación de los avances en esta materia requiere trabajar sobre las contradicciones señaladas entre la política, los derechos, el desarrollo y el acceso a un hábitat adecuado.

La noción de desarrollo que planteamos define un marco para el diseño de políticas basado en la articulación compleja del crecimiento económico con la justa distribución de los beneficios, la sostenibilidad ambiental, el ejercicio pleno de los derechos humanos y el respeto a la diversidad, a partir de una construcción social participativa y con un enfoque estratégico. Según Ana María Ezcurra:³⁴

La tesis nuclear, organizadora, es que el bienestar humano (entendido como expansión de capacidades y opciones humanas, como reproducción ampliada de la vida) ha de ser jerarquizado como objetivo y criterio últimos y exclusivos del desarrollo. Es decir, como elemento principal y articulado del conjunto y no como un componente complementario y subordinado a propósitos superiores y, en particular, al crecimiento económico y la búsqueda de rentabilidad y competitividad en los mercados. Por lo tanto, el Desarrollo Humano no se circunscribe a la sobrevivencia, a la satisfacción de necesidades catalogadas como básicas, ni al mundo material, [...] lo que conlleva una igualación de las posibilidades reales de cada persona (y de los pueblos) para vivir una vida plena, sin carencias ni desventajas derivadas de los privilegios de otros.

El “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (Cepal, 2013)³⁵ contiene una serie de principios generales sobre cómo se entiende el de-

34 Universidad Nacional de General Sarmiento, “El desarrollo humano: perspectivas y desafíos”, seminario internacional, colección Institucional, serie Memorias, n° 4, Buenos Aires, UNGS, 1998.

35 El documento fue elaborado en agosto de 2013, como resultado de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por la Cepal, bajo el lema “Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014”.

sarrollo con perspectiva de derechos, en el marco de la realidad latinoamericana, y avanza en recomendaciones y medidas prioritarias con el objetivo de alcanzar

[...] la universalidad, igualdad, transversalidad, integralidad, inclusión, solidaridad, equidad y dignidad, y los derechos humanos en la aplicación de los enfoques hacia todos los grupos en condición de vulnerabilidad, así como los temas conexos relacionados con la salud, educación, comunidad, gobernabilidad y sostenibilidad [...].

En conclusión, es preciso cuestionar los enfoques tradicionales y revisar las políticas desde, por lo menos, dos planos: por un lado, las cuestiones que vinculan la noción de desarrollo con un enfoque de derechos y las políticas urbano-habitacionales, y, por otro lado, la cuestión concreta de cómo materializar esta perspectiva para modelar territorios más justos y sostenibles. Es necesario producir cambios sustantivos en el diseño de un nuevo marco jurídico y urbanístico que proteja los derechos de los habitantes en materia de acceso y usos del suelo, que provea instrumentos que faciliten la promoción de políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo, que construya ciudades más democráticas y sostenibles, y garantice la participación social en el diseño e implementación de las políticas urbanas.

El “Consenso de Montevideo” incluye un conjunto de recomendaciones y acciones prioritarias que permiten correlacionar políticas de desarrollo y estrategias para alcanzar el acceso a un hábitat digno desde una perspectiva de derechos humanos:

[...] avanzar en la consolidación de sistemas de planificación que coadyuven a la construcción de sociedades equitativas y sin exclusión social mediante el desarrollo de políticas públicas dirigidas a reducir las brechas existentes en la calidad de vida y en el ejercicio de derechos de todas las personas, con énfasis en las condiciones de vida de los seres humanos y su relación con el territorio que ocupan. [...] 76. Construir territorios más articulados, integrados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes, políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana, gestados de manera participativa, con una visión centrada en las personas, dentro del marco de los derechos humanos y con perspectiva de género y un enfoque de sostenibilidad y gestión del riesgo ambiental.

77. Promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación, incluido el pleno ac-

ceso a servicios sociales básicos, y la igualación de las oportunidades dentro de las ciudades, entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades pequeñas, intermedias y grandes, y entre la población dispersa y la que habita en pequeños asentamientos rurales.

78. Ampliar y perfeccionar los procesos de descentralización, desconcentración y planificación participativa en los ámbitos subnacionales y locales, favoreciendo la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios básicos, educación y salud, incluida la salud sexual y la salud reproductiva, y la prevención de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres.

[...] 80. Formular estrategias de desarrollo del sistema de ciudades, que incluyan el ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental, favoreciendo una transición energética y procesos de producción y consumo sostenibles, teniendo en consideración externalidades sociales y ambientales, en el marco de los derechos humanos, con el fin de promover un desarrollo urbano sostenible e inclusivo y fortalecer todos los segmentos de este sistema, incluidas las ciudades intermedias y pequeñas.

