

La brecha entre Sociedad Civil - Estado

Estudio de un caso de desencuentro.

*Mariana Caram**

*Guillermo Gutiérrez***

Resumen:

Río Negro es una provincia argentina que cuenta desde 1983 con una serie de leyes avanzadas y progresistas, tanto en materia social como ambiental. Sin embargo, muchas de estas leyes no se aplican o directamente son desconocidas. Esto implica un divorcio profundo entre el discurso estatal, que se presenta acorde con las tendencias globales en materia de construcción ciudadana, y sus reales vínculos con la sociedad civil. Los mismos aparecen débiles y formales.

En este trabajo analizamos esta situación a partir de un caso concreto. Para ello seleccionamos el caso de una ley cuya aplicación significaría beneficios para un importante sector de la población, pero que es prácticamente desconocida.

Es una norma que permite y facilita la escrituración de parcelas de tierra y vivienda a personas carentes de recursos económicos, solucionando uno de los problemas claves en la temática del hábitat urbano. Con esas características, podría tener un gran impacto y ayudar a revertir procesos de exclusión social y territorial de los sectores más pobres de la población.

Este caso es emblemático porque establece también la desarticulación entre los mismos poderes del estado (legislatura, ejecutivo provincial, municipios), por un lado, y entre esos poderes y la sociedad civil.

1. Crisis de desencuentro

El caso que analizamos en este trabajo ejemplifica uno de los problemas centrales de la actual etapa en la Argentina: el desencuentro entre la sociedad civil y el estado. Desencuentro de tal magnitud que incluso limita, por parte de los actores gubernamentales, la capitalización de actos positivos.

Para abordar este problema, tomamos un ejemplo ilustrativo y representativo: el caso de una ley que facilita la escrituración de parcelas de tierra a personas que no lo han podido concretar por razones económicas. Es ilustrativo porque no se refiere a situaciones especialmente dramáticas (abusos autoritarios, corrupción, cooptación), **sino a lo intrínseco del funcionamiento del sistema republicano:** la sanción de leyes por el Poder Legislativo, su ejecución por el Poder Ejecutivo y la implementación práctica por los mecanismos administrativos disponibles. Además, la operatoria está en manos de las municipalidades y un sector privado que presta un servicio público: los

* Antropóloga, Becaria de Formación de Postgrado de CONICET – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

**Antropólogo, Director de Proyectos ICEPH, Instituto Cordillerano de Estudios y Promoción Humana Argentina.

notarios y los Colegios Profesionales de Escribanos Públicos que los habilitan y representan.

Y es representativo por que sus beneficios alcanzarían muchos miles de familias de la provincia. Por otra parte, por sus características y población destinataria la ley nos permitía realizar un ejercicio de investigación–acción, ya que (como se explicita luego) el proceso implicó una intervención directa, que benefició a las primeras personas que se interesaron en gestionar ese derecho.

En términos del discurso dominante desde la restauración del estado de derecho en 1983, esta ley podría ser un buen ejemplo de democratización de la gestión: consenso de actores políticos para beneficiar a la población más desprotegida de la provincia, descentralización de la operatoria, transfiriéndola a las autoridades locales, y comprometiendo en ella a un sector profesional históricamente beneficiado con la exclusividad de la regularización de la propiedad.

La provincia de Río Negro es una de las provincias “nuevas” de la Argentina, que hasta mediados del siglo XX era un “territorio nacional”; como tal, estaba gobernada por un delegado federal y no gozaba de autonomía ni constitución propia. Por esa razón su normativa legal –al igual que otras provincias patagónicas- es mucho más moderna que la de las provincias “históricas”. En 1983 esta tendencia se reforzó, instalándose un interesante discurso progresista, muy acorde con las nuevas tendencias mundiales en materia de derechos civiles, descentralización, fortalecimiento de lo local, animación cultural y participación efectiva de la ciudadanía.

Sin embargo, las estructuras partidarias que hegemonizan la política provincial nunca pudieron concretar prácticas consecuentes con ese discurso. Como resultado, fue surgiendo una sociedad de “dos velocidades”, no sólo por la injusta distribución de la renta y el acceso a los recursos, sino también en el sistema de relaciones entre la sociedad civil y el estado.

Esta disociación entre discurso y acción puede explicarse por la interacción entre factores subalternos, como la necesidad de conservar empleos, prebendas y espacios de poder por parte de los actores partidarios que acceden a cargos de gobierno, y la necesidad del sistema, que debe expresar sintonía con las tendencias mundiales en materia de representatividad y gestión participativa. Es una mutua determinación entre las formas y requerimientos pedestres del ejercicio del gobierno, por un lado, la imposición de esas tendencias globales, por otro, y todo esto en un marco de acción que debe garantizar la hegemonía de los sectores concentrados de la economía y las finanzas.

