

**INTERVENCIÓN DEL ESTADO
EN EL ACCESO JUSTO A LA TIERRA
EN CASTELLI (BS AS)**

**FIDEICOMISO PÚBLICO
“CASTELLI ES TU CASA”**

AUTORA: María Laura Olguín Rufino

MAIL: mlolguin@hotmail.com

AÑO: 2022

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL ACCESO JUSTO A LA TIERRA EN CASTELLI (Bs As)

RESUMEN

Este trabajo pretende reflexionar acerca de la experiencia en el ámbito de la producción de políticas públicas desde el estado municipal, orientadas a la satisfacción progresiva del derecho a la Ciudad, a una vivienda y un hábitat digno en Castelli (Bs As), particularmente sobre el camino que nos llevó a la creación del primer Fideicomiso Público de tierras del país. Se desarrolla una sistematización y análisis de la experiencia desarrollada entre los años 2009 y 2022 en la intervención y participación en el proceso de producción de herramientas concretas tendientes a erradicar el déficit habitacional en Castelli.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
Metodología.....	5
CAPÍTULO I ACCESO A LA TIERRA, VIVIENDA Y CUESTIÓN SOCIAL: ALGUNAS PRECISIONES	
CONCEPTUALES	6
Presentación.....	6
Cuestión Social, tierra y vivienda	6
Derechos Humanos, marcos normativos, tierra y vivienda	8
Territorio, vivienda y derecho a la ciudad.....	9
Función Social de la propiedad	14
CAPÍTULO II DEL DICHO AL HECHO: IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO AL SUELO CON SERVICIOS EN CASTELLI	17
Presentación.....	17
Descripción de mi experiencia	17
CONCLUSIONES	23
BIBLIOGRAFÍA	25
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

“El desarrollo de una vida humana digna sólo ocurrirá si ciertas necesidades fundamentales (comunes a todos) fueran atendidas.”

(Potyara, 2000)

Una de las principales causas de informalidad y exclusión en la Argentina y una problemática de gran envergadura es la falta de acceso al suelo con servicios. El mercado de tierra y vivienda obedece a lineamientos y estereotipos neoliberales, con lógica especulativa sobre todo en las etapas de nula intervención estatal en la materia, y el achicamiento del estado de bienestar. Esta situación determinó que empeoraran las condiciones de acceso a la tierra y a la vivienda que perjudica a los sectores sociales con más baja capacidad de ahorro y nulo acceso a créditos bancarios, y que sólo dependen de su salario para pensar en adquirir un pedazo de suelo en el mercado formal, los más vulnerables de la sociedad.

El planteo de esta manifestación de la cuestión social (Iamamoto, 2008) como campo problemático fue el puntapié inicial para pensar en Castelli políticas públicas tendientes a intervenir desde el Estado en el acceso justo a la tierra.

Castelli es un Municipio de la Provincia de Buenos Aires, ubicada en el Km 183 de la Ruta 2 que cuenta con 9.000 habitantes según datos extraoficiales del censo INDEC año 2022, y no escapa a la problemática de acceso a la tierra planteada.

METODOLOGÍA

El enfoque metodológico desde el cual desarrollo este trabajo se ubica en la sistematización de experiencia, que en palabras de Óscar Jara Holliday “La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. La sistematización de experiencias produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse de los sentidos de las experiencias, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora.” (Holliday O. J., 1994, pág. 4)

La sistematización, en el presente trabajo, es una oportunidad para reconstruir la práctica, con una actitud crítica y autocrítica, para aprender de lo que se hizo y también es una forma de investigación que implica un proceso de reflexión acerca de la experiencia práctica desarrollada por el municipio. Intenta organizar la información de manera que pueda ser interpretada para mejorar la práctica que se está sistematizando y, además, poder transmitirla a otros municipios y actores territoriales.

El punto de partida de este tipo de metodología es la práctica y el proceso de reconstrucción de la trayectoria vivida que me permite reflexionar sobre la experiencia realizada, los procesos implicados, los tiempos necesarios y los instrumentos que se utilizaron, para así repensar y reordenar la vivencia dando la posibilidad de tomarla como fuente de producción de teoría.

Por otro lado, también utilicé instrumentos del método cualitativo de investigación, ya que comprende ubicarme en el contexto y momento donde tuvo lugar la experiencia vivida, tratando de entender y valorar los significados que las personas dan a esa vivencia, lo que implica el uso de prácticas interpretativas que hacen posible la comprensión de la realidad e implica diferentes instrumentos como la observación participativa, entrevistas, charlas, fotografías, historias de vida, entre otros.

CAPÍTULO I

ACCESO A LA TIERRA, VIVIENDA Y CUESTIÓN SOCIAL:

ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

“Donde existe una necesidad nace un derecho”

(Eva Duarte de Perón)

PRESENTACIÓN

Los conceptos que apuntalan este trabajo de sistematización de experiencia se relacionan con la expresión de la Cuestión Social reflejada en el acceso a la tierra o territorio y derecho a la ciudad, como soporte físico y natural del hábitat con una mirada territorial integral y transformadora, que permite avanzar en la realización de los derechos humanos; la vivienda como conjunto de condiciones físicas que garantizan la vida; y la función social de la propiedad entendiendo que la propiedad nunca debe usarse en detrimento del bien común.