81. Planificar y ordenar el desarrollo territorial y urbano, con perspectiva de derechos humanos y de género, formulando políticas de movilidad, asentamiento de la población y localización de actividades que consideren entre sus objetivos evitar el uso de zonas vulnerables y protegidas, y prevenir y mitigar el impacto de los desastres socioambientales, y combatir la vulnerabilidad ambiental de las personas y comunidades de grupos étnicos y raciales discriminados, así como la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático.

82. Formular e implementar estrategias y políticas que den respuestas integrales a situaciones de vulnerabilidad a desastres naturales, con un enfoque multidimensional de protección antes, durante y después de los eventos.

83. Promover el aprovechamiento inclusivo de los recursos naturales, evitando los daños sociales y ambientales que su explotación pueda causar.

Estas recomendaciones implican un cambio de enfoque trascendente para la definición del problema urbano y el diseño de las políticas. El déficit habitacional no se resuelve elevando el número de unidades, ya que el déficit aumenta si no se cambian las reglas de juego. Los mecanismos de producción y reproducción de la ciudad son procesos sociales complejos, que requieren un conjunto de herramientas que alteren la lógica puramente mercantil de

su construcción. Las políticas de vivienda social producen transformaciones sostenibles sólo si se entrelazan con políticas urbanísticas, ambientales y de gestión del suelo consecuentes.

No es posible sostener una política expansiva en inversión de infraestructuras y viviendas, propia, de un modelo de “crecimiento con inclusión”, en convivencia con mecanismos neoliberales de regulación del acceso y usos del suelo.

El uso sostenible y equitativo del suelo y la producción del suelo y el desarrollo urbano justo no pueden depender de los mecanismos de mercado. Para garantizar con eficacia la defensa de los derechos y los intereses colectivos, las políticas de vivienda deben articularse con las de gestión territorial, y es necesario modificar el enfoque que disocia la acción pública del funcionamiento de los mercados inmobiliarios.

Para incidir en los procesos socioterritoriales, promover un uso sustentable y justo del suelo, reducir sus precios, producir tierra equipada para los sectores urbanos de medios y bajos ingresos, y repartir con justicia las cargas y los beneficios es preciso:

- promover una nueva visión y legislación, en la que el interés común prevalezca sobre el individual, limitando a través de altos gravámenes la retención especulativa de la tierra;
- articular las políticas territoriales y las habitacionales con las políticas de tributación de la tierra;
- crear mecanismos para la recuperación y distribución de las rentas del suelo que permitan producir tierra equipada para los sectores sociales de menores ingresos y compensar las desigualdades urbanas;
- fortalecer las políticas públicas de regulación y realizar adecuaciones a las normativas vigentes.

El acceso a condiciones dignas de hábitat implica el despliegue de un vasto conjunto de dispositivos de política pública a fin de garantizar el ejercicio de derechos, la redistribución de rentas y el acceso a bienes públicos que contribuyen decisivamente a una mayor igualdad.

En los últimos años, estas cuestiones formaron parte del debate público y de algunas políticas y acciones centradas en la ampliación de derechos, que ejemplifican, al menos en parte, el estado de la cuestión.

Por primera vez en la Argentina existen propuestas de leyes nacionales de gestión territorial, como las presentadas por el colectivo Iniciativa Multisectorial Habitar Argentina y la elaborada por el Consejo Federal de Planificación (Cofeplan), que abren grandes posibilidades de transforma-

ción. Habitar Argentina³⁶ incidió en el debate legislativo con proyectos orientados a la regularización de la tierra rural y urbana, la producción social del hábitat, un urbanismo inclusivo, el alquiler social residencial y el acceso a servicios básicos que afectan a los sectores populares.

La campaña de Habitar combina la discusión de nuevas propuestas con la incidencia política en el debate electoral abierto en el país. El programa está desarrollado en el documento “Consenso Nacional para un Hábitat Digno” y organiza las propuestas en torno de dos ejes: volver operativo el enfoque de derechos en las políticas de hábitat y abordar de manera conjunta la situación del hábitat rural y del urbano como problemáticas con continuidades explicativas, aun cuando se mantenga una mirada sobre sus especificidades. Si bien la conceptualización de estas continuidades es incipiente, la perspectiva tiene en cuenta que la problemática de acceso a la tierra y al suelo en todo el país –mercados formales e informales; urbanos, periurbanos y rurales– está atravesada por lógicas de renta y de mercado que funcionan en sistema y con múltiples cruces.

