



Geografías desde el Sur

ISSN: 1853-6026

Nro 10 -oct. 2023

CENTRO DE INVESTIGACIONES GEOGRAFICAS

Director Adriani, Luis
Subdirectora Pintos, Patricia
Secretario Arturi, Diego

Consejo Directivo
Adriani, Héctor Luis
Zappettini, María Cecilia
Pérez Ballari, Andrea
Carut, Claudia
Feliz, Mariano

Comité Editorial

Arturi, Diego, Botana María Inés, Carut Claudia, Del Río, Juan Pablo,
Féliz, Mariano, Langard, Federico, Merino, Gabriel, Murgier, Néstor,
Narodowski, Patricio, Nieto, Daniela, Relli Ugartamendía, Mariana,
Silva, Miguel Ángel y Zappettini, Maria Cecilia

Equipo Editorial

Directora

Pohl Schnake, Verónica

Secretario

Báez, Santiago

Coordinación Editorial

Margueliche, Juan Cruz

La cuestión urbana y habitacional a 40 años. El desafío de regular el contenido de la propiedad inmobiliaria

Juan Pablo Del Río

FaHCE-UNLP / CONICET / LINTA-CIC

RESUMEN: La desigualdad continúa siendo una de las principales deudas de la democracia. Su dimensión urbana pone en evidencia los límites de la capacidad pública para regular el mercado de suelo urbano y de vivienda. La concentración de la renta, la dolarización del mercado inmobiliario y de la concepción absoluta del derecho de la propiedad, son grandes desafíos para la gestión inclusiva de ciudad y el acceso al hábitat digno. Uno de los grandes problemas es la revisión del paradigma del urbanismo elitista, capturado por los intereses de los propios regulados, que en la práctica configura incentivos perversos a la especulación, invisibiliza la dinámica del hábitat popular e impide la fijación de obligaciones que la propiedad inmobiliaria debe asumir por razones de interés público colectivo. En esta línea, los avances generados en la provincia de Buenos Aires por los colectivos movilizados en torno a la ley de Acceso Justo al Hábitat configuran un emergente de la imaginación políticas de quienes, en el retorno de la democrático, reabrieron el debate de la cuestión urbano habitacional. A ellas y ello un homenaje por ayudarnos a pensar como democratizar nuestras ciudades.

PALABRAS CLAVE: regulación del mercado inmobiliario, concentración de la renta, política urbana inclusiva, ley de acceso justo al hábitat

La recuperación de la democracia en 1983 implicó un cambio sustantivo para la vida social y política de la Argentina. Sin duda consolidar las elecciones libres, como forma legítima de traspaso de gobierno, permitió restituir un acuerdo básico. Y, con él, un conjunto de instituciones como única forma de procesar las diferencias entre quienes pensamos distinto. No obstante, resulta ineludible que la principal deuda de la democracia continúa siendo la desigualdad y su agravamiento.

La última dictadura cívico-militar, junto con la hegemonía del neoconservadurismo y del neoliberalismo, ha dejado marcas difíciles de revertir que han condicionado los márgenes de acción política. En especial, aquellas asociadas a la exacerbación del individualismo, la entronización de la lógica de mercado y la configuración de nuevas subjetividades desancladas de los proyectos colectivos que luchan por la igualdad, la soberanía y la inclusión social.

Frente a la creciente derechización del escenario político, “Más que nunca” (la reciente publicación del Centro de Estudio Legales y Sociales, 2023) invita a transformar la memoria condenatoria del terrorismo del Estado, en una fuerza capaz de interpelar los límites de la democracia que hasta ahora pudimos construir. En paralelo, exhorta a abandonar el posibilismo y a explorar las fronteras para avanzar en la distribución de la riqueza, revertir la crisis socioambiental y dejar de naturalizar el racismo y la precarización de nuestras vidas. Todos dramas que se condensan a diario en la problemática del hábitat en la Argentina contemporánea.

El debate acerca de la concentración de la renta urbana, la dolarización del mercado inmobiliario y de la concepción civilista, individualista y excluyente del derecho de la propiedad son tal vez los desafíos más importantes para avanzar en la democratización de la gestión de ciudades y en el acceso al hábitat digno. Una cuestión de primordial es la revisión de un urbanismo elitista o capturado por los intereses de los propios regulados, que en la práctica configura incentivos perversos a la especulación, invisibiliza la dinámica del hábitat popular y menosprecia la fijación de obligaciones y límites que la propiedad inmobiliaria debe asumir por razones de interés público colectivo.