En Argentina en general y Río Negro en particular, recién superada la dictadura instaurada en 1976, los actores políticos y sociales se sentían fuertemente atraídos por posiciones que permitían ubicar a la sociedad local en la ola democratizadora que pujaba en muchas partes del mundo: *“A la mitad de los años ochenta, el debate teórico estaba dominado por palabras como descentralización, cooperación y red. Esto reflejaba el espíritu de esos tiempos, alineado contra toda manifestación de autoridad jerárquica, sea que se tratase de los padres, de los maestros o del Estado. Sin embargo, rápidamente también se entendió que la capacidad de solución expresa de los problemas por parte de las redes públicas/privadas y de la autorregulación social, podía estar limitada. Las redes surgen en sectores de políticas en los que el poder está disperso entre diversos actores, donde se necesita la cooperación para alcanzar una mayor efectividad....”*(Mayntz, 1998).

Sin embargo, como señala esta misma autora, aún en los países europeos en los que surge la búsqueda de nuevas formas de relación entre estado y sociedad civil, la teoría y su aplicación se vieron sometidos a conflictos: *“El Estado aparecía débil, “semi soberano”... La investigación empírica en ciencia política ha aclarado, sin embargo, que no se trata tanto de una pérdida de control estatal, sino más bien de un cambio en su forma. La autorregulación social, después de todo, tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado. No sólo ejerce una función de legitimación, sino que a menudo apoya la emergencia de varias formas de autogobierno. Allí donde los actores estatales participan en las policy networks, disfrutan de un status muy especial y privilegiado, controlando instrumentos cruciales de intervención; y esto es válido aún en las situaciones en las que la toma de decisiones ha sido transferida a instituciones de autogobierno social. En particular, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias allí donde los actores sociales no lleguen a alguna conclusión (por ejemplo, las negociaciones sobre los estándares técnicos), y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso en que un sistema autónomo... no satisfaga las expectativas de regulación. Por tanto, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes. Ellos son principios ordenadores diferentes que a menudo resultan amalgamados, y su combinación y autorregulación “a la sombra de la jerarquía”, puede ser más provechosa que cualquier otra forma “pura” de governance. (Mayntz, ob. cit.)*

De este camino señalado por Mayntz, la emergente reinstauración institucional en la Argentina quedó sólo en la primera posta, la del enunciado. Porque abrir ese espacio novedoso de participación, más allá del discurso, implicaba correr el riesgo de un estado “débil” o, dicho con mayor precisión, resignar los tradicionales mecanismos de control estatal y manipulación de la base electoral que han utilizado los partidos políticos mayoritarios.

En las provincias esta realidad se magnífica, porque a esos mecanismos tradicionales que garantizan la permanencia de núcleos partidarios específicos –sea en el gobierno o en el control de la oposición – se suma el caudillismo como método de acción política. Y esto implica desconocimiento de cualquier otra forma de acción que no sea el clientelismo y el seguidismo, por lo que difícilmente tengan disposición a incorporar estas nuevas teorías de representación y formas participativas.

Esas prácticas conspiran contra los intentos de otros sectores de la administración, que tratan de abrir los espacios ciudadanos. Un documento reciente del equipo responsable de diseñar una Red de Planificación Provincial lo señala en estos términos:

“Las primeras observaciones surgidas y que es conveniente mencionar tienen que ver con la excelente receptividad que la propuesta generó en todos los ámbitos consultados, en cuanto a la urgente necesidad que existe de tener una idea más clara y cabal al respecto de la diversidad de acontecimientos, iniciativas, propuestas e inclusive implementación efectiva de políticas destinadas al desarrollo de la Provincia en su conjunto.

Poder conocer su existencia, su naturaleza, sus contenidos y alcances, el momento que están transitando, sus responsables y referentes, en suma tener una visión más completa y global de las instancias que en términos de desarrollo se están impulsando y suscitando en el marco de la Provincia.

Las razones expuestas por lo general indican un gran desconocimiento de lo que se está haciendo en cada ámbito de los que componen la compleja trama constitutiva de ésta Provincia y de qué manera los Organismos centrales del Poder Ejecutivo y Legislativo, como así también los Municipios, Delegaciones de Organismos Nacionales

y / o Provinciales, y Organizaciones Privadas del medio, que en muchos casos acompañan gestiones y procesos comunes, sin la debida articulación y en oportunidades desconociéndolos". (Tubio-Bergandi, 2000, pag.14).

