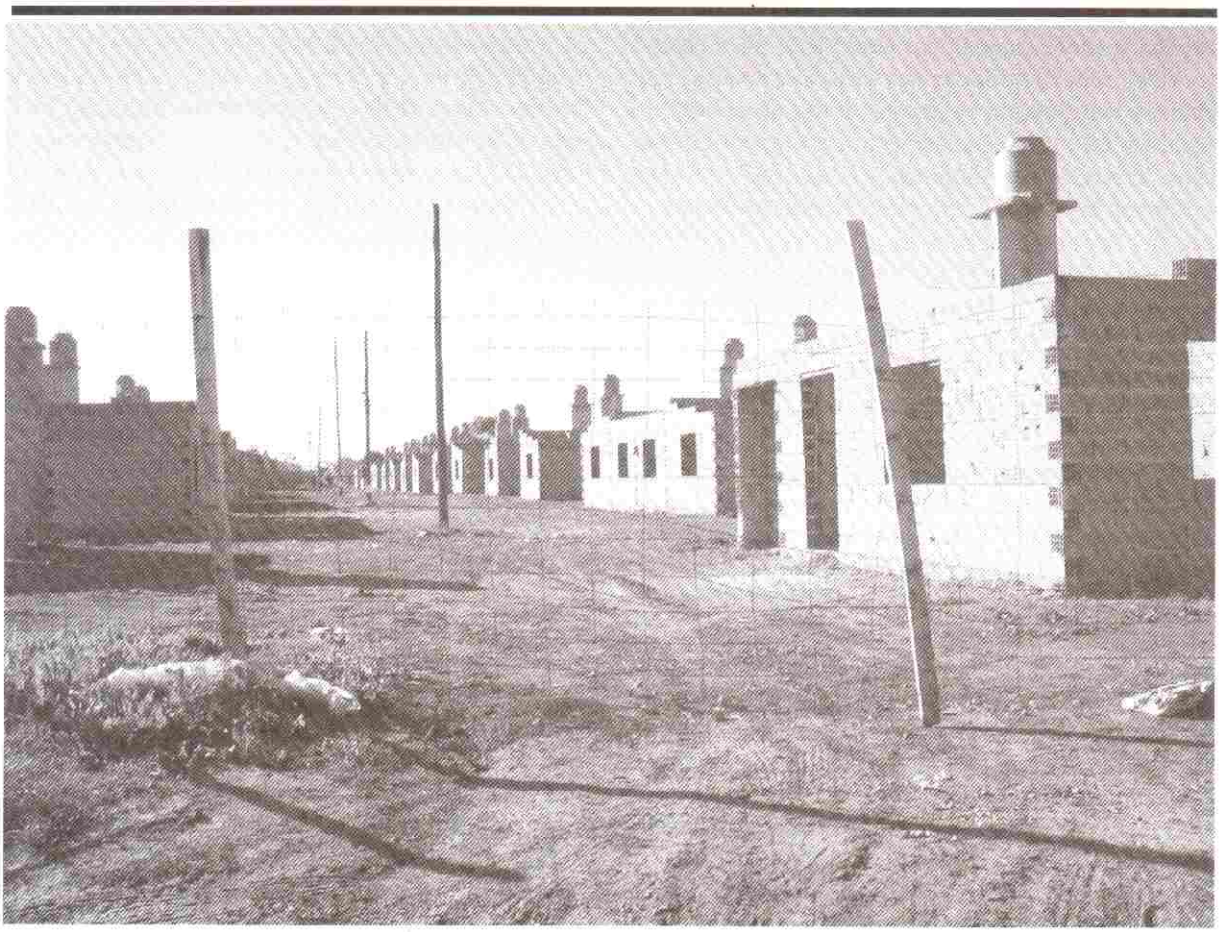
Cuadernos de Investigación
Insert de la Revista a.d.u.m. Nº 4
ISSN: 1668-9527

"Derecho a Mar del Plata"[1]

Un debate pendiente sobre el acceso al espacio urbano



María Laura Canestraro[2]

(2) CONICET/Centro de Estudios del Desarrollo Urbano UNMDP.
E-mail: mlcanest@mdp.edu.ar

