

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN DE SUELO URBANO. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y DERECHO A LA CIUDAD

PUBLIC POLICIES FOR URBAN LAND. LEGISLATIVE EVOLUTION AND RIGHT TO THE CITY

Lucia Martinez Irazoqui

Centro de Investigaciones en docencia y Derechos Humanos Alicia Moreau.

Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata

martinez.lucia@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8272-9513>

Resumen

La investigación propuesta es parte integrante de los emergentes de un trabajo doctoral sobre la relación existente entre la aplicación de políticas públicas de gestión de suelo urbano por parte de los Ejecutivos locales y el mejoramiento en las condiciones de acceso a la vivienda, al hábitat y al ejercicio del Derecho a la Ciudad. En dicho marco, se parte de considerar al acceso al suelo urbano como un elemento indispensable de toda política pública. Sin embargo, a pesar de su importancia y necesidad, a la fecha, no tiene la misma historia de lucha y reconocimiento jurídico que el derecho a la vivienda, a la educación y/o salud. Ante ello, surgieron los siguientes interrogantes ¿Cómo ha sido la evolución en materia de política pública de gestión de suelo en Argentina con foco en la provincia de Buenos Aires?, Si es un derecho básico ¿Goza del reconocimiento legal necesario?, y si ello es así, ¿Resulta suficiente? Mediante el análisis de la evolución histórica en materia de política pública, de Argentina, con foco en la provincia de Buenos Aires, se pretende realizar un aporte al debate sobre el acceso al suelo como derecho básico, a la vez que se pretende rescatar su potencialidad, como uno –no el único- de los elementos necesarios al ejercicio del Derecho a la Ciudad.

Palabras claves: Acceso al suelo urbano; Evolución legislativa; Derecho a la Ciudad.

Abstract

This proyect is part of a doctoral work on the relationship between the application of public policies for urban land management by local Executives and the improvement in the conditions of access to housing, habitat and exercise of the Right to the City. Access to urban land is considered as an essential element of any public policy. However, if it is an importance and needed right, it doesn't have the same history of legal recognition as the right to housing, education and/or health. Given this, the following questions arose: How has the evolution been in terms of public land management policy in Argentina with a focus on the province of Buenos Aires? If it is a basic right, does it enjoy the necessary legal recognition? so, is it enough? Through the analysis of the historical evolution in terms of public policy in Argentina, with a focus on the province of Buenos Aires, it is intended to make a contribution to the debate on access to land as a basic right, while it is intended to rescue its potential. , as one –not the only one- of the necessary elements to exercise the Right to the City.

Keywords: Access to urban land; Urban land history; Right to the City.

Fecha de recepción: 20 de julio de 2022

Fecha de aceptación: 05 de diciembre de 2023

Introducción

La lucha por el acceso a la tierra se ha presentado como un tema recurrente a lo largo de la historia de nuestro país. Sin embargo, el mercado de suelo urbano es de los más especulativos y de los menos regulados.

La fragmentación social e injusticia espacial de nuestras ciudades evidencia que gran parte de la población no accede a un lugar digno donde habitar. La cuestión es que el acceso al suelo y al hábitat no es una opción, es una necesidad primaria y fundamental para el ejercicio del resto de derechos básicos necesarios, y un elemento clave para el desarrollo territorial de las ciudades.

El abordaje de la situación antes descrita -que como problema social, económico y político de gran envergadura-, resulta complejo toda vez que responde a múltiples facetas y diferentes actores; si bien presenta como una de sus principales causas la situación de contexto socioeconómico de las últimas décadas, no puede negarse el importante rol que posee el Estado en el crecimiento de nuestras ciudades, y por ende, en los procesos previos al desarrollo de la informalidad y fragmentación urbana.

En esta puja entre quien oferta suelo y quien necesita del mismo para habitar, el Estado debe jugar un rol primordial a través del establecimiento de marcos regulatorios y políticas públicas que permitan el acceso digno a un lugar en la ciudad. Aquí surgen los siguientes interrogantes, ¿Qué acciones ha tomado el Estado en materia de gestión de suelo?, ¿Cómo ha sido la evolución en materia legislativa?, si es un derecho básico ¿Goza del reconocimiento legal necesario?, y si ello es así, ¿Resulta suficiente?

Al efecto y con la finalidad de comenzar a responder estos interrogantes se pretende hacer un análisis crítico de la evolución en materia legislativa de las políticas públicas de gestión de suelo urbano, desde la óptica del derecho a la ciudad, para conformar -desde este marco teórico y a partir de la periodización legislativa-, un aporte valioso al campo de conocimiento de las políticas públicas y gestión territorial.

En este sentido, Smolka y Mullahy (2010, p. 28), encuentran que si bien mucho se ha escrito sobre procesos de informalidad urbana e injusticia espacial “existen pocos estudios que documenten políticas que prevengan dichos problemas o que puedan revertir sus resultados”.

Por ello, se pretende analizar la cuestión desde una mirada ex ante, en decir, desde una visión que intente enfrentar el problema habitacional desde su inicio, previo a su formación de manera preventiva y no, paliativa de la situación existente. Se buscará indagar sobre la política pública direccionada a generar oferta formal de suelo urbano por parte del Estado con la finalidad de realizar una reconstrucción histórica y análisis crítico desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad.

Consideraciones previas y aclaraciones metodológicas

Previo a analizar el tema en cuestión, corresponde formular algunas aclaraciones sobre el marco teórico-conceptual desde el que se escribe:

En primer lugar, aclarar que la investigación propuesta pretende abrir el debate en materia de política pública de gestión de suelo urbano. El análisis se realizará desde una mirada innovadora, en tanto, a la fecha, la mayor parte de la academia se ha dedicado al estudio de la evolución legislativa de la política pública de vivienda; no así del suelo urbano. Los focos de estudio han sido desde una visión paliativa al problema habitacional, y no –como aquí se pretende-, desde una visión preventiva y/o ex ante.

En segundo lugar, se parte de considerar el acceso al suelo como un presupuesto lógico del derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad; a la vez que –su contracara, esto es, la escasez artificial de suelo donde habitar-, se entiende como uno de los principales problemas urbanos a resolver.

En tercer lugar, se menciona que no escapa el rol fundamental de los movimientos sociales, organizaciones vecinales y no gubernamentales en su lucha para lograr mejores condiciones de acceso justo al hábitat; a la vez, que tampoco se desconoce los variados y diferentes actores que toman parte en las intermediaciones del mercado de suelo (dueño de la tierra o terrateniente, el desarrollador inmobiliario o capitalista constructor, el usuario final o el habitante). Sin embargo, y sin desconocer el rol de los primeros como agentes fundamentales del cambio y de los segundos, en las diferentes transacciones que inciden en los diferentes precios del suelo urbano y su especulación, se entiende que el Estado cumple un rol fundamental como el único actor con capacidad suficiente como para mejorar las condiciones de acceso al hábitat y regular el mercado de tierras (impositiva, regulatoria de usos y densidades, protectoria de una determinada área, etc). Por ello y desde dicho marco, bajo el entendimiento de considerar al Estado como actor clave del proceso bajo estudio, se realizará un análisis crítico de su actuación a partir del estudio de la evolución legislativa en materia de diseño y desarrollo de políticas públicas de gestión de suelo.