A pesar de los avances recientes, la mayoría de las provincias no cuentan con legislación sistemática e integral en la materia de uso y ocupación de la propiedad del suelo. En la jurisdicción federal, no existe una ley que fije los presupuestos mínimos de desarrollo urbano y establezca los principios generales para la regulación del mercado de suelo. En los primeros años de la democracia, el proyecto del diputado Ramos fue desechado por presión de los intereses privados (Corti, 2008) y, tres décadas después, los nuevos proyectos que surgieron al calor de los debates de la reforma urbana tampoco tuvieron tratamiento parlamentario.

A modo de ejemplo, el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo presentado por la diputada Agusburguer, incluía entre otros objetivos “establecer un marco legal que regule el uso y ocupación del suelo enmarcado en el principio de la función social de la propiedad, (...) garantizar la

igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional” y “promover el goce efectivo del derecho constitucional a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios” (Corti, 2008).

Más allá de disponer ciertos marcos normativos, la dificultad de lograr mayorías en torno a estas cuestiones muestra la visión dominante enraizada en buena parte de la ciudadanía y la dirigencia política. Nos referimos al sentido común generalizado respecto a que las políticas públicas orientadas a garantizar condiciones básicas para acceder a la vivienda y al suelo urbanizado pueden ser compatibles con sentido de la propiedad absoluto e irrestricto.

A diferencia de los que sucede con el derecho a la educación o el derecho a la salud, que cuentan con sistemas públicos relativamente robustos y son parte de un consenso social ampliamente extendido en nuestro país, el derecho al hábitat y a la vivienda digna, adecuada y asequible continúa siendo una deuda pendiente. Este derecho configura una condición de posibilidad para el disfrute de otros derechos humanos, que son indivisibles y dependen del derecho a la vivienda. Pero, evidentemente, la capacidad estatal para desmercantilizar (Pírez, 2016) la vivienda y las múltiples dimensiones del hábitat ha enfrentado obstáculos mayores.

Tendencias y deudas que preocupan en la mirada de onda larga

Más allá de la significativa inversión pública que la Argentina registró, en determinados momentos desde la recuperación democrática, la cuestión habitacional y la creciente mercantilización del suelo urbano estuvo condicionada por la intensificación del uso de los inmuebles como reserva de valor. Esta tendencia, que comenzó a difundirse en 1975 con el Rodrigazo, persistirá luego de los ciclos de ajuste e, incluso, se intensificó en el último ciclo de crecimiento con inclusión social.

En línea con esto, a mediados del siglo XX la Argentina mostró una tendencia significativa en la reducción del déficit habitacional y, también, de los hogares inquilinos. Pero a partir de la última década del siglo XX y la primera década del XXI, se desaceleró la capacidad para reducir el déficit habitacional y comenzó a crecer la inquilinización de los hogares, evidenciándose un cambio de tendencia. La cual fue acompañada por el crecimiento y la densificación de los barrios populares de origen informal.

Esta tensión estructural entre acceso al hábitat y acumulación urbana, se vio agravada por la incapacidad pública de regular el mercado inmobiliario y la fragmentación de las políticas con sesgos sectoriales. Las políticas de corte vivendista tradicional y de obra pública se superpusieron con las políticas de regularización dominial y la focalización en términos de mejoramiento barrial, mientras que otros niveles y ventanillas del estado -explícita o implícitamente- promovían el desarrollo de urbanizaciones cerradas y lucrativos negocios inmobiliarios, sin vincular estas acciones como parte de una misma política.

En paralelo, se registró la diversificación de estrategias de política habitacional con las cooperativas de trabajos hijas de la crisis del 2001, junto a la aparición más reciente de los desarrollos urbanísticos en tierras fiscales, la irrupción de las políticas de integración socio urbana y generación de suelo urbano. Pero aún estas capas de valiosas innovaciones en materia de hábitat no lograron consolidar una política urbana coherente en conjunto con las restantes líneas de actuación. Tampoco, se logró garantizar un sistema de financiamiento sostenido en el tiempo, menos aún una respuesta de carácter integral.

