

LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT COMO INSTRUMENTO GESTIÓN DE CIUDADES QUE CONTEMPLA EL DERECHO A LA CIUDAD DE MANERA INNOVADORA

**FERNANDEZ CITTADINI, Rosario; SZAJNBERG, Daniela; GIL
PALACIOS, Jimena; VEGA, Ernesto; ROITMAN, Anabella.**

rosarioveraf@gmail.com

Sede de investigación y/o pertenencia institucional: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo.

Cátedra Gestión Urbana Contemporánea, (cátedra GUC Szajnberg)
+ Instituto de Urbanismo, Territorio (ISU) y Ambiente e Instituto de la Espacialidad Humana (IEH)

Resumen

Desde la aparición del término en 1968 de la mano de Lefevre, el concepto de Derecho a la Ciudad ha sido reivindicado no solo por teórico, sino por los movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales y agencias de las Naciones Unidas, que han generado iniciativas conjuntas.

Grandes ciudades del mundo también llaman por el derecho a la vivienda y el Derecho a la Ciudad. Hoy en el contexto de una pandemia mundial a causa de un virus, estas desigualdades se agudizan aún más.

Existen ejemplos en donde de diferente medida, se intenta romper con los modelos de desarrollo que contribuyen a agudizar la exclusión y segregación socio-espacial. Estos instrumentos ya más instaurados en los saberes intelectuales, comienzan de a poco a ser parte de las agendas locales.

Es en este contexto que se sanciona en el año 2012 en la provincia de Buenos Aires la ley n°14449, “Ley de Acceso Justo al Hábitat” (LAJH). Durante su discusión fue fundamental la interacción de un conjunto de actores, entre ellos investigadores académicos.

Esta ley, que tiene como principios rectores el Derecho a la Ciudad y a la vivienda y la gestión democrática de la ciudad, plantea fortalecer la capacidad estatal local y de las organizaciones sociales para intervenir en los procesos territoriales que condicionan el acceso a la vivienda y en las dinámicas urbanas que contribuyen a contar con recursos específicos y a su vez desalienta las prácticas especulativas, listando una serie de instrumentos de actuación para que los municipios seleccionen y apliquen aquellos que les resulten adecuados a su contexto local.

Acompañando a la sanción de la LAJH, y para facilitar su aplicación, aportes del campo académico y organizaciones nacionales, provinciales y locales difunden material que abordan estas temáticas para ser usados como herramientas para aplicar la ley, guía para su implementación, manuales de educación para sectores populares e informes anuales, entre otros. También se realizan encuentros de difusión y capacitación y se elaboran informes de avances y se plantea poder realizar una evaluación de las experiencias.

Este trabajo indaga sobre como en la LAJH se unen investigaciones académicas que indagan prácticas exitosas e instrumentos emergentes de las mismas, proponiendo conformar una visión alternativa de la gestión urbana de cara a los contextos socio - territoriales que presentan las ciudades.

Palabras clave

Gestión de ciudades, Innovación, Derecho a la Ciudad, Acceso justo al hábitat

Introducción

Este trabajo se inserta en el marco general del Proyecto de Investigación Ubacyt “Gestión Urbana Contemporánea y Justicia Socio-espacial”, y el Proyecto subsidiario PIA “Instrumentos de gestión Urbana desde el enfoque del Derecho a la Ciudad. Baja territorial en la provincia de Buenos Aires”, y es parte de los avances del proyecto de tesis en curso “Instrumentos de Gestión Urbana desde el enfoque del Derecho a la Ciudad. El potencial de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en el Municipio de San Isidro.

Esta investigación plantea como en una ley, como la LAJH, se imbrican investigaciones académicas que indagan prácticas e instrumentos que contempla “el Derecho a la Ciudad”, proponiendo conformar una visión alternativa de la gestión urbana de cara a los contextos socio - territoriales que presentan las ciudades y que es además una iniciativa que promueve la co-producción de conocimiento, de innovación metodológica y de desarrollo social.

Los modelos de desarrollo contemporáneos aceleran los procesos de urbanización, agudizando la exclusión y segregación socio espacial en las ciudades. De esta manera el modelo de crecimiento de las ciudades desde finales del siglo SXX se produce con una creciente ocupación informal del suelo.

