

ACCESO A LA JUSTICIA, HÁBITAT DIGNO Y DERECHO A LA SALUD EN LANÚS Y LOMAS DE ZAMORA

Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y su articulación con el caso "Mendoza" de la Corte Suprema sobre la Cuenca Matanza-Ricahuelo (2016-2018)

EDITORAS//

ROSSI, JULIETA
GOTTERO, LAURA

AUTORÍAS//

BAZÁN, LEONEL
ROSSI, JULIETA
PERDONI, SERGIO
ARENAZA, SOLEDAD



IJDH Instituto de Justicia y
Derechos Humanos

__Colección Derechos Humanos__
__Serie Investigaciones N°1__



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



ACCESO A LA JUSTICIA, HÁBITAT DIGNO Y DERECHO A LA SALUD EN LANÚS Y LOMAS DE ZAMORA

Estudio de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat
y su articulación con el caso "Mendoza" de la Corte Suprema
sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2016-2018)

ÍNDICE

Presentación del informe de investigación	7
PARTE I	
DÉFICIT HABITACIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PROV DE BUENOS AIRES.....	11
1. Introducción: entre el mercado y la organización popular	11
2. La periferia de los pobres. Antes del Decreto-ley 8912/1977	12
3. El peronismo.....	13
4. Dictadura y ciudad: erradicación de villas y fin del loteo popular. La hora de los asentamientos	14
5. Las últimas dos décadas: más viviendas sociales y más asentamientos	15
6. La situación en los partidos bajo estudio: Lanús y Lomas de Zamora.....	16
PARTE II	
LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT. UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA REGULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE HÁBITAT POPULAR	23
1. Introducción	23
2. Antecedentes.....	24
3. Lineamientos generales, principios e instrumentos de actuación	26
4. La implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat a nivel provincial	29
4.1. La conformación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat	29
4.2. La implementación de los instrumentos y herramientas de la Ley	31
4.3. El Registro Público de Villas y Asentamientos precarios: instrumento clave de información del Estado provincial y los municipios para el diseño de políticas de integración socio-urbana	34
4.3.1. Los principales resultados del Registro Público Provincial	36
4.3.1.a. Magnitud media y distribución a nivel provincial	36
4.3.1.b. Distribución según tipología	38
4.3.1.c. Análisis del dominio y antecedentes de intervenciones públicas	38
5. La implementación de la ley y los cambios en el nivel político-institucional.....	39
5.1. El funcionamiento del Consejo en el nuevo contexto	42

PARTE III

EL ACCESO JUSTO AL HÁBITAT EN EL NIVEL LOCAL.

ESTUDIO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 14.449 EN LOS MUNICIPIOS DE LANÚS Y LOMAS DE ZAMORA (PBA), 2013-2018..... 43

1. Introducción	43
2. Metodología y fuentes disponibles para desarrollar la investigación	44
3. La aplicación de la Ley N° 14.449 en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora.....	46
3.1. La implementación de la LAJH en relación con el cumplimiento de sentencia de la causa “Mendoza”	47
a) Grado de conocimiento de la Ley N° 14.449 y restricciones en la producción, difusión y acceso a información pública	51
b) Marco institucional, capacidades estatales y espacios de participación social y difusión de la Ley	54
c) Recursos disponibles para las políticas urbano-habitacionales y el deber estatal de redistribuir la renta urbana	62
d) La implementación del fondo fiduciario para la mejora del hábitat en la provincia de Buenos Aires y su impacto en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora	68
e) La aplicación de la Ley N° 14.449 y ejecución de la causa “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.	71

CONCLUSIONES..... 77

REFERENCIAS 81

CURRICULUM EQUIPO 85

PRESENTACIÓN DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN

LAURA GOTTERO

Este documento compendia los avances de investigación producidos en el marco del Proyecto Amílcar Herrera-UNLa (convocatoria 2017) “Acceso a la justicia en la interrelación entre derecho a la salud y hábitat digno en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora: estudio de caso sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2017-2019)”, desarrollado en el marco del Instituto de Justicia y Derechos Humanos (UNLa) por un equipo interdisciplinario¹ conformado por docentes investigadores y estudiantes de posgrado de la institución. Se trata de una publicación que muestra resultados en progreso, puesto que el proyecto que contextualiza esta línea de investigación aún tiene un año más de desarrollo. Este informe tiene carácter de avance y actualización pues no contiene resultados finales de la propuesta, que estarán disponibles a finales del año 2019.

No obstante el contexto de producción de los conocimientos publicados en este documento, resulta importante aclarar que el equipo de investigación formado por Julieta Rossi, Sergio Perdoni y Leonel Bazán comenzó a trabajar de forma previa a este proyecto. Como antecedente inmediato, el grupo cuenta con la labor realizada en el proyecto Amílcar Herrera-UNLa (convocatoria 2015) “Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat. Un estudio sobre su implementación en el caso del Municipio de Lanús”, dirigido por Victoria Kandel y Julieta Rossi en el periodo 2016-2017. El informe final de dicho proyecto aportó los primeros resultados de indagación respecto de la situación ambiental y habitacional en la zona de la Cuenca Matanza-Riachuelo, en los territorios comprendidos por las jurisdicciones de Lanús y de Lomas de Zamora. Fundamentalmente, los resultados finales del proyecto permitieron la construcción de vías de profundización de las investigaciones, aportando direccionalidad y nuevos interrogantes al objeto de estudio, así como nuevas discusiones desde el campo de los derechos humanos y el acceso a la justicia.

Así es como, a partir de las conclusiones planteadas en ese proyecto anterior, la presente propuesta se conformó como un plan de investigación focalizado en la situación de dos barrios del Conurbano Sur de la Provincia de Buenos Aires (PBA), que se consideran paradigmáticos respecto de las vulneraciones al derecho al hábitat como derecho humano entrelazado con otros —como la salud, el medio ambiente sano, la no discriminación, etc.—, a partir de las deficiencias y obstáculos de implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (N° 14.449, sancionada en 2012) y de las asignaturas pendientes en torno al cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la llamada “causa Mendoza”. Este caso sentó un precedente fundamental e histórico en materia de demandas colectivas que visibilizaron la interdependencia de los derechos humanos como una obligación inescindible del accionar del Estado que debe concretarse a partir de la formulación de políticas públicas y de la generación de institucionalidad específica, como es el caso de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), creada mediante la Ley nacional N° 26.168 (2006).

A su vez, cabe destacar que la Universidad Nacional de Lanús (a través del Instituto de Justicia y Derechos Humanos) formó parte desde su creación, del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat por lo que

¹ El grupo de investigación que desarrolla el proyecto citado y que participa en esta publicación está compuesto por Laura Gottero (directora), Julieta Rossi (codirectora), Sergio Perdoni y Leonel Bazán (investigadores integrantes del equipo). Soledad Arenaza participó en calidad de investigadora externa.

pudo observar de primera mano, los debates y controversias suscitados en torno a la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

En este escenario político y normativo, este proyecto actualmente en desarrollo se plantea la indagación en las vulneraciones de derechos de las personas que habitan Lanús y Lomas de Zamora. Ambos territorios se estudiaron desde la perspectiva del derecho al hábitat, a la salud y del acceso a la justicia como instancia interdisciplinaria que trasciende la judicialización propiamente dicha, aunque ésta haya sido parte elemental de las estrategias de los actores sociales identificados en este problema de investigación. La segunda fase de este proyecto se plantea —a través del abordaje metodológico del estudio de caso— el estudio focalizado de estas problemáticas en los barrios de Villa Jardín (Lanús) y Nueva Esperanza (Lomas de Zamora).

A raíz de dicha premisa de investigación, este proyecto actualmente en curso posee como objetivo principal caracterizar el estado de implementación de los distintos instrumentos y herramientas que contempla la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat (N° 14.449) en el sur del conurbano de la PBA, más puntualmente —como ha sido anticipado— en los Municipios de Lanús y de Lomas de Zamora. A su vez, pretende estudiar el grado de conocimiento que existe sobre la ley por parte de los órganos provinciales y municipales responsables de su aplicación, así como por los destinatarios y personas afectadas por el déficit habitacional existente en la provincia de Buenos Aires y las acciones de difusión y capacitación emprendidas a tal efecto. En este contexto, se entiende que la interrelación del derecho a la salud y el derecho al hábitat, englobados desde un enfoque de acceso a la justicia, permite considerar cómo los avances o las discontinuidades en aquéllos se interrelacionan y producen un impacto en la constitución del acceso a la justicia como vía amplia y heterogénea de protección y garantía de los derechos humanos en el ámbito de estudio de este proyecto.

Para el desarrollo de esta investigación, el proyecto previó varias líneas de indagación y estudio: por un lado el análisis de políticas públicas con el fin de ofrecer insumos y análisis actualizados para pensar la cuestión problemática pero, por el otro, una dimensión de transferencia donde se compartieran debates y reflexiones entre actores académicos, sociales, políticos y organizacionales implicados en el problema de investigación identificado. De esta manera, el proyecto pretendió constituirse en un espacio de intercambio y construcción de interrogantes y respuestas colectivas respecto del derecho al hábitat y a la salud a partir de la implementación del fallo de la llamada “causa Mendoza” y de la implementación de la Ley N° 14.449 como dimensiones inescindibles de un mismo abordaje institucional por parte del Estado nacional, provincial y los municipios involucrados.

El análisis presentado en este documento constituye un estudio multidimensional y diacrónico respecto del acceso concreto al derecho al hábitat, a partir del grado de implementación observado de la Ley N° 14.449, manteniendo como telón de fondo el cumplimiento de lo estipulado por la sentencia de la “causa Mendoza”, que estableció medidas concretas para el orden de gobierno nacional, provincial y local para proteger y reparar la vulneración de derechos sufrida por los/as habitantes de todos los barrios situados en la zona de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Este informe, sin embargo, no sitúa su mirada directamente en la situación de los barrios, sino que “lee” estos territorios a partir del estudio de las políticas públicas provinciales y locales asociadas con la cuestión indagada, así también del accionar institucional de las agencias del Estado que —en los tres niveles— se encontrarían interpelados para generar planes y medidas de transformación de acuerdo con lo previsto por la Ley N° 14.449. La evaluación respecto de los avances, estancamientos y desafíos suscitados en términos de políticas e institucionalidad es lo que permite que las y los autoras/es de este informe puedan caracterizar la situación de los/as habitantes de los barrios estudiados, desde la interre-

lación entre el derecho al hábitat y el acceso a la justicia como dimensión transdisciplinaria que excede la judicialización propiamente dicha, aunque ésta haya sido un elemento imprescindible para las estrategias de demanda y visibilización por parte de los sectores afectados.

Además del estudio de caso focalizado en las dinámicas normativas y políticas de Lanús y Lomas de Zamora sobre la implementación de la LAJH y su institucionalidad asociada, este informe presenta un abordaje histórico que permite comprender los procesos de conformación de esos territorios en sintonía con el establecimiento de núcleos laborales y productivos de la zona. Estas dinámicas signaron el modo de distribución poblacional y las características socio-demográficas presentes en los inicios de los Municipios de Lanús y de Lomas de Zamora, los que generaron tendencias de vulnerabilización del derecho al hábitat, al medio ambiente sano y a la salud que se mantienen hasta el presente, tanto en materia de contaminación ambiental como en materia de impericia, omisiones y corrupción respecto de las relaciones entre Estados y sectores privados de producción, que no cumplen en conjunto con las obligaciones de protección de derechos la salud de las poblaciones situadas en la zona de la Cuenca. Esta situación representa un desafío prioritario para los Estados locales y el de la PBA, más allá de las gestiones de gobierno particulares, así como da cuenta de la necesidad de implementar enfoques de trabajo desde el paradigma de los derechos humanos, que permita evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado —en cualquiera de sus niveles— a través de la puesta en práctica de normativa a través de la acción de las agencias del Estado y de la formulación de políticas públicas.

Por otra parte, el informe resalta durante todo su desarrollo lo que constituye el componente ejemplar de esta experiencia, y que condensa su capacidad para replicar resultados en otras situaciones similares. Se trata de los procesos de visibilización, demanda y organización motorizados por los propios sectores afectados: habitantes de los barrios situados en la zona de la Cuenca que realizan cotidianamente actividades de documentación, denuncia, sistematización de información y demandas de explicaciones y soluciones ante los responsables políticos de los gobiernos locales y del Estado provincial. La dinámica desarrollada por estos actores sociales permite observar su paulatina configuración como interlocutores legítimos en el campo de discusión, así como la adquisición y profundización de conocimientos sobre derechos humanos y obligaciones del Estado que se articularon con sus significativos e importantes aprendizajes previos de índole social, comunitaria y política. La experiencia cosechada a partir de estas trayectorias de organización, a pesar de la atención fragmentaria y espasmódica por parte de todos los niveles estatales, constituye uno de los puntos fuertes de este caso que el informe se propone resaltar y reconocer en sus páginas. Sobre todo porque, más allá del valor intrínseco de estos procesos, son los que definieron y consolidaron el componente social y comunitario de las articulaciones interinstitucionales e intersectoriales que se generaron al interior de espacios específicos como el Consejo Provincial de Hábitat y Vivienda —agencia que sufrió sus propios embates al interior del Estado—, y en el marco de iniciativas como las del Cabildo Abierto por un Hábitat Digno, cuya segunda edición se realizó en el año 2018.

Esperamos que este informe constituya un aporte importante para la actualización de los datos cualitativos sistematizados y de la discusión sobre el grado de cumplimiento del derecho al hábitat y del acceso a la justicia, en el caso estudiado, desde la perspectivas que analizan los procesos de implementación, tanto de las políticas públicas como de la normativa que garantiza la concreción de un hábitat digno como medio para la realización de otros derechos fundamentales, como la salud, el medio ambiente sano y la no discriminación en un sentido integral, por referir sólo una parte de la red de derechos humanos que se conectan y se influyen mutuamente en los casos concretos. Los resultados aquí sintetizados tienen el propósito de constituir puntos de partida de la discusión social, política, académica y comunitaria, y ello no sólo debe ser un objetivo de un proyecto de investigación como éste, sino parte

de la misión institucional de una Universidad con un compromiso de larga data por los derechos humanos —como es la Universidad Nacional de Lanús—, que posee un espacio específico de investigación, docencia e incidencia en este campo donde los que participamos en esta publicación desarrollamos nuestras tareas cotidianas: el Instituto de Justicia y Derechos Humanos. De allí que lo mejor que puede suceder con este documento —y que esperamos que sea así— es que continúe siendo alimentado y transformado en la interacción y en el debate colectivo, como una muestra evidente de la perspectiva dinámica y multidimensional que es inseparable de los abordajes desde los derechos humanos.

PARTE I*

DÉFICIT HABITACIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

1. INTRODUCCIÓN: ENTRE EL MERCADO Y LA ORGANIZACIÓN POPULAR

Para comprender la historia territorial de la provincia de Buenos Aires, es necesario tener en cuenta que ésta ha transcurrido con la preeminencia de la lógica de reproducción del capital (lógica económica) por sobre la lógica de reproducción de la vida (lógica de supervivencia social) e inclusive por sobre la lógica del Estado, las políticas públicas y la reproducción del poder político (lógica política)². En ese contexto, el mercado inmobiliario ha tenido una actividad significativa a lo largo de todo el siglo XX y en el lapso transcurrido del XXI. Producto de este frenesí del mercado, que basó su actividad rentística en la producción de lotes urbanos, entre 1979 y 1980, el número de manzanas urbanas se multiplicó aproximadamente 14 veces, pasando de alrededor de 12.000 a cerca de 150.000, Bozzano et al (1995).

Desde las primeras décadas del siglo XX, pero particularmente a partir de los inicios de la década de 1980, cerca de medio millón de familias³ se fueron asentando en villas, asentamientos, propiedades indivisas y otras formas irregulares e informales; así, en la actualidad, según la información del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (creado por la Ley N° 14.449)⁴, llegan a ocupar cerca de 150 km² de suelo urbano o suburbano de residencia. Esta situación constituye un signo claro de la imposibilidad de concebir a esta ciudad como resultado exclusivo de rentas diferenciales urbanas, industriales y agrarias, ni de manifestaciones de circuitos económicos de producción, distribución y consumo. Evidencia, en particular, la escasa, pobre, ineficiente o nula capacidad (y voluntad) que ha tenido el Estado a lo largo de estas décadas para intervenir en la regulación en materia de producción de suelo urbano.

Las consecuencias de este gigantesco vacío no se limita a lo que algunos medios de comunicación suelen denominar el “caos del conurbano”, sino que se traduce fundamentalmente en la penuria de cientos de miles de familias que —a lo largo de varias generaciones— han tenido que lograr por su cuenta (de manera individual o colectiva, y muchas veces comunitaria) la producción de su lugar de vida, su hábitat, su infraestructura urbana básica, sus servicios, etc. Así pues debieron proveerse por sí mismos/as de sus condiciones de vida, en medio de grandes dificultades desde el punto de vista material, legal y ambiental.

Esta escasez en materia de políticas públicas de producción y/o regulación del suelo urbanizable contrasta con una sobreoferta histórica de lotes urbanos que, en diferentes momentos del devenir de la aglomeración, han sufrido importantes variaciones en cantidad y calidad, pero que ha estado signada casi en exclusividad por el interés del sector inmobiliario privado. Esto resultó así porque cuando el Estado intervino —aunque lo haya hecho de manera anárquica, confusa, irregular, tibia, mínima— generó que el sector inmobiliario se retirara casi por completo de la producción de suelo accesible a los sectores populares, como sucedió con

* Elaborado por Sergio Perdoni.

2 Tomamos esta clasificación del trabajo de Pedro Pérez (1995). En Revista Ciudades, 28, octubre-diciembre, RNIU, México.

3 Según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, el número de hogares en villas y asentamientos precarios en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires asciende a 368.607 hogares.

4 El Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos se encuentra disponible en http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/reg_vilyasent.php.

la emisión del decreto-ley 8912/77, normativa que viene a establecer una serie de estándares y regulaciones para la subdivisión y producción de suelo urbano, estándares que son demasiado elitistas y que, por lo tanto, anulan la posibilidad de generar lotes urbanos a los sectores populares.

En relación con las medidas deficientes o directamente inexistentes de regulación del mercado de suelo que nuestra historia política y jurídica presenta, dice Luciano Pugliese:



Las particularidades de este mercado ameritan necesariamente un arbitraje entre interés público e interés de los particulares, si se pretende democratizar el acceso a la ciudad, mejorar las condiciones de vida y moderar las abruptas transferencias de ingresos entre sectores sociales. Sin embargo, los grandes procesos de “producción de suelo urbano” entre nosotros se han resuelto primordialmente en base a la lógica rentística de los agentes inmobiliarios, en el marco de una falta de definiciones estratégicas de la autoridad pública, cuando no de regulaciones elementales (Pugliese, 2004: 4).

Antes de 1940, el fenómeno de la suburbanización masiva que caracterizó a la década siguiente aún no se había manifestado: la dimensión social de la segregación estaba definida, en mayor medida por las diferencias entre los sectores urbanos (norte, oeste y las dos ramas del sector sud), antes que por las diferencias en el sentido de los ejes radiales (centro-periferia).

La ciudad, el territorio urbano de la Aglomeración Gran Buenos Aires, es también escenario de ámbitos donde la valorización del territorio supone determinantes sociales y ambientales que los diversos actores sociales definen en sus prácticas cotidianas. También es resultado de la lucha por la supervivencia de millones de personas que producen la ciudad con el objetivo de garantizar su vida cotidiana de la mejor manera posible, en contra muchas veces de los intereses y las acciones de quienes sostienen que la ciudad no es para quien desea vivir en ella, sino para quien puede pagarla, o, en palabras de Oscar Oszlak, para quienes son “merecedores” de la ciudad⁵: “Cualquiera no puede vivir en ella. Hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el hábitat y las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente: vivir en Buenos Aires” (Fernández Wagner, 2008: 28)⁶. En 1982 asumió Guillermo Del Cioppo como intendente, luego de ser responsable de la Comisión Municipal de la Vivienda y continuó el trabajo de una ciudad para pocos afirmando: “No puede vivir cualquiera en ella. Hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente” (citado en Oszlak, 1991).

2. LA PERIFERIA DE LOS POBRES. ANTES DEL DECRETO-LEY 8912/1977

Durante los años de la Primera Guerra y la posguerra, el acceso a la vivienda obrera en Argentina estaba enmarcado en las pésimas condiciones socio-económicas a las que los sucesivos gobiernos sometieron a la clase trabajadora. A las consecuencias del conflicto bélico se sumó la crisis económica mundial y, en el contexto liberal reinante, sus efectos recayeron gravemente sobre los trabajadores. En los primeros años de la crisis del '29 muchas fábricas cerraron, creando así verdaderos ejércitos de desocupados. De

5 En relación con el título de su libro “Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano” (1991), Buenos Aires: Humanitas-CEDES, Reeditado por UNTREF en 2017.

6 Palabras del Intendente Municipal de la dictadura cívico-militar, Brigadier Cacciattore, responsable del desalojo violento de miles de habitantes de la ciudad.

esta manera, aparecieron las primeras villas miseria del país: las “Villas Desocupación” y los “Barrios de las latas” en Puerto Nuevo:



Entre 1930 y 1932 el régimen corporativista de José Evaristo Uriburu implementó drásticas medidas represivas para sofocar cualquier intento de protesta por parte de los trabajadores, ante el profundo deterioro de los salarios y las condiciones de vida. Simultáneamente, los niveles de desempleo aumentaron de manera alarmante y fueron medidos por primera vez en el Censo Nacional de 1932, que registró 87.223 desocupados en la ciudad de Buenos Aires sobre un total de 333.997 personas sin empleo en todo el país. Ese mismo año, se estableció en torno a la última dársena de Puerto Nuevo, el barrio conocido como Villa Desocupación, ubicado sobre “los terrenos baldíos de la costa del Río de la Plata, frente al Club de Pescadores, hoy Avenida Costanera, entre las calles Canning y Avenida Sarmiento (Snitcofsky, 2015: 54).

3. EL PERONISMO

En el caso de las acciones en torno al hábitat, el gobierno de J.D.Perón (en sus dos mandatos) procuró disminuir el conflicto social a través de la resolución de las necesidades de las familias trabajadoras y la activación de la economía interna: “A partir de 1943, a través de la puesta en marcha de una política de créditos baratos, se alienta la industria de la construcción como factor de acumulación y se subsidia la demanda con el propósito de promover una redistribución de ingresos y de estimular la demanda interna” (Isuani, 1989, citado en López (s/d): 51). Desde el año 1943, los créditos de fomento pasaron a ser la operatoria con mayor participación relativa en la actividad del Banco Hipotecario Nacional, proporción que seguirá aumentando hasta el año 1953.

Ya en junio de 1943, durante el gobierno encabezado por Rawson, se dicta el primer decreto sobre locaciones urbanas. De esta forma, comenzó un prolongado período donde se intervino el mercado a través de la legislación sobre alquileres. La acción estatal creó la protección necesaria para el usuario de escasos recursos y se equilibraron los términos de la oferta y la demanda. Los mecanismos más usados fueron la restricción y suspensión de los desalojos, la prórroga de los contratos de alquiler y la rebaja en los precios de los alquileres. Más adelante se decretaría la obligatoriedad de denunciar las viviendas desocupadas. Éstas y otras formas de regulación fueron desapareciendo en las décadas subsiguientes, conforme el Estado fue dejando en manos del mercado los principales resortes de la producción del hábitat.

En este sentido, las viviendas desocupadas continuaron siendo un factor de especulación que repercutió en los valores de la vivienda en general, y por lo tanto, en las posibilidades de acceso justo al hábitat para los sectores de bajos recursos. Ello por cuanto en las últimas décadas, tanto en la Ciudad como en la provincia de Buenos Aires la construcción no estuvo motorizada por políticas públicas orientadas a resolver la crisis habitacional, sino que se convirtió en una alternativa de ahorro e inversión, cuando no de especulación, impulsada por el mercado, y por la ausencia, ineficiencia o inobservancia de mecanismos de regulación por parte del Estado en sus diferentes niveles.

Las décadas posteriores a las políticas públicas que signaron los años de gobierno peronista (1946-1955), mostraron una proliferación descontrolada del sistema de loteos populares. Este sistema fue comandado por las grandes inmobiliarias privadas, pero que permitieron el acceso al suelo suburbano, en condiciones deficitarias de infraestructura y servicios, a vastos sectores populares y de las clases trabajadoras en general, durante las décadas de 1960 y 1970 fundamentalmente.

Efectivamente, este sistema de loteos —en áreas suburbanas, muy alejadas de los centros urbanos, las redes de transporte, etc.— significó un enorme negocio para los agentes inmobiliarios, algunos de los cuales eran famosos (Luchetti, Kanmar, Vinelli, etc.). Estos subdividían una parcela rural para luego vender los lotes en cuotas, con una baja tasa de interés. Esto, a su vez, significó para estos sectores la posibilidad de acceder a una vivienda individual familiar mediante los sistemas de autoconstrucción y ayuda mutua. A pesar de los traslados a grandes distancias que implicaba la localización de estos loteos, la política de subsidio al transporte público de aquellos tiempos permitió que vastos sectores de trabajadores, que llegaban a la ciudad en el marco de un contexto económico de expansión del empleo industrial, encontraran un espacio donde producir y reproducir la vida. Por otro lado, garantizaba la rentabilidad del sector inmobiliario que de otro modo no habría podido colocar en el mercado los lotes en esas condiciones.

Paralelamente, la ausencia de servicios e infraestructura comunitaria generó procesos de organización barrial en pos de proveer a las nuevas barriadas de servicios esenciales. Así fue como nacieron las juntas vecinales, sociedades de fomento, clubes de barrio, etc., todas formas nuevas y originales en las que se podía apreciar el potencial de los sectores populares para organizarse en la producción de su hábitat y la reproducción de su vida. Estas prácticas constituirán formas prefigurativas de acción comunitaria que se grabarían en la memoria popular, y que servirían en el futuro como núcleos de organización en las barriadas más pobres, para hacer frente a la crisis social y económica que desataría el neoliberalismo al finalizar el milenio.

4. DICTADURA Y CIUDAD: ERRADICACIÓN DE VILLAS Y FIN DEL LOTEOPOPULAR. LA HORA DE LOS ASENTAMIENTOS

Durante los años del terrorismo de Estado en Argentina (1976-1983), las políticas públicas en torno al hábitat popular pueden resumirse en tres ejes: liberalismo, erradicación y represión. En efecto, durante la década de 1970 se produjo un nuevo escenario resultante de la combinación de los planes de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, y de la expulsión de sectores trabajadores y clase media-baja a raíz de la construcción de las autopistas urbanas, así también por la finalización del ciclo de loteos populares que había signado las décadas anteriores por la emisión del decreto-ley 8912/77.

Las acciones y respuestas del Estado frente a este momento de inflexión fue, por un lado, la violencia y relocalización compulsiva para sectores populares, y por otro lado, unos tibios intentos de generar nuevos asentamientos para los sectores medios bajos.

Paradójicamente, la respuesta fue, en el caso de la provincia de Buenos Aires, el inicio de un nuevo ciclo de producción de hábitat y organización colectiva, y derivado de esto, la aparición de nuevas formas de producción del hábitat que pasaron a denominarse, de manera genérica, como “asentamientos”. El decreto-ley 8912/77 de la provincia de Buenos Aires (de ordenamiento territorial), emitido durante la dictadura militar, ponía fin a la política de loteos a bajo precio. Cuando empiezan a sentirse los efectos de su aplicación, los sectores populares —que además veían fuertemente deterioradas sus condiciones económicas merced a los efectos devastadores de la política económica del por entonces Ministro de Economía Martínez de Hoz— se encuentran casi imposibilitados de acceder al suelo urbano, salvo en el por entonces reducido mercado informal de villas y asentamientos.

Cabe señalar que la política oficial en materia de ordenamiento territorial no previó ninguna política alternativa de producción de suelo y hábitat para los sectores populares. Hacia el año 1981, un grupo de organizaciones de base vinculadas con la Iglesia católica y particularmente con las “comunidades

eclesiales de base” de la Diócesis de Quilmes —a cuyo frente estaba Monseñor Novak, un Obispo de posiciones progresistas, con un fuerte compromiso en la lucha por los derechos humanos durante la dictadura—, comenzó un proceso de ocupación y toma de tierras que condujo a la formación de muchos barrios populares, como La Paz, 2 de Abril, etc. Este modo de organización constituyó una experiencia novedosa e inédita de producción de hábitat popular; téngase en cuenta que, como ha sido referido, se trataba de un proceso de luchas populares por el acceso a la tierra y la vivienda, en plena dictadura cívico-militar. Lo interesante de esta experiencia no se agota en el propio proceso de ocupación y toma, sino en la organización popular, no sólo para la construcción de las viviendas, sino en general para todos los aspectos que hacen a la producción de la ciudad desde la sociedad civil.

De aquellas experiencias surgieron, años más tarde, otras similares (barrio Tambo en La Matanza, donde nació la Federación de Tierra y Vivienda), o la propia experiencia de resistencia de los Movimientos de Desocupados, que también abrevaron en aquellas luchas históricas. Es el caso de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) de San Francisco Solano y de Almirante Brown, entre otros, que eclosionaron en la crisis neoliberal de comienzos del siglo XXI. Estas luchas y formas de organización colectiva aportaron también a la construcción de muchos movimientos sociales que aún en nuestros días sostienen las luchas por el hábitat.

5. LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS: MÁS VIVIENDAS SOCIALES Y MÁS ASENTAMIENTOS

El panorama de los últimos años en relación con la producción del hábitat en la Región Metropolitana de Buenos Aires presenta una aparente paradoja: mientras que entre el 2003 y el 2015 se construyeron más viviendas que en ningún otro período en la historia argentina, también se produjo un enorme crecimiento tanto de los asentamientos informales (con tomas de tierra) como en las villas en Ciudad de Buenos Aires y PBA.

En efecto, el Plan Federal de Vivienda construyó durante ese período un total de alrededor de 300.000 viviendas que, sumadas a los 215.000 mejoramientos y ampliaciones, sumaron más de medio millón de unidades. Este número, si bien fue el más importante de la historia en relación con el lapso en el que se concretó, estuvo muy lejos de cubrir una demanda creciente. Esta demanda en aumento fue producto de la ausencia casi absoluta de políticas públicas en materia de producción de hábitat para sectores populares.

Sin embargo, en paralelo al desarrollo de estos procesos, el período presenta un significativo número de tomas de tierras para la creación de asentamientos informales, mayormente —pero no únicamente— en la CABA y el Gran Buenos Aires, por parte de sectores de la población que recibieron por lo general respuestas erráticas e insuficientes, cuando no directamente violentas. Un punto cúlmine de este proceso lo constituye la violenta represión a la toma del Parque Indoamericano, que costó la vida de 2 personas en manos de las fuerzas de seguridad federales y del GCBA⁷. A esto debe sumarse la importante ayuda que significó para miles de familias de sectores medios, la puesta en marcha del programa de créditos

7 Si bien no existen estadísticas confiables en cuanto al número de fallecidos a causa de conflictos por el hábitat, en los últimos 20 años se contabilizan no menos de 10 muertes en ocasiones de desalojos o intentos de desalojos. En la violenta represión del Parque Indoamericano, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dos personas perdieron la vida a manos de las balas policiales. Según el CELS las consecuencias gravísimas de la represión siguen impunes, a pesar de que la investigación realizada ‘permitió probar’ que las muertes de Rossemay Chura Puña y Bernardo Salgueiro sólo podían explicarse como resultado del accionar de las fuerzas de seguridad (CELS, 2014) Cravino, María Cristina, 2014. Véase también, Cravino, María Cristina, Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano (2014). Editorial de la Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires.

blandos y accesibles para la construcción, compra, refacción y ampliación de viviendas denominado “PRO.CRE.AR Bicentenario”.

Esta aparente “paradoja” (el aumento en la construcción de viviendas conjuntamente con el aumento de la toma de tierras) no es tal si tenemos en cuenta que, durante el mismo período, los agentes inmobiliarios privados gozaron de una gran libertad de movimiento debido a la ausencia de regulaciones. Y en el caso de existir estas últimas, se observó una intolerable incapacidad del Estado para implementarlas, como es el caso de las urbanizaciones privadas para sectores de altos ingresos. El crecimiento económico del período incrementó las expectativas de rentabilidad de los inversores privados de todo tipo, que buscaron en la propiedad el “reaseguro” de sus inversiones, lo que se tradujo en un fuerte y constante aumento de los precios del suelo y la vivienda. Esto se constató, por ejemplo, en el caso del PROCREAR, dado que el aumento de la demanda de suelo para construir generó un ambiente especulativo que llevó a los precios de los terrenos disponibles a niveles exageradamente elevados.

Por último, para comprender más ampliamente los conflictos derivados de la lucha por el derecho a la ciudad, es necesario ahondar en las causas que generan un crecimiento sostenido de la demanda de suelo urbanizable que aquí se esbozan brevemente. El modelo de agronegocios que produce *commodities* para la exportación, la minería a cielo abierto que contamina el agua y destruye las formas de vida tradicionales, los cambios en la producción rural que se mecaniza y genera cada vez menos puestos de trabajo, la irrupción de formas combinadas de producción agropecuaria y capital financiero (*pools* de siembra, *feed lot*) expulsan a cientos de miles de campesinos, indígenas y pequeños productores de su hábitat histórico (el campo, el monte) y los empujan a poblar los espacios más degradados e inhumanos de la ciudad. En tanto que dichas formas productivas, insostenibles desde el punto de vista social y ambiental son presentadas como motores del progreso económico, la modernidad, la inclusión en el mundo de la alta tecnología, etc., la vida de estos desplazados que llegan a las ciudades a asentarse donde pueden y como pueden, a trabajar en condiciones de superexplotación, a mendigar una moneda en el semáforo, a sobrevivir en base a los planes sociales, etc., es estigmatizada y señalada como causante de los problemas de inseguridad, falta de higiene, etc.

