

# Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2020

Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión



DOCENCIA  
INVESTIGACIÓN  
EXTENSIÓN  
GESTIÓN

## Comisión evaluadora

### **Dirección General**

Decano de la Facultad  
de Arquitectura y Urbanismo  
Dr. Arq. Miguel A. BARRETO

### **Dirección Ejecutiva**

Secretaria de Investigación  
Dra. Arq. Venettia ROMAGNOLI

### **Comité Organizador**

Herminia ALÍAS  
Andrea BENÍTEZ  
Anna LANCELLE  
Patricia MARIÑO  
Lucrecia SELUY  
Cecilia DE LUCCHI

### **Asistentes - Colaboradores:**

Carlos Ariel AYALA CHABAN  
César AUGUSTO

### **Coordinación editorial y compilación**

Secretaria de Investigación  
Dra. Arq. Venettia ROMAGNOLI

### **Diseño y Diagramación**

Marcelo BENÍTEZ

### **Corrección de texto**

Cecilia VALENZUELA

### **Edición**

Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional del Nordeste  
(H3500COI) Av. Las Heras 727.  
Resistencia. Chaco. Argentina  
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

María Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Gisela ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / Milena María BALBI / Indiana BASTERRA / Claudia Virginia BENEYTO / Gladys Susana BLAZICH / Bárbara Celeste BREA / Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René CANESE / Sylvina CASCO / Mónica Inés CESANA BERNASCONI / Daniel CHAO / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia DELGADO / Patricia Belén DEMUTH MERCADO / Juan Carlos ETULAIN / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Elcira Claudia GUILLÉN / David KULLOCK / Amalia LUCCA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Claudio NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISÓN / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO BÁEZ / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMIREZ / María Ester RESOAGLI / Laura Liliana ROSSO / Mario SABUGO / Lorena SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAPPENBACH / César VALLEJOS TRESSSENS / Luis VERA

### **ISSN 1666-4035**

Reservados todos los derechos. Impreso en Vía Net, Resistencia, Chaco, Argentina. Septiembre de 2017.

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.



# LA POLÍTICA DE SUELO URBANO 2020 EN ARGENTINA. HACIA UN ANÁLISIS CRÍTICO EN TORNO A DOS GRANDES EJES: AISLAMIENTO VS. INTEGRACIÓN

COMUNICACIONES INVESTIGACIÓN<sup>1</sup> 041

**Carlos SILVERO FERNÁNDEZ;**  
**María E. FERNÁNDEZ.**  
mariaemif@hotmail.com

- Profesor adjunto en Derecho Privado Parte General y Derecho de los Contratos. Facultad de Derecho (UNNE). Docente investigador. Corrientes.  
- Profesional principal del CONICET, Instituto de Investigación y Desarrollo Territorial del Hábitat Humano (IIDTHH) e Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi-FAU-UNNE). Resistencia.

## RESUMEN

Mediante Resolución N.º 19/2020 el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat en Argentina creó el "Plan Nacional de Suelo Urbano", a través del Programa Nacional de Producción de Suelo. Desde una mirada crítica nos proponemos analizar si la integración social y territorial ha sido tomada en cuenta como principal línea de acción de la política pública y, de ser así, mediante qué definiciones operativas fueron consideradas, o si, por el contrario, profundizaría procesos de fragmentación territorial a escala socio-urbano-habitacional.

## PALABRAS CLAVE

Política de suelo; hábitat; integración.

## Objetivos

Esta comunicación pretende analizar la política de suelo promovida por el Estado argentino a través del Plan Nacional de Suelo Urbano y programas adyacentes/2020, al efecto de poner en crisis la capacidad revelada en la normativa y sus líneas de acciones orientadas a la integración social y territorial desde lo urbano-habitacional.

## Planteo del problema

En fecha 9 de junio de 2020 en la República Argentina, el Poder Ejecutivo Nacional por medio del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y mediante Resolución 19/2020 aprobó el Plan Nacional de Suelo Urbano. La citada norma cuenta con componentes programáticos, a saber: a) el Programa Nacional de Producción de Suelo, b) el Programa Nacional de Capacitación y de Asistencia Técnica a la gestión local en Políticas de Suelo y c)

la creación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo.