Por otro lado, también se aborda el rol del Estado Municipal en la producción de Políticas Públicas, siendo el mismo el que más cercanía tiene con la realidad local de la población y de cada vecino; y el que implementa las estrategias necesarias para satisfacer las necesidades de su municipio.

CUESTIÓN SOCIAL, TIERRA Y VIVIENDA

La Cuestión Social, según explica Carballeda (Carballeda, 2008), se “vincula con la conflictividad específica que genera la revolución industrial y su impacto sobre la clase obrera” y es que a partir de la revolución industrial aparece el tema de la vivienda, principalmente como déficit de alojamiento para la clase trabajadora que migra en busca de trabajo. Esta situación que perjudicaba mayormente a la clase asalariada, se resolvía por medio del alquiler, de propiedades concentradas en manos de los pocos que podían acceder al capital necesario para comprar la tierra, construir y explotar los inmuebles como mercancía. Es en este momento también que surgen las denominadas “villas miseria” que nucleaban a gran parte de los trabajadores en condiciones de insalubridad y hacinamiento.

Esta manifestación de la Cuestión Social sigue siendo una problemática central en la Argentina de hoy, ya que es la falta de acceso al suelo con servicios, una de las causas que provocan la informalidad y profundizan la desigualdad. “En la Argentina de las tres últimas décadas del siglo XX, la pérdida de cohesión social emergió tanto en dictadura como en democracia –siendo mucho más grave en democracia-, y no sólo comportó el incremento de la desigualdad social, sino que hizo más intensa la polarización entre los muy pobres y los muy ricos...” (Torrado, 2010) Así es como con la llegada del neoliberalismo y el achicamiento del estado de bienestar, entre otras consecuencias (Anderson, 2003) las prácticas del mercado de tierra y vivienda respondieron a lógicas especulativas con ausencia de intervención estatal. Esta situación determinó que empeoraran las condiciones de acceso a la tierra y a la vivienda que perjudica a los sectores sociales con más baja capacidad de ahorro y nulo acceso a créditos bancarios, y que sólo dependen de su salario para pensar en adquirir un pedazo de tierra en el mercado formal, los más vulnerables de la sociedad.

La lógica del Mercado beneficia a los sectores de más alto poder adquisitivo provocando una doble concentración del mercado inmobiliario: el suelo y la vivienda. Asimismo, los propietarios de la tierra tienden a la retención de terrenos en zonas proyectadas para el crecimiento urbano, y zonas donde el Estado ha intervenido para ejecutar importantes obras de infraestructura, lo que revaloriza notablemente su valor. El aumento de los procesos especulativos sobre los inmuebles, y la intensificación de su uso como activos financieros, han redefinido la forma que asume el proceso de urbanización, siendo una de sus características sobresalientes el aumento de las restricciones en el acceso al suelo y a la vivienda de los sectores populares.

He aquí planteada explícitamente una tensión en la “unidad compleja de la desigualdad social y la igualdad civil” (Grassi, 2004) ya que en sociedades clasistas como la nuestra las clases trabajadoras, ya antes de la sociedad industrial, en tanto que dependientes de los propietarios de los bienes de producción y sometidos a poderes políticos absolutistas, siempre lucharon porque se les reconociera sujetos con derechos “naturales”. Es así que hay derechos “universales” pero que en realidad dependen de políticas públicas que no se desarrollan de forma tal que sean derechos efectivos para una parte, a veces mayoritaria, de la población. El

agua, la energía, la vivienda, el trabajo, la asistencia sanitaria, la educación, etc. son derechos que en muchos casos se han convertido en mercancías y el acceso a ella depende de la disposición de recursos económicos. Los “bienes comunes” que rigieron en las sociedades preindustriales ahora son objeto de negocio y se acepta que amplios sectores de la población no puedan acceder a ellos, la desigual distribución y acceso a bienes se vuelve un profundo problema estructural.

DERECHOS HUMANOS, MARCOS NORMATIVOS, TIERRA Y VIVIENDA

La vivienda digna y adecuada además de ser una necesidad esencial, es un derecho social y, por tanto, debería estar garantizado para todos los seres humanos. “... lo único que los seres humanos no pueden dejar de hacer cada día de su existencia, es habitar una porción de tierra” (Deleuze, 1978). Es un Derecho expresado en distintas leyes internacionales, nacionales y provinciales (Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Artículo 25 inc. 1; Artículo 14 bis de la Constitución Nacional; Artículo 36 inc. 7 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad). Si pensamos a la vivienda como un derecho entonces entendemos que implica la acción del Estado como garante del mismo (Clemente, 2014), quien la debería producir y adjudicar a los habitantes que la necesiten, ya que el enfoque basado en derechos considera centralmente que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares plenos de derechos que obligan al Estado. Comparte con los demás derechos humanos sus características de universalidad (se aplica a todas las personas), integralidad (todos los derechos son importantes), inalienabilidad (no se pueden perder, renunciar ni intercambiar), indivisibilidad (no pueden dividirse) e interdependencia (de su cumplimiento depende la satisfacción de otros derechos). Su carencia priva al ser humano de una vida digna y constituye una injusticia estructural, por ser consecuencia de la inequitativa distribución (desigualdad de acceso a bienes y servicios). “Si se consideran los indicadores que definen necesidades humanas básicas, resulta evidente que la dimensión monetaria no es suficiente para evaluar las condiciones de vida concretas. Dentro de este esquema, hay que analizar esencialmente parámetros tales como el acceso al sistema de agua potable y alcantarillado, la situación de la vivienda, la alimentación, [...]” (Hoffman, 2015, pág. 80)