6. LA SITUACIÓN EN LOS PARTIDOS BAJO ESTUDIO: LANÚS Y LOMAS DE ZAMORA

Profundizando ahora en el área que ocupa nuestro estudio en particular, los partidos de Lanús y Lomas de Zamora presentan algunos elementos de conjunto y también algunas particularidades que vale la pena destacar. En primer lugar, ambos comparten la caracterización genérica de pertenecer a la denominada “primera corona”; es decir, el “anillo” de partidos que limitan con la CABA o próximos a ésta (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, La Matanza —que comprende sectores de las 3 coronas—, Tres de Febrero, San Martín, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Vicente López y San Isidro). Esta área se caracteriza por un tejido urbano más o menos denso, con una alta densidad poblacional, y una presencia industrial significativa que comenzó a reducirse a partir de la desindustrialización que inició la dictadura cívico-militar de 1976-83 y se acentuó en el período de la convertibilidad y la posterior crisis de los años 2001-2002. Si bien el período inmediato posterior permitió una recuperación de ciertos sectores industriales —en particular algunos ligados al mercado interno— esto no significó una recuperación del carácter fabril de los barrios de la región, puesto que las actuales tendencias de localización industrial se orientan a sectores de servicios compartidos como los Parques Industriales y a una mayor conectividad terrestre y fluvial vinculada a las autopistas y la hidrovía del Paraná.

La mayor parte del proceso de urbanización de los partidos referidos se dio durante el primer ciclo de metropolización de Buenos Aires, que va desde la última década del siglo XIX y las primeras cuatro décadas del siglo XX.

En el caso de Lanús, por ejemplo, para la primera década del siglo XX la superficie urbanizada ya cubría la mitad del municipio actual; en 1948 sólo quedaba menos de un cuarto del área del partido sin urbanizar, y en 1965 esta superficie se había reducido a sólo un 3%. Por lo tanto, la escasez de grandes vacíos urbanos capaz de coexistir con una planta residencial de una alta densidad como se ha señalado constituye un obstáculo para que este sector denominado “primera corona” en general y los partidos de Lanús y Lomas en particular recuperen el uso de suelo mixto que caracterizó buena parte de su historia urbana.

En este sentido, no obstante, cabe destacar que tanto en términos de tejido urbano como en lo que respecta al ordenamiento territorial y los usos del suelo predominantes en esta área se trata de un espacio con altos niveles de heterogeneidad, en el que se yuxtaponen una trama urbana densa, el uso industrial de pequeña y mediana escala —en gran parte abandonado actualmente—, la residencia en propiedad horizontal y las áreas degradadas en las que se localizan villas y asentamientos precarios. Esta heterogeneidad implica, no obstante, algunas particularidades: si bien la estructura del tejido urbano es la que corresponde al desarrollo histórico del momento de mayor auge y crecimiento de la región, su actualidad está signada por algunas transformaciones recientes. Como señalan Kozak y Vecslir (2012), para el partido de Lanús:



El tejido urbano resultante se caracteriza por conformar un tipo de “homogeneidad dentro de la heterogeneidad” que responde a la repetición regular (homogénea) de una manzana formal y funcionalmente compleja (heterogénea). Dentro de esta malla, los procesos recientes de transformación “vía mercado” han incidido en dos sentidos: la renovación de antiguos barrios o áreas centrales, y la verticalización o aparición de nuevos formatos residenciales dentro de la trama tradicional de la “ciudad genérica”, en algunos casos modificando relaciones preexistentes entre distancia social y distancia espacial. Con diferentes grados de explicitación, distintas políticas urbanas han acompañado estos procesos a través de cambios en los Códigos de edificación y planeamiento, diseño del mobiliario urbano y otras operaciones de espacio público y la promoción de centros comerciales “a cielo abierto”, entre otras medidas (Kozak y Vecslir, 2012: 3)



Mapa 1. Partidos de Lanús y Lomas de Zamora

Fuente: elaboración propia sobre la base del RPPVAP.

Lanús es el partido que sobresale por su mayor porcentaje de territorio con uso industrial, el que abarca casi un 40% del total del partido, aunque cabe considerar que se trata de usos mixtos con presencia muy significativa del uso residencial. Dichas áreas se localizan en una franja lindante a la Cuenca del Riachuelo y, a partir de esa zona, se extiende en forma continua hacia el sur un espacio con una concentración industrial menor. Otra zona industrial se localiza en el límite con el Partido de Avellaneda, en las localidades de Lanús Este y Monte Chingolo. Existen también dentro de este partido dos áreas comerciales, localizadas una en Valentín Alsina y otra entre Remedios de Escalada y Lanús Este. El resto del Partido es casi exclusivamente asignado a uso residencial dominante.

Estas características urbanas son el resultado de un proceso histórico de ocupación y organización del territorio que, aún con sus particularidades, reproducen los patrones que fueron señalados para el conjunto de la Región Metropolitana de la provincia de Buenos Aires (RMBA). Para los casos de Lanús y Lomas de Zamora, podemos señalar además que la formación de las primeras villas es posterior a su aparición en el núcleo central de la Ciudad de Buenos Aires (década del 30), aunque no demasiado alejada en el tiempo (década del 40). Como sostienen Di Virgilio y Vio (2009), las villas se localizan en áreas próximas a la ciudad central y en las zonas inundables contiguas al río Matanza-Riachuelo:

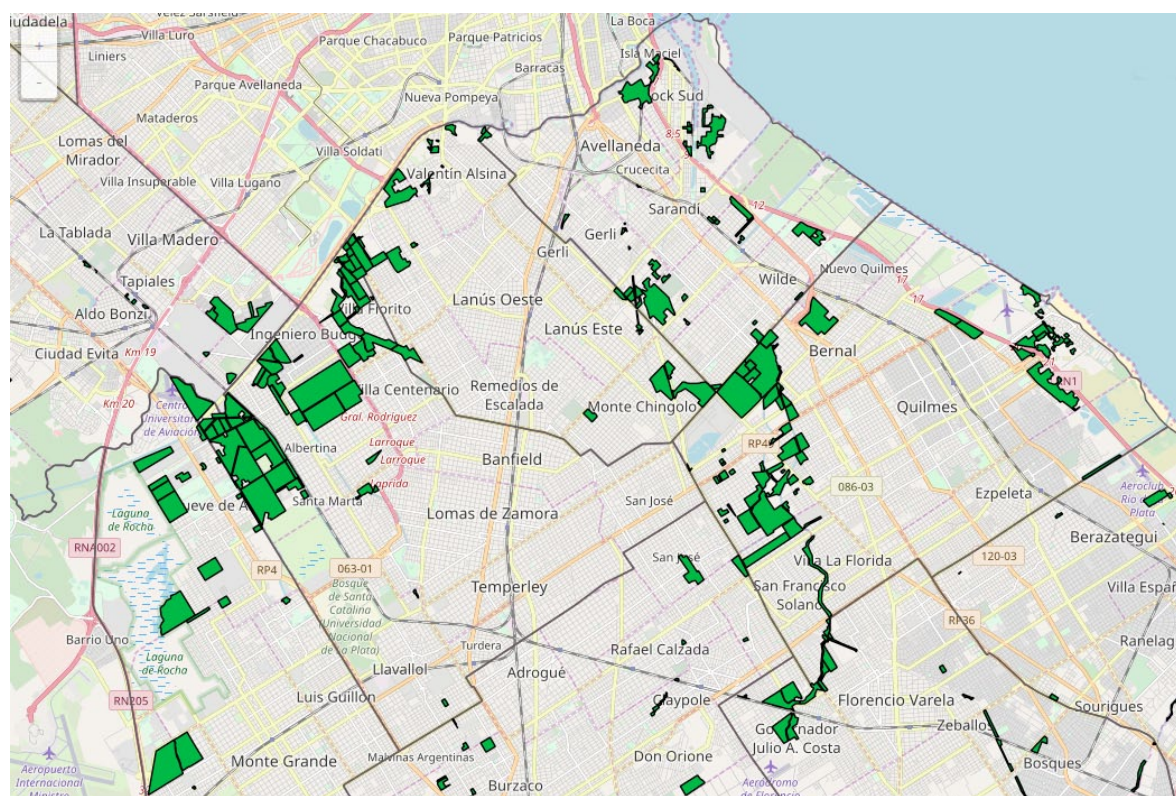


Las primeras villas metropolitanas surgen a fines de la década de 1930 con las casillas que utilizaron los inmigrantes desocupados asentados en Puerto Nuevo (Villa Esperanza). Posteriormente, la construcción por parte del Estado de viviendas transitorias para la población con necesidades habitacionales que llega a la ciudad da lugar a la formación de la Villa de Retiro (actual Villa 31). En la década de 1940, aparecen nuevos núcleos en

los municipios aledaños. En los partidos de la primera corona, las villas de emergencia se localizan próximas a la ciudad central y en la cercanía de las zonas industriales y las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista (Di Virgilio y Vio, 2009: 11).

A partir de la década de 1980, la región estudiada atraviesa el proceso de ocupación y tomas de tierras que fueron señalados en párrafos anteriores. Esto se da particularmente en Lomas de Zamora y, en menor magnitud, en Lanús, puesto que para este período el área urbana se encontraba consolidada y con menos disponibilidad de tierra vacante. Por otra parte, el partido de Lomas de Zamora constituye, junto a los partidos lindantes de Esteban Echeverría y La Matanza, una de las regiones con asentamientos localizados en áreas de criticidad ambiental, dada fundamentalmente por su baja cota, lo que la convierte en una zona inundable.

El siguiente mapa permite apreciar la gran superficie del partido ocupada con asentamientos con problemática ambiental⁸.



Mapa 2. Villas y Asentamientos con problemática ambiental

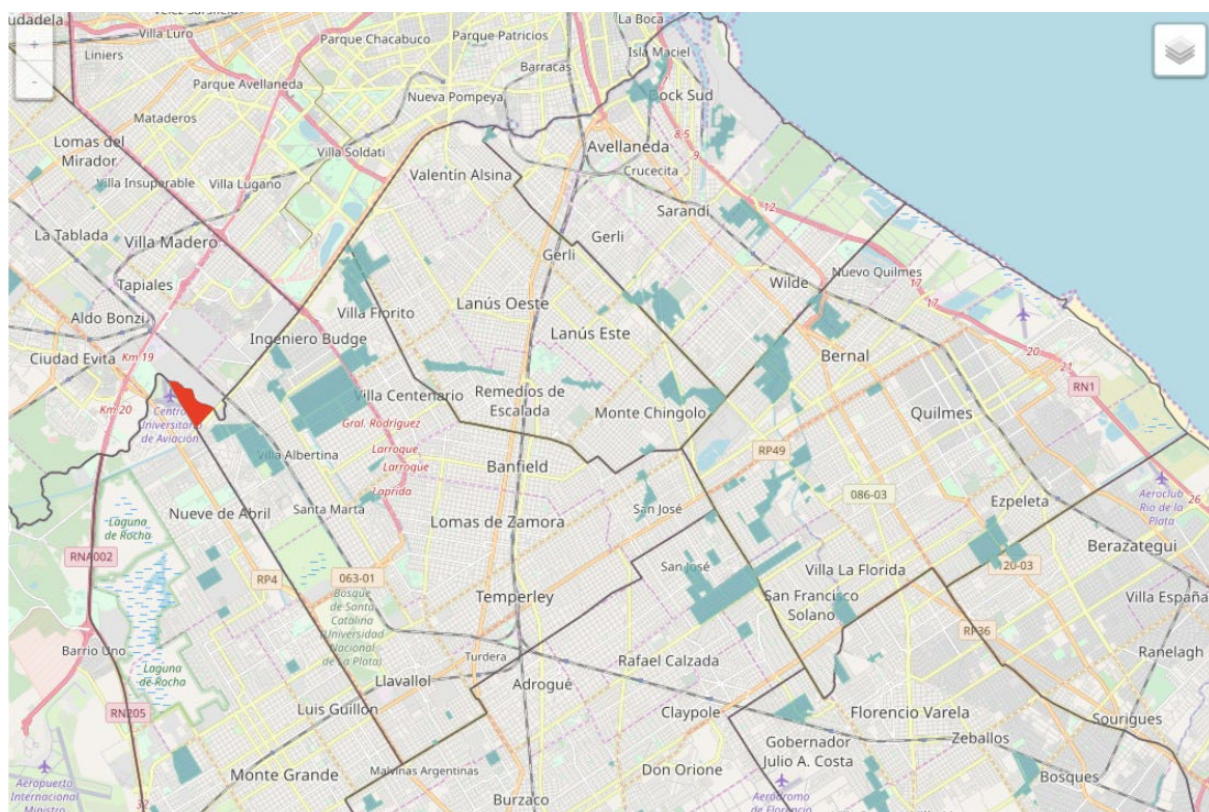
Fuente: elaboración propia sobre la base del RPPVAP.

En el marco de los vaivenes sociales, políticos y económicos de las últimas décadas, y por efectos de la escasa o nula intervención pública en el mercado de tierras y producción de hábitat, el proceso de ocupación y producción de hábitat por parte de los sectores populares no se ha detenido. En algunos períodos en particular, este proceso fue motorizado, por ejemplo en junio de 1985 a raíz de las terribles inundaciones que afectaron a la región, y se mantuvo con un ritmo más o menos constante a lo largo de las últimas 4 décadas. Las zonas que protagonizaron estos procesos, algunas con ocupaciones y asen-

⁸ La categoría corresponde a la utilizada en el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, cit.

tamientos de larga data, fueron Cuartel IX, Ing. Budge, Arroyo Unamuno, Villa Fiorito, Santa Catalina y Nueva Esperanza, entre el curso meandroso del Riachuelo-Matanzas y la rectificación, lindante con el partido de Esteban Echeverría, entre otros.

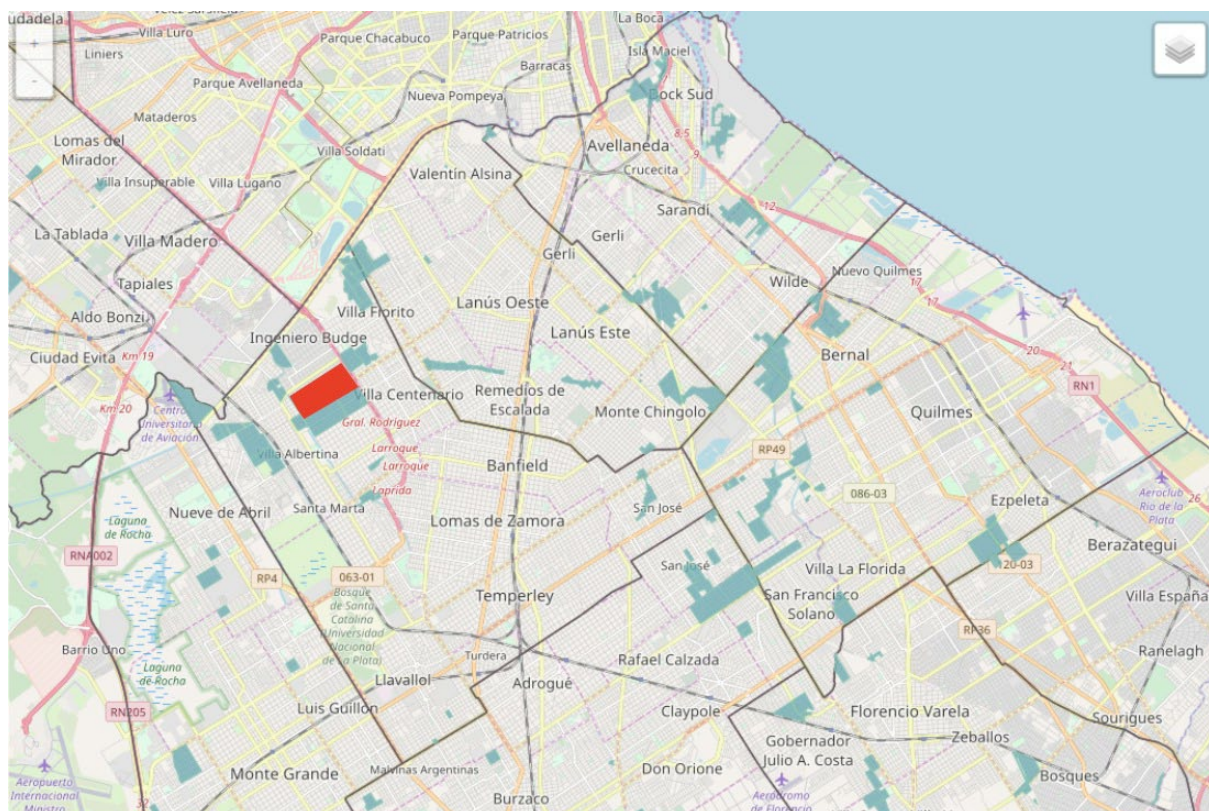
El barrio Nueva Esperanza (Lomas de Zamora) nació aproximadamente en el año 2000, con unas 500 familias ocupantes, número que rápidamente creció hasta duplicarse en muy pocos meses. En el año 2002 se sancionó la ley de expropiación para el barrio, que judicializada, aun no se ha materializado. Según el RPPVAP (2019) viven allí alrededor de 1600 familias.



Mapa 3. Ubicación del Barrio “Nueva Esperanza”

Fuente: elaboración propia sobre la base del RPPVAP.

Entre los casos más recientes se destaca el de Campo Tongui (hoy “Barrio 17 de noviembre”) ocupado en 2008, por la magnitud sin precedentes que presenta esta toma, tanto en lo que tiene que ver con su superficie, como por la cantidad de familias que allí se encuentran. La ocupación del Campo Tongui fue organizada por familias provenientes de barrios aledaños y se planteó desde el principio en espacios designados en parcelas o lotes. Allí, vecinos y vecinas abordaron inmediatamente la construcción con los materiales y recursos que tenían a mano: primero, montaron carpas, a las que reemplazaron luego por casillas de madera y chapa, hasta que tiempo más tarde se logró alcanzar algunas edificaciones de ladrillos.



Mapa 4. Asentamiento “Campo Tongui” (2008)

Fuente: elaboración propia sobre la base del RPPVAP.



Imagen 1. Imagen aérea del predio “Campo Tongui”, algunas semanas después de producirse la toma.

Fotografía: Sergio Perdoni

PARTE II*

LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT. UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA REGULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE HÁBITAT POPULAR

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2012, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (en adelante, LAJH, Ley N° 14.449 o la Ley). Esta norma ha sido considerada de vanguardia porque concibe a la vivienda, al hábitat digno y a la ciudad como derechos humanos fundamentales. Así también, en tanto aporta un conjunto de instrumentos de regulación, financiamiento, movilización de suelo, participación social y producción de hábitat social para intervenir en el mercado inmobiliario atendiendo a los intereses de los sectores populares.

La LAJH se propone romper con la preeminencia —que data de varias décadas— de la lógica del mercado por sobre los derechos y las necesidades de las mayorías. En efecto, dicha Ley propone la aplicación de una serie de instrumentos de intervención directa sobre la dinámica del mercado inmobiliario, con el fin de generar oferta de suelo y vivienda para los sectores medios y bajos, constituyendo una excepción al paradigma mercantilista del suelo y la vivienda (CELS, 2015).

La sanción de esta norma fue posible debido a la confluencia de trayectorias de lucha compartidas entre diversos partidos políticos, legisladores, funcionarios públicos y organizaciones sociales —algunas de ellas reunidas en el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA)—, junto a instituciones académicas como el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS) y el entonces Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (hoy Instituto de Justicia y Derechos Humanos).

La reglamentación de dicha ley en el año 2013 fue fuertemente resistida y se logró también gracias a aquella alianza multisectorial, alianza que actualmente continúa desempeñando un rol fundamental en la garantía de que la aplicación de la ley no se diluya en un enredo burocrático y retórico sin ningún efecto real en el territorio. Varios de los actores que participan en esta red son parte del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, órgano creado por la propia ley para el asesoramiento y seguimiento de las políticas que deben adoptarse, según relataremos en las siguientes páginas.

En definitiva, esta Ley resulta una herramienta clave para abordar el déficit habitacional de los sectores populares y enfrentar los condicionantes estructurales que impiden democratizar el acceso a la vivienda digna y el derecho a la ciudad en la provincia de Buenos Aires; derechos humanos garantizados tanto en la Constitución nacional como en la provincial y en varios tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional⁹.

* Elaborado por Julieta Rossi, Soledad Arenaza, Sergio Perdoni y Leonel Bazán.

9 Constitución Nacional, art. 14 *bis*, Constitución de la PBA, art.36, inc. 7; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11; Convención Americana de Derechos Humanos, art. 26, entre los más relevantes.

2. ANTECEDENTES

De acuerdo con los fundamentos del proyecto de la LAJH, en el período 2003-2012, el Estado Nacional había alcanzado más de 900.000 soluciones habitacionales, sumándose, a partir de ese momento, el Programa de Crédito Argentino (PRO. CRE. AR.), con el objetivo de otorgar una línea de financiamiento de 400 mil créditos para construir viviendas en los siguientes cuatro años. Sin embargo, según se señala también en los fundamentos de la LAJH, pese a los avances en la ejecución y realización de soluciones habitacionales y de infraestructura social, “el déficit urbano habitacional estructural no ha podido revertirse, razón por la cual se impone elaborar nuevas soluciones”¹⁰.

La PBA es la jurisdicción que más se había beneficiado con el reparto de fondos asignados a los planes federales de vivienda durante las gestiones anteriores (previas a Mauricio Macri), mientras los niveles de desocupación habían descendido de un 32,9% en 2001 a un 6,0% en 2010 de acuerdo con los datos registrados por el último censo. En ese contexto de fuerte inversión pública destinada a las políticas de vivienda, de menor desigualdad social, y de mayor poder adquisitivo de los ingresos, la desproporción entre la oferta y la demanda de vivienda adecuada no había disminuido sustantivamente (UNLa, 2012).

Por otro lado, el decreto ley 8912/77 que regula el ordenamiento territorial y el uso del suelo en la PBA opera como una barrera de acceso a la vivienda para los sectores populares, al exigir estándares de urbanización que encarecen el costo del suelo urbano, sin prever instrumentos de planificación y gestión urbana que garanticen el acceso a tierra urbanizada conforme a estos estándares por parte de los sectores de la población que no pueden afrontar su costo. Como consecuencia de ello, la población más empobrecida de la PBA se ve obligada a resolver su necesidad habitacional a través de la informalidad que la propia norma condena a la ilegalidad, en un círculo que se completa con normas procesales que distan de cumplir con los estándares de derechos humanos aplicables al derecho a la vivienda y posibilitan los desalojos forzosos.

En este contexto, el cambio de paradigma en la concepción de la política de vivienda se sustentó en los mismos principios que dieron basamento a la construcción legal del “derecho a la ciudad” en Brasil, con el Estatuto de la Ciudad adoptado en 2001 (Fernandes, 2010)¹¹, y en Colombia, con la sanción de la Ley 388/97. En rigor, fue el intercambio de estas experiencias regionales con un sector de la universidad pública anclada en el Conurbano Bonaerense —que posteriormente ocuparía espacios de gestión en el Ministerio de Obras Públicas e Infraestructura de la provincia— y con un conjunto de organizaciones sociales nucleadas en FOTIVBA, lo que daría forma a los instrumentos contenidos en la LAJH¹².

La resistencia opuesta por los desarrolladores inmobiliarios a la sanción del proyecto de LAJH atravesó toda la discusión parlamentaria, con una fuerte intervención de los medios de comunicación en el debate.

10 Cfr. Fundamentos de la Ley N° 14.449, disponibles en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-14.449.html>.

11 Brasil ha sido pionero en establecer una normativa específica sobre política urbana tomando como eje el derecho social a la vivienda. El Estatuto de la Ciudad fue sancionado en 2001 como producto de persistentes reclamos y manifestaciones sociales que visibilizaron y pusieron en el centro de la agenda de gobierno la necesidad de su sanción. El Estatuto de la Ciudad rompió con la tradición de larga data del derecho civil y sentó las bases del nuevo paradigma político-jurídico de la tierra urbana y el control del desarrollo territorial. Además, avanzó sobre el principio de las “funciones sociales de la propiedad y de la ciudad, reemplazando así el paradigma individualista del Código Civil brasileiro de 1916” (Fernandes, Edésio, 2010). El Estatuto otorga a los municipios una amplia gama de posibilidades para la construcción de un nuevo orden urbano que revierta la exclusión social y segregación espacial en Brasil y que sea “más eficiente en lo económico, más justo en lo político y más sensible al espectro completo de cuestiones sociales y ambientales existentes” (Ibíd, pág. 150).

12 En 2005, los mismos actores —universidades del conurbano y organizaciones agrupadas en el FOTITBA— habían conformado el Movimiento por la Reforma Urbana que derivó posteriormente en la creación de “Habitar Argentina”, una iniciativa multisectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat, orientada a generar diversos proyectos de ley para promover el acceso al hábitat y a la vivienda. En ese contexto, emergería una discusión creciente aunque aún primigenia sobre nuevas regulaciones urbanas.

Los puntos más resistidos del proyecto se focalizaron en la participación de los municipios en la valorización inmobiliaria producida por la acción estatal en el caso de los grandes emprendimientos inmobiliarios, y en la obligación de edificar inmuebles en estado ocioso o con obras paralizadas, cuyo incumplimiento permite aplicar un impuesto progresivo en el tiempo y expropiar el inmueble de persistir el incumplimiento por 5 años. En la retórica de los medios, avanzaba la ley que venía a “quitar tierras a los countries”¹³ o que “facultaba a los municipios a expropiar inmuebles de particulares para vivienda social”¹⁴.

Convertida en ley por el Senado de la PBA el 29 de noviembre de 2012, el entonces administrador general del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires manifestó: “puede sonar comunista, pero sólo estamos modificando una ley de 1977 votada en la última dictadura militar”¹⁵. Cuatro días después, el diputado nacional Francisco de Narváez presentó un amparo judicial en representación del conjunto de propietarios de la PBA, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 50, 51, 64 y siguientes de la LAJH, fundando su legitimación en su condición de diputado y argumentando, como basamento jurídico, la defensa del derecho de propiedad y su inviolabilidad, y la libertad de decisión de los propietarios de terrenos¹⁶. El recurso fue rechazado por el Tribunal de Trabajo N° 4 de La Plata al día siguiente, sobre la base de argumentos de índole procesal. Sin embargo, al dictar su resolución el tribunal aprovechó para poner de manifiesto la categoría de “clases inferiores” que había asignado el diputado Francisco De Narváez a los beneficiarios de la LAJH. Así, el juez Martiarena expresó: “Entiendo, en antítesis con nuestros legisladores aquí accionantes, que los bonaerenses debemos hacernos cargo de los problemas sociales de nuestros conciudadanos, a quienes aquéllos se refieren como ‘clases inferiores’, y a las que, según su pensamiento, debiera atender ‘el Estado’, al parecer, comprendido como una entelequia”¹⁷.

Si bien se vio fortalecida tras el rechazo del amparo, la LAJH no fue publicada en el Boletín Oficial hasta diez meses después, en octubre de 2013. La publicación “se adelantó” a la resolución judicial de una medida de innovar solicitada por el entonces defensor oficial del fuero de responsabilidad penal juvenil de La Plata, en el marco de la causa “Páez, Rocío Abigail c/Secretaría de Niñez s/Amparo”, en la cual se solicitaba la publicación y reglamentación de la LAJH con el fin de garantizar el derecho a la vivienda de la amparista y su hija, vulnerado por la falta de operatividad de la política pública creada por la Ley¹⁸.

Tres meses después de haber sido publicada, la Ley N° 14.449 fue reglamentada parcialmente por el decreto 1061/2013, omitiéndose varios artículos relativos a los instrumentos de regulación del suelo y de gestión democrática de la ciudad en la reglamentación. Según Reese, “luego pasó un largo tiempo (6 o 7 meses más) hasta junio pasado (2014) para empezar a aplicar algunas de las cuestiones, como armar el Consejo de Hábitat que la ley obliga. Y en verdad tampoco se hizo por voluntad política propia, sino porque en junio de ese año mil personas bloquearon la Plata y entramos a la Legislatura y de esa manera a la semana siguiente la Fiscalía se dignó a llamarnos”¹⁹.

13 La Nación, “Avanza el proyecto para quitar tierras a countries”, 19/10/2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1518541-avanza-el-proyecto-para-quitar-tierras-a-countries>

14 La Nación, “Polémica: Los municipios bonaerenses podrán expropiar terrenos baldíos”, 24/10/2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1520146-polemica-los-municipios-bonaerenses-podran-expropiar-terrenos-baldios>

15 La Nación, “Es ley la cesión de tierras de los countries bonaerenses para viviendas sociales”, 29/11/12. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1531672-los-countries-bonaerenses-deberan-ceder-tierras-para-viviendas-sociales>

16 Infobae, “De Narváez presentó un recurso de amparo contra la Ley de Hábitat”. Disponible en: <https://www.infobae.com/2012/12/04/684806-de-narvaez-presento-un-recurso-amparo-contra-la-ley-habitat-bonaerense/>

17 Cfr. 24bares.com, “Rechazan amparo contra la Ley de Countries que presentó De Narváez por «irrisorio»”, 5/12/2012. Disponible en <http://www.24bares.com/provincia/8037-rechazan-amparo-contra-la-ley-de-countries-que-presento-de-narvaez-por-irrisorio/>

18 A su vez, el CELS, la CTA, la FOTIVBA y la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) presentaron una carta al gobernador y vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli y Gabriel Mariotto respectivamente, en la que exigieron a las autoridades provinciales la implementación efectiva de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

19 Reese, Eduardo, *Ley de Acceso Justo al Hábitat. Una caja de herramientas*, en Observatorio del Conurbano bonaerense. Disponible en:

3. LINEAMIENTOS GENERALES, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN

Como ha sido anticipado en líneas anteriores, la Ley N° 14.449 introduce un cambio fundamental en el enfoque de la política pública, articulando las políticas de vivienda con los procesos de producción y crecimiento de las ciudades en los que participan actores estatales y privados, como los desarrolladores inmobiliarios

Ante la necesidad de abordar la complejidad del problema habitacional, la LAJH persigue ampliar el objeto de la acción estatal atendiendo a la diversidad del déficit urbano habitacional y a las causas que lo originan²⁰. En esta línea, y como elemento de crucial importancia, la ley limita la actividad de los desarrolladores inmobiliarios y de los propietarios de inmuebles, estableciendo límites a la especulación inmobiliaria y obligaciones urbanísticas a su cargo. Esta nueva regulación es particularmente relevante si se considera que el decreto-ley 8912/77, que reglamenta el ordenamiento territorial y el uso del suelo en la provincia de Buenos Aires, según ya referimos, ha operado como una barrera para el acceso a la vivienda y a la ciudad para los sectores de menores ingresos (UNLa, 2012).

La Ley N° 14.449 entiende al hábitat como un derecho social y colectivo y promueve el acceso a la vivienda entendido como un derecho más amplio que un techo con cuatro paredes, de conformidad con las interpretaciones estipuladas por organismos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹. En esta línea, la LAJH concibe al hábitat como un derecho humano individual y colectivo a acceder a una vivienda en un lugar adecuado y en condiciones para vivir dignamente, con espacio suficiente y servicios públicos como agua potable, cloacas, electricidad, recolección de residuos y transporte público. A su vez, incorpora el derecho colectivo a la ciudad que implica acceder, en condiciones de igualdad, a los servicios y oportunidades que ofrece una ciudad, como atención de la salud, jardines maternos, escuelas, oportunidades de empleo, plazas, conectividad a internet y actividades culturales (cfr. arts. 11 y 15).

La LAJH establece, además, una serie de principios rectores para hacer efectivo el acceso justo al hábitat, que deben orientar la interpretación y aplicación de la ley. Ellos son: la promoción del acceso a la vivienda y a la ciudad, la función social de la propiedad, el reparto equitativo de cargas y beneficios en la producción y el crecimiento de la ciudad y la gestión democrática de la ciudad (cfr. capítulo 2, Principios Rectores; artículos 10 a 14).

El principio de la función social de la propiedad incentiva, entre otras cuestiones, un uso social y ambientalmente sostenible de la tierra, evitando que sea retenida sin uso y que se especule por un mayor valor, o que los terrenos sean abandonados y se tornen baldíos²². Por su parte, el reparto equitativo de

<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=1722>

20 De ello dan cuenta los fundamentos de la norma al señalar que: “En los últimos años, y más allá del esfuerzo estatal mencionado, ha aumentado el déficit de suelo urbano y viviendas para sectores sociales medios y bajos. Asimismo se ha acrecentado y densificado la población que habita en villas y asentamientos. Por otra parte se ha producido una fuerte concentración de la renta urbana que se materializa a través de la realización de prácticas especulativas por parte de los desarrolladores y propietarios, lo cual da como resultado una gran cantidad de inmuebles deshabitados y terrenos baldíos aptos para ser edificados pero que se encuentran retenidos a la espera del aumento del valor del suelo”. Fundamentos de la Ley N° 14.449 disponibles en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-14.449.html>

21 Comité DESC, Observaciones Generales N° 4 y N° 7. A este respecto véase, Arenaza, Soledad (2016).

22 En las últimas décadas, algunos países han incorporado en sus constituciones o en los sistemas legales internos el reconocimiento de que la propiedad debe cumplir una función social y/o ambiental. Al menos desde la normativa, en varios países, la concepción civilista e individualista de la propiedad privada ha dado paso a una noción más acotada, donde el derecho a la propiedad puede y debe estar sujeto a restricciones vinculadas a intereses sociales y colectivos. Precisamente, el concepto de la función social de la propiedad

cargas y beneficios en la producción y el crecimiento de la ciudad implica, por ejemplo, que los municipios tienen la potestad de participar en el mayor valor adquirido por la tierra privada debido a la construcción de caminos, servicios, o al dictado de normas urbanas. En tanto, la gestión democrática de la ciudad propicia procesos de toma de decisiones que aseguren la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general, de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.

La Ley N° 14.449, como instrumento provincial y local dirigido a garantizar los derechos a la vivienda, al hábitat digno y a la ciudad, instaura un sistema legal de derechos y obligaciones, que precisa y determina el contenido de las políticas que el Estado debe impulsar y, a su vez, reconoce legalmente a los sectores populares bonaerenses como titulares de derechos, con capacidad de demandar determinadas respuestas públicas. La LAJH procura cambiar la lógica de la relación entre el Estado y las personas destinatarias de la ley: “no se trata sólo de personas con necesidades insatisfechas, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad estatal, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos” (Abramovich y Pautassi, 2009: 311)²³.

En este sentido, desde una perspectiva colectiva, las personas que habitan de los barrios bonaerenses encuentran fundamento jurídico a las políticas de integración urbana de villas y asentamientos en la titularidad del derecho a la ciudad²⁴, como instrumento de exigibilidad que condensa los objetivos que persigue esta normativa provincial. Es decir, los derechos que establece la Ley N° 14.449 son títulos exigibles ante instancias administrativas y judiciales, que fijan un marco legal y restringen los márgenes de discrecionalidad política de la provincia y los municipios frente al grave déficit urbano-habitacional en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en esta área.