(1) A propósito del slogan utilizado por el Ente Municipal de Turismo (EMTUR) en los afiches de promoción de la ciudad

En un recorrido que va desde su histórica emergencia como centro de atracción de importantes contingentes migratorios provenientes de Europa y como "perla del Atlántico" elegida por la aristocracia argentina durante la "belle epoque", pasando por su apogeo como balneario de veraneo de masas asalariadas y albergue de migrantes internos a mediados del siglo pasado, hasta llegar a su actual búsqueda de reposicionamiento como ciudad competitiva en el mercado internacional y en el marco de la definición de un Plan Estratégico de Desarrollo Urbano, Mar del Plata ha ido configurándose con una particular estructura y dinámica sociourbana.

Por una parte, la ciudad que se muestra, propensa a atraer a un creciente número de visitantes y de proyectos de inversión de capital y, a su vez, erigirse como sede de grandes convenciones de orden nacional e internacional. Por otra, la ciudad que se oculta, tendiente a excluir a amplios sectores de su población tanto de la posibilidad de apropiarse de un espacio habitable como de acceder al uso del espacio público y de bienes de consumo colectivo.

En este contexto, resulta pertinente reflexionar acerca de qué tipo de ciudad se va construyendo y, fundamentalmente, para quiénes; en el marco de una discusión acerca del ejercicio del derecho al acceso al suelo urbano.

• Las dimensiones

Las cifras son por demás contundentes. En América Latina, se calcula que entre el 40 y el 80 % de los habitantes acceden al suelo "ilegalmente"[3] (Fernándes; 2003). La dinámica del mercado de tierras y la política del Estado (por acción u omisión) han condicionado las formas en que la población ha accedido al suelo urbano, configurándose ciudades profundamente desiguales y con crecientes procesos de fragmentación y segregación socioespacial.

Mar del Plata no ha permanecido al margen de dicha dinámica. Tal como sostiene Núñez (1994; 2000), nuestra ciudad conjuga tres procesos históricos en su desarrollo urbano, que le otorgan un particular interés al estudio de la configuración del espacio marplatense: es un loteo aprobado por excepción, es decir que nace de una transgresión a las normas vigentes, fundándose sobre tierras privadas; hay un predomino histórico de la lógica del capital comercial; y presenta un proceso de urbanización mucho más acelerado que el país en su conjunto.

Originariamente, la propiedad de la mayoría de las tierras de la zona quedó en manos de particulares que establecieron las bases del naciente mercado como derivación de sus intereses centrales y con la pretensión de obtener rentas inmobiliarias. Mientras tanto, los instrumentos legislativos del Estado, producidos con posterioridad, no cuestionaron la centralidad ni de la ciudad ni de la estructura de la propiedad, legitimando intereses privados. Así, dependió de muy pocos qué, cómo, dónde y cuánta tierra urbana producir y comercializar (Núñez; 1994).

En función de esa dinámica, se organizaron diversos loteos y formas de comercialización para los distintos sectores sociales. En general, los sectores más empobrecidos quedaron imposibilitados de acceder a la tenencia legal del suelo, haciéndolo tanto a través de formas mercantiles no reguladas oficialmente[4](por ejemplo: el alquiler de tierra) como a partir de lo que Abramo (2003) llama la lógica de la necesidad; esto es, los procesos de acción colectiva de ocupaciones de terrenos e inmuebles que se originan por la incapacidad de acceder a través del mercado (formal o informal) y por la ausencia de respuesta por parte del Estado. Abramo considera que tanto la lógica del mercado "informal" como "de la necesidad"[5] (incluso combinadas), han sido el patrón mayoritario de ocupación del suelo urbano en las grandes ciudades latinoamericanas.

