

Conceptualizaciones en torno a la propiedad del suelo en las políticas urbanas recientes de la ciudad de Bahía Blanca y su instrumentación.

Lucia Andrea Diaz.

Cita:

Lucia Andrea Diaz (2019). *Conceptualizaciones en torno a la propiedad del suelo en las políticas urbanas recientes de la ciudad de Bahía Blanca y su instrumentación. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/153>

Conceptualizaciones en torno a la propiedad del suelo en las políticas urbanas recientes de la ciudad de Bahía Blanca y su instrumentación.

Díaz Lucía A.

Eje 3: Estructura social, demografía, población.

Mesa 36: "Escenarios de nuevas centralidades urbanas y metropolización: Transformaciones territoriales y políticas habitacionales"

Universidad Nacional del Sur- IIESS (CONICET)

lucia.diaz@uns.edu.ar

La desigual distribución de oportunidades ha provocado que en América Latina cada vez más familias no logren el acceso al suelo y mucho menos a uno servido, adecuado y bien localizado, quedando relegados a vivir en la periferia de la ciudad, en villas o asentamientos, en la informalidad, entre otras prácticas. A lo largo del tiempo y desde diferentes enfoques se han elaborado distintas respuestas a este problema. Los debates en torno a la conceptualización de la propiedad han cobrado relevancia, cuestionando visiones tradicionales de la misma. En este sentido, la sanción de la Ley 14.449 en la provincia de Buenos Aires en el año 2012 plantea la aplicación de una serie de herramientas de intervención frente a los problemas de la pobreza urbana y del hábitat social informal, que reflejan este cambio de conceptualización. Por su parte, la ciudad de Bahía Blanca en un contexto de prácticas de urbanización desigual y desintegrada, en el año 2016 adhiere a los lineamientos principales de la ley. El objetivo de este trabajo es el de analizar qué conceptualizaciones en torno a la propiedad del suelo aparecen en las políticas habitacionales recientes de la ciudad y de qué manera se instrumentan las mismas. Esta indagación intenta dar respuesta a la relación entre el acceso al suelo urbano y la materialización del hábitat que promueven las políticas habitacionales.

Palabras Clave: Políticas Habitacionales- Bahía Blanca- Propiedad del Suelo

El avance de la informalidad urbana

A lo largo de la historia, el crecimiento urbano de los países subdesarrollados ha estado acompañado por procesos de exclusión social y segregación espacial, cuya consecuencia más notoria es la proliferación del acceso informal a la vivienda y al suelo urbano. Ante la falta de políticas habitacionales efectivas y de opciones de vivienda que sean apropiadas y accesibles, millones de personas de menos recursos recurren a la invasión de suelos privados o públicos, o a la compra ilegal de tierras para acceder al hábitat.

Convirtiéndose en la segunda región más urbanizada del mundo (después de Norteamérica: Estados Unidos y Canadá), en América Latina y el Caribe, el 80%¹ de la población vive en ciudades. Sin embargo, su expansión urbana ha sido de carácter desigual, manifestándose con mayor profundidad en las últimas décadas a través del gran crecimiento de los denominados asentamientos urbanos informales, donde se concentra casi un tercio de los habitantes de las urbes. En tales asentamientos se superponen una diversidad de privaciones relativas al hábitat urbano, relacionadas con la educación, salud, empleo, seguridad, entre otras tantas.

Según Clichevsky (2000), en Latinoamérica se pueden encontrar dos formas principales de informalidad urbana: por un lado, aquella relacionada con la inseguridad dominial, la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler), ocupaciones de tierras, loteos irregulares y/o clandestinos. Por otro lado, la informalidad que tiene que ver con el proceso de urbanización que se relaciona con el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad, es decir, ocupaciones que carecen de condiciones urbano-ambientales aptas o situaciones de extremas densidades.

Asimismo, la informalidad urbana genera importantes impactos no sólo en el medio ambiente sino también acarrea una gran cantidad de problemas sociales: sus habitantes viven en situación de inseguridad e inestabilidad que potencia los riesgos a los que están expuestos, aparecen mercados ilegales ante la falta de provisión de infraestructura y servicios, se acumulan distintas privaciones, violaciones de derechos, y se manifiestan contextos de suma violencia que perpetúan la informalidad y pobreza, reproduciendo, en definitiva, limitaciones en el desarrollo humano y social de la población (Lefevre, C.; Reese, E. et al, 2016).

