

# Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET

## PROYECTOS CON NUEVOS AIRES

Desde hace aproximadamente tres años se están desarrollando en Argentina dos nuevos e importantes procesos en relación a la cuestión urbana:

1. Sobre la reforma urbana; y
2. Sobre un Anteproyecto de Ley y Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, presentado a la Cámara de Diputados por una legisladora.

En esta presentación, se hará énfasis en el proceso de la Reforma Urbana —dejamos para otra oportunidad el comentario sobre el Anteproyecto de Ley y Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo— que, especialmente en el último año, ha tenido una dinámica muy fuerte. Dicho proceso se inició en 2005, a partir de la inquietud sobre la situación del hábitat de los sectores más pobres y el inicio de reuniones de representantes de organizaciones de base y barriales, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos de estado en diferentes niveles, parlamentarios, y organismos internacionales en Argentina. Dichos representantes participan de las actividades de difusión y concientización sobre la necesidad de implementar una reforma urbana en Argentina.

El proceso ha culminado, en una primera instancia, y con motivo del Día Mundial del Hábitat, el 1 de octubre de 2007, con la presentación de la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina, en diferentes foros, reuniones y talleres, en la ciudad de Buenos Aires, así como en el interior del país, como Catamarca y Ushuaia, para citar solo dos territorios.

Dicho Documento se inicia con un breve diagnóstico, cuyos elementos principales son los siguientes:

“Pese a que desde hace 50 años está protegido en la Constitución Nacional el derecho a la vivienda digna, aun no cuenta con un marco jurídico ni con políticas que garanticen su protección en el nivel nacional y provincial.

Aunque nuestro país incorporó a la Constitución la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que por el artículo 21 establece “LA PROPIEDAD TIENE UNA FUNCION SOCIAL”, aún no es considerado en los fallos judiciales ni en las políticas públicas.

Cada vez se vuelve más difícil el acceso al suelo urbano, a una vivienda adecuada y los correspondientes servicios y equipamientos urbanos para gran parte de la población, por falta de políticas que intervengan en el mercado para frenar la especulación y favorezcan la recuperación de tierras vacantes con finalidad social.”

Las ciudades de Argentina son un espacio de segregación y marginalización de los pobres, a quienes no se les reconoce su papel como constructores sociales del hábitat. La planificación urbana esta postergada en la agenda pública.

Existe un aumento creciente de los desalojos.

Continúan realizándose planes de renovación urbana que expulsan a los pobres de los centros urbanos.

Los servicios públicos —mayormente privatizados— tienen tarifas crecientemente inaccesibles para los pobres, y promueven ejecuciones judiciales de propiedades para la cancelación de deudas.

La política de vivienda tiene una lógica empresarial, en su mayor parte.

A partir de dicho diagnóstico, el Documento expone una serie de propuestas, las cuales se exponen y comentan sucintamente a continuación:

**“1. Protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad.** Se promueve el dictado de normas en el nivel federal que, respetando la autonomía de las provincias y los municipios, establecen un marco jurídico mínimo que proteja los derechos humanos en el ámbito de la ciudad. Es necesario que se provean instrumentos y herramientas jurídicas que faciliten la regularización de barrios informales y de conjuntos habitacionales construidos por el estado, que establezcan el derecho subjetivo de exigir ante el Poder Judicial la implementación de estas herramientas conforme lo establecido por el Comité de DESC de la ONU en su Observación general n.º 4.”

Nos parece un punto muy importante, pero es necesario establecer criterios mínimos para la realización de las regularizaciones de los barrios informales, para no legalizar situaciones en áreas de riesgo socio ambiental (aunque ello se contempla en el punto 3). Por otra parte, y dado la organización federal del país, se torna un proceso complejo establecer normas a nivel federal.

**“2. Democratización del acceso a la tierra e inmuebles urbanos.** Se promueve la implementación de políticas de recuperación de los inmuebles urbanos (tierra y edificios) ociosos y sanciones contra la

*especulación inmobiliaria, a través de impuestos progresivos. Intervención activa, directa y permanente del estado a través de la asignación de recursos destinados a la conformación de BANCOS DE TIERRAS E INMUEBLES, gestionados con control social.”*

Este punto es fundamental, dado la cantidad de tierras ociosas y edificios, total o parcialmente vacíos, que, según la legislación actual argentina, pueden permanecer en dicha situación indefinidamente. Pero también es necesario crear mecanismos de funcionamiento de los bancos de tierra con criterio social (algunas experiencias en Latinoamérica no son muy buenas al respecto).