Sin embargo, cabría preguntarse si acaso es posible encasillar estas dinámicas bajo una tipología, ya que la realidad parecería mucho más compleja. En ese sentido, diríamos que por un lado, la "necesidad" se presenta en todas las formas (por ejemplo: la especulación inmobiliaria lo sería para la reproducción del capital); por otro, el Estado, en última instancia, no sólo está presente en su lógica sino en las otras dos también: regulando (o no) el mercado y posibilitando (o no) que los sectores más vulnerables accedan al hábitat (y agregaríamos, condicionando dónde y de

---

(3) Según Clichevsky (2003), Río de Janeiro y San Pablo tienen un 20% de su población viviendo en favelas, Lima presenta casi un 40% y Guayaquil alrededor de un 70% de ocupaciones y México aproximadamente un 40% de población viviendo en la informalidad, entre otros

(4)Que quedan por fuera de los requisitos normativos dominantes y que se crean en pos de la maximización de la renta del suelo

(5) Abramo (2003) distingue tres lógicas de acceso a la tierra: a) de Estado, por la cual los individuos se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de un mejor grado de bienestar social; b) de mercado, en el que se encontrarían quienes desean consumir tierra urbana y quienes disponen de tierra y la ofrecen a los eventuales consumidores y c) de la necesidad, anteriormente descripta

qué manera lo hagan). Por tanto, la lógica de la necesidad no respondería a la ausencia del Estado sino que sería un proceso que él mismo genera.

Como se observa en el Cuadro Nº 1, en Mar del Plata, históricamente las prácticas de acceso al suelo dan cuenta del crecimiento de los "ocupantes gratuitos" y quienes viven en tierras prestadas o cedidas[6]; como contrapartida, la disminución de la cantidad de inquilinos, mientras que los propietarios, presentan mayores oscilaciones.

Particularmente, los 60' se caracterizan por la venta de lotes en mensualidades, especialmente en la periferia, lo que se refleja en la evolución de la tenencia de la

entonces: ¿qué nos está diciendo la recurrencia de determinadas prácticas en la configuración de una estructura sociourbana particular? y ¿a partir de qué categorías podríamos abordar la problemática?.

Los estudios urbanos han tendido a soslayar esta cuestión central en la discusión acerca de la dinámica de configuración de las ciudades, en general; y del acceso al suelo, en particular. Coincidimos con Pereira (1986) en cuanto al corrimiento del eje de la problematización: en lugar de discutirse la producción y apropiación del espacio se discurre sólo sobre el consumo.

Las prácticas que priorizan esta última dimensión (o

Cuadro Nº 1 - Hogares: distribución (%) según régimen de tenencia
Mar del Plata, 1960-2001

Año	Propietario	Inquilino	Ocupante gratuito, préstamo o cesión	Otros

urbana en nuestro país[14].

Son interesantes las experiencias de Brasil y Colombia, ambos inspirados en el modelo español, que promueven formas alternativas de derecho urbanístico: apuntando a la legislación de nuevas formas de acceso al suelo, más allá de la concepción civilista de propiedad, en el primer caso[15]; y a la captación de plusvalías derivadas de acciones externas a los propietarios y promotores de proyectos urbanísticos de escala, en el segundo. Sin embargo, tales propuestas si bien consideran la flexibilidad de la normativa vigente alejándose de los carriles civilistas del campo jurídico, lo hacen dentro del marco del concepto de propiedad.

Todas ellas apuntan al paulatino reconocimiento oficial de prácticas que son cada día más recurrentes y con ello, a la introducción de mecanismos jurídicos menos rígidos, que contemplan diversas y complejas formas de acceso al suelo urbano y al hábitat; pero lo hacen disociando entre la producción y el consumo del suelo urbano, uno de los ejes de la institución de la propiedad. Quizás sería ese el punto que deberíamos discutir, pero es una reflexión que excede el propósito de estas líneas[16].

Por lo pronto digamos que, en el caso de nuestra legislación, la paradoja estriba en la existencia de diversas figuras que propician el acceso legal al suelo, a partir de prácticas a las que se les otorga en principio reconocimiento (que sería legítimo), tanto en el Código Civil (por ejemplo: la usucapión[17]) como en programas sociales (Arraigo[18] o Pro-tierra[19]) o directamente a través de la producción jurídica ("Ley Pierri[21]", Ley Provincial 11622[21]); y luego, la posibilidad de regularizar la situación.