Paralelamente, el continuo riesgo de desalojo, la carencia de documentos de propiedad, y hasta de direcciones de residencia, producen y reproducen condiciones de marginalidad² y de segregación³,

¹ <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/indicador,2858.html>

² Se entiende por *Marginalidad*: la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que de acuerdo con determinados criterios les correspondería participar. Por participación se interpreta el ejercicio de roles o papeles concebidos de la manera más amplia: a) Incluyen tanto un actuar, como un no actuar (producir o consumir), un dar o un recibir, tanto obligaciones o deberes como derechos, b) Se ejercen en distintas instituciones y esferas de la vida individual y colectiva. A cada individuo le corresponde un determinado conjunto de roles, conjunto que se le atribuye en función de su pertenencia a cierto número de categorías socio-culturalmente relevantes (sexo, edad, estado civil, etc.) (Germani, 1973)

acentuando las asimetrías con la parte de la sociedad que está integrado en el mercado formal de tierras y vivienda.

Autores como Smolka (2003) definen la informalidad como un fenómeno multidimensional que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación del mismo. Y, frente a esta expansión de la ciudad informal, los gobiernos han adoptado “políticas de tolerancia” del fenómeno, aceptando implícitamente su incapacidad de proveer suelo urbanizado a los sectores de menos recursos. Particularmente, este autor expresa que una de las varias explicaciones del grado y persistencia de los mercados informales de tierra es el precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en la región latinoamericana. Consecuentemente, uno de los caminos posibles para reducir la informalidad, sería entonces ejecutar políticas consistentes que ayuden a reducir los altos precios del suelo.

Por su parte, Azuela (1998) y Fernandes (1999) remarcan en sus estudios la necesidad de cambios en la concepción del derecho de propiedad. Argumentan que la ilegalidad urbana es un reflejo del sistema jurídico de carácter elitista y de exclusión que impera en los países menos desarrollados. Es decir, que la combinación de instrumentos jurídicos que no reflejan las realidades sociales que limitan el acceso a la vivienda y al suelo urbano, junto con la falta de leyes adecuadas, ha repercutido gravemente en el proceso de segregación socioespacial. Asimismo, los autores señalan la existencia de límites sociales al derecho de propiedad los cuales intentan superar la concepción individualista del mismo y resaltan la importancia de consagrar la función social de la propiedad.

En relación a lo anterior, resulta importante entender que la ilegalidad urbana debe analizarse no sólo en términos de la dinámica entre sistemas políticos y de mercados de suelo, sino también en función de la naturaleza del orden jurídico vigente, principalmente en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad del suelo, y al proceso general de desarrollo, legislación y gestión del suelo urbano.

Conceptualización de la propiedad

El derecho de propiedad ha sido una pieza clave en la cultura y civilización humana. Su régimen jurídico constituye uno de los elementos básicos del sistema social, político y económico, como así también de los pilares centrales de los ordenamientos jurídicos occidentales (Cordero Quinzacara,

³ Se entiende por *Segregación urbana o residencial*: la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo se defina las diferencias sociales. La segregación puede ser según condición étnica, origen migratorio, etaria o socioeconómica, entre otras. En América Latina la atención ha estado centrada en la segregación socioeconómica. Asimismo se diferencian tres dimensiones en la segregación: i. El grado de concentración espacial de los grupos sociales; ii. La homogeneidad social que presentan las distintas áreas internas de las ciudades; y iii. El prestigio (o desprestigio) social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad (Sabatini, 2003)

2008). Sin embargo, el estudio del derecho de propiedad plantea que se trata de un concepto polisémico, que en algunos casos se lo relaciona con el derecho de un individuo a usar y disponer de sus bienes y, en otros casos con el derecho general a ser propietario. Esta característica del concepto ha hecho que se genere un vacío en el ámbito internacional⁴ en la regulación de su alcance y contenido, como así también las obligaciones estatales a su respecto (Levenson, 2012).

Los primeros esquemas sobre el concepto de propiedad se remiten al derecho romano el cual lo entendía como el derecho de usar y disponer de su propio objeto en cuanto este respaldado por una razón jurídica. Luego, se rescata como antecedente el modelo ideológico propietario que inspira a los códigos de filiación napoleónica que toma el concepto de propiedad con énfasis en las facultades o poderes del propietario del bien y no en las cualidades de este último. Dicho modelo de propiedad parte de la perspectiva de un sujeto libre, igual y soberano, el cual posee un poder pleno e ilimitado sobre los objetos (Cordero Quinzacara, 2008).

No obstante, en la segunda mitad del siglo XIX este paradigma va a ser cuestionado ante la aparición de nueva cultura jurídica con fuertes aspiraciones de igualdad que rompe con el carácter irreal del modelo de propiedad liberal y orienta el poder del propietario ya no únicamente a su interés individual sino que también al interés de toda la colectividad. Esta reconversión de la función del derecho de propiedad permite legitimar el uso, goce y disfrute de los bienes por su sentido de beneficio o utilidad social (Cordero Quinzacara, 2008).

Lo que se produce es una “socialización” de la propiedad significando una diversificación o una existencia de pluralidad de propiedades, en consideración a las distintas funciones sociales que se pueden obtener de los bienes. La propiedad ya no es del derecho subjetivo del propietario, sino que la misma conlleva una función social que se traduce en obligaciones que se deben cumplir en la sociedad.