Analizada la carencia y la imposibilidad del acceso al suelo con servicios y a la vivienda desde la perspectiva que plantea Adriana Clemente como “Pobreza como vulneración de derechos” me parece fundamental el protagonismo público en la gestión del suelo urbanizado y la intervención del Estado para facilitar y garantizar el derecho de acceso justo a la tierra de la población, ya que en esta sociedad donde la propiedad privada está legitimada socialmente y protegida legalmente ¿quién protege a los que están privados del suelo y la vivienda única y, por lo tanto, poseen sus derechos vulnerados? Se plantea entonces la necesidad de redistribución de poder entre actores diferentes. Así planteado el derecho a la tierra y la vivienda como un derecho humano fundamental, implica posicionarse desde la perspectiva de enfoque de derechos en nuestra práctica estatal. Este enfoque establece una clara distinción entre un derecho y una necesidad, ya que parte del reconocimiento de que toda persona es sujeto de derechos inherentes a su condición de ser humano; las necesidades no tienen valor de obligación, en cambio el reconocimiento de un derecho establece claras obligaciones para el Estado y para los particulares. Hablar de derechos es hablar de quién tiene responsabilidades en relación a los mismos y en este sentido considero que el Estado debe tomar el rol central de garante de acceso a la tierra y vivienda para todos y todas. “La perspectiva de derechos entiende la acción sobre la pobreza como una intervención necesaria e incremental que responde a un imperativo de intervenir de manera reparatoria y redistributiva en torno a las desigualdades y sus consecuencias”(Clemente, 2014) La perspectiva desde la cual miramos la construcción de nuestro problema, posiciona el conjunto de propuestas que diseñemos para resolverlos. El planteo en torno a garantizar el acceso al suelo con servicios y la vivienda lo realizo desde la perspectiva de derecho, y es desde la cual nos ubicamos como gestión a la hora de diseñar, elaborar e implementar políticas sociales desde nuestro rol en la función pública, además de orientar la gestión de recursos a nivel nacional y provincial hacia programas que aseguren garantizar derechos vulnerados.

TERRITORIO, VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD

Podemos pensar el territorio desde diferentes enfoques, pero lo importante es entenderlo como condición, momento y resultado de procesos y relaciones

entre actores sociales, donde reina la desigualdad que el neoliberalismo profundizó. Así es fundamental pensar políticas públicas destinadas a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de Castelli, a través de la integración social en el territorio, el uso y aprovechamiento sustentable y democrático de los recursos naturales. El objetivo es establecer los presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social.

Entiendo al Territorio como apropiación de un pedazo de superficie terrestre. Es el soporte físico y natural de la población. “La proyección de todo grupo social, de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio, es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio” (Blanco, 2007). Territorio remite a un espacio de todos y todas, donde se desarrollan las relaciones sociales y la vida cotidiana.

Así el territorio es condición, momento y resultado de procesos y relaciones entre personas sociales. Como explica Manzanal, los actores construyen tramas que entran en conflicto por la apropiación material, simbólica y política del espacio; desarrollando así acciones y construyendo territorialidades. (Manzanal, 2011)

La principal causa del déficit habitacional en Castelli era el valor de la tierra y, por lo tanto, la imposibilidad de acceder a un lote con servicios para poder construir la vivienda propia. Los tenedores de la tierra estaban inmersos en una lógica especulativa que arrojaba como resultado grandes cantidades de tierra en pocas manos, quienes esperaban su revalorización para sacarlas al mercado. Entonces tanto la privación como la carencia de este recurso arrojan como resultado la falta de acceso a la vivienda. O sea: no falta tierra, sino que falta distribución de la misma. El derecho urbanístico no se puede determinar exclusivamente por los derechos individuales y los intereses de los propietarios del suelo, ni tampoco por los derechos del Estado únicamente. (Maldonado, 2010)

La falta de planificación urbana y territorial por parte del Estado en todos sus niveles dejó espacio suficiente para la proliferación y proyección de grandes

negocios inmobiliarios, que provocaron que la tierra y la vivienda queden en manos de los pocos que podían acceder a comprarlas.

Las ciudades son producto de procesos colectivos y la promoción de un régimen territorial equilibrado es al mismo tiempo un derecho colectivo y una obligación del Estado. (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005)

El artículo 11 de la Ley de Hábitat de la Provincia de Buenos Aires N° 14.449 define el derecho a la ciudad como aquél reconocido a todo habitante de la provincia, permanente o transitorio y sin distinción alguna, a usar y gozar de la ciudad. En su inciso b) hace mención a los servicios como prestación equitativa y accesible de diferentes beneficios que hacen a la calidad de vida de la población, incluidos los recursos humanos, y de los que la infraestructura y los equipamientos son el sustrato material. En el inciso c) explica que no debe verse limitado o impedido en la ciudad el desenvolvimiento colectivo de las actividades sociales y económicas en forma apropiada, lo que tiene que ver con el derecho a definir el proyecto de vida libremente, con la necesaria satisfacción de las necesidades materiales y culturales. En el inciso d) al hablar de usar y gozar de un hábitat rico y diversificado culturalmente, reconoce la pertenencia del patrimonio cultural a la sociedad.

