

El derecho a la ciudad en América Latina

Visiones desde la política

Fernando Carrión y Jaime Erazo
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
International Development Research Centre IDRC/CRDI
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2016



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política / Fernando Carrión y Jaime Erazo, coordinadores. -- Primera edición
ISBN: 978 607 02 8415-1
1. Ciudades y pueblos -- América Latina. 2. Política urbana -- América Latina. 3. Sociología urbana -- América Latina. I. Carreón, Fernando editor. II. Erazo, Jaime, editor
HT127.5.D46 2016
LIBRUNAM 1907200

El derecho a la ciudad en América Latina
Visiones desde la política
Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores)

Primera edición: octubre de 2016
ISBN: 978 607 02 8415-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria.
Delegación Coyoacán, c.p. 04510, Ciudad de México.
www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba núm. 79, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc.
c.p. 06010, Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, México.
c.p. 04510, Ciudad de México.
www.cialc.unam.mx

International Development Research Centre IDRC/
Centre de Recherches pour le Développement International CRDI
www.idrc.ca

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili
Directora Académica: Fernanda Saforcada

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel [54 11] 4304 9145/9505. Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar
web www.clacso.org

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero por parte del IDRC.

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio
—incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción 9
Markus Gottsbacher y Jaime Erazo

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD

Cuestión social y el derecho a la ciudad 23
Alicia Ziccardi

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. 41
Martha Schteingart

Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva
institucionalidad. Prácticas significativas en España 49
Joan Subirats

El derecho a la ciudad en la Ciudad de México:
utopía, derechos sociales y política pública. 73
Víctor Delgadillo

Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por
el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá 91
Magela Cabrera Arias

El derecho humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del
abastecimiento del agua a la Ciudad de México 109
Arsenio E. González Reynoso

CAPÍTULO II. DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA

¿Qué producen los conflictos urbanos? 127
Patrice Melé

Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales
en las ciudades latinoamericanas 157
Emilio Pradilla Cobos

Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014
y las Jornadas de Junio en Brasil 173
Any Brito Leal Ivo

Conflicto urbano en la Ciudad de México:
el caso de la Supervía Poniente 201
Juana Martínez Reséndiz

CAPÍTULO III. POLÍTICA URBANA

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. . 219
Pedro Pérez

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales
incipientes en Querétaro 241
Emiliano Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia:
el desafío de la participación institucionalizada. 259
Nataly Viviana Vargas Gamboa

CAPÍTULO IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México 281
Lucía Álvarez Enríquez

Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco.
Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica 315
Óscar Torres Arroyo

Ciudadanía, espacio urbano y actoría social de la infancia:
¿Qué derecho a la ciudad para las niñas y los niños en la Ciudad de México? . . . 333
Tuline Gülgönen

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia
urbana en la ciudad de San José, Costa Rica 349
Paulo Coto Murillo y Julio Solís Moreira

CAPÍTULO V. REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina.
Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana 381
Beatriz Cuenya

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la
valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México 397
René Coulomb y Edna Elena Vega Rangel

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales
y prácticas para la construcción de ciudad popular. 415
Liliana M. Sánchez M. y Alberto L. Gutiérrez T.

La planeación de las áreas verdes como una expresión del derecho a la ciudad:
análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. 431
Elsa Pérez Paredes y María Concepción Martínez Rodríguez

CAPÍTULO V

REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana

Beatriz Cuenya*

Introducción

El control público del suelo ha sido un objetivo clave ya en las primeras propuestas de reforma urbana que se formularon en América Latina con el objetivo de superar los problemas críticos de la urbanización y lograr sociedades y territorios más justos. A mediados de la década de 1960 y comienzos de 1970, el reconocido urbanista Jorge Enrique Hardoy sostenía que sin el control público de la tierra no había solución a la situación urbana de entonces y mucho menos a la futura. Y proponía una serie de medidas para lograrlo, incluyendo la función social de la propiedad (ya consagrada en la legislación de algunos países como Bolivia y Cuba) y la recuperación por parte del estado de las plusvalías generadas por sus propias actuaciones en el territorio.

El debate en torno a este tema tiene una enorme relevancia en el actual contexto latinoamericano y particularmente en el argentino. Es que, en las últimas décadas, la propuesta de una reforma urbana ha sido reactualizada por amplios conglomerados de organizaciones sociales, académicas y legisladores que abogan por la aplicación de un nuevo derecho urbanístico en la región.

* Investigadora y Directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CEUR-CONICET).