La academia suele citar a León Duguit como el fundador de la teoría de la función social de la propiedad, quien parte del cuestionamiento a la concepción de propiedad como derecho subjetivo y afirma que la propiedad se socializa en el sentido que es posible exigir al propietario “cultivar su campo, conservar su casa o hacer valer sus capitales” en pos de un mayor beneficio social. Asimismo, aclara que “lo que se modifica es la noción sobre la que descansa la protección social de la propiedad privada, no la propiedad privada en sí misma”. De esta forma, la teoría que él postula permite sustentar cierto tipo de intervención estatal regulatoria de propiedad, pero sin poner en duda la persistencia misma de la propiedad privada (Pasquale, 2014)

⁴ El derecho de propiedad no ha sido incluido a los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles Políticos (Levenson, 2012: 2)

La noción de función social de la propiedad en el ámbito normativo aparece por primera vez en la Constitución de Weimar de 1919 en su reconocido artículo 153, el cual marcará un hito importante e influirá en las posteriores Constituciones europeas elaboradas tras la Segunda Guerra Mundial.

En el sentido territorial, la función social del suelo se traduce en distintos instrumentos tales como la Ley o la norma que regula el suelo, sustrayendo al propietario la decisión sobre las posibles utilidades del mismo y atribuyéndola a los poderes públicos, a través de la planificación urbana. En su legislación civil, los países latinoamericanos tienen una tendencia a la consagración de la propiedad regulada y la función social de la misma, que permite la intervención sobre la propiedad que se traducen en leyes, reglamentos, códigos, en los cuales se considera la supremacía del interés social por sobre el privado (Cabrera, 2008).

La región ha vivido en las últimas décadas reformas legislativas vinculadas con decisiones que garanticen el acceso al suelo urbano, fundamentalmente de los sectores de escasos recursos, mediante la regulación del ejercicio del derecho de propiedad y cumpliendo con la función social del mismo. La experiencia de Colombia y Brasil ha demostrado que partir de este principio junto con el de solidaridad, igualdad de los individuos ante la ley, la prohibición del enriquecimiento sin justa causa, entre otros, se pueden configurar herramientas para la gestión del desarrollo equitativo de las ciudades desde una intervención integral (en las dinámicas económicas, sociales, físicas, etc.). El esfuerzo se dirige entonces a crear o reforzar herramientas de diseño de política pública que contribuyan a regular la especulación inmobiliaria de forma tal que favorezca la creación de escenarios propicios para que los sectores populares accedan al suelo urbano (Cabrera, 2008; Pasquale, 2014).

En definitiva, a través de la función social de la propiedad se busca alcanzar un uso efectivo y responsable del suelo, que armonice la propiedad privada con el interés social. Lo cual esto implica en la práctica otorgarle al Estado herramientas para regular el derecho a la propiedad privada y para que el acceso al suelo no este determinado únicamente por el mercado inmobiliario.

La función social de la propiedad en Argentina

Particularmente en Argentina, la función social de la propiedad fue reconocida por primera vez en la Constitución de 1949 en el artículo 38⁵, aunque luego fue derogada durante la dictadura militar en 1955. La actual Constitución reconoce el derecho de toda habitante de “usar y disponer de su propiedad” (art.14) y la “inviolabilidad” de la propiedad (art.17). Por otra parte, a través del

⁵ Capítulo IV “La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica”. Art. 38º: *La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines del bien común (...)* (Constitución Nacional Argentina, 1949)

Artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁶, ratificado por Argentina en el año 1994, se interpreta la vigencia de la función social de la propiedad. Dicho artículo establece que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, pero el Estado puede subordinar ese uso y goce al interés social”. En catorce Constituciones provinciales también se reconoce este principio, y sirve como base para otras legislaciones internas.

A pesar de los cambios en el marco constitucional, el actual Código Civil sigue teniendo una perspectiva absoluta de la propiedad⁷, en cuyas disposiciones asegura la exclusividad y la perpetuidad al dominio pleno. En la reforma del 1968 esa concepción fue atenuada por la incorporación del ejercicio regular de derecho con la posibilidad de restricción de las facultades del propietario en razón del abuso del derecho. No obstante, la función social de la propiedad no fue incluida en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que entró en vigencia a principios del 2016. Dicha omisión podría llevar a interpretaciones confusas y a la inexistencia de formas de extinción del derecho de propiedad, por ejemplo, que serían importante su reconocimiento en la medida que garanticen un destino social a los inmuebles ociosos, y así ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda (Levenzon, 2012).

Lo que queda claro, no obstante, es que el campo normativo está sometido a factores externos que limitan su puesta en práctica, pero aun así permite orientar las políticas públicas de redefinición del espacio urbano y de la vivienda, dejando atrás las soluciones tradicionales, en busca de promover una distribución más justa del suelo. Se trata, en definitiva, de innovar y revisar fundamentos tradicionales del Derecho privado, como las formas de adquisición y pérdida de la propiedad, que vayan de la mano del principio de la función social de la misma.