El Programa Nacional de Producción de Suelo fijó como objetivo general promover y financiar la totalidad o parte de proyectos para la generación de lotes con servicios que cuenten con la infraestructura mínima garantizada, adecuada localización, que resulten asequibles a los diferentes sectores sociales y sus respectivas capacidades de pago y que sean aptos para programas habitacionales. Otra de las herramientas que dispuso el plan de suelo fue la aprobación del reglamento de trabajo que propusiera la Subsecretaría de Política de Suelo

1. PI 16C004 Hábitat y Desigualdad Social. Antropología de las AUDC del AMGR. Sede IIDVi FAU. Dir.ª Ma. Andrea Benítez (2017-2020).





y Urbanismo en cuanto a criterios de composición, los documentos que habían de aportarse y discutirse y la modalidad de participación a distancia.

El instrumento legal en ciernes insta a mejorar el desarrollo de las políticas urbanas y habitacionales, y con miras a la ejecución de estas políticas de gestión del suelo urbano como modo de intervención social directa creó dos organismos operativos, a saber: a) la Mesa Intersectorial en Políticas de Suelo y b) el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo, cuyos instrumentos reglamentarios se sintetizan junto al programa de producción de suelo en el cuadro de la derecha.

Los estudios sobre la Política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (Barreto, Benítez y otros 2003-2007)<sup>2</sup> y el de las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC) como unidades de

2. En el título "Las soluciones habitacionales", en relación con la integralidad que el problema demanda, los autores proponen el concepto "Hábitat Digno" como respuesta multidimensional a la cuestión, e incluyen la vivienda junto con otros factores que en conjunto hacen un mínimo deseable de nivel de calidad de vida de los hogares.

3. Resulta troncal el abordaje que hacen los autores respecto de la cuantificación y tipificación de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas para la intervención integral del hábitat social del Gran Resistencia.

| ANEXO                                                                                                         | PRINCIPALES OBJETIVOS                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| a) I Reglamento particular del programa nacional de producción de suelo.                                      | •Promover, financiar, ampliar la oferta de suelo urbanizado.                        |
| b) II Reglamento particular del programa nacional de capacitación y asistencia técnica en políticas de suelo. | •Capacitar a funcionarios y técnicos de los gobiernos provinciales y locales.       |
| c) III Reglamento particular de la mesa intersectorial de políticas de suelo.                                 | •Propiciar mayores niveles de participación.                                        |
| d) IV Reglamento del observatorio nacional de acceso al suelo.                                                | •Constituir un ámbito de obtención, procesamiento, análisis y seguimiento de datos. |

interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (Barreto y otros, 2014)<sup>3</sup> permitieron observar que las intervenciones de mejoramiento de asentamientos informales **focalizados** como supuesto de partida consideraban las ocupaciones ilegales como una anomalía en el proceso de producción urbana, mientras que el mercado junto al Estado generaban una ciudad integrada. La fragmentación del espacio residencial en el AMGR observó la coexistencia conflictiva de barrios internamente homogéneos, muy desiguales entre sí, socialmente polarizados; tramas urbanas discontinuas, con importantes déficits y desigual distribución de equipamientos e infraestructuras básicos, de notoria diferenciación social. Es-

tas áreas requieren ser abordadas de manera multidimensional e integral, así como desde distintas escalas territoriales para avanzar hacia ciudades más integradas y equitativas.

### RESULTADOS

Tal lo descripto hasta aquí, la política de suelo promovida por el Estado nacional se presenta como una gran oportunidad de iniciar un camino virtuoso hacia una mejor y mayor integración social y territorial —y por tal rescatamos su oportunidad en el actual estado de crisis del país—. Sin embargo, ponemos en crisis su autosuficiencia y robustez sobre las metas pretendidas. Una serie de consideraciones, que detallamos a continuación, orienta nuestro análisis y posición:

- En primer lugar, surge la cuestión



vinculada con el rol que asumiría el Estado para contrarrestar las prácticas especulativas de los sectores inmobiliarios, frente a la competencia de posibilidades de acceso a la tierra para grupos socialmente vulnerables (Stiglitz, 2012)<sup>4</sup>, y sobre la garantía y sustentabilidad de los compromisos devenidos por el acceso formal a los nuevos bienes y servicios. Tal vez es en este punto en que surge la necesidad de producir un cambio de paradigma con respecto a la protección-resguardo y garantía del Estado en aquellas soluciones habitacionales destinadas a quienes se encuentran en hiposuficiencia para el cumplimiento de responsabilidades, conforme un estudio hecho en el BID (Blanco, Cibilis & otros, 2014)<sup>5</sup>.