**“3. El derecho a la regularización.** *Establecer un procedimiento de regularización dominial y urbana de tierras aptas, que contemple la integralidad de los procesos, que establezca plazos y que en caso de mora, inacción estatal o peligro de desalojo, los pobladores de asentamientos informales puedan reclamar judicialmente la regularización de sus viviendas.. Para el caso que sea urbana o ambientalmente imposible la regularización, deben impulsarse políticas de relocalización a tierras aptas, urbanizadas y cercanas al lugar de origen. Debe incluirse en los presupuestos recursos para la compra de tierras ocupadas y libres, y asignar fondos a las leyes de expropiación sancionadas y no implementadas. Además se deben actualizar la usucapión urbana e incorporar la usucapión colectiva.”*

Este punto es de primordial importancia. Pero debe también evaluarse que ha acontecido con otros países que implementaron la usucapión colectivo, como Brasil.

**“4. Los procesos de desalojos no deben violar los derechos humanos. derogación del delito de usurpación.** *Incorporar estándares de Naciones Unidas en materia de desalojos forzosos (Observación General n° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) al Código de Procedimientos Civil y Comercial y al Código de Procedimiento Penal y dar instrucciones al Ministerio público para su aplicación inmediata en los procesos actualmente vigentes. Asimismo se debe derogar la figura de usurpación como delito penal por su carácter represivo y antidemocrático.”*

Derogar la figura de usurpación como delito penal significa modificar el Código Penal (modificado en 1994, para refrendar aun más el peso que posee la propiedad privada en Argentina) y para ello debe haber acuerdo entre los distintos sectores que poseen el poder definir la legislación; ello no será tarea fácil, aunque es importante seguir la lucha.

**“5. La democratización del acceso a los servicios públicos.** *El Gobierno debe promover un*

*marco regulatorio de los servicios públicos que garantice tarifas diferenciadas adecuadas al ingreso de los sectores de menores recursos e implementar acciones de urbanización de asentamientos informales y precarios de bajos ingresos en conjunto con los procesos de titulación de tierras.”*

Esto significa, por lo menos, dos acciones fuertes: 1. la definición de tarifas “sociales” o diferenciales, de acuerdo a las posibilidades de pago de las familias; y 2. la construcción de infraestructura y equipamiento, lo cual requiere de inversiones estatales que pueden llegar a ser importantes. En otras realidades latinoamericanas se ha constatado que urbanizar asentamientos informales es más caro que poner en el mercado tierra con infraestructura. Pero, obviamente, es imprescindible dotar a dichos asentamientos de los servicios indispensables (salvando, en algunos casos, serios problemas técnicos).

**“6. Dotar de instrumentos a los gobiernos locales para fortalecer el manejo del parque construido de viviendas.** *Desarrollar instrumentos que otorguen a los gobiernos locales herramientas para una acción coercitiva sobre las condiciones de mercantilización del parque habitacional existente. En este sentido se propone revisar la experiencia argentina de actuación sobre el mercado de alquileres, los impuestos progresivos sobre la vivienda vacante, los incentivos a la densificación de media escala, etc.*

Estas medidas significan, también, impactar sobre el sector inmobiliario; se debe trabajar en conjunto con todos los sectores sociales para llegar a acuerdos implementables sobre estas cuestiones.

**“7. La participación de las personas u organizaciones implicadas en las políticas urbanas y de vivienda.** *Las personas implicadas en los planes de construcción y mejoramiento de vivienda tienen derecho a participar en espacios institucionales de control de los programas de vivienda y de regularización. Asimismo los ciudadanos y sus organizaciones tienen derecho a participar en el diseño de la política urbana, sin discriminaciones.”*

Para que la población pueda participar, además de la necesidad de concientizarla sobre dicha necesidad, es necesario brindarle la posibilidad de capacitarla a través de talleres u otras instancias, para que su participación sea lo más provechosa posible.