En dicho sentido, algunas normativas han sido sancionadas en ciertas regiones de Argentina representando un gran avance en la materia. Entre ellas, interesa destacar la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (Decreto N°1062/2013), la cual fue aprobada luego de varios años de discusión y de trabajo en conjunto entre las organizaciones civiles y universidades públicas, en medio de fuertes resistencias y oposición de distintos sectores de poder. Dicha normativa, por un lado cumple con la Constitución de la Provincia que en su artículo 36 (inciso 7) establece que se debe promover el derecho al acceso a la vivienda única y garantizar el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir una vivienda familiar, como así también establece el deber de reglamentar el ejercicio de este derecho en una ley especial. Por otro lado, la ley 14449 viene a modificar algunos aspectos de la Decreto Ley N° 8912/77 (de la Provincia de Buenos Aires) que proponía ordenar el territorio, regular el uso, la ocupación, subdivisión y equipamiento

⁶ Disponible en : https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

⁷ Artículos 2.513, 2.514, 2515,2516, 2518 del Código Civil Argentino

del suelo, pero de una manera bastante rígida. “Si bien los objetivos de la ley son válidos y vigentes, la implementación de los mismos en los municipios han tenido graves falencias” (Calvo, 2011). Lo que produjo, entre otras cuestiones, una ineficiencia en los análisis urbano-territoriales de las ciudades (acarreado, así, un crecimiento desordenado) y, una incorrecta aplicación de la normativa vigente a nivel municipal, producto en la mayoría de los casos, de no efectuar un texto ordenado de la misma. Se puede decir que la estrategia de los redactores de la nueva normativa fue intentar llenar el vacío legislativo y resolver los obstáculos que dificultan el acceso de la ciudad por parte de los sectores de menores ingresos (Levenzon y Tedeschi, 2017).

La nueva Ley Provincial plantea la generación de distintos instrumentos y herramientas que permiten una gestión eficiente y justa del territorio, otorgándole al Estado un papel fundamental en el mercado de suelo, que busque recuperar y distribuir los beneficios, que controle la expansión urbana y que provea una oferta de tierras accesibles, especialmente a los que carezcan de una vivienda propia. Asimismo, dicha ley brinda un importante protagonismo a los gobiernos locales y a las organizaciones civiles, entendiendo que el problema del acceso al hábitat es una responsabilidad estatal y que para abordarla de manera integral se necesita el trabajo conjunto con las familias afectadas y las organizaciones que las representan.

Bahía Blanca: entre la expansión, el desarrollo y la proliferación de asentamientos informales

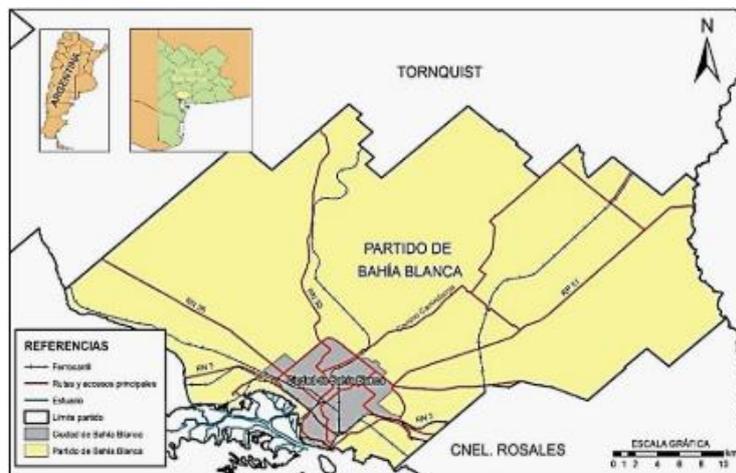
Fundada en 1828, la ciudad de Bahía Blanca se encuentra al sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, sobre la costa atlántica. Una ciudad intermedia, que posee una población de aproximadamente 300.000 habitantes y que cuenta con un puerto de aguas profundas, un polo petroquímico de gran tamaño, un diversificado sector comercial y dos prestigiosas universidades nacionales, que posicionan a la ciudad como una de las más importantes para el desarrollo económico y social de la Argentina.

Desde el año 2001 hasta la actualidad, Bahía Blanca ha presentado una mezcla de bajo nivel de crecimiento poblacional con una gran expansión del área urbana. De esta forma, mientras que entre 2006 y 2010 por cada 1% de incremento poblacional la ciudad se expandió un 1,7%, entre los años 2010 y 2016, por cada 1% de incremento poblacional la ciudad se expandió 5,4%. Tal crecimiento urbano fue mayormente en dirección norte y sudeste de la ciudad. Asimismo, en cuanto a los usos que explican dicha expansión entre los años 2010 y 2016, se observa un claro predominio de los loteos residenciales que promedian 83% en todo el período, frente al 17% de las industrias. (CIPPEC, 2017: 14-15).