Paralelamente, de la mano de administraciones progresistas, han comenzado a formularse y aplicarse un conjunto de instrumentos legales y urbanísticos para la regulación del uso de suelo que reconocen algunos principios de este nuevo derecho. A pesar de su creciente impulso y popularidad, la aplicación efectiva y extendida (en el tiempo y espacio) de estas herramientas resulta aún incierta, en la medida que éstas tropiezan con regímenes legales fuertemente arraigados que protegen los derechos de la propiedad individual por encima del interés social y enfrentan la oposición que ejercen los poderosos intereses ligados al capital inmobiliario.

En este texto se abordan dos cuestiones. Primero se reseñan los fundamentos y objetivos de las propuestas de reforma urbana que se plantearon en los últimos cincuenta años desde Argentina, teniendo presente el contexto latinoamericano. En segundo lugar, se presentan algunos de los nuevos instrumentos que emergen desde comienzos de la década del dos mil, examinándose cuáles son los avances y obstáculos que ellos enfrentan desde la perspectiva de las ideas renovadoras que se discuten en la región.

Reforma urbana y la cuestión del suelo

A comienzos de 1970 Jorge Enrique Hardoy sostenía que: “sin el control público de la tierra urbana no hay solución a la situación urbana actual, mucho menos a la futura” (1970: 40). Se preguntaba porqué era necesaria una reforma urbana en América Latina. Respondía: no sólo porque cerca de la mitad de la población era urbana, sino porqué el patrón de urbanización que caracterizaba a la región respondía a un modelo colonial y neocolonial (formado durante los siglos de la colonia y consolidado desde el siglo XIX cuando se afianzó el proceso exportador) que había aparejado numerosos problemas. Entre otros: concentración de los beneficios de la urbanización en una o pocas grandes ciudades en detrimento del resto del sistema de centros y áreas rurales; fomento de un tipo de industrialización sin suficiente generación de empleos; crisis de los equipamientos y servicios urbanos, así como deterioro del ambiente y del paisaje natural.

En consecuencia, la reforma urbana debía permitir superar los desequilibrios regionales (a través de una mejor distribución en el territorio de la población, las inversiones, la red de transporte e infraestructura); terminar con la dependencia de las ciudades del interior con respecto a la ciudad principal, y lograr una mayor integración entre áreas rurales y urbanas. En sus propias palabras,

Hardoy dice: “Lo que sugiero es la promoción de sistemas espaciales nuevos que, al romper con el modelo colonial y neo colonial, extraigan las ventajas de una integración gradual nacional y latinoamericana” (Hardoy, 1970: 35).¹ En esa dirección, sostiene que la reforma urbana debía iniciarse mediante la creación de las condiciones legales, institucionales y financieras que permitieran asegurar el control público de la tierra urbana y suburbana necesaria para la expansión de las ciudades existentes y de las ciudades a crearse.

Plantea el autor una serie de medidas específicas que ya habían sido enunciadas en un trabajo anterior referido a los países de América del Sur (Hardoy, Basaldúa y Moreno, 1967). Para el corto plazo propone poner en uso tierras subutilizadas en manos del estado (ferrocarriles, ejército) y alentar la adquisición pública de tierras en las zonas suburbanas (cuando todavía tienen precios bajos) para controlar el mercado de suelo. Para el mediano y largo plazo propone fijar niveles de precios que sean compatibles con las necesidades futuras y desalentar la especulación. Por ejemplo, sugiere la necesidad de fijar un impuesto progresivo a los propietarios de más de un lote urbano o tierra baldía. En suma: delinea una serie de medidas que, según su propio punto de vista, no atentan contra la propiedad privada sino contra la especulación y el lucro desmedido.

En un trabajo posterior, que escribe con Oscar Moreno, los autores ajustan los objetivos en relación al suelo. Y aproximan más la propuesta a una reforma de tipo estructural, como la que se llevaba adelante en Cuba.² Sostienen que

¹ Un ejemplo de esto serían las “regiones internacionales nodales” que combinan una intensa explotación agropecuaria con industrialización, permitiendo que se genere un tipo de economía de escala dirigida a los mercados regionales y extra regionales así como una transferencia de conocimientos empresariales y técnicos que ofrezcan alternativas a las migraciones rurales-urbanas.