Por el contrario, esta trayectoria coexistió con desalojos judiciales violentos, acciones punitivas y lógicas de planeamiento urbano burocratizadas o directamente capturadas por los intereses del mercado. La fragmentación de estas políticas, junto con la falta de consistencia en la toma de posición estatal frente a la cuestión habitacional y urbana, el volumen de recurso movilizado, las complejidades de las competencias jurisdiccionales y el sostenimiento de incentivos públicos alrededor de la especulación, terminaron por contribuir en el largo plazo a la reproducción y profundización de las desigualdades urbanas.

En el plano local, la mayoría de los gobiernos no han contado con los recursos ni las capacidades político-técnicas necesarias para promover políticas de regulación inclusiva del mercado de suelo urbano, asimilado los condicionamientos de los intereses del sector inmobiliario. En esta línea, la visión del empresarismo urbano ha decidido cómo crecen nuestras ciudades, hacia dónde y para quiénes. Las prácticas de planificación urbana -mayormente centralizada, tecnocrática y distanciada de las necesidades de las

mayorías urbanas- tampoco aportó a mejorar la asequibilidad al espacio urbano ni a hacer un uso más racional del suelo.

Los resultados están a la vista. Un patrón de desarrollo urbano perverso está ocasionando enormes e irreversibles daños ambientales cuyas consecuencias se padecen cotidianamente (contaminación del agua, inundaciones, crecimiento de las emisiones de dióxido de carbono, etc.). El fenómeno de *sprawl* urbano resulta dramático y las urbanizaciones cerradas producen un fuerte retroceso del suelo productivo, comprometen bienes comunes como los humedales, crean barreras urbanas que restringen el acceso al disfrute de espacios naturales públicos y tornan insostenible la expansión de las redes de infraestructura, los desplazamientos y la movilidad con inmensos costos.

Los precios inmobiliarios nada tienen que ver con la evolución de los salarios reales y los ingresos de la población. El ahorro doméstico que no se “fuga” encuentra oportunidades de valorización inmobiliaria, que explican la disociación entre las necesidades de la demanda habitacional final asociada al salario y las de la demanda efectiva de los ahorristas. En paralelo, el mercado de alquileres ha convertido a las familias inquilinas en víctimas de la actualización del precio de los alquileres al vencerse los contratos, frente a un estado que no estuvo dispuesto a intervenir activamente en este submercado ni a avanzar en el control efectivo de nueva ley de alquileres.

Los pobres habitan áreas urbanas desprovistas de las condiciones de urbanización mínima. Al mismo tiempo, el proceso de autoconstrucción y autourbanización implica enormes esfuerzos para los propios habitantes y la falta de políticas de anticipación termina induciendo políticas curativas más costosas. Las respuestas tradicionales han sido las políticas “llave en mano” y la regularización *ex post*, con baja incidencia aún de las políticas dirigidas al financiamiento y apoyo técnico a los procesos de autoproducción habitacional, la atención del déficit cualitativo, la generación de suelo urbano y la integración socio urbana.

Esta última generación de políticas aún tiene mucho camino por recorrer. Algo semejante sucede con los sesgos que ha tenido el crédito hipotecario. Cuya oferta ha sido espasmódica, escasa e insostenible. Con excepción del Pro.Cre.Ar., el crédito hipotecario asequible ha sido prácticamente inexistente. Pero, al mismo tiempo, se han puesto de relieve la necesidad de pensar en la sostenibilidad de un sistema hipotecario a largo plazo, siendo un problema el escaso nivel de compromiso de la banca privada, junto al desfase de la evolución del poder adquisitivo del salario real frente a la dinámica de los precios inmobiliario dolarizado.

A lo largo de estas décadas, otra debilidad de nuestra política habitacional ha sido asumir el orden del mercado, emplazando las intervenciones de vivienda social en zonas de escasa jerarquía urbana, con el consecuentes efecto en los procesos de segregación residencial. La política del hábitat nunca ha sido concebida como una política para el conjunto de la sociedad. Además, han estado disociadas de la movilización de suelo urbano ocioso, del uso de instrumentos tributarios y de políticas inteligentes de

gestión fundiaria. La valorización de suelo por la dotación de servicios y los cambios de normativa, históricamente se tradujo en transferencia de riqueza a los propietarios del suelo, sin que el estado capture parte de dicha valorización en beneficio de un esquema de financiamiento urbano inclusivo.