En este marco, la LAJH materializa, además, principios centrales del enfoque de derechos humanos como el principio de igualdad y no discriminación en su faceta sustantiva o estructural, que concibe la intervención positiva del Estado para compensar desigualdades de larga data y garantizar el acceso a derechos de los grupos en situación de mayor desventaja socio-económica²⁵. En función de ello, el Estado,

remite a la posibilidad de establecer cargas y obligaciones a los propietarios, es decir, restricciones a las prerrogativas clásicas de uso, disfrute y disposición para desalentar la concentración de la tierra y/o de su retención con fines especulativos. El rol activo del Estado interviniendo en las condiciones del mercado inmobiliario y generando instrumentos legales y de gestión del suelo basados en el principio de la justa distribución de las cargas y beneficios que produce el crecimiento de las ciudades, es central para posibilitar una distribución y acceso a la tierra y a la vivienda más justo y equitativo (cfr. IPPDH, 2014: 141).

23 En palabras de Abramovich y Pautassi: “Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento” (Abramovich y Pautassi, 2009:305).

24 El concepto de derecho a la ciudad se remonta al año 1968 cuando el sociólogo Henri Lefebvre publicó un libro con el nombre “Derecho a la Ciudad”. Según Lefebvre, el derecho a la ciudad no debía concebirse como el derecho de acceso a las ciudades tal como eran, sino como el derecho a una vida urbana transformada, renovada (Arenaza, 2016:33). Luego, otros autores han continuado desarrollando este concepto, como por ejemplo David Harvey y Jordi Borja. Para Harvey –Urbanismo y desigualdad social (1992)–, el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto. Para Jordi Borja –“Espacio público y derecho a la ciudad”. Viento del Sur. Por una izquierda alternativa (2011)–, es un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas; un espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. Es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos (de trabajo, de salud, de educación, de vivienda), así como de recursos simbólicos (participación, acceso a la información, etc.). Wacquant –Los Condenados de la Ciudad (2007)–, por su parte, se refiere a las “zonas de no derecho” resultantes de los procesos de marginalidad avanzada, producto a su vez del nuevo régimen de relegación socioespacial y cerrazón excluyente. Las relaciones y las significaciones vividas en los guetos o zonas relegadas constituirían, según este autor, una nueva “ciudadanía marginal” signada por su segregación racial y de clase (síntesis elaborada en Ozlak, 2018).

25 Véase, Saba, Roberto (2016).

al planificar y diseñar sus políticas de hábitat debe centrar su accionar y sus recursos en aquellos grupos que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos, se encuentran en una situación de desigualdad estructural. La ley materializa esta obligación al priorizar la resolución del déficit habitacional que afecta a las “familias bonaerenses en situación de pobreza crítica y con necesidades especiales” (art. 2). En este mismo orden, la LAJH determina que las inversiones del Poder Ejecutivo, los municipios y las empresas prestadoras de servicios públicos deberán priorizar en sus planes de obras y de inversión aquellas destinadas a la mejora de las condiciones de hábitat de los sectores de menores recursos (art. 65).

Adicionalmente, la Ley incorpora otros lineamientos medulares de la perspectiva de derechos, tales como: la participación social en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas; el acceso a información necesaria para ejercer debidamente los derechos y controlar la efectiva y adecuada implementación de las políticas; la producción de información a efectos de promover una supervisión apropiada de la marcha de las medidas en curso y eventualmente su reorientación y ajuste; y el acceso a mecanismos de reclamo y exigibilidad de los derechos y garantías previstas en la ley (IPPDH, 2014). Al mismo tiempo, incorpora la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles para la efectivización del derecho a la vivienda y al hábitat (cfr. art.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos en tanto prevé mecanismos de redistribución y recaudación de recursos provenientes de la renta urbana y de las valorizaciones inmobiliarias, entre otros (cfr. IPPDH, 2014).

A fin de materializar estos derechos y principios, se establecen diferentes instrumentos de actuación y mecanismos cuya aplicación corresponde a los Municipios y al Estado provincial. Algunos de estos instrumentos buscan intervenir de manera directa sobre las condiciones urbano habitacionales deficitarias, mejorándolas gradualmente. En esta línea, la Ley establece una política de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios (sección II, artículos 26 a 36), una política de fomento del crédito y asistencia técnica para la mejora del hábitat y de inversiones prioritarias (sección III, artículos 37 a 43) y la promoción de nuevos barrios a través de la generación de lotes con servicios (sección I, artículo 17).

Por otra parte, otros instrumentos de actuación regulados en la norma, según adelantamos, buscan intervenir sobre los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, generando condiciones estructurales para el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat. Con este objetivo, la Ley establece una política de promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas (sección I, artículos 18 a 25), determina la obligación de disponer suelo para los sectores de menores ingresos (sección IV, artículo 44 y 45), y consagra la participación de la comunidad en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística del Estado (sección V, artículos 46 a 54), entre los más relevantes.

Entre los mecanismos que se prevén para hacer efectiva la gestión democrática de la ciudad, cabe destacar los órganos o instancias conformados por distintos actores institucionales y sociales como las Mesas de Gestión para la integración socio urbana de villas y asentamientos precarios, el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat y, como lógica derivación de esta instancia de participación provincial, los Consejos Locales de Vivienda en los distintos Municipios

En este punto consideramos que la lógica de participación social, el acceso a la información y exigibilidad de derechos es clave para reforzar y otorgar poder y herramientas concretas a la población para el reclamo y la efectivización de los derechos previstos en la ley. La participación y el acceso a la información —además de ser derechos sustantivos fundamentales— representan derechos instrumentales de gran potencia como canales para demandar por el efectivo cumplimiento de los derechos a la vivienda y al hábitat. Por ello, hacemos foco particularmente en ellos.

4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT A NIVEL PROVINCIAL

4.1. La conformación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat

A finales de 2014 y en respuesta a la movilización de las organizaciones sociales, los organismos de derechos humanos y los partidos políticos que promovieron la sanción de la LAJH, el Poder Ejecutivo convocó a sesiones preparato

rias para conformar el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (CPVH) creado por su artículo 60. Dicho Consejo puede actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en materia de hábitat, y se encuentra integrado por representantes del Ministerio de Infraestructura de la PBA, de los Municipios, del Poder Legislativo provincial, así como de universidades, organizaciones sociales y colegios profesionales. Como referimos, la UNLa integra este consejo por el sector de las universidades²⁶.

Su presidente es el Director Provincial de Acceso Justo al Hábitat y la vicepresidencia es actualmente ejercida por el Consejo Social de la Universidad Nacional de la Plata. La autoridad de aplicación de la ley es el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (actualmente Subsecretaría de Tierras y Acceso Justo al Hábitat)²⁷.

En marzo de 2015 comenzaron a funcionar las sesiones ordinarias mensuales, las que se mantuvieron ininterrumpidamente hasta la actualidad²⁸. El Consejo adoptó un reglamento de funcionamiento sustentado por un importante proceso participativo²⁹. Hasta el momento, todas las decisiones de este órgano se tomaron por medio de consensos en un ámbito de discusión plural (CPVH, 2016). La institucionalización de este espacio y su creciente consolidación fueron claves para exigir al Poder Ejecutivo el cumplimiento de su obligación de producir información y garantizar su acceso, como sucedió con el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos creado por la Ley, o con información relativa a los recursos afectados al desarrollo de políticas y programas de hábitat.

La labor del Consejo en estos años se puede resumir en dos grandes líneas de acción: por un lado, el

26 Actualmente, integran el Consejo: Confederación de Trabajadores Argentinos de la provincia de Buenos Aires, Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, Movimiento Evita, Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat, Centro de Estudios Legales y Sociales, Universidad Nacional de Lanús (Instituto de Justicia y Derechos Humanos), Universidad Nacional de la Plata (Consejo Social), Universidad Nacional de General Sarmiento (Instituto del Conurbano), Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires, Consejo Profesional de Agrimensura de la provincia de Buenos Aires, Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires, Municipalidad de la Matanza, Municipalidad de Moreno, Municipalidad de Florencio Varela, Municipalidad de Benito Juárez, Municipalidad de Guaminí, Municipalidad de Roque Pérez, Municipalidad de Brandsen y diputados/as y senadores/as provinciales.

27 Las políticas de planificación y ordenamiento del territorio son competencia de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial dependiente del Ministerio de Gobierno, por disposición legal del Decreto 8912/77, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Cabe tener en cuenta que el Decreto 8912/77 asigna la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial a los Municipios, siendo obligatorio para cada partido como instrumento sectorial. No obstante, las ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento adoptadas por los respectivos Consejos Deliberantes, sólo pueden sancionarse tras ser aprobadas por el Poder Ejecutivo Provincial.

28 El Consejo ha emitido tres informes de gestión donde da cuenta de las actividades y acciones llevadas adelante durante los años 2015, 2016 y 2017.

29 El reglamento se encuentra disponible en: <http://190.188.234.6/registro/files/participacion/consejeros/1/Reglamento%20Interno%20Consejo%20Provincial%20de%20Vivienda%20y%20Habitat.pdf>

ejercicio responsable y activo de sus funciones como forma de impulsar la aplicación de la LAJH, su difusión, la solución de conflictos y la presión sobre el Poder Ejecutivo provincial para que las políticas públicas en materia de hábitat y vivienda no sufrieran la parálisis total con la que eran amenazadas³⁰. Por otro lado, el tratamiento y avance concreto en algunos puntos específicos de la LAJH, tanto en su articulado como en su aplicación. Esto permitió lograr algunos avances significativos que se mencionan en lo que sigue y se desarrollan con más detalle en la próxima sección: a) la modificación del art. 70 de la Ley; b) el Protocolo para relocalizaciones; c) el diseño de un programa de capacitación para actores locales (no implementado); d) más recientemente, presentaciones en torno al pedido de inconstitucionalidad del art. 231 bis del Código Procesal Penal.

Asimismo, las sesiones del Consejo terminaron conformando un ámbito en el que se otorga la voz a referentes de los barrios, que atraviesan distintas problemáticas o conflictos y que, aun no siendo consejeros, son recibidos para escuchar sus testimonios y reclamos frente a la autoridad de aplicación de la Ley y en algunas ocasiones emitiendo comunicados o notas expresando preocupación frente a temas específicos.

Puede señalarse un tercer eje de trabajo, vinculado con la labor de los/as consejeros/as en sus ámbitos locales de actuación: municipios, organizaciones sociales, universidades, etc. Estas tareas son compartidas con el resto del Consejo, puesto que constituyen una forma de contribuir a sus funciones específicas. En este sentido, lo/as consejeros/as que son representantes de los municipios hicieron aportes significativos al transferir sus experiencias sobre la gestión del hábitat en el nivel local, para lo cual también compartieron ordenanzas municipales relevantes para que pudieran servir de modelo a otros municipios.³¹

Adicionalmente, los actores sociales que conforman el Consejo juegan un papel sumamente relevante en la difusión de la Ley y la capacitación en los instrumentos que ésta crea, impulsando especialmente la conformación y/o fortalecimiento de Consejos Locales de Hábitat a nivel municipal. Estas instancias de participación en el territorio se entienden como motores indispensables para la aplicación de la Ley. En el transcurso de estos años se conformaron diferentes Consejos Locales que tienen distintos estatus de acuerdo con la situación en cada municipio: Morón³², La Plata³³, Villa Gesell³⁴, Esteban Echeverría, Avellaneda, Almirante Brown³⁵, Hurlingham³⁶, Bahía Blanca³⁷, Cañuelas³⁸, Ramallo, Patagones³⁹, Chascomús⁴⁰, Moreno⁴¹, Malvinas Argentinas⁴², José C. Paz, San Isidro y Tigre. En otros casos —como Quilmes y Florencio Varela— existen Consejos en funcionamiento con anterioridad a la aprobación de la Ley.

Dentro de las propuestas de difusión y capacitación que se generaron en el Consejo, se priorizó el fortalecimiento de los actores del territorio tanto de las organizaciones de base como de los equipos técnicos municipales, para una mejor aplicación de la norma, a través de diversas modalidades de capacitación.

30 Como parte de estas acciones de impulso y visibilización, en el año 2018 se realizó el II Cabildo Abierto por un Hábitat Digno en la ciudad de La Plata.

31 Como ejemplo, podemos citar la Resolución del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat del 2 de junio de 2017 en el que se adhirió y declaró de interés del Consejo el Programa de Intervención Integral (en asentamientos precarios) llevado adelante por el Municipio de Malvinas Argentinas.

32 Municipio de Morón, Ordenanza 16954/15.

33 Municipio de La Plata, Ordenanza 11218.

34 Municipio de Villa Gesell, Decreto 985/15.

35 Municipio de Almirante Brown, Ordenanza 10675/16.

36 Municipio de Hurlingham, Ordenanza 8534/16.

37 Municipio de Bahía Blanca, Ordenanza 18675/16.

38 Municipio de Cañuelas, Ordenanza 3159/16.

39 Municipio de Carmen de Patagones, Decreto 497/16.

40 Municipio de Chascomús, Ordenanza 4802/16.

41 Municipio de Moreno, Ordenanza aprobada el 28-12-16 que crea el Consejo y el Registro de Cartografía Social.

42 Municipio de Malvinas Argentinas, Decreto 985/15.

En este sentido, se realizaron múltiples jornadas, encuentros o reuniones en los distritos de la provincia, con la participación de integrantes del Consejo⁴³ y se socializaron materiales de difusión y formación realizadas por diversas organizaciones e instituciones⁴⁴.

4.2. La implementación de los instrumentos y herramientas de la Ley

En cuanto al proceso de implementación de los distintos instrumentos de la ley, es necesario tener en cuenta el régimen de responsabilidades y prioridades públicas en materia de políticas urbano habitacionales que se encuentra definido por los artículos 2, 5 y 16 de la Ley N° 14.449, que en síntesis expresa que: a) la adopción de políticas de vivienda y hábitat constituye una obligación jurídica exigible; b) el Estado Provincial es el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, en exclusiva o en conjunto con los gobiernos municipales y, finalmente: c) esta responsabilidad pública debe ser ejercida teniendo en cuenta las demandas sociales y, de modo prioritario, atendiendo la situación de las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales.

La LAJH completa el régimen de responsabilidad atribuyendo ciertas obligaciones y deberes diferenciados a la autoridad provincial y a los municipios, mientras que define otros compromisos que se asumen en forma conjunta y necesariamente coordinada entre esos dos niveles de gobierno. Así, dentro de los instrumentos de actuación que crea la normativa, la autoridad provincial tiene específicamente a su cargo la implementación de la política de lotes con servicios y el fomento del crédito para la mejora del hábitat (artículos 17 y 37). Por su parte, los municipios tienen a su cargo el desarrollo de zonas de promoción del hábitat social y reservas de tierra para estos mismos fines, además de fijarse la atribución municipal de participar en las valorizaciones inmobiliarias producidas por las acciones urbanísticas (artículos 44, 45 y 46). Por último, se determinan responsabilidades conjuntas, por las cuales tanto la autoridad provincial como los municipios deben promover procesos de organización colectiva, contribuir al desarrollo de instrumentos adecuados para canalizar la participación social, garantizar el acceso a la información en las instancias de planificación y gestión del hábitat (artículos 57, 58 y 59), conformar el registro de la demanda urbano habitacional, promover la generación de suelo urbano y la integración socio-urbana de villas y asentamientos y como presupuesto de esta política, la creación del Registro Público Provincial

43 A modo de ejemplo, el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Centro de Estudios Legales y Sociales llevaron adelante, el día 2 de noviembre de 2016 un encuentro con funcionarios municipales, organizaciones sociales y expertos en hábitat y derechos humanos, con el fin de debatir sobre los avances, las dificultades y las posibilidades de implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat a nivel local, para dar respuesta a los problemas de acceso a un hábitat digno; la Universidad Nacional de Lanús y el Centro de Estudios Legales y Sociales llevaron adelante la jornada “Construyendo ciudades justas e inclusivas: avances y desafíos para la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat” el día 1 de diciembre de 2016. Esta actividad tuvo el objetivo de difundir el nuevo paradigma que establece la LAJH en materia de políticas de hábitat, vivienda y derecho a la ciudad, así también debatir los avances y desafíos de su implementación con particular referencia en los Municipios del Sur. La jornada contó con la participación de funcionarios de Lomas de Zamora, Florencio Varela, Lanús, Avellaneda, la subsecretaría de Tierras, Vivienda y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires, y de integrantes de organizaciones territoriales y académicas. Por su parte, el Consejo Social de la Universidad Nacional de la Plata participa en las iniciativas vinculadas al dictado de la Diplomatura de Producción de Hábitat y Gestión integral del Territorio y en 2018 ha dictado el Curso de Producción de Hábitat y Gestión Integral del Territorio para mujeres nucleadas en el programa Ellas Hacen.

44 Al respecto, véase, Asociación Civil Madre Tierra, Manual sobre la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (2016), disponible en <http://www.madretierra.org.ar/galeria/publicaciones/14.449.pdf>; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación (2017), disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/08/Manual_ley_habitat.pdf; Instituto de Justicia y Derechos Humanos, *Manual en Derechos Humanos*, “Módulo: El derecho a vivir en la Ciudad” (autora: Soledad Arenaza) (2016), Universidad Nacional de Lanús-UNLa, disponible en Recuperado de <http://ijdh.unla.edu.ar/publicaciones-detalle/24/modulo-el-derecho-a-la-ciudad-y-a-lavivienda>.

de Villas y Asentamientos (en el ámbito de la autoridad de aplicación), la provisión de infraestructura, equipamiento comunitario y espacios verdes y la construcción de viviendas, entre otras (Bustos, 2016).

No obstante, la mayoría de las herramientas previstas en la Ley son de aplicación municipal, es decir, que requieren que los Estados Locales dicten normativas específicas para hacerlas operativas.

Bustos (2016) señala que pocos han sido los avances de aplicación concreta hasta 2016. Luego de ese año, una serie de cambios político-institucionales vinculados a la gestión provincial no ha hecho sino sumir a la política de hábitat en un estado de incertidumbre e infectividad. Las medidas adoptadas han sido escasamente significativas en la materia.

De los 135 partidos de la PBA, sólo un exiguo porcentaje utiliza las herramientas provistas por la LAJH para la solución del déficit urbano habitacional. Desde ya que esta generalización presenta matices, pues mientras existen avances en la implementación de los instrumentos de participación —concretamente a través de la creación de Consejos Locales de Hábitat en una multiplicidad de municipios según ya referimos—, han sido nulos o muy escasos los avances en la implementación de los instrumentos de planificación del suelo para sectores populares (como las zonas de promoción del hábitat popular), de los instrumentos de promoción y desarrollo (como la obligación de edificar en el caso de los inmuebles ociosos, derruidos o abandonados⁴⁵) y de los instrumentos de redistribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano (como la participación de los municipios en la valorizaciones inmobiliaria generada por la acción del Estado⁴⁶, o el impuesto progresivo a los inmuebles ociosos).

Una de las aplicaciones más concretas de la LAJH ha sido la asignación de recursos a municipios y organizaciones no gubernamentales provenientes del Fondo Fiduciario Provincial “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”. Este Fondo fue creado por la propia Ley para financiar las necesidades de las familias de bajos recursos con déficit urbano habitacional, que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal⁴⁷. De acuerdo con los informes de gestión, durante los ejercicios 2014 y 2015⁴⁸ se entregaron 25 subsidios a municipios de la Región Metropolitana de Bue-

45 Municipio de Bahía Blanca, Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo, Ordenanza 17.515, y Municipio de Guaminí, Ordenanza 05/2014. Tienen instrumentos de movilización del suelo, previos a la 14.449: Moreno, Cañuelas, San Fernando, Esteban Echeverría y Brandsen.

46 Municipio de La Plata, Ordenanza 10993; Municipio de Almirante Brown, Contribución obligatoria por la valorización inmobiliaria, Ordenanza Fiscal 10684/15, arts. 220-224, Ordenanza Tarifaria 10685/16, art. 176; Municipio de Bahía Blanca, Ordenanza 18675/16; Municipio de Moreno, Proyecto de Ordenanza 2016- Contribución para el Desarrollo Integral; Municipio de Ramallo, Ordenanza 2016- plusvalías a la ordenanza impositiva. Tienen instrumentos de captación de plusvalías, previos a la 14.449: San Fernando, Vicente López, La Plata, Moreno, Morón, General Pueyrredón y Luján.

47 El financiamiento del Fondo opera a través de los siguientes programas y subprogramas: 1) Programa de Financiamiento para Infraestructura de Redes Públicas Domiciliarias e Intradomiciliarias de Servicios Básicos, Obras Complementarias y/o Equipamiento Comunitario para Municipios: tiene como objeto el financiamiento de mano de obra y materiales para construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básicos (agua, cloaca y gas), obras complementarias (cordón cuneta, alcantarillado, saneamiento hidráulico, pavimento y alumbrado público) y equipamiento comunitario (proyectos para el desarrollo barrial que fomenten la integración de los vecinos y fortalezcan el sentido de pertenencia). Desde el punto de vista organizativo, la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda brinda el subsidio, capacitación y asistencia técnica al Municipio. Luego monitorea las distintas etapas de implementación, solicita informes y propone ajustes en caso de ser necesarios. 2) Microcréditos: El Subprograma propone el financiamiento de materiales de construcción, mano de obra, artefactos, insumos para inicio, refacción, terminación y/o mejora de vivienda familiar; gestión de aprobaciones municipales, subdivisiones y escrituración; acceso a servicios de infraestructura básica domiciliaria e intradomiciliaria y adquisición parcial o total de lotes. Los recursos no son reembolsables para la Subsecretaría, los mismos se constituyen en fondos rotatorios para las Organizaciones de Microcréditos, permitiendo así la replicabilidad del subprograma. 3) Subsidio a ONG: prevé el financiamiento de proyectos habitacionales y de urbanización, que promuevan procesos de organización colectiva y autogestión del hábitat y cuyo objetivo se centre en promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible (Bustos: 2016).

48 El Fideicomiso fue puesto en funcionamiento en febrero de 2014, no obstante su principal fuente de financiamiento (la contribución adicional sobre el impuesto inmobiliario a inmuebles baldíos), comenzó a recaudarse en 2013.

nos Aires para obras de infraestructura y equipamiento comunitario por un monto total de \$131.884.083. En el mismo período se entregaron 45 subsidios a organizaciones sociales de microcrédito, beneficiando a 2.500 familias por un monto aproximado de \$8.970.000, y \$8.540.407 en subsidios a ONGs para obras de infraestructura, equipamiento comunitario y proyectos habitacionales.

Explica Bustos (2016) que la desigual distribución de los recursos entre municipios y organizaciones se basaría en los requisitos impuestos para ser considerada una organización de microcrédito, que representan una exigencia considerable para las organizaciones. Más allá de esto, su análisis pone de relieve el hecho de que sólo el 6% de la totalidad de los recursos asignados a los partidos del Conurbano (\$149.394.490) fue destinado a microcréditos (beneficiando a 2.500 familias), a pesar de que de acuerdo con el Censo 2010 (INDEC) hay 463.805 hogares en viviendas que requieren mejoramiento edilicio o conexión intradomiciliaria de servicios, y 58.592 hogares que requieren ampliación de la vivienda porque poseen hacinamiento crítico (3 o más personas por cuarto). Si los microcréditos tienen como uno de sus objetivos la entrega de recursos reembolsables a las familias que no pueden resolver esas deficiencias, resulta del todo insuficiente el porcentaje de recursos destinado a estos fines en función del déficit.

Desde su conformación, el Fondo Fiduciario de la LAJH se ha integrado, principalmente, sobre la base de una única fuente de financiamiento: la contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a los predios baldíos. Si bien la LAJH contempla otras fuentes de recursos —como las asignaciones provinciales previstas por la Ley de presupuesto, o los recursos provenientes de planes nacionales para la mejora o solución habitacional—, éstas son canalizadas a través de otros órganos y programas. Esto presenta el riesgo de que la política de acceso justo al hábitat se torne una política marginal dentro de una política habitacional que no ha cambiado de paradigma.

Este riesgo se incrementó en 2016 con la declaración de la emergencia en materia de infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos, sancionada por la Ley 14.812 por el plazo de un año prorrogable por igual término, con “la finalidad de paliar el déficit existente y posibilitar la realización de las acciones tendientes a la promoción del bienestar general”. A través de esta norma, se flexibilizaron los mecanismos de contratación en las áreas de infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos. Se agrega a ello que en 2017 se designó a un miembro de la Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos (CEDU) como Director Provincial de Ordenamiento Urbano, organismo que tiene a su cargo la planificación del territorio, con competencias relativas a la aprobación y regulación de los barrios privados⁴⁹.

Por otro lado, en un contexto de aumento de los desalojos violentos en la PBA (CPVH: 2017), el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat logró impulsar la sanción de la Ley 14.875, mediante la cual se suspendieron los desalojos de villas y asentamientos inscriptos en el registro creado por la LAJH por el plazo de un año, medida que fue prorrogada el 31/08/2017 con la sanción de la Ley 14.939⁵⁰.

A su vez, en materia legislativa, el Consejo impulsó un proyecto de ley por el que se propone la modificación de los artículos 26, 28, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley N° 14.449⁵¹. El proyecto propicia eliminar de la LAJH el límite temporal para que los barrios informales puedan ser incorporados al Registro Público

49 Página/12, “Atendido por sus propios dueños”, 08/06/2017, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/42750-atendido-por-sus-propios-duenos>

50 De acuerdo con la síntesis de gestión 2017 elaborada por la Dirección Provincia de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial, por aplicación del artículo 28 de la Ley N° 14.449 durante 2017 se produjeron 17 suspensiones de desalojos en los partidos de Azul, Mercedes, San Nicolás, La Plata, Hurlingham, Mar del Plata, Villa Gesell, Zárate y Campana, por lo cual “quedaron amparadas 2.348 familias” (CPVH: 2017).

51 Este proyecto de ley fue presentado por la diputada y consejera Alicia Sánchez.

Provincial de Villas y Asentamientos, teniendo en cuenta que la demanda es constante y cambiante. Respecto de los artículos que refieren al sistema de financiamiento de la ley, se plantea incluir la temática de acceso al suelo teniendo en cuenta las dificultades existentes en la materia. Asimismo, se eleva el porcentaje de la contribución adicional que se aplica a los lotes baldíos y se afecta un porcentaje del Fondo Fiduciario al pago de indemnizaciones de expropiaciones y compra de inmuebles para generar suelo urbano y regularizar villas y asentamientos. El Consejo se encuentra también trabajando en una nueva reglamentación de la Ley N° 14.449 en la cual se incluirían regulaciones que afectan al Decreto 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

A su vez, el 22 de mayo de 2016, la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires adoptó el Protocolo de actuación para casos de Relocalizaciones previsto en el artículo 29 de la LAJH, mediante la Resolución N° 22/2016). El texto final se elaboró íntegramente sobre la base del “Proyecto de ley de estándares mínimos y de protocolo de actuación para casos de relocalizaciones” que había sido formulado por las organizaciones del Consejo de Vivienda y Hábitat y presentado a las autoridades de la Subsecretaría a fines del año 2015.

El protocolo fija estándares de actuación durante la ejecución de la totalidad del proceso de relocalización, que es considerado como medida de “última ratio” y sujeto a cumplir una serie de etapas que regulan el antes, el durante y el después de estos procedimientos. A su vez, determina la creación de una mesa de gestión participativa, integrada por los afectados/as, el Estado en sus niveles provincial y municipal, el Poder Legislativo provincial y la Defensoría del Pueblo. La Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda tiene la obligación de crear un “Plan Director” que guiará el proceso de relocalización, el cual debe ser puesto a consideración de la Mesa de Gestión Participativa. Asimismo, fija un procedimiento específico para ejecutar las relocalizaciones, dispone las características y condiciones que debe reunir las viviendas a proveer a los hogares sujetos a relocalización, regula la modalidad de realización de los censos de la población involucrada, contempla los requisitos a cumplir por las notificaciones y establece un periodo de supervisión de los procedimientos cumplidos.

Finalmente, cabe destacar que este protocolo entró en vigencia a instancias de un fallo judicial que resuelve sobre la situación de familias en riesgo ambiental y déficit urbano habitacional, asentadas en la ribera de los arroyos El Gato y Maldonado (“27264-Asesoría de Incapaces N° 1 – La Plata c/Fisco de la PBA y Otros s/Amparo”) del Fuero Contencioso Administrativo de la PBA, donde juez Luis Arias (en ese entonces a cargo del juzgado interviniente), ordenó la utilización de dicho instrumento con fundamento en la LAJH (Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, 2016).

4.3. El Registro Público de Villas y Asentamientos precarios: instrumento clave de información del Estado provincial y los municipios para el diseño de políticas de integración socio-urbana

Tal como se refirió anteriormente, uno de los avances significativos en la implementación de la Ley ha sido la creación del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (en adelante, RPPVAP, “el Registro Provincial” o “el Registro”), diseñado como un instrumento de actuación específicamente dirigido a contribuir a la realización de las políticas de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios. Estas políticas abarcan el conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, tienden a la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial (cfr. art. 27).

El Registro se crea en el ámbito de la Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda de la PBA y posee las siguientes funciones: a) constituir la herramienta única y centralizada de relevamiento, captación y registro de datos para la implementación del régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios; b) desarrollar sus funciones en coordinación permanente con los Municipios; c) relevar, documentar, estudiar y registrar de modo pormenorizado la ubicación, características y condiciones de las villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la ley; d) actualizar periódicamente la información relevada e integrarla a un Sistema de Información Geográfica; e) elaborar proyectos integrales para asegurar el establecimiento permanente de los ocupantes con acceso a los servicios básicos necesarios, pudiendo establecer restricciones al dominio en los títulos de propiedad.

Estas funciones que enmarcan la gestión del Registro Provincial deben ser comprendidas en el contexto integral de la Ley N° 14.449, donde los municipios tienen un rol importante en su puesta en marcha efectiva, debido a que son actores territoriales que –junto con las organizaciones sociales– conocen y tienen contacto de modo directo con la realidad y las necesidades de los barrios bonaerenses.

En este sentido, la política de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios y los instrumentos que la norma prevé para su implementación, se encuentran dentro de aquellas acciones públicas cuya responsabilidad comparten la autoridad provincial y los municipios. Por ello, por un lado, el Registro creado en el ámbito de la Autoridad de Aplicación provincial, debe desarrollar sus funciones en coordinación permanente con los Municipios y, por otro lado, los planes de integración socio urbana que desarrolla la autoridad provincial son sometidos a consideración y aprobación previa de una mesa de gestión, en la cual los Municipios tiene un importante papel, además del rol de otros actores competentes (artículos 28 y 36).

El tipo de participación que tuvieron los Municipios en la elaboración del Registro es un ejemplo de las obligaciones legales compartidas por los distintos niveles de gobierno involucrados. Si bien la PBA se encuentra a cargo de la titularidad del Registro y centraliza la información, el relevamiento barrial sólo fue posible por medio de la interacción de otra serie de actores, entre los que los Municipios desempeñan un papel central, además de otras dependencias públicas provinciales, el sector académico, organizaciones sociales y de la sociedad civil. Por ello, desde el punto de vista operativo, para lograr la viabilidad de esta política de producción de información, se tornó indispensable el vínculo territorial y la “proximidad” del nivel de gobierno municipal, entendida ésta como la dependencia pública administrativa con conocimiento directo de la realidad urbana y habitacional de los barrios que integran sus respectivas jurisdicciones.

De hecho, este procedimiento de trabajo compartido se sintetizó en un protocolo entre los municipios y la autoridad provincial, que describe el circuito implementado⁵². Según surge del referido protocolo, en las distintas etapas metodológicas que materializaron el Registro, los municipios intervinieron preliminarmente en su elaboración al contestar los pedidos de información remitidos desde la provincia. Luego cumplieron un rol importante para completar y validar la información suministrada para la identificación y caracterización de los barrios. Finalmente, intervinieron de modo decisivo en el proceso administrativo de inscripción de cada tipo de barrio relevado en sus respectivas jurisdicciones.

Esta iniciativa participativa obligó a poner en diálogo y sistematizar con criterios comunes propuestos por la Ley N° 14.449, diferente información que hasta el momento se encontraba de forma fragmentada y dis-

52 El circuito consta de 5 pasos: 1. La Autoridad Provincial notifica al intendente, vía correo postal y electrónico, sobre la apertura del Registro, solicitando que designe un responsable municipal; 2. El responsable municipal ingresa al sistema para incorporar y/o validar la información del mapeo preliminar de cada uno de los barrios y envía el/los Folio/s correspondiente/s a la Autoridad Provincial; 3. La Autoridad Provincial valida y/o completa los datos cargados. Luego, notifica al Municipio los Folios a inscribir en el Registro para su ratificación o rectificación; 4. El Municipio confirma o actualiza los datos y vuelve a enviar la información; y 5. La Autoridad Provincial dicta el acto administrativo de inscripción del barrio en el Registro, y la adjunta en el sistema informático. Por último, progresivamente se irá incorporando la documentación que se genere en el marco del régimen de integración socio-urbana (cfr. SSTUyV, 2015:14).

persa en distintos registros públicos y académicos. Esta circunstancia incentivó la articulación e incluso la creación de institucionalidad específica para implementar esta política registral. La ausencia histórica de información pública sistematizada y continua sobre vivienda y hábitat en la provincia de Buenos Aires requiere un esfuerzo de tal envergadura, que exige necesariamente la confluencia y articulación de múltiples instancias actorales y de gobierno, tanto del ámbito público como de los sectores académicos, las organizaciones sociales y de la sociedad civil.

De acuerdo con el informe de gestión del año 2015 de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda dependiente del Ministerio de Infraestructura de la Provincia,



El Registro Público Provincial de Villas y asentamientos Precarios (RPPVAP) creado en el marco de la Ley N° 14.449, se concibe como la herramienta única y centralizada de relevamiento y captación de datos para la implementación del “régimen de integración socio-urbana” (artículo 28). Es de actualización periódica y de construcción progresiva, e integra información social, catastral, dominial, urbana y de antecedentes de intervenciones en cada uno de los barrios inscriptos. Su elaboración permite sistematizar y avanzar en un diagnóstico más preciso para definir las políticas públicas elaborando proyectos de actuación de acuerdo a su perfil socio urbano, y considerando los instrumentos y encuadres legales existentes (SSTUyV, 2015: 13).