² Los autores examinan las experiencias de reforma urbana que se estaban ensayando o que intentaban aplicarse en unos pocos países de la región. Distinguen tres tipos de reformas: estructural, normativa y aparente. La reforma estructural se constituye como un instrumento de desarrollo socioeconómico y de transformación urbana a fondo en contextos revolucionarios, en los cuales la base de poder tradicional es reemplazada por otra respaldada por el apoyo popular. Este tipo de reforma era identificable sólo en Cuba y estaba expresada en Ley de reforma urbana de 1960. Consideran que Bolivia había aprobado también una Ley de reforma urbana que podía considerarse estructural (Ley de reforma de la propiedad urbana de 1954) pero que resultó ser muy incompleta en su aplicación. Un segundo tipo es la reforma normativa: constituye un proceso técnico dentro del marco jurídico vigente y respetando las instituciones existentes. No ataca la especulación de la tierra y vivienda y mantiene la estructura de dominación de los grupos de propietarios inmobiliarios, financistas y especuladores. No pretende la participación de la población ni la homogeneización ecológica en el espacio urbano. Es una reforma periférica que produce cambios parciales. Este tipo estaría representada por el proyecto de Ley de vivienda y desarrollo urbano elaborado y presentado al parlamento en Colombia (Proyecto de Ley 45 de 1969) pero que no fue aprobado. El tercer tipo corresponde a

la reforma urbana no podía limitarse a un mero sistema de administración de la tierra que controle la especulación. Que debía asegurarse a la tierra urbana su función social como recurso fundamental para la economía y la sociedad y no como un bien enajenable cuyo valor es determinado por las fluctuaciones del mercado (Hardoy y Moreno, 1972). Una de las medidas prácticas que formulan es la compra pública de tierra sin compensación inmediata; es decir la adquisición de la tierra al valor de la tasación y no a valor del mercado y mediante bonos y no dinero. Argumentan que la reforma urbana debía complementarse y coordinarse con la reforma agraria para permitir, entre otros objetivos, la incorporación de la población entera a una sociedad integrada y la integración de los servicios mediante una red de infraestructura que elimine la dicotomía social y productiva entre ciudad y campo.

Se trata sin duda de una propuesta bastante más radical que la de los primeros planteos de la década de 1970, puesto que se concibe a la reforma urbana como una etapa en un proceso político más amplio, “que busca mejorar el funcionamiento económico del país, alcanzar una mayor justicia social y adecuar las ciudades a sus complejas funciones mediante una redistribución del poder político y de los recursos”. A pesar de estos audaces propósitos, los autores reconocen que en América Latina ni siquiera se había iniciado una discusión amplia sobre el tema, que la bibliografía era muy escasa y que solo Cuba había emprendido un proceso de reforma urbana, ya que las leyes de reforma de Bolivia (1954) y Colombia (1969) habían tenido resultados muy limitados.

Reforma urbana y derechos humanos

Medio siglo más tarde, el debate por la reforma urbana es reactualizado en Argentina por un amplio conglomerado de organizaciones de base, instituciones sociales y universidades públicas, nucleadas en un movimiento denominado Habitar Argentina que, en 2005 y en ocasión del Día Internacional del Hábitat, lanza una Declaración por la Reforma urbana desde una nueva perspectiva: la

lo que llaman la reforma aparente: es la que podrían intentar aplicar algunos países con disponibilidad de recursos y muy presionados por encontrar soluciones a los problemas urbanos. A través de este tipo de reformas se harían eventuales concesiones en tierras urbanas y se mejorarían los niveles de servicios, educación y sanidad, pero se mantendría la estructura espacial y polarización en barrios diferenciados según la categoría socioeconómica de sus habitantes.

de los derechos humanos y la democratización en el acceso al suelo y vivienda. La declaración por la reforma urbana incluye doce propuestas programáticas que van desde la protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad hasta la reforma tributaria, pasando por el derecho a la regularización dominial, la democratización en el acceso a los servicios públicos y la derogación de la figura de usurpación como delito penal, exigiendo la incorporación de los estándares de Naciones Unidas en materia de desalojos forzosos, entre otras formulaciones.³

La declaración por la reforma urbana se concibe como una plataforma de discusión y de trabajo, con la idea de promover una agenda política en el país que “permita transformar las políticas públicas en políticas basadas en derechos humanos” (Tedeschi, 2008: 2). Si bien la nueva propuesta de reforma urbana es mucho menos ambiciosa, en cuanto a su pretensión de transformación integral de la sociedad y de los sistemas territoriales, que la que planteaban Har-doy y Moreno a comienzos de la década de 1970, resulta extraordinariamente avanzada en cuanto a su propósito de modificar los enfoques nacionales dominantes en la aplicación de la ley, acercándolos a los estándares internacionales en materia de derechos.