Por su lado, el derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en normativas internacionales de los Derechos Humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Artículo 25 inc. 1 lo explicita de la siguiente manera:

“Artículo 25: 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, *la vivienda*, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, art. 25).

El Artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional expresa: “[...] El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que

estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna” (Constitución Nacional Argentina, 1994, art.14).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su Artículo 36 inc. 7 también lo contempla: “La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. (...) 7-El derecho social a la vivienda. La provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a las familias o que se radiquen en el interior de la Provincia, en Municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos. Una ley especial reglamentará las condiciones de ejercicio de la garantía consagrada en esta norma.” (Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994, en su Artículo 36 inc. 7).

El sentido y alcance que le otorga la ley al derecho a la vivienda, no sólo comprende el lugar físico donde una persona se asienta y reside, sino un concepto más amplio que engloba el derecho a la ciudad y al medio ambiente ecológicamente equilibrado, concibiendo al ser humano como ser esencialmente social que interactúa constantemente con el medio que lo rodea.

La vivienda implica un hecho fundamental de solidaridad y el rol que tiene el Estado es la responsabilidad de garantizarla y solucionarla, ya que es un problema que implica a toda la sociedad.

La calidad de la vivienda en términos de habitabilidad puede ser definida como el conjunto de condiciones físicas (factores urbanísticos y arquitectónicos) y no físicas (factores sociales) que garanticen la vida humana en condiciones de dignidad. La vivienda no sólo es el “techo” sino un sistema que incluye el terreno, la infraestructura de servicios urbanos, el acceso a equipamiento social, en el marco de un cierto contexto social, cultural, económico, político, tecnológico y físico. (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, 1991)

Según la ONU HABITAT (HABITAT, 2018) los elementos de una vivienda adecuada son 7:

1. Seguridad de la tenencia: protección jurídica.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: Contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, así como para la conservación de alimentos y eliminación de residuos.
3. Asequibilidad: El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos.
4. Habitabilidad: condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
5. Accesibilidad: El diseño y materialidad de la vivienda debe considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados, particularmente de personas con discapacidad.
6. Ubicación: La localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.
7. Adecuación cultural: una vivienda es adecuada si su ubicación respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.

Como expresé con anterioridad, si pensamos a la vivienda como satisfactor social entonces entendemos que implica la acción del Estado como proveedor que la produce y la adjudica a los habitantes que la necesitan. Pero es necesario ir más allá: casa, vestido y sustento son **derechos** fundamentales, comparte con los demás derechos humanos sus características de universalidad, integralidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia. Su carencia priva al ser humano de una vida digna y constituye una injusticia estructural, por ser consecuencia de la inequitativa distribución.

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

A lo largo de la historia de la humanidad la propiedad fue el motor del progreso material y perfeccionamiento cultural de las personas, pero también la principal causa de la conflictividad, la opresión y la violencia. La propiedad ha sido utilizada siempre como ejercicio del poder. (Clichevsky, 2000)

La propiedad es una institución socio-jurídica que engloba los distintos privilegios que los individuos o grupos humanos pueden ejercer respecto de terceros, sobre los bienes económicos. La propiedad es el centro de un problema: el de la distribución o asignación de los bienes económicos, limitados, de cuya producción participan las personas para satisfacer sus necesidades con los bienes particularmente asignados.

Será la Iglesia en 1891 -en su Doctrina Social- la que establecerá la necesaria restricción del derecho a la propiedad, que considera que “está subordinado al derecho, al uso común y al destino universal de los bienes” (Encíclica *Laborem Exercens*, 1981) y que “nunca debe ejercerse en detrimento del bien común”, ya que “nadie tiene derecho a reservar para su uso exclusivo aquello que le es superfluo, mientras a otros les falta lo necesario” (Encíclica *Popularum Progressio*, 1967)

Otro antecedente valioso es la Constitución Nacional de 1949 (derogada por el gobierno de facto en 1956) que en su artículo 38 reconocía que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común” y que “la organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social.” (Constitución Nacional de Argentina, 1949, art.38).

Actualmente la función social de la propiedad está reconocida en varias constituciones: Chile, Brasil, Colombia, Paraguay, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Perú, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana, Italia, Portugal, Rusia, España, Irlanda y Alemania. En cambio, nuestro ordenamiento jurídico se enmarca en la concepción liberal individualista de la propiedad y no reconoce abiertamente su función social, pero la reglamenta en forma limitada: la Constitución Nacional en su artículo 17 y la Constitución de la Provincia de Buenos Aire en su artículo 31, califican de

inviolable a la propiedad, pero seguidamente establece el procedimiento expropiatorio “por causa de utilidad pública” como límite a la misma, lo que nos provee de una herramienta valiosa como instrumento de redistribución de la tierra.

Un avance importante en este sentido fue la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al hábitat que redacta este principio en su Artículo 12º (sin reglamentar): *“Función social de la propiedad inmueble. La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las Leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.”* (Ley Provincial 14.449, 2013) O sea, el principio de la Función Social no niega el derecho a la propiedad, pero lo condiciona al bien común. La propiedad da derechos, pero también implica responsabilidades. En la práctica se vuelve una herramienta para impedir la especulación y la concentración de la tierra y la vivienda y afecta cuestiones diarias como los alquileres, el acceso al crédito y la responsabilidad de los empresarios. Habilita al Estado a regular el Mercado de suelo, facilitando así el acceso a un lugar donde vivir a más familias, dando un paso hacia una sociedad más integrada y solidaria.