El Registro tomó como insumo principal: la base de villas y asentamientos de los 24 partidos del Gran Buenos Aires desarrollada por la Universidad Nacional de General Sarmiento, así como diversas fuentes de información complementaria, entre otras las de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA), Dirección Provincial de Estadísticas, Un Techo para mi País, estudios académicos o de investigaciones particulares, imágenes satelitales de alta resolución, entre otras. También, se sistematizaron registros históricos de la propia Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda.

Por lo expuesto, el proceso de producción de información para la construcción del Registro tuvo distintas etapas e involucró a diversos actores: universidades, diferentes agencias y niveles de gobierno, organizaciones sociales y ONG's. En la instancia de validación y carga de datos, participaron de forma conjunta la SSTUV, los Municipios y las organizaciones sociales que, en diferente grado, suministraron información para la identificación y caracterización de los barrios (SSTUyV, 2015: 14).

El Registro Provincial es mucho más que un registro administrativo. Constituye un instrumento de diagnóstico del déficit urbano habitacional pero más importante aún, representa una herramienta central para la actuación de los distintos niveles de gobierno responsables de las políticas de integración de villas y asentamientos en la provincia de Buenos Aires.

4.3.1. Los principales resultados del Registro Público Provincial⁵³

4.3.1.a. Magnitud media y distribución a nivel provincial

El cruce entre las principales variables vinculadas con la Ley N° 14.449 arrojó los primeros datos cuantitativos en términos poblacionales y territoriales. A noviembre de 2015, la Provincia de Buenos Aires

53 Este apartado presenta datos del análisis realizado en el Informe de Gestión de la SSTUyV sobre la implementación de la Ley N° 14.449 en 2015, particularmente en sus páginas 14 a 23.

contaba con 1.579 villas, asentamientos precarios y otras tipologías mixtas inscriptas —o en proceso de inscripción— en el Registro, en el total de una superficie total de 14.708 hectáreas donde habitan aproximadamente 417.932 hogares. Estas magnitudes son equivalentes al 2,6% de la superficie urbana y al 8,7% de los hogares de la Provincia de Buenos Aires.

Datos más recientes de febrero de 2019 publicados en el Registro arrojan la cifra de un total de 1808 villas y asentamientos precarios, divididos en las siguientes categorías: 446 Villas; 968 Asentamientos Precarios y 394 catalogados como “otros”⁵⁴. Este grupo variado de formas de hábitat precario está habitado por cerca de medio millón de hogares⁵⁵, y se desconoce con exactitud el número de habitantes, pero éste sin dudas sobrepasa el millón de personas.

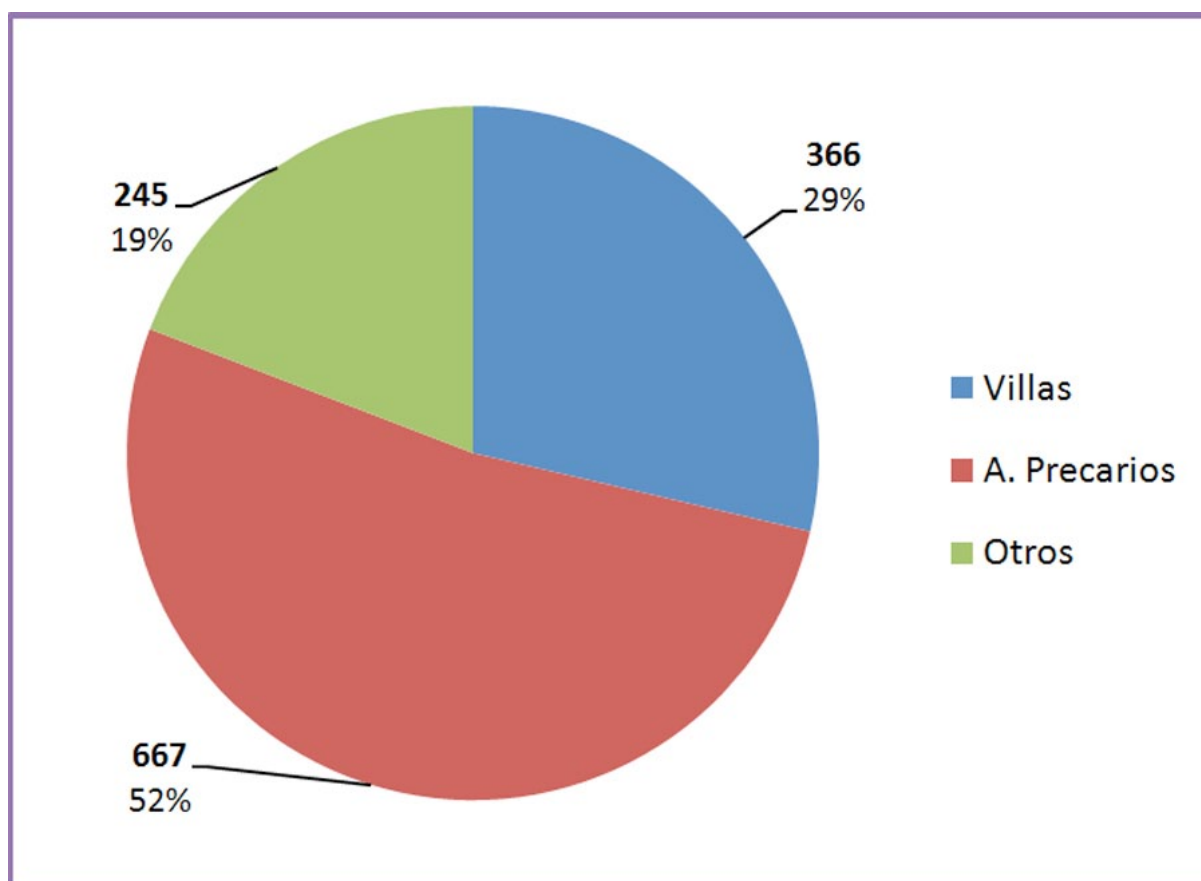


Gráfico 1. Distribución de asentamientos precarios de la RMBA por categoría

Fuente: elaboración propia de acuerdo con los datos del RPPVAP.

De este total, 1278 villas y asentamientos⁵⁶ están localizados en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, La Matanza, Merlo,

54 En esta categoría se incluyen las siguientes formas de asentamientos precarios y/o informales: conjunto habitacional tomado, asentamiento consolidado, asentamiento histórico consolidado sobre dominio público, informalidad dispersa, villa consolidada, núcleo habitacional transitorio tugurizado, asentamiento consolidado sobre tierra fiscal, ocupación de predio ferroviario, fábrica tomada, barrio con problemas dominiales, plan social usurpado, ocupación de camino de sirga, loteo irregular, ocupación de casas ferroviarias y casillas anexas, loteo popular, villa urbanizada (parcial o completamente), loteo social planificado, y un número importante de formas combinadas.

55 La información disponible en el RPPVAP a febrero de 2019 no permite desagregar la cantidad exacta.

56 A partir de aquí, utilizamos la denominación “asentamientos precarios” (AP) como modo genérico de englobar al conjunto de formas de hábitat precario presentes en la provincia y relevados por el RPPVAP

Moreno, Morón, Pilar, Pte. Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate; correspondiendo el 82,06% a las villas de la provincia, el 68,9% a los asentamientos precarios y el 62,18%, a las restantes formas de ocupación, con un total de 386.625 hogares, lo que representa el 92,99% del total provincial.

La proporción de superficie urbana ocupada por este tipo de barrios aumenta progresivamente desde el tercer cordón hacia la Ciudad de Buenos Aires y se reduce significativamente en el interior de la provincia de Buenos Aires. Al mismo tiempo, la densidad de hogares en relación a la superficie urbana que ocupan, presenta sus mayores índices en el primer cordón y decrecen hacia el tercer cordón y el interior de la provincia.

Al respecto, el Informe de gestión de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda antes citado sostiene que: “Dentro de la RMBA [Región Metropolitana de Buenos Aires] la problemática se destaca en los partidos del sur del conurbano bonaerense, particularmente en Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown y Florencio Varela. Entre estos cuatro partidos se concentran 272 barrios del RPPVAP donde habitan alrededor de 122 mil familias. Por su parte, La Plata es el partido con más barrios registrados (128 casos y algo más de 20 mil hogares). Sin embargo, si consideramos las familias afectadas, el Partido de La Matanza es quien ocupa el primer lugar con 53.254 hogares en 115 barrios registrados” (SSTUyV, 2015: 15).

4.3.1.b. Distribución según tipología

Específicamente, respecto de los distintos tipos de barrios, en 2015 se registraron un total de 851 asentamientos, que equivale a un porcentaje de 54%; un total de 413 villas, que corresponde al 26%, y 316 barrios clasificados como otros, es decir un 20%.

En cuanto a la distribución entre los cordones del conurbano bonaerense, en el primer cordón predominan las villas y en el resto de los agrupamientos territoriales - segundo y tercer cordón del conurbano y el interior de la Provincia de Buenos Aires- los asentamientos. De hecho en el tercer cordón, por un lado, los asentamientos precarios son la tipología barrial dominante, mientras que el registro de villas es menor, son más pequeñas y menos pobladas y, por otro lado, tiene suma importancia la llamada “informalidad dispersa”, que explica los casos considerados como “otros” y se caracterizan por el tipo de “ocupación individual, paulatina y atomizada de loteos remanentes” (SSTUyV, 2015: 16).

4.3.1.c. Análisis del dominio y antecedentes de intervenciones públicas

En términos del análisis del tipo de dominio que existe en el territorio relevado que pone de manifiesto el Registro, ya sea de dominio privado, público o mixto, el informe de la SSTUyV (2015) demuestra que en los barrios de la Provincia predomina el dominio privado (personas físicas o jurídicas privadas) con un 68,8%, y el resto de barrios se registra en un 31,2% el tipo de dominio mixto o privado del Estado. No obstante, si en lugar de medir la cantidad de barrios se identifica la superficie analizada, el 68,8% aumenta a un 76,2% de superficie en la cual predomina el tipo de dominio de particulares y no del Estado.

A su vez, al realizar el cruce entre las variables tipo de dominio privado del Estado y tipo de Estado, ya sea nacional, provincial o municipal, se identificó que: “en 41 casos prevalece el dominio municipal, en 22 el provincial y en 17 el nacional, y en los 82 casos restantes existe una multiplicidad de niveles jurisdiccionales en la composición del dominio” (SSTUyV, 2015: 20).

Por otra parte, teniendo en cuenta las intervenciones públicas registradas en clave de integración de villas y asentamientos —ya se trate de políticas públicas habitacionales y/o en materia de regularización dominial—, se constató que éstas alcanzan el 36,7% de los barrios de la Provincia analizados. Asimismo,

si se desagrega esta información se puede afirmar que: “el 13,5% ha iniciado sólo un proceso de regularización y un 13,4% sólo ha recibido intervenciones habitacionales”, al mismo tiempo que solo un 9,8% ha recibido una intervención pública de los dos tipos mencionados (SSTUyV, 2015: 22).

Si se estudian estas mismas variables, pero vinculadas con los agrupamientos territoriales, se comprueba que en el primer y segundo cordón se registra la mayor ejecución de políticas de regularización urbana, en comparación con el tercer cordón y el interior de la Provincia, donde se identifica la mayor incidencia de las políticas habitacionales (SSTUyV, 2015: 21). El argumento posible que arroja el Informe de Gestión para entender estos resultados se fundamenta en la mayor antigüedad de los barrios, el menor déficit relativo de infraestructura y equipamiento de este agrupamiento territorial respecto del interior y una supuesta menor conflictividad alrededor del suelo en el interior (SSTUyV, 2015: 21-23).

Esta tendencia de diferenciación registrada desde el conurbano bonaerense hacia el tercer cordón y el interior de la Provincia se repite en relación con el acceso a la infraestructura, a los servicios públicos y el equipamiento comunitario. Así, se constató un mayor grado de cobertura en el primer cordón que disminuye marcadamente hacia el resto de los agrupamientos territoriales: “se observa un mayor déficit de equipamiento en el interior de la provincia, y a su vez disminuyendo desde el tercer al primer cordón en la RMBA. Esto se debe a la mayor dispersión del tejido urbano en el tercer cordón e interior, y a la mayor compacidad y proximidad de las centralidades urbanas en el primero” (SSTUyV, 2015: 22).

Por último, al analizar la información de acuerdo con los tipos de infraestructura, servicios y equipamiento, se observa que el alumbrado público y la energía eléctrica registran los mayores grados de cobertura y, en cambio, los mayores déficits se identifican en el acceso a la red cloacal, red de gas, cordón cuneta, pavimento y agua corriente. Mientras, en términos de accesibilidad, por un lado el servicio del transporte público se destaca por su proximidad, teniendo presente la disponibilidad de servicios y la cercanía al barrio y, por otro lado, la unidad sanitaria y la escuela secundaria se identifican como los equipamientos comunitarios más distantes. Aunque, en suma, se comprueba que la accesibilidad a los distintos equipamientos y servicios de transporte se encuentran en un radio no mayor a 1 kilómetro en el 69/79% de los barrios analizados (SSTUyV, 2015: 21-22).

5. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY Y LOS CAMBIOS EN EL NIVEL POLÍTICO-INSTITUCIONAL

En diciembre de 2015, con el cambio de autoridades políticas provinciales, la estructura institucional que da marco legal, administrativo, político y presupuestario a la aplicación de la LAJH —incluida la dependencia funcional y jerárquica de la autoridad de aplicación— sufrió un número importante de vaivenes, entre los que se destacan: modificaciones y reemplazos en sus autoridades, períodos de acefalía, cambios en la dependencia institucional, supresión de funciones y creación de nuevas áreas con superposición o solapamiento de facultades. En particular, en el 2018 se produjeron cambios institucionales que tuvieron un impacto directo en la implementación de la LAJH y que merecen ser descriptos y analizados.

Por un lado, cabe referir la alternancia de autoridades en la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat: se trató de cuatro autoridades en total, más la restitución del Director provincial después de haber sido removido de su cargo, a lo que se añade un período de acefalía y, por último, la designación de un nuevo Director en 2018. A su vez, se modificaron autoridades de la entonces Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (actualmente Subsecretaría de Tierras y Acceso Justo al Hábitat): tres funcionarios pasaron por el cargo desde 2016: Mauricio Butera, Francisco Echarren, y Evert Van Thooren, quien continúa hasta la actualidad.

Se produjeron también transformaciones en la estructura ministerial y la desarticulación de las políticas de hábitat: en febrero de 2018, la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat fue transferida de su dependencia original en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y pasó a denominarse Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat (cfr. decreto 62/2018)⁵⁷.

Además, se generó una superposición de facultades de distintos organismos: entre las misiones y funciones asignadas a la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial, se destacan las de “implementar el Régimen de Integración Socio-Urbana de Villas y Asentamientos Precarios garantizando la participación de la comunidad (...); articular y supervisar la ejecución de las obras de equipamiento comunitario, obras de infraestructura básica y mejoramiento habitacional de carácter social dentro del ámbito de su competencia, cuando corresponda de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable”. No obstante, casi inmediatamente después del cambio de jurisdicción ministerial, el 5 de marzo de 2018, la Ley de Ministerios 14.989 creó el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU) como entidad autárquica de derecho público en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Al OPISU le fueron asignadas las siguientes funciones: “Diseñar la planificación de base para la progresiva creación de barrios en donde se encuentran ubicados núcleos habitacionales en estado de precariedad, con la finalidad de propender a efectivizar su plena integración a la trama de los municipios, por medio de la ejecución, por sí o por terceros, de las obras de construcción o autoconstrucción y toda otra obra que sea conducente a la obtención de los fines mencionados (Ley provincial 14.989, art. 48 inc.3). Asimismo, dentro de las funciones encomendadas a este nuevo organismo, se encuentra la de velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de la Ley N° 14.449, así como, de llevar adelante acciones, programas y políticas que se encuentran previstas en el Régimen de Integración Socio-Urbana de Villas y Asentamientos Precarios creado por la LAJH⁵⁸.

Se observa una yuxtaposición de funciones entre la referida Dirección provincial y el OPISU, situación que contribuye a debilitar aún más la (de por sí) errática política provincial en materia de hábitat y vivienda. Ello por cuanto no sólo se divide en múltiples organismos una política que requiere sin dudas de integralidad en su ejecución, sino también porque se incorporan mecanismos poco transparentes para hacerlo. Efectivamente, el OPISU se propone trabajar en “algunos barrios” sin que exista acto administrativo que señale cuáles serán esos barrios ni mucho menos cuáles fueron los criterios utilizados para

57 Véase al respecto el Comunicado emitido por Consejeros del Consejo de Hábitat y Vivienda, del 14 de diciembre de 2017, disponible en <http://ijdh.unla.edu.ar/noticia/200/declaracion-de-los-consejeros-del-consejo-provincial-de-habitat-y-vivienda>

58 Señala el art. 48 de la Ley 14.989, que el OPISU tendrá las siguientes funciones: “1. Efectuar un diagnóstico y evaluación integral sobre el estado de situación de las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. 2. Llevar a cabo, por sí o por terceros, la realización de estudios, investigaciones, censos poblacionales y proyectos de factibilidad técnica. 3. Diseñar la planificación de base para la progresiva creación de barrios en donde se encuentran ubicados núcleos habitacionales en estado de precariedad, con la finalidad de propender a efectivizar su plena integración a la trama de los municipios, por medio de la ejecución, por sí o por terceros, de las obras de construcción o autoconstrucción y toda otra obra que sea conducente a la obtención de los fines mencionados. A tal efecto, podrá interactuar con organizaciones no gubernamentales, empresas del estado, empresas del sector privado, cooperativas y/o organizaciones sociales para la planificación y ejecución de las obras referidas. 4. Formular, implementar y ejecutar los programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, así como la atención de las situaciones de emergencia y asistencia comunitaria que resulten menester. 5. Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de la Ley N° 14.449 y su reglamentación. 6. Organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional y saneamiento ambiental, priorizando las situaciones de emergencia en villas y barrios de menores recursos. 7. Planificar y coordinar, con los organismos competentes, las intervenciones necesarias a fin de poder llevar a cabo la apertura de calles y desarrollo e implementación de servicios básicos como agua potable, cloacas, red eléctrica, gas natural, participando en la ejecución de las mismas a través de la suscripción de convenios con otros organismos públicos y/o privados, nacionales o internacionales. 8. Colaborar, por medio de la coordinación con los organismos competentes, con el desarrollo de actividades que tengan por objeto favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral con la finalidad de mejorar sustancialmente los indicadores de salud, educación, acceso a la justicia, regularización dominial y seguridad en los barrios”.

su elección. Por información difundida a través de algunos medios de comunicación⁵⁹ y según informaron representantes del organismo ante el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, los barrios seleccionados serían seis (6): “Villa Itatí” (Quilmes); “Libertad” (Alte. Brown); “Costa Esperanza” (San Martín); “Porá” (Lanús); “Carlos Gardel” (Morón) y “La Cava” (San Isidro). Cabe señalar que a la fecha no se ha presentado información de carácter oficial que dé cuenta de los proyectos elaborados ni de avances en su ejecución. Además, la creación del OPISU, con funciones limitadas a la integración de villas y asentamientos, refleja el regreso a un paradigma de política pública focalizada en “los pobres” sin intervención en el mercado inmobiliario.

Otras dificultades que aparecen relacionadas con la falta de integralidad de las políticas de hábitat están dadas por la falta de articulación entre las iniciativas y medidas de orden provincial y las que lleva adelante el Estado nacional. El caso más emblemático de esta falta de articulación es el que surgió con la creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) a través del decreto 2670/2017 y los cambios en la legislación nacional en relación con los instrumentos para la regularización dominial, con la sanción de la Ley 27.453. Esta ley declara la utilidad pública y sujeta a expropiación de los inmuebles en los que se asientan los barrios populares relevados en el RENABAP —existentes al 31 de diciembre de 2016— y cuya propiedad no sea del Estado Nacional. La dificultad radica en que no existe compatibilidad técnica entre el RPPVAP (Registro Provincial) y el RENABAP (Registro Nacional) en cuanto al registro de villas y asentamientos, sus límites, la metodología para censar a su población, etc. Esto provoca que exista una diferencia de registro de 260 barrios en el ámbito de la provincia⁶⁰.

Por otra parte, todas estas dilaciones y obstáculos en la aplicación plena y efectiva de la Ley N° 14.449 se enmarca —como ya hemos señalado— en un proceso de desintegración de los organismos provinciales responsables del desarrollo territorial, la tierra y la vivienda, lo que ha deteriorado su capacidad de gestión, y logró desarticular la ejecución de las políticas públicas en torno al hábitat y la vivienda, al separar las funciones de ordenamiento territorial de las de producción de hábitat para los sectores más vulnerables, como si ambas dimensiones estuvieran desvinculadas entre sí.

En suma, la desarticulación y desintegración de la política de hábitat provincial se observa gráficamente al comprobar que los tres organismos más importantes que existen hoy en el nivel provincial —aunque si se considera al OPISU, este número se eleva a cuatro— se encuentran en órbitas ministeriales diferentes: el Instituto Provincial de la Vivienda, en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos; la Dirección de Ordenamiento Urbano Territorial (DOUT), encargada de la aplicación del decreto 8912/77, en la órbita del Ministerio de Gobierno⁶¹; la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat, en el Ministerio de Desarrollo Social y la OPISU, en la Jefatura de Gabinete.

59 Ver, por ejemplo, “Planes para 2018: Vidal busca urbanizar seis grandes villas de la provincia, entre ellas la Carlos Gardel de Morón”, *Primer Plano Online* (11/12/2017), disponible en <http://www.primerplanoonline.com.ar/index.php/2017/11/12/planes-2018-vidal-busca-urbanizar-seis-grandes-villas-la-provincia-ellas-la-carlos-gardel-moron/>

60 Esta estimación fue brindada por el Director Provincial de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial, Iván Rabade, en la reunión plenaria del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat del 7 de agosto de 2018 (previo a la sanción de la Ley 27.435). En la misma sesión plenaria, el Consejo Provincial dejó sentada su posición en relación a la Ley, solicitando al ejecutivo provincial que elaborara un proyecto de Convenio entre la provincia y la AABE (Agencia Administradora de Bienes del Estado, autoridad de aplicación de la Ley) para que el RPPVAP y sus criterio de identificación de barrios) sea tomado como base en el ámbito provincial para su inclusión en el RENABAP, lo que al día de la fecha no se ha verificado.

61 La Ley de Ministerios (14.989) establece que el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos tendrá entre otras funciones: “El ordenamiento urbano y territorial, en el marco del Decreto Ley 8912/77”.

5.1. El funcionamiento del Consejo en el nuevo contexto

A pesar de las dificultades señaladas, el Consejo de Hábitat y Vivienda no dejó de sesionar nunca, y en algunas oportunidades lo hizo a solicitud de la Vicepresidencia del cuerpo, atento a la falta de convocatoria formal por parte de la Presidencia (autoridad de aplicación), o durante los períodos de acefalía. Desde el año 2016 a la actualidad, el Consejo sesionó de manera regular e ininterrumpida. En algunos casos, el tratamiento de algunos temas específicos implicó la realización de reuniones organizadas al efecto.

A pedido del Consejo, en algunas oportunidades se consiguió contar con la presencia de funcionarios provinciales o nacionales de los cuales se consideró que debían estar presentes en las reuniones del Consejo, dada su competencia específica afín, o bien por alguna problemática en particular. Así, estuvieron presentes funcionarios de la OPISU, la DOUT —asistió personal técnico, no así funcionarios de jerarquía política y con capacidad de tomar decisiones— y el RENABAP. Lamentablemente, la presencia de estos funcionarios fue circunstancial y no cumplieron con el compromiso de formar parte activa y permanente del Consejo.

Vale la pena destacar también que, a pesar de los vaivenes políticos e institucionales, los equipos técnicos y los/as trabajadores/as del Consejo han realizado aportes sustantivos y técnicamente impecables, en la medida en que las autoridades les permitieron avanzar. Entre los ejemplos que sustentan esta observación, se cuentan la actualización permanente del RPPVAP, el informe correspondiente al programa “Lotes con servicios”, o los informes técnicos de los/as abogados/as para el *Amicus Curiae* presentado a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia (SCJP) en torno al pedido de inconstitucionalidad del art. 231 bis del Código Procesal Penal, referido en esta sección.

1Por último, en el contexto descrito, ha sido usual la negativa, evasiva o dilación en el suministro de información pública en cuanto a las políticas llevadas a cabo en materia de hábitat y vivienda, los fondos disponibles en sus diferentes encuadres presupuestarios y los planes inmediatos de ejecución de obras o acciones de gobierno.

Desde que se produjo el cambio de gobierno a fines de 2015, se han entregado al Consejo de Hábitat y Vivienda tres documentos que se difundieron con el título de “Informes de Gestión” que, en el mejor de los casos, constituyen una enumeración de acciones aisladas, sin conexión entre sí y sin expresar niveles de ejecución presupuestaria, origen y destino de los fondos, etc. A modo de ejemplo de esta afirmación, el último informe difundido, correspondiente a la gestión del año 2017, contiene, de las 14 páginas que lo componen, 4 conteniendo información con algún nivel de detalle (montos de subsidios otorgados, número de beneficiarios, municipios destinatarios, etc.), en tanto que el resto corresponde a repetición de objetivos, circuitos administrativos y fotografías de “ejemplos de intervenciones”.

Además, la falta de suministro de información, a pesar de las insistentes solicitudes por parte de los/as integrantes del Consejo de Hábitat y Vivienda, ha motivado numerosas interposiciones de pedidos de informes en el marco del derecho al acceso a la información pública. Estas demandas de información se indican en relación con los ítems señalados, y con especial énfasis en los recursos recibidos mensualmente por el Fondo Fiduciario Provincial “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” de parte de ARBA, el uso de los recursos según el proyecto financiado, el municipio o la entidad beneficiaria, los montos remitidos, el destino de los fondos (tipo y ubicación de la obra, programa de microcrédito, tipo y ubicación de la regularización del barrio, etc.) y los estados de avance de cada proyecto financiado por el Fondo. En la acápita siguiente, se da cuenta del pedido de información pública presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales y la respuesta brindada por el gobierno provincial.

PARTE III*

EL ACCESO JUSTO AL HÁBITAT EN EL NIVEL LOCAL. ESTUDIO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 14.449 EN LOS MUNICIPIOS DE LANÚS Y LOMAS DE ZAMORA (PBA), 2013-2018

1. INTRODUCCIÓN

Tal como pudo evidenciarse en las secciones anteriores de este documento, el déficit habitacional y la marginación socio-espacial que afecta las ciudades de Argentina dan cuenta de la desigualdad estructural y la vulneración colectiva de los derechos sociales de amplios sectores de la sociedad, especialmente de los sectores medios y bajos. Las razones de este diagnóstico obedecen a múltiples y complejos factores, entre los cuales se encuentran como principales la ausencia de una política pública integral en materia de vivienda y hábitat, la vigencia de una regulación estatal que favorece de forma exclusiva la rentabilidad inmobiliaria, la valorización especulativa de los inmuebles, así como la injusta distribución de costos y beneficios del desarrollo urbano-territorial en detrimento de los sectores populares.

Este contexto de severa crisis habitacional se agrava particularmente en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, tanto por la rápida aceleración de su densidad poblacional como por las políticas territoriales fragmentadas, focalizadas y tecnócratas, que ofrecieron una respuesta desvinculada de las necesidades sociales que debían atender⁶².

La sanción de la LAJH, tal como se refirió en el capítulo anterior, trajo una nueva racionalidad jurídica-política en materia de regulación integral de políticas de vivienda, urbanismo y gestión del suelo. Probablemente pueda considerarse como la política de vivienda y hábitat más avanzada y ambiciosa que se ha logrado desarrollar en el país, política que pretende además ajustarse a los principios y lineamientos del marco de derechos humanos receptado en tratados internacionales y en el orden constitucional local.

Siguiendo este desarrollo, en este tercer capítulo se vuelcan los resultados de la investigación que indagó sobre la potencialidad real, las tensiones y obstáculos que conlleva la implementación de la Ley N° 14.449 en la provincia de Buenos Aires, particularmente en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, ubicados en el sur del conurbano bonaerense. En el marco de este estudio, se hizo foco en los instrumentos de acción que dicha Ley establece y se estudió el modo en que éstos fueron o no efectivizados y, en todo caso, de qué manera y con qué alcance, así como el vínculo entre la implementación de la LAJH

* Elaborado por Leonel Bazán. Julieta Rossi es coautora de los apartados 3.1. y 3.e) Cabe mencionar que Leonel Bazán realizó el trabajo de investigación que se vuelca en esta sección como parte de su investigación para la tesis de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.

62 Conforme los datos censales del INDEC sobre el déficit urbano-habitacional bonaerense entre los años 2001 y 2010. En el año 2010, el total de hogares deficitarios en la Provincia de Buenos Aires fue del 25,9%, cuando esa cifra ascendió al 30,3% en el conjunto de los 24 partidos del Gran Buenos Aires. En la Provincia, durante el mismo periodo, el crecimiento poblacional fue mayor al del conjunto del país: mientras que la variación población a nivel nacional fue del 10,6% en la provincia esa cifra ascendió al 13%. Por su parte, el crecimiento de hogares fue mayor al aumento de viviendas y al incremento poblacional. En la Provincia de Buenos Aires entre 2001 y 2010 el crecimiento de viviendas fue del 17,6% mientras que el crecimiento poblacional fue del 12,9% y la cantidad de hogares aumentó al 23,9%. Por su parte, en los 24 partidos del Gran Buenos Aires, esas mismas cifras crecieron un 16,8% en materia de viviendas, un 14,1% respecto de la población y al 25,1% en términos de hogares.

y la ejecución de la sentencia en el caso “Mendoza”⁶³ de la Corte Suprema, entre los años 2013 y 2017. En particular, se analizó si la aplicación de la LAJH generó una nueva institucionalidad y capacidades locales, si tuvo impacto en la organización interna de las burocracias municipales, si se lograron articulaciones entre el Estado Provincial y los municipios y las relaciones entre las políticas previas y aquellas que regula la norma bajo estudio.

Algunos de los interrogantes más significativos que guiaron esta investigación fueron los siguientes: ¿los municipios seleccionados han puesto en marcha las políticas reguladas por la Ley N° 14.449 en sus territorios?; ¿cuál es el grado de cumplimiento de los herramientas de gestión y sus instrumentos de actuación que prevé?; ¿cuáles son los impactos del cumplimiento o incumplimiento de la LAJH en los derechos sociales y económicos de la población de estos municipios?; ¿cuáles son los obstáculos para avanzar en su ejecución local?; ¿qué acciones y medidas se pueden adoptar para remover o revertir estos obstáculos desde los municipios y el gobierno de la provincia?; ¿existe relación entre las políticas de la Ley y aquellas políticas de vivienda, hábitat y urbanismo que ya implementan los municipios?; ¿qué vínculos se observan entre la implementación de la Ley y la ejecución de la causa judicial “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación?

Para responder estas preguntas desde una perspectiva de derechos humanos y políticas públicas, se tuvo en cuenta una serie de ejes de análisis entendidos de modo interrelacionado. Por un lado, se estudió el rol del conjunto de actores responsables, de los destinatarios y los sujetos privados obligados por la norma. Por “responsables” se entiende a los obligados a aplicar la Ley: los municipios de Lanús y Lomas de Zamora, ambos en relación a los deberes del gobierno provincial. Como “destinatarios/as”, tomamos a la población de villas y asentamientos de estos municipios y en especial aquellos barrios de la Cuenca Matanza Riachuelo. Finalmente, por sujetos privados obligados por la norma se considera a los actores del mercado inmobiliario. Por otro lado, se analizó particularmente la implementación de los siguientes instrumentos legales de actuación previstos por la Ley: la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística, el fomento del crédito para la mejora del hábitat, la integración socio-urbana de villas y asentamientos, la gestión democrática de la ciudad, el acceso a la información y la participación social (secciones II, III, V y VII, del Capítulo IV de la Ley N° 14.449).

Cabe puntualizar que el estudio de las relaciones entre la implementación de la Ley y la ejecución de la causa “Mendoza” de la Corte Suprema fue ineludible. Los dos municipios bajo estudio son jurisdicciones comprendidas en la causa judicial, debido a que muchos de sus asentamientos se encuentran a la vera de la cuenca Matanza-Riachuelo y, por ende, sus poblaciones sufren la violación estructural de sus derechos habitacionales, ambientales y a la salud. Por lo tanto, el análisis de la implementación de las políticas creadas por la Ley estuvo inescindiblemente ligado al examen de las políticas de vivienda y hábitat, participación social y acceso a la información adoptadas en estos municipios en razón de las decisiones judiciales del caso “Mendoza”.

2. METODOLOGÍA Y FUENTES DISPONIBLES PARA DESARROLLAR LA INVESTIGACIÓN

En cuanto a la metodología utilizada, se realizó un análisis que ahondó en diversas fuentes y aplicó distintas herramientas de construcción y sistematización de información. Se conformaron tres corpus documentales que se analizaron y relacionaron entre sí. Por un lado, un conjunto de documentación

63 Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS), “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, sentencia del 8 de julio de 2008.

relacionada específicamente a la implementación de la LAJH a nivel municipal, otro sobre la actividad del mercado inmobiliario en el ámbito provincial y el tercero conformado por la información sobre la ejecución de la causa “Mendoza” en los municipios estudiados.

La documentación sobre la implementación de la Ley consiste fundamentalmente en información estadística provincial y municipal sobre población y vivienda, documentación presupuestaria de los municipios, informes de gestión de la Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, los informes anuales del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat creado por la LAJH, los datos de villas y asentamientos incluidos en el Registro de Villas y Asentamientos y respuestas de los municipios y del gobierno provincial a pedidos específicos de acceso a la información.

Para estudiar la situación del mercado inmobiliario, se recurrió al registro de permisos de edificación por municipio, a las encuestas provinciales a operadores inmobiliarios y al informe sobre cantidad de hipotecas y compraventas elaborado por el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, en cuanto a la ejecución de la causa “Mendoza”, se tuvieron en consideración las sentencias de la Corte Suprema, los informes anuales de la Defensoría General de Nación, los informes de seguimiento del Cuerpo Colegiado (órgano encargado de hacer el seguimiento del proceso de ejecución) y un documento de conclusiones elaborado por los/as representantes de Villas y Asentamientos de la cuenca Matanza-Riachuelo en el marco de dos encuentros realizados en la Universidad Nacional de Lanús.