Con estos datos se puede visualizar que la población no ha aumentado de manera proporcional a la extensión de la mancha urbana, produciéndose un descenso gradual en la densidad promedio. Tal

crecimiento de la ciudad se fue extendiendo más allá de los límites de circunvalación, dándose de “a saltos” de acuerdo a la dinámica del mercado inmobiliario y a las posibilidades de acceso al suelo. Paralelamente, se observa que fueron quedando tierras vacantes al interior de la ciudad que por distintas razones no han sido ocupadas: por no hallarse subdivididas, no estar aprobadas o no cuentan con la factibilidad de servicios, o en otros casos debido a la escasa demanda o falta de interés de posibles compradores los propietarios las retienen hasta que surja un uso futuro más rentable. También se percibe la existencia de numerosos terrenos fiscales⁸ que, debido a su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano (Urriza, 2016).

Figura N°1: Ciudad de Bahía Blanca



Fuente: Garriz (2017)

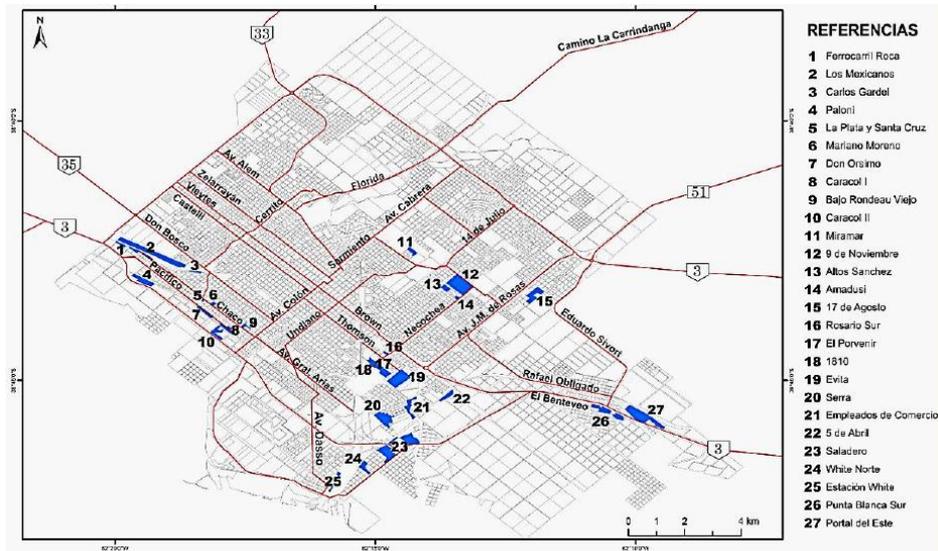
Esto ha dado lugar que Bahía blanca se transforme en una urbe dispersa, con discontinuidad espacial, baja densidad poblacional y desintegrada, que supone mayores costos en materia de provisión de infraestructura y servicios urbanos esenciales. Por otra parte, las tierras no urbanizadas ubicadas entre los sectores en crecimiento y el área urbana consolidada, se van valorizando y mejorando su situación relativa, que termina encareciendo el suelo al cual no pueden terminar accediendo los grupos de menores ingresos.

Estos grupos se han ido radicando en las periferias de la ciudad (principalmente en los sectores oeste, sudoeste y sur) de manera informal en asentamientos precarios y villas, mediante ocupación y usurpación de tierras donde ven perpetuar carencias de todo tipo a lo largo de los años. Según el

⁸ Entre ellas se destacan 300 hectáreas del Ejército Argentino y 100 ha pertenecientes a la Universidad Nacional del Sur, así como también tierras fiscales nacionales y provinciales en el sector sur y sudoeste de la ciudad. Estas últimas representan aproximadamente 400 hectáreas de las cuales en los últimos años fueron aprovechadas para emplazar conjuntos habitacionales del Programa Federal de Construcción de Vivienda. Y entre 2012 y 2014 se cedieron aproximadamente 1600 lotes fiscales a familias de recursos escasos, a través de los Programas Hábitat y Más Barrios. (Urriza, 2017).

Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)⁹, al año 2016 en la ciudad de Bahía Blanca se registran 27 barrios populares que albergan a más de 3600 familias distribuidas en, aproximadamente, 400 hectáreas.

Figura N°2: Villas, Asentamientos y Barrios Populares en Bahía Blanca



Fuente: Garriz (2017)

Si bien se han registrado, en los últimos años, importantes intervenciones en el sector sur de la ciudad, que dispone de una amplia cantidad de tierras del Estado, muchas de las cuales tienen como destino programas de vivienda social, no se han logrado transformaciones significativas en el hábitat, ni tampoco se ha podido cambiar la situación de marginalidad y baja potencialidad económica de los grupos de personas que allí residen (Garriz, 2017). Asimismo, se visualiza un cuadro alarmante ante la falta de políticas activas referidas a los vacíos urbanos y a la inexistencia de parámetros tributarios que contribuyan a limitar la especulación.