En cuarto lugar, se abordará el tema desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad (Lefebvre, 1968) como paradigma de acción e intervención social y urbana que busca mejorar las condiciones actuales y futuras de acceso a la vivienda, al hábitat y a la ciudad de la población.

Se trata de un abordaje eminentemente explorativo que busca enriquecer los debates actuales sobre políticas públicas de gestión de suelo, a la vez que pretende, realizar aportes al campo de conocimiento de agendas públicas que contemplan la cuestión del suelo urbano. Es con este objetivo que se presentará una visión general de la evolución legislativa y los criterios vigentes y cruciales en materia de política pública de gestión de suelo en la Argentina, con especial foco en lo actuado por la provincia de Buenos Aires.

Con ello, no se pretende hacer una cobertura exhaustiva de la legislación existente. Por el contrario se intentará realizar una reflexión crítica sobre el avance en la legislación, a los fines de identificar sus aciertos, la situación actual y los desafíos a implementar, a partir un esquema coherente del tema bajo análisis, haciendo foco en las principales regulaciones desarrolladas.

Al efecto, se realizó una búsqueda sistemática de bibliografía a través de distintos medios y portales. Luego de una lectura crítica, se logró una síntesis sobre las principales legislaciones, sus alcances y contenidos. Por último, se entrecruzó la información y desde el paradigma del Derecho a la Ciudad, a partir de sus similitudes –o diferencias- como el año de su implementación, fueron agrupadas en cuatro etapas diferentes.

Estado de la cuestión

Argentina se encuentra entre los 15 países más urbanizados con el 93% de sus habitantes residiendo en ciudades (Secretaría de Coordinación Territorial, 2018), donde desde el año 1914 la población urbana superó a la rural. Como consecuencia, existe una mayor demanda sobre el suelo urbano.

Como país federal, cada provincia define sus propias competencias a partir de un conjunto de mecanismos e instrumentos legales de gestión de territorio, a la vez que, la planificación y regulación urbana son competencia de los municipios.

Se agrega que si bien el país cuenta con una de las mayores superficies de la Tierra, ocupando el octavo lugar a nivel mundial, y el segundo en Latinoamérica, uno de cada diez argentinos vive en un barrio popular (83%) o villa de emergencia (16%) (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021), a la vez que un 55% de la población de la provincia de Buenos Aires presenta diferentes problemas de acceso al suelo urbano (CIPPEC, 2016, p. 56).

Como corolario, la informalidad urbana es una realidad generalizada en todo nuestro territorio. En este contexto, se incrementan los procesos autogestivos, la informalidad, la desigualdad y la fragmentación social y espacial.

Por ello decimos que la tierra urbana escasea artificialmente, esto es, sólo para aquel que no puede pagar el precio impuesto por el mercado inmobiliario.

Estas cuestiones reafirman y definen la necesidad de estudiar en detalle las políticas públicas en materia de gestión de suelo actuales y su evolución, para entender sus aciertos y desajustes; en tanto resulta necesaria una política dirigida a obtener oferta formal de tierra urbana para garantizar su acceso a todos los habitantes.

Importancia de analizar la legislación urbana y las políticas públicas de gestión de suelo:

Se coincide con Subirats al entender que “no hay una definición clara de lo que se entiende por políticas urbanas” (2016; p. 223). A los fines de acercar en su caracterización, con acierto Ziccardi (2019) encuentra que conviene comenzar teorizando sobre el concepto y alcance de las políticas públicas en general, definiendo estas últimas como el “conjunto de acciones y omisiones sobre problemas, socialmente reconocidos; los cuales demandan atención y recursos, tanto gubernamentales como sociales” (2019; p. 63).

Desde esta perspectiva, la legislación en materia de política pública urbana es el conjunto o “entramado complejo de leyes y prácticas que dan marco normativo al desarrollo urbano” (ONU-Hábitat, 2015), consistiendo en un elemento necesario y fundamental para que el Estado organice, diseñe e implemente de manera sostenida y consensuada las diversas políticas que garanticen el acceso justo al hábitat (Lafranchi et al, 2018b). Por ello, las políticas públicas urbanas son aquel conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida en la ciudad (Del Rio, 2014; Raymundo, 2019).

Desde esta perspectiva, la legislación y políticas públicas -en forma conjunta-, engloban la totalidad de leyes, políticas, regulaciones y acciones realizadas por el Estado, que pretenden regular y fomentar el derecho de acceso al suelo urbano, la vivienda y el hábitat, a partir de determinar los diferentes usos y factores de ocupación del suelo, los parámetros de calidad y densidad; las alturas y extensiones mínimos, las características de la zonificación, el tipo de edificación y tamaño de lote; la extensión de calles, la infraestructura y servicios urbanos, etc.

Entonces, se pueden entender a las políticas urbanas como aquellas que tienen lugar en la ciudad y surgen como espacios centrales de mediación y resolución de conflictos urbanos, donde la regulación habitacional y/o de suelo se manifiesta a través del diseño y aplicación de instrumentos de gestión. Por ende, poseen “un impacto directo sobre la calidad de vida de las personas” (Lafranchi et al, 2018b; 2).

Así las cosas, advirtiendo la obligación en cabeza del Estado de garantizar el acceso justo al hábitat de todos los habitantes, la legislación y políticas públicas urbanas requieren fomentar este derecho básico, evitar su violación o negación y tender a su cumplimiento progresivo.

Sin perjuicio de ello, si bien la normativa urbana puede ser un poderoso aliado, también podría resultar un oponente sin igual en aquellas situaciones en las que la misma no se utilice bajo el paradigma del Derecho a la Ciudad y la perspectiva de los Derechos Humanos. Así lo ejemplifican Falu y Marengo (2004; p. 19):

“... se evidencia que la normativa urbana ha debido adecuarse a las demandas de dos sectores sociales contrapuestos y generar por un lado un marco regulatorio que contemple las nuevas dinámicas de producción de urbanizaciones cerradas, y por

otra parte adecuar (y/o flexibilizar) las exigencias de urbanización, contemplando las posibilidades de acceso a la vivienda de los sectores sociales más vulnerables”.

De igual forma, Ziccardi (2019; p. 63), plantea que las políticas públicas urbanas poseen un alto grado de pragmatismo y conflictividad por el valor monetario de los bienes en y de la ciudad.

Todo ello, justifica el renovado interés por el análisis crítico del manejo del suelo urbano, por parte del Estado a lo largo del tiempo, en tanto de su análisis, existen incongruencias entre la legislación imperante en cada época y las políticas públicas desarrolladas.

Evolución en materia de política pública de gestión de suelo urbano

En el contexto antes expuesto, es que se identifican, en términos generales, cuatro momentos históricos con relación a las políticas de gestión de suelo por parte de los ejecutivos locales dentro de la Argentina, y en especial, en la provincia de Buenos Aires.

Cada una de estas etapas se relaciona con el diferente rol asumido por el estado en materia de política pública habitacional y de gestión de suelo; y por ende, sus diferentes consecuencias en la construcción y desarrollo de las ciudades. Es que evidentemente las etapas se encuentran correlacionadas con la evolución política y económica del país. Sin perjuicio de ello y por la extensión del trabajo, estos temas no serán específicamente atendidos.