El "desconocimiento" nunca es casual, sobre todo en la época de la comunicación. Se refiere a lo que citábamos anteriormente: el conflicto entre un discurso participativo, y la realidad de los actos de gobierno compartimentados. Esta real política demuestra que en esencia, desde el optimismo democratista de la restauración de 1983, el sistema partidocrático argentino tiene una vida paralela tanto con respecto a las aspiraciones de la sociedad civil como a su propio discurso, hasta tal punto que en cada funcionario gubernamental está firmemente arraigada la convicción de que esa es la única garantía de mantener poder y prebendas. Como dice Guillermo O'Donnell, *"La política pública, incluso aquella que afecta profundamente a una inmensa mayoría, es sustraída de la discusión pública –sólo algunos, los que saben y tienen los contactos adecuados, pueden decidir..."* (O'Donnell, 2001).

Ahora bien, tal como señalábamos al principio de este trabajo, desde la restauración constitucional, en 1983, el actor gubernamental de la provincia de Río Negro esbozó un discurso de apertura hacia la sociedad civil e inclusive propició la creación de organizaciones sociales. Como parte de ese movimiento discursivo, promulgó una serie de leyes que se ocupan de dos de los ejes más sensibles de la problemática actual: la situación social y los temas ambientales. Integran lo que en conjunto puede calificarse como un cuerpo normativo progresista y moderno.

Cabe entonces interrogar al poder sobre las razones por las que muchas de esas leyes no se aplican sistemáticamente e inclusive son desconocidas para el grueso de la población; porqué, en definitiva, y repitiendo las palabras de O'Donnell, *la política pública, incluso aquella que afecta profundamente a una inmensa mayoría, es sustraída de la discusión pública.*

Nuestra hipótesis es que como expresión mayoritaria la denominada "clase" política es heredera directa de la dictadura militar impuesta entre 1976 y 1983, y es incapaz de concebir la construcción de un estado en diálogo con la sociedad civil. Su discurso "participativo" es puramente retórico; y su propuesta de cuerpo legislativo moderno se basa en una concepción reducida de la ciudadanía: *ciudadanía como recepción pasiva de los actos de gobierno, con la suposición de que esos actos resguardan derechos y deberes a partir del funcionamiento del sistema republicano.* Eventualmente el ciudadano puede reclamar, litigar; en la esencia esto implica siempre el acto individual, la reducción del *ciudadano* al mero *sujeto*.

Por el contrario, la instauración de una práctica política consecuente con los mencionados discursos implicaría un concepto de la ciudadanía en términos activos: que los sujetos superen su condición individual y actúen asociativamente y en forma dinámica en los asuntos públicos.

Patricia Provoste y Alejandra Valdés, citando a Hanna Arendt, indican que el instrumento central de este proceso es la generación de espacio público. *"...la esfera pública es aquella dentro de la cual la actividad de la ciudadanía puede florecer. La práctica de la ciudadanía es valorada porque capacita a cada ciudadano a ejercer sus poderes de acción, a desarrollar sus capacidades de juicio y a lograr, por acción concertada, algunas medidas de eficacia política.*

La reactivación de la ciudadanía en el mundo moderno, para Arendt, depende tanto de la recuperación de un mundo común y compartido como de la creación de numerosos

espacios públicos en donde los individuos pueden demostrar sus identidades y establecer relaciones de reciprocidad y solidaridad. .. (Provoste/Valdés, 2000, pag. 2)
 Sin esta construcción de ciudadanía activa, los actos de gobierno, la legislación, por mejores que sean sus intenciones, siempre estarán a mitad de camino en su ejecución...”*La ciudadanía activa..... se basa en el supuesto de una práctica crítica capaz de exigir el cumplimiento de normas jurídicas preestablecidas, de nombrar las carencias de aquellas personas que no han sido definidas como sujetos de derecho y de formular nuevos derechos que surgen con la complejidad creciente de las problemáticas de la vida contemporánea. (Provoste/Valdés, 2000, pag.3)*

En la actual crisis económica y social que se registra en la Argentina, se hace evidente que este “vacío de ciudadanía activa” conspira no sólo en lo que hace a los derechos sociales, sino también en la solidez del sistema político. El ejemplo máximo de quiebre son los frecuentes decretos “de necesidad y urgencia”, que se conciben en la soledad de los despachos gubernamentales y que en los últimos años han sido el instrumento de la “fujimorización” encubierta que, paulatinamente, está oscureciendo la institucionalidad democrática argentina. Su mera existencia demuestra que, desde la misma esfera estatal, se desconoce el valor que podría tener el fortalecimiento de la ciudadanía como un destino compartido: “... *la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de “bienes públicos” y “bienes de valor social”. El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar los lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa que “lo público” debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como “lo estatal”. Se trata, en otras palabras, de alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas, pero también de desarrollar múltiples mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos, y que permitan, ante todo, fortalecer una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos (CEPAL, 2000, pág. 16).*

2. Un ejemplo contundente

En el proceso de este análisis de la disociación entre discurso y práctica gubernamental comenzamos a buscar diferentes casos que establecieran las premisas anteriores.