Cada vez son más los gobiernos locales que motivados estas inequidades surgidas en las ciudades, buscan estrategias para producir cambios en las situaciones problemáticas y generar nuevos desarrollo en otros casos demandando propuestas con instrumentos innovadores para revertir estas situaciones. Esto requiere de una nueva articulación de instrumentos de gestión adecuados a los actuales desafíos de sostenibilidad y desarrollo económico, social y ambiental en las agendas urbanas.

En el contexto de una pandemia a causa de un virus (Covid-19), queda en evidencia el nivel de complejidad e incertidumbre al que se enfrenta el mundo y con él las dinámicas de planificación. Más allá de las conjeturas sobre las causas, ésta pandemia llama a reflexionar si las reiteradas apariciones de virus desconocidos en los últimos años pueden llegar a repetirse de manera más recurrente.

La combinación de ambas cuestiones agudiza aún más las desigualdades, y ponen esta problemática en discusión, siendo ésta una oportunidad para la innovación, considerando a la innovación desde el carácter creativo procesual acumulativo más que la perspectiva de transformación creativa radical que se le suele dar, considerando que la innovación no es solo tecnología.

Como objetivo general de este trabajo se plantea identificar y ampliar algunas características innovadoras, más allá de lo instrumental, que hacen tan particular a esta ley.

Innovación en su formulación

La LAJH fue sancionada en 2012, tras un arduo trabajo de discusión e interacción de un conjunto de actores, entre ellos investigadores académicos. En referencia a como llegó a ser una ley, uno de sus principales impulsores E. Reese¹ indica como punto de partida el año 2003 con el anuncio de una serie de políticas nuevas, que luego en términos de diseño de políticas de hábitat no resultaron tan innovadoras, pero que de alguna manera plantaron la idea de una nueva política en esta área.

Señala que fue entonces que las organizaciones sociales vinculadas a la temática de la tierra y la vivienda² empezaron a reunirse con el objetivo de participar en el diseño de las nuevas políticas, y a vincularse con el Instituto del Conurbano³, con la iniciativa de hacer una serie de propuestas en términos de políticas. Dejando en claro de esta manera cómo surge la idea de la ley:

Después empezamos a ver que para que efectivamente las cosas cambiaran, las propuestas de modificaciones programáticas eran importantes, pero no eran trascendentales (vos podías hacer una serie de propuestas programáticas bastante innovadoras pero no transformaba estructuralmente una política vieja, muy tradicionalista, como lo era “la de construir casitas”) y que efectivamente teníamos que ir más a fondo; hicimos una serie de propuestas en ese sentido, de modificaciones de normativas, etc, pero nunca nos habíamos propuesto hacer una ley; de hecho, si se lee la Ley de Acceso Justo al Hábitat, te das cuenta que casi no se parece a una ley, es una enorme caja de instrumentos de gestión, porque en realidad nunca nos habíamos propuesto hacer una ley; nos habíamos propuesto, si modificar algunos marcos normativos, una serie de ejes de gestión tradicionales; pero llegó el momento en el que apareció la oportunidad por el 2009 de efectivamente tener una ley de hábitat. (E. Reese comunicación personal, 13 de agosto 2019).

¹ Este trabajo incorpora la visión y experiencia de Eduardo Reese, entrevistado por Jimena Gil Palacios el 13 de agosto de 2019, en el marco del proyecto PIA- PUR 13 “Instrumentos de gestión Urbana desde el enfoque del Derecho a la Ciudad. Baja territorial en la provincia de Buenos Aires”.

² A comienzos del año 2004 se conforma el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Bs. As. (FOTIVBA).

³ El Instituto del Conurbano (ICO) investiga la problemática moderna de las ciudades, en particular la Región Metropolitana de Buenos Aires, con el propósito de formar profesionales altamente capacitados para intervenir en procesos de desarrollo sustentables, equitativos y democráticos.

Destaca que la ley fue producto fundamentalmente de la discusión de las organizaciones y del aporte de la universidad y que eso explica porque la Ley es básicamente una ley muy instrumentalista (centrada en instrumentos de gestión).

Innovación desde el punto de vista jurídico

Según lo analizado, esta ley surge de la interacción entre las organizaciones sociales y la producción de conocimiento dentro del campo académico, para convertirse en el marco jurídico que busca la promoción de soluciones para la gestión urbana.

Tiene por objeto promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno, definir los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regir las acciones dirigidas a resolver el déficit urbano habitacional de provincia de Buenos Aires, la más poblada de Argentina.

Conceptualmente esta ley entiende que el problema del acceso a una vivienda no es responsabilidad de quienes tienen menos recursos económicos. Plantea que el principal problema está relacionado con el funcionamiento del mercado de suelo, la escasez de suelo y la especulación inmobiliaria.