Asimismo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas para focalizar en aspectos clave del proyecto sobre los cuales fuera necesario profundizar a partir de la interacción con interlocutores del campo de observación. Así, se realizaron entrevistas a funcionarios/as de las áreas municipales de Hábitat, Tierras, Arquitectura, Urbanismo y Participación encargados de aplicar la LAJH y a referentes de organizaciones sociales de Villa Jardín (Municipio de Lanús) y Nueva Esperanza (Municipio de Lomas de Zamora). De manera complementaria a estas formas de abordaje, se asistió a jornadas de difusión y capacitación sobre la Ley dirigida a referentes sociales de los barrios de Lomas de Zamora, se organizaron jornadas donde se convocó a los/as funcionarios/as de los municipios estudiados y organizaciones sociales para que expongan sobre el grado de ejecución de la ley y los desafíos y obstáculos para implementar políticas de vivienda y hábitat. Por último, se coorganizaron con otras instituciones dos encuentros de villas y asentamientos de la cuenca Matanza-Riachuelo⁶⁴.

Por lo tanto, en el diseño de investigación se recurrió a una articulación cuanti-cualitativa que permitió la selección diversificada de instrumentos de relevamiento y producción de información. Desde el análisis de los datos censales sobre población, vivienda, déficits habitacionales y hacinamiento, a los pedidos de acceso a la información pública propios de las estrategias legales de producción probatoria, hasta la generación de espacios de discusión, reflexión y elaboración colectiva de diagnósticos y propuestas sobre las problemáticas bajo estudio, donde participaron responsables y destinatarios de las políticas que regula la Ley N° 14.449. Es decir, se implementaron técnicas propias de diversas disciplinas y campos de conocimiento, desde los métodos más tradicionales de la investigación en ciencias sociales hasta otros propios del derecho y las ciencias políticas.

Esta investigación partió del presupuesto de que la sanción de una norma como la Ley N° 14.449 sólo fue posible gracias a la activa movilización y alianza de actores sociales, agencias públicas provinciales y universidades que, en primer lugar, trabajaron en el anteproyecto de ley durante 2011, luego impulsaron

64 Los días 1 de julio y 2 de diciembre de 2017 se realizaron dos encuentros de representantes de Villas y Asentamientos ubicados en la Cuenca Matanza Riachuelo, tanto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como de la Provincia de Buenos Aires, organizados por la Universidad Nacional de Lanús, el Centro de Estudios Legales y Sociales y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires.

su sanción en 2012, más tarde presionaron para su publicación en el Boletín Oficial provincial y, finalmente, tuvieron un papel determinante para lograr su reglamentación en 2013. En esta etapa, la producción de conocimiento sobre el estado de ejecución actual de la LAJH puede contribuir a impulsar la garantía de los derechos sociales y las políticas urbano-habitacionales que regula. En suma, esta investigación tuvo como objetivo central transformarse en un insumo de acción para los sectores populares que se movilizan por una respuesta estatal a su lucha histórica por el derecho a la vivienda, a un hábitat digno y más ampliamente por el derecho a la ciudad.

3. LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 14.449 EN LOS MUNICIPIOS DE LANÚS Y LOMAS DE ZAMORA

La LAJH establece un sistema de responsabilidades diferenciadas, donde los municipios tienen a su cargo políticas y obligaciones específicas, como el registro de la demanda habitacional, el desarrollo de zonas de promoción y reserva de tierra para el hábitat social, así como la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias producidas por las acciones urbanísticas (artículos 6, 44, 45 y 46).

Sin embargo, a más de cinco años de su reglamentación en diciembre de 2013, la información relevada hasta el año 2017 permite afirmar que su grado de ejecución en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora se encuentra en un estado inicial y restan aun implementar los principales instrumentos de actuación y herramientas de gestión urbana que establece la normativa. No se han ejecutado aspectos elementales y menos conflictivos, por no afectar de modo directo intereses inmobiliarios o requerir modificaciones de la política recaudatoria, como la creación, formalización y publicidad del registro de demanda habitacional (art. 6, LAJH), la puesta en marcha de mecanismos de participación social transversales y efectivos, principalmente en el Municipio de Lanús (art. 57, LAJH), o la intermediación municipal para que las organizaciones de los asentamientos –que aún no cuentan con personería jurídica– accedan a microcréditos para la mejora urbano-habitacional (art. 37, LAJH).

Las entrevistas a funcionarios/as de los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora durante 2016 y 2017 evidencian el impacto local del escenario económico regresivo y sus consecuencias en la implementación de políticas sobre vivienda y hábitat. En paralelo se produjo un recambio constante de funcionarios provinciales, la posterior acefalía en la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la provincia⁶⁵ y la ausencia del presupuesto necesario para atender las políticas de tierra y hábitat en los diferentes distritos municipales. La conjunción de estos factores se tradujo en una parálisis provincial de las áreas inferiores claves para la aplicación de la Ley N° 14.449, hecho que obstaculizó la implementación de las políticas de responsabilidad compartida entre su autoridad de aplicación y los municipios.

En el caso de Lomas de Zamora, los/as funcionarios/as de las áreas municipales vinculadas con la temática de tierras manifestaron que aún resta avanzar en aspectos básicos en materia de regularización dominial de los asentamientos para luego desarrollar otro tipo de políticas de hábitat. Esto genera resistencias y bloqueos de los/as funcionarios/as y las áreas encargadas de aplicar la Ley, a pesar de que ciertas políticas son competencia exclusiva de los niveles locales de gobierno y podrían considerarse ejecutables con una autonomía relativa de estos factores. Con algunas excepciones en materia de políticas de participación barrial, difusión y formación en políticas de hábitat en el Municipio de Lomas de Zamora, no se han producido aun avances significativos.

65 Según el decreto 1062/2013, reglamentario de la Ley N° 14.449, la autoridad de aplicación de la normativa es el Ministerio de Infraestructura de la Provincia, quién a su vez delegó sus principales competencias al respecto en la Subsecretaría de Urbanismo, Tierra y Vivienda (art. 7).

En Lanús, dado que la capacidad de las áreas competentes se concentró en las acciones para ejecutar la causa “Mendoza”, los/as funcionarios/as locales consideran que el principal obstáculo para implementar la Ley es el desconocimiento de la normativa. Esto genera que no se reconozcan los posibles efectos y abordajes prácticos que pueden tener los instrumentos y herramientas que establece la Ley al momento de enfrentar problemáticas urbanas y habitacionales concretas. Al mismo tiempo, algunas prácticas municipales informales que ya se llevan adelante en Lanús, como el registro de demanda habitacional y la metodología para realizar relocalizaciones en el marco de la causa “Mendoza”, podrían adecuarse y formalizarse para encuadrar en las políticas que fija la LAJH y en los protocolos de relocalización y re-urbanización adoptados por la provincia de Buenos Aires⁶⁶ y por Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)⁶⁷.

3.1. La implementación de la LAJH en relación con el cumplimiento de sentencia de la causa “Mendoza”

Para entender el estado de implementación de la LAJH en estos municipios, es clave tener en cuenta que ambos intervienen en la etapa de implementación de la causa “Mendoza”, junto con otros 12 Municipios bonaerenses, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, el Estado Nacional y 44 empresas. A raíz de esta acción judicial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó en el año 2008 una sentencia donde encontró responsables de la degradación del medioambiente en la cuenca Matanza-Riachuelo y de los graves efectos en la salud de los residentes de la zona, a los distintos niveles del Estado con jurisdicción en ese ámbito (nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Asimismo, centralizó en la ACUMAR, órgano interjurisdiccional, la responsabilidad primaria de adoptar medidas para revertir dicho estado de cosas.

La sentencia principal de la causa “Mendoza, Beatriz” de la Corte Suprema del 8 de julio de 2008 ordenó que ACUMAR asegure de manera simultánea el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca, la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción⁶⁸. En este marco, y entre otras cuestiones, el Tribunal estipuló una serie de medidas vinculadas a la relocalización de las personas que se hallan viviendo en situación de riesgo ambiental debido a la contaminación del Río Matanza-Riachuelo. Así, ordenó a la Autoridad de Cuenca la ejecución de “medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos” en un plazo de 6 meses⁶⁹.

A partir del fallo de 2008, se instrumentaron una serie de programas y convenios específicos para hacer frente a las mandas judiciales en general y a las relativas a las relocalizaciones en particular. Entre ellos,

66 Este protocolo fue adoptado por Resolución N° 22/2016 de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires.

67 Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (Resolución ACUMAR N° 420/2017, dictada el 15 de diciembre de 2017).

68 Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, cit., considerando 17. La ACUMAR, creada en el año 2006 mediante la Ley 26.168, es un organismo público que se desempeña como máxima autoridad ambiental. Es un ente autónomo, autárquico e inter-jurisdiccional, que tiene el propósito de articular el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para cumplir con el fallo y la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo (PISA). Cabe destacar que ACUMAR cuenta con un Consejo Municipal que tiene la función de coordinar el trabajo entre las distintas áreas que componen la autoridad ambiental, los 14 Municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran la cuenca, entre ellos Lanús y Lomas de Zamora, y la Ciudad de Buenos Aires.

69 CS, “Mendoza”, cit., punto IV.1.c.

destaca el Plan Integral de Saneamiento Ambiental elaborado por ACUMAR en 2009, conocido por sus siglas como “PISA”, con sus actualizaciones de los años 2010 y 2016, así como los Convenios que se integran con los acuerdos generales y específicos firmados entre los actores obligados (ACUMAR, Estado Nacional, CABA, Provincia de Buenos Aires y los 14 municipios).

El PISA es el plan gubernamental elaborado para dar respuesta a la sentencia de la Corte Suprema en el caso “Mendoza” y cuenta con 14 líneas de acción. En la línea referida a la Urbanización de Villas y Asentamientos Urbanos, el plan determina como finalidad en esta materia “dar solución a la situación de precariedad habitacional de las familias residentes en villas y asentamientos” de la cuenca, lo que supone no sólo la mejora del aspecto restringido de la vivienda “sino del conjunto de bienes y servicios (...) cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de las familias” (PISA, 2016: 452).

En particular, el Plan prevé generar procesos de mejora urbano–habitacional de la población residente en villas y asentamientos de la cuenca Matanza Riachuelo, priorizando especialmente aquella que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad (PISA 2010: 428-429 y PISA 2016: 450 y ss.). El PISA menciona expresamente como objetivos particulares, ofrecer soluciones habitacionales definitivas, en una nueva localización, a las familias que viven en el camino de sirga, como a aquellas que habitan en asentamientos ubicados en zonas donde exista riesgo sanitario y ambiental debido al elevado grado de contaminación (PISA, 2016: 450)⁷⁰.

El PISA plantea, además, la necesidad de garantizar una perspectiva de abordaje basada en el reconocimiento derechos de la población afectada. En este marco, busca “promover un modelo con perspectiva de derechos que garantice un abordaje integral y atento a las singularidades de cada grupo poblacional afectado, de modo de lograr que cada relocalización contribuya a mejorar la calidad de vida de las familias involucradas” (PISA, 2016: 454). Por último, cabe consignar que, entre los distintos proyectos en materia de re-urbanización y relocalizaciones de villas y asentamientos, se prevé la construcción de complejos habitacionales de modo participativo, metodología que consiste en “incidir en los proyectos habitacionales a ser construidos para la población a relocalizar, estableciendo los presupuestos mínimos a partir de las necesidades integrales de los afectados” (PISA, 2016: 462).

Por su parte, el Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios (Convenio Marco 2010 segunda etapa)⁷¹, actualmente en vigor, determina en concreto las distintas acciones que cada uno de los actores responsables por el cumplimiento de las obligaciones en materia de vivienda deben llevar a cabo⁷². Allí se determina que el número de familias a las que se les debe proveer una solución habitacional alternativa, en tanto habitan en condiciones de alto riesgo ambiental, es de 17.771⁷³. El Convenio

70 El PISA agrega que: “los proyectos que se plantean desde esta línea son la elaboración de un plan que incluya diagnóstico, desarrollo, monitoreo y evaluación para las soluciones habitacionales dentro de la Cuenca Matanza Riachuelo, el abordaje social de las relocalizaciones, el plan de contingencia en villas y asentamientos, la puesta en valor de los espacios públicos en villas y asentamientos y el diseño participativo de conjuntos habitacionales” (PISA, 2016: 451).

71 Este convenio complementa y amplía los compromisos asumidos en su antecesor, el Convenio Marco –Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios Saneamiento de la Cuenca Riachuelo – Matanza Primera Etapa, firmado el 21 de noviembre de 2006.

72 Se enmarca en los objetivos de: “1) mejorar la calidad de vida de la población radicada en villas y asentamientos precarios en situación de riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, 2) regularizar el dominio de la tierra a favor de sus ocupantes efectivos, cuando resulte procedente, proveyendo infraestructura básica de servicios, consolidando los espacios públicos y mitigando los problemas ambientales y 3) relocalizar a aquellas familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo ambiental inminente” (cláusula primera del Convenio Marco 2010).

73 Los firmantes reconocen que las acciones propiciadas por el acuerdo “se ajustan al cumplimiento de lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa ‘Mendoza, Beatriz’, sentencia del 8 de julio de 2008, que en su considerando 17, acápite I, punto 1, obliga a los condenados a cumplir un programa que persiga como uno de sus objetivos, la mejora de calidad de vida de los

2010 se integra con los acuerdos generales y específicos entre las distintas jurisdicciones, según lo estipula su cláusula tercera.

De forma crítica, en el informe del Cuerpo Colegiado a 7 años de la sentencia de la Corte Suprema, se señala que las intervenciones en esta materia “no fueron guiadas por una evaluación del riesgo ambiental que permita evaluar la suficiencia de las intervenciones previstas, priorizar a aquellos hogares más expuestos, ni implementar medidas transitorias hasta tanto se ejecuten las relocalizaciones previstas (Cuerpo Colegiado, 2015: 43- 44). Incluso, el Convenio Marco 2010 identificó numerosos barrios en los cuales se realizarán intervenciones, sin explicitar el criterio utilizado para su selección. En algunos casos, incluso, se utilizaron fórmulas abiertas (“asentamientos varios”) que otorgan una amplia discrecionalidad a las municipalidades. La indefinición en relación a los barrios expuestos a un elevado riesgo ambiental fue una constante a lo largo del proceso, y hasta ahora no existe un listado único de villas y asentamientos informales (Cuerpo Colegiado, 2015: 44).

Actualmente, existe un instrumento que da cuenta de las urbanizaciones que se encuentran en una situación de mayor riesgo ambiental. En efecto, el Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental (MARSA)⁷⁴ elaborado por la propia ACUMAR (basado en el Análisis de Riesgo Ambiental) y presentado en noviembre de 2018 en audiencia pública, da cuenta de la existencia de 632 Urbanizaciones Emergentes (UREM), villas, asentamientos y conjuntos habitacionales de las cuales 76 se consideran prioritarias por haber sido categorizadas de riesgo muy alto y de riesgo alto⁷⁵ y el Barrio Nueva Esperanza se halla dentro de esta categoría (ACUMAR: 2018b).

Del documento “Identificación de áreas prioritarias para intervenciones en la cuenca Matanza Riachuelo. Análisis de Riesgo Ambiental” (ACUMAR: 2018a), presentado en la audiencia pública del 21 de septiembre de 2018 en la Universidad Nacional de Lanús, surge que en las 632 Urbanizaciones Emergentes que se identificaron, residen un total de 880.395 personas en 213.534 viviendas⁷⁶. Respecto del riesgo ambiental, un 12% de éstas, se encuentran en niveles de riesgo alto y muy alto. Las zonas con riesgo alto y muy alto se concentran principalmente en los Partidos de La Matanza y Lomas de Zamora, en cercanías al curso principal del río Matanza. Sin embargo, este instrumento no estaría siendo la base para orientar las políticas en materia de hábitat y de salud. En este sentido, el Convenio 2010 y los convenios específicos, siguen siendo la base de las políticas de reurbanización y relocalización, dejando barrios claramente en zonas de riesgo ambiental y sanitario por fuera de las políticas diseñadas bajo el paraguas del caso “Mendoza”.

habitantes de la cuenca”.

- 74 Según expresa el documento elaborado por ACUMAR, “la metodología desarrollada para elaborar el MaRSA permite identificar zonas críticas de la CMR desagregadas a nivel de barrios/UREM, cuya población está expuesta a riesgo ambiental para su salud, evaluar los impactos en términos de incidencia de enfermedades con carga ambiental y así intervenir sobre las amenazas y las vulnerabilidades que tienen más peso en cada uno. Se trata de una caracterización general del territorio en estudio, una primera aproximación, en base a la cual se establecen áreas de intervención prioritaria para planificar acciones a llevar a cabo basadas en criterios socio-sanitario-ambientales. Esta caracterización previa del territorio es luego ampliada al realizar las EISAAR, pero esta herramienta permite a la DSy susyEA priorizar sus intervenciones en las áreas consideradas como zonas críticas y dado que se trata de una herramienta dinámica y flexible, puede ajustarse y actualizarse fácilmente en función de la información relevada en el territorio” (ACUMAR, 2018b:38).
- 75 Las UREM en Riesgo Alto y Muy Alto son 76, donde residen 385.008 habitantes. Esto se corresponde con zonas de vulnerabilidad alta y muy alta, que son afectadas fuertemente por al menos tres amenazas.
- 76 Es de destacar que la mayoría de las UREM (69%) son asentamientos, en los cuales residen 621.526 personas. Mientras que las villas constituyen el 14% de las UREM, alojando al 20% de la población total, es decir un total de 177.519 personas.



EL CASO DEL BARRIO NUEVA ESPERANZA

Municipio de Lomas de Zamora

El caso paradigmático al respecto es el del barrio Nueva Esperanza del Municipio de Lomas de Zamora, referido en páginas previas de este documento que quedó excluido del listado de barrios que deben recibir un tratamiento prioritario debido al riesgo ambiental. Este barrio se encuentra ubicado en el extremo noroeste del partido de Lomas de Zamora, limitando al noreste con el partido de La Matanza a través del río Matanza, al sudoeste con el partido de Esteban Echeverría, por la Avenida Elizalde, separado territorialmente del partido de Lomas de Zamora por el brazo rectificado del río Matanza. El barrio se encuentra así constituido a la vera de dos cursos de agua igualmente contaminados de la cuenca Matanza Riachuelo y sin embargo se encuentra excluido de las políticas públicas específicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas afectadas por esta problemática. Tampoco se aplican las políticas públicas que prevé la LAJH.

Nueva Esperanza se conformó en el año 2000 y actualmente residen unas 1600 familias, según datos del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos. Los vecinos y vecinas del barrio carecen de prácticamente todos los servicios, infraestructuras y equipamientos sociales básicos para gozar de un hábitat digno y por esta razón sufren de manera agravada las consecuencias de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo sobre el cual se asienta el barrio. En efecto, el barrio carece de servicios de red cloacal, alumbrado público, recolección de basura a través de un servicio continuo y eficaz, seguridad, asistencia en materia de salud (el barrio carece de hasta una sala de primeros auxilios), educación (el barrio no tiene escuela) y las vías de comunicación son inexistentes o se encuentran en pésimas condiciones. En relación a la energía eléctrica, los propios vecinos han organizado un tendido eléctrico ordenado. Además, aún una situación de inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, en tanto a pesar de la sanción de una ley expropiatoria por parte de la legislatura provincial, persiste la falta de regularización dominial.

Si bien el barrio se encuentra efectivamente ubicado a la vera del río, no existen allí actualmente intervenciones públicas relevantes dirigidas a mejorar el estado del ambiente y las condiciones de vida precarias de sus habitantes. ACUMAR no tiene presencia significativa en el territorio del barrio, ni ningún otro organismo público estatal nacional, provincial o municipal vinculado con las acciones que se están implementando en la cuenca en orden a mejorar las condiciones del hábitat y a hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

Referentes del barrio han reclamado (a través del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y la Defensoría General de la Nación) tanto en el Juzgado Federal N° 2 de Morón como en ACUMAR, la incorporación formal del barrio al conjunto de barrios que serán urbanizados según las previsiones del PISA en esta materia y el Convenio Marco de 2010, que contempla soluciones habitacionales para 17.771 familias que viven en riesgo ambiental en el territorio de la Cuenca, en particular en el Convenio suscripto por el Municipio de Lomas de Zamora.

El barrio Nueva Esperanza se halla en iguales condiciones de riesgo ambiental, ausencia de las condiciones mínimas para gozar de un hábitat digno y de sufrir daños a la salud de los habitantes que algunos de los barrios incluidos en el convenio de referencia. Elementales principios de justicia así como el derecho a no sufrir discriminación que implica un trato equivalente por parte del Estado a todos los habitantes que se encuentren en igualdad de circunstancias, tornan procedente el reclamo de que el barrio se incorpore, realizado por los vecinos. El titular del Juzgado Federal de Morón ordenó en septiembre de 2015 la puesta en conocimiento a la ACUMAR del informe realizado por la Defensoría General de la Nación sobre las características y condiciones del barrio Nueva Esperanza para que proceda según las competencias conferidas por la ley 26.168. Sin embargo al día de la fecha, no ha habido ninguna respuesta institucional al reclamo y las vulneraciones a derechos básicos de los habitantes del barrio persisten.

Actualmente el tratamiento desigual dispensado a Nueva Esperanza es aún más injustificado en tanto existe una herramienta, como es el MARSa antes referido, que da cuenta del riesgo ambiental elevado en el que se halla el barrio.

Tal como se observa, en estos años ni las políticas de hábitat ordenadas en el marco del caso “Mendoza” ante la Corte Suprema ni las herramientas previstas en la LAJH y mucho menos una articulación virtuosa entre ellas, han sido soporte para una mejora en la calidad de vida de los vecinos del barrio Nueva Esperanza.

Como se puede observar, los mandatos fijados en esta causa y las políticas reguladas por la Ley N° 14.449 en la provincia de Buenos Aires no pueden comprenderse aisladamente. Existe una estrecha vinculación entre el objetivo de la sentencia judicial con los derechos que la LAJH busca hacer efectivos en los territorios bonaerenses. Por un lado, aquélla conforma la base desde la cual debería implementarse la Ley en relación con los asentamientos y las villas ubicados en los márgenes de la cuenca en estos municipios, sobre los cuales el Estado debe intervenir de modo prioritario por mandato de la Corte Suprema. Por otro lado, se trata de dos procesos que, a pesar de compartir objetivos, tienen diferentes tiempos de desarrollo, recursos presupuestarios asignados, canales institucionales de implementación, mecanismos de articulación de los niveles de gobierno intervinientes y formas propias de rendición de cuentas.

En el caso “Mendoza”, la ACUMAR junto con los gobiernos de Nación, CABA, Provincia y los municipios tienen el rol de ejecutores de estas políticas, las cuales hasta el momento se desarrollan de modo inconexo con la implementación de la LAHJ en el espacio territorial de los barrios de la cuenca ubicados en la Provincia de Buenos Aires. Lo más lógico y lo que correspondería desde el plano legal sería que se articulen y potencien entre sí. Los avances que se detectaron en políticas urbano-habitacionales se asocian con la ejecución de programas federales, de implementación previa y posterior al dictado de sentencia en la causa “Mendoza”, que se intensificaron con los mandatos que fijó la Corte Suprema, incluso a pesar de las deficiencias en su ejecución. Sin embargo, como se desarrollará más adelante, el grado de cumplimiento de los compromisos en materia de obras de infraestructura de servicios, construcción de viviendas y mejora del hábitat en los barrios de la cuenca registra un nivel de ejecución extremadamente bajo, tal como lo ha señalado la Corte Suprema en reiteradas oportunidades.

Aun así, de acuerdo a la información relevada en las entrevistas a funcionarios/as municipales, las intervenciones de mayor grado de articulación de los distintos niveles de gobierno y de mayor integralidad para afrontar la problemática se observaron en la implementación de las líneas del Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), los sub programas federales Mejor Vivir, Construcción de Viviendas con Municipios y el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos, en el marco de la causa “Mendoza”. De manera previa a estas políticas, los municipios intervenían en operatorias que avanzaban de modo focalizado en algún aspecto urbano-habitacional determinado; por ejemplo, el desarrollo de infraestructura para proveer acceso a un servicio básico, el mejoramiento de calles o la construcción de equipamiento comunitario.

A continuación se profundizan cada una de las variables relacionadas con la ejecución de las políticas previstas por la Ley N° 14.449 en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora. Asimismo, se tendrá en cuenta la relación entre estas variables y la implementación de la causa “Mendoza”. Para ello se desarrollan los siguientes ejes de análisis: a) Grado de conocimiento de la LAJH y restricciones en la producción, difusión y acceso a la información pública; b) Marco institucional, capacidades estatales y espacios de participación social y difusión de la Ley; c) Recursos disponibles para las políticas urbano-habitacionales y el deber estatal de redistribuir la renta urbana; d) Implementación del fondo fiduciario para la mejora del hábitat y su impacto en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora; e) Aplicación de la Ley N° 14.449 y ejecución de la causa “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por último, se presentan unas reflexiones finales y se formulan algunas propuestas que buscan contribuir al progresivo cumplimiento de la Ley de Hábitat en los municipios de la Provincia.

a) Grado de conocimiento de la Ley N° 14.449 y restricciones en la producción, difusión y acceso a información pública

El conocimiento de los principios, directrices, instrumentos y herramientas de la LAJH debe comprender-

se como un presupuesto mínimo para asegurar las obligaciones municipales de derechos humanos en materia de acceso a un hábitat digno. Su conocimiento exhaustivo por parte del personal municipal es condición previa y necesaria para su aplicación local. No obstante, se ha constatado el desconocimiento y, la consecuente falta de aplicación de la Ley N° 14.449 por parte de los/as funcionarios/as municipales de las áreas dedicadas a las políticas de vivienda y hábitat en Lanús y Lomas de Zamora. Esta situación resulta sumamente preocupante, fundamentalmente porque son las áreas encargadas de aplicar estas políticas y las obligadas a garantizar el acceso y difusión de información indispensable para que sus destinatarios tengan pleno conocimiento y puedan exigir su cumplimiento.

En Lanús, los/as funcionarios/as municipales expresaron que la falta o escasa implementación de la Ley obedecía al desconocimiento de la normativa, su utilidad y potencial concreto, y señalaron la necesidad de una política provincial activa de capacitación dirigida a funcionarios/as y cuadros técnicos municipales encargados de implementarla. Así, manifestaron que la confluencia del conocimiento sobre la Ley y su proceso de implementación, “agilizaría” y reforzaría el trabajo de las áreas municipales que intervienen en la ejecución de la causa “Mendoza”. Señalaron que en las relocalizaciones realizadas a partir de esta causa se requiere la intervención de múltiples áreas municipales y que esta necesidad de articulación podría facilitarse si las etapas sucesivas de re-urbanización de estos barrios vinculan la ejecución de la causa y la implementación de la Ley.

Ante la pregunta del motivo por el cual no se considera la aplicación de la LAJH durante la ejecución de la sentencia, la funcionaria del área de Coordinación de Hábitat del Municipio de Lanús afirmó:



“Lamentablemente hace falta la toma de conocimiento y la capacitación, porque esto tiene que ser articulado dentro del marco de esta Ley. No hay conocimiento. Es una lástima. Eso tendría que ser... Es más, se agilizaría el trabajo totalmente (...) no te olvides que nosotros para relocalizar necesitamos de seguridad, de salud, de comunicación, de urbano, de social. Necesitamos varias secretarías. Si todos estamos trabajando con esta Ley más la causa, esto sale mucho mejor. Por lo menos ahora para las próximas etapas de trabajo sería genial” (Lanús, 21 de diciembre de 2016).

Desde otra perspectiva, uno de los referentes barriales entrevistados de Villa Jardín, Lanús, consideró que el desconocimiento opera muchas veces como una táctica para dilatar las respuestas a las demandas sociales:



“El proceso acá en Lanús fue, durante un año vino un grupo de personas con el cual discutíamos, después cambiaron el grupo de personas y decían que no sabían nada y ahí comenzás de nuevo, todo para dilatar. Es una estrategia, una táctica para dilatar todo y que este proceso siga. Ninguno, ni los concejales, ni los supuestos intendentes ahora tienen idea de lo que pasa en Villa Jardín, ni de las obras que se van a hacer, y la verdad es que es una vergüenza, entonces uno se dice qué hago sentado acá hablando con esta persona que no entiende nada, que ni conoce lo que pasa en el barrio y tenés que explicarle de cero (Lanús, 22 de junio de 2019).

Por otro lado, en el Municipio de Lomas de Zamora los/as funcionarios/as del área de Tierras manifestaron que antes de avanzar con la implementación de la Ley N° 14.449 es necesario asegurar la regulari-

zación dominial de villas y asentamientos. Una explicación recurrente sobre la no implementación de la norma expresa que aún resta, como si se tratara de un orden de prelación excluyente, lograr progresos en la regularización dominial de las villas y asentamientos. De acuerdo a esta postura, ello configuraría un obstáculo para los Municipios de Lomas y Lanús para la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Así, uno de los funcionarios municipales de Lomas de Zamora entrevistados expresó:



“Si vos me planteas a mi hoy, en la situación económica difícil en la que estamos todos, creo que las obras son importantísimas, quién va a desconocer las obras, pero creo que hay otras cosas para empezar, por ejemplo, el ordenamiento de los dominios privados de hace 40 años, donde está viviendo la gente” y agregó que “mientras las tierras estén en juicio vos no podés darle ningún crédito. En realidad, no se puede estar en crédito mientras estés en juicio. Vos le vas a dar un crédito a una organización para un barrio cuando ni siquiera es el dueño” (Lomas de Zamora, 10 de abril de 2017).

Sin embargo, las obligaciones legales y las políticas de integración socio-urbana reguladas por la Ley de Hábitat se hallan sustentadas en derechos y estándares nacionales e internacionales sobre derechos económicos y sociales. De hecho, el derecho a la seguridad de la tenencia de la población de villas y asentamientos es reconocido como una dimensión fundamental del derecho a la vivienda, con independencia de la propiedad formal de las tierras⁷⁷. Esto quiere decir que la protección y efectividad de los derechos al acceso a servicios esenciales, infraestructura y re-urbanización no se someten a la regularización dominial previa. Esta es la racionalidad legal que fundamenta la creación de Registro Provincial de Villas y Asentamientos (art. 28, Ley N° 14.449) y, más recientemente, el Registro Nacional de Barrios Populares (art. 1, Decreto 358/2017), donde se deja en claro en forma expresa el reconocimiento de los derechos sociales de los habitantes de barrios vulnerabilizados. Estas normas contemplan incluso mecanismos específicos para suspender medidas administrativas o judiciales sobre desalojo que involucren a los barrios inscriptos en estos registros (art. 28 de la Ley N° 14.449 y art. 15 de la Ley 27.453).

Por otro lado, cabe destacar que resulta fundamental la producción y difusión de información pública en el proceso de definición, implementación y evaluación de las políticas reguladas por la LAJH. Del mismo modo, es clave para realizar un diagnóstico real del déficit urbano-habitacional en los municipios, tal como establece la Ley en su articulado.

La relación entre el diagnóstico inicial del problema y la posible intervención estatal “supone necesariamente contar con datos e información que permitan caracterizar la situación problematizada con el mayor nivel de desagregación posible, así como identificar a la población destinataria y ponderar el alcance de las acciones en cada uno de los ámbitos en los cuales se aplica” (IPPDH, 2014: 97). Por ello, es el paso necesario para que las medidas, programas y políticas provinciales y municipales que se adopten, así como los recursos que se destinen a tal efecto, sean adecuados a los objetivos propuestos por la Ley N° 14.449 y a las dimensiones reales de la problemática sobre la que se pretende actuar. A su vez, contribuye a garantizar una participación informada de los/as destinatarios/as de las políticas de vivienda y hábitat. Por esta razón, la producción y difusión de información es una forma de promover la gestión democrática de la ciudad. No obstante, en las áreas de hacienda y presupuesto de los municipios de Lomas de Zamora y Lanús, en la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia, así

77 En este sentido se expresa el informe sobre el derecho a la seguridad de la tenencia de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 30 de diciembre de 2013.

como en los respectivos Concejos Deliberantes y en el Tribunal Provincial de Cuentas, se han constatado fuertes obstáculos y resistencias —cuando no directas negativas— a suministrar información pública básica sobre las políticas de vivienda y hábitat en los últimos años⁷⁸.

En los municipios, sea por excusas formales o “errores” burocráticos, se presentaron dificultades para acceder a información sobre las políticas establecidas por la Ley o aquellas relacionadas a su implementación. En cuanto a la información presupuestaria, si bien el Municipio de Lanús publica regularmente en su sitio web sus ejercicios de ejecución presupuestaria trimestral, no difunde su cuenta de inversión anual. En cambio, el Municipio de Lomas de Zamora directamente no difunde información presupuestaria ni facilita los mecanismos para ponerla a disposición pública.

Producir, difundir y acceder a información pública resulta esencial para intervenir sobre la demanda y los déficits urbano-habitacionales. El análisis de los datos producidos posibilita el diálogo entre la realidad local y las políticas disponibles para cada nivel de gobierno, a partir de las necesidades específicas de sus pobladores y, especialmente, de los grupos más vulnerabilizados. De este modo, los gobiernos de la provincia y los municipios podrían generar la capacidad de direccionar de forma eficaz la ejecución de herramientas y los instrumentos de actuación que establece la Ley N° 14.449.