Por otro lado, y más allá de la legislación vigente enumerada, es importante hacer mención a programas nacionales exitosos con respecto a la vivienda unifamiliar, como lo es el caso del ProCreAr (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar), creado en el año 2012 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Esta política pública estuvo orientada principalmente a la clase media sujetos de crédito para el Banco Hipotecario, pero que, combinado con el programa municipal de acceso a la tierra, fue de fácil acceso para otros sectores como los trabajadores y trabajadoras de las Cooperativas Argentina Trabaja. Se caracterizó por tener tasas de interés baja y segmentada según los ingresos de los beneficiarios, por lo tanto, también fue solidario, y plazo a 30 años.

El ProCreAr generó un impacto positivo en cuanto al acceso a la vivienda, pero también en la generación de demanda de mano de obra para la construcción, lo que movió el mercado laboral notoriamente. Además aumentó la demanda de

tierra urbana apta para la construcción de vivienda, situación que hizo que el mercado inmobiliario especulara y elevara los precios del suelo y se tornara inaccesible el acceso a un lote, es así que el acceso al suelo con servicios se convirtió en el talón de Aquiles para el programa. Fue entonces que se pensó en crear la Dirección de Tierras del ProCreAr, con el objetivo de analizar la disponibilidad de tierra nacional, provincial o municipal, apta para ser urbanizable y puesta a disposición de las personas con posibilidades de acceder al crédito pero que no contaban con el lote; y la creación de la línea de crédito para compra de lote y construcción. Desde esa Dirección se trabajó con los diferentes organismos que cuentan con tierras ociosas en todo el territorio nacional como lo es el AABE, Ferrocarriles, Fuerzas armadas, etc. De todos modos, no se pudo cubrir la demanda de suelo urbano para los beneficiarios del ProCreAr.

Así es que se hace evidente que cualquier tipo de Política Pública que implique pensar en la vivienda familiar, debe prever y solucionar de antemano el acceso al suelo urbano, y es aquí que se necesario pensar y analizar la gestión de proximidad (Representação, 2017) donde las necesidades pueden ser escuchadas, problematizadas y transformadas en demandas, para luego diseñar los programas a implementar para su solución. “Las políticas no son un tranquilo y neutro espacio administrativo, sino una “arena” política en la que convergen, luchan y conciertan fuerzas políticas. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, proceso político, élites y relaciones de grupos.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996. Citado en (Virgilio, 2017, pág. 69). Las “arenas” en las que debemos movernos en la gestión política municipal se asemejan a la de los circos romanos, en donde se encuentran distintos intereses opuestos y se debe librar batalla para poder implementar lo más beneficioso para la mayoría.

CAPÍTULO II

DEL DICHO AL HECHO: IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO AL SUELO CON SERVICIOS EN CASTELLI

“Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar”

(Juan Domingo Perón)

PRESENTACIÓN

En el presente capítulo me propongo sistematizar y describir nuestra experiencia en torno a la producción de suelo urbano en Castelli y, particularmente, sobre el desarrollo de herramientas específicas de políticas públicas de acceso al suelo con servicios como lo es el Fideicomiso público municipal “Castelli es tu casa”, que pretende acercar una solución viable y accesible de compra de un lote para vivienda unifamiliar a los habitantes de Castelli.

DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

En Castelli, hasta el año 2011, las respuestas a las problemáticas del Hábitat se fueron dando de forma asistencial y residual, cuando eran necesarias acciones de otra envergadura. La cuestión de la vivienda afectaba a gran parte de la población que veía dificultada la adquisición de un lote o una vivienda por los valores inaccesibles que planteaba el mercado inmobiliario.

Nuestro desempeño en la temática comenzó en el año 2009 cuando se desempeñaba como Presidente del Honorable Concejo Deliberante (HCD) el Dr. Francisco J. Echarren, actual Intendente de Castelli. Allí fuimos acercándonos y empapándonos de la problemática que existía en torno al acceso a la casa propia en la localidad.

En ese año nos propusimos, con el Presidente del HCD, realizar un relevamiento para poder cuantificar el déficit habitacional, lo que nos dio como resultado que el 20% de la población de Castelli se encontraba imposibilitada para acceder a la vivienda propia. Con estos resultados en mano decidimos ahondar en los inconvenientes que surgían a la hora de pensar en construir viviendas en Castelli, más aun considerando que entre 2003 y 2010 la administración de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner construyó con

diferentes programas (Techo Digno, Programa Federal de emergencia habitacional, Urbanización de Villas y asentamientos precarios, etc.) a nivel nacional 302 mil viviendas y había 123 mil en ejecución para ser finalizadas en 2011¹, y en Castelli el Estado Municipal no había construido ninguna. Esto nos llevó a indagar sobre cuál era el talón de Aquiles en esta situación, lo que hizo llegar a la conclusión de que el Estado Municipal no contaba con tierra propia y apta para construcción de viviendas de planes federales o provinciales, por lo tanto no podía acceder a los mismos.