Por eso esta ley propone la generación de instrumentos y herramientas que permitan una gestión más inteligente y justa del territorio dándole un especial protagonismo a los gobiernos locales y a las organizaciones sociales. Requiere de la articulación entre múltiples actores: el gobierno provincial, los gobiernos municipales y las organizaciones sociales.

Si retomamos las palabras de Reese (2019) "...si se lee la Ley de Acceso Justo al Hábitat, te das cuenta que casi no se parece a una ley...", hace referencia a su carácter instrumentalista que no siempre está presente en una ley.

Para explicar esto, debemos antes aclarar la diferencia jurídica entre Derecho y Garantía. Calvino (2013) plantea que es importante atender la diferencia conceptual entre derechos y garantías, ya que la efectivización de aquéllos son asegurados desde éstas, que funcionalmente constituyen el medio con que cuenta el hombre para defender sus derechos frente a las autoridades, los individuos y los grupos sociales y económicos. Destaca también que "los derechos conforman la esencia jurídica de la libertad, mientras que las garantías son instrumentos jurídicos establecidos para hacer efectivos los derechos del hombre"⁴.

⁴ Badeni, Gregorio: Instituciones de Derecho Constitucional, Ad-hoc, Buenos Aires, 1997, t. I, p. 637.

Muchas declaraciones de derechos formuladas por la Constitución Argentina son solamente programáticas y no tienen siempre carácter operativo.

Intentamos de esta manera destacar como la ley busca la garantía de acceso Justo al hábitat de manera operativa, atendiendo a las declaraciones formuladas por la Constitución, y no de manera simplemente programática.

En su análisis respecto a la LAJH Francini (2019) concluye que en el contexto de los derechos sociales reconocidos y garantizados en el art. 36 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, esta normativa provincial establece diversos mecanismos destinados a generar y garantizar el derecho a la vivienda, facilitando la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales, determinando la necesidad de abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional, desarrollándose directrices destinadas a lograr en materia de propiedad inmobiliaria un adecuado equilibrio entre el legítimo beneficio individual y las exigencias del interés general, como modo de obtener una prudente composición de los derechos y poderes individuales con el bien común.

Para Levenzon y Tedeschi (2014) este instrumento de regulación territorial comienza enunciando un conjunto de principios rectores, basados en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, como el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la ciudad y de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad. Luego, crea un conjunto de instrumentos de acción para fortalecer una acción pública de modo a promover la integración entre las operatorias habitacionales, la gestión territorial, la capacidad de manejo tributario y la democratización del proceso de toma de decisiones.

No es objetivo de este trabajo analizar todos los instrumentos innovadores que propone la ley de manera pormenorizada pero si destacar este enfoque innovador general, ya que comienza estableciendo principios en la línea de la Carta mundial del Derecho a la Ciudad y para luego poner a disposición los instrumentos para implementar la reforma planteada.

Para poder darle forma a estos principios e implementarlos la LAJH e propone una serie de instrumentos de los cuales los gobiernos locales seleccionarán para implementar en base a su realidad.

No es una casualidad que la ley sea un enorme receptáculo para darle entidad jurídica a dispositivos que fortalezcan la capacidad publica de intervención; es así, porque así fue pensada. Y eso a nosotros nos deja muy satisfechos porque la aplicación en el tiempo nos mostró que efectivamente la ley le sirve tanto a Tres Lomas que a La Matanza (para

poner dos extremo) cosa que es muy difícil en la prov. de Bs As cuando tenes tamaña dispersión y heterogeneidad entre un municipio del área metropolitana y un municipio del interior; comprobamos permanentemente que eso funciona bien. (E. Reese comunicación personal, 13 de agosto 2019).

Innovación en acompañamiento y monitoreo

Si bien al ser una ley marco⁵ no es necesario que los municipios adhieran a la ley, Reese (2019) explica que se utiliza el mecanismo de la adhesión, porque muchas organizaciones se vieron frente a la necesidad de llevar a cabo hechos políticos frente a municipios que se negaban a aplicar la ley. En este sentido, se aprobaron ordenanzas de adhesión, más como un hecho político dentro de un camino de lucha para su posterior aplicación, que desde el punto de vista de la efectividad de esa disposición.

Destaca que el acompañamiento para lograr una adhesión, tiene como objetivo ser el disparador para la creación de los consejos locales, ámbito estipulado por la ley, de interpelación entre la sociedad y el Estado, para la aplicación de la misma.

