

# Reforma urbana y control del suelo en Argentina

## Abstract

El artículo hace un recorrido de los fundamentos y objetivos de las propuestas de reforma urbana y control del suelo que se plantearon en los últimos cincuenta años en Argentina donde la urbanización se caracterizaba por la concentración de los beneficios urbanos en unas pocas ciudades, fomento de la industrialización e insuficiente generación de empleos; crisis de infraestructura urbana y deterioro ambiental. La reforma urbana debía permitir superar los desequilibrios regionales, terminar con la dependencia de las ciudades del interior y lograr una mayor integración entre áreas rurales y urbanas. Durante los últimos años un movimiento, Habitar Argentina que reúne organizaciones de base, instituciones, universidades y organismos internacionales, trabaja para reactualizarla y lograr implementar una reforma urbana. La autora analiza algunas de las nuevas herramientas de control del suelo que emergen a nivel nacional, provincial y local y examina los avances y obstáculos que se discuten en la región.

---

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

## Introducción

El control público del suelo ha sido un objetivo clave ya en las primeras propuestas de reforma urbana que se formularon en Argentina con el objetivo de superar los problemas críticos de la urbanización y lograr sociedades y territorios más justos. A mediados de la década del sesenta y comienzos de la del setenta, 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 gran relevancia en el actual contexto argentino por dos razones. Por un lado, porque, desde comienzos de la década del dos mil, la propuesta de una reforma urbana ha sido reactualizada por un conglomerado de organizaciones sociales, instituciones académicas y legisladores que abogan por

la aplicación de un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, a la tierra y al hábitat digno para todos. Por otro lado, porque en distintos niveles jurisdiccionales del país (nación, algunas provincias y municipios) se han formulado y en ciertos casos se han aplicado herramientas legales y urbanísticas para el control del suelo y la urbanización. A pesar de estas dos tendencias auspiciosas, las ideas y acciones urbanísticas renovadoras aún tropiezan con regímenes legales fuertemente arraigados que protegen los derechos de la propiedad individual por encima del interés social general.

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 en Argentina, teniendo presente el contexto latinoamericano. En segundo lugar, se presentan algunas de las nuevas herramientas de control del suelo que emergen desde comienzos de la década del dos mil, examinándose cuáles son los avances y obstáculos que éstas enfrentan desde la perspectiva de las ideas renovadoras que se discuten en la región.

## Reforma urbana y la cuestión del suelo

A comienzos de la década del setenta 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” (Hardoy, 1970: 40). Se preguntaba por qué era necesaria una reforma urbana en América Latina. Respondía: no sólo porque cerca de la mitad de la población era urbana, sino porque 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, y 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)<sup>1</sup>. 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. Propone, entonces, una serie de medidas específicas que ya habían sido enunciadas en un trabajo anterior referido a los países de América del Sur

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.

(Hardoy, Basaldúa y Moreno, 1967). Para el corto plazo, sugiere poner en uso tierras subutilizadas en manos de instituciones 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, aconseja fijar niveles de precios que sean compatibles con las necesidades futuras, y desalentar la especulación. Por ejemplo, sugiere 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 explica en el trabajo, no atentan contra la propiedad privada sino contra la especulación y el lucro desmedido.

En un trabajo posterior, que Hardoy escribe con Oscar Moreno, 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 reforma: estructural, normativa y aparente. La primera se concibe 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. 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. Es una reforma periférica que produce cambios parciales. Este tipo estaría representado por el Proyecto de Ley 45 de Colombia, 1969 que finalmente no fue aprobado. El tercer tipo corresponde a 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. Consistiría en concesiones en tierras urbanas y mejoras en 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.

A partir de ese análisis, Hardoy y Moreno aproximan más su propuesta de reforma urbana a una reforma de tipo estructural, como la que se llevaba adelante en Cuba (Hardoy y Moreno, 1972). En este texto, los autores sostienen que la reforma urbana no podía limitarse a un mero sistema de administración de la tierra que controlase 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. 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 dicoto-

mía 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 los setenta, 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” (Hardoy y Moreno, 1972: 98). 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 conglomerado de organizaciones de base, instituciones sociales, universidades públicas y organismos internacionales en Argentina, nucleadas en un movimiento denominado Habitar Argentina. En 2005 (en ocasión del Día Internacional del Hábitat), Habitar Argentina lanza una Declaración por la Reforma Urbana desde una nueva perspectiva: la de los derechos humanos y la democratización en el acceso al suelo y vivienda.