En 2011 junto al presidente del HCD formamos una lista por el Frente para la Victoria, lista que resultó ganadora en los comicios y en Diciembre de 2011 asumimos, él la Intendencia y yo como Presidenta del HCD. Actualmente me desempeño como Secretaria de Urbanismo y Vivienda en el Municipio de Castelli, desde donde sigo gestionando la producción de políticas públicas orientadas a dar solución al déficit habitacional y la falta de acceso a la tierra.

Esta experiencia, entonces, inicia en el año 2011, año en el cual decidimos empezar un proceso de transformación que implicó pensar respuestas concretas, integrales y comprometidas con la inclusión y la justicia social, tomando decisiones políticas orientadas a la solución del problema de acceso a la tierra.

Como antecedentes a la producción de una política pública concreta en este nivel de gobierno en el año 2009 el Honorable Concejo Deliberante de Castelli aprueba un proyecto de Resolución presentado por el bloque de concejales del Partido Justicialista, donde se declara la Emergencia Habitacional para el Partido de Castelli (Resolución 16/09 en Anexo I)

En el año 2011 se aprueba la creación del Banco de Tierras Municipal a través de la Ordenanza N° 53/11 (Anexo II) herramienta que permite al Estado Municipal incorporar tierras a su patrimonio a través de diferentes operatorias: compra, prescripción de tierra sin dueños, donaciones, etc.

En el año 2012 como primer hecho en nuestro roles como Intendente y Presidente del HCD presentamos y aprobamos las Ordenanzas 02/12 y 03/12 (Anexo III) de expropiación de tierras, ambas leyes en sentido material sirvieron de antecedentes a la Ley Provincial de Expropiación N° 14.507 (Anexo IV) que

¹datos de la Revista N°36 (abril de 2012) del CNV que recopila cifras de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

declara de utilidad pública y sujeto a expropiación diferentes inmuebles ubicados estratégicamente en el área urbana y complementaria de Castelli.

En el año 2013 la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires aprueba la Ley N° 14.507 que declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación 10 inmuebles, de los cuales sólo con uno se llevó a término el proceso expropiatorio, ordenando la justicia la posesión del inmueble por parte del Municipio para construcción de viviendas con fines sociales. Con los propietarios de los inmuebles restantes llevamos a cabo diferentes acuerdos materializados en convenios en los cuales el Municipio se comprometía a la urbanización, loteo y provisión de servicios a cada lote, a cambio de un porcentaje de los lotes resultantes. Mediante este mecanismo el Municipio pudo incluir en su Banco de Tierras entre el 60 % y el 70 % de los lotes resultantes de cada loteo, según el caso.

Como funcionarios públicos y militantes de la justicia social, nuestra posición es que la intervención estatal es imprescindible para garantizar el derecho a la tierra, por lo que pensamos en el diseño de políticas públicas tendientes a esto y llegamos a la producción de un instrumento jurídico y normativo que asegurara el acceso a la tierra a todos los habitantes de Castelli. Para perfeccionar esta política pública y asegurar los recursos para su continuidad, se trabajó en la creación del **Fideicomiso Público Municipal** “Castelli es tu casa” (Anexo V), junto con la conformación de la “Agencia Social de Tierras y Vivienda”. El Fideicomiso público no contaba con precedentes, por lo que se requirió del trabajo en conjunto con la Provincia de Buenos Aires para su aprobación por parte la Dirección Provincial de Persona Jurídica (DPPJ) que en el año 2.017 lo aprueba mediante Resolución N° 4147 (Anexo VI).

El Fideicomiso es un instrumento jurídico por medio del cual una persona (Fiduciante) entrega a otra (Fiduciario) la titularidad de bienes financieros o inmuebles para que los administre durante un plazo establecido de tiempo, en este caso 10 años, en beneficio de terceros. El propietario original de la tierra es el Municipio, pasa la titularidad al fideicomiso para que un administrador disponga y cumpla el objetivo de urbanizar la tierra y venderla a los beneficiarios en cuotas accesibles. Este mecanismo permite que los beneficiarios tengan la seguridad que aunque haya cambio de gobierno o proyecto político, la tierra quede resguardada

para ese fin, ya que el fiduciante no puede disponer de los bienes mientras estén en fideicomiso.

Este instrumento es Público por un doble sentido: en primer lugar por su Objeto que es la generación de suelo urbano con fines sociales y por el Sujeto, ya que el fiduciario y el fiduciante son el estado municipal que debió desdoblarse su personería jurídica, para crear un ente descentralizado que contara con los mismos beneficios de ser Estado.



Es un sistema solidario ya que en esta mecánica los fondos generados, a partir del pago de los beneficiarios, por la adquisición de derechos sobre futuros lotes subdivididos y con servicios, integran el fondo de administración fiduciario, destinados a la cobertura de los costos derivados del planeamiento, la adquisición de suelo, subdivisión y movimiento del mismo, desarrollo y ejecución de las obras de infraestructura, y todo lo requerido para la finalización del proyecto y compra de más tierra para llegar a más habitantes.