En la base de la propuesta de reforma urbana hay dos argumentaciones. Por un lado, está el reconocimiento de que el sistema legal nacional (Constitución Nacional, Código Civil y la interpretación que se hace de estos textos legales cuando se aplica la ley y se formulan las políticas urbanas) regula los derechos de propiedad desde una perspectiva extremadamente conservadora. Una perspectiva que enfatiza los derechos individuales de la propiedad por encima de las obligaciones hacia el bienestar común que emanan del ejercicio de tal derecho y que limita el poder que tiene el Estado para fijar limitaciones administrativas (por ejemplo tributos, expropiaciones, obligaciones). El predominio de este enfoque legal denominado *tradicional* o *civilista* ha implicado en la práctica tolerar ejercicios abusivos del derecho de propiedad, y ha contribuido

³ Se propone asegurar: 1) protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad, 2) democratización del acceso a la tierra e inmuebles urbanos, 3) derecho a la regularización, 4) no violación de los derechos humanos en los procesos de desalojo y derogación del delito de usurpación, 5) democratización del acceso a los servicios públicos, 6) participación de las personas y organizaciones implicadas en las políticas urbanas, 7) fortalecimiento de los procesos de autogestión del hábitat, 8) desarrollo urbano sin discriminación, 9) acceso a las áreas centrales urbanas, 10) promoción de políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo, 11) reforma tributaria, y 12) reforma de la Ley federal de vivienda.

a generar injusticias sociales que se manifiestan de variadas formas: aumento creciente de los desalojos forzosos y ejecuciones judiciales ligadas a la propiedad; tratamiento de la usurpación de suelo como delito penal; persistencia de un patrón de desplazamiento de los pobres de los centros urbanos; falta de freno a la especulación inmobiliaria por parte de la planificación y políticas urbanas y la omisión del rol de los pobladores como constructores de la ciudad (Declaración por la Reforma Urbana, 2005).

Por otro lado, al mismo tiempo, de manera contradictoria y en conflicto con la realidad antes descrita, se admite que el sistema legal nacional ha incorporando un conjunto de derechos universalmente aceptados para garantizar condiciones de vida digna a la población. Por ejemplo, la Constitución Nacional defiende desde hace medio siglo el derecho a una vivienda digna. Y desde 1994 ha vuelto a reconocer la función social de la propiedad, a través de la inclusión con jerarquía constitucional de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica), que reconoce ese principio.⁴ Así, entonces, emerge como idea fuerza en esta propuesta de reforma urbana el reconocimiento de que la humanidad ha avanzado en la aceptación de un conjunto de derechos que son establecidos de acuerdo a estándares, procedimientos y obligaciones aceptados internacionalmente. Y que dentro de nuestro sistema jurídico nacional existe la posibilidad de hacer cumplir un enfoque de derechos. Desde esta perspectiva, se hace necesario por lo tanto dar una batalla legal dentro del sistema jurídico y una batalla política dentro del sistema político.

Hay que decir que estas ideas forman parte de un movimiento latinoamericano más amplio por la Reforma Urbana que, bajo el liderazgo de Brasil (Estatuto de la Ciudad de 2001) y Colombia (Ley 388/97), propugna la necesidad de un nuevo orden jurídico urbanístico en la región. Esto es: un conjunto de

⁴ La función social de la propiedad había sido consagrada por la Constitución de 1949 y posteriormente derogada por la dictadura de 1955. El artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incorporado a la Constitución argentina con la reforma de 1994, establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de los bienes, pero que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social (art. 21 inc 1º, incorporado como Ley Constitucional por el Art. 75 inc 22 de la Constitución Nacional y por ende con mayor rango que el Código Civil actual-Ley Nacional N° 370 y sus modificaciones. Por otro lado, esta función social es concordante con los siguientes artículos de Constituciones Provinciales, a saber: 15º de Santa Fe; 67º de Córdoba; 33º de La Pampa; 45º de Formosa; 111º de San Juan; 75º de Salta; 8º de Catamarca; 20º de Chubut; 36º de Jujuy; 60º de La Rioja; 35º de San Luis y 99º de Santiago del Estero; estuvo presente en el artículo 38º de la Constitución Nacional de 1949 y se encuentra explicitada en el art. 10º inc. d) de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, Petrelli, 2013).

principios, criterios e instrumentos para la construcción de ciudades más justas. El principio estructurante de ese nuevo orden jurídico es la función social de la propiedad. Su aplicación supone (al igual que en la propuesta de Reforma urbana planteada por Hardoy) la supremacía del interés público sobre el interés particular, junto con la aplicación efectiva de las limitaciones administrativas a la propiedad y el ejercicio de un planeamiento urbano más inductor que regulador. Otros principios son la función urbana descentralizada, la justa distribución de costos y beneficios de la urbanización, la recuperación pública de las plusvalías generadas por las actuaciones del estado y la regularización de asentamientos informales⁵ (Fernandes y Alfonsín, 2010).

Nuevos enfoques y herramientas para regulación del suelo en Argentina

La influencia de las ideas y propuestas renovadoras antes reseñadas se hace sentir en el sistema político argentino a partir de la última década, cuando comienzan a discutirse, aprobarse y aplicarse distintas herramientas legales y urbanísticas que reconocen de modo explícito la influencia de Brasil y Colombia. La difusión e instalación de estas ideas es promovida a través de publicaciones, seminarios, foros de debate y audiencias públicas en las que interactúan núcleos académicos, organizaciones sociales, legisladores y gestores de distintas fracciones políticas.

