

## ¿Propiedad privada o privación de la ciudad? Claves para el debate sobre la vivienda y el suelo urbano<sup>1</sup>

Francisco Vértiz<sup>2</sup>

La crisis desatada por la COVID-19 dejó al descubierto, una vez más, la importancia que tiene la vivienda en la reproducción de la vida y el ejercicio de los derechos fundamentales. También puso en evidencia la necesidad urgente de resolver las necesidades habitacionales de millones de familias que viven en los barrios populares, y atacar las causas de fondo que generan la segregación sistemática y la imposibilidad de acceder en condiciones igualitarias a la vida urbana.

### La vivienda como problema estructural

El problema de la vivienda no es un aspecto exclusivo de las sociedades actuales, ni de los países periféricos, sino que reconoce su origen en el proceso de desarrollo de las ciudades europeas durante el capitalismo industrial y en la conformación de su naturaleza mercantil. Las dificultades de las familias obreras para pagar un alquiler o comprar una vivienda, aspecto vital para el desarrollo del capitalismo, fueron resueltas por un conjunto de intervenciones estatales que financiaron la producción y el consumo de dicho bien, entre otros bienes esenciales para la vida, conocidas como políticas del Estado de Bienestar.

En las ciudades latinoamericanas, donde la urbanización no coincidió con la industrialización y se desarrolló en el marco de un proceso extraordinario de transferencia de excedentes hacia los países centrales, esas contradicciones fueron resueltas mayormente mediante formas no mercantiles que dieron lugar a procesos de autourbanización popular. En paralelo al crecimiento horizontal y no planificado de las ciudades, desprovistas de infraestructura y servicios urbanos de calidad, se fue imponiendo la lógica del mercado de suelo y de los agentes vinculados al negocio inmobiliario, como principales hacedores y decisores de lo urbano. Tal como sucedió en la provincia de Buenos Aires a mediados del siglo XX, donde proliferó la producción de lotes baratos con bajos estándares urbano-ambientales, que favorecieron el acceso a la tierra en propiedad de los sectores populares, pero a la vez generaron una expansión de la trama urbana, con áreas profundamente desarticuladas y grandes reservas de suelo propicias para la retención especulativa.

En cuanto a la intervención estatal, se conformó una legislación elitista y excluyente que ha invisibilizado los procesos de hábitat popular e incrementado las situaciones de informalidad urbana. A su vez, las estructuras estatales con organismos débiles y escasos recursos para afrontar los costos del desarrollo urbano, tienen escasa incidencia en la planificación de las ciudades y mediante la normativa urbana suelen transferir una inmensa masa de recursos al sector privado socializando los costos de la urbanización.

---

<sup>1</sup> Nota publicada el 29 de julio de 2020 en El País Digital, disponible en:

<https://elpaisdigital.com.ar/contenido/propiedad-privada-o-privacin-de-la-ciudad/27723>

<sup>2</sup> Proyecto I+D H829 “Diálogos en torno a la cuestión urbana y habitacional. Un análisis acerca de las tensiones entre acumulación urbana, políticas públicas y condiciones de reproducción social”.

## **La centralidad del suelo urbano**

Ello nos lleva a plantear dos cuestiones centrales vinculadas con el acceso a la vivienda. La primera es la importancia del suelo urbano como elemento clave para entender esta problemática. Lo cual quedó claro en contextos de mayor inversión pública en políticas habitacionales como las implementadas por el Estado nacional desde 2003 en adelante, primero con el Plan Federal de Construcción de Viviendas y luego con el Pro.Cre.Ar. El primero debió recurrir en muchos casos a terrenos localizados en las periferias urbanas para poder bajar los programas. El segundo desató un proceso especulativo que incrementó notablemente los precios de los terrenos disponibles en la mayoría de las ciudades del país, generando ganancias extraordinarias para los propietarios de terrenos.

Más allá de la importancia y relativa urgencia de las políticas de mejoramiento y construcción de vivienda nueva para resolver el déficit habitacional que afecta a más de 3 millones de hogares en todo el país, y avanzar en la integración socio-urbana de los más de 4.400 barrios populares registrados en el RENABAP, resulta fundamental atacar las causas estructurales del problema.

La segunda cuestión es la necesidad de profundizar en el debate sobre la regulación del mercado de suelo urbano de una forma honesta y con rigor, haciendo análisis serios de los planteos y sus posibles consecuencias. Por ejemplo, las propuestas que exigen mayor flexibilización de la normativa y menores exigencias urbanísticas en la subdivisión del suelo como estímulo a la generación de terrenos deben ser confrontadas con experiencias concretas de políticas específicas para evaluar el tipo de lotes desarrollados, su localización, la cobertura de servicios e infraestructura y los problemas urbanos y ambientales que han generado. De esa manera se podría confrontar la falaz tesis neoliberal tan utilizada en esta discusión -pero nunca verificada- de que el aumento de la oferta de terrenos y viviendas repercute directamente en una disminución de los precios. O en términos más generales, que la actividad privada puede funcionar mejor sin la intervención del Estado, invisibilizando el conjunto de acciones estatales que son imprescindibles para el desarrollo cotidiano de las mismas.

Como se vio recientemente en el caso Vicentín, cuando las intervenciones estatales trastocan intereses de ciertos grupos concentrados se erige un discurso negador que impide discutir el cómo de esa regulación, mientras que tan solo dos meses antes otra intervención estatal, como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), fue recibida con bombos y platillos por el gran empresariado y los medios de comunicación hegemónicos.