Con los aportes fundacionales del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), Asociación Civil Madre Tierra, Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE por sus siglas en inglés) y la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), se realiza una campaña de difusión nacional con el texto de la Declaración. Con el correr de los años, se recogen decenas de adhesiones a esta Declaración por parte de organizaciones vinculadas al campo del hábitat popular (ver anexo 1).

La Declaración por la Reforma Urbana incluye doce propuestas pro-

gramáticas 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 (Box 1).

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 Hardoy y Moreno a comienzos de los setenta, 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.

## **Box1: Las doce propuestas de la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina**

### **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, establezcan 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 Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU en su Observación General n° 4.

### **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 inmuebles, gestionados con control social.

### **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. Cuando sea urbana o ambientalmente imposible la regularización, debe impulsarse la 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. Se deben actualizar la usucapión urbana e incorporar la usucapión colectiva.

### **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 CDESC) 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, cuando se encuentra en contradicción con el derecho a la vivienda.

### **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.

## **6. 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.

## **7. 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.

## **8. 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.

## **9. Acceso a las áreas centrales urbanas.**

En el marco de la concepción de construcción de una ciudad democrática deben definirse instrumentos, recursos y normativas

que garanticen la radicación de los sectores populares en las áreas centrales urbanas.

## **10. 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 y la recuperación de las plusvalías generadas por las acciones del estado y de los propios pobladores, para distribuir socialmente los beneficios de la urbanización.

## **11. 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”.

## **12. Modificación de la Ley Federal de Vivienda.**

Ley que fuera diseñada para asignar los recursos estatales en función del sector financiero deberá transformarse en una ley que garantice priorizar la solución habitacional de los sectores populares.

---

En la base de la propuesta de reforma urbana de Habitar Argentina 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 (Tedeschi, 2008). Esta perspectiva enfatiza los derechos individuales de la propiedad por encima de las obligaciones hacia el bienestar común que emanan del ejercicio de tal derecho y acota 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 a generar injusticias sociales que, según se expone en el preámbulo de la declaración por la reforma urbana, se manifiestan de variadas formas: aumento creciente de los desalojos forzados 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 las tendencias observadas por los adherentes de la Declaración, se admite que el sistema legal nacional ha incorporado 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. En efecto, 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 sus bienes, pero que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social<sup>2</sup>. Así, entonces, emerge como idea fuerza

2. La función social de la propiedad había sido consagrada por la Constitución de 1949 y posteriormente derogada por la dictadura de 1955. Luego, la reforma de 1994 de la Constitución argentina incorpora el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 75 inc 22 de la Constitución Nacional) y por ende le asigna un 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: 15° de Santa Fe; 67° de Córdoba; 33° de La Pampa; 45° de Formosa; 111° de San Juan; 75° de Salta; 8° de Catamarca; 20° de Chubut; 36° de Jujuy; 60° de La Rioja; 35° de San Luis y 99° de Santiago del Estero; estuvo presente en el artículo 38° de la Constitución Nacional de 1949 y se encuentra explicitada en el art. 10° inc. d) de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. (Petrelli, 2013)

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 con el aporte pionero de Colombia (Ley 388/97), propugna la necesidad de un nuevo orden jurídico urbanístico en la región. Este consiste en un conjunto de 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. La aplicación

de la función social de la propiedad 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<sup>3</sup>. 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 informales<sup>4</sup>.

### **Herramientas para el control 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

3. El Estatuto de la Ciudad (Brasil, 2001) establece en su Artículo 30: La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales expresadas en el Plan Director, asegurando la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas, según las directrices generales previstas por el Art. 2. La Ley 388 de Colombia en su Artículo 2 sobre Principios establece que la Función social y ecológica de la propiedad es uno de los principios que fundamentan el ordenamiento del territorio.

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

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. Uno se refiere a 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’. El otro problema remite al 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 polí-

tica social de vivienda tropieza con 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 constatar-se algunos resultados concretos que muestran distintos niveles de avance.

A nivel nacional, se han formulado tres propuestas de leyes dirigidas al ordenamiento territorial urbano para Argentina. 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<sup>5</sup> (H. Cámara de Diputados, 2007; Corti, 2008 y 2010; Maldonado, 2010; Augsburg, 2010).

5. Los proyectos de ley adquieren estado parlamentario recién cuando se comunican en el recinto. El trámite parlamentario usualmente sigue los siguientes pasos: Mesa de entrada; Estado parlamentario; Debate en Comisión; Debate y votación en el recinto.