En este trabajo describimos uno de esos casos, como ejemplo de la mencionada secuencia negativa; lo seleccionamos entre otras leyes, que también son correctas y a la vez desconocidas o jamás aplicadas.

Consideramos que como ejemplo es contundente: la ley solucionaría uno de los problemas claves en la temática de hábitat y vivienda, ya que abre la posibilidad de

tramitar las escrituras traslativas de dominio, consolidando así la propiedad de los inmuebles. La norma representa un recurso fundamental para un importante sector de la población, que históricamente vive en una situación de precariedad, sin poder disponer plenamente de sus bienes, e incluso soportando los riesgos de expulsión, como consecuencia de maniobras ilícitas que puedan realizarse a partir de la falta de regularización de los títulos.

Esta ley data del año 1988. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde su promulgación, y de los sólidos fundamentos de justicia social y el transparente espíritu que motivaron su sanción, se aplica en forma escasa o nula. Es desconocida por los agentes gubernamentales, los notarios y la población que podría beneficiarse con la misma; forma parte de las leyes que una vez promulgadas permanecen ignoradas, en un letargo enfermizo en cajones de escritorios, o caducan entre las páginas no leídas de los Boletines Oficiales.

Una ley que podría tener un gran impacto y ayudar a revertir procesos de exclusión social y territorial de los sectores más pobres de la población es desconocida y no se aplica. De este modo, queda planteado un divorcio entre la legislación y la comunidad; las causas de este divorcio deben buscarse en las instancias gubernamentales que son las entidades responsables de su difusión, información y aplicación. Se demuestra una vez más la carencia de un enfoque sistémico en la acción gubernamental, y se evidencia la desarticulación entre los poderes del estado, por un lado, y entre esos poderes y la sociedad civil.

En las páginas siguientes analizamos los problemas de tenencia de tierras y viviendas que afectan a los sectores sociales aludidos en esta norma; es decir, el problema social que está contenido en la misma. Este análisis se realiza tomando como población-objetivo a los sectores pobres de San Carlos de Bariloche. Esta ciudad, que es la más grande Río Negro, es un centro turístico internacional; a pesar de ello un quinto de sus habitantes está bajo la línea de pobreza, y es muy significativo el porcentaje de pobres y nuevos pobres.

En segundo lugar, mencionamos los antecedentes y fundamentos de la ley y evaluamos los beneficios que brinda. Luego presentamos el relato de la experiencia de casos testigo que se procesaron dentro de la investigación, con el objetivo de que personas que estaban en condiciones de hacer uso de la ley, lo hicieran concretamente. La meta fue establecer la viabilidad del trámite, hacer efectiva la norma y difundirla masivamente.

Los obstáculos y los resultados obtenidos en este proceso describen la desarticulación del Estado y son una demostración de la hipótesis planteada. Por último, esta investigación enmarcada en un programa de promoción del hábitat popular de una ONG, nos lleva a reflexionar sobre el rol de los actores civiles como facilitadores para el encuentro entre los organismos gubernamentales entre sí y entre éstos y la sociedad civil.

3. La tenencia de la tierra

En el marco del proyecto de hábitat y vivienda desarrollados desde una ONG.¹ en la ciudad de San Carlos de Bariloche, detectamos que uno de los problemas fundamentales de los sectores populares no siempre consiste en la falta de acceso a la parcela de tierra, sino que, en muchos casos, se trata de la imposibilidad de consolidar “de jure” la tenencia de la misma.

Con pocos recursos, una familia puede adquirir un lote de tierra al sudoeste del casco urbano, en barrios promocionados por el mercado inmobiliario a través de sistemas de

compraventa. Son financiados a diez años, en cuotas relativamente accesibles para esta franja de población. Un adelanto monetario mínimo permite a los compradores obtener su boleto de compraventa y ocupar el terreno, instalar una casilla modesta o construir una vivienda. Con mucho esfuerzo las familias pagan las cuotas aunque la inestabilidad en las condiciones laborales y las diversas crisis económicas nacionales (hiperinflación, devaluación, dolarización) , impactan en las economías domésticas afectando la regularidad en los pagos. Esto lleva muchas veces a reconvenir los términos de los boletos, prolongando en el tiempo la cancelación de la deuda. Pero en uno u otro caso, lo que está fuera del alcance de esta población es la obtención de la escritura: el traspaso de la titularidad dominial a su nombre.