## **La sacralidad de la propiedad privada vs el derecho a la ciudad**

En relación a la propiedad inmobiliaria, la tradición liberal se expresa en un enfoque denominado *civilista*, que resalta el carácter absoluto de la propiedad pese a que las facultades de regulación administrativa han estado siempre reconocidas por la legislación argentina. Pero el ordenamiento territorial -competencia que recae en las provincias y municipios- no ha sido una política priorizada a escala nacional. Buenos Aires fue la primera provincia del país en sancionar una norma integral sobre desarrollo urbano en el año 1977, a través del Decreto Ley 8.912. Más allá de las críticas fundadas que se le han

hecho a esta normativa desde el urbanismo progresista en torno a la invisibilización del hábitat popular, nos interesa resaltar que las primeras voces que se alzaron contra la misma fueron las de importantes actores del negocio inmobiliario para cuestionar la regulación del proceso de subdivisión del suelo y denunciar la violación del derecho a la propiedad privada.

Paradójicamente, esos sectores fueron los mismos que se manifestaron 30 años más tarde en contra de la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, entorpeciendo su sanción y retrasando su implementación. Esta normativa promovida y acompañada por organizaciones sociales y referentes académicas vinculadas al hábitat, supuso un cambio profundo en relación al modelo de regulación urbana anterior. Enmarcada en un paradigma urbano progresista incorpora el principio de función social de la propiedad y el derecho a la ciudad, promueve la participación comunitaria en la gestión urbana y propone una mayor intervención estatal con miras a redistribuir los costos y beneficios de la urbanización y mejorar el acceso a la ciudad de los grupos más vulnerables. Sus principales instrumentos son la participación municipal en la valorización inmobiliaria, la generación de lotes con servicios, la obligación de parcelamiento y edificación, la integración socio-urbana de barrios populares, la promoción de procesos de producción social del hábitat, etc.

Desde el 2012 en adelante distintos municipios vienen aplicando las herramientas contempladas en la ley, y en algunos casos con resultados muy auspiciosos ([Observatorio de la ley 14.449](#)), las cuales han dado impulso a mecanismos de regulación preexistentes del DL 8.912 que han posibilitado experiencias previas interesantes como el caso del municipio de Trenque Lauquen.

Según investigaciones recientes ([Del Río y González, 2019](#)), estos mecanismos están demostrando la viabilidad de intervenciones estatales –que combinan acciones de los distintos niveles nacional, provincial y municipal en articulación con actores privados- para incidir en el mercado de suelo, disminuyendo los costos de las ampliaciones urbanas y generando terrenos baratos para sectores de ingresos medios y bajos. A su vez, la recuperación de una parte de la valorización inmobiliaria permite pensar en un nuevo modelo de financiamiento del desarrollo urbano para los municipios. Pero también alertan sobre algunos peligros. Por ejemplo, la primacía de procesos de expansión urbana por sobre las políticas de movilización de suelo ocioso o completamiento del tejido urbano, o las propuestas de loteos que solicitan enmarcarse bajo la ley 14.449 para recibir un tratamiento excepcional al DL 9.812 y así beneficiarse del régimen de progresividad de los servicios, la aceleración de los plazos administrativos y otras ventajas sin constituir loteos de interés social, exigen plantearnos algunas preguntas: ¿Cómo actuarán las autoridades municipales y provinciales frente a la presión inmobiliaria?, ¿Cómo evitarán la utilización forzada de estos instrumentos como modalidades alternativas de subdivisión?, ¿Cuál será el impacto en las políticas de ordenamiento territorial?, entre otras.

### **Desafíos técnicos y políticos para avanzar en la regulación del suelo**

Además de los desafíos relacionados con la capacitación técnica para la implementación de estos instrumentos, cuestión que viene siendo tratada en el Consejo Provincial de Hábitat y

Vivienda y ha sido incluida como programa específico dentro del Plan Nacional de Suelo Urbano anunciado en mayo de este año, consideramos muy importante atender a la dimensión política. Aprovechando que el tema se ha instalado en la agenda nacional mediante el mencionado plan y el recientemente anunciado *gabinete de tierras*, resulta indispensable construir una base amplia de apoyo que aglutine al conjunto de organizaciones sociales, académicas y referentes del urbanismo que ya están implicadas en este tipo de intervenciones y sume a los sectores más afectados por el modelo urbano actual. En esa estrategia, las investigadoras comprometidas con un acceso al hábitat más justo debemos analizar el funcionamiento de estos instrumentos, para apoyar con información empírica las ventajas de la regulación del mercado de suelo. Por otro lado, consideramos necesario promover e involucrarnos en las instancias de participación a nivel local que prevén las legislaciones, o las surgidas por iniciativa popular, para ejercer presión y plantear la disputa en el terreno en el que se materializan las decisiones de política urbana.

Finalmente, teniendo en cuenta el peso que tienen los medios de comunicación en la aceptación o rechazo popular de las medidas políticas, se vuelve imprescindible aportar en el debate público argumentos sólidos que puedan desmontar las falacias neoliberales y poner sobre la mesa los factores que influyen en el precio del suelo, acompañando las acciones políticas que busquen movilizar a la ciudadanía y legitimar la regulación de la propiedad inmobiliaria en pos de una ciudad y sociedad más justas e inclusivas.