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. 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 cesio-

nes 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 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.<sup>6</sup>

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 defini-

6. Cabe recordar que, con anterioridad a la Ley de Acceso Justo al Hábitat, la provincia de Mendoza fue 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 elaboró 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.

ción 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 y/o donación de tierras. Desde nuestro punto de vista, el carácter notable del instrumento que se analiza tiene que ver no solo con su originalidad y novedad en el territorio argentino, como se dijo, sino también con la audacia de la reformulación normativa que lo precedió. En efecto, mediante una reforma del Código Urbano se bajaron drásticamente las alturas de edificación libremente permitidas hasta entonces en ciertas zonas de la ciudad, con lo cual, toda superación de ese nuevo límite pasó a convertirse en un beneficio extraordinario otorgable por el sector público mediante el pago

en una compensación y se implementó en el contexto de fuertes inversiones inmobiliarias.

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.<sup>7</sup> De acuerdo con un balance oficial preliminar realizado a fines de setiembre 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 emprendimientos; cifras que representan un significativo porcentaje del exiguo

7. El primer sector de la ciudad donde se aplicó la Contribución Compensatoria, permitiendo comprender su lógica, es en un área céntrica de unas 10 cuadras, en lotes frentistas. En esta zona se limitó la altura a 36 metros, lo que supone una notable reducción de la altura ilimitada anteriormente permitida. A partir de esta nueva regla, aquellos propietarios que quieran hacer uso de una mayor altura por encima de los 36 m y hasta un máximo de 60 m deben pagar una Contribución Compensatoria. 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, 2017)

presupuesto municipal ejecutado en 2012 (Cuenya y González, 2017).

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 30 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 valorización de los inmuebles debida a actuaciones administrativas y/o inversiones municipales (Ordenanza 3184/2009). El municipio de Bariloche (provin-

cia 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 área 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 descriptas representa un paso adelante hacia ciudades más justas. Sin embargo,

cabe advertir que son fuertes los obstáculos que debieron sortearse y los que aún 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 ha conllevado fuertes debates, muchos de los cuales han tomado estado público. Tal es el caso de la mencionada Ley de Acceso justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires que, antes de su aprobación en 2012, 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, 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 contra argumentacio-

nes 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 desprotege 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).

Otros 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), 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 nombradas en este trabajo resulta aún 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.

Desde una perspectiva más optimista, 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. 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 que encontraron soluciones creativas y las pusieron

en práctica, tal como fue ilustrado en este texto, con los casos de Rosario, Malvinas Argentinas, Trenque Lauquen, Bariloche y Salta.

Algunos especialistas coinciden en que fue la necesidad de facilitar el acceso al suelo y a la vivienda a los sectores populares lo que ha llevado a los municipios a dinamizar normas y procedimientos administrativos con una clara dirección social, lográndose algunos resultados alentadores en la regulación del mercado del 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 posibili-

dad 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.

---

### **Anexo1: Organizaciones e individuos que participan de Habitar Argentina en 2015.**

---

Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), Asociación Civil Madre Tierra, Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE por sus siglas en inglés), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Defensoría General de la Nación, Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Pcia. Buenos Aires (FOTIVBA), Fundación Vivienda y Comunidad (FVyC), Asociación Barrio San Cayetano de La Matanza, Centro Cultural Kichari Huasi de Hurlingham, Mutual 6 de Noviembre de San Miguel, Asociación Esperanza de Una Meta de Morón, Asociación Sueño de Barrios de La Matanza, Junta Vecinal Las Lomitas de Loma Hermosa, Vivienda Social Iglú de Bahía Blanca, Asociación Civil La Mesa de Moreno, Cooperativa de Trabajo Mi Pachamama SRL de Moreno, Agrupación J. W. Cooke (FPV), TECHO Argentina (Un Techo para mi País), Proyecto Habitar FADU UBA, Fe. De .Vi, Alianza Internacional de Habitantes (AIH), Equipo Infohábitat UNGS, Área de Estudios Urbanos del Instituto del Gino Germani UBA,