- En segundo lugar, si entendemos que la integración social constituye una de las principales líneas de acción de la política pública, tendría que especificarse a nivel normativo e instrumental los *cómo*, es decir, bajo qué requerimientos de acceso al suelo urbano se obliga el desarrollo de conjuntos habitacionales que viabilicen la producción y convivencia para familias de sectores sociales diferentes (altos-medios y bajos). Del mismo modo que la política pública en educación debe asegurar procesos de socialización e integración social de la comunidad, a partir de la inclusión de diversidades sociales (Silvero Fernández & Fernández, 2018)<sup>6</sup> para la integración socio-urbana territorial, la política de suelo en su nivel de formulación tendría que expresarse

de manera equivalente y precisar normativas de aplicación y regulación. El reglamento de integración social y territorial constituiría una pieza fundamental de organización y control administrativo.

Los organismos internacionales como la CEPAL<sup>7</sup> indican que los países y las ciudades de América Latina y el Caribe permanecen entre los más desiguales del mundo, característica manifestada entre otros factores por los cambios sociodemográficos experimentados en el siglo XXI, el proceso de envejecimiento de la población, la vulnerabilidad de los jóvenes, las brechas persistentes en materia de igualdad de género, la migración intrarregional y el mayor reconocimiento de la intersección de la desigualdad con la diversidad étnica.

- En tercer lugar, la cuestión vinculada con la creación de mesas intersectoriales de políticas de suelo, si bien se presentaría como una estrategia de negociación de intereses sectoriales para el diálogo y equidad social, en un contexto de país de alta criticidad y vulnerabilidad social y fuertes demandas, tendría que plantear bajo qué posturas se asume el valor de la tierra como bien social, y bajo qué mecanismos y garantías se llevaría adelante su cumplimiento.

La coordinación de la mesa entre sectores de gobierno y de la sociedad civil, para lograr transparencia, eficiencia en la inversión social pública, en un contexto de mercado de

4. El 1 % de la población disfruta de las mejores viviendas, la mejor educación, los mejores médicos y el mejor nivel de vida, pero hay una cosa que el dinero no puede comprar: la comprensión de que su destino está ligado a cómo vive el otro 99 % (en la obra *El precio de la Desigualdad*).

5. Los autores señalan que, en realidad, la vivienda es una combinación de múltiples servicios. Cuando se elige un lugar de habitación se está seleccionando a su vez un bien inmueble de determinadas características de tamaño y calidad; una localización específica dentro de la estructura urbana con atributos particulares de acceso; un barrio con externalidades de vecindad y cercanía dadas y posiblemente una inversión financiera que se puede capitalizar en virtud de los otros factores señalados y de la evolución del mercado de vivienda.

6. Sostienen los autores que lo cierto es que aún existen resabios en la complejidad normativa, en cuestiones de hábitat urbano en particular, que solo reparte impotencias para los colectivos vulnerables, entre los que se encuentra la cuestión de género como una de las beneficiarias de tales hechos injustos, sin reparar en la realidad sociohistórica-cultural de dicho colectivo humano.

7. CEPAL (2017), Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago. En link consulado 07/08/2020 <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>

tierra informal (Ronconi L., Casazza J & otros, 2015)<sup>8</sup>, constituida por la estructura productiva y territorial, debería contemplar las reglas de juego del mercado, la heterogeneidad del sistema, en un contexto de multiplicidad de complejos procesos políticos, económicos y culturales que inciden. Como espacio de consenso también podría articular con otros sectores de las políticas públicas para integrar soluciones complementarias y evitar superposiciones de acciones programáticas. El fortalecimiento de las capacidades institucionales públicas, particularmente las de ni-

vel local, es un eslabón sustancial de procesos virtuosos, y por tanto implica la puesta en valor de aptitudes de adaptación permanente a los cambios de políticas y acciones administrativas. De manera que, frente a ciertos contextos de tensión y crisis, resulte posible el despliegue de habilidades que permitan logros satisfactorios de resoluciones eficientes y eficaces. Lo político y lo administrativo deben verse acompañados de manera permanente, ya que es ahí donde se inicia el primer encuentro virtuoso de integración de la práctica institucional; por ejemplo, como en el

caso de la recuperación de plusvalías urbanas (Duarte & Baer, 2013),<sup>9</sup> que se dio en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina.