Del análisis de más de noventa documentos que acreditan la tenencia de los inmuebles del sector social aludido, encontramos la existencia de una sola escritura. La documentación que tienen son boletos de compraventa, en algunos casos desde hace veinticinco años.

Diversos factores confluyen a que no logren titularizar sus parcelas de tierra:

1. El principal impedimento es de índole económica. Entre sellados, impuestos, y honorarios una escritura de terreno en la zona más pobre del casco urbano cuesta entre \$800 y \$1000. Mucha gente, hace un esfuerzo o sigue el consejo de las inmobiliarias que le proponen un pago en cuotas. Pero no son bien advertidos acerca de la necesidad de tener el certificado de libre deuda impositiva. Así es que al momento de concretar la escritura, el trámite queda interrumpido hasta que el interesado salde esta deuda, cosa que difícilmente puede hacer.
2. Las condiciones que se establecen en cada boleto de compraventa acerca del momento en que se podrá realizar la escritura; al tratarse de una compra financiada, la escritura se puede tramitar recién cuando se haya pagado la totalidad de la deuda o en algunos casos al 25% o al 50% del pago pero contra hipoteca por el saldo restante, lo cual encarece aún más el monto del trámite.
3. Tener deuda impositiva y tasa municipal atrasadas. Al momento de comprarse el terreno, en general el comprador asume la deuda existente, cuyos montos son muy altos. Cancelar esta deuda se vuelve casi imposible, dada la difícil situación económica. Además, la cuota del terreno ya significa una erogación importante en el presupuesto familiar.
4. Se fijan prioridades en los gastos familiares, en razón de las consecuencias que puede traer el no pago de una deuda. Así se privilegia la cancelación de deudas por servicios evitando el riesgo de que se los suspendan (por ej. luz, gas, agua, teléfono).
5. Las personas de origen chileno (el 12,28%² en el municipio; pero en algunos barrios a los que nos referimos este porcentaje se eleva al 23%³) en razón de la Ley Nacional N° 15.385, que crea Zonas de seguridad de fronteras, están impedidas de escriturar en la región⁴ si no se han nacionalizado en Argentina. Los inmigrantes tramitan la radicación, pero es poco frecuente que quieran nacionalizarse. Bajo estas condiciones la posibilidad de escriturar depende de una excepción, que otorga el Ministerio de Defensa de la Nación (el trámite se denomina de Previa Conformidad). Para cumplimentarlo se deben reunir una serie de requisitos, rigurosos e inalcanzables para la mayoría de los extranjeros pobres.
6. El devenir y acontecer familiar (separaciones, defunciones) complica la situación, ya que los terrenos entran en procesos informales de sucesión o subdivisión antes de haber adquirido el título de propiedad. Es muy frecuente que en un predio convivan varias familias, cada una con su casilla, y donde sólo una persona es la propietaria del

terreno. Aquí se produce un desfasaje entre el documento de compraventa y los arreglos de tenencia que las familias acuerdan entre sí. En este punto cabe mencionar la situación particular de vulnerabilidad de muchas mujeres concubinas, que suelen quedar en la calle en casos de separación, debido a que es más frecuente que sean los hombres los titulares de los boletos de compraventa de los terrenos.

7. La falta de información sobre sus derechos y el desconocimiento de la legislación vigente motiva que muchas de estas personas asuman que las limitaciones son “naturales”, y se conformen con su situación de precariedad. Muchas veces son víctimas de abusos (pagos extras, amenazas, dependencia de gestores), que consienten ante el temor de perder su terreno y vivienda.

4. La Ley: principales medidas.

La ley apunta a esta franja de población que, por razones principalmente económicas, no logra regularizar el dominio de su propiedad. Se acota a inmuebles en los que se asientan viviendas únicas del grupo familiar ocupante, y que reúnen ciertas características.

Los requisitos para adscribirse a los beneficios de la ley son los siguientes: acreditar la nacionalidad argentina con Documento Nacional de Identidad (DNI); poseer un inmueble (terreno) y una vivienda de uso familiar con una superficie cubierta que no exceda los 80 m², y cuya construcción sea considerada – a los efectos de la determinación del impuesto inmobiliario - de segunda categoría o inferior; no disponer de otro inmueble; contar con boleto de compraventa a su nombre; disponer de un ingreso familiar mensual no superior a \$1.300.-

Nótese que las condiciones son de bastante amplitud, y que la norma no se limita exclusivamente –como podría suponerse - a familias indigentes.