En este sentido, al considerar los registros de demanda habitacional como instrumentos de producción de información pública (art. 6 de la Ley N° 14.449), los/as funcionarios/as municipales manifestaron que existen estos registros pero son gestionados “de hecho” o informalmente. No se encuentran institucionalizados, ni su información sistematizada, y tampoco son de conocimiento público y accesible para los/as habitantes de Lomas y Lanús. La escasa difusión de los registros es justificada por los/as funcionarios/as debido a que generaría expectativas que luego no podrían ser canalizadas y satisfechas debidamente por los Municipios. Esta situación es grave y problemática, pues este tipo de conductas por parte de las administraciones municipales impide realizar un diagnóstico sobre las características, cantidades y perfiles de personas y colectivos afectados ante la problemática del déficit habitacional. Esta información es fundamental en tanto nutre y complementa al Registro Provincial de Villas y Asentamientos creado por la LAJH y resulta esencial para definir las políticas de integración urbano-habitacional.

b) Marco institucional, capacidades estatales y espacios de participación social y difusión de la Ley

Los aparatos institucionales provinciales y municipales son los que tienen que poner en marcha la Ley N° 14.449. La organización municipal, su relación con las autoridades provinciales, la jerarquía de sus secretarías y sub-secretarías, la relación entre sus áreas de urbanismo, desarrollo social, vivienda, obras, regularización dominial y ambiente, la formación de sus funcionarios/as y trabajadores/as y la capacidad

78 Desde el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús se presentaron pedidos de información pública a los dos municipios bajo estudio y a la Dirección de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia. En los tres casos se vencieron los plazos previstos en la Ley 12.475 sin obtener respuesta. En el caso del Municipio de Lomas de Zamora, luego de que se informara que se perdió el expediente, se solicitó al Instituto que realice nuevamente el pedido (Expediente N° 4068-2017-13165-I-1-0). En el Municipio de Lanús, opusieron excusas de tipo formal para no responder la información solicitada (Expediente N° 1000-917476-I-2017-0 del Municipio de Lanús). Con respecto a la Dirección de Acceso Justo al Hábitat, no recibimos respuesta y sus informes de gestión — que van de 2015 a 2018— se fueron progresivamente empobreciendo, con menos datos y cada vez más gráficos. La difusión anual de la información sobre datos de implementación de cada una de las políticas de la Ley N° 14.449, el presupuesto asignado y ejecutado, así como la organización institucional responsable de su implementación, es fundamental para tomar conocimiento de los avances y retrocesos realizados.

administrativa-presupuestaria disponible, son todos factores que inciden en la protección y efectividad de los derechos urbano-habitacionales de la población de cada jurisdicción y, por ende, en la implementación de la Ley.

En el ámbito provincial, la desarticulación, la constante modificación del diseño de áreas estatales competentes y los sucesivos recambios de funcionarios responsables, así como la duplicación y solapamiento de funciones de distintas áreas, impactó de forma negativa en el proceso de implementación de la LAJH en los municipios. Como mencionamos en páginas anteriores, tras la asunción del nuevo gobierno provincial a fines de 2015, la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura de la Provincia cambió de autoridades en reiteradas oportunidades y pasó por un período de acefalía, al igual que la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat, que también sufrió sucesivos recambios.

Los/as funcionarios/as inferiores y los/as trabajadores/as del Estado provincial, sin autoridades ni instrucciones políticas claras, no se encontraban facultados para tomar decisiones sobre la aplicación de la Ley N° 14.449 por sí mismos. Esto se tradujo en una virtual parálisis de proceso de implementación de la normativa y de sus políticas destinadas a mejorar el acceso al hábitat y a efectivizar el derecho a la ciudad en estos territorios. En este sentido, uno de los funcionarios municipales de Lomas de Zamora entrevistados manifestó:



“¿Qué vamos a hablar de hábitat, de qué me quieren hablar? Si en un año y pico me cambiaste tantas veces las autoridades. Hoy tenés la provincia parada, porque los que quedaron a cargo, los directores están ahí esperando, que sé yo (...) ¡cómo se va a avanzar si tenés las autoridades que cambian continuamente! (...) el municipio tiene que coordinar con provincia y nación. No puede ejecutar sólo, ¿de dónde saca los fondos?” (Lomas de Zamora, 10 de abril de 2017).

En cuanto a la organización institucional de los Municipios bajo estudio, se pudo observar en términos generales que las áreas que tienen a su cargo la implementación de las políticas que regula la Ley y aquellas relacionados a la ejecución del caso “Mendoza”, presentan dificultades de articulación inter-áreas, puesto que se encuentran des-jerarquizadas y divididas en grupos de trabajo inter-disciplinarios que trabajan de acuerdo con intervenciones específicas.

En ese sentido, áreas como la Coordinación de Hábitat del Municipio de Lanús y la Dirección General de Regulación de Hábitat del Municipio de Lomas de Zamora —ambas a cargo de las políticas de vivienda, hábitat y regularización dominial en sus respectivas jurisdicciones— no se encuentran suficientemente jerarquizadas y tampoco contaban con espacios de participación social transversales. De hecho, no se aplican instrumentos centrales de la Ley N° 14.449, mientras que aquéllos que se aplicaban no tenían incidencia y articulación con las acciones que desarrollan las áreas clave en materia de ejecución de estas políticas.

A su vez, en términos de diseño y organización institucional, luego de la asunción de la nueva gestión y el cambio de autoridades en el Municipio de Lanús a fines de 2015, el área encargada de llevar adelante las acciones de la causa “Mendoza” es la Coordinación de Hábitat. A pesar de la relevancia de las tareas que realiza, a diciembre de 2016 todavía no tenía definida su pertenencia institucional entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a la información suministrada en las entrevistas a funcionarios/as municipales. El equipo interdisciplinario que se había conformado para

trabajar e implementar las acciones del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) quedó desintegrado y disperso en distintas áreas municipales. Esta situación evidencia los déficits en el grado de institucionalización y la falta de jerarquía de estas políticas.

Por su parte, en Lomas de Zamora se manifestaron dificultades para lograr articulaciones entre las distintas áreas municipales y los distintos niveles de gobierno para implementar políticas urbano-habitacionales. De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios/as de esta jurisdicción, para lograr avances significativos en el cumplimiento de la Ley N° 14.449 se ponderó que fuera considerada una “política de Estado” y, a su vez, se refirió que una “política de Estado” existe cuando se constituye como línea de trabajo transversal, con “seguimiento”, “voluntad política”, “presupuesto” e involucramiento de distintas áreas municipales y los 3 niveles de gobierno. Los/as informantes agregaron que la ejecución de estas políticas no se puede realizar sólo desde los municipios, que por sí mismos sólo podrían intervenir en problemáticas focalizadas y de alcance limitado en los barrios. Al mismo tiempo, los/as funcionarios/as expresaron que para poner en marcha instancias participativas efectivas se requiere asegurar condiciones previas para canalizar y dar respuestas a las demandas sociales.

Así, uno de los funcionarios de Lomas de Zamora lo expresó en estos términos:



“Creemos nosotros que tendría que ser política de Estado. Tendría que ser una voluntad de los municipios y el Estado urbanizar. Esa decisión si no es acompañada por el estado es muy complicado (...) Entonces si no hay una bajada de línea de decir acá trabaja desarrollo, tierras, obras públicas y es una política de estado, es muy complicado (...) necesitas recursos (...) En este municipio te puedo decir que pudimos acordar con otras áreas, algunas intervenciones muy micro. La voluntad de urbanizar como nosotros la entendemos, arrancando de una cosa más general que está en el espíritu de la ley, desde el municipio es muy difícil que pueda hacerse sin recursos federales (...) esa plata la necesitás y un esquema de participación popular si no hay una política de estado, por ahí estas mismas cosas que están plasmadas en la ley. La participación y el control ciudadano, si no es una política de Estado es muy complicado que un grupo de militantes, de funcionarios, pueda llevarlo a la práctica (...) debe haber una política de promoción de la industria, de la infraestructura popular y hay un montón de cosas que no están y eso no lo va a poder hacer el municipio desde el municipio” (Lomas de Zamora, 20 de abril de 2017).

Por su parte, en materia de participación social, la Ley de Hábitat instituye la creación de instrumentos específicos de participación ciudadana y pone en cabeza de los organismos públicos el deber de garantizar el acceso y la consulta de la información necesaria para involucrar a la población en las instancias de formulación, implementación y evaluación de las políticas de hábitat (artículos 57 a 59 de la Ley N° 14.449). De esto modo, la Ley busca materializar la gestión democrática y participativa de la ciudad, uno de sus principios regulatorios transversales. Al mismo tiempo, como otra dimensión del mismo derecho, se establece expresamente el derecho de la ciudadanía a participar en los procedimientos y a exigir el cumplimiento de “la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondiente” (art. 57 de la Ley N° 14.449).

En los dos municipios estudiados, se llevan adelante procesos participativos en Villa Jardín y Campo Unamuno, como resultado fundamentalmente de los mandatos del caso “Mendoza”. No obstante, algunos de estos procesos siguen siendo deficitarios; prueba de ello es que en Lomas de Zamora se sancionó una ordenanza que regula los procesos participativos en villas y asentamientos, y ésta no se aplica

en Campo Unamuno aunque si se ha comenzado a implementar en otros barrios. En Lanús no se han reglamentado mecanismos participativos con sustento en la Ley N° 14.449 y solo se registran mesas de trabajo como consecuencia de las órdenes dictadas por la Corte Suprema. En los dos municipios, al analizar los procesos de re-urbanización en marcha y aun al considerar los espacios participativos vigentes, se constató que no siguen los lineamientos establecidos para asegurar la participación en los procesos de integración socio-urbana según el art. 36 de la LAJH, ni tampoco sus protocolos.

La Ley de Hábitat establece que en los procesos de urbanización de villas y asentamientos se debe conformar una Mesa de Gestión participativa integrada por la autoridad de aplicación de la norma, el municipio involucrado, el poder legislativo, representantes del barrio y el defensor del pueblo (art. 36). Se dispone a su vez que tanto el plan de re-urbanización como su posterior ejecución deben ser consultados, aprobados y controlados por esta instancia participativa. Estos estándares de participación no son los que rigen las mesas actualmente conformadas en los dos municipios, las cuales siguen lineamientos generales fijados judicialmente.

En Lanús cuando consultamos a un referente barrial de la Red de Villa Jardín del Municipio de Lanús sobre la existencia y efectividad de los mecanismos de participación expresó siguiente:



“Hay las mesas de trabajo que ellos llaman, los del municipio, que es donde participa ACUMAR, la Defensoría General de Nación y los vecinos. Pero en lo que es el predio de Fabricaciones Militares no tiene una gran participación porque no puede ya definir nada. Lo que está es lo que se va a hacer y lo que se va a entregar, ¿cuándo? no se sabe, en qué momento, ¿con qué intendente? no se sabe. No puede definir nada, se dilatan las respuestas (...) Por ejemplo en la mesas que participé el Municipio te dice ‘vamos a traer al responsable, a espacio público, a obras’, te lo traen y toman nota. En la última reunión un vecino le dijo ‘vos me prometiste hace un año y medio traer caños para arreglar el desagüe y nunca me lo diste’ y ahí se armó un reclamo. Pero básicamente es eso, dilatar, dilatar y dilatar...” (Lanús, 22 de junio de 2019).

En Lanús y Lomas de Zamora rigen las órdenes dictadas por el Juzgado Federal de Morón N° 2, delegado por la Corte para ejecutar la sentencia de la causa “Mendoza”, quien se refirió especialmente al deber de asegurar la participación social en los procesos de re-urbanización y relocalización en su resolución del 4 de abril de 2017. Sin embargo, dichos municipios son reticentes para organizar y convocar a estos espacios de participación y, en los hechos, es la Defensoría General de Nación —con apoyo de ACUMAR en algunas oportunidades— la que presiona para que se cumpla este mandato judicial y se formalicen las llamadas “Mesas de Trabajo”. Los municipios fundamentan su reticencia en las recurrentes demoras, suspensiones e incumplimientos en la ejecución de las obras comprometidas en los barrios de la cuenca, lo cual —según su postura— impide comunicar los pasos a seguir, y así dar respuestas a las demandas barriales. En la práctica, esta conducta municipal se traduce en largos periodos donde no se convocan Mesas, o éstas se realizan sin la concurrencia de funcionarios/as con capacidad de decisión, lo que define su funcionamiento como extremadamente informal. Por lo tanto, si bien las Mesas de Trabajo en el marco de la causa sí se realizan en los municipios bajo estudio, no satisfacen estándares básicos de periodicidad, formalidad y capacidad resolutive⁷⁹.

79 Cfr. Informes anuales 2016, 2017 y 2018 del Equipo de Trabajo de la Causa Matanza Riachuelo de la Defensoría General de Nación.



EL CASO DE VILLA JARDÍN Municipio de Lanús

El caso Villa Jardín y la construcción del Puente Lacarra en el Municipio de Lanús —que une la Provincia con la ciudad de Buenos Aires— ejemplifica las consecuencias de la falta de implementación de los mecanismos participativos y las previsiones sobre política pública en materia de hábitat contenidas en la Ley y los serios déficits en la ejecución de los mandatos judiciales de la causa “Mendoza” en materia de hábitat.

Villa Jardín es uno de los barrios populares ubicados en la Cuenca Matanza-Riachuelo e incorporado en el Convenio 2010 antes referido suscripto en el marco de la causa “Mendoza”, razón por la cual se encuentra comprendido entre aquellos que deben ser re-urbanizados. Entre las medidas acordadas para avanzar en el cumplimiento de esta sentencia colectiva se incluye el compromiso de construir viviendas para relocalizar a la población de Villa Jardín. A tal fin, se pusieron a disposición tierras linderas pertenecientes a Fabricaciones Militares. Sin embargo, tras el anuncio público de la construcción del Puente Lacarra y un futuro Polo Educativo en la zona, se tomó conocimiento de que el Municipio de la Lanús proyectaba la utilización de las tierras de Fabricaciones Militares (o parte de ellas) para desarrollar estas obras. Ello generó la movilización social y legal de la población de Villa Jardín y sus organizaciones, así como de la Defensoría General de la Nación y otros organismos públicos.

El día 2 de septiembre de 2016, frente a la falta de convocatoria a mesas de trabajo y la inexistencia de canales de participación vecinal, la Red de Instituciones y Organizaciones de Villa Jardín, dirigió una nota a la Defensoría del Pueblo de la Nación describiendo la problemática referida a la falta de acceso a un hábitat adecuado de Villa Jardín. Asimismo, expresó una serie de inquietudes respecto del nuevo proyecto de intervención urbana sobre el predio de Fabricaciones Militares. La presentación tenía el objetivo de generar instancias de participación para las instituciones, vecinos y trabajadores firmantes, en el que pudieran aportar al proyecto destinado al predio Fabricaciones Militares, ante la decisión del Municipio de utilizar el predio destinado al proceso de urbanización y construcción de viviendas en el marco de la Causa “Mendoza”, para otros fines sin consultar previamente, dar participación a la comunidad y las organizaciones de Villa Jardín. Más tarde, ante la falta de respuesta, se conformó un espacio multi-actoral donde participaron representantes y organizaciones de Villa Jardín, el Ministerio Público de la Defensa de Nación y la Universidad Nacional de Lanús y miembros del Cuerpo Colegiado (órgano de seguimiento al cumplimiento de los remedios estipulados en el caso “Mendoza”).

Este proceso de participación y discusión de estrategias para evitar la afectación de derechos que suponía el avance de estas obras, comenzó con la elaboración de informes sobre el impacto urbano-ambiental y sanitario de esta política y culminó con una acción judicial. El día 16 de julio de 2017 se presentó ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón -juzgado delegado para la ejecución de la sentencia de la causa “Mendoza”- un pedido de medida autosatisfactiva para suspender la obra por parte de la Defensoría General de la Nación.

El 11 de julio de 2017 el Juez sostuvo que las autoridades estatales competentes realizaron el estudio y la declaración de impacto ambiental y que no fueron cuestionadas administrativamente. Asegura que “se ha realizado una audiencia pública de la que han participado vecinos del pueblo de Lanús”. Asimismo, afirmó que “no existen proyectos de viviendas para el Municipio en el Barrio Villa Jardín Ex FFMM” además de las etapas realizadas y en proceso de ejecución. Con estos argumentos rechazó el pedido de suspensión de obra. Finalmente, sostiene que para asegurar el principio de información ambiental de los afectados y la protección del ambiente ordenó que se deberá presentar informes y rendir cuentas sobre la ejecución de la obra, el plan de gestión ambiental, el programa de control y procedimiento de

mitigación de daños y ordenó que ACUMAR inspeccione la obra y certifique su estado de progreso⁸⁰. Actualmente, pese a los reclamos y las acciones interpuestas, la obra avanzó y el Puente Lacarra ha sido inaugurado.

El caso pone de manifiesto múltiples afectaciones a derechos sociales y se encuentra justo en la intersección entre los incumplimientos a las políticas urbano-habitacionales elementales de la Ley N° 14.449 y los déficits estructurales de la ejecución de la Causa “Mendoza” a nivel municipal. La construcción del Puente Lacarra en las tierras originalmente destinadas a la re-urbanización de Villa Jardín condensa la afectación del derecho a un hábitat digno, el derecho a la salud y ambiente, los déficits en materia de acceso a la información, participación social y la negación del derecho a la gestión democrática del hábitat. Asimismo, evidencia los fuertes obstáculos que sufre la población de Villa Jardín para acceder a la justicia.

En cuanto a la vulneración del derecho a la vivienda y a un hábitat digno, la decisión estatal de llevar adelante esta obra hizo caso omiso al proceso de re-urbanización en marcha y al déficit urbano-habitacional de Villa Jardín. En su lugar, se re-destinaron las tierras de Fabricaciones Militares para otros fines de forma inconsulta, fuera de la necesaria elaboración previa de un proyecto de integración socio-urbana. Al mismo tiempo, queda claro cómo se afecta el derecho a la salud y al ambiente a partir de la liberación de los tóxicos que supone el desarrollo de la obra y que someten a colectivos poblacionales a riesgos sanitarios concretos. Los informes urbanísticos y ambientales elaborados por la DGN y la UNLa demostraron los efectos contaminantes producto de la remoción de barro del lecho del río, la angostura de su cauce y los efectos negativos sobre la corriente, la velocidad de escurrimientos y la acumulación de contaminantes, tanto durante la ejecución como una vez finalizada la obra.

En Lanús, el caso de Villa Jardín evidencia los déficits sobre las políticas de participación social y las dificultades para hacer realidad la gestión democrática del hábitat. La decisión unilateral de construir el puente y modificar el uso de las tierras fue adoptada por el Municipio sin informar, consultar o dar intervención previa a la población afectada. Como ya se vio, ello obligó a las organizaciones barriales a buscar estrategias alternativas para incidir en esta decisión: se realizaron presentaciones administrativas para exigir la apertura de instancias de participación, se articuló con diversos actores interesados en el conflicto y se llegó a judicializar la demanda social. La necesidad de recurrir a la Defensoría del Pueblo y luego a otras instituciones, incluyendo la UNLa, demostró la inexistencia de mecanismos adecuados de participación en políticas de hábitat y vivienda a nivel municipal y en el proceso de ejecución de la sentencia de la causa “Mendoza” en particular. El efecto de este déficit participativo resultó en el desconocimiento de las necesidades y derechos de los habitantes de Villa Jardín, que enfrentan como principal problemática el déficit habitacional estructural.

En el caso del Municipio de Lomas de Zamora, además de adherir a la Ley N° 14.449⁸¹ se crearon las Mesas de Gestión Territorial reguladas por la Ordenanza 5.627/15. Esta norma estableció un registro municipal de mesas de gestión participativas de aquellos barrios inscriptos en el Registro Provincial de Villas y Asentamientos. Entre aquellos actores que “podrán” participar de estas mesas se incluyen: a) vecinos individuales, b) ONGs, c) escuelas, d) Unidades Sanitarias, e) iglesias, f) organizaciones políticas y sociales, g) delegado/as municipales, h) todos aquellos actores sociales que tengan participación real en el barrio, villa o asentamiento. La regulación crea los cargos de secretario, moderador y de delegados barriales, define la duración de los mandatos, establece cuáles son sus roles, contempla el funcionamiento

80 Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional s/ ejecución de sentencia”, en relación al Cuaderno de Prueba N° 8: Urbanización de Villas y Asentamientos precarios (Villa Jardín – Municipio de Lanús).

81 Por medio de la Ordenanza N° 15.067/14 el Municipio de Lomas de Zamora adhirió a la Ley N° 14.449.

de las sesiones y determina la obligatoriedad de labrar actas de reuniones, además de inscribir las mesas y a sus integrantes en el registro municipal.

Cuando se les consultó a los/as funcionarios/as del área municipal encargada de implementar esta ordenanza sobre el funcionamiento, características y modalidades de intervención de estos mecanismos de participación, se afirmó:



“No hay una fórmula. Hay disparadores y en base a eso vamos dándole forma. La idea es que la Subsecretaría, como para darle seguimiento y hacer algo más serio, estamos pidiendo que los vecinos por acta elijan su referente, cada 15 personas, a veces cada 10, si son 4 por manzana mejor, como para que el barrio esté totalmente integrado y que la dinámica de funcionamiento la tengan ellos, con el tema de las reuniones. Lo que sí necesitamos es que tengan el relato, que lleguen a la mayoría, por semana, cada 15 días o al mes, eso lo manejan ellos y nosotros desde acá tenemos una reunión con el coordinador de la mesa como para ir avanzando con cada cuestión. Ahí nos queda a nosotros el registro de los referentes barriales, a los referentes barriales los integramos a las mesas” (Lomas de Zamora, 20 de abril de 2017).

Asimismo, manifestaron las dificultades para asegurar la sostenibilidad de estos espacios si no se logra dar respuestas a las demandas por medios de acciones, medidas y políticas concretas desde el Estado y las empresas de servicios públicos:



“Es importante tener algún contacto con EDESUR, con AySA y que desde ahí den respuesta, sí no es muy complicado que la gente participe porque sí. Ahí si vos resolviste las cuestiones la gente está. El hecho es el acompañamiento y el desgaste porque vos sabes que acompañar una situación lleva esto. De ahí vamos con el objetivo general y las cosas particulares que van surgiendo, agua y otras necesidades. La idea es el compromiso del vecino de involucrarse y acompañar y de valorar, defender y cuidar lo obtenido” (Lomas de Zamora, 20 de abril de 2017).

Este mecanismo local, sin embargo, no fue tenido en cuenta para la creación de espacios de participación en los barrios en proceso de re-urbanización con motivo del caso “Mendoza”. Ahora bien, pese a las resistencias municipales y más allá de los déficits que puedan registrarse en su implementación, por mandato judicial se realizan estas mesas de trabajo en Campo Unamuno, Lomas de Zamora. Ante este escenario, sería clave fortalecer la institucionalidad de estos mecanismos participativos al considerar la regulación de la Ley y la Ordenanza 15.627/15 en su implementación concreta en los barrios donde se está interviniendo.

Cabe destacar que la regulación de las Mesas de Gestión Barrial Participativa en Lomas de Zamora representa un importante avance en la institucionalización de mecanismos participativos locales, en línea con el art. 58 de la Ley N° 14.449. De este modo, se reconocieron formalmente las experiencias que se venían llevando adelante en barrios como “Campo Tongui” para reclamar respuestas frente a los cortes de electricidad, falta de acceso a infraestructura y servicios esenciales. Sin embargo, cuando se entrevistó a funcionarios/as municipales de otras áreas clave para aplicar la Ley en Lomas de Zamora, se observó desinterés y escepticismo sobre la posibilidad real de implementar estos mecanismos parti-

ceptivos. Esta reticencia se manifestó tanto respecto de los mecanismos para promover la organización y participación de los/as habitantes de los barrios que contempla la Ley, como en cuanto a la posibilidad de articular con otras áreas del municipio que tienen competencia en la materia.

Ello resulta paradójico, sobre todo porque en agencias como la Subsecretaría de Tierras se constatan experiencias pioneras en materia de intervención territorial y participación social durante los años 80 y 90, en las intendencias de Eduardo Duhalde y Eduardo Tavano (1983 a 1999). Puede citarse la experiencia de las llamadas Casas de Tierras, que funcionaban en los barrios y contaban con funcionarios/as municipales que brindaban asesoramiento jurídico sobre temas dominiales en Villa Fiorito, Villa Independencia, Villa Albertina, Ingeniero Budge, entre otros barrios. Otra experiencia relevante fue la creación de los Centros de Organización de la Comunidad (COC) por medio de la Ordenanza N° 6.643/1992, con sede en los distintos barrios, donde participaban las organizaciones sociales y los/as funcionarios/as municipales competentes y se discutían las problemáticas barriales y las posibles respuestas estatales a esas demandas⁸².

Para los/as funcionarios/as de la Subsecretaría de Tierras y la Subsecretaría de Participación Social de Lomas de Zamora —quienes trabajan insertos en el territorio— la recesión económica que afecta a la población de asentamientos, causante a su vez de la desarticulación del mercado informal de trabajo y del aumento del desempleo, obliga a los municipios a atender lo urgente mientras que relegan la agenda de trabajo vinculada a las políticas urbano-habitacionales tanto a corto como mediano y largo plazo. Este contexto regresivo tiene, pues, un efecto de reordenamiento de prioridades en función del tipo de demandas sociales que reciben los municipios desde los barrios. Por ejemplo, el trabajo de extensión y mejora de la calidad del servicio eléctrico que se venía realizando en el asentamiento Campo Tongui hacia fines de 2015 se encontraba suspendido en abril de 2017 y, según los/as funcionarios/as de la Subsecretaría de Participación Social, las organizaciones y habitantes del barrio concentraban esfuerzos en superar el desempleo, cubrir sus necesidades básicas, crear y atender nuevos comedores comunitarios.

Uno de los funcionarios municipales de Lomas de Zamora, que al igual que otros integrantes de esta misma jurisdicción primero fue militante social y referente barrial y luego pasó a ocupar un cargo en el Municipio, lo explicaba de este modo:



“La aplicación de la ley, para nosotros, era algo muy importante, hasta 2015 y mediados del año pasado soñábamos con meter muchas cosas por la ley. Hoy es mas trabajoso, es más complejo (...) Antes estaba esta idea de poner, o de normalizar la situación de los vecinos en cuanto a la corriente y además eso estaba muy cerca, ya estábamos con los planos como para poder electrificar al barrio de forma cabal. Hoy es una idea donde, volvimos a una instancia previa (...) Los Municipios durante mucho tiempo con recursos provinciales y federales podían tener una voluntad de urbanizar (...) Los vecinos que antes venían por el laburo, la changa, ahora vienen por la bolsa de comida, una bolsa de merca-

82 Durante la intendencia de Eduardo Duhalde en el Municipio de Lomas de Zamora, entre 1983-1987, se crearon las “Casas de Tierras”. Estas dependencias municipales funcionaban bajo la órbita de la entonces Secretaría de Tierras y Viviendas del Municipio, como mecanismo de mediación entre la población y las autoridades respecto de las demandas habitacionales, en el contexto de las tomas de tierra que se produjeron a fines de los 80. Más tarde, durante la intendencia de Bruno Tavano, entre 1991 y 1999, se crearon y funcionaron los Consejos de Organización de la Comunidad (COC) divididos según zonas y conformados por asociaciones barriales, como sociedades de fomento, juntas vecinales, centros culturales, asociaciones de jubilados, clubes sociales y deportivos. Los COC por medio de sus autoridades electas por las organizaciones de cada zona de Lomas de Zamora, centralizaban las demandas y formulaban proyectos que luego eran transmitidos a la Secretaría de Promoción de la Comunidad, área municipal que luego remitía los proyecto a las áreas competentes del Municipio para que intervengan.

dería, lo mismo en las escuelas. Entonces la idea del título, de la tierra, todo eso queda en un segundo lugar para los vecinos hoy. Eso te lleva a que vos cuando tratás de convocar para estas cosas reflota en el humor social esta idea de que es imposible, por más que hayamos hecho un montón de experiencias, es más complicado (...) Entonces la posibilidad de juntar a los vecinos y ponerse a hacer, queda más atrás, porque algo concreto tenes que bajar para que la gente se involucre” (Lomas de Zamora, 20 de abril de 2017).

Por otra parte, en materia de difusión, cabe destacar las actividades de capacitación sobre la LAJH y formación de productores sociales del hábitat que fueron organizadas por la Subsecretaría de Participación Social del Municipio de Lomas de Zamora junto con la Central de Trabajadores Argentinos y la organización Madre Tierra. Así, se organizaron jornadas de capacitación sobre hábitat popular durante los años 2016 y 2017. Estos espacios de fortalecimiento e intercambio de experiencias de las organizaciones barriales de asentamientos como Barrio Néstor Kirchner, Campo Tongui, La Paz, Nueva Esperanza, Santa Catalina I y II o Barrio 30 de Agosto, demuestran que es necesario profundizar las políticas de promoción de derechos sociales y exigibilidad de la Ley N° 14.449.

La participación social de los destinatarios de estas políticas constituye un eje transversal a todo el cuerpo de la Ley N° 14.449 y resulta complementaria de la necesidad de producción de información pública y su debida difusión. Las medidas y políticas que generan instancias de promoción, formación y participación sobre la LAJH deben ser adoptadas como políticas públicas municipales, jerarquizadas institucionalmente y con presupuesto suficiente para llevar adelante su misión. A su vez, deben articularse con las mesas de gestión barrial y coordinar acciones con las instancias provinciales competentes. El desarrollo de esta infraestructura institucional es imprescindible para asegurar la participación social en las distintas etapas de formulación, ejecución y monitoreo de políticas urbano habitacionales a nivel local. Asimismo, representa el mecanismo de garantía del involucramiento de sus principales destinatarios, como modo de hacer efectiva la gestión democrática de la ciudad, tanto en el nivel provincial como el municipal y de este modo, generar políticas públicas más idóneas y efectivas para resolver y superar los déficits identificados.

c) Recursos disponibles para las políticas urbano-habitacionales y el deber estatal de redistribuir la renta urbana

Los municipios de la Provincia de Buenos Aires deben adoptar medidas orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de los derechos a la vivienda y al hábitat digno de acuerdo al marco constitucional e internacional vigente en nuestro país. En otros términos, deben tomar decisiones encaminadas inequívocamente a la aplicación de la Ley N° 14.449, sin omisiones o regresiones en su implementación⁸³.

83 El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en las condiciones de su vigencia forma parte de nuestro ordenamiento legal interno por mandato del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, establece: “Cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26), así como el Protocolo Adicional a esta convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 1) prevén obligaciones similares. Por su parte, el Comité DESC (órgano de interpretación y aplicación del PIDESC) desarrolla el tipo y alcance de las obligaciones surgidas del PIDESC en la Observación General N° 3 sobre “La índole de las obligaciones de los Estados Parte” y en una serie de observaciones generales posteriores. EL Comité ha interpretado el deber de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” en la Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, 21 de septiembre de 2007, U.N. Doc. E/C.12/2007/1).

Entre sus obligaciones legales, los municipios tienen el deber de revisar la normativa local y adecuar las regulaciones vigentes a las obligaciones sobre derechos sociales.

Vinculada de forma estrecha con este deber, los municipios tienen la obligación de asignar el máximo de los recursos disponibles para efectivizar las políticas estipuladas en la LAJH. Se trata no sólo de aquellos recursos que ya integran las arcas locales, sino también de aquéllos que podrían originarse al aplicar los instrumentos legales vigentes que determinan una redistribución más equitativa de la renta urbana (conforme IPPDH, 2014:145). En este sentido, la Ley N° 14.449 establece como principal mecanismo de auto-financiamiento local la atribución municipal de participar en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística estatal⁸⁴. No obstante, para que estos recursos ingresen al presupuesto municipal y se ponga en marcha este mecanismo recaudatorio, es necesario que se realicen previamente una serie de reformas y adecuaciones legales por medio de ordenanzas, decretos y resoluciones.

A su vez, el derecho a la igualdad en su sentido material obliga a los municipios a dar protección especial y prioritaria a los grupos sometidos a situaciones de exclusión socio-urbana. Las distintas áreas vinculadas con las políticas urbano-habitacionales deben dar prioridad en la ejecución de sus recursos a aquellos grupos que sufren mayores vulneraciones de sus derechos sociales. En los términos de la Ley, ello conlleva la protección preferente de los derechos de las poblaciones que habitan las villas y asentamientos de la Provincia, incluso en momentos de escasez de recursos o crisis económicas⁸⁵.

Estas obligaciones en materia de derechos sociales resultan insoslayables para evaluar los aspectos presupuestarios y la financiación de las políticas de la LAJH destinadas a revertir el déficit urbano-habitacional. Ahora bien, estas obligaciones y políticas no se aplican en abstracto: se deben implementar en municipios concretos de la provincia de Buenos Aires que tienen su propia historia presupuestaria, así como características específicas en la conformación de sus estructuras de ingresos y tributos.

En cuanto a las medidas de recaudación de recursos locales y la recuperación de la valorización inmobiliaria generada por el accionar estatal, al estudiar los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora se verificó que aún no se habían realizado las reformas legales para incorporar estos instrumentos de actuación que prevé la Ley N° 14.449⁸⁶. La política recaudatoria y la imposición de cargas tributarias dirigidas al sector inmobiliario en el ámbito sub-nacional se ha caracterizado históricamente por la regresividad y la ausencia de voluntad política de cobro (López Accotto, 2014). En los municipios de Lanús y de Lomas se pudo constatar la falta de decisión estatal, formación técnica y conocimiento especializado sobre la Ley para implementar sus políticas de recaudación, especialmente respecto de la herramienta de participación en las valorizaciones urbanas. Entre los argumentos de los y las funcionarios/as para explicar

84 Al respecto, en el documento "Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat" del CELS, se define a la participación local en las valorizaciones inmobiliarias del siguiente modo: "La participación municipal en las valorizaciones inmobiliaria (PMVI) es uno de los instrumentos creados por la LAJH [Ley Acceso Justo al Hábitat] con el doble propósito de generar nuevos recursos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios y reducir las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo. En los artículos 46 a 52 de la Sección V, la ley establece los hechos generadores de valor, su carácter municipal, los momentos de exigibilidad y las formas de pago y, en los artículos 8 y 9, el destino de los recursos. En el marco de la LAJH, se entiende como valorización inmobiliaria susceptible de recuperación pública a todo incremento del valor ocasionado por las decisiones administrativas del Estado, que permitan un mayor o mejor aprovechamiento de la normativa del suelo, y/o por la ejecución de obras públicas, es decir, por causas ajenas al titular de la propiedad del suelo y, por lo tanto, susceptibles de ser recuperados públicamente" (Centro de Estudios Legales y Sociales, "Herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat, 2017, p. 51). Es importante agregar que los recursos obtenidos por la aplicación de este instrumento de acción tienen una afectación específica y deben ser destinados a cumplir los objetivos de la Ley N° 14.449 (según el art. 8° de esta misma norma).

85 Conforme los art. 1, 2 y 11 del Pacto Internacional Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General N° 3, párrafo 12, Observación General N° 4, párrafo 11 y Comité DESC, Observación General N° 7, párrafo 10.