En la ciudad de Bahía Blanca se observa una gran falencia en materia de planificación urbana a lo largo de la historia, lo que ha repercutido en que la misma se expanda de manera incontrolada y desigual. Si bien existen antecedentes de iniciativas tendientes al ordenamiento del territorio (1909, 1950, 1960, 1970, 1986, 1999, 2005), las mismas han sido parciales, discontinuas y han estado atravesadas por fricciones de poder (Formiga y Gárriz, 2014).

Actualmente, la ciudad cuenta con un Código de Planeamiento Urbano (1993) que si bien ha sido modificado en distintas ocasiones, sigue la lógica del planeamiento tradicional, con cierta rigidez y bajo una visión mercantilista de la vivienda. En el año 2010 se sancionó el Plan Director del Periurbano Bahiense, que autorizó la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos a pesar de la existencia de una superficie de suelo privado vacante al interior del ejido urbano (Urriza, 2016). Así,

⁹ Creado por Decreto Nacional 358/2017. Entendiendo por “Barrio Popular” aquel que reúne al menos a 8 familias agrupadas o contiguas donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)

ante la falta de un plan estratégico de ordenamiento territorial y la ausencia de directrices esenciales, la ciudad fue mutando de acuerdo a los intereses de los actores que concentra mayor poder. Todo esto refleja los inconvenientes que surgen en las distintas instancias de gestión y que imposibilitan llegar a acciones más integrales que den respuesta a las demandas que requiere la ciudad.

No obstante, en busca de mejorar las problemáticas que se materializan en la ciudad en cuanto a la vivienda y hábitat, en septiembre del 2016 el Concejo Deliberante de Bahía Blanca aprobó mediante la Ordenanza N° 18.675¹⁰ su adhesión al articulado, disposiciones y lineamientos de la Ley Provincial de Buenos Aires N°14.449 de “Acceso Justo al Hábitat”. Precisamente en el artículo 8 de dicha Ley Provincial se incentiva a los municipios a aplicar la normativa ajustando, para ello sus normas legales y urbanísticas, cambiando los códigos de ordenamiento urbano, las disposiciones internas, y la forma de intervenir en tierra y vivienda (Asociación Civil Madre Tierra, 2016). La ordenanza surge como una importante alternativa de marco para replantear la planificación urbana que se ha mantenido hasta la actualidad y para revertir las dificultades que se le presentan a un gran porcentaje de la población para acceder al suelo y a la vivienda segura y de manera formal¹¹.

La Ordenanza Municipal N° 18.675 y la aplicación de la función social de la propiedad

Al analizar la Ordenanza Municipal N°18.675 se puede observar, en primer lugar, que al adherirse a las disposiciones y lineamientos de Ley Provincial 14.449, entonces asume los cuatro principios rectores por las que plantean que deben guiarse las políticas en torno a la vivienda y el hábitat, a saber: el derecho a la ciudad y la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

La ley 14.449 define que “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” (art. 12°). En base al dicho principio rector, se asume que: a) el derecho a la propiedad no es absoluto, b) prevalece el interés colectivo sobre el individual, c) la propiedad otorga tanto derechos como obligaciones (por ejemplo, para urbanizar un predio en la provincia, el propietario y/o desarrollador tiene la obligación de ceder suelo para calles, áreas verdes y reservas de equipamiento, además de construir las redes de infraestructura), y que d) el derecho de propiedad no lleva implícito el

¹⁰ Reglamentada en el Decreto Municipal N° 1175/2017

¹¹ Véase el Proyecto de Ordenanza para la adhesión a la Ley Provincial N°14449 de Acceso Justo al Hábitat Cuyo autor ha sido la Concejala Paola Ariento <http://hcdbahia blanca.gov.ar/index.php/concejales/proyectos/proyecto/6891/>

derecho de construir (en los municipios argentinos, este derecho se obtiene solo después de cumplir un conjunto de normas de alcance municipal) (CELS, 2017)

La aplicación del principio de la función social de la propiedad tiene importantes alcances. En primer lugar, permite movilizar tierras inactivas y construcciones paralizadas, y para eso se ofrecen instrumentos para desincentivar la retención del suelo o el abandono. También, ayuda a incorporar suelos para nuevos barrios y viviendas, por ejemplo mediante la declaración municipal de zona de reservas de tierras y de promoción del hábitat social. Asimismo, promueve modelos de gestión público privada, fundamentalmente para extender infraestructura y desarrollar suelo inactivo, mediante la figura del Consorcio Urbanístico (CELS, 2017).