Las ventajas fundamentales de esta ley residen en que el trámite de escritura está exento del pago del impuesto de sellos y tasas. A su vez, los notarios quedan eximidos de solicitar el certificado de libre deuda impositiva del lote. Obviamente esta deuda no desaparece, pero a los efectos de la escritura no hay que cancelarla. De este modo se reduce considerablemente el costo al momento del trámite, separándose lo que es el derecho a regularizar la propiedad, de la deuda fiscal.

La verificación de las condiciones necesarias para adscribirse a la ley está a cargo de la Dirección de Tierras y Viviendas Municipal. Esta Oficina inicia un expediente reuniendo una serie de documentos que el/la solicitante debe presentar. A su vez, un asistente social y un arquitecto municipal realizan informes sociales y técnicos. Una vez completado el expediente se extiende la certificación correspondiente para beneficiarse de la ley y el Colegio Notarial de la Provincia de Río Negro designa un notario competente. El escribano designado debe otorgar la Escritura dentro del plazo de seis (6) meses, y en esa oportunidad se paga como único honorario el equivalente a dos Fides (aproximadamente 200 pesos).

5. La Ley: promulgada, ratificada y desconocida

Esta ley, que comenzó a aplicarse en la ciudad a partir de nuestra acción de publicitarla, en el año 2000, tiene una serie de antecedentes dignos de mencionar.

La primera versión de la ley data del año 1988. En su artículo 10 disponía que para ser beneficiario de la misma, los interesados debían solicitarlo dentro de los tres años de su entrada en vigencia.

Este lapso fue prorrogado en dos oportunidades mediante la publicación de nuevas leyes, la ley 2473 del año 1992 y la N° 2566 también del año 1992.

En el año 1995 se sanciona otra ley similar la N° 2917 que luego incorpora algunas modificaciones según ley N° 2991, y también se prorroga una vez vencida su aplicación mediante ley N° 3293.

En mayo del 2000 se sanciona la séptima edición de la ley bajo el N° 3370 cuyo vencimiento se prorrogó en diciembre último por ley N° 3481.

Es decir, que por el momento y hasta el año 2002 rige una octava edición de la ley con idéntico o similar contenido pero diferente numeración. Lo más llamativo es que en estos 12 años, la legislatura tuvo presente el tema, lo trató en reiteradas oportunidades e incluso votó los proyectos afirmativamente por unanimidad, y sin embargo no se registra ningún caso de aplicación de la norma.

La vigencia de la ley limitada por plazos se debe, de acuerdo a los fundamentos esgrimidos por los legisladores en sus proyectos, a que ésta consagra el derecho constitucional a la vivienda en un contexto de crisis socio - económica por el cual muchas familias están impedidas de ejercerlo. Es decir, se sostiene que la crisis es transitoria y coyuntural. Los argumentos que plantean las prórrogas de la ley apuntan a que las situaciones de emergencia socioeconómica continúan (además de reconocer lentitud en los trámites y gestiones para acogerse a la norma), por lo que resulta imprescindible mantenerla en vigencia.

Cuando tomamos conocimiento de su existencia, durante el año 2000, intentamos averiguar en diferentes organismos municipales sobre la metodología de aplicación; nadie supo informarnos, ni siquiera estaban enterados de su existencia. Nos mandaban de un organismo a otro, de una oficina a otra y nadie daba una respuesta certera. En el Colegio Notarial de Bariloche tampoco la conocían; lo mismo sucedía en el Registro de la Propiedad Inmueble y entre algunos escribanos que consultamos.

Finalmente, una persona del municipio pudo informarnos someramente y ante nuestra insistencia se hizo cargo desde la Dirección de Tierras y Viviendas del trámite que le compete al organismo.

Como teníamos entendido que la ley que conocíamos (la N° 2917 con sus dos prórrogas 2991 y 3293) ya habían vencido, nos contactamos con una legisladora provincial para que dentro de sus funciones actúe para posponer nuevamente el vencimiento. Esta legisladora nos tranquilizó diciéndonos que el proyecto se había tratado en la legislatura en el mes de septiembre posponiéndose el vencimiento de la ley N° 2917/2991/3293 hasta el 31 de diciembre de 2001. Fue así que nos movimos con esta creencia, difundimos e iniciamos los primeros trámites con la ley 2917 y su supuesta prórroga.

Sin embargo, profundizando la investigación nos encontramos con que esa prórroga jamás se publicó ni se le asignó un número de ley. Más aún, en ese momento ya estaba en vigencia la ley 3370 de mayo de 2000 que reemplaza a la anterior (2917/2991/3293) ya vencida.