---

(14) La primera declaración al respecto fue realizada el 3/10/2005, en oportunidad de celebrarse el Día Mundial del Hábitat. Sus firmantes promueven la organización de un espacio colectivo y pluralista que lleve adelante la lucha por la reforma urbana, incluyendo: protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad; derecho a la regularización; derogación del delito de usurpación; democratización del acceso a los servicios públicos; participación de las personas u organizaciones implicadas en las políticas urbanas y de vivienda; acceso a las áreas centrales urbanas; reforma tributaria y modificación de la Ley Federal de Vivienda, etc. Entre sus adherentes se encuentran diversas organizaciones sociales, cooperativas, organismos públicos, universidades y centros de investigación; organismos internacionales en Argentina, etc.

(15) Un acontecimiento central fue la sanción de una nueva ley federal de política urbana, el "Estatuto da cidade", en el año 2001, que reglamenta y consolida el paradigma constitucional de política urbana (sancionado en la reforma constitucional de 1988), que incluye: el reconocimiento de nuevos derechos colectivos, la planificación de las ciudades, la regularización dominial, la preservación ambiental, la recuperación de la inversión pública, etc. y fundamentalmente la función social de la propiedad (Fernándes; 2003).

(16) Si abordamos el problema del acceso al suelo desde la apropiación, la discusión cambia de eje. El concepto de apropiación implica un proceso social en el que la producción y el consumo del suelo urbano aparecen unificados y que presupone una base legítima para la utilización de valores de uso sociales; a diferencia de la noción de propiedad, que, en tanto institución, supone una base legal para el intercambio y en donde producción y consumo pueden separarse; siendo aquella requisito para este último (Núñez; 2000).

(17) El artículo 4015 del Código Civil garantiza la adquisición de un dominio a través de la prescripción: "al que ha poseído durante veinte años sin interrupción alguna, no puede oponérsele ni la falta del título, ni su nulidad, ni la mala fe en la propiedad" y, a través de la ley 14159, regla el juicio de adquisición del inmueble. Este instrumento podría aplicarse, por ejemplo, en el caso de la Villa de Paso, cuyos habitantes han comenzado a asentarse por la década de 1940 y cuyos propietarios ("originarios"), en su mayoría, no hay reclamado por esas tierras, con lo cual pasarán a ser declaradas como herencia vacante, quedando bajo el dominio del Estado municipal. Sin embargo, el hoy tan discutido proyecto de relocalización prevé la expropiación de las tierras y la posterior reventa por parte del Estado, que pasa de "regular" el mercado o, mejor dicho, de intermediar en la relación entre propietario y no propietario a ser parte interesada y "actor" directo en el proceso, apropiándose ("legalmente") del excedente que le genera la posterior puesta en circulación de la mercancía tierra.

(18) Mediante el decreto 2441/90, el Ejecutivo nacional creó la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo" que, como instrumento de regularización dominial y urbana, propugnó la implementación de la venta colectiva de tierra a organizaciones sociales, obviando requisitos como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos propios de las transferencias individuales; luego, realizada la subdivisión y la urbanización a cargo de la organización social, ésta transferiría las tierras a cada familia (Clichevsky; 1999). En nuestra ciudad, su implementación, para la cual se invirtió en un significativo diagnóstico y recomendaciones para su ejecución, no logró concretarse.

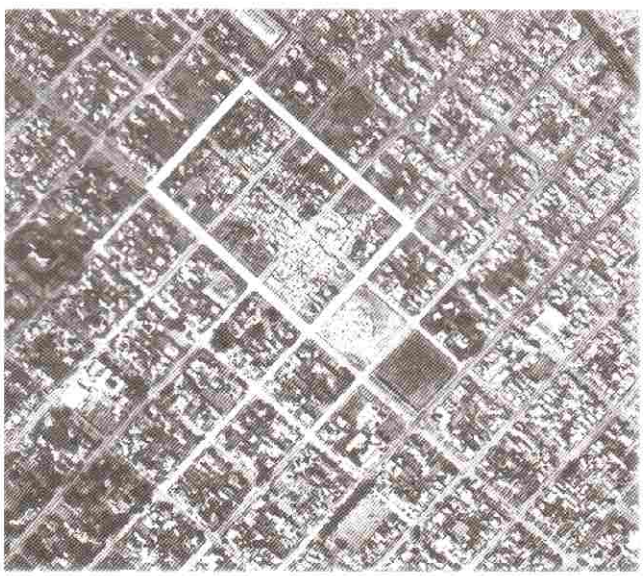
(19) A través del decreto provincial 815/88 se creó el Programa Social y Familiar de Tierras, conocido como Pro-Tierra, que preveía tanto la producción de lotes con servicios como la regularización dominial de tierras ocupadas ilegalmente, que, aunque prometía mucho, tuvo escasas repercusiones. En Mar del Plata existieron demandantes pero no hubo oferentes, es decir propietarios de tierras que se incorporasen a la propuesta.