Un punto de partida para una política urbana más justas desde coordenadas bonaerense

Pero resulta valioso recordar que estos 40 años de democracia, también, nos han permitido recrear la imaginación política para repensar las ciudades, las formas de habitar y el modo en el que se distribuye el poder urbano. Tras la recuperación democrática fueron las organizaciones movilizadas en torno a la cuestión del hábitat, las que dieron lugar en la provincia de Buenos Aires a la sanción de la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Sus principios rectores e instrumentos nos plantean una verdadera hoja de ruta para democratizar la política urbana, ya que propone desplazar la acción pública del enfoque asistencialista hacia otro enfoque basado en la ampliación de derechos, la apertura de un ámbito de construcción colectiva, de gestión asociada y, a la vez, redistribuir la renta urbana que se genera en la ciudad como fuente de financiamiento de la mejora del hábitat.

Aunque resta avanzar en el diálogo de saberes y desarrollar las capacidades de gestión para garantizar su plena implementación, la agenda urbano-habitacional que el paradigma del Acceso Justo al Hábitat conquistó es una cuestión nodal. Las universidades tuvimos la oportunidad para cuestionar la formación de nuestros profesionales, generar ámbitos de discusión y promover ámbitos de formación. Muchas organizaciones y municipios con experiencia previa contaron con una herramienta que les permitió institucionalizar o potenciar sus prácticas.

En paralelo, el debate de esta ley catalizó políticas de generación de suelo urbano e integración socio urbana, las cuales trascendieron los límites del territorio provincial. La militancia, impulsó la política de reconocimiento en el marco del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), que dio origen a la nacionalización del Régimen de Integración Social y Urbana a nivel nacional (ley 27.453) y, más tarde, recibió el financiamiento vía el impuesto extraordinario a las grandes fortunas. La incidencia de grupos de especialistas realizó un gran aporte en términos de la creación del Plan Nacional de Suelo Urbano, tras la experiencia del primer ciclo del Pro.Cre.Ar.

El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat –como espacio multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas de la ley 14.449- también ha realizado un trabajo trascendental para impulsar esta nueva agenda urbana. Frente a la aplicación fragmentada de aspectos específicos, uno de los principales reclamos de este espacio ha sido la necesidad realizar una gestión integral del territorio a partir del conjunto de principios, programas e instrumentos que promueve esta ley. Ya que aún no se registran experiencias locales que hayan logrado articular efectivamente los aspectos vinculados a la gestión democrática y la apertura de los procesos participativos con la producción social del hábitat, las cuestiones fiscales y la planificación urbanística. En estos 10 primeros años de la sanción se han difundido recursos, incentivos e instrumentos “blandos”. Pero aún falta avanzar en una mirada más complejas respecto a cómo intervenir en el mercado e interpelar el poder urbano.

La compartimentación burocrática de los organismos provinciales que conforman la Autoridad de Aplicación, más el desinterés y/o el desconocimiento de muchos de Ejecutivos Municipales, son otros de los grandes obstáculos a superar. Otro de los reclamos que este espacio ha sostenido se vincula con la interpelación de la visión mayoritariamente clasista del poder judicial en los conflictos por la tierra. A pesar del surgimiento de Consejos Locales de Hábitat, que en diversos distritos buscan generar los contrapesos necesarios frente a los poderes fácticos que gobiernan la ciudad, el nivel provincial tampoco no ha logrado involucrar activamente a todos los gobiernos locales.

La falta de conocimiento del contenido de la ley 14.449 y capacitación de funcionarios municipales es otro de los obstáculos a sortear. Además de los entramados que existen entre muchos de los actores de los gobiernos distritales y los factores de poder inmobiliario local. Los cuales condicionan la apertura de ámbitos de construcción colectiva de las decisiones urbanas o restringe la aplicación de los instrumentos más potentes en materia de regulación del mercado.

La cuestión del volumen de los recursos continúa siendo crítica. Así como también, el diseño y sostenimiento en el tiempo un nuevo régimen de incentivos públicos orientado a estructurar una política integrada en materia de hábitat y desarrollo urbano. Un financiamiento robusto con verdadera capacidad de asistir a los municipios y organizaciones sociales con un horizonte a mediano y largo plazo podría introducir grandes cambios. Esto debe compatibilizarse con la visión de que las políticas urbanas deben surgir del territorio y estar basada en la formación de capacidades locales y comunitarias. Por este motivo, la heterogeneidad del sistema urbano provincial requiere pensar la cuestión urbana y habitacional desde sus particularidades territoriales, pero de cara a un objetivo común: reducir las desigualdades urbanas. Para ello, es necesario saldar la paradoja de la limitación de los recursos allí donde surgen los problemas y radican las competencias, pero orientar el financiamiento con metas específicas desde el nivel provincial.