**“8. El fortalecimiento de los procesos de autogestión del hábitat.** *Se debe promover una implicación efectiva de los pobladores en la configuración de su hábitat, con políticas que apoyen el desarrollo de sus organizaciones mediante la planificación, gestión y administración directa de los recursos públicos en programas que comprendan el conjunto de los componentes del hábitat (suelo,*

*materiales, mano de obra, herramientas, asistencia técnica, derechos y seguros, capacitación) así como un conjunto de programas complementarios que fortalezcan su desarrollo; estimulen su rol protagónico en procesos locales y barriales y utilicen el subsidio con sentido promocional de las capacidades autogestionarias colectivas.”*

De acuerdo, y deben integrarse a programas de empleo y micro emprendimientos, entre otros.

**“9. Desarrollo urbano sin discriminación.**

*Las políticas de regularización deben abarcar tanto los asentamientos sobre tierras públicas como privadas y deben encararse de forma integral considerando la inclusión de los asentamientos informales de bajos ingresos al proceso de desarrollo urbano.”*

Este tema es fundamental pues en la actualidad hay un sesgo en el atendimento a los asentamientos informales sobre tierra pública y en mucho menor medida, sobre tierra privada, por la complejidad y los costos que ello lleva implícito. Otro de las cuestiones a definir es qué significa la inclusión de los asentamientos informales al desarrollo urbano, para que ello no quede en una mera declaración de principios.

*“10. Acceso a las áreas centrales urbanas. En el marco de la concepción de construcción de una ciudad democrática es fundamental el derecho a la centralidad. En tal sentido deben definirse instrumentos, recursos y normativas que garanticen la radicación de los sectores populares en las áreas centrales urbanas.”*

Este es un tema complejo: ¿en que circunstancias se puede radicar la población de bajos ingresos en los centros urbanos; de manera informal? ¿Con qué grado de hacinamiento? Este punto debe ser objeto de un gran debate.

*“11. La promoción de políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo. Se deben superar las acciones públicas generadas por los programas focalizados, promover la desmercantilización de los bienes y servicios del hábitat, promocionar otras formas de tenencia (alternativas a la propiedad individual) así como el desarrollo de instrumentos para la recuperación de las plusvalías generadas por las acciones del estado y de los propios pobladores, con el propósito de distribuir socialmente los beneficios de la urbanización”.*

En este punto, hay varios temas que están incluidos, y que son muy diferentes. Pues uno es la desmercantilización (y esto es bastante discutible en una economía de mercado: hay algo que pueda salirse del mercado?) y otro, más posible de implementar, es la recuperación de las plusvalías, para lo cual ya hay experiencias extranjeras y locales.

*“12. Reforma tributaria. Se deben desarrollar procesos de transformación de las estructuras tributarias vigentes a escala nacional, regional y local de carácter profundamente regresivas, formulando instrumentos tributarios de carácter claramente progresivos en los cuales “los que tienen más, paguen más; los que tienen menos, paguen menos y los que no tienen nada, no paguen nada.”*

Este es un tema fundamental para comenzar a definir una ciudad más democrática; ello no significa que se no encontrarán situaciones conflictivas a solucionar, luego de una historia argentina donde la tributación siempre ha sido regresiva (por la legislación o la reglamentación y aplicación de la misma).

*“13. Modificación de la ley federal de vivienda. Ley que fuera diseñada para asignar los recursos estatales en función del sector financiero y constructor, que deberá transformarse en una ley diseñada en función del derecho a la vivienda y la ciudad.”*

Este último punto es fundamental, pero requiere una voluntad política de nuestros gobernantes muy fuerte, y que parecería un largo camino en la actual coyuntura.

Como se puede ver, es un documento con puntos muy concretos (no por ello, fáciles de implementar) pero imprescindibles para comenzar un proceso hacia el logro de una ciudad democrática. Uno de los aspectos más importantes de esta iniciativa es el carácter procesual, donde se va construyendo e incorporando los aportes de todos los participantes en los sucesivos reuniones y talleres realizados. Y esperamos que esta iniciativa sea escuchada por los diferentes niveles de gobierno, con el objetivo de implementar políticas más equitativas en relación al hábitat.

enero de 2008