(20) La ley de "Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos" (24374/94), conocida como Ley Pierri, tiene como principales destinatarios a quienes ocupan inmuebles de propiedad privada que tengan como destino el de casa única y permanente y que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1/1/1992. La legislación contempla la gratuidad en todos los actos y procedimientos, la exención en todo tipo de impuestos, tasas de servicios y contribuciones; y la condonación de deudas preexistentes por impuestos, servicios sanitarios y municipales. Esta ley acorta los tiempos de la usucapión; dado que el proceso deja de ser veinteañal y pasa a ser decenal; e incorpora una figura novedosa, otorgando en primera instancia el status de "poseedores legítimos", a quienes inicien los trámites para comenzar la escrituración. Sin embargo, su implementación aún no ha tenido resultados significativos.

(21) Sancionada en 1995, la ley contempla la regularización en tierras privadas e instrumenta la transferencia de aquellas a favor del municipio a cambio de la condonación de la deuda que, por impuesto inmobiliario u otros tributos provinciales, registren los inmuebles particulares. Esta se ha puesto en discusión para los asentamientos de San Jorge y La Herradura, que se han consolidado en tierras pertenecientes al ex Jockey Club.

Estos instrumentos legales, a través de diversos mecanismos, posibilitan el alcance del derecho de acceso a la vivienda. Sin embargo, al momento de promocionar su aplicación, frecuentemente la intención del Estado transita por otros carriles: lejos está de obstaculizar la dinámica del mercado de tierras, que quedaría vedada al priorizar estas prácticas que hacen indivisible el circuito producción-consumo de suelo urbano.

En ese sentido, si bien el punto de llegada, en última instancia, sería el de la propiedad, el camino de acceder a ella se produce mediante otros mecanismos en los que la especulación inmobiliaria queda por fuera y se prioriza la satisfacción de una necesidad humana, como es el acceso al hábitat. Quizás sea otra discusión pendiente tanto para el campo jurídico como para el académico: hacer prevalecer los usos sociales del suelo urbano por sobre los intereses del mercado inmobiliario.



Vista aérea
de la villa de Paso

Bibliografía citada

ABRAMO PEDRO (2003); "Eu já tenho onde morar...a Cidade da informalidade" (apresentacao) en Abramo Pedro (org); A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.

CLICHEVSKY NORA (1999); "Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración; CONICET/UBA; Buenos Aires; mimeo.

---------- (2003); "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina"; Documento CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, nº 75, diciembre.

FERNÁNDES EDÉSIO (1999); "Redefining property rights in the age of liberalization and privatization"; Land Lines; Volume 11, Number 6; November.

---------- (2003); "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil" en Abramo Pedro (org); A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.

MALDONADO MA. MERCEDES (2003); "El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre ordenamiento territorial y reforma urbana"; Montevideo, mimeo.

NÚÑEZ ANA (1994); "Implicancias sociales de los procesos de apropiación de la tierra en Mar del Plata"; Informe Final Beca de Perfeccionamiento; Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de Mar del Plata.

---------- (2000); Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990, Editorial Grafikart, Tandil.

PEREIRA PAULO CESAR (1986); "Valorização Imobiliária, movimientos socias e espoliação"; Sinopses 9; FAU USP; San Pablo.

TEDESCHI SEBASTIÁN (2003); "La situación del derecho a la vivienda en Argentina. Informe Anual de Derechos Humanos en Argentina"; Centro de Estudios Legales y Sociales - Editorial Siglo XXI; Buenos Aires.