

Ley de Acceso Justo al Hábitat: una herramienta para la construcción de ciudades más equitativas

**Documento elaborado por el Despacho del Diputado Prov. Ricardo Vago
Vicepresidente del bloque Frente Amplio Progresista**

Introducción

El día jueves 18 de octubre de 2012, la Cámara de Diputados de la Provincia otorgó media sanción al Proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat impulsado por las organizaciones sociales nucleadas en el FOTIBA (Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y la Vivienda de Buenos Aires).

El proyecto fue ampliamente respaldado por los diversos bloques legislativos que componen la cámara baja. El texto sometido a votación fue el resultado de los aportes realizados por los bloques políticos al texto impulsado por las organizaciones.

El presente artículo tiene por objeto describir la necesidad social que explica la necesidad de contar con una nueva ley de hábitat, así como explicar las principales características de proyecto sancionado.

El déficit habitacional en la Provincia de Buenos Aires y el AMBA

Los problemas de fondo que la nueva ley pretende abordar son el alto déficit habitacional y la falta de acceso a la tierra y a los servicios básicos que padece buena parte del pueblo bonaerense. Los datos disponibles son alarmantes y dan cuenta del profundo deterioro de las condiciones habitacionales en la Provincia de Buenos Aires.

Muchos especialistas académicos coinciden en que las villas y los asentamientos precarios han crecido en los últimos años. Disponemos de informes y estudios elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la Universidad Católica Argentina (UCA), el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento (UNGS) y la Ong “Un Techo para mi País”, que dan cuenta de este incremento del déficit habitacional.

De cada 100 nuevos habitantes que llegan a la Provincia de Buenos Aires, 60 van directamente a vivir a villas o asentamientos precarios. Esto demuestra que “la informalidad ha sido la principal forma de crecimiento poblacional del Área Metropolitana de Buenos Aires” (Informe UNGS).

Por otra parte, la población en las villas y asentamientos está creciendo mucho más rápido que la población total. Entre 1981 y 2006, esa población creció en términos relativos 220% frente al 35% de incremento poblacional en el Conurbano (Informe UNGS)

En el AMBA, el Indec aseguró que en 2001 vivían cerca de 1,1 millón de personas en villas y asentamientos. Para 2010, el Gobierno bonaerense estimó que son 2 millones. Este dato coincide con la estimación de Un Techo Para mi País, cuya estimación asciende a más de 2 millones de personas.

En los últimos 5 años (hasta 2011 inclusive) se instalaron en el Conurbano 90 nuevos asentamientos precarios. Según el informe de UTPMP, en el Conurbano hay 864 villas y asentamientos. Específicamente, en su relevamiento identificaron 192 villas, 633 asentamientos y 39 indefinidos. En ellos viven 508 mil familias. El partido de la Matanza concentra la mayor cantidad de villas y asentamientos (156). Los partidos que le siguen en magnitud son: Quilmes (65), Moreno (49), Pilar (48) y Merlo (42).

Según datos extraídos del último censo de población del INDEC, en la Provincia de Bs. As. viven 15,5 millones de personas. Según el Censo 2010, 1.085.865 hogares padecen déficit habitacional. De ese total, 859.850 hogares necesitan reparaciones, mientras que los restantes 226.850 viviendas son directamente irrecuperables. Si consideramos un promedio de 4 habitantes por hogar, encontramos que el déficit afecta a 4,3 millones de bonaerenses: casi el 30% de los habitantes de la Provincia sufre problemas de acceso a una vivienda digna.

Sumado al crecimiento de villas y asentamientos precarios, otro de los problemas más acuciantes derivados del déficit habitacional es la toma de terrenos. Las familias humildes que protagonizan la toma de terrenos se ven expuestas a un cuadro de enorme vulnerabilidad a causa de la falta de servicios, de la precariedad de las construcciones y de la situación de ilegalidad a la que se ven obligados a ingresar a causa de la total carencia de otras vías para acceder a un terreno donde vivir.