En el primer apartado de la Ordenanza Municipal se establecen una serie de instrumentos tendientes a abordar de forma integral el acceso al hábitat, destacándose el Programa de Integración socio-urbana (art.4°), los Programas de Zonas Especiales y Reservas de Tierras (art.5°), los Programas de Consorcios Urbanísticos (art.8°) y los Programas de Lotes con servicios (art.9°).

El Programa de Integración socio-urbana busca fundamentalmente la radicación de la mayor parte de la población de aquellos barrios que han sido originados a partir de una toma de tierra, realizando relocalizaciones únicamente en ciertas situaciones críticas (reordenamiento urbano, hacinamiento o factores de riesgo), y buscando poner el valor lo ya construido por los propios vecinos. Es decir, se busca transformar a las villas y asentamientos precarios en barrios integrados y equiparados con su entorno. Si bien no se explicita los mecanismos y acciones mediante las cuales se va a implementar el programa, resulta de gran importancia la aplicación de este tipo de instrumentos que permitan por ejemplo, hacer excepciones en cuanto medidas de lotes, calles, espacios verdes, etc.; la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura; la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran; la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental; y la regularización dominial. Todo esto sin perder calidad en el proceso de reurbanización y estableciendo las únicas razones o motivos (extremos) en los cuales se necesitan relocalizar las familias.

Por su parte, los Programas de Zonas Especiales y Reservas de Tierras otorgan la posibilidad de que el Municipio a través de los planes y normas urbanísticas establezca en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacante u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de proceso de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. Estos programas van de la mano de la creación de un Banco de Tierras Municipal (Ordenanza N° 15.642/2010) en el cual se establece que los inmuebles

pertenecientes al mismo tendrán como destino la satisfacción de las necesidades de suelo para la vivienda de interés público y la localización de servicios y equipamientos colectivos (art. 4°).

Los Consorcios Urbanísticos otorgan la posibilidad de ejecutar proyectos de urbanización o edificación conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, de esta manera se da la posibilidad de generar suelo urbano aun cuando el Municipio no dispone de tierras fiscales y se produce, así, una sinergia con los propietarios particulares que a su vez se ven beneficiados por la acción del Estado.

Finalmente, los Programas de Lotes con servicios se refieren a aquellos proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de una vivienda básica, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevas. Este programa retoma la experiencia de muchas organizaciones que lograron solucionar su problema de vivienda, mediante la cual la organización ofrece la tierra donde se realizan las obras de infraestructura básica, y luego las familias adjudicatarias, organizadas, van autoconstruyendo sus viviendas y logrando mejoras para el barrio (Asociación Civil Madre Tierra, 2016).

Otro instrumento relevante es el que se considera en el artículo 21 de la Ordenanza, denominado Contribución al Desarrollo Urbano, el cual establece a favor de la Municipalidad el derecho de participación en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, como efecto del acto administrativo, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable. Esto plantea que con parte de esas valorizaciones se pueda beneficiar a toda la sociedad, y en particular se desarrollen proyectos de hábitat social. En el artículo 24° se establece que el porcentaje de participación municipal correspondiente a la renta diferencial urbana será como mínimo el 10% del mayor valor real generado. No obstante, el Concejo Deliberante puede determinar un porcentaje menor por razones de equidad y justicia distributiva. Por otra parte, las entidades de bien público y las personas de escasos recursos quedan eximidas de este cargo.

Respecto a los instrumentos de promoción y desarrollo mencionados, el Banco de Tierras de Bahía Blanca si bien ha sido aprobado (Ordenanza N° 15.642/2010) y reglamentado por el Municipio local, manifestando en su artículo 4° que los inmuebles pertenecientes al mismo tendrán como destino la satisfacción de las necesidades de suelo para la vivienda de interés público y la localización de servicios y equipamientos colectivos, en realidad hasta la fecha no se ha ejecutado como la normativa lo establece.

En relación a los instrumentos de financiamiento, si bien desde la provincia de Buenos Aires se ha creado el Fondo Público Fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la

Mejora del Hábitat”, para financiar programas de mejoramiento del hábitat y de créditos para familias de bajos recursos, deberían aplicarlo las municipalidades, pero a la fecha en la Bahía Blanca no se ha podido avanzar mucho en esta cuestión.

Conclusiones

En un contexto donde se está imponiendo un nuevo modelo de intervención en materia urbanística que sigue principios e instrumentos relacionados con el derecho a la ciudad y con la percepción de la ciudad como un bien colectivo y un espacio de igualdad, se observa una cierta ola de reformas legales tendientes a superar la visión tradicional dicotómica de ciudad formal-informal imperante en la mayoría de los países de América Latina.