Como mencionamos en reiteradas oportunidades, LAJH plantea la posibilidad de aplicar diversos instrumentos o crear otros, integrando aportes de investigaciones a la gestión.

Para facilitar su aplicación, desde el campo académico y las organizaciones, difunden material como herramientas para aplicar la ley, incluyendo guía para su implementación, manuales de educación para sectores populares, manuales de aplicación realizados por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y

⁵ Una ley Marco es una Ley sobre competencias estatales, que establece un marco de referencia. Una base sobre la cual las autonomías locales pueden reglamentar.

Figura 1: Guías, manuales e informes



Rosario Fernández, en base a material publicado en el sitio web del Observatorio de la ley 14449 de Acceso Justo al hábitat.

También se realizan encuentros de difusión y capacitación y se elaboran informes de avances y tratando de realizar una evaluación de las experiencias. Reese (2019) destaca que los cursos de capacitación son generados desde el Instituto del Conurbano de la UNGS y las organizaciones como Madre Tierra.

Recientemente, se realizó un encuentro Webinar en donde se presentó el sitio “Observatorio de la Ley 14449 de acceso justo al hábitat”, realizado por Madre Tierra, en el que colaboran el Instituto de Conurbano de la UNGS, el CELS, el Laboratorio de Investigación del Territorio y el Ambiente (LINTA), la Comisión de Investigación Científica (CIC), varios profesionales y con el aporte de información de parte de organismos provinciales y de algunos municipios. Si bien contiene información extraída de fuentes oficiales, este no es un sitio oficial.

En las diferentes secciones se puede acceder a: datos de lo ejecutado en los 4 programas provinciales que crea la ley; informes del Consejo provincial de

vivienda y hábitat; el listado de Consejos locales creados con ordenanza; información sobre los mecanismos de financiación y cualquier ordenanza

A su vez, se invita a colaborar con la inclusión de ordenanzas que hagan referencia a algún artículo de la ley y que no está dentro de este registro, para que la misma pueda ser incorporada. Además, hay un formulario para registrarse con la leyenda “Realizamos acuerdos con personas, organizaciones y grupos de investigación que están dispuestos a colaborar en la actualización y mejoramiento de la Plataforma. Para registrarte cómo colaborador, por favor contáctanos a través del siguiente formulario”.

Funciona como una plataforma de información permanente para la divulgación y monitoreo de su implementación, con material que analiza la bajada de la ley en las políticas territoriales, en la capacidad de gestión provincial y local y de las organizaciones sociales.

Todo este trabajo cumple la función de evaluación y análisis del impacto de la ley con la idea de poder discutir algunas modificaciones de la misma, para mejorar el impacto sobre el territorio.

Es destacable esta noción de trabajo colaborativo y la idea de innovación en la concepción de la ley en un estado “beta permanente⁶” reivindicando el proceso frente al objeto, la horizontalidad del trabajo, el trabajo en red y el desarrollo del conocimiento colectivo apuntando a reducir la desigualdad.

Ante un hecho como es la pandemia que afecta a nivel global, y que deja en evidencia que la desigualdad se profundiza aún más, este concepto es fundamental ya que la coyuntura nos obliga a una revisión de los instrumentos para la gestión de ciudades.

Reflexiones

En todas las instancias analizadas de la LAJH se imbrican investigaciones académicas con el trabajo de las organizaciones sociales, conformando una visión alternativa de la gestión urbana de cara a los contextos socio - territoriales que presentan las ciudades. Dicho resultado son herramientas para la gestión.

⁶ Es un término que se refiere al ciclo de vida del lanzamiento de *software*, siendo este uno de los estados del progreso de un proyecto para poder identificar cuánto se ha avanzado. Una *beta* representa generalmente la primera versión completa de un programa informático o de otro producto, que es posible que sea inestable pero útil para que sea considerada como una versión preliminar o como una preliminar técnica. Esta etapa comienza cuando no serán agregadas más características a esta versión y que solamente se harán pequeñas ediciones o se corregirán errores. Los desarrolladores las lanzan a un grupo de probadores de betas o que también puede ser el público en general para pruebas. Los probadores divulgan cualquier error que encuentran y características, a veces de menor importancia, que quisieran ver en la versión final.

De esta forma, la ley promueve la co-producción de conocimiento, de innovación metodológica y de desarrollo social.