Ocurre muchas veces que detrás de las tomas existen personajes subterráneos dispuestos a lucrar con la necesidad de la gente. Hay operadores que manipulan impunemente la ilusión de los bonaerenses más humildes vendiéndoles ilegalmente terrenos que no les pertenecen. Esto configura una estafa al pueblo pobre de nuestra Provincia.

La consecuencia predecible de estos procesos es la violencia, que se da tanto por la represión policial como por la conflictividad entre ciudadanos que se genera en los territorios con asentamientos. La persistencia de este tipo de situaciones no se explica si no es por la total ausencia del estado.

La falta de políticas de hábitat: el doble discurso del Gobierno Nacional

Esta situación se ve agravada por el doble discurso del Gobierno Nacional. A través de la publicidad oficial se ha buscado impulsar un relato basado en la construcción de “900 mil soluciones habitacionales”. Dicha comunicación apuntó a generar una sensación de presencia estatal que la realidad desmiente.

En primer lugar, de las 900 mil soluciones habitacionales promocionadas, sólo 448 mil corresponden a viviendas terminadas en el período que va de marzo de 2003 a mayo de 2012. Y en segundo lugar, el hecho de que se hayan construido viviendas no significa que exista una política hábitat. El ambiente urbano está conformado por otras variables como la movilidad, la conectividad, el acceso a un transporte público de calidad, la oferta cultural, la sustentabilidad ambiental, la infraestructura urbana y los servicios básicos, como la presencia de cloacas y el acceso al agua potable.

Todas estas variables siguen siendo altamente deficitarias y en nueve años de gobierno todavía no ha sido propuesta, debatida o implementada una política de hábitat que promueva su desarrollo conjunto, coherente y armónico.

El Proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat

El proyecto de ley sancionado por la Cámara de Diputados propone una política de estado integral en materia de acceso a una vivienda digna y un hábitat sustentable. En este apartado resumimos brevemente los ejes que según nuestro análisis definen al proyecto.

En primer lugar, el proyecto dispone UN NUEVO MARCO IDEOLÓGICO PARA LA POLÍTICA DE ACCESO AL HÁBITAT cuyos pilares son: LA PRIORIDAD A LAS FAMILIAS CON POBREZA CRÍTICA y NECESIDADES ESPECIALES; el DERECHO A PARTICIPAR EN LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD; la FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD INMUEBLE; la REGULACIÓN ESTATAL DEL SUELO y el FOMENTO DE LA AUTOGESTIÓN DEL HÁBITAT VÍA COOPERATIVISMO.

El objeto de la ley es garantizar progresivamente el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Para lograrlo, propone incrementar los proyectos habitacionales y las urbanizaciones sociales, regularizar los barrios informales y controlar la especulación inmobiliaria (art. 1). El sector social prioritario serán las familias con pobreza crítica y necesidades especiales (art. 2).

El sujeto responsable de implementar la política de hábitat es el estado provincial, mientras que tanto los Municipios como las ONGs son partícipes pero no responsables principales (art 3).

Además, la ley establece una serie de PRINCIPIOS RECTORES que deben regular la Política de Hábitat: 1. Derecho a la Ciudad y a la Vivienda; 2. La función social de la propiedad; 3. La gestión democrática de la Ciudad; 4. El reparto equitativo de cargas y beneficios.

El derecho a la ciudad demanda una integración plena; acceso a infraestructura y servicios; riqueza cultural y diversidad; y pleno desarrollo de actividades sociales y económicas. La función social de la propiedad inmueble significa que la propiedad privada debe adecuarse a las normas que regulan la producción del hábitat con calidad de vida, justicia social y sustentabilidad ambiental. La gestión democrática de la ciudad implica que la toma de decisiones sobre planificación urbana sea participativa. Por último, el reparto equitativo de cargas y beneficios consiste en evitar la desigual concentración del suelo a través de una regulación estatal justa y razonable.

Finalmente, también establece una serie de DIRECTRICES GENERALES (art. 16) que completan este nuevo enfoque ideológico. Entre ellas se cuentan: la regulación estatal del suelo urbano, la participación comunitaria como forma de gestión de las políticas de hábitat y el fomento de la autogestión del hábitat a través del cooperativismo.