## CONCLUSIONES

1. El nuevo diseño político y jurídico en materia de gestión de suelo se presenta como una gran oportunidad de iniciar un camino virtuoso hacia una mejor y mayor integración social y territorial en orden a la efectividad (Silvero Fernández & Danuzzo, 2019)<sup>10</sup> y progresividad de los derechos humanos.
2. El parámetro de la integración social y la tendencia a reducir las desigualdades sociales debe constituir el norte en cada acción en concreto que se tome en la práctica de la política de suelo proyectada.
3. Es clave la irrupción real del Estado en el mercado formal e informal actual de oferta de suelo, para que la declamación proyectada se constituya en hechos concretos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P.** (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV (136-137). <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75391/45918>
- BARRETO, Miguel; ALCALÁ, Laura; BENÍTEZ, María; FERNÁNDEZ, María; PELLÍ, María.; GIRÓ, Marta & ROMAGNOLI, Venettia** (2014).

8. Del análisis de las características del funcionamiento del mercado de suelo en tres ciudades de la Argentina, refieren los autores que el acceso formal al suelo urbanizado por parte de los sectores de menores ingresos es una de las problemáticas de mayor preocupación tanto en Argentina como en América Latina. Un amplio conjunto de cuestiones explican las dificultades que deben enfrentar los pobres para adquirir en el mercado, de manera legal, un lote con servicios básicos. En primer lugar, los salarios y oportunidades de empleo son bajos debido a un conjunto de causas vinculadas con la estructura socioeconómica del país. En segundo lugar, no son sujetos de crédito bancario. Por último, y en razón de un vasto grupo de motivos, los altos precios del suelo servido convierten a este en una mercancía de muy difícil disponibilidad. <https://www.fcias.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/9-An%c3%a1lisis-de-las-caracter%3adsticas-del-funcionamiento-del-mercado-de-suelo-en-tres-ciudades-de-la-Argentina.pdf>

9. Los autores refieren que el debate y la implementación de políticas de recupe-

ración de plusvalías urbanas han tenido relativamente escasa tradición en Argentina. Asimismo, el país aún carece de una legislación territorial nacional que plantee los fundamentos de la participación del Estado en la valorización del suelo que se produce a través de la inversión en obra pública y los cambios en la normativa que regula los usos del suelo. Sin embargo, existen algunas iniciativas en la "esfera local" que ameritan su estudio y difusión, como lo es el caso que aquí se presenta. En primer lugar, porque comienzan a instalarse como experiencias y casos de referencia que adquieren cada vez mayor visibilidad para el resto de los municipios del país. En segundo lugar, porque ponen de manifiesto la necesidad de contar con planes de ordenamiento territorial y legislación específica (a escala provincial y nacional) que incorporen la recuperación de plusvalías urbanas como una política pública necesaria para el desarrollo de las ciudades desde un criterio de equidad y eficiencia.

10. Los autores discurren sobre la importancia de los principios de efectividad y progresividad de los derechos humanos a propósito de celebrarse veinticinco años de la reforma Constitucional Argentina.



Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos. *UPE 11 Conducir las Transformaciones Urbanas: un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura*. Editorial Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Tomo I. E Book ISBN 978 950 34 1133 9 CDD 307.12.

**BARRETO, Miguel; ALCALÁ, Laura; BENÍTEZ, María; FERNÁNDEZ, María; GIRÓ, Marta; PELLI, María & ROMAGNOLI, Venettia** (2014). Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de una política habitacional. En: Barreto, M. y Lentini, M. (coordinadores) *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Editorial Café de las ciudades. Bs. As. ISBN: 978-987-3627-01-9.

**CEPAL** (2017). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>

**SILVERO FERNÁNDEZ, C. & DANUZZO, R. S.** (2019). Revista académica Enseñanza del Derecho. Edición especial "A 25 años de la reforma constitucional". Pág. 283 y siguientes. Editorial Contexto- Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas, UNNE.

**SILVERO FERNÁNDEZ, C. & FER-**

**NÁNDEZ, María E.** (2018). Género y derecho a la inclusión en las políticas públicas urbanas en el AMGR (Chaco, Argentina). *III Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*. Córdoba, Argentina. Junio de 2018. ■