Esta ley es un aporte a un cambio de paradigma el cual está siendo progresivamente absorbido por los marcos jurídicos. Por medio de esta norma la Provincia de Buenos Aires incorpora en sus principios e instrumentos el Derecho a la Ciudad.

Es importante que las innovaciones que se incorporan con la ley sean estudiadas y divulgadas con el objetivo de alimentar la consolidación de una nueva manera de entender las políticas de vivienda como parte de las políticas urbanas y con base en los principios de derechos humanos.

Asistimos a la idea de que una ley puede ser complementada con estrategias de visibilización, difusión y pedagogía.

La ley, es un desafío para los gobiernos municipales ya que Implementar una política local de gestión del suelo supone el desarrollo de un proceso técnico-político sostenido y que requiere construir acuerdos complejos para coordinar a los múltiples actores e intereses involucrados en este proceso.

En muchas ocasiones para suplir la falta de acción política, las organizaciones demandan e impulsan que estos temas se trabajen, se discutan y difundan. En palabras de Reese (2019) "...porque la ley puede ser lo más perfecta del mundo, escrita de la manera más sofisticada y perfecta, pero si no ganas el debate cultural, nadie la va a aplicar, entonces, necesitamos ganar mucha profundidad en eso."

También fueron una gran dificultad los cambios institucionales y de gestión desde que se implementó la ley, como así también la irrupción de la pandemia en curso, que no sabemos cuáles serán sus consecuencias y cómo se traducirán las mismas en el territorio, lo cual será un desafío aún más grande.

Al respecto, también surge una oportunidad emergente de la coordinación interinstitucional e interjurisdiccional para el uso de información epidemiológica geo-estadística en los sistemas de protección social y de planificación territorial para la focalización de la atención en el contexto de la emergencia. El desarrollo de estos sistemas que incorporan la innovación para identificación de población más vulnerable ante la pandemia puede ser capitalizado como una herramienta más para facilitar el cumplimiento del Derecho a la Ciudad.

Bibliografía

FRANCHINI, M. (2019). "Acceso a la vivienda digna en la Provincia de Buenos Aires. A 25 años de la Constitución provincial". En: LLBA2019 (diciembre), 1 Cita Online: AR/DOC/3382/2019.

HARVEY, D. (2008) "El Derecho a la Ciudad". *New Left Review* n° 53, págs. 23-39.

LEVENZON, F Y TEDESCHI, S. (2014) "El derecho a la ciudad en las reformas legales de algunos países de América. En: "Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar", Edesio Fernandes y Betania Alfonsin (organizadores), Editorial Fórum, Belo Horizonte.

REESE, E. Y OTROS, (2011): "Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad". Año 3. Carajillo de la ciudad. Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad. Universitat Oberta de Catalunya.

ROBLEDO, L (2014) "Ley de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires: nuevas reglas de juego en las políticas de suelo *Un análisis crítico de la legislación argentina (XVII)*". En Revista digital. Café de las ciudades. Número 135-136. Buenos Aires.

SMOLKA, M. (2014) "Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Política e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Policy Focus Report", Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy

SZAJNBERG, D. (2010) "Balance de las estrategias de intervención urbanística en los albores del siglo XXI". En Scripta Nova. Barcelona

SZAJNBERG, D. (2013) "Los instrumentos de planificación y gestión en la agenda urbanística del siglo XXI". En Cien por cien. Ciencia y Técnica. Año XI N° 126. Secretaría de Investigación de la Universidad de Buenos Aires.

TEDESCHI, S. "El derecho a la ciudad, un cambio de perspectiva desde el enfoque de la justicia socioespacial". En: Bercovich, L. y Maurino, G. (coords.). *Los Derechos Sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba, 2013, ps. 61-78

Material online:

Madre Tierra (2020). "Observatorio de la Ley 14449 de Acceso justo al Hábitat. Recuperado el 15/07/2020) de:

<https://observatorio.madretierra.org.ar/>

CALVINHO (2013). Distinción entre Derechos y Garantías. En Blog Académico de Derecho Procesal. Recuperado el 10/07/2020) de:

<http://gustavocalvinho.blogspot.com/2013/12/distincion-entre-derechos-y-garantias.html>

Informes, Guías y Manuales:

"Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat", Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS. Buenos Aires, 2017.

"Ley de acceso justo al hábitat, guía para su aplicación". Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Buenos aires, 2017

"Informe de resultados de la aplicación de la Ley 14449 de acceso Justo Al Habitat. Período 2014-2019". Madre Tierra, 2020.