Pero, la puesta en marcha de las diversas herramientas no responde simplemente al clima de ideas que se vive en la Región. También intenta dar respuesta a dos núcleos de problemas estructurales. Por un lado, la exclusión socio-territorial que afecta a miles de familias pobres y que persiste pese a la recuperación salarial y a la caída del desempleo, logrados por las políticas nacionales instrumentadas desde 2003 bajo el lema de “crecimiento económico con inclusión social”. Por otro lado, el sostenido avance de la promoción inmobiliaria abocaba a la producción de hábitat para los segmentos más pudientes de la sociedad, que ha generado un fuerte aumento en los precios del suelo y ha alimentado procesos de especulación del suelo, poniendo en jaque las propias políticas públicas; por ejemplo la masiva política social de vivienda tropieza con

⁵ Varios de estos principios ya han sido reconocidos en Brasil (Constitución Nacional de 1988 y Estatuto de la Ciudad de 2001) y Colombia (Ley 388 de 1997).

el límite de la escasez de suelo para desplegarse. Todos estos factores justifican y legitiman la introducción de nuevos instrumentos legales para combatir la especulación y absorber las rentas extraordinarias que se generan con el *boom* de la construcción, en beneficio de las políticas sociales urbanas (Cuenya, 2011).

La puesta en práctica de estas herramientas es todavía muy incipiente. Sin embargo, ya pueden constatarse algunos resultados concretos que muestran distintos niveles de avance.

A nivel nacional, por primera vez en décadas, se han formulado tres propuestas de leyes dirigidas al ordenamiento territorial urbano en todo el territorio de la nación. Todas ellas incorporan un conjunto de nociones e instrumentos nuevos de gestión, dentro de las cuales se destacan las referencias a “la recuperación de plusvalías urbanas” y la “justa distribución de costos y beneficios derivados del desarrollo urbano entre propietarios, desarrolladores y sector público”. Aún no tienen estado parlamentario (H. Cámara de Diputados, 2007; Corti, 2008 y 2010; Maldonado, 2010; Augsburger, 2010).

A nivel provincial, el ejemplo más relevante es el de la Ley de Acceso justo al hábitat (Ley 14.449) de la provincia de Buenos Aires.⁶ Luego de un amplio debate, la ley fue aprobada a fines de 2012, con el apoyo de diversas organizaciones sociales, profesionales y académicas, pese a la fuerte oposición de las cámaras inmobiliarias. La nueva ley contiene tres principios rectores totalmente nuevos en el sistema jurídico normativo argentino: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la ciudad y de la propiedad; y la gestión democrática de la ciudad. La nueva norma también fortalece la capacidad de gestión del suelo, tanto a nivel provincial como municipal, a través de la creación de un conjunto de mecanismos de regulación y de herramientas de recuperación y redistribución de plusvalías. Entre las herramientas operativas también se proponen formulas nuevas para resolver la falta de acceso a la vivienda digna de los sectores de menores ingresos. Sobresalen tres: i) el establecimiento de zonas, reservas y cesiones de suelo destinadas a programas de vivienda social (obligatoriedad de las urbanizaciones privadas como clubes de campo, barrios cerrados, cementerios privados, grandes establecimientos comerciales de ceder un porcentaje de suelo para vivienda social; facultad de expropiación otorgada

⁶ La provincia de Mendoza es la primera en dictar en 2009 una ley que establece el principio de recuperación de plusvalías (Ley 8051/2009 de Ordenamiento Territorial). También la provincia de Tierra del Fuego elabora en 2011 el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial, incluyendo instrumentos de recuperación de plusvalías por parte de la provincia y los municipios.

al organismo provincial); ii) participación de los municipios en las plusvalías urbanas generadas por la acción urbanística; iii) consorcios urbanísticos como fórmula de asociación público-privada para ampliar la oferta de tierra urbanizada. A raíz de esta iniciativa, se analizan en la actualidad normativas similares en las provincias de Chaco, Río Negro y Santa Fe.