En segundo lugar, el proyecto hace foco en LA NECESIDAD DE QUE EL ESTADO IMPLEMENTE ACCIONES TENDIENTES A URBANIZAR E INTEGRAR AL ENTRAMADO SOCIO-URBANO A LAS VILLAS Y LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS COMO FORMA DE SOLUCIONAR PROGRESIVAMENTE EL DÉFICIT HABITACIONAL DE LAS FAMILIAS EN ESTADO DE POBREZA CRÍTICA.

El proyecto crea el “Régimen de Integración Socio-Urbana de Villas y Asentamientos Precarios” (art. 26), el que incluirá todos los existentes hasta la fecha de promulgación de la ley. Crea también el “Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios” (art. 28), a través del cual se relevarán todas las urbanizaciones deficitarias.

Dispone la posibilidad de relocalizar a las familias cuando resulte pertinente en base a las condiciones de hacinamiento, el riesgo ambiental y las necesidades del ordenamiento urbano (art. 29).

En todos los procesos de integración de villas y asentamientos debe garantizarse a la participación de los habitantes, los que deberán elegir a sus representantes democráticamente (art. 35). Para garantizar una amplia participación en el proceso, el proyecto crea una Mesa de Gestión Participativa integrada por: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Municipio, el Defensor del Pueblo y los representantes del barrio (art. 36). Esta mesa debe aprobar y monitorear la ejecución de los programas de integración.

En tercer lugar, establece una serie de INSTRUMENTOS PARA GESTIONAR LA POLÍTICA DE HÁBITAT, entre los que se destacan EL PROGRAMA “LOTES CON SERVICIOS”, EL “RÉGIMEN DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS” (explicado en el punto anterior) y LOS “CONSORCIOS URBANÍSTICOS”.

La ley establece una serie de instrumentos para promover la “producción social del hábitat” y las “urbanizaciones planificadas”.

Por un lado, crea el Programa “Lotes con Servicios”. Su objetivo es facilitar el acceso al suelo urbanizado (art. 16).

Y por otro, establece que es un deber del PE impulsar los proyectos que impliquen organización colectiva (art. 18). Para que estos proyectos sean admitidos deben: consistir en un proyecto integral para alcanzar condiciones de habitabilidad; estar emplazado en zona apta para uso residencial; contemplar la dotación progresiva de servicios (art. 20). Además, los proyectos deben prever una “infraestructura mínima” consistente en: apertura de calles; desagües pluviales; energía eléctrica; agua potable; sistema de eliminación de excretas no contaminables; forestación; señalización urbana (art. 23).

La ley crea la figura de los llamados “consorcios urbanísticos”. Se trata de una forma de ejecución de un proyecto de urbanización consistente en una asociación entre el estado y actores privados mediante el cual uno de ellos aporta los terrenos y el otro las obras. Al final del proyecto, cada parte recibe una cantidad X de unidades a cambio de la inversión realizada. Esas unidades deben representar el total del valor del inmueble antes de edificarlo más una razonable tasa de ganancia (art 55).

En cuarto lugar, establece un sistema de financiamiento a través del FONDO PÚBLICO FIDUCIARIO “SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA MEJORA DEL HÁBITAT”.

El objeto de este fondo es financiar a las familias que no califiquen como sujetos de crédito para la banca formal. Las reglas de funcionamiento del fondo serán establecidas por el Poder Ejecutivo, pero su sistema de control es el mismo que establecen la Constitución Provincial y las leyes de administración financiera vigentes para el resto de la administración pública (art. 37). Este sistema de control no estaba contemplado en el texto original del proyecto y fue propuesto por el bloque del FAP.

El patrimonio del fondo se conformará de la siguiente manera: las partidas que le asigne el Presupuesto anual; más un aumento del 50% en el inmobiliario que pagan los baldíos; más el producido de las operaciones del fondo; más los recursos provenientes de planes nacionales; más lo que obtenga por contribuciones, subsidios, legados y donaciones (art. 38).