Entendiendo que la función social de la propiedad es uno de los principios fundamentales a la hora de justificar las reformas en el orden legislativo y jurídico, se busca crear o reforzar herramientas de diseño de política pública que garanticen el acceso al suelo urbano de los sectores de menos recursos. Es decir, lo que se busca es que a través de la función social de la propiedad se alcance un uso efectivo y responsable del suelo, que armonice la propiedad privada con el interés social. Lo cual esto implica en la práctica otorgarle al Estado herramientas para regular el derecho a la propiedad privada y para que el acceso al suelo no este determinado únicamente por el mercado inmobiliario.

Como ocurre en distintas ciudades de América Latina y en Argentina, Bahía Blanca se caracteriza por tener un proceso de urbanización discontinuo, con una expansión territorial por encima del crecimiento poblacional, que provocan efectos que repercuten en toda la población y también en las medidas de política. Por otra parte, la existencia de una importante cantidad de asentamientos informales en la ciudad, manifiesta un cuadro alarmante ante la falta de políticas activas referidas a los vacíos urbanos, a la inexistencia de parámetros tributarios que contribuyan a limitar la especulación, y a la escasa oferta de tierras aptas para usos residencial o proyectos de vivienda social.

La adhesión municipal a la Ley Provincial de Buenos Aires 14449 de Acceso Justo al Hábitat surge como una importante alternativa de marco para la implementación de políticas tendientes a mejorar las problemáticas que se materializan en la ciudad en cuanto a la vivienda y hábitat, como así también para replantear la planificación urbana que se ha mantenido hasta la actualidad.

Si bien esta normativa está orientada por el principio de la función social de la propiedad y establece ciertos instrumentos de gestión urbana en los cuales se ve reflejado tal principio, no se observan acciones efectivas en dicho sentido. Esto pareciera ser consecuencia, fundamentalmente, de la conjunción entre una débil interpretación de los conceptos de la ordenanza, la falta de

transparencia en relación a la finalidad asignada a los recursos obtenidos por la aplicación de los instrumentos, y por la falta de capacidades, recursos y voluntad de la gestión municipal.

Para ello, es preciso superar las resistencias y falta de información sobre el tema y, fomentar el accionar del gobierno local para administrar los recursos eficiente y equitativamente logrando una redistribución a favor de los sectores más vulnerables de la ciudad. Si bien es un largo camino por recorrer, distintas experiencias aplicadas en otras ciudades demuestran que es posible revertir esta situación.

Bibliografía

Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales. *Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS, 2017

Asociación Civil Madre Tierra (2016). *Manual de Educación Popular: Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Equipo de Madre Tierra. Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Buenos Aires (FOTIVBA). Buenos Aires, Argentina

Azuela, A. (1998) El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad, en Smolka y Mullahy (editores) (2010) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos

Cabrera Quispe, J. E. (2008). El derecho de propiedad, la función social del suelo y la normativa urbana. *Dimensiones*, vol. 1. Bolivia. Colegio de Arquitectos de Cochabamba. (pp. 120-134).

Calvo, A. (2011) *Ley 8912*. Ficha N°8 del Taller Vertical Meda Altamirano Yantorno. Planeamiento Físico. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de la Plata.

Clichevsky, N. (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. División de Medios Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Chile.

Cordero Quinzacara, E. (2008) De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI*. Chile. (pp. 493-525)

Fernandes, E. (1999) Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización, en Smolka y Mullahy (editores) (2010) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos

Formiga N. & Garriz E. (2014). *La problemática de la vivienda, los conflictos e instrumentos de gestión en la ciudad de Bahía Blanca*. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación

Urbana y Ambiente (UPE 11), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata

Garriz, E. J. (2017) El proceso de materialización socioespacial a través del crecimiento y la vivienda en una ciudad intermedia. El caso de Bahía Blanca. (pp.131-171) en Garriz, E (2017) compilador. *Dinámica urbana y el proceso de crecimiento en contextos diferenciados: estudios de casos*. 1ª ed. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns

Lefevre, C.; Reese, E. et al. (2016) Cap. II: Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado en *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2016*. CELS

Levenson, F. (2012) La función social de la propiedad en términos de derechos humanos: implicaciones para la reforma del Código Civil. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Vol. 12, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Levenzon y Tedeschi (2017) La construcción del derecho a la ciudad inclusiva: Tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina, en Scheibler, G. (coordinador) *Cuestiones de Derecho Urbano*. 1a ed. Buenos Aires: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ISBN 978-987-23761-5-4 (pp. 129-154)

Pasquale, M. F (2014) La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica. *Revista Historia Constitucional*. N°15 (pp. 93-111). Disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com>

Programa de Ciudades de CIPPEC (2017). *Hacia un plan de desarrollo urbano integral para Bahía Blanca. Una propuesta de co-creación de políticas públicas y planificación*, Buenos Aires: CIPPEC.

Smolka, M. O (2003) Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra, en Smolka y Mullahy (editores) (2010) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos

Urriza G. (2016) *Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate*. Revista QUID 16, Espacio Abierto, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Buenos Aires, Argentina.