A nivel municipal, la ciudad de Rosario (1.2 millones de habitantes) aparece liderando un proceso de reforma en sus instrumentos de planeamiento y de gestión urbana. En 2004 se crea un instrumento totalmente nuevo en el país denominado *Contribución compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones en Rosario*. El concepto y la definición de este instrumento están incluidos en el nuevo Plan Urbano Rosario. Se establece que, cuando se verifica un mayor aprovechamiento urbanístico como producto de cambios normativos (cambios de usos, alturas, factores de edificabilidad u otras modificaciones) corresponde al propietario el pago de un “precio compensatorio” (Plan Urbano Rosario 2007-2017). Se contemplan diversas modalidades de captación de los recursos: aporte monetario, ejecución de obras o donación de tierras. La normativa sancionada resulta trascendente porque distingue implícitamente entre el derecho sobre el suelo y el derecho a construir sobre el suelo, en el que tiene injerencia el estado. Pero además, el interés del instrumento radica en la asignación de los fondos obtenidos por esa contribución: Fondo de tierras, Fondo de obras públicas, Fondo de preservación urbanística y Fondo para la construcción de vivienda para sectores medios. También los recursos pueden aplicarse a la ejecución de obras o construcción de viviendas sociales a cargo de los propietarios-desarrolladores.⁷ De acuerdo a un balance oficial preliminar realizado a fines de septiembre de 2013, se habían recaudado fondos por un total de poco más de 120 millones de pesos, en proyectos edilicios regulares, y 282 millones en grandes emprendimiento; cifras que representan un significativo porcentaje del exiguo presupuesto municipal ejecutado en 2012 (Cuenya y González, 2013).

⁷ La operatoria del instrumento está desarrollada en un conjunto de ordenanzas que, a lo largo de casi una década (2004-2013) fueron ampliando su ámbito de aplicación, desde un sector del área central hasta abarcar toda la ciudad. Las ordenanzas también fueron ajustando los valores de la Compensación, así como la proporción de su asignación a cada Fondo específico (Cuenya y González, 2013).

Otros gobiernos locales también han comenzado a introducir reformas en sus normas e instrumentos de gestión urbana. El Municipio de Malvinas Argentinas (provincia de Buenos Aires) ha aprobado el *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de 2005–2015* (Ordenanza N° 766/2004). Entre los instrumentos tributarios, de financiación y de ejecución se mencionan las denominadas “aportaciones urbanísticas”, exigibles al propietario del bien inmueble por acciones de urbanización y/o edificación. Se establece que la “aportación” por mayor valorización será exigible solamente cuando resulte ser superior al treinta por ciento del valor original del inmueble. El Municipio de Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires) modifica la Ordenanza Fiscal agregándole al tradicional tributo Contribución por Mejoras (que sólo tiende a financiar el costo de las obras públicas) un listado de hechos generadores que permiten capturar la mayor valoración de los inmuebles debida a actuaciones administrativas o inversiones municipales (Ordenanza 3184/2009). El municipio de Bariloche (provincia de Río Negro) dicta su *Derecho de participación municipal en renta urbana diferencial* que genere un mayor valor del inmueble ajeno a las acciones realizadas por el propietario. Ese mayor valor se reconoce cuando se produce como consecuencia de la modificación en los indicadores urbanísticos, del cambio de área rural a la urbana, o de la autorización a un mayor aprovechamiento de la potencialidad edificatoria de las parcelas, ya sea por elevación del Factor de Ocupación del Suelo y del Factor de Ocupación Total o por incremento del Área de Implantación (Ordenanza N° 2.080/2010). El municipio de la ciudad de Salta introduce en su Código de Planeamiento Urbano Ambiental dos nuevos instrumentos: el Suelo Creado (art. 62 a 77), y la Transferencia del potencial Constructivo para fines de preservación del patrimonio y para fines urbanísticos (art. 78 a 92).

Las perspectivas futuras

Es indudable que el conjunto de normas y herramientas recién descritas representa un paso adelante hacia ciudades más justas. Sin embargo, cabe advertir que son fuertes los obstáculos que debieron sortearse y los que restan por sortear para su aplicación efectiva y extendida en el territorio, lo que plantea dudas sobre las perspectivas futuras.

El proceso de dar a luz la nueva normativa ha sido difícil y ha requerido que sus impulsores tuvieran que ejercer presión sobre los cuerpos legislativos de la nación. Ha exigido también capacitación y esclarecimiento a los

cuadros técnicos y políticos municipales, en el marco de audiencias públicas. También llevado a fuertes debates, muchos de los cuales han tomado estado público. Tal es el caso de la Ley de Acceso justo al Hábitat, que debió afrontar la fuerte oposición de las cámaras inmobiliarias que tildaron a la ley de comunista, con el argumento de que la cesión de suelo, que la ley exige a los barrios privados no es ni siquiera una expropiación sino una confiscación de suelo porque (según el fundamento esgrimido por un representante) “¡la expropiación por causas de utilidad pública requiere una indemnización al propietario!”.