El aumento del 50% para los baldíos se encuentra específicamente regulado en el art. 39. En 2011, la Provincia recaudó 76,5 millones de pesos por este concepto.

En la práctica, el fondo operará a través de los Municipios o del estado provincial “estimulando” la participación de las Ongs. Éstas últimas serán consideradas organizaciones de micro-crédito para el otorgamiento de préstamos destinados a la ampliación, refacción y construcción de viviendas, así como a la construcción de infraestructura para servicios básicos (art. 40).

Quinto, CONTEMPLA A TRAVÉS DE DIVERSAS DISPOSICIONES UN NUEVO ROL PARA EL MUNICIPIO EN LA POLÍTICA DE HÁBITAT. Entre esas disposiciones se destacan: LA CREACIÓN DE “ZONAS DE PROMOCIÓN DEL HÁBITAT SOCIAL”; DERECHO A PARTICIPAR EN LA VALORIZACIÓN INMOBILIARIA; Y NUEVAS COMPETENCIAS PARA EL APROVECHAMIENTO DE TERRENOS BALDÍOS.

La nueva ley contempla la creación de “Zonas de Promoción del Hábitat Social”. Para conformarlas, las Municipalidades pueden declarar en sus planes urbanísticos a determinados predios como “zonas especiales”. También para pueden realizar “reservas de tierras” para el desarrollo de proyectos vinculados al hábitat. En esas zonas, el estado local puede disponer incentivos fiscales o sancionar normas específicas para incentivar su urbanización y desarrollo (art. 44).

Por otra parte, los Municipios adquieren el derecho a participar de la valorización inmobiliaria (art. 46). Hay una serie de acciones estatales que impactan positivamente en el valor de los inmuebles. Por ejemplo: pasar una parcela de área rural a urbana; modificar la zonificación o la regulación de uso del suelo; elevar el FOS o el FOT; realizar obras públicas; y autorizar un gran desarrollo inmobiliario. Las acciones del Estado son financiadas con el esfuerzo tributario de toda la sociedad, mientras que el uso más rentable del inmueble sólo lo disfruta su propietario. En consecuencia, resulta

lógico que el estado recupere una parte de esa valorización para poder invertirla en otras obras públicas que beneficien a otros ciudadanos, generando un mecanismo redistributivo.

El proyecto permite que esa valorización pueda ser abonada en efectivo o en tierras (art. 49). La contribución que resulte de la revalorización no podrá ser inferior al 10% ni superior a lo que establezca la Suprema Corte como tope, el que hoy se encuentra en el 33%.

El art. 51 establece que los grandes emprendimientos inmobiliarios de más de 5 mil m² deberán ceder el 10% sus tierras para financiar la política de hábitat. A pesar de la confusión que se ha generado en los últimos días en torno a posible veto por parte del Poder Ejecutivo, es importante remarcar que la norma es muy clara al establecer que la cesión de tierras puede reemplazarse por el aporte de su equivalente en moneda (art. 49).

En suma, se trata simplemente de un instrumento destinado a obtener recursos provenientes de los actores de más alto poder adquisitivo para financiar políticas tendientes a garantizar el acceso a una vivienda digna y un hábitat sustentable para los bonaerenses que padecen una situación habitacional crítica.

El proyecto también establece disposiciones tendientes a que los Municipios influyan en el incremento de la oferta de suelo urbanizado y/o de unidades habitacionales fomentando la construcción en los terrenos baldíos. La nueva Ley de Hábitat modifica el Decreto Ley 8912/77 de "Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo" otorgando al Municipio una serie de herramientas (similares a las contempladas actualmente en el DL) para que impulsen la construcción en terrenos vacíos o con infraestructuras derruidas o abandonadas.

El Municipio deberá diseñar planes de desarrollo urbano en los que puede declarar el parcelamiento o la construcción obligatoria en determinadas zonas o terrenos que se encuentren baldíos, con edificios derruidos o con obras paralizadas desde hace más de 5 años (art. 84).