Se aclara que la evolución que aquí se propone, nunca es neutra. Se realiza desde una postura crítica y bajo el paradigma de los Derechos Humanos. Como así también destacar que toda clasificación siempre es arbitraria y que los cambios son procesos continuos y no repentinos. En este sentido, la clasificación obedece a cortes cronológicos específicos que buscan facilitar su estudio y ubicación espacio temporal. Por ello, se aclara que el diseño y sanción de normativa no fue lineal ni progresiva, existiendo momentos de avance y reconocimiento en materia de derechos y otros de contradicción, retroceso y negación.

Luego, el hecho de que si bien la investigación propuesta aborda el desarrollo evolutivo desde la década de 1940, se tiene presente que existen estudios que se remontan al s. XIX con la campaña del Desierto para explicar el grave problema de la escasez artificial de suelo urbano, como parte de una política de concentración de la propiedad y conformación de los primeros grandes latifundios (Fernandez Wagner 2012; p. 45); a la vez que existen otros que justifican que la existencia de los loteos populares de la década de 1940, permitió que el nivel de informalidad urbana de nuestro país sea comparativamente bajo –con el resto de la región- (Guevara et all, 2018).

1º etapa, desde los loteos populares de 1940 hasta 1976:

Los loteos populares que se impulsaron en nuestro país desde la década de 1940 –y fundamentalmente durante los '50- fueron el principal modo de acceso al suelo urbano de las clases trabajadoras. Gracias a estos, comenzó a desarrollarse un mercado de suelo formal que ofrecía parcelas de tierra financiadas a precios accesibles. Como resultado, se formaron grandes zonas territoriales, totalmente subdivididas a lo largo de toda la provincia de Buenos Aires.

Particularmente fue en el Gran Buenos Aires donde los loteos populares significaron la forma más generalizada de acceso a la tierra, destacando que entre 1950 a 1970 se generaron cerca de 1.500.000 de parcelas para su comercialización. Sin perjuicio de ello, se trató de loteos que carecían de servicios e infraestructura básica; y en algunos casos se situaron en tierras bajas e inundables (Gargiulo, 2002). Como corolario, muchas de estas tierras quedaron vacantes y generaron una expansión descontrolada de las ciudades.

Sumado a ello, deben mencionarse la promulgación de leyes de propiedad horizontal para los centros urbanos a partir de la segunda posguerra (Kralich y Rongvaux, 2014; p. 174).

De forma tal que la política pública de estos momentos permitió que amplios sectores puedan acceder a la compra de lotes fraccionados vendidos por mensualidades. Durante este período el Estado participó de forma relativa regulando “instrumentos legales vinculados con aspectos cualitativos de la tierra que se proponía lotear y a las condiciones que debían regir las operaciones de compraventa” (Gargiulo, 2002). Entre estos, deben mencionarse la ley nº 12.636/40 que creó el Consejo Agrario Nacional con la finalidad de distribuir tierras y estableció las bases para el desarrollo posterior de los loteos populares; nº14.005/50 de venta de inmuebles fraccionados y a plazos que permitió la expropiación con fines sociales y la escrituración una vez abonado el 25% del precio; nº14.159/52 que establece normas sobre el catastro y la adquisición de inmuebles por prescripción; y nº 21.891 entre los años 1949 y 1953 que prohibió los loteos en áreas de baja densidad poblacional.

Con la llamada Revolución Libertadora de 1955 se deroga la Constitución Nacional de 1949 que establecía la función social de la propiedad.

En cuanto a las actuaciones más significativas asociadas con las políticas urbanas del período bajo estudio de la provincia de Buenos Aires, a esta altura se promulgó el decreto nº14.076/60 que posibilitó modificaciones en las normas generales de subdivisión de tierras; la ley nº6253 que estableció, entre otras cuestiones, la restricción de lotear cerca de los cursos de agua o lagunas y la ley nº6254 sobre la cuota mínima del nivel de los predios a lotear, los que debían localizarse por encima del nivel del mar. Por último se destaca el decreto provincial nº14.381/68 por la cual se exigía la provisión de infraestructura y servicios básicos a nuevos loteos formales y la ley nº7428/68 que estableció los requisitos para permitir la venta de lotes por mensualidades.

Este rápido derrotero legislativo da cuenta de cómo fue evolucionando el rol del Estado en materia de gestión de suelo urbano y de regulación del mercado de tierras. Al respecto deben mencionarse los efectos negativos que estas políticas públicas tuvieron sobre los mercados de tierra. En primer lugar generó un aumento del precio del suelo que expulsó a los sectores hacia las periferias, impulsando el desarrollo del mercado informal de tierra y loteos clandestinos. El programa de estudios del Conurbano, desataca que estos loteos a la vez que permitieron grandes negocios inmobiliarios, “dieron lugar a un proceso de suburbanización de baja densidad caracterizado por un trazado urbanístico simple y por la carencia de servicios básicos e infraestructura”. A la par que Kralich y Rongvaux, explican que las décadas de los años '50 y '60 se caracterizaron por “el acceso informal mediante la toma de tierras en los municipios del conurbano, a la par que el suelo aumenta su valor y las condiciones políticas se tornan desfavorables” (2014; p. 174).

En síntesis, se potenció el problema de acceso a la tierra urbana.

2º etapa, de Invisibilidad en materia de política pública de gestión de suelo (1976 a 2001)

Esta etapa se corresponde desde la década de 1970 hasta la crisis del 2001. El corte de inicio se fundamenta en que el debate en torno a la configuración de los diversos mercados de tierra para el hábitat popular se remontan a las décadas de 1970 y 1980 como parte de las reflexiones emergentes de los procesos de urbanización (Canestraro, 2013, p. 1). Por su parte, Reese plantea que desde 1970, pero con mayor intensidad desde 1990 el suelo se convierte en un instrumento financiero cuyo precio se separa de la economía real, detallando que “también se separan de los salarios y, como consecuencia, se agudizan y amplían las problemas de acceso a la tierra y la vivienda” (2017, p. 41). Luego, el corte final, se fundamenta en el hecho de la crisis social y económica padecida por nuestro país, que cambió las reglas de juego e implicó nuevos procesos y formas de gestión, con consecuencias fundamentales –en lo que aquí concierne- en materia de disposición de ahorros, aumento del desempleo y pobreza, emigración, y densificación y generación de asentamientos precarios.

A partir del gobierno militar instaurado en nuestro país en el año 1976 surgieron importantes cambios en torno a la normativa urbana, que sumado al contexto sociopolítico, la desindustrialización, la distribución regresiva del ingreso y liberalización económica, implicaron la restricción de las oportunidades de acceso al suelo urbano de los sectores bajos.

Entre las actuaciones más significativas se destaca el DL N°8533/80 llamado Régimen de Inmuebles del dominio municipal y provincial y complementado por el N° 2210/80 que incentivó la privatización de tierras fiscales municipales y provinciales “sin uso” mediante subasta pública.

Luego, especial atención merece el DL 8912/77 de regulación de usos de suelo de la provincia de Buenos Aires que fijó las condiciones de producción del suelo urbano, introduciendo fuertes restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes (subdivisión) y las obras de infraestructura, entre otros, marcando el fin de los loteos populares, y con ello, la imposibilidad de acceso al mercado formal de tierras para gran parte de la población.