Los beneficiarios del Fideicomiso deben cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano de Castelli (acreditar mínimo 5 años de residencia en el Municipio) y no poseer ningún bien inmueble (contar con informe negativo de dominio). El sistema consiste en la compra del lote en cuotas del valor equivalente a 10 bolsas de cemento, valor que surge del promedio de precios que informan cada mes los 3 corralones de Castelli. En el año 2021 se modificó con la Ordenanza 17/21, a partir de la cual la cuota mínima quedó fijada en el equivalente a 5 bolsas de cemento. De esta manera cada vecino paga su lote en cuotas y al llegar al pago del 75% del total del valor se hace la entrega de la posesión para que inicien la construcción de su vivienda familiar, única y de ocupación permanente; con la excepción de que acredite ser beneficiario de un programa social de acceso a la vivienda única y el terreno sea requisito indispensable para acceder al mismo, caso en el cual se flexibiliza el plazo de entrega y las condiciones de pago para su adjudicación.

Desde que comenzaron las primeras acciones de intervención en la gestión de la tierra municipal para obtener terrenos y construir viviendas en Castelli, se han generado 1.172 lotes, representando casi un 80% del mercado inmobiliario local. Se han adjudicado 450 lotes con servicios en varias operatorias, incluyendo la construcción de 397 viviendas, y el resto de los lotes fueron adjudicados para autoconstrucción, además de terrenos remanentes del programa que se ponen a la venta en efectivo mediante un proceso de licitación pública. A la fecha del presente trabajo, 434 familias han firmado el boleto de compra y pagan su lote regularmente cada mes, lo que genera el ingreso necesario para las obras de infraestructura y la adquisición de más tierra, lo que nos va a permitir llegar a más familias.

En palabras de Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio “... la gestión opera como “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población. El desafío conceptual consiste en encontrar el modo de analizar y actuar en los procesos de gestión para ayudar a identificar las posibilidades (y los caminos) de transformación.” (Virgilio, 2017, pág. 60). La política y el ejercicio de la misma en diferentes cargos, deben ser una herramienta para poder identificar las deficiencias, las injusticias, las desigualdades, y problematizarlas para, a partir de allí, desarrollar programas, proyectos e instrumentos que nos lleven por el camino de la transformación, y el progresivo afianzamiento de los derechos humanos.

Transformar la realidad desde la gestión política es una DECISIÓN, es parte de la concepción que tengamos de justicia social, de qué lado no ubiquemos, y para qué lado decidamos avanzar. El abanico de necesidades es enorme y no siempre es posible abarcarlo, pero sí es posible fijar un objetivo y en función de eso la agenda de gobierno, y el de nuestra gestión fue Tierra, Techo y Trabajo, y para garantizarlo es necesario implementar cambios estructurales que no siempre son posibles, pero sí están a nuestro alcance el desarrollo de pequeñas herramientas, como lo es el Fideicomiso de Tierra, que nos dan la posibilidad de hacer una distribución más justa de los recursos escasos y limitados como son la tierra para un hábitat digno.

En Castelli accedieron a comprar su lote personas que jamás hubiesen podido adquirirlo en el mercado privado, trabajadores y trabajadoras que con el fruto de su trabajo sólo pueden alquilar, aportando así a la rueda de injusticia del

mercado de alquileres, donde pocos tienen mucho y lo mantienen a costa del esfuerzo de la clase obrera. Sin intervención estatal no vamos a llegar nunca a una verdadera redistribución de la riqueza y a una verdadera justicia social.

CONCLUSIONES

El acceso al suelo urbanizado constituye, actualmente, uno de los principales problemas y preocupaciones para la Provincia (piénsese en lo sucedido en Guernica durante este año 2020). Como desarrollé en este trabajo, la falta de acceso a un lote y a una vivienda no sólo se relaciona con la precariedad laboral o ingresos insuficientes, sino que tiene que ver también con el aumento especulativo del precio del suelo, normativas urbanísticas desreguladas, políticas urbanas elitistas y excluyentes, y con un sistema financiero que solo otorga préstamos a sectores específicos. La solución del problema del acceso al suelo y a la vivienda no pasa solo por la mejora económica y social, sino que requiere de cambios en la regulación del mercado inmobiliario.

Como Estado Municipal, intentamos dar cuenta de las condiciones materiales y simbólicas de los sujetos que padecen esta problemática, reconociendo a cada ciudadano de Castelli como sujeto de derechos y revalorizándolo como agente de transformación; como un sujeto perteneciente a una colectividad que implica no sólo solidaridad sino también un sentido de utilidad recíproca (Rosanvallon, 1995).

Con las decisiones políticas tomadas pudimos intervenir en la vida cotidiana en el proceso de producción y reproducción de las condiciones de vida de los ciudadanos de Castelli.

Mientras la tierra se mercantiliza cada vez más como un bien exclusivamente comercial, un enfoque de derechos humanos sobre el derecho a la tierra aporta otra perspectiva al valor de la misma como un bien social y cultural y, sobre todo, como un derecho humano fundamental. Así considerado, un satisfactor social de un derecho, implica la acción de un organismo público proveedor y garantizador de derechos: en este caso el Estado Municipal que la produce y la adjudica, realizando una redistribución equitativa y justa de la tierra.