A partir de la declaración, el propietario –que será notificado fehacientemente– tendrá de 3 a 5 años para parcelar o edificar. En caso de que se decida por ésta última opción, tendrá un plazo de 1 años para iniciar las obras (art. 85). En caso de que el propietario incumpla con las condiciones, el municipio le puede imponer al inmueble un gravamen especial progresivo no superior al 50% de la tasa de ABL.

Si pasados los 5 años del cobro el propietario sigue sin adecuarse, el Municipio podrá continuar aplicando el gravamen especial hasta tanto se regularice la situación (art. 86), sumado a lo cual el inmueble quedará sujeto a expropiación por causa de utilidad pública. El procedimiento que fija la ley presenta una doble instancia. Primero, el Concejo Deliberante deberá dictar una ordenanza identificando el inmueble, declarando su utilidad pública y solicitando su expropiación. Luego de sancionada, la ordenanza deberá ser ratificada por la Legislatura provincial con el objeto de dar cumplimiento al art. 31 de la Constitución de la Provincial, el cual establece que ningún ciudadano podrá verse despojado de propiedad si no es mediante una ley del congreso y con una justa compensación. Una vez expropiado, el Municipio dispone de 5 años para otorgarle al inmueble un nuevo destino, que podrá consistir en la transferencia a terceros o bien en la utilización por parte del estado para los fines que crea convenientes.

Sexto, crea el CONSEJO PROVINCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT como órgano de asesoramiento en materia de Políticas de Hábitat (art. 60).

La ley define al Consejo como un órgano multi-actoral de consulta y asesoramiento. Estará compuesto por representantes de Poder Ejecutivo, las ONGs especializadas en hábitat, los Colegios Profesionales con competencia sobre el tema, los Municipios, las universidades públicas y el Poder Legislativo (3 miembros por la mayoría y 2 por las minorías de cada cámara) (art. 60). Los miembros durarán dos años en el cargo, podrán ser reelegidos una vez y las funciones se cumplen *ad honorem*.

Conclusiones

A título de conclusión preliminar, sostenemos que este proyecto de ley es de vital importancia para el pueblo de la provincia por cuatro motivos.

En primer lugar, LA LEY DE HÁBITAT PRETENDE SALDAR UNA DEUDA QUE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES ARRASTRA DESDE HACE MUCHO TIEMPO A CAUSA (1) DEL PROGRESIVO Y SIEMPRE CRECIENTE DETERIORO DE LAS CONDICIONES HABITACIONES, (2) DEL INCREMENTO DE LAS VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS QUE HA TENIDO LUGAR DURANTE LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS, Y (3) POR LO OBSOLETO QUE RESUTA EL MARCO NORMATIVO VIGENTE, SANCIONADO POR LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR.

El Decreto-Ley 8912/77, que regula el “Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”, no es la única norma que influye sobre la planificación urbana en la Provincia. También lo hacen los Códigos de Ordenamiento Urbano de los Municipios, la Ley 11.459 que

regula la instalación de industrias, la ley 11.723 de Recursos Naturales y Ambiente, más diversos decretos y reglamentos.

Sin embargo, es una de las normas más significativas. En consecuencia, HACE 35 AÑOS QUE EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PROVINCIAL ES REGULADO POR UN DECRETO DE LA ÚLTIMA DICTADURA. Y hasta el día de hoy, LA CLASE POLÍTICA BONAERENSE no había LOGRADO EL CONSENSO NECESARIO PARA MODIFICAR ESE RÉGIMEN. Estamos en un momento clave para poder obtener una ley que modifique radicalmente el enfoque jurídico vigente en materia de acceso a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable.

Segundo, ESTA LEY ES EL RESULTADO DE LA MILITANCIA DE MUCHAS ORGANIZACIONES CIVILES, SOCIALES Y POLÍTICAS QUE DESDE HACE AÑOS VIENEN TRABAJANDO SOBRE EL TEMA CON EL OBJETO DE GARANTIZAR EL ACCESO A UN HÁBITAT AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE, A UNA VIVIENDA DIGNA, A UN TERRENO PROPIO Y A UNA INFRAESTRUCTRA URBANA PREPARADA PARA BRINDAR LOS SERVICIOS BÁSICOS.