Durante la década del '80 y producto de los mayores estándares urbanísticos regulados por el DL 8912/77, los precios del suelo urbano se encarecieron en un mercado desregulado, tornando en evidente y generalizado el problema del acceso al suelo de la población. Por otro lado, la presencia de tierra vacante producto de los loteos populares de años anteriores sumado a la creciente y cada vez más desarrollada especulación urbana profundizó la situación de déficit habitacional. En esta época, “aparecen los primeros loteadores clandestinos o piratas” (Cravino, 2006). Como corolario, durante la década siguiente se consolidaron los asentamientos precarios y villas de emergencia.

La década del '90 no mejoró la situación existente. Desde la crisis del Estado Social y la posterior reestructuración neoliberal se desarrolló y profundizó una legislación elitista y excluyente que reforzó la segregación e injusticia espacial, provocando informalidad urbana y favoreciendo prácticas especulativas sobre la ciudad (Fernandes, 2003; Rolnik, 1997; Arenaza y Canestraro, 2017). A ello debe sumarse la reducción de las remesas recibidas por parte de las provincias y la ‘retirada’ del gobierno nacional en materia de financiación de política pública.

Incluso Clichevsky (1999) señala que hasta la década de los noventa no existió una política urbana explícita vinculada a la problemática del suelo. Canestraro (2013) agrega que el meollo de las discusiones en relación al acceso al suelo se promueven recién –y sobre todo- a partir de la década de 1990. En igual sentido, Smolka (2003) y Morales Schechinger (2012) encuentran que durante la década de 1990 proliferaron las intervenciones estatales expost, con alcance limitado, curativo y no preventivo, que incluso –enfatan- reforzó el círculo perverso de pobreza e informalidad.

Como antecedente legal y fundamento de esta invisibilización a nivel nacional, se puede mencionar que a esta altura, la provincia de Buenos Aires es una de las únicas dos provincias dentro del país que cuenta con una ley de ordenamiento territorial. Con posterioridad sucedió la reforma constitucional de 1994, la que –y en lo que aquí respecta- no retomó la función social de la propiedad establecida en la Constitución derogada del 1949. A pesar de ello, debe mencionarse que incorporó una serie de tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22), en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se reconoce la función social de la propiedad y el derecho a una vivienda adecuada y de habitación permanente (ver obs. 4 y 7).

Además pueden mencionarse como las políticas de suelo más importantes de la década de 1990 los programas PROMEBA de mejoramiento de barrios y PROSOFA de desarrollo e

infraestructura en áreas de frontera. A ello se sumó la creación de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales o Programa Arraigo (1991), la ley Nacional e Titulación de Inmuebles (1994), el Programa PROTIERRA (1990), las cuales “no fueron implementadas exitosamente en la ciudad” (Canestraro 2016, p. 64), información que si bien se relaciona con la ciudad de Mar del Plata, puede ser aplicada al resto de los municipios de la provincia. En este sentido, “el PROTIERRA tuvo la intención de generar diez mil lotes al año, pero sólo llegó a 3.600 en 18 urbanizaciones” (Relli Ugartamendia, 2018; p. 159).

Sumado a ello se destaca: la ley nacional de tierras N°23967/89 que posibilitó la venta de tierras que se consideren innecesarias a sus ocupantes; y la ley n° 24146/92 que reguló la transferencia a título gratuito de bienes inmuebles del estado nacional que se consideren innecesarios. Especial mención refiere la ley n° 24.374/94 que creó el Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública e ininterrumpida para vivienda única y de habitación permanente.

Por su parte, a nivel provincial de Buenos Aires, toman parte La ley de vivienda N°5303, que fue una de las intervenciones claves en materia de suelo que declaró de “utilidad pública y sujeto a expropiación” todo suelo considerado como “necesario”; el régimen de reconstrucción urbana N° 3736/91 que en sus considerandos refiere sobre el existente estado de marginalidad física, social y legal y la imposibilidad de acceder a la tierra y vivienda de las familias; y la ley 11.622/95 que declara “de interés provincial la consolidación del dominio inmobiliario, con fines de solidaridad social” (Art.1°). En 1995 se creó la Unidad Provincial de Tierras y Desarrollo urbano junto con la Dirección de planeamiento urbano, y luego, el Programa de Banco de Tierras y Registro único de oferta y demanda de tierras.

Desde entonces, la mayor parte de la doctrina coincidió en describir que el cumplimiento de las condiciones estrictas impuestas por dichas normativas, significó el encarecimiento de los precios de la tierra contribuyendo, junto a otros factores, al crecimiento de la informalidad urbana (Clichevsky, 2003; Reese, 2003, Canestraro et. all 2021). A la par, Corti (2007) desarrolla que esta primera generación normativa “establece criterios rigurosos de zonificación de usos y aprovechamiento constructivo de los predios”.

Todo ello trajo aparejado una profundización del problema de acceso al suelo, que repercutió en el incremento de la informalidad urbana e injusticia espacial, profundizándose con la crisis general del año 2001. Sólo por detenernos en un ejemplo, durante esta etapa se detuvo la implementación de la ley 24.374 por la deuda existente con el Colegio de Escribanos (Relli Ugartamendia, 2018; p. 171).

3º etapa, de transición en materia de reconocimiento (2001 al 2012)

Lo que sucede con posterioridad a la crisis del 2001 –y en especial del 2003- es bien diferente a lo actuado en etapas anteriores. A partir de esta fecha existió una fuerte decisión política, que acompañada de un financiamiento sin precedente, se propuso reposicionar al

sistema nacional como proveedor de soluciones habitacionales. Además buscó combatir la informalidad urbana -en desarrollo y crecimiento- a través de la promoción y construcción de alternativas a la vivienda social. Desde el año 2003 hasta el 2007, existió un rápido crecimiento de la economía que sumado a la desconfianza en el sistema financiero y la devaluación de la moneda nacional, implicaron y determinaron el fomento de la inversión en la construcción.

Por su parte, se debe mencionar que la crisis internacional de los años 2008 y 2009 no afectó al mercado interno. Sin perjuicio de lo cual durante los años 2010 y 2011 la creciente inflación, el aumento del precio del suelo y de los bienes inmuebles, sumado a la obligación de “pesificar” las transacciones comerciales del año 2011, generaron un cambio importante en el mercado de suelos.

Durante esta etapa resulta fundamental la conformación del Movimiento social por la Reforma Urbana del año 2005, que en la actualidad es conocido como “Habitar Argentina”, una iniciativa multisectorial por el derecho a la Tierra, la vivienda y el hábitat, y fundamentalmente orientada al desarrollo de proyectos de ley para promover el acceso al hábitat y a la vivienda.

Como hecho fundamental de los movimientos sociales podemos decir, solo por destacar alguno, que gracias al accionar de las organizaciones territoriales en el año 2009 se modificó la ley 24.374 estableciendo como requisito la ocupación por sólo 3 años de la vivienda única, -ampliando enormemente la base de beneficiarios-. Posteriormente la sanción de la ley 14.449/2012 –que será tratado en el próximo apartado-.