86 La falta de normativa y de mecanismos locales para la implementación de la participación en las valorizaciones inmobiliarias se constató en las entrevistas realizadas a los funcionarios de Lanús durante diciembre de 2016 y Lomas de Zamora durante abril de 2017.

su incumplimiento, se identificó la situación económica negativa imperante durante 2016-2017 y por lo tanto, la imposibilidad de agravar en ese contexto el peso contributivo. Este argumento, de forma implícita, valida la apropiación injustificada de recursos públicos generados por la acción estatal, que siendo de origen colectivo son sustraídos por particulares, generalmente pertenecientes a los sectores sociales más aventajados. Además, manifestaron que existe coincidencia en cuanto a los objetivos recaudatorios de los tributos, tasas y derechos municipales y los instrumentos de actuación de la Ley.

Cabe destacar que en el caso de la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias nos encontramos ante una herramienta que “es una fuente de recursos complementaria porque no se superpone con otros tributos y obligaciones previos, sino que crea un nuevo objeto de cobro a partir del reconocimiento de las valorizaciones (...) producidas por acciones concretas e identificables de los municipios” (CELS, 2017: 53). Por esta razón, resulta incorrecto confundir las finalidades diferenciadas que persiguen la política tributaria municipal y la política urbana de financiamiento asociada con la LAJH.

En Lomas de Zamora, pese a que se trata de una obligación legal, los/as funcionarios/as coinciden en que la difícil situación económica condiciona la ejecución de estos instrumentos de auto-financiamiento, ya que agravaría la carga contributiva de los actores que tradicionalmente aportan al financiamiento municipal en un contexto económico regresivo. Cuando se les consultó sobre la posibilidad de poner en marcha la política municipal de recuperación de las plusvalías, afirmaron que además de las dificultades económicas también hay obstáculos de tipo político y procedimental que lo impiden:



“La Ley de Hábitat se necesita, es una ley que se pueda implementar en tanto haya recursos; generar los recursos por la ley es muy complicado. Aparte no los genera Provincia solamente, los tienen que generar los Municipios también y yo considero que no se ha implementado, los municipios que adhirieron no crearon el procedimiento para recaudar” (Lomas de Zamora, 10 de abril de 2017).

Otro funcionario de esta misma jurisdicción municipal manifestó:



“¿A vos te parece que podés cobrar impuestos ahora a la sociedad (...) seguir agregándole impuestos a la gente? Me parece una locura (...) hoy la política nacional va a contramano de lo que plantea la ley, al revés, favorece a un sector y desfavorece al otro. Entonces vamos a una situación de locos, porque además así y todos los sectores más carenciados hoy por hoy no están aportando, no porque no quieran, porque no pueden (...) Hoy por hoy no pueden comprar leche, y le vas a recargar a los que están aportando, entrás en lo conflictivo. Yo digo, hay una ley de hábitat, hay un presupuesto... esa biblia y ese calefón inmenso que armaron, bueno, bajen, que alguien hable seriamente, nosotros no conseguimos nada de nadie. Hemos hablado (...) pero en los papeles nada” (Lomas de Zamora, 10 de abril de 2017).

Contrariamente, esta postura es recibida desde los barrios como “falta voluntad política” para implementar la norma. Así al ser entrevistada una de las referentes del Barrio Nueva Esperanza del Municipio de Lomas de Zamora afirmó:



“En Nueva Esperanza no se implementó la Ley de Hábitat. Después de agotar todas las instancias y canales institucionales posibles concluimos que no existe voluntad política de abordar la situación de los barrios informales desde el gobierno local. La Provin-

cia instó a todos los municipios a realizar las solicitudes en el marco de la Ley de Hábitat, sin respuesta alguna por parte del Municipio de Lomas de Zamora” (Lomas de Zamora, 12 de noviembre de 2017).

Cabe destacar que en Lomas de Zamora, junto a la iniciativa de adhesión a la Ley N° 14.449 y la creación de las Mesas de Gestión Barrial, se presentó un proyecto de ordenanza que procuraba el revalúo del impuesto inmobiliario; sin embargo, debido al cambio de integración del Concejo Deliberante y la modificación de la correlación de fuerzas políticas en las elecciones de 2015, no se logró sancionarla. Ello demuestra las dificultades para realizar reformas legales que afecten al sector inmobiliario y la necesidad de alcanzar acuerdos multipartidarios para implementar la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias, incluso a pesar de encontrarse reconocida como parte de los recursos municipales, según la Ley Orgánica de Municipales de la Provincia de Buenos Aires (artículo 226 apartado 31 del Decreto N° 6769/1958).

En el Municipio de Lanús se sancionó la Ordenanza N° 12.065/2016, que establece un régimen de “blanqueo y regularización de las construcciones clandestinas”, por medio del cual se modificó la Ordenanza Fiscal Impositiva con el fin de reducir el recargo aplicado a los derechos de construcción para edificaciones sin permiso municipal; dicha reducción es de un 100% para las edificaciones de hasta 120 m2 y del 80% para las edificaciones de más de 120 m2. Por lo tanto, este Municipio no sólo relegó recursos que se encuentra obligado a percibir por la Ley N° 14.449 con una afectación específica sino que en un claro retroceso normativo, sancionó una ordenanza que desfinancia al municipio y favorece al sector privado de la construcción, frente al grave déficit urbano habitacional de la jurisdicción y de los sectores más vulnerables que habitan los asentamientos.

Este tipo de decisiones relativiza el argumento de la falta de recursos para estas políticas a nivel local. Desde el punto de vista económico, los indicadores del mercado inmobiliario en la Provincia, durante el periodo analizado, no muestran que se haya producido una caída abrupta de su actividad. Por lo cual, ello no resulta un motivo que justifique la reticencia municipal para avanzar con los instrumentos de recaudación local que incluye la LAJH, y tampoco amerita medidas de condonación y reducción de los recargos que deben pagar las grandes construcciones “clandestinas” por tributos ya establecidos.

Adicionalmente, como respuesta a la falta de implementación de dicha norma en los dos municipios, los/as funcionarios/as señalaron que el carácter urbano de las jurisdicciones y la consecuente escasez de tierra apta condiciona las políticas de integración socio-urbana. De hecho afirmaron que se enfrentaron a este problema al momento de llevar adelante las relocalizaciones, la construcción de viviendas y provisión de servicios en el marco de la causa “Mendoza”. Expresaron que las políticas nacionales y provinciales contemplan la ejecución de obras de construcción de viviendas, infraestructura y servicios, pero omiten la necesidad de acceder previamente a tierras para su posterior desarrollo. Por lo cual, se trata de un problema estructural que afecta por igual la implementación de la norma y la ejecución de la causa.

En Lomas de Zamora, al preguntarles por los procesos de re-urbanización expresaron que:



“Ya no hay más tierra, no hay lugar para nada (...) un tema difícil y nunca hubo recursos. Ese es otro tema, nunca hubo recursos disponibles, yo siempre digo, la única vez que hubo recursos fue cuando se creó la Comisión de Reparación Histórica en la época de Duhalde. Es la única vez que se compraron tierras. En Casuarinas se compró la tierra, acá se compró Villa Lamadrid, nueve manzanas, se compró en Arroyo Catalina, Olimpo... fue la única vez” (Lomas de Zamora, 10 de abril de 2017).

En este mismo sentido, en Lanús los/as funcionarios/as coincidieron en que la falta de tierra apta es un obstáculo para ejecutar estas políticas:

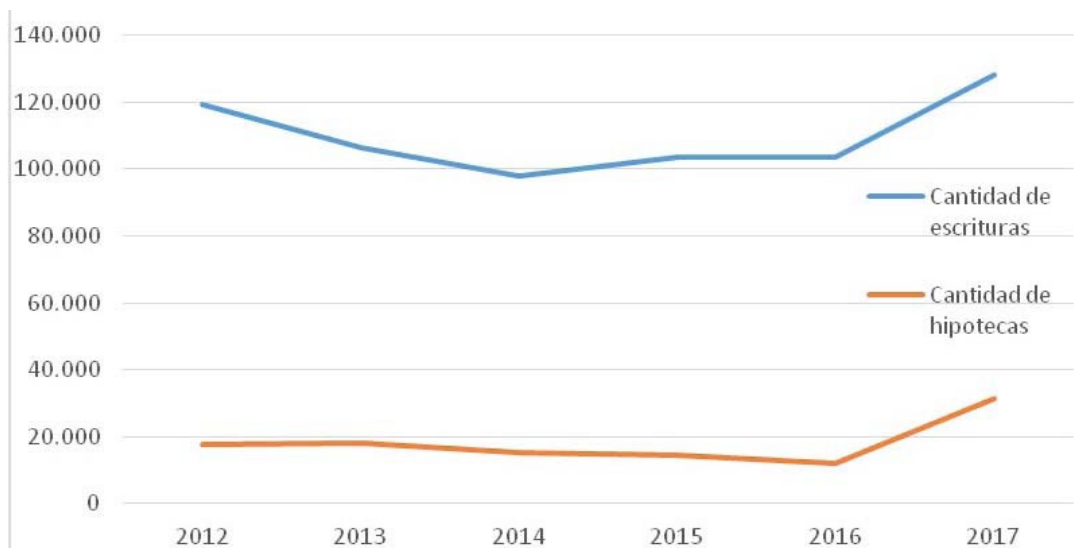


“Mirá, primero que nosotros no tenemos tierra disponible. Eso es importante. Lanús no tiene la chance de decir en esta terreno público o privado hacemos tal cosa. La mayoría de este tipo de actividades se hizo desafectando el uso público (...) El problema es que acá no tenemos terrenos libres. De hecho es un problema que tenemos en las relocalizaciones, no es como Almirante Brown. Sólo se logró con expropiaciones por ejemplo en el Barrio Siam y en La Maquinita” (Lanús, 21 de diciembre de 2016).

Se produce así un círculo de regresividad, donde la inejecución de políticas urbanas disponibles que podrían aumentar la capacidad municipal de intervenir en el mercado de suelo, redundaría en la escasez de tierra y profundiza la desigualdad en el acceso a un hábitat digno. De hecho, los objetivos político-jurídicos que persigue la recuperación de las valorizaciones inmobiliarias son justamente reducir las expectativas especulativas, aumentar la oferta y reducir el precio del suelo, al tiempo de generar recursos municipales para la adquisición de terrenos urbanos que podrían destinarse a la construcción de vivienda social. Por lo tanto, la falta de aplicación de la participación municipal en las valorizaciones agrava este déficit de tierras, que condiciona a su vez la ejecución de las políticas de infraestructura de servicios, construcción de viviendas, producción de lotes con servicios y los procesos de re-urbanización.

Entre los años 2012 y 2017 se produjo un aumento en la cantidad de actos de compra ventas y de hipotecas en la Provincia de Buenos Aires, tal como se puede apreciar en el Gráfico N°2:

Gráfico N° 2
Total de escrituras y actos de compraventa (PBA, 2012-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, sobre estadística de compraventas de inmuebles y de hipotecas 2012-2017 en la Provincia de Buenos Aires.

En el año 2012 se realizaron 119.281 escrituras y 17.657 hipotecas, mientras que en el 2017 esas cifras aumentaron a 128.345 y 31.278 respectivamente. El crecimiento del año 2017 —momento en el cual se

entrevistó a los/as funcionarios/as municipales— supera la actividad del mercado inmobiliario registrada en el 2012, año de sanción de la Ley N° 14.449 (Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, 2018).

De acuerdo con estos indicadores, en los últimos años no se produjo una caída abrupta de la actividad del mercado inmobiliario; por el contrario, se observa incluso una recuperación leve de la actividad respecto del año 2016. Este diagnóstico pone en cuestión la evaluación sobre el impacto del retroceso económico para este sector de la economía y las dificultades para aumentar la presión recaudatoria y tributaria que ello implicaría. De modo que el argumento que expresa las dificultades para aplicar la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción estatal debido a la caída de la actividad económica de este sector no se encontraría justificado.

Adicionalmente, debe considerarse que hay un patrón de regresividad entre la recaudación de los Estados sub-nacionales y la constante valorización de la rentabilidad inmobiliaria. López Accotto (2014) afirma: “Se observa, en líneas generales, un muy bajo grado de captación, por parte de los fiscos sub-nacionales, del gran incremento en el valor del suelo, a nivel urbano (...) como consecuencia de la dinámica económica y social” y agrega que: “...la capacidad de los gobiernos sub-nacionales para captar adecuadamente, por medio de los impuestos inmobiliarios, los incrementos de los valores del mercado (...) de los inmuebles urbanos depende fundamentalmente de la fuerza de la decisión política tomada en este sentido” (López Accotto, 2014: 112-113).

En un informe sobre políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, elaborado por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Brasil, Colombia y Perú en mayo de 2018, al referirse a la Provincia de Buenos Aires se afirma:



Un estudio comparativo realizado en dos regiones del Gran Buenos Aires entre los precios del suelo, la base imponible y el valor del impuesto inmobiliario, dio como resultado que en la primera corona del Gran Buenos Aires los precios del suelo se multiplicaron por 22, entre 2006 y 2016, mientras que el cobro del impuesto lo hizo solamente por 14. En la segunda corona el desfasaje es aún mayor. Los precios del suelo se multiplicaron por 26 mientras que el impuesto lo hizo apenas por 8. A su vez, cabe destacar en ambos casos la cuasi inmovilidad de la base imponible, como resultado de la falta de actualización de las valuaciones fiscales (CESR y otros, 2018: 21).

La regresividad recaudatoria, el creciente aumento del valor del suelo y los datos de relativa estabilidad de la actividad para el mercado inmobiliario contrastan con la grave vulneración estructural de los derechos sociales, en especial del derecho a la vivienda y a un hábitat digno, que caracteriza a los dos municipios analizados. Las políticas municipales de recaudación deben priorizar las demandas de estos sectores sociales, que exigen medidas urgentes para la protección de sus derechos, sobre todo en contextos económicos recesivos que los afectan indudablemente mucho más que a los actores del mercado inmobiliario.

En suma, la LAJH establece una relación jurídica entre los niveles de gobierno responsables de las políticas de integración socio-urbana y sus destinatarios, que permite exigir su cumplimiento en términos de demandas legítimas y sustentadas legalmente. Al mismo tiempo, restringe los márgenes de discrecionalidad política que suelen caracterizar el proceso de diseño e implementación de las políticas sociales (Abramovich, 2009). La Ley N° 14.449 busca hacer operativos, en el plano local, los derechos sociales a una vivienda adecuada y a un hábitat digno. Para lograrlo, los gobiernos locales tienen la obligación de agotar el máximo de los recursos disponibles, incluso a través de políticas redistributivas y legislativas

encaminadas a su respeto y protección, con atención prioritaria a la población de los sectores medios y bajos afectados por déficits urbano-habitacionales. Pese a las resistencias y la falta de decisión política, el marco legal vigente obliga a los municipios de Lomas de Zamora y de Lanús a poner en marcha en forma inmediata los instrumentos y herramientas que les permiten generar recursos propios para atender estas políticas y en esa dirección deberían actuar.

d) La implementación del fondo fiduciario para la mejora del hábitat en la provincia de Buenos Aires y su impacto en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora

Según fue referido en la parte 2 de este documento, la Ley N° 14.449 (artículo 37) crea el “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, con el objeto de financiar las necesidades de familias de bajos recursos que sufren el déficit urbano habitacional y no son sujetos de crédito por la banca formal. El Fondo busca movilizar recursos desde el sector especulativo y ocioso del mercado inmobiliario hacia los sectores más desaventajados en términos urbano-habitacionales. Para superar estas barreras de acceso al crédito, motivadas fundamentalmente en la exclusión del mercado formal de trabajo, se contemplan distintas modalidades de ejecución, que comprenden actores locales diversos con incidencia territorial.

En el ámbito provincial, esta política se encuentra bajo la responsabilidad de la actual Dirección de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. El fondo se conforma por una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario a los predios baldíos, recaudado por la Agencia de Recaudación de la Provincia o ARBA. La implementación de la política de financiamiento se realiza por medio de los municipios y las organizaciones civiles sin fines de lucro o mixtas, quienes median entre la autoridad de aplicación de esta Ley y las familias que requieren este financiamiento.

En cuanto a la utilización de estos recursos, es importante mencionar que los déficits en materia de producción, difusión y acceso a la información constatados en los municipios se replican en la autoridad provincial encargada de aplicar la LAJH. Ello resulta un obstáculo para estudiar la ejecución de los subsidios destinados a la mejoramiento habitacional en los municipios. En este sentido, los miembros del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat se han visto obligados a solicitar en reiteradas oportunidades a la Dirección de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial que se informe sobre la recaudación, transferencias y ejecución de los recursos de esta política.

Ante este panorama, en el año 2017 el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) —integrante del Consejo— presentó un pedido de acceso a la información pública. La respuesta a esa presentación por parte de aquella Dirección es la base del análisis que se desarrolla a continuación, sobre la implementación del Fondo Fiduciario durante el periodo 2014-2017 y que deja ver la falta de criterios claros y objetivos vinculados con la en la distribución de los recursos. De todos modos, para un análisis sobre el grado de ejecución presupuestaria del fondo sería necesario conocer el monto de las transferencias anuales realizadas por ARBA a la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial, datos con los cuales no se cuenta actualmente⁸⁷.

Por lo tanto, de acuerdo con la información disponible, entre los años 2014 y 2017 se realizaron transferencias por un monto total de \$739.618.688,52, que comprenden subsidios a municipios y organizaciones

87 Los informes de gestión 2014, 2015, 2016 y 2017 de la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial no difunden estos datos fundamentales.

civiles. En lo que respecta específicamente a los municipios, en el año 2014, 8 municipios recibieron subsidios por un monto de \$35.999.680,46; en el año 2015 esa cifra ascendió a \$262.433.815,46 ejecutado en 56 municipios; en 2016 descendió a \$162.577.236,36 distribuidos en 32 municipios y, finalmente, en el año 2017 fue de \$315.317.071,71 y alcanzó a 34 municipios.

A modo de ejemplo, entre los 8 municipios que recibieron subsidios en el año 2014, el Municipio de Avellaneda recibió \$7.372.162,20 para la construcción de pavimento en el Barrio Nueva Ana, el Municipio de Florencio Varela recibió \$6.496.992,00 para la obra de pavimentación del Barrio del Parque, mientras que el Municipio de Brandsen recibió \$6.802.277,41 para la pavimentación del Barrio Santa Isabel y el Barrio Los Aromos y para equipamiento comunitario en el Barrio Santa Isabel.

En el año 2015, se sextuplicó la cantidad de municipios que recibieron subsidios, momento en el cual alcanzó a 56 municipios, y también aumentaron los montos. También a modo de ejemplo, el Municipio de Ezeiza recibió \$12.500.000,00 para ejecutar su proyecto de limpieza de márgenes, dragado de arroyos, canales y cursos de agua pluviales dentro del distrito, ejecución de camino de sirga y mejoramiento de entorno. El Municipio de Ensenada recibió \$11.500.000,00 para la ejecución de pavimento de hormigón simple en Punta Lara. El Municipio de Ituzaingó recibió \$10.000.000,00 para destinarlos a equipamiento comunitario en Barrio Nuevo y Barrio Los Cardales y Barrio Pilar, así como para ejecutar obras viales en el Barrio Santos Vega.

En el año 2016 se produjo un significativo descenso en la cantidad de municipios que recibieron recursos del fondo, ya que sólo alcanzó a 32 municipios. Una reducción de casi la mitad municipios que habían recibido fondos el año anterior. Los tres municipios que recibieron los subsidios más cuantiosos ese año fueron San Isidro, Dolores y San Andrés de Giles. En el caso de San Isidro recibió \$10.662.234,47 para la ejecución de obras de infraestructura urbana en La Cava. El Municipio de Dolores recibió \$8.000.000,00 para la construcción de cordón cuneta en 330 cuadras. El Municipio de San Andrés de Giles recibió \$5.800.000,00 para obras de infraestructura social básica en el Barrio Scully.

En el año 2017, los subsidios llegaron a 34 municipios. El Municipio de Tres de Febrero recibió \$20.928.358,00, el monto más alto por subsidio entre los años 2014 a 2017, para ejecutar su proyecto de rehabilitación de escaleras en el Barrio Ejército de los Andes, conocido como Fuerte Apache. El Municipio de Hurlingham recibió \$19.822.392,21 para realizar obras de pavimento, un playón deportivo, la puesta en valor de una plaza, cordón cuneta, veredas, desagües pluviales, red cloacal y conexión intra-domiciliaria de cloacas. El Municipio de San Miguel recibió \$13.000.444,74 para tendido eléctrico, alcantarillado y pavimento del Barrio La Cabaña.

En cuanto a la ejecución del Fondo dirigida a solventar proyectos presentados por parte de organizaciones de la sociedad civil, en el año 2014 no se destinaron fondos a ese fin. Fue recién en el año 2015 cuando 21 organizaciones recibieron \$16.782.123,28 para ejecutar proyectos como la ampliación de viviendas del Barrio Melchor Romero, Municipalidad de La Plata, a cargo del Centro Comunitario Zona Oeste; el tendido de la red eléctrica en Virrey del Pino en el Municipio de La Matanza, ejecutado por la Cooperativa Movimiento Evita Limitada; el alumbrado público, mejoramiento de calle y conexión intra-domiciliaria de agua potable en La Cárcova, en José León Suarez, ejecutado por la organización Cárcova. A su vez, en ese mismo 2015, 31 organizaciones recibieron \$13.650.000,00 destinados a ofrecer microcréditos para la mejora habitacional. En el año 2016, fueron 12 las organizaciones que recibieron estos fondos por un monto de \$4.680.000,00. En 2017 esa suma ascendió a \$17.722.063,89 y se destinó a 10 organizaciones⁸⁸.

88 Esta información respecto de los subsidios transferidos a organizaciones no gubernamentales durante 2017, tanto el monto como la cantidad de organizaciones destinatarias se basa en el informe de gestión 2017 de la Dirección de Acceso Justo al Hábitat. Cabe destacar que se observa una divergencia entre la cantidad de organizaciones que recibieron subsidios este año al comparar la respuesta al pedido de acceso a información presentado por el CELS y estos datos del informe de gestión. En el primer caso se respondió que

d.1. La ejecución del Fondo en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora

A continuación, se muestra el grado de implementación de esta política de fomento, financiamiento y asistencia técnica entre los años 2014 y 2017 en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, en sus distintas modalidades de ejecución, tanto cuando se realiza a través de los municipios, como cuando se realiza por medio de organizaciones no gubernamentales.

Cuadro N° 1

Implementación del Fondo Fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” durante los periodos de 2014 a junio de 2017, respecto de los Municipios de Lanús y Lomas en relación a los montos totales transferidos.

Año	Concepto de la transferencia	Lanús	Lomas de Zamora	Total transferido
2014	Subsidios a Municipios	\$ 0	\$ 0	\$ 35.999.680,46
2015	Subsidios a Municipios	\$ 0	\$ 0	\$ 295.922.571,58
	Municipios Programa Social de Equipamiento Deportivo	\$ 0	\$ 0	
	Subsidios ONGs	\$ 0	\$ 0	
	ONGs Programa de Microcrédito para la Mejora del Hábitat	\$ 0	\$ 780.000	
2016	Subsidios a Municipios	\$ 0	\$ 0	\$ 167.257.236,36
	ONGs Programa de Microcrédito para la Mejora del Hábitat	\$ 0	\$ 0	
2017	Subsidios a Municipios	\$ 12.398.279	\$ 500.000	\$ 240.439.200,12
	ONGs Programa de Microcrédito para la Mejora del Hábitat	\$ 0	\$ 0	

Fuente: Elaboración propia en base a la respuesta de la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial, Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, del 2 de julio de 2017, al pedido de acceso a la información pública sobre el uso del Fondo Fiduciario presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales.

El Cuadro N° 1 demuestra la escasa implementación de las distintas líneas de financiamiento del fondo fiduciario en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora. Entre 2014 y 2016 estos municipios no recibieron ninguna transferencia del fondo, con la excepción de los \$780.000 que se recibieron como transferencias a ONG's por medio del Programa de Microcrédito para Mejora del Hábitat en Lomas de Zamora. Recién en 2017 estos Municipios comienzan a recibir subsidios, con montos que demuestran una drástica diferencia entre los \$12.398.279 que recibió el Municipio de Lanús, y la suma escasa de

fueron 27 las organizaciones destinatarias de subsidios y en el informe se refiere sólo a 10. Es probable que haya una distinción entre los montos efectivamente transferidos a cada organización y la cantidad de expedientes en trámite, aunque no se pudo constatar. En todo caso, sería importante que la Dirección unifique sus criterios de información para permitir el análisis adecuado de los datos disponibles.

\$500.000 destinada al Municipio de Lomas de Zamora. En el caso de Lanús, dichas asignaciones se destinaron a los proyectos de “puesta en valor” de la Plaza Gonnet y del Parque General Belgrano. En Lomas de Zamora los fondos se destinaron a la construcción de veredas en el asentamiento San Sebastián.

La Provincia de Buenos Aires y, en especial, los municipios investigados presentan altos índices de déficit urbano-habitacional que afectan especialmente a los sectores medios y bajos de la población bonaerense⁸⁹. Las múltiples violaciones al derecho al acceso justo al hábitat se materializan en la necesidad urgente de acceder a mejoramientos habitacionales, conexiones intra-domiciliarias a servicios esenciales, acceso a infraestructura y equipamiento comunitario. Es claro que se trata de afectaciones estructurales de derechos que no serán revertidas sólo por medio de micro-créditos y subsidios habitacionales, ya que se requiere su implementación articulada junto con el resto de las herramientas e instrumentos que contempla la Ley de Hábitat. De todos modos, la plena ejecución de esta política de financiamiento contribuye a la organización barrial, a la intervención de las jurisdicciones locales y a la redistribución de recursos hacia los sectores desaventajados.

Por este motivo resulta imperiosa la expansión del alcance del Fondo fiduciario, su ejecución presupuestaria íntegra y el aumento de la cantidad de municipios, organizaciones y proyectos financiados por esta política. Para ello se requiere una intervención positiva dirigida a los/as destinatarios/as del financiamiento, que contemple acciones de difusión de la política, articulación con municipios y organizaciones sociales en su ejecución. En particular, la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat y los municipios deben planificar medidas de promoción y difusión de la política a través de las organizaciones con trabajo territorial y acompañar el proceso de formulación, presentación e implementación de los proyectos de mejoramiento habitacional. A nivel municipal, la designación de áreas encargadas de presentar proyectos a la autoridad provincial y asesorar en materia jurídica y técnica a las organizaciones barriales constituidas para que accedan a estos fondos, puede contribuir a la implementación efectiva de esta política desde el ámbito local. En los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora aún no se ha avanzado en este sentido y, para fines de 2017, la implementación de esta política de financiamiento era muy baja en estas jurisdicciones.

e) La aplicación de la Ley N° 14.449 y ejecución de la causa “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El contexto general de falta de ejecución de la LAJH convive con los planes de construcción de viviendas y procesos de urbanización que se llevan adelante en los asentamientos y villas ubicados en las inmediaciones de la cuenca Matanza Riachuelo. Los barrios ya mencionados como Villa Jardín (Lanús) y Campo Unamuno (Lomas de Zamora) se encuentran comprendidos en el convenio del año 2010 suscripto en el marco de la causa “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sin embargo, como si se tratara de dos ámbitos diferenciados que no se interrelacionan, en la implementación de esta sentencia de tipo estructural con fuerte incidencia en la problemática del hábitat y de los servicios públicos básicos en los municipios con territorio aledaño a la cuenca Matanza-Riachuelo, no se toma en cuenta el marco regulatorio de la Ley N° 14.449. Incluso se da la paradójica situación de barrios linderos con el río que han quedado excluidos del Convenio 2010 y de los convenios firmados por los Municipios tal como se refirió previamente.

Los/as funcionarios/as municipales de ambas jurisdicciones, tanto en Lomas de Zamora como en Lanús, tienen como prioridad cumplir la agenda de ejecución de la causa y las áreas competentes en materia

89 Tal como ya se mencionó al desarrollar el título sobre los recursos disponibles para la implementación de la Ley N° 14.449.

ambiental, sobre tierras, hábitat y urbanismo, direccionan sus capacidades institucionales, presupuestarias y de personal al abordaje de esta problemática ambiental y habitacional. El flujo de recursos federales —recibidos en el marco del PROMEBA, los sub programas federales Mejor Vivir, Construcción de Viviendas con Municipios y el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos— se destinan fundamentalmente a los barrios de la cuenca incorporados como prioritarios en la sentencia a través del Convenio 2010.

Este análisis sobre las relaciones de las áreas municipales encargadas de políticas urbano-habitacionales y los mandatos de la causa “Mendoza” no implica una evaluación positiva sobre el grado de ejecución de la sentencia. Por el contrario, los últimos años dan cuenta de altos niveles de incumplimiento de este Convenio y las mandas de la Corte Suprema en materia de hábitat, vivienda y acceso a servicios públicos básicos. Tanto la Corte Suprema como el Juzgado Federal N° 2 de Morón, delegado para la ejecución de la causa, se pronunciaron en varias oportunidades sobre los incumplimientos de los responsables políticos de las distintas jurisdicciones y de ACUMAR en particular, en hacer cumplir los planes de reurbanización o de relocalización de la población afectada.

La cadena de incumplimientos se observa nítida a lo largo de las distintas decisiones judiciales que no hicieron sino constatar la sistemática omisión y/o el proceder deficitario y severamente demorado de la administración para lograr la mejora de la calidad de vida de la población afectada por la contaminación ambiental. En 2018, a 10 años de la sentencia, según estimaciones de la propia Corte Suprema, sólo se había concretado el 22% del total de las soluciones habitacionales comprometidas, sin contar el crecimiento poblacional (resolución del 12 de abril de 2018, considerando 9).

Así, en su sentencia del 19 de diciembre de 2012, la Corte Suprema determinó que si bien se podían constatar avances en el logro de objetivos de base, también se evidenciaban circunstancias que, por involucrar en muchos casos en forma directa a la población en situación de riesgo, exigían una pronta y completa solución (considerando 6). De este modo, ordenó que, en relación con la “erradicación y relocalización de barrios de emergencia y asentamientos poblacionales precarios”, los magistrados designados, insten “al efectivo y completo cumplimiento del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado ‘camino de sirga’”, y señaló que es público y notorio que se encuentran vencidos los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones involucradas para su cumplimiento, a raíz de las demoras ocurridas en la construcción de las viviendas a las que debería trasladarse la población afectada. Agregó que “en todos los casos, deberá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, la educación, salud seguridad” (considerando 6).

Debido al incumplimiento sistemático de esta orden, en su resolución del 26 de diciembre de 2016, la Corte estableció el deber de ACUMAR de acelerar el cumplimiento del Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios celebrado el 23/09/2010 (2ª etapa). El juez de ejecución J. Rodríguez, con fecha 4 de abril de 2017, tomando como base la decisión de la Corte Suprema citada, resolvió: “De acuerdo a la información brindada por los diversos actores, en el corto y mediano plazo, se espera la relocalización de personas que serán mudadas a los predios de: San Antonio, Lacarra, Mundo Grúa, y Padre Mujica de la Ciudad Autónoma Buenos Aires; Barrio Lindo I y II de Almirante Brown; Barrio Alianza, Isla Maciel, Villa Azul, la Saladita y Tellier de Avellaneda; Los Ceibos (2), Las Antenas y La Bastilla de La Matanza; ACUBA, Néstor Kirchner, Villa Jardín, La Maquinita y Villa Talleres de Lanús; Montecarlo, Juan Pablo II y Papa Francisco de Esteban Echeverría”.

Esta resolución recuerda, a su vez, la obligación de garantizar la debida participación de las personas afectadas y los organismos de la defensa pública. Además, advierte sobre el déficit en relación al gran porcentaje de soluciones que a la fecha se encuentran sin gestión como así también en relación a la

provisión de infraestructura de servicios de agua, saneamiento y energía eléctrica, circunstancia que deberá ser abordada con suma urgencia. En consecuencia, ordena que ACUMAR subsane estas serias deficiencias de implementación.

En 2018, la Corte Suprema advirtió que el nivel de cumplimiento a 8 años de la firma de dicho Convenio Marco del 2010 era extremadamente bajo, llegando tan solo —y sin considerar el crecimiento poblacional— al 22% del total de las soluciones habitacionales comprometidas⁹⁰. En este orden, y frente al incumplimiento de las mandas que integran el PISA, el tribunal puso de resalto el carácter obligatorio de los plazos y las responsabilidades legales de la ACUMAR y de los estados demandados y las responsabilidades para el caso de un apartamiento de los deberes propios de la función pública⁹¹. En sentido concordante, el titular del juzgado delegado de Morón manifestó que “las demoras en las relocalizaciones son el mayor déficit del fallo que aquí se pretende ejecutar”⁹². En su resolución del 23 de mayo de 2018, aprobó el cronograma de relocalizaciones propuesto por ACUMAR hasta marzo de 2019 y ordenó el cumplimiento de los plazos establecidos por dicho organismo, bajo apercibimiento de fijar sanciones.

A pesar de estas órdenes y exhortaciones, del informe que el mismo juez delegado presentó ante la Corte Suprema con fecha 28 de junio de 2018, se desprende la paralización de los proyectos de construcción de viviendas previstas en el Convenio Marco 2010 que surgen del cronograma elaborado y presentado por ACUMAR a la Corte Suprema y al juzgado delegado debido en un gran porcentaje, a la falta de pago a las empresas contratistas. Surge del informe que la firma DOIO S.S., quien tiene adjudicadas 992 de las 1743 soluciones habitacionales —es decir, casi la mitad de las viviendas que, según el cronograma de ACUMAR se preveían entregar a marzo de 2019 (barrios Juan Pablo II de Esteban Echeverría y Villa Jardín y Barrio ACUBA en Lanús)—, comunicó la paralización de las obras por falta de pago. En Lomas de Zamora, de un total de 1342 soluciones habitacionales del convenio, se concluyeron 670 y no hay información precisa sobre el estado de avance del resto de las viviendas comprometidas. En Lanús, además de la paralización de obras en Villa Jardín y ACUBA, en los barrios Néstor Kirchner (2 etapas de 147 y 102 viviendas), la Maquinita (88 viviendas) y Villa Talleres (28 viviendas), el Municipio rescindió los convenios con las contratistas CIAMECO Construcciones S.A. y por lo tanto no se cuenta con plazo previsible de finalización⁹³.