Pero además, la reciente reforma, actualización y unificación del Código Civil y Comercial de la nación, ampliamente debatida en el país durante 2013 y aprobada en 2014, ha significado un doble freno a las reivindicaciones y propuestas impulsadas por el movimiento por la reforma urbana. Por un lado, porque el proyecto finalmente votado no incluyó la función social de la propiedad entre sus disposiciones y nuevos derechos, pese a que este principio había sido contemplado en el proyecto de reforma elaborado por una comisión bicameral con participación de la Corte Suprema de Justicia. El argumento fue que no corresponde la inclusión de ese principio en el Código Civil sino en una reforma constitucional. Por otro lado, el nuevo Código sólo contempla formas jurídicas que permiten regularizar los barrios privados y cementerios privados, a través de la figura de conjuntos inmobiliarios pero no considera ni prevé instrumentos para regularizar las villas, los asentamientos urbanos ni las tierras rurales de los sectores más pobres y vulnerables.

Este enfoque de la reforma del Código Civil ha motivado desaliento, protestas y argumentaciones en contra por parte del conjunto de actores que había venido impulsando un cambio en la dirección contraria. En las etapas finales del tratamiento legislativo de la reforma, Habitar Argentina hizo público un comunicado dirigido a los legisladores nacionales en el que manifestó su preocupación por estos temas.

Con preocupación recibimos la noticia de la supresión de este principio (función social de la propiedad) en el dictamen de comisión, lo cual consideramos un grave retroceso que desprotege a los sectores más necesitados de la sociedad. El reconocimiento de este principio es imprescindible para la constitucionalización y modernización del Código que lo ubique en línea con el derecho internacional de los derechos humanos. Su incorporación no afectaría el derecho de propiedad sino que lo armonizaría con el interés social, a tono con 14 constituciones provinciales y otros países de la región que poseen este principio con rango constitucional

como Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y El Salvador (Habitar Argentina, 2013).

Más adelante se interpela a los legisladores en estos términos:

Resulta indispensable que, en lo que está su alcance, el código procure resolver y atender la situación de informalidad y precariedad en la que viven millones de familias pobres urbanas y campesinas en nuestro país. Por ello, desde Habitar Argentina, hacemos un último llamado a los/as legisladores/as, a tomar en cuenta todos los argumentos y propuestas realizadas en las audiencias públicas e incorporar en el Código Civil y Comercial los derechos de los sectores cuyos derechos hoy se encuentran ausentes en la discusión (Habitar Argentina, 2013).

Por su parte, el Centro de Estudios Legales y Sociales (organización con larga trayectoria en defensa de los derechos humanos en el país y con buena llegada al partido gobernante) ha manifestado que la supresión en el dictamen de Comisión de la función social de la propiedad es un grave retroceso que deja sin protección a los sectores necesitados de la sociedad (CELS, 2013).

Paralelamente, otros integrantes de Habitar Argentina han sostenido que la ausencia del principio de la función social de la propiedad tendrá un efecto negativo para avanzar en políticas públicas de regulación del suelo y el mercado inmobiliario, necesarias para abordar los problemas estructurales del actual déficit habitacional (Chillier y Fairstein, 2013).

Muchos especialistas han opinado que, si bien la reforma del Código Civil constituye una importante actualización de la jurisprudencia en materia civil y comercial, al reconocer nuevos derechos reales (por ejemplo el matrimonio entre personas del mismo sexo, los derechos de las parejas que no se casan, o los de las familias ensambladas, entre otros), en lo que a derechos de propiedad se refiere, se optó por mantener la orientación liberal del antiguo código civil reafirmando los privilegios de las minorías propietarias.

Reflexión final

La flexibilización del derecho absoluto de propiedad en el sistema legal nacional genera temores y contradicciones aún dentro de gobiernos democráticos progresistas, lo que hace que el futuro de una reforma urbana con eje en la función

social de la propiedad o en el reconocimiento de derechos de los más vulnerables parezca todavía lejano.

A pesar de su creciente impulso y popularidad, la aplicación efectiva y extendida (en el tiempo y espacio) de las nuevas herramientas que he nombrado en este trabajo resulta incierta. Por un lado, éstas tropiezan con regímenes legales fuertemente arraigados que protegen los derechos de la propiedad individual por encima del interés social y, por otro, enfrentan la oposición de los poderosos intereses ligados al capital inmobiliario.

Sin embargo, desde una perspectiva más optimista, también hay que advertir que varias herramientas han surgido y en algunos casos se están aplicando sin esperar que se hubieran producido cambios en la legislación nacional. Es decir que existe un margen de acción que otorga la Constitución nacional y las constituciones provinciales a sus municipios para establecer regulaciones y controles sobre el uso del suelo. Y ese margen ha sido usado por algunos gobiernos locales con suficiente decisión política que encontraron soluciones creativas y las pusieron en práctica.