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ACIJ, Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo (EENG), Comisión de Hábitat, Asociación Civil La Minga (La Minga), Asociación de Vivienda Económica- Centro Experimental de la Vivienda Económica (AVE-CEVE), Asociación para la Promoción de Organizaciones y Hábitat en el Departamento Colon (APRO-HCOL), UN TECHO para mi Hermano Río Negro, Instituto Patagónico de Desarrollo Social (INPADES), Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS), Servicio de Promoción Humana (SERVIPROH), Laboratorio de Políticas Públicas Buenos Aires, Colectivo por la Igualdad, Asociación de Abogados Ambientalistas, Cátedra Planificación Urbanística- FAU- UCU Universidad de Concepción del Uruguay de Entre Ríos, Coordinadora Inquilinos de Buenos Aires (CIBA), Fundación Sagrada Familia, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL), Cprom Facultad de Filosofía y Letras UBA, Proyecto Calle Hábitat FADU UBA, Asamblea Campesina Indígena del Norte Argentino (ACINA), Resistencia Cultural Barrial, Movimiento Nacional Campesino Indígena, Vía Campesina, Ser.Cu.Po, Incupo, Servicio Socio Habitacional de la Universidad Católica de Córdoba, Comisión de vecinos “Lugano en marcha”, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Eduardo Reese, Nadia Finck, Arq Jaime Sorín ( ex Decano Fadu UBA) Luis Baer (Conicet UBA), Jorge Blanco (director del Instituto de Geografía UBA) entre otras organizaciones, legisladores, funcionarios y profesionales <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/p/quienes-somos.html>

## **Anexo 2: La función social de la propiedad en legislación argentina mencionada en este trabajo**

La Constitución argentina de 1949 consagró la función social de la propiedad (derogada en 1955). En su Art.38 establecía: La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo, e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad.

La actual Constitución de la República Argentina (luego de la reforma de 1994) incorporó (en su Artículo 75 Inc 22) la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, noviembre 1969). Esta convención en su Art. 21 sobre el Derecho a la Propiedad Privada establece: 1) Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social; 2) Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

El Borrador de reforma de unificación del Código Civil y Comercial de Argentina (2013) girado al Congreso de la Nación, incorporó la función social de la propiedad a través del Art. 15: La propiedad tiene una función social y, en consecuencia, está sometida a las obligaciones que establece la ley con fines de bien común.

El actual Código Civil y Comercial (2014) no incluye la función social de la propiedad.

La Ley de Acceso Justo al Hábitat (Provincia de Buenos Aires, 2012) incorpora la función social de la propiedad como uno de sus principios rectores. En su Art. 12 establece: 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.

La Constitución de la provincia de Santa Fé establece en su Art. 15: La propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada con el fin que cumpla una función social. El Estado puede expropiar bienes, previa indemnización, por motivos de interés general calificado por ley. La iniciativa económica de los individuos es libre. Sin embargo, no puede desarrollarse en pugna con la utilidad social o con mengua de la seguridad, libertad o dignidad humana. En este sentido, la ley puede limitarla, con medidas que encuadren en la potestad de gobierno local.

La Constitución de la provincia de Córdoba (1987) establece en su Art. 67: La propiedad privada es inviolable; nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley, y su ejercicio está limitado por la función social que debe cumplir.

La constitución de la provincia de La Pampa establece en su Art. 33: La propiedad debe cumplir una función social y su explota-

ción conformarse a la conveniencia de la comunidad. La expropiación, fundada en el interés social, deberá ser autorizada por ley y previamente indemnizada, beneficiando a la comunidad el mayor valor del suelo que no sea producto del esfuerzo personal o de la actividad económica del propietario, de acuerdo con la reglamentación que fije la ley.

## Bibliografía

- Centro de Estudios Legales y Sociales CELS 2013 “El Código Civil debe ser una herramienta para la ampliación de los derechos” en Noticias <<http://cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1708>>
- Cuenya, Beatriz y González, Eduardo 2017 “Planificación y redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. La Contribución compensatoria en Rosario, Argentina” *Revista Invi* 32 (90):77-106, agosto 2017.
- Cuenya, Beatriz 2012 “Avances en el planeamiento urbanístico”, *Diario Página 12*, Suplemento Cash (Buenos Aires) 17 de abril.
- Chillier, Gastón y Fairstein, Carolina 2013 “Desigualdades en el acceso al suelo”, *Diario Página 12*, Economía (Buenos Aires) 9 de diciembre.
- Fernández, Edesio y Alfonsín, Betania 2010 “Editorial” en *Forum de Directo Urbano e Ambiental* (Belo Horizonte: FDU), año 9, 54.

Fernández, Edesio y Maldonado Copello, María 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* (Belo Horizonte: FDU), año 9, 54.

Hardoy, Jorge Enrique; Basaldúa, Raúl y Moreno, Oscar 1967 “Mecanismos de regularización de la tierra urbana y suburbana en América del Sur” en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, (Buenos Aires) Vol. 1, Nº 3.

Hardoy, Jorge Enrique 1970 “Políticas de urbanización y reforma urbana en América latina”, Documento de Trabajo Interno 18, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires.

Hardoy, Jorge Enrique y Moreno, Oscar 1972 “Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina” en EURE, (Santiago de Chile) Vol. 2, Número 4.

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, <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente>.