El hecho concreto es que nosotros actuamos con los números de ley vencida, se nos informó mal y, peor aún, este error no se hizo evidente en ninguna oportunidad. Absolutamente nadie, ni siquiera el Colegio Notarial de la Provincia de Río Negro nos advirtió sobre la ley en vigencia y sobre la caducidad de la anterior.

Este relato, un tanto tedioso, no tiene nada de marginal o anecdótico; por el contrario, resulta ser una demostración implacable de la falta de vinculación entre la elaboración de una normativa y su aplicación concreta. Una brecha amplia donde la incomunicación, la desinformación, la burocracia, la apatía de los organismos gubernamentales, se suman a la anarquía estatal por la cual nadie asume

responsabilidades, el cuerpo legislativo no se compromete con las normativas que él mismo elabora y vota, no es clara la asignación de funciones de organismos y personas, y la ciudadanía no encuentra en el Estado interlocutores calificados. Como resultado, un trámite que debiera ser sencillo se vuelve terriblemente engorroso y confuso, desalentando el acceso de las personas humildes al derecho promulgado.

6. La experiencia piloto

En nuestro equipo analizamos la importancia de esta normativa. La utilización de sus beneficios podía acabar con la precariedad en que viven quienes disponen, como única constancia de la legítima propiedad de sus predios, de un ajado boleto de compraventa.

Estimamos que era urgente difundir la existencia de la ley, sobre todo teniendo en cuenta que expiraba en poco tiempo.

Sin embargo, consideramos que antes de realizar esa difusión debíamos establecer con certeza y sin dudas la factibilidad del trámite. Se decidió realizar una experiencia piloto de aplicabilidad del beneficio.

Así fue como convocamos a dos personas del Barrio El Frutillar, que reunían sin ninguna fisura los requisitos solicitados por la ley, para acompañarlas en la realización del trámite. Una de ellas es una mujer de 46 años, viuda con hijos a cargo. Tiene totalmente pagado su terreno donde vive desde el año 1993. El otro caso se trata de uno de los primeros pobladores de ese barrio, que compraron su parcela en el año 1979. En este caso, aunque el boleto de compraventa estaba a nombre del marido, el matrimonio decidió que figuren ambos en la escritura. Del trámite se encargó la señora. Ella es de origen chileno pero como está nacionalizada argentina no tuvo inconvenientes en ser titular.

Comenzamos a transitar oficinas públicas con el fin de reunir la documentación requerida⁵. En ninguna de ellas conocían la ley, nosotros íbamos haciendo su difusión y dejando copia de la misma. Pese a este desconocimiento, encontramos buena disposición entre los empleados y funcionarios. Pero el problema era que nadie sabía cómo se hacían los trámites, ni cuáles eran las excepciones. Los funcionarios estaban desconcertados y en algunas oportunidades nos dieron información errónea y contradictoria.

Comprobamos prácticamente los obstáculos que debe sortear una persona humilde (aunque no solamente las personas de estas condiciones) para reivindicar un derecho ante la burocracia: volver una y otra vez a las oficinas, repetir los trámites, necesitar siempre algún otro papel o fotocopia, ser atendidos por empleados que desconocen la legislación, completar con dificultad formularios a máquina o escribir notas. Todo esto sumado genera confusión y hartazgo y finalmente funcionan como disuasores. Tal es así que en varias oportunidades las mujeres a quienes acompañábamos se sintieron abatidas y quisieron abandonar la campaña. Nuestra asistencia y su deseo de tener la escritura les devolvía la energía para continuar.

Finalmente logramos enviar los expedientes a la ciudad de General Roca, sede del Colegio de Notarios de la provincia y que ambos trámites llegaron a manos de los escribanos designados (quienes realizan el trabajo como una carga pública; son sorteados y no pueden rehusarse).

Una vez establecida la viabilidad del trámite, y dentro de las acciones previstas, iniciamos una campaña de difusión. Imprimimos la ley y compaginamos un instructivo con los pasos a seguir para ampararse en los beneficios de la misma. Ambos papeles

se difundieron entre organismos públicos, juntas vecinales, organizaciones sociales, vecinos de los barrios y medios de comunicación.

Los resultados fueron alentadores; mucha gente llamó o se acercó a nuestras oficinas con interés en asesorarse. La Dirección de Tierras y Viviendas municipal, por su parte (y consideramos que a raíz de sentirse presionados por la campaña), publicó la existencia de la ley en un par de notas de prensa. Aún así, tanto nuestra propia campaña como la del municipio alcanzó como para que un importante número de personas esté realizando su solicitud para acogerse a los beneficios de esta ley, teniendo que sacar turno para la visita de los técnicos municipales. En un lapso de tres meses más de 50 familias ya tenían asignado un escribano, lo cual demuestra que los organismos competentes trabajaron con intensidad.