Algunos especialistas coinciden en que la necesidad de facilitar el acceso al suelo y a la vivienda a los sectores populares ha llevado a muchos municipios a dinamizar normas y procedimientos administrativos con una clara dirección social, lográndose algunos resultados alentadores en la regulación del mercado suelo (Scatolini, 2010).

Desde mi punto de vista sería necesario ampliar ese margen de acción, enfatizando las iniciativas en el control de los derechos de construcción sobre el suelo, separándolos de los derechos de propiedad sobre el suelo. Esto permitiría al estado capturar de manos de propietarios y del capital inmobiliario al menos una porción de los excedentes que se despliegan como entorno construido. Se podrían capturar los beneficios ganados de manera inmerecida porque son beneficios que si bien se manifiestan como valorización de suelo privado derivan de las normas urbanas definidas y redefinidas por el estado. Esta posibilidad no me parece menor sino que resulta un paso fundamental hacia la reforma urbana, que podría hacerse desde el ámbito de la planificación y las políticas urbanas.

Bibliografía

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. 2013. “El Código Civil debe ser una herramienta para la ampliación de los derechos”, en *Noticias*. Disponible

- en: www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1708.
- CUENYA, Beatriz y González Eduardo. 2013. “Instrumento para la redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. La Contribución compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones en Rosario”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana*, 21 y 22 de noviembre, Brasilia.
- CUENYA, Beatriz. 2012. “Avances en el planeamiento urbanístico”, *Diario Página 12*, Suplemento Cash, 17 de abril. Buenos Aires.
- CHILLIER, Gastón y Fairstein Carolina. 2013. “Desigualdades en el acceso al suelo”, en *Diario Página 12*, Economía, 9 de diciembre. Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, Edesio y Alfonsín, Betania. 2010. “Editorial”, en *Forum de Directo Urbano e Ambiental*, año 9, núm. 54. Belo Horizonte: FDU.
- FERNÁNDEZ, Edesio y Maldonado Copello, Ma. Mercedes. 2010. “El derecho y la política del suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción”, en *Forum de Directo Urbano e Ambiental*, año 9, núm. 54. Belo Horizonte: FDU.
- H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. 2007. *Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial y Urbanístico*. Presentado por la Diputada Silvia Augsburger y otros, 16 de noviembre de 2007. Consultada el 9 de abril de 2014. Disponible en: www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5258-D-2007.
- HARDOY, Jorge Enrique; Basaldúa Raúl y Moreno Óscar. 1967. “Mecanismos de regularización de la tierra urbana y suburbana en América del Sur”, en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. 1, núm. 3. Buenos Aires.
- HARDOY, Jorge Enrique. 1970. “Políticas de urbanización y reforma urbana en América latina”, Documento de Trabajo Interno 18, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- HARDOY, Jorge Enrique y Óscar Moreno. 1972. “Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina”, en *Eure*, vol. 2, núm. 4. Santiago de Chile.
- PETRELLI, Hernán. 2013. “El nuevo Código civil y comercial argentino y sus efectos urbanísticos: la persistencia del paradigma liberal”, en *Café de las Ciudades*, año 12, núms. 127-128, mayo-junio. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/politica_127.html. Buenos Aires.

- RED HÁBITAR ARGENTINA. 2005. “Declaración por la Reforma Urbana en Argentina”, en *Café de las Ciudades*. Disponible en: www.isel.edu.ar/assets/Ley_marco.pdf. Buenos Aires: Universidad Oberta de Cataluña.
- ROBLEDO, Laila. 2014. “Ley de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires: nuevas reglas de juego en las políticas de suelo”, en *Café de las ciudades*, año 13, núms. 135-136, enero-febrero. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/politica_135_136.htm?cu=1513&iu=18&cr=2348.
- SCATOLINI, Luciano. 2010. “La agenda urbana entre luces y sombras del Bicentenario”, en *Forum de Directo Urbano e Ambiental*, año 9:54. Belo Horizonte: FDUA.
- SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Ley 14449*.
- TEDESCHI, Sebastian. 2011. “Los conflictos urbanos en el territorio y el derecho en América Latina (II). La función social y ambiental de la propiedad”, en *Café de las ciudades*, año 10, núm. 102, abril. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/politica_102.html. Buenos Aires.
- _____. 2008. “Declaración de la Reforma Urbana”, Ponencia presentada en la *Jornada Hábitat Social en Argentina*, Mesa de las organizaciones de tierra de Bariloche. Disponible en: www.tierrasbariloche.blogspot.com.ar/2008/04/Declaracin-de-la-reforma-urbana-10-2006.html8.
- TERCCO. 2012. “Terquedad del fallo (y del Código Civil)”, en *Café de las Ciudades*, año 11, núm. 115, mayo. Buenos Aires. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/terquedades_115.html.