A esta altura, el déficit habitacional fue abordado desde una perspectiva superadora a la mera construcción de más vivienda, sin perjuicio de ello, se destaca que aún no se encuentra en relación con las políticas públicas de suelo. Por el contrario, esta etapa de transición se caracterizó por visiones o intervenciones reduccionistas, parcializadas y fragmentadas en materia de mercado de suelos. Los planes y programas implementados, así como las ordenanzas de regularización, no explicitan diferencias entre las diversas formas de acceso informal al suelo, lo que implica que no se atiendan las particularidades de cada caso. Así es que surgen los programas de “extracupo”, Reactivación, Solidaridad, Federal Plurianual I y II, Mejor Vivir y de Provisión de Infraestructura. Luego el decreto provincial N° 188/07 sobre el programa “tierras” para la compra de suelo urbanizable.

Por otra parte, los escasos instrumentos legales desarrollados, poseían una rigidez tal, que no les permite adecuarse a las realidades imperantes en cada territorio (Monayar, 2011, p. 122). Todo ello, se tradujo en un aumento de la demanda del suelo urbano sin precedente–acotado en el tiempo-; lo que ocasiono subas en su valor y el hecho de que se convierta en uno de los principales problemas urbanos a resolver.

Al respecto, resultan interesantes las reflexiones de Arqueros y Canestraro (2017), quienes encuentran que, durante esta etapa, la investigación y desarrollos académicos superaron los enfoques duales sobre la ciudad, avanzando en la comprensión de la formalidad-

informalidad; pero, sin embargo, "pareciera que la agenda de intervención estatal aún está atravesada por una perspectiva reduccionista, en donde la articulación multiseccional queda desdibujada" (p. 81), adoptando soluciones simplistas que no tienen en cuenta la realidad social de cada territorio ni las necesidades particulares de sus habitantes.

Como antecedente legal y fundamento de esta disociación, se destaca el borrador del anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial del año 2009, donde se redefinía la noción de "suelo" al reconocerlo como un "recurso natural, económico y social", con el objetivo de compatibilizar el ejercicio de este derecho individual con los derechos de incidencia colectiva y con la protección del interés general. Sin embargo, no fue enviado al Congreso para su tratamiento parlamentario, "a causa de la resistencia generada por la intervención del Estado en el desarrollo del territorio y la incorporación de la función social a la noción del suelo" (Arenaza y Canestraro, 2017, p. 293). A su vez, otros anteproyectos de ley debidamente presentados y que corrieron igual suerte, son: Ley de Sistema Integral de Políticas para la vivienda y el hábitat y el fondo para la Producción Social del Hábitat.

Luego, el hecho de que si bien se dictaron dos decretos que plantaron el problema de la falta de tierras en el conurbano bonaerense, el DL 778/2005 y el DL 188/2007, "a pesar de los diagnósticos y las intenciones, ninguno obtuvo los fondos necesarios para ser implementado y cayeron en el olvido" (Relli Ugartamendia, 2018; 174).

Además, la última modificación al Código Civil y Comercial Nacional que no agregó la función social de la propiedad, el acceso al suelo urbano y/o el derecho a la ciudad; principios y prerrogativas que se encuentran vigentes en el derecho internacional de los derechos humanos y que están ausentes en nuestra legislación interna.

Todo ello evidencia el fracaso en materia de política pública de gestión de suelo urbano y marca un hito al reforzar la idea respecto a que "en la última década no se produjeron modificaciones sustantivas a la regulación del suelo desde un enfoque de derechos" (Arenaza y Canestraro, 2017, p. 290), o el hecho de que si bien la demanda por acceso al suelo y a la vivienda es una constante de nuestras ciudades, "los gobiernos locales, en su mayoría, continúan con una política de suelo urbano reducida a acciones de tipo regulatorio a través de la aplicación de códigos de edificación y zonificación" (Reese, 2006). De esta forma, si bien existieron intentos "desde la académica", los mismos no lograron plasmarse en la realidad o no contaron con el aval político suficiente para convertirse en política pública.

Sin perjuicio de ello, se debe mencionar que a esta altura comienzan a identificarse momentos de corte o excepción de la mano de programas o acciones, que si bien fragmentados y de forma individual, se hacen eco de los nuevos paradigmas de acción bajo el entendimiento de considerar el acceso al hábitat como un derecho humano necesario y promotor del resto de derechos. Al respecto, se destaca la ley 26160 que declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras ocupadas por comunidades originarias y la ley de tierras N°26737.

En dicho marco surgen las “nuevas” herramientas y mecanismos en todas las regulaciones del mundo. Argentina no fue la excepción y en 2012 –no sin problemas- sancionó la ley 14449 de acceso justo al hábitat en la provincia de Buenos Aires y el Pro.cre.ar. Dando paso a la etapa siguiente.

4º etapa, Diseño de instrumentos legales de Gestión de Suelo Urbano (2012 a la actualidad)

En esta última etapa se parte del entendimiento de considerar a la gestión de la tierra urbana como una herramienta fundamental para el desarrollo y crecimiento de las ciudades con mayor equidad social y justicia espacial.

De forma tal que el paradigma del Derecho a la Ciudad (Lefebvre, 1968), ya muy arraigado a nivel internacional, comienza a asomar en la legislación interna de nuestro país, sumado a considerar la Planificación Urbana desde una función pública, el rol fundamental de los ejecutivos locales y la necesidad de diseñar y aplicar herramientas de gestión de suelo urbano en las ciudades.

Al respecto, Basualdo (2007) encuentra que la problemática del suelo urbano se instaló como problema central en la agenda pública durante el 2003, a partir del incremento de la obra pública. Sin embargo es a partir del año 2012 y de la mano de la ley de acceso justo al hábitat (nº 14.449) cuando efectivamente se reconoce en un texto legal. Es por ello que el punto de corte de inicio se relaciona con la sanción la citada ley.

Desde esta perspectiva se busca resolver el problema de acceso a la vivienda adecuada, a la vez que se pretende atender a la falta o escasez de suelo urbano, fomentar el acceso justo al hábitat y con ello, efectivizar el Derecho a la Ciudad de todos los habitantes. Esta etapa, bien podría estar sintetizada por las palabras de Scatolini (2021) actual secretario de desarrollo territorial de la Nación donde afirmó que “no hay política de vivienda en Argentina que sea viable si no hay una política de suelo” (CEVE, 2021).

En cuanto a los instrumentos legales, se destacan el lanzamiento del programa de Créditos Pro.Cre.ar, la ley 14.449, la Guía de instrumentos urbanísticos de los municipios y el Plan Nacional de Acceso al suelo urbano, como aquellos fundamentales y de mayor importancia.

Desde el 2012 y hasta principalmente el año 2015, se lanzó el primer Programa de Créditos con seis líneas para fomentar el acceso al suelo urbano. Ambos dieron una respuesta inmediata para el acceso a la vivienda de las clases medias a través del fomento al crédito.

Luego, especial atención merece la sanción de la ley 14.449¹, que nació del debate de organizaciones sociales nucleadas en el Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y el Hábitat, a partir de las experiencias de municipios considerados como modelo o con buenas prácticas y de la escucha directa a las necesidades vecinales. Reese (2016), destaca que su objetivo fundamental es fortalecer la capacidad de intervención

activa del Estado en todos sus niveles, regulando principalmente, el mercado de suelo urbano.