También es positivo que una de las mujeres que intervino en el proceso inicial esté ayudando a sus vecinas a gestionar sus escrituras. Desde nuestra parte, continuamos brindando información y asistencia a quienes lo soliciten.

Una de las conclusiones de este proceso es que haber acompañado a estas personas desde nuestra organización fue un facilitador importante: no sólo porque golpeamos puertas e insistimos hasta que nos atendieron, sino también porque contamos con recursos más fluidos para incidir y hacernos escuchar, en comparación con la mayor parte de la gente a la que está orientada la ley. Consignamos este hecho no como un mérito, sino para señalar la grave indefensión de los sectores más desprotegidos ante la burocracia; y que la causa principal de esa indefensión radica en la inexistencia de un servicio público planificado, que defina las necesidades de la población como hecho prioritario.

Nuestra experiencia piloto ratifica nuestro señalamiento inicial: la falta de un sistema articulado entre las acciones legislativas y la aplicación (empezando por un conocimiento y conciencia de la existencia de esas normas) por parte de las áreas ejecutivas. Más importante aún es el déficit en ese mismo sentido a escala municipal, ya que se presume que el municipio es el actor gubernamental más cercano a la sociedad civil. No se pueden constituir relaciones sólidas mientras persista el desconocimiento del Estado de su propia legislación.

La desarticulación entre todos estos actores gubernamentales apareja una disociación más grave aún, que es entre ellos y la sociedad civil. Es un factor que aumenta la crisis de representatividad y las condiciones de inestabilidad que vivimos.

Sin duda, nuestra acción también sirvió para establecer que las organizaciones sociales pueden modificar alguna de esas situaciones negativas. En este sentido, nuestro rol como actor civil cumplió con el objetivo de destrabar una situación que los actores gubernamentales por sí solos no hacían, provocando el encuentro entre los agentes gubernamentales (legislativos, ejecutivos, provinciales y municipales) y entre éstos y la sociedad civil.-

Bibliografía Citada

CEPAL, Informe de la Secretaría. Equidad, Desarrollo, y Ciudadanía. México, 2000.

Mayntz, Renate. Nuevos desafíos de la teoría de *Governance** Traducción María Ángela Petrizzo Páez, Univ. de Los Andes, Mérida. Para la versión original en inglés de este artículo véase Mayntz, R. (1998) "New challenges to governance theory" Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Disponible en Internet en la dirección

O'Donnell, Guillermo. El capital financiero y el futuro de la Argentina. Diario PAGINA 12, Bs. Aires 27/03/ 2001.

Provoste, Fernández Patricia y Barrientos, Alejandra Valdés. Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres. Informe Final. Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Santiago, Chile, enero del 2000

Tubio Adrián, Bergandi Guido. INFORME FINAL. Equipo de Asistencia Técnica. Consejo Federal de Inversiones. Viedma, Río Negro, 2000.

Notas

¹ ICEPH, Instituto Cordillerano de Estudios y Promoción Humana. El Programa Urbano de ICEPH se compone de tres proyectos: 1) "Programa de Mejoramiento de Viviendas en barrios de Bariloche" con fondos de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación; 2) "Programa de Capacitación y Promoción de las Mujer Trabajadora" con la cooperación de Misereor de Alemania; 3) "Hábitat y vivienda popular en contextos de exclusión social y económica" con el apoyo de CONICET.

² Fuente CNPV año 1991. INDEC

³ Las cifras surgen del análisis de la Base de Datos Programa de Mejoramiento de Viviendas ICEPH, sobre un universo de 395 personas de los barrios Pilar 1, Nahuel Hue y El Frutillar. Este último presenta la mayor concentración de inmigración de origen chileno, 42% entre los mayores de 18 años.

⁴ Variable que pareció no pesar a la hora de transferir a empresas chilenas la presa de El Chocón, o permitirles ser titulares de grandes estancias en zona de cordillera.

⁵ La documentación requerida consta de fotocopia de los DNI de todas las personas que habitan la vivienda; fotocopia del Boleto de Compra Venta; fotocopia de los últimos recibos de sueldo, pensión o jubilación (en caso que se tengan), o declaración jurada de ingresos; certificado de Fiscalización de propiedad única que se extiende en el Departamento de Fiscalización de la Municipalidad de Bariloche; informe de titularidad de dominio, del Registro de la Propiedad Inmueble (que atestigua que la o las personas que se beneficiarán de esta ley no poseen ninguna otra propiedad inmueble).