Dada la complejidad de competencias en materia de política urbana y el asiento primario de las mismas en los niveles municipales, el desafío del gobierno provincial es lograr definir los presupuestos mínimos de la política urbano habitacional y orientar la atención de los mismos mediante una nueva matriz de financiamiento y formación de capacidades. La magnitud y distribución de los recursos económicos no sólo requiere objetivarse en función de necesidades urbanas y habitacionales existentes, para traducirse en mecanismos de transferencias intergubernamentales con afectación específica. Además, es necesario crear un nuevo sistema de incentivos públicos y de acceso al financiamiento basado en la orientación estratégica de recursos hacia políticas que sean inclusivas, pero que al mismo tiempo incidan en las causas estructurales de la desigualdad urbana.

Para ello son necesarias cinco premisas básicas: i) tender progresivamente a desmercantilizar total o parcialmente el acceso, la producción, la distribución y la circulación de bienes y servicios urbanos (principalmente la vivienda y suelo urbano); ii) materializar la función social de la propiedad en el diseño

institucional y en la implementación de todas las políticas provinciales y municipales; iii) regular el mercado de suelo urbano y redistribuir la renta inmobiliaria; iv) diversificar las formas de producción del espacio habitacional; y v) democratizar la gestión de las ciudades eliminando las asimetrías de los grupos de interés y las capturas burocráticas en la toma de decisiones.

Esta política requiere promover la difusión de instrumentos y marcos institucionales de ordenamiento territorial y ambiental que a nivel provincial incorporen el principio de la función social de la propiedad inmobiliaria y regulen su intensidad en base a un conjunto de derechos de incidencia colectiva.

La batería de herramientas es extensa: excluir a ciertos territorios de los mercados de ampliación urbana para preservar zonas de servicios ecológicos, respetar la huella hídrica o proteger la producción de alimentos; incorporar en los planes urbanos zonas especiales y cesiones para urbanizaciones de interés social; aplicar regímenes de parcelamiento y edificación obligatoria de los inmuebles y gravar la ociosidad; asignar incentivos basados en la caducidad de indicadores urbanísticos para reducir la especulación; promover políticas de reajuste de tierras y modalidades de urbanización público-privada basadas en reparto equitativo de cargas y beneficios; aplicar la participación municipal en la valorización inmobiliaria y recuperar plusvalías urbanas; crear servicios públicos de alquiler y regular su precio.

Además de avanzar en un nuevo régimen de regulación urbana, es necesario reconocer y desarrollar una nueva matriz de promoción inmobiliaria y habitacional en base a la economía social y solidaria. Entre los sectores que requiere alto grado de asistencia estatal y subsidio pleno para lograr el acceso a un hábitat digno y los sectores plenamente integrados a segmentos inmobiliarios excluyentes, existen amplios sectores populares y medios con capacidad de estructurar respuestas habitacionales autogestivas superadoras a las diseñadas por la política habitacional tradicional.

La ausencia de tasa de ganancia de este tipo de respuestas repercute en productos habitacionales y desarrollos urbanos de mejor calidad relativa (o bien, se traducen en asequibilidad por ahorro en la remuneración al capital), pero requieren el apuntalamiento de financiamiento sostenido a largo plazo a tasas preferenciales para generar un cambio en la matriz productiva, junto con la regulación y segmentación de nichos específicos en el mercado de suelo urbano para generar condiciones de acceso a áreas urbanas consolidadas y centrales.

Nuevos esquemas de reparto de cargas y beneficios de urbanización pueden traducirse en zonificaciones inclusivas con cupos de cesiones para expandir estas formas de promoción del hábitat, contribuyendo a su financiamiento vía la redistribución de la renta del suelo. El derecho de superficie o la cesión de uso de tierra e inmuebles de propiedad pública, también podrían contribuir a expandir estas formas de producción habitacional generando ciudades más justas.

BIBLIOGRAFÍA

CELS (2023) *Más que nunca. 12 debates necesario para construir la democracia del futuro*. Buenos Aires: Siglo XXI - Centro de Estudio Legales y Sociales.

CORTI, M. (2008) Mi vida en democracia. *Café de las Ciudades*, 74. Disponible en:

https://cafedelasciudades.com.ar/archivo/politica_74.htm

PIREZ, P. (2016). La heterogeneidad en la producción de la urbanización y los servicios urbano en América Latina. *Territorio*, 34, 87-112.