Es desde este lugar que asume la complejidad del déficit urbano habitacional desde una perspectiva integral, a la vez que propone una batería de herramientas jurídicas de gestión de suelo necesarias para el diseño y construcción de ciudades de derechos. Se encuentra, principalmente orientada a resolver el déficit urbano-habitacional desde una perspectiva integral, y a intervenir en los procesos de crecimiento de las ciudades, contrarrestando la concentración del suelo y la especulación inmobiliaria. De sus fundamentos se desprende que "este proyecto apuntó a brindarle al Estado herramientas legales para intervenir en lo que se llama la «producción del suelo», esto es generar lugares nuevos o que estén ociosos que sirvan para disminuir el número de personas con problemas habitacionales" (Fundamentos ley 14.449). Sin embargo, no podemos perder de vista su bajo nivel de implementación (Scatolini et al 2019) y/ o su resistencia a la puesta en práctica (Levenzon y Tedeschi, 2014, p. 2).

A la par, debemos mencionar la Guía de instrumentos urbanísticos creada por la Secretaría de asuntos municipales en 2015, que como su nombre lo indica, establece un listado pormenorizado de los diferentes instrumentos jurídicos con que cuentan los ejecutivos locales para diseñar y gestionar el uso y acceso al suelo urbano en sus municipios.

Luego, el Plan Nacional de Acceso al suelo urbano del año 2021 de la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que se constituye como una política explícita para atender integralmente todas las instancias de carácter institucional que permitan mejorar las condiciones objetivas de acceso al suelo urbano asequible y de buena calidad, garantizando a los habitantes el acceso a la ciudad y a un espacio físico donde desarrollarse dignamente. Consiste en la generación de lotes con servicios para ampliar su acceso, en la promoción de los Bancos de Tierra municipales, junto con programas de capacitación en materia de política pública de suelo, la creación de una mesa intersectorial y la creación del Observatorio Nacional de Acceso al Suelo.

A su vez, se destaca la conformación del Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN) en el año 2008. Luego, la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) de 2017 de la Dirección Nacional de Vivienda y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial; junto con la sanción de la ley 27.118/2014 que pretende la reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en el país; el DL 358/2017 que creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (Guevara et al, 2018) y la ley 27453/2018 que declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los barrios populares identificados en el registro nacional de barrios populares creado por citado decreto 358/2017.

En este sentido, sin dudas, la sanción de estas normativas y la aplicación de estos planes implicaron un reacomodamiento de competencias en materia de regulación de suelo. Sin embargo, a pesar de reconocer que nos encontramos frente a un momento de grandes y positivas políticas públicas en materia de gestión de suelo urbano debe mencionarse que a

la fecha no existe una ley nacional que regule su uso y acceso. Luego, que la prórroga de la Ley 26.110 evidencia las dificultades que presenta la realización del relevamiento de tierras comunitarias indígenas, sin perder de vista el hecho de que no incluye aquellas tierras de las cuales han sido despojados. Por su parte, la Ley 27.118 fue sancionada en 2014 sin grandes avances en su implementación (Arenaza y Canestraro, 2017, p. 296). Además, la puesta en práctica de estas herramientas es todavía muy incipiente y se encuentra poco difundida entre los municipios de la provincia.

Por último, desde el 2016, con el cambio de gobierno a nivel nacional y sumado a la crisis vivida en el país desde fines del 2018, resurgieron los procesos autogestivos del hábitat a la vez que se ralentizaron y/o desfinanciaron la mayor parte de las políticas públicas hasta entonces implementadas. Ejemplo de ello fue lo acontecido con el Pro.cre.ar el cual, fue reducido a un crédito UVA. Por su parte, la pandemia de los años 2020 y 2021 paralizó aún más a un mercado inmobiliario que se encontraba en agonía.

Sin perjuicio de ello, como últimas medidas en materia de gestión de suelo se menciona que volvió a realizarse el Pro.cre.ar, si bien de forma diferente a aquel implementado en el año 2012, se torna en un crédito muy superador a su antecesor crédito UVA; a la par que se creó el Plan Nacional de Suelo Urbano, ya referenciado. Estas últimas políticas son muy incipientes como para poder realizar un análisis serio a su respecto. En este punto, puede mencionarse que ya en sus principios denotan un nuevo viraje hacia políticas más inclusivas y con atención sobre el acceso al suelo, a la vivienda y a la ciudad. A la fecha, este último, lleva realizados convenios específicos en 28 localidades de 10 provincias diferentes, en tanto, la provincia de Buenos Aires es aquella que concentra la mayor cantidad de proyectos.

La normativa urbana como herramienta

Al respecto, Fernandes y Maldonado Copello (2009, cap. 7.6.2., en Smolka y Mullhay, 2010, p. 514) entienden que existen tres paradigmas legales en competencia en América Latina. Por un lado el derecho civil, al que se suma el derecho administrativo y por último el Derecho urbanístico. Argentina no es la excepción. Históricamente el paradigma hegemónico civilista ha ido siendo reemplazado de forma gradual por un paradigma más intervencionista provisto por el Derecho administrativo. Mientras que, bajo el paradigma del derecho urbanístico y con los principios y el fuerte desarrollo del Derecho a la Ciudad, éste último -el Derecho Urbanístico-, ha sido el que más ha progresado en los últimos tiempos. Sin embargo, la creciente y persistente informalidad urbana, refleja una realidad social en la que cada vez más personas deben violar el derecho civil, administrativo y urbanístico, en búsqueda de un lugar donde habitar.

Tanto a nivel nacional como internacional² la utilización de herramientas jurídicas de gestión de suelo ha dado buenos resultados. Lo actuado por municipios como Trenque Lauquen o

San Fernando demuestra que la normativa urbana es un poderoso aliado en la lucha por combatir la informalidad e injusticia espacial.

De esta forma, la legislación urbana resulta un instrumento fundamental para el desarrollo de la política pública y la gestión del suelo urbano, en miras a conducir procesos de urbanización. En este punto, resulta interesante destacar cinco cuestiones:

La primera, el hecho de que cada municipio debe diseñar y adaptar aquella normativa que mejor se adecue a resolver sus problemas urbanos. Para ello, previamente deberán contarse con datos certeros, precisos y actuales. El conocimiento de las necesidades, junto con el relevamiento de tierras fiscales y mapeo de precios resultan cuestiones previas fundamentales.

En segundo lugar, tener presente que solo con normativas, por poderosas y progresistas que sean, no es suficiente. Debe existir voluntad política para su aplicación. Lo normativo y su regulación es el punto de partida necesario para la transformación, “una base para establecer directrices para la política pública, que bien vale la pena considerar, como un piso para anclar la discusión de las políticas públicas un eslabón más adelante” (Levenzon y Tedeschi, 2014, p. 1).

Luego, el hecho de que todo proceso sobre el territorio, debe necesariamente, fundamentarse en la escucha directa a las necesidades sociales. La participación ciudadana y la gestión democrática de la ciudad son elementos fundamentales de toda política pública.

En cuarto lugar, deben existir programas de capacitación internos para los empleados municipales, que son quienes a futuro aplicaran estas políticas de gestión de suelo. Sumado al fortalecimiento de la cooperación entre las diferentes áreas del municipio y en su relación con los otros los niveles del gobierno.

Por último, tener en cuenta que existen políticas públicas, que aunque bien intencionadas, han agudizado los problemas urbanos existentes.