La grave situación de vulnerabilidad social, sanitaria y ambiental de las zonas linderas a los cursos de agua, justifica la prioridad y direccionalidad de recursos presupuestarios a estos barrios, aunque no todos los barrios en esta situación han sido incluidos en el Convenio 2010 y en los convenios firmados por los Municipios, tal como se refirió previamente. Si bien estas políticas federales son compatibles con

90 Corte Suprema, causa “Mendoza”, cit., resolución del 12 de abril, considerando 9.

91 Corte Suprema, causa “Mendoza”, cit., resolución del 12 de abril, considerando 11.

92 Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, Legajo FSM 5200001/2013, resolución del 23 de marzo de 2018, punto IV.

93 Adicionalmente, según surge del informe referido, en el distrito de Esteban Echeverría del total de 785 soluciones habitacionales, el proyecto del barrio “Santa Ana” que consta de 250 viviendas, también se encuentra paralizado, a la par que sus terrenos están pendientes de regularización dominial. En Villa Inflamable (Avellaneda), de 1168 soluciones habitacionales para familias censadas, 440 soluciones habitacionales se encuentra iniciada su ejecución y se esperaba que 174 viviendas estuvieran finalizadas en el mes de julio del corriente, la segunda etapa de 74 para noviembre y las restantes hasta completar las 440 previstas para la primera mitad de 2019. Sin embargo, surge del informe que no se ha adjudicado la licitación correspondiente y por lo tanto ni siquiera es posible establecer plazos de finalización de las obras. En Esteban Echeverría, la construcción de viviendas de 240 viviendas del barrio Montecarlo, se encuentra de igual modo paralizado, por problemas con la empresa constructora (Niro Construcciones S.A.). Del barrio Juan Pablo II (de 784 viviendas), no hay fecha estimada de culminación, ya que la contratista (Farallón S.A.), se encuentra en trámite para rescindir el contrato y en discusiones con la Secretaría de Urbanismo y Vivienda de Nación. En La Matanza, la totalidad de las obras se encuentra virtualmente paralizada ya que ninguno de los proyectos, según el informe, ha superado la etapa de suscripción o regularización de los convenios y pago a las empresas.

los principios rectores, las directrices, los instrumentos y herramientas que fijó la Ley N° 14.449, en lugar de fortalecer la capacidad recaudatoria, económica y administrativa para la ejecución de las políticas urbano-habitacionales en Lanús y Lomas de Zamora, la escasa implementación de aquella norma imposibilita articulaciones entre los dos procesos y los distintos niveles de gobierno y el resultado respecto de la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona es sumamente negativo y desalentador.

Al respecto, el documento titulado *Mejorar nuestra calidad de la vida es un derecho*⁹⁴, que sintetiza las conclusiones y propuestas realizadas por representantes de los barrios de la Cuenca Matanza Riachuelo ubicados en Ciudad y la Provincia de Buenos Aires, expresa que



Resulta fundamental utilizar la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat como una herramienta para exigir el cumplimiento del derecho al acceso a la información, a la participación y consulta sobre las decisiones y políticas de salud que se instrumentan en la causa, que además de ACUMAR tiene como responsables también a los Municipios y la Provincia de Buenos Aires. Se destacan los instrumentos como la conformación de los consejos locales, la implementación del Protocolo de relocalización y el diseño de planes de integración socio-urbana de villas y asentamientos, adecuados a las necesidades de los afectados y a los lineamientos sentados por la Corte Suprema en la causa (Buenos Aires, 1 de julio de 2017).

En relación con la aplicación de la LAJH, y específicamente en los procesos de relocalización que se han llevado adelante en las re-urbanizaciones impulsadas en Villa Fiorito (Lomas de Zamora) y en Villa Jardín (Lanús), se constató que éstos no se realizan por medio de planes de integración socio-urbana, ni se han conformado previamente las respectivas Mesas de Gestión participativas, que además de formar un espacio crucial de participación, acceso y difusión de información pública, permitirían canalizar las demandas y violaciones de derechos que se produzcan en estos procesos por medio de la Defensoría del Pueblo, que debe participar, según los términos del art. 36 de la Ley N° 14.449⁹⁵. Fundamentalmente, el Equipo de Trabajo Matanza Riachuelo de la Defensoría General de la Nación se encarga de patrocinar legalmente a las familias de Lanús y Lomas que sufren afectaciones a sus derechos en el marco de este proceso judicial.

Se observó, a su vez, que tampoco se aplican las regulaciones previstas por el Protocolo de Relocalización provincial. La Resolución N° 22/2016 de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, tal como se expuso en la Parte II de este trabajo, operativiza los artículos 29 y 36 de la Ley N° 14.449, reglamentados por el Decreto N° 1062/2013. Fija estándares de actuación durante la ejecución de la totalidad del proceso de relocalización, que es considerado como medida de “última ratio” y sujeto a cumplir una serie de etapas que regulan el antes, el durante y el después de estos procedimientos. En su artículo 4 sobre “Participación Ciudadana”, establece que en todos los casos de relocalización se deberá constituir una Mesa de Gestión Participativa, conformada por representantes de los afectados elegidos democráticamente, el Poder Legislativo y la

94 El documento fue elaborado como resultado de dos encuentros realizados el 1 de julio y el 2 de diciembre de 2017, organizados por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires en la sede de la UNLa.

95 Según la Resolución N° 22/2016 de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, que establece en su art. 4° sobre “Participación Ciudadana” que en todos los casos de relocalización se deberá constituir una Mesa de Gestión Participativa, conformadas por representantes de los afectados elegidos democráticamente, el Poder Legislativo y la Defensoría del Pueblo, representantes de la Autoridad de Aplicación de la Ley 14.449 y del Municipio respectivo. La resolución reglamenta los artículos 29 y 36 de la Ley 14.449.

Defensoría del Pueblo, representantes de la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 14.449 y del Municipio respectivo. En este marco, la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda tiene la obligación de crear un “Plan Director” que guiará el proceso de relocalización, el cual debe ser puesto a consideración de la Mesa de Gestión Participativa. Asimismo, fija un procedimiento específico para ejecutar las relocalizaciones, dispone las características y condiciones que deben reunir las viviendas destinadas a los hogares sujetos a relocalización, regula la modalidad de realización de los censos de la población involucrada, contempla los requisitos a cumplir por las notificaciones y establece un periodo de supervisión de los procedimientos cumplidos.

Según expresamos previamente y se retoma aquí, el protocolo fue el resultado del trabajo realizado en el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, que elaboró de forma previa el proyecto base sobre estándares mínimos y de protocolo de actuación para casos de relocalizaciones, presentado a las autoridades de la Subsecretaría a fines del año 2015. Finalmente, entró en vigencia a instancias de un fallo judicial que resuelve sobre la situación de familias en riesgo ambiental y déficit urbano habitacional, asentadas en la ribera de los arroyos El Gato y Maldonado (“27264-Asesoría de Incapaces N° 1 – La Plata c/Fisco de la PBA y Otros s/Amparo”) del Fuero Contencioso Administrativo, donde el Juez a cargo, el Dr. Arias, ordenó la utilización de dicho instrumento con fundamento en la LAJH (Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, 2016).

Por su parte, ACUMAR actualizó el PISA en 2016 e incluyó estándares y políticas en materia de participación y relocalizaciones para los procesos de re-urbanizaciones que impulsa en las villas y asentamientos ubicados en la Cuenca Matanza Riachuelo, entre ellos los barrios que se encuentran en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora. Más tarde dictó la resolución que aprueba el Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (Resolución ACUMAR N° 420/2017, dictada el 15 de diciembre de 2017). El Protocolo de ACUMAR, en los términos de su regulación, establece reglas, requisitos y procedimientos “para garantizar estrategias de abordaje social, habitacional y urbano en los proyectos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) a fin de contribuir a dar solución a la situación de precariedad habitacional de la población afectada, mejorar su calidad de vida, y asegurar la efectividad de sus derechos sociales, culturales y económicos” (Punto I.I Anexo de la Resolución ACUMAR N° 420/2017).

Si bien esta regulación representa un avance fundamental para la protección de los derechos de la población afectada, incluso a pesar de su retraso injustificado, a los fines de esta investigación, demuestra nuevamente la divergencia entre los dos procesos que se implementan en los mismos territorios, la ejecución de la Ley N° 14.449 y el cumplimiento de esta sentencia judicial. De todas formas, es importante destacar que la regulación provincial fue un antecedente fundamental para el protocolo finalmente aprobado por ACUMAR. Ambas resoluciones, tanto la Resolución N° 22/2016 de la Subsecretaría Provincial como la Resolución N° 420/2017 de ACUMAR, comparten claras similitudes regulatorias. Así por ejemplo las dos normas tienen el objetivo de regular la totalidad del proceso de relocalización, determinan que se trata de la última alternativa a la cual recurrir, disponen el deber de realizar estos procedimientos de forma participativa e informada, determinan condiciones que deben cumplir las viviendas de las personas a relocalizar, establecen parámetros para realizar censos de la población afectada, contemplan mecanismos de planificación integral de las intervenciones y fijan etapas de evaluación o seguimiento de los procedimientos efectuados.

Aunque la sanción y reglamentación de la LAJH es posterior a la decisión de la Corte Suprema en el caso “Mendoza”, y el protocolo provincial es más reciente⁹⁶, ello no debería ser un obstáculo para adecuar los

96 La sentencia de la Corte Suprema en la Causa “Mendoza” es del día 8 de julio de 2008, el Decreto Reglamentario N° 1.062/2013 fue publicado en el Boletín Oficial el día 27 de diciembre de 2013 y, finalmente, la Resolución N°22/2016 de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, se publicó el 7 de

procesos en marcha en el transcurso de la ejecución de la sentencia, en particular hasta tanto se aplique de forma efectiva la Resolución N° 420/2017 de ACUMAR en los barrios en proceso de re-urbanización. En relación con este tipo de intervenciones y políticas, los cambios sucesivos en la autoridad provincial a cargo de impulsar la aplicación de los artículos 29 y 36 de la Ley N° 14.449, influyó de forma determinante en las dificultades para lograr una convergencia entre la ejecución de la causa y la implementación de la Ley.

Así como en el ámbito municipal no se implementan los mecanismos participativos regulados por la LAJH y aquellas mesas de trabajo que se realizan por mandato judicial presentan serias deficiencias en los barrios de la cuenca de Lanús y Lomas, en el ámbito judicial, la población afectada ve vulnerado su derecho al acceso a la justicia con las debidas garantías del debido proceso legal. A su vez, tampoco se encuentra asegurada la participación plena y efectiva en el curso de los procedimientos administrativos vinculados con la definición y ejecución de los planes y programas habitacionales, de salud y de acceso a servicios públicos esenciales.⁹⁷

En los ya referidos Encuentros de villas y asentamientos de la Cuenca —realizados en julio y diciembre de 2017 en la Universidad Nacional de Lanús— se denunció la nula participación de las familias en el expediente judicial. En el documento de conclusiones se manifestó en concreto que “no se puede entrar ni participar en las audiencias públicas en la Corte Suprema ni en el Juzgado de Ejecución a diferencia de la participación que tienen las empresas y los municipios”. Asimismo, expresa que: “los casos donde los vecinos se movilizaron al juzgado no fueron recibidos por el juez sino sólo a veces por funcionarios de menor jerarquía”. Pese a las movilizaciones, reclamos y acciones judiciales presentadas, en el proceso judicial se sigue negando el carácter de “parte” a las familias que habitan en las villas y asentamientos ubicados a la vera de Cuenca Matanza-Riachuelo.

En cuanto al rol de los municipios, al no ser considerados formalmente como partes demandadas y condenadas del proceso judicial, a pesar de que intervienen en la implementación concreta de las políticas motivadas por la causa, quedan en una zona gris que dificulta el control y la atribución de su responsabilidad judicial. A ello se suma la falta de implementación de la Ley, que podría complementar los mandatos judiciales con las obligaciones que pesan sobre los municipios en materia de políticas de integración socio-urbana, participación social y acceso a la información.

Por lo tanto, además del nivel local-municipal, en paralelo es necesario que la Corte Suprema, ACUMAR y el Estado provincial, tengan en consideración a la LAJH durante la etapa actual de ejecución de la sentencia de la causa “Mendoza” en la Provincia de Buenos Aires. Ello debido a que ofrece un marco legal adecuado para lograr los acuerdos inter-jurisdiccionales y la coordinación efectiva de los distintos niveles de gobierno involucrados en esta causa estructural. Así también, podría fortalecer la capacidad institucional y económica de los Municipios para intervenir en las re-urbanizaciones de los barrios que se encuentran a la vera de la cuenca, con la participación de la población afectada.

junio de 2016.

97 Así sucedió en el Caso de Villa Jardín en Lanús, cuando se pusieron en marcha los procedimientos administrativos que llevaron a la construcción del Puente Lacarra-Osorio en tierras destinadas al proceso de re-urbanización. Uno de los argumentos del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón —juzgado de ejecución del Caso “Mendoza”— para desestimar el avance de la obra solicitada por las organizaciones barriales fue que se habían realizado procedimientos administrativos que no fueron recurridos. Sin embargo, pese a que se solicitó la apertura de procesos participativos sin obtener respuestas a nivel local, difícilmente se podría recurrir estos procedimientos cuando no se cuenta con la información necesaria, no se garantiza la participación ni el debido proceso administrativo previo.

CONCLUSIONES

La comprensión de la historia territorial de Buenos Aires demanda considerar que su nota característica ha sido la preeminencia de la lógica económica por sobre la lógica de reproducción de la vida e, inclusive, por sobre la lógica del Estado, las políticas públicas y la reproducción del poder político (Pírez, 2005). La Ley de Acceso Justo al Hábitat se plantea como un quiebre de esa lógica y pretende avanzar en la regulación del mercado del suelo y redistribuir recursos provenientes de la renta urbana desde los sectores más aventajados y concentrados hacia los sectores sociales vulnerabilizados de la provincia de Buenos Aires. Estos objetivos resultan de muy dificultosa implementación y el ejemplo del estado de situación en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora es una muestra de ello.

Es posible concluir que la aplicación de la norma en el nivel de los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora, al menos en el período estudiado, se hallaba manifiestamente excluida de la agenda de las políticas de hábitat y vivienda tanto debido a la falta de conocimiento y formación de los agentes municipales en los instrumentos de actuación de la LAJH y de sus alcances, la dinámica de funcionamiento de las burocracias municipales y provincial, pero fundamentalmente debido a la escasa voluntad política de los niveles de gobierno involucrados con capacidad decisoria. A esto se suma una resistencia a transformar prácticas arraigadas de funcionamiento, así como el desconocimiento de la Ley, o el escepticismo respecto de la posibilidad de cumplir sus objetivos, en muchas de las áreas municipales competentes. A su vez, la implementación de políticas socio-urbanas de semejante envergadura pone en juego las capacidades y limitaciones de los distintos niveles de gobierno involucrados. La complejidad de articular de forma conducente las áreas provinciales y municipales demuestra las distintas dimensiones institucionales y la heterogeneidad estatal que es necesario considerar al intervenir en afectaciones estructurales de derechos sociales.

Este panorama convive con intentos tenues de implementación desde el municipio y las organizaciones de Lomas de Zamora, que en un contexto de acefalía y recambio constante de autoridades provinciales, falta de presupuesto y regresividad en materia de derechos sociales, buscan estrategias des-jerarquizadas, sin la necesaria articulación ni los recursos para lograr un grado de implementación significativa de la Ley. Las Mesas de Gestión Barrial y las experiencias anteriores de participación social y gestión democrática de la ciudad se reconocen como instrumentos que hacen viable el pasaje de lo individual a lo colectivo en el abordaje de las demandas de los/as habitantes de los barrios. Además, demuestran potencial para fortalecer la organización hacia adentro de los barrios y hacia afuera en la relación con los municipios, según lo expresaron los y las funcionarios/as municipales. Adicionalmente, resulta fundamental que la organización de las demandas, la representación y la participación encuentren un estado municipal articulado, que responda desde las distintas áreas que la componen. La posibilidad de ofrecer medidas y políticas efectivas para atender estas demandas a nivel municipal es la contracara que da sentido y efectiviza el derecho a la participación.

El gobierno de la provincia de Buenos Aires y los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora tienen obligaciones concretas en el plano jurídico de asegurar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno en sus jurisdicciones. Para ello, deben resolver de forma progresiva y prioritaria los déficits urbano-habitacionales que afectan a los sectores sociales en condición de pobreza crítica. Entre otras responsabilidades, deben agotar el máximo de recursos disponibles, entendiendo por “recursos” no sólo los económicos, sino también los regulatorios, que permitan fortalecer la capacidad recaudatoria en el nivel local. Tras la sanción de la LAJH, que obliga a la distribución equitativa de las cargas y beneficios, mantener el esque-

ma recaudatorio actual resulta inaceptable y significa profundizar la desigualdad estructural que afecta principalmente a la población de villas y asentamientos bonaerenses. La consecuencia indirecta de esta omisión municipal es el favorecimiento de la especulación inmobiliaria y el constante aprovechamiento de las valorizaciones inmobiliarias por parte de los actores privados del mercado, con la consecuente afectación de los derechos de las poblaciones más vulnerabilizadas de Lanús y Lomas de Zamora. En otros términos, los municipios tienen la obligación legal de implementar la Ley N° 14.449: no pueden optar entre cumplir o no con la política de recuperación de las valorizaciones urbanas, el fondo fiduciario y el registro de demanda habitacional, entre otras políticas.

Como se manifestó previamente, los escasos avances que se verifican en términos de reurbanización y relocalizaciones de poblaciones afectadas por el déficit habitacional, se concentran en los barrios involucrados en la causa “Mendoza” de la Corte Suprema. Esto define prioridades en los Estados municipales y provoca que se concentren las capacidades en estas zonas del distrito, según lo expresan los/as funcionarios/as de las áreas de tierras, arquitectura, vivienda y hábitat. Ello permitió que se generen mayores niveles de articulación provincial y municipal, posibilitó cierto nivel de coordinación de distintas áreas municipales y el abordaje de los déficits urbano-habitacionales que caracterizan a los asentamientos de Lanús y Lomas de Zamora, con algún grado de integralidad.

Sin embargo, a más de 10 años del dictado de la sentencia principal por la Corte Suprema de Justicia federal, las principales órdenes dirigidas a superar las vulneraciones de los derechos a la vivienda, a la salud y a un hábitat digno se hallan aún en una fase inicial de cumplimiento. Además, algunas de las relocalizaciones realizadas no han significado para las personas una mejora de su calidad de vida y la restitución de sus derechos básicos, en tanto las viviendas entregadas presentan serias deficiencias constructivas y en muchos casos carecen de servicios básicos, como acceso a agua potable y saneamiento. Según señala el Cuerpo Colegiado que “el resultado más extremo de este desajuste entre la política pública y las necesidades de las personas a quienes está dirigida es el que muestran aquellas familias que, habiendo sido relocalizadas, regresan a sus barrios de origen, en los que se encontraban expuestos a un elevado riesgo ambiental y en situaciones habitacionales precarias” (Cuerpo Colegiado, 2015: 50)⁹⁸.

Por ello, todavía resta avanzar en el desarrollo de infraestructura de servicios esenciales, en la construcción de viviendas adecuadas, en la adopción de medidas indispensables para asegurar el acceso a la salud de gran parte de la población que habita de modo precario en la cuenca así como en la recomposición ambiental.

De manera complementaria, durante esta década, la población afectada vio severamente restringidos los derechos al acceso a la justicia y a la participación social, dado que se les niega la posibilidad de ser parte en el proceso judicial y participar de modo pleno y efectivo, en el marco del debido proceso legal. No obstante, a nivel municipal, la movilización institucional que generó este caso produjo ciertas capacidades municipales de intervención sobre las problemáticas urbano-habitacionales, que probablemente no se hubieran desarrollado de no estar motorizadas por este proceso judicial. Si bien hasta el momento constituye un proceso hasta el momento desconectado de la implementación de la Ley de Hábitat, ello no impide que estas capacidades —acompañadas de las políticas y recursos provinciales, así como de un mayor compromiso a nivel local— puedan servir para superar los obstáculos para su implementación

98 El ejemplo paradigmático de esta situación es el Complejo Mugica, ubicado en Villa Soldati en CABA, donde ha sido relocalizada población que antes habitaba en la Villa 21/24. De forma elocuente, Gelós y Caledorón (2015) describen: “Vivir a veinte metros del río puede sonar a paraíso, pero quienes viven en la Villa 21.24 de Barracas al levantarse veían moscas y un agua verdosa que huele a inmundicia. Debido a un fallo de la Corte Suprema, el Gobierno de la ciudad los relocalizó en el Complejo Padre Carlos Mugica, en Villa Lugano. Al llegar, los vecinos lloraron emocionados pero cuando las casas empezaron a caer se les evaporó la ilusión”.

en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora. Para ello es crucial reforzar las complementariedades y las interrelaciones de los dos procesos, hasta ahora disociados. Ahora bien, también es cierto que la posibilidad de expandir este tipo de intervención a otros asentamientos y villas de estos municipios resulta difícil, dado que los recursos federales que sustentan los lentos y muchas veces deficitarios avances de la causa no se encuentran disponibles para la aplicación de la Ley en el resto de los barrios de Lanús y Lomas de Zamora.

Por lo tanto, pese al tiempo transcurrido desde la sanción y reglamentación de la Ley, en estos dos municipios aún resta comenzar por aspectos básicos, como la difusión y la capacitación a funcionarios/as y organizaciones barriales, la implementación y formalización del registro de demanda habitacional, la difusión y participación en la distribución de recursos del Fondo Fiduciario para la Mejora del Hábitat, las modificaciones y adecuaciones legales para poner en marcha la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por el accionar urbanístico, y la creación de zonas de promoción social del hábitat. En particular, se torna evidente la necesidad de que las actividades de difusión y capacitación que lleva adelante la Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial —especialmente aquéllas dirigidas a funcionarios/as y cuadros técnicos municipales— se amplíe y profundice en articulación con los actores con incidencia territorial, como las universidades y organizaciones civiles que integran el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat. De este modo, la formación y la especialización sobre la Ley dirigida los/las funcionarios/as a cargo de su aplicación directa, permitirá fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para implementar estas políticas.

Al mismo tiempo, la aplicación de la Ley N° 14.449 requiere su apropiación social, la participación activa y protagónica desde los barrios, las organizaciones y la población de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. En especial, es fundamental la creación y puesta en funcionamiento de los Consejos Locales de Vivienda en cada Municipio, las Mesas de Gestión para la urbanización de villas y asentamientos, así como el resto de mecanismos de participación social y exigibilidad del cumplimiento de la Ley. Estos espacios institucionales permiten que los/las representantes de los barrios hagan escuchar sus demandas, aseguran el acceso a información clave sobre las políticas urbano-habitacionales, posibilitan incidir en los/as tomadores/as de decisiones y hacer un seguimiento de la implementación de la Ley. En ello deben estar comprometidos activamente los/as funcionarios/as provinciales, municipales y los/as destinatarios/as de la Ley, aquellos/as a quienes se les impide vivir dignamente en la ciudad.

En definitiva, para lograr la modificación del estado actual de baja implementación de la LAJH, es imprescindible que el Estado Provincial —junto con los municipios— demuestre la voluntad política de ejecutar los instrumentos de actuación y las herramientas de gestión que contempla la norma. Sólo así se podrá intervenir de forma integral y progresiva sobre las violaciones estructurales a los derechos habitacionales, ambientales y a la salud que enfrenta la población bonaerense. En relación con lo expuesto, el Estado Provincial debería evitar la definición de sus políticas, la asignación de recursos y elección de zonas de intervención según criterios ajenos a la regulación vigente, basados en la discrecionalidad política. Por el contrario, es recomendable considerar la información relevada por el Registro Provincial de Villas y Asentamientos para definir prioridades, zonas y etapas de intervención sobre los municipios y barrios que registran mayores déficits urbano-habitacionales. En el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo se deberían complementar estas políticas con el proceso de ejecución del caso “Mendoza”. Para ello es fundamental la difícil -aunque necesaria- articulación entre las acciones de los poderes judiciales y ejecutivos en sus niveles municipal, provincial y nacional.

Finalmente, así como la elaboración, sanción y reglamentación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat fue resultado de un largo proceso de lucha de las clases populares por el derecho a una vivienda adecuada y

a un hábitat digno, con el apoyo decisivo de organizaciones sociales, universidades públicas, organismos de derechos humanos y algunos Municipios de la provincia, los avances en su ejecución dependerán en gran medida de la alianza estratégica de estos mismos actores, de las acciones de movilización y demandas de exigibilidad que continúen impulsando para lograr su efectiva vigencia.

REFERENCIAS

- Abramovich, V. (2009). “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales” en Abramovich Víctor y Pautassi Laura (2009) *La revisión judicial de las Políticas Sociales. Estudio de Casos*. Buenos Aires: Editorial Del Puerto.
- Asociación Civil Madre Tierra, Manual sobre la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (2016), disponible en <http://www.madretierra.org.ar/galeria/publicaciones/14.449.pdf>.
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) (2018a), “Estrategia de Salud Ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo”, Documento de Consulta Audiencia Pública Noviembre 2018, disponible en <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/IF-2018-53235166-APN-DSYEAACUMAR-Documento-de-Salud-AP.pdf>
- _____ (2018b), “Identificación de áreas prioritarias para intervenciones en la cuenca Matanza Riachuelo. Análisis de Riesgo Ambiental”, Documento de Consulta Audiencia Pública Septiembre 2018, disponible en <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/Doc-de-Consulta-AP-ACUMAR-SEPT-2018.pdf>
- _____ (2010), *Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)*, (mimeo), disponible en <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>.
- _____ (2016). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) actualizado a 2016* (mimeo), disponible en <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf>
- Bozzano, H. et al. (1995) *Región Metropolitana de Buenos Aires. Proceso de subdivisión y ocupación de tierra urbana*. Buenos Aires (mimeo).
- Bustos, Walter, Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Observatorio del Conurbano Bonaerense del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, disponible en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Nota-14.449-OCB-BUSTOS-W.pdf>
- Borja, Jordi (2011), “Espacio público y derecho a la ciudad”. Viento del Sur. Por una izquierda alternativa, N° 116, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/422808>.
- Center for Economic and Social Rights (CESR), Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC), OXFAM Brasil, OXFAN, Conectas Derechos Humanos, La Plataforma de Derechos Humanos (DHESCA Brasil), Justicia Global, Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Foro Salud, Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), (2018) *Políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y Perú*, disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wpcontent/uploads/2019/02/InformeAudienciaCIDHpoliticafiscal.pdf>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2014), Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: impunidad por los asesinatos y falta de respuesta a los problemas de vivienda, diciembre de 2014, disponible

- en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2014/12/Cuatro-anos-de-la-toma-del-Parque-Indoamericano-diciembre-2014.pdf>.
- _____ (2015) *Informe Anual Derechos humanos en Argentina*. Capítulo II. “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado”. Buenos Aires: CELS, disponible en <http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/12/IA2016-02-tomas-de-tierras-asentamientos.pdf>.
- _____ (2015) *Derecho a la tierra y a la vivienda. Aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. Buenos Aires: CELS, disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Derecho-a-la-tierra-y-a-la-vivienda.pdf>
- _____ (2017) *Ley de acceso justo al hábitat. Guía para su aplicación*. Buenos Aires: CELS.
- _____ (2018) *Crisis, ajuste y políticas que perjudican a sectores medios y populares. Deterioro en el acceso y el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales*. Buenos Aires: CELS, disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/09/Datos.informesDESC.pdf>
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2005) *Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros / Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires (2018). *Estadísticas de compraventas y de hipotecas 2005-2018*, disponible en <http://www.colescba.org.ar/portal/novedades/sala-de-prensa/otros-recursos/187-estadisticas-de-compraventas-e-hipotecas-periodo-2005-2018.html>
- Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas (2013), Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, a cargo de Raquel Rolnik, “Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres urbanos”, aprobado en la Asamblea del Consejo de Derechos Humanos bajo resolución A/HRC/25/54, disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>
- Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (2015), *Informe anual 2015* (mimeo).
- _____ (2016) *Informe anual 2016* (mimeo).
- Cravino, María Cristina (2014), *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano* (2014). Editorial de la Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires.
- Cuerpo Colegiado (2015), Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza Riachuelo, disponible en <file:///C:/Users/Julieta/Downloads/Informe-CC-7-a%C3%B1os-Fallo-Riachuelo.pdf>
- Di Virgilio, M. y Vio, M. *La geografía del proceso de formación de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Julio de 2009 (mimeo).

- Defensoría General de la Nación (2017). *Informe Anual 2016*, disponible en <https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202016.pdf>
- _____ (2018) *Informe Anual 2017*, disponible en <https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202018%20web-comprimido.pdf>
- _____ (2019) *Informe Anual 2018*, disponible en <https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202018%20web-comprimido.pdf>
- Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat, Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2016) *Resumen de Gestión* (mimeo).
- Dirección Provincial de Estadísticas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, (2014) *Distribución de la población de la provincia de Buenos Aires. Período 1947-2010*, disponible en <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/Distribucionpoblacion.pdf>
- (2016) *Encuesta a Operadores Inmobiliarios 2015*, disponible en http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/ECONOMIA/Encuesta_prov_2015.pdf,
- _____ (2016) *Permisos de Edificación por Municipio 2007-2015*, disponible en <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/economia/construccion/permisos-de-edificacion>
- Fernandes, Edésio (2010) *Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil*. En EURE, N° 109, Vol. 36, N° 109, diciembre.
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento-Editorial Biblioteca Nacional.
- Gelós, Natalia y Calderón, Cecilia, Ni Karma ni casualidad: política excluyente, La relocalización de las familias del Riachuelo, Revista Anfibia, disponible en <http://www.revistaanfibia.com/cronica/ni-karma-ni-casualidad-politica-excluyente/>
- Harvey, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, 7ª Edición, Madrid: Siglo XXI. España.
- Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (2012). *Documento legal de la Universidad Nacional de Lanús "Dictamen sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat"*. Lanús: UNLa.
- _____ (2016). *Manual en Derechos Humanos*, "Módulo: El derecho a vivir en la Ciudad" (autora: Soledad Arenaza), Universidad Nacional de Lanús-UNLa, disponible en <http://ijdh.unla.edu.ar/publicaciones-detalle/24/modulo-el-derecho-a-la-ciudad-y-a-lavivienda>
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) (2014). *Ganar Derechos, Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, (Autores: Julieta Rossi y Javier Moro). Buenos Aires: IPPDH, disponible en http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

- Isuani, E. et al. (1989) *Estado democrático y política social*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Kozak, Daniel y Vecslir, Lorena (2012), *La “ciudad genérica” en el sur del conurbano: el caso de Lanús*. Actas de la 9ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales.
- López, Eduardo (s/d) *Políticas habitacionales e intervención social*. Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata (mimeo).
- López Accotto, A.; Martínez R. C. y Mangas M. (2014) *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad menos equidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- ano”, Voces en el Fénix, Revista del Plan Fénix, Año 8 número 71, septiembre 2018, disponible en http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/fenix71_final.pdf
- _____ (1991), *Merecer la ciudad, Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES.
- Pírez, P. (1995), Actores sociales y gestión de la ciudad. En *Revista CIUDADES* 28, octubre-diciembre 1995, RNIU, México.
- Pugliese, L. (2004), *Programa de Gestión del Suelo Urbano. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (UGEIF)*. Documento preliminar, La Plata, Argentina (mimeo).
- Rofman, A. (comp.) (2016) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento.
- Saba, Roberto (2016), *Más allá de la igualdad formal ante la ley, ¿qué les debe el estado a los grupos desaventajados?*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Snitcofsky, Valeria (2015) *Villas de Buenos Aires: historia, experiencia y prácticas reivindicativas de sus habitantes (1958-1983)*. Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, Ministerio de Infraestructura, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2015). *Informe de gestión 2015*. La Plata, Argentina (mimeo).
- _____ (2016)., *Síntesis de gestión, al 12 de agosto de 2016*. La Plata, Argentina (mimeo).
- Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat, Ministerio de Infraestructura, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017). *Síntesis de gestión 2017*. La Plata, Argentina (mimeo).
- _____ (2018). *Síntesis de gestión 2018*. La Plata, Argentina (mimeo).
- Wacquant, Louis (2013), *Los Condenados de la Ciudad*, Buenos Aires: Siglo XX editores.

CURRICULUM EQUIPO



JULIETA ROSSI

Directora de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y profesora e investigadora de la misma universidad. Es Profesora de grado y de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de San Martín. Se desempeña en el área de dictámenes ante la Corte Suprema de Justicia de la Procuración General de la Nación. Es Magister en Derecho de la Universidad de Nueva York y abogada de la Universidad de Buenos Aires, especializada en derecho penal e internacional público.



LAURA GOTTERO

Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), Profesora de Nivel Medio y Superior en Ciencias de la Comunicación (UBA). Docente adjunta de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Lanús-UNLa, y coordinadora académica de posgrado en el Instituto de Justicia y Derechos Humanos (UNLa), donde también dirige y participa como investigadora formada en proyectos de investigación. Docente tutora en la Diplomatura en Migraciones, Movilidades e Interculturalidad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sus líneas de trabajo son los derechos humanos y las políticas públicas, el acceso a derechos sociales (específicamente, la salud), con un foco en el estudio de las migraciones.



SOLEDAD ARENAZA

Abogada especialista en derecho al hábitat. Coordinadora General de MAR. Integrante del Grupo de Estudios Sociourbanos de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Investigadora externa del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y maestranda en la Maestría en Derechos Humanos por la misma universidad.



LEONEL BAZÁN

Abogado de la Universidad de Buenos Aires y Maestrando en Derechos Humanos y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús. Es investigador del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad de Lanús. Actualmente se desempeña como abogado de la Dirección de Protección de Derecho de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Es co-fundador y forma parte de la organización civil Centro para una Justicia Igualitaria y Popular (CEJIP), donde se desempeña como abogado en casos individuales y colectivos sobre derechos sociales de personas y grupos en condición de vulnerabilidad.



SERGIO PERDONI

Geógrafo. Docente e Investigador en la UNLa y UNLP. Adjunto por concurso en la cátedra “Problemas Sociales Urbanos y Gestión de los Territorios” (UNLa). Es representante titular de esta misma Universidad ante el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat de la provincia de Buenos Aires. Cursó estudios de posgrado en Planificación Urbana y Regional (UBA). Además de su labor como docente, se ha desempeñado como consultor en Ordenamiento Ambiental del Territorio en instituciones públicas y privadas