Las propuestas del “Consenso Nacional para un Hábitat Digno” integran los siguientes aspectos:

1. principios rectores para el diseño e implementación de políticas territoriales integrales;
2. políticas públicas de regulación y redistribución de rentas en los mercados de suelo;
3. regulación del mercado de alquileres;
4. producción social del hábitat;
5. seguridad en la tenencia y regularización de tierra urbana y rural;
6. procedimientos democráticos en casos de desalojos;
7. seguridad democrática para un hábitat digno;
8. participación y acceso a la información;
9. acceso universal a los equipamientos sociales y servicios básicos.

A su vez, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, elaboró dos avances del Plan Estratégico Nacional, que articula acciones de diferente escala y entre jurisdicciones, e intenta agregar grados de racionalidad a los

36 Espacio conformado por cerca de cincuenta organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores nacionales y provinciales, que trabajan en conjunto para generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y el hábitat (<habitarargentina.blogspot.com.ar>).

procesos de decisión en materia política territorial. Sobre la base de esa experiencia e interacción con las provincias, formuló, junto con el Cofeplan, un proyecto de ley para fortalecer las capacidades de ordenamiento y regulación del suelo.³⁷

Además, la reciente creación de la Secretaría de Acceso al Hábitat en el ámbito federal abre perspectivas para la ampliación de políticas de inclusión socioespaciales. Al mismo tiempo, un creciente número de municipios de todo el país ha implementado diferentes experiencias innovadoras de gestión del suelo, junto con distintas organizaciones técnicas y de base.

Estas apuestas dirigidas a remover las restricciones a un hábitat justo y sostenible fueron introducidas en la provincia de Buenos Aires en noviembre de 2012, mediante la sanción de la Ley 14 449.³⁸ Después de tres años de intercambios en numerosos foros y talleres, y de afrontar una fuerte oposición en distintos momentos de su debate, la ley fue producto de la acción mancomunada de un amplio conglomerado de organizaciones sociales y la universidad pública. En su momento, las controversias centrales del debate legislativo fueron las mismas que ahora marcan las resistencias de las autoridades provinciales a gestionar su plena aplicación. Los obstáculos aparecen cuando conceptos e instrumentos vienen a transformar paradigmas y prácticas naturalizadas, que hasta la actualidad se imponen en la política pública y garantizan la desigual apropiación y estructuración de la ciudad.

El mercado de arrendamiento de viviendas también fue abordado con diferentes iniciativas, a nivel nacional, provincial y hasta municipal. A pesar del crecimiento en la cantidad de hogares inquilinos de la última década, un importante número de hogares no pudo acceder al alquiler por las rígidas limitaciones que este sistema impone, agravadas por las fuertes desigualdades y los abusos en las relaciones entre propietarios e inquilinos, tanto en el mercado formal como en el informal. Esto explica, por un lado, el marcado aumento de casos de hacinamiento o convivencia multifamiliar y, por otro lado, el crecimiento de los hogares de las franjas de menores ingresos, para los que sólo resultan accesibles distintas formas de tenencia informal e insegura.

En los últimos años, las propuestas de intervención estatal realizadas desde diferentes ámbitos apuntan a crear y robustecer una política de alquileres

37 Tanto la propuesta de Habitar Argentina como la de Cofeplan son proyectos de ley marco (art. 75, inc. 19, de la CN), que establecen presupuestos mínimos para el ordenamiento del territorio (art. 41 de la CN).

38 La ley modificó diferentes aspectos del Decreto-ley 8912, de ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires, aprobado por la dictadura en 1977. Este contenía un conjunto de disposiciones de corte tecnocrático y elitista que dificultaba la generación de soluciones habitacionales populares.

sociales apoyada en un nuevo marco regulatorio y en medidas de promoción pública. Además de apuntar a las injusticias señaladas, podría contribuir a:

- ampliar las opciones de acceso a una vivienda digna, especialmente de los nuevos hogares y de los pobres, con impacto en la disminución del déficit habitacional, en particular, por hacinamiento familiar;
- promover la utilización de inmuebles vacantes ubicados en sectores urbanos equipados;
- contribuir a una política de construcción y moderada densificación intraurbana, que tenga en cuenta ventajas de localización y disminuya las expectativas inmobiliarias especulativas en la periferia de las ciudades;
- reducir la demanda sobre el mercado informal y, con ello, las expectativas de alta rentabilidad que presenta y que afectan a los hogares de menores ingresos.

Todas estas iniciativas configuran un campo común de acción pública que busca fortalecer la capacidad estatal de intervenir, junto con diversos actores sociales, en una nueva concepción del problema urbano habitacional, que modifique los factores que tradicionalmente generaron la exclusión de amplios sectores medios y pobres del acceso a una ciudad más justa.