Por ello, y bajo el entendimiento de considerar que el rol del Derecho es “fortalecer las luchas sociales por la justicia espacial, consolidar y legitimar experiencias de gestión innovadora, así como promover la utilización de los instrumentos y procesos de gestión” (Levenzon y Tedeschi, 2014, p. 10), la gestión del suelo por parte de los ejecutivos locales, debe realizarse bajo la perspectiva del Derecho a la Ciudad y el paradigma de los Derechos Humanos.

Conclusión

El acceso al suelo urbano resulta un elemento indispensable de toda política habitacional y actividad humana, donde la dificultad en su acceso o la escasez de tierra, “constituye el más

grave problema social que padece la Argentina y es la causa de un alto número de conflictos” por la tierra (CELS, 2015, p. 441).

Sin embargo, a la fecha, su estudio se encuentra invisibilizado (Nahoum 2012; Sugranyes y Morales, 2012; Erba 2013). A pesar de los citados, son pocos los autores que refieren sobre la importancia del acceso al suelo urbano como derecho promotor del resto de derechos.

Sumado a ello, Fernandes y Maldonado Copello (2009) establecen que los sistemas legales actuales no sólo no han contribuido con el problema habitacional actual, sino que han profundizado el desarrollo informal de las ciudades a partir de “la falta de regulación del suelo (...) [y de] la aprobación de leyes de planeamiento elitistas que se niegan a reflejar las realidades socioeconómicas, que limitan el acceso al suelo y viviendas a los pobres” medidas que agravaron la segregación social e injusticia espacial actual (en cap. 7.6.2, en Smolka y Mullahy, 2010, p. 513). Agregando luego, que las disputas entre los diferentes niveles de gobierno, no han hecho más que profundizar la situación de informalidad existente.

Resulta evidente, que las políticas públicas implementadas a la fecha (de subsidio a la demanda -construcción de más vivienda frente al déficit habitacional- y/o de crédito –tales como el Pro.cre.ar- y/o políticas de regularización sectorizadas) no han mejorado la situación habitacional de las familias, sino que por el contrario han profundizado los problemas urbanos existentes.

El déficit habitacional actual, los niveles de desigualdad y segregación espacial, y la retención de vivienda/lotés para especulación y/u ociosos, son lo suficientemente alarmantes como para cuestionar conceptual, metodológica y a nivel de gestión las políticas públicas de acceso al suelo en la Argentina. Pero tal vez, el dato más alarmante y que evidencia su fracaso, es la sobredemanda y los altos precios que se pagan por acceder al mercado informal de la vivienda –y/o alquiler- (él que se rige por sus propias normas y reglas), el crecimiento de la mancha urbana sin precedente y descontrolado, la proliferación y densificación de asentamientos precarios, los procesos autogestivos de hábitat, sumado a los desalojos violentos, la venta de terrenos públicos y la construcción de ciudades de negocios, por sobre ciudades de derechos.

Todo ello, justifica el renovado interés por el análisis crítico del manejo del suelo urbano, entendido como derecho básico y promotor del resto de derechos necesarios para el normal desarrollo.

En este punto, Morales Schechinger se pregunta “si la ciudad es de quien controla el suelo, ¿de quién es la ciudad?” (2003, p. 349). A ello, podríamos decir que Smolka y Mullahy (2010) le responderían que “todavía quedan sin contestar muchas preguntas importantes sobre ley e ilegalidad urbana. Antes de que puedan contestarse adecuadamente, se necesitarán muchos más trabajos, investigaciones y debates” (p. 93), para luego agregar que “formular las preguntas correctas es a veces tan importante como dar las respuestas acertadas. Por esa razón, el debate de la dimensión jurídica del proceso de desarrollo

urbano y de gestión urbana continuará explorando las interrogantes para América Latina” (p. 93); a la vez que Iracheta encontraría que ninguna discusión sería sobre reforma urbana puede soslayar el tema de la gestión del suelo urbano, pues “el que controla el suelo controla la ciudad” (cit por Morales Schechinger, 2003, p. 1)

Desde este marco, a lo largo de la investigación propuesta se ha intentado recalcar el papel fundamental de la gestión del suelo urbano por parte de los ejecutivos locales, como elemento fundamental y necesario al ejercicio del derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad.

Sin embargo, del derrotero realizado, se extraen principalmente dos resultados:

El primero, en el hecho de que si bien durante los últimos años existió una evolución en materia legislativa acompañada de un cambio de paradigma bajo la perspectiva del Derecho a la Ciudad –desde su invisibilidad total, hasta su regulación e incentivo-, con base en los índices actuales, ello sólo se dio en un plano legal, no real. La situación actual permite afirmar, o al menos, deja entrever que se ha producido un avance y evolución en materia de derechos, en términos de reconocimiento y legislación, que no fue acompañado en los hechos donde aún existe una escasa aplicación de la normativa en referencia. De forma tal que con normativas, por lo suficientemente novedosas e inclusivas que sean no alcanza. Se requiere fundamentalmente de decisión política y acompañamiento ciudadano.

De ello, se sigue el siguiente resultado de investigación y es que, salvo determinadas medidas específicas y focalizadas, la provincia de Buenos Aires en especial, y la Argentina en general, no tuvo una política explícita de suelo urbano, sino implícita y englobada dentro de las políticas público habitacionales. En el último tiempo, y como excepción se destacan la ley 14.449 a nivel provincial de Buenos Aires y el Plan Nacional de Suelo Urbano (Res. 19/20) y Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial (Res. 44/21); sin perjuicio de lo cual, en los hechos y en términos generales, no implicaron un verdadero cambio de paradigma. En la Argentina, las provincias son las principales reguladoras del suelo, no tienen criterios comunes, y sólo el 20% del suelo argentino cuenta con legislación provincial de ordenamiento territorial (Lafranchini et al, 2018b; 9).

Por tanto, resulta realmente urgente interpelar las políticas públicas implementadas y propuestas, a la luz de la legislación imperante, si lo que se busca, es mejorar el acceso al hábitat a la vivienda y a la ciudad. Al efecto, primeramente resulta necesario, intensificar, desarrollar y divulgar investigaciones sobre el funcionamiento de los mercados de suelo, el crecimiento de las ciudades y las políticas públicas implementadas por el Estado. Este trabajo se encarga fundamentalmente de la tercera de las cuestiones antes mencionadas.

Para finalizar, resulta oportuno una frase de Kralich y Rongvaux (2014), en cuanto encuentran que:

“En suma, creemos que para responder al por qué las políticas de acceso al suelo fracasan siempre y en todos los lugares, aun mediando –en mayor o

menor grado– la organización, la voluntad política y las normativas, es oportuna la revisita a aquellos aportes, con foco en las dinámicas que rigen la producción urbana, a partir de considerar el problema del capitalismo como modo de producción, independientemente de la forma histórica que tome y del Estado que se haya configurado (...) Sin embargo, opinamos que vale la pena afrontar el desafío convencidos de que la lectura o relectura de las obras señaladas, entre otras, así como la implementación de las tareas propuestas, permitirán echar luz y avanzar en el logro de soluciones para tan relevante cuestión.” (p. 178).