Las organizaciones nucleadas en el FOTIBA (Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y la Vivienda de Buenos Aires) vienen trabajando el derecho al hábitat desde hace muchos años. Esta ley que estamos sancionando se basa principalmente en el proyecto impulsado por estas organizaciones. Dicho proyecto contó en algún momento con el aval del gobierno provincial e incluso llegó a discutirse en el Ministerio de Infraestructura de la provincial. Sin embargo, no pudo prosperar en aquel entonces.

Este aspecto es importante porque ciertos actores han comunicado en reiteradas oportunidades que se trataba de un proyecto “del kirchnerismo”. **No debemos cansarnos de remarcar que el texto fue elaborado en sus disposiciones esenciales por el FOTIBA, militado durante muchos años desde la sociedad civil y apoyado finalmente por casi todos los bloques legislativos.**

Tercero, ESTAMOS ANTE UNA LEY QUE NECESITA DE UN AMPLIO CONSENSO POLÍTICO E INSTITUCIONAL PARA ALCANZAR EL STATUS DE “POLÍTICA DE ESTADO”.

Una política de largo plazo requiere de un proceso previo de construcción de consensos institucionales muy sólidos, para que una vez sancionada no se convierta en un catálogo de promesas incumplidas. Los mismos fundamentos de la ley dicen: *“De esta manera, el problema no es meramente “técnico” sino, centralmente político y demanda una activa participación comunitaria para su solución. Es a partir de esta*

participación que se cuenta con políticas legítimas por ser producto de debates amplios y democráticos”.

Las modificaciones introducidas por los bloques de oposición durante el debate legislativo van en esta dirección: su objetivo es fortalecer la ley. Justamente, como estamos convencidos de que la Provincia necesita una nueva Ley que garantice el acceso a la VIVIENDA y a un HÁBITAT DIGNO y SUSTENTABLE, queremos que la norma salga de esta Legislatura robusta, fortalecida, bien debatida, y con un compromiso, por lo menos, ampliamente mayoritario de toda la clase política bonaerense, para que pueda alcanzar en serio el status de política de estado.

No queremos que esta ley termine suspendida en su aplicación por un amparo presentado por alguno de los poderosos grupos de interés que esta ley afecta. En este sentido, la falta de apoyo del Gobernador o una reglamentación que la desvirtúe, podrían debilitar la ley. Es por eso que esta ley necesita ser militada, explicada y defendida para no perder fortaleza en ninguna instancia del proceso de sanción.

Cuarto y último, ESTA LEY ESTABLECE UNA SERIE DE MODIFICACIONES QUE SON INNOVADORAS Y QUE APORTARÁN AL ESTADO HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PARA IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL QUE GARANTICE PROGRESIVAMENTE EL ACCESO A UN HÁBITAT DIGNO.

Entre dichas innovaciones se desatacan:

1. la prioridad a las familias más vulnerables;
2. la función social de la propiedad inmueble;
3. el fomento de la participación ciudadana en la planificación y construcción del espacio urbano en el que convivimos;
4. el reemplazo del mercado como agente regular del mercado del suelo y su reemplazo por el Estado;
5. la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios como paradigma contrario a la segregación territorial (como la construcción de muros);
6. el fomento del crédito para las personas que no califican en la banca formal
7. el control del gasto público para fomentar la transparencia en las erogaciones que demande la gestión de la política de hábitat;

8. la previsión de mecanismos concretos de financiamiento, como el incremento del impuesto inmobiliario para los baldíos, la participación de los municipios en la valorización derivada de intervenciones estatales y la cesión de tierras o su equivalente en dinero por parte de los grandes emprendimientos.

Por todos estos motivos, entendemos que apoyar la nueva Ley de Acceso Justo al Hábitat es una tarea política militante que debemos asumir como partido y como frente.