Este enfoque introduce un planteamiento holístico pensando en una respuesta integral a un problema que tiene múltiples dimensiones. El derecho a la tierra no deja de ser conflictivo, por ser una importante fuente de riqueza, cultura y vida social. La distribución y el acceso a la tierra no son políticamente neutrales, y el derecho a la misma afecta globalmente a la base económica y social de la sociedad. Además, las diferentes facetas económicas, sociales y culturales del

derecho a la tierra crean tensiones entre los distintos intereses, especialmente entre la necesidad de proteger a los propietarios a la vez que proporcionar también derechos a las personas sin tierra. Por último, el derecho a la tierra es un elemento esencial del crecimiento económico y, por ende, afectan a una amplia gama de partes interesadas.

Las políticas públicas de acceso al suelo urbanizado son el ángulo estratégico para propiciar una mayor igualdad social, por lo tanto, considero que deben implementarse políticas públicas que aborden el problema de forma integral y busquen solucionar la problemática habitacional considerando las limitaciones fácticas, financieras y ambientales y que, finalmente garanticen a cada familia el acceso a una vivienda digna.

Con este trabajo se buscó aportar a las reflexiones en torno al acceso justo al hábitat digno, poner a consideración el proceso realizado y así enriquecerlo con la mirada y los aportes que puedan surgir. Además también se pretendió mostrar la importancia de la participación del Estado Municipal en el diseño de políticas públicas, ya que somos los que contamos con la cercanía necesaria a los problemas cotidianos que padecen nuestros compatriotas, vemos cara a cara y todos los días los padecimientos de nuestros vecinos y vecinas, la falta de garantía de derechos; y, a la misma vez, tenemos la capacidad intelectual y la formación necesaria para lograr un planteo holístico, que contemple todas las aristas del problema que enfrentemos, y volcarlo en instrumentos concretos para su solución como son las políticas públicas que debe implementar el Estado desde sus diferentes niveles. La opción deber ser por generar procesos de cambio y no por ocupar espacios.

TS MARÍA LAURA OLGUÍN RUFINO

MAT. 19797

DNI: 27.245.756

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. S. (comp), *La Trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pág. Capítulo I). Buenos Aires: CLACSO.
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teóricos-conceptuales implicados en el análisis geográfico. Biblos.
- Carballeda, A. (2008). La Cuestión Social como cuestión nacional, una mirada genealógica. *Margen*, Edición N° 51.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2005).
- Castellani, A. G. (2007). Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989. *Sociohistórica*.
- Clemente, A. (2014). Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención. En A. C. (Coord), *Territorios urbanos y pobreza persistente* (págs. 21-52). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación humana en América latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Cepal.
- Constitución de la Nación Argentina. (1853 (reformas 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994)).
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires. (1994).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948).
- Foro Social de las Américas y Foro Mundial Urbano. (2004). *Carta Mundial de Derecho a la Ciudad*. Quito - Barcelona .
- Grassi, E. (2004). Cuestión Social: precisiones necesarias y principales problemas. *Escenarios - año 4 - N° 8*, 39-49.
- HABITAT, O. (2018). *Vivienda y ODS en México*. México: © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Hoffman, K.-D. (2015). Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional. *Nueva Sociedad*, N° 257.
- Holliday, O. J. (1994). Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias. Costa Rica: Biblioteca Electrónica sobre Sistematización de Experiencias.
- Holliday, Ó. J. (1994). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. Costa Rica: www.cepalforja.otg/sistematizacion.
- Iamamoto, M. V. (2008). *Servicio Social en tiempo de capital fetiche. Capital financiero, trabajo y cuestión social*. San Pablo: Cortez Editora.

- López, E. (2016). *Tierra y Vivienda*. La Plata: Ficha de cátedra.
- López, E. (s.f.). *Modelo de la Nueva Cuestión Social - Mraco conceptual*. Ficha de Cátedra.
- Lugano, C. V. (2002). EL CONCEPTO DE VIDA COTIDIANA EN LA INTERVENCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL. *MÁRGEN N° 24*.
- Maldonado, E. F. (2010). El derecho y las políticas de suelo en América Latina. *Forum de Direito Urbano e Ambiental*.
- Manzanal, M. (2011). La articulación entre desarrollo y el territorio (una perspectiva crítica). En E. M. colaboradores, *Nuevos Cimientos. Debates para honrar el bicentenario*. (págs. 150-153). Buenos Aires: Edit. CICCUS.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, S. y. (1991). El derecho a una vivienda adecuada.
- Potyara. (2000). *Necesidades Humanas: Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. San Pablo, Brasil: Cortez Editora.
- Representação, A. C. (2017). Acerca de la gestión de la proximidad. En M. C. (organizadoras), *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas* (págs. 119-137). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rosanvallon, P. (1995). *La Nueva Cuestión Social*. Bs. As.: Manantial.
- Rozas Pagaza, M. (1998). *Una perspectiva teórica-metodológica de la intervención en Trabajo Social*. Bs. As.: Espacio Editorial.
- Rozas Pagaza, M. (2001). *La intervención profesional en relación con la Cuestión Social: el caso del Trabajo Social*. Bs As: Editorial Espacio.
- Torrado, S. (2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social. En S. T. (comp), *El costo social del ajuste Tomo I* (págs. 20 - 61). Buenos Aires: Edhasa.
- Virgilio, M. C. (2017). Conceptualizando la gestión social. En M. C. (organizadoras), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas* (pág. 60). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Referencia: Experiencia o Propuesta en formato PDF según el esquema de presentación previsto en punto 3.B de las Bases y Condiciones.

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 26 pagina/s.