Bibliografía

- Arenaza, M. S., & Canestraro, M. L. (2017). La regulación de suelo como componente del derecho a la ciudad (Argentina, 2004-2015). *Hábitat y Sociedad*, 10, 289-302.
- Arqueros Mejica, M. S., & Canestraro, M. L. (2017). Procesos sociales y dinámicas urbanas: un abordaje multiescalar sobre la informalidad.
- Basualdo, J. L. (2007). Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. *Revista Café de la Ciudad*, 6(52).
- Canestraro, M. L. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales...?. Aportes para un debate sobre el suelo.
- Canestraro, M.L. (2016). Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015). *Revista de Geografía, CIG-IGEHCS-CONICET/UNCPBA*, 20, julio-diciembre.
- Canestraro, M. L., Arenaza, M. S., Suero, P., & Zulaica, L. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano-habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 27-50.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno. Buenos Aires.
- CEPAL, N. (2021). Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE – CONICET - AVE), junto a otras organizaciones co-organizó un Congreso “Políticas e Instrumentos de Gestión del Suelo” (2021)
- CIPPEC (2016) Habitat. Diálogos institucionales. Programa de Ciudades 2016.

- Clichevsky, N. (1999); "Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración; CONICET/UBA; Buenos Aires; mimeo
- Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América latina. Documento CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 75, diciembre.
- Corti, M. (2015). La ciudad posible: guía para la actuación urbana. Editorial Café de las Ciudades.
- Del Río, J. P. (2008). El acceso al suelo en la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires. Notas metodológicas sobre un objeto problemático. Universidad Nacional de La Plata.
- Del Río, J.P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. Realidad Económica, 283.
- Erba D Ed. (2013), Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría e práctica. Viçosa, MG: Lincoln Institute of Land Policy.
- Falú, A., & Marengo, C. (2004). Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. Ana Clara Torres Ribeiro (Comp.), El rostro urbano de América Latina, 211-228.
- Fernández, E. (2003). Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. En P. Abramo (Org.) A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ
- Fernández Wagner, R. (2012). Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista. En AAVV. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Trilce: Montevideo.1
- Gargiulo, M. A. (2002). Programas de tierras en Argentina: ¿ Políticas públicas o negocios privados? (Bachelor's thesis, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).
- Guevara, T., Marigo, P., & Wallace, J. (2018). URBAN INTEGRATION AND PUBLIC POLICIES: THE CASE OF THE NATIONAL REGISTRY OF POPULAR DISTRICTS IN ARGENTINA: DECREE No 358/2017/INTEGRACION URBANA Y POLITICAS PUBLICAS: EL CASO DEL REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES DE ARGENTINA: DECRETO No 358/2017. Oculum Ensaos, 15(3), 455-474.
- Kralich, S., & Rongvaux, N. L. (2014). Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Bitácora Urbano Territorial, 24(1), 166-171.
- Lefebvre H. (1969); El Derecho a la Ciudad; Ediciones Península, Barcelona, 1978.

- Levenzon, F. y Tedeschi, S. (2014). El derecho a la ciudad y reformas legales en Argentina y América Latina. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). La Plata: Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
- Lungo, M., & Rolnik, R. (1998). Gestión estratégica de la tierra urbana. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2021) <https://www.argentina.gob.ar/habitat>
- Morales Schechinger, C. (2003). El debate por las reformas del suelo urbano en América latina. Documento presentado al Foro sobre Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9.ª de 1989 y 388 de 1997, Colombia.
- Morales Schechinger, C. (2012). Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable. En Salazar, C. (Coord.).op.cit..
- Monayar, V. (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. Territorios 24, pp. 113-130
- Nahoum, B. (2012). La tensión entre el derecho y el negocio. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles, 11-22.
- ONU (2021) Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo.
- Raymundo, P., Del Río, J. P., & Coletti, R. (2019). Un lote, una vivienda. In XXI Jornadas de Geografía de la UNLP (La Plata, 9 al 11 de octubre de 2019).
- Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Curso de Gestión Urbana, 9
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En Medio Ambiente y Urbanización, n° 65, pp. 3-21
- Reese, E. (2017). Extractivismo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: resistencia a los atropellos del mercado de suelo a la luz de la ley 14.449 de acceso justo al hábitat. Extractivismo urbano, 40.
- Relli Ugartamendía, M. (2018). Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015 (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).

- Rolnik, R. (1997). Legislación urbana y mercados informales de tierra en Sao Paulo, Brasil: el vínculo perverso. En *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel-Fapesp.
- Saba R (2016) Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?, editado por Siglo XXI Editores.
- Scatolini L, Duarte J. I., Hutton, T. G. (2019). *Habitat un desafío de todos*. Universidad Nacional de La Plata ISBNxxx-950-9394-5x-x.
- Smolka, M. (2003). A regularização da ocupação dosolo urbano: a solução que é parte do problema,o problema que é parte da solução. En Abramo, P.(org.), *A cidade da informalidade. O desafio das cidadeslatino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ.
- Smolka, M (2008). Algunas características de los mercados de suelo en América Latina. In: Provincia de Buenos Aires. Honorable Cámara de Senadores. *La gestión de suelo urbano en la Provincia de Buenos Aires: desafíos legislativos y de gobierno*. La Plata, 28, Oct.
- Smolka, M. y Mullahy, L. (eds.) (2010). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América latina*. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy
- Subirats, J. (2016). *Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España*. Carrión F. y Dammert Guardia.(coords.). *El derecho a la ciudad. Una Evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*
- Sugranyes, A. y R. Morales (2012). “Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo”. *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce
- Programa de Estudios del Conurbano CIDIPROCO: Colectivo de Investigación en Diseño y Producción del Conurbano Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo UNDAV. Tomado de <http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=351#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20de%20subsidios%20al,los%20llamados%20%E2%80%9Ccloteos%20populares%E2%80%9D>
- UNFPA (2011) *Estado de la Población Mundial 2011*.
- Ziccardi, A. (2019). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. *Derecho a la ciudad, una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, 61-95.

¹ Se menciona que en el presente y por una cuestión de extensión de trabajo, excede al análisis propuesto, un desarrollo abarcativo de los beneficios y paradigmas de acción regulados en la ley de acceso justo al hábitat de la provincia de Buenos

Aires. Al respecto se recomienda la lectura de la siguiente bibliografía especializada: SCATOLINI, Luciano (2014). Aspectos Jurídicos del Hábitat, Ley comentada 14.449; Asociación civil Madre Tierra (2016). Manual de Educación Popular: Ley 14449 de acceso justo al hábitat de la provincia de Buenos Aires. Equipo de Madre Tierra. Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Buenos Aires (FOTIVBA), Buenos Aires, Argentina; CELS (2017a) Herramientas para aplicar la ley de Acceso Justo al Hábitat. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CELS; CELS (2017b) Ley de Acceso Justo al hábitat, guía para su aplicación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CELS.

² Holanda-antes de un nuevo proyecto urbano el Estado adquiere el suelo, para captar las plusvalías y regular su precio;- Estados Unidos –presión tributaria -; Francia –plafón legal de densidad-; Alemania –consagra la Función social de la propiedad-; España - Ley 7/2007 de Suelo y Real Decreto Legislativo 7/2015 -; Colombia –ley388/1997 de Ordenamiento Territorial-; Brasil –estatuto de la ciudad-; Uruguay –ley nacional de vivienda-.