

## X JIDEEP 2017

### **Grupo de Trabajo 7: La producción de ciudad en la Argentina de hoy: actores, políticas, tensiones y conflictos en el acceso al suelo y la vivienda urbana**

#### **Título de la ponencia:**

#### **Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat. Un estudio sobre su implementación en los municipios del sur del GBA**

**Autores:** Dra. Victoria Kandel; Abg. Leonel Bassan; Abg. Julieta Rossi; Prof. Sergio Perdoni.

[ijdhunla@unla.edu.ar](mailto:ijdhunla@unla.edu.ar)

[seperdoni@unla.edu.ar](mailto:seperdoni@unla.edu.ar)

Instituto de Justicia y Derechos Humanos  
Departamento de Planificación y Políticas Públicas  
Universidad Nacional de Lanús.

El presente constituye un informe de avance de un proyecto de investigación-acción actualmente en curso que se lleva adelante desde el año 2016 y que se propone investigar el estado de implementación de los distintos instrumentos y herramientas que contempla la Ley provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, con foco en los Municipio de Lanús y Lomas de Zamora, y elaborar un diagnóstico de las dificultades, obstáculos y desafíos existentes en su ejecución que sirva como insumo para mejorar la gestión y la planificación de las intervenciones en curso y de otras nuevas.

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.

El proyecto hace foco sobre dos casos de estudio referidos a barrios y asentamientos precarios, con el objetivo de conocer en profundidad el grado de información sobre la Ley por parte de habitantes y organizaciones de los casos seleccionados, como así también de los referentes territoriales y los funcionarios: el barrio “Villa Jardín” de Lanús y el barrio “Nueva Esperanza” de Lomas de Zamora.

El mismo incluye un análisis de orden cuantitativo de los datos emanados del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) que administra el Consejo Provincial del Hábitat. En particular, se hizo foco sobre la dimensión cuantitativa de la situación de viviendas precarias en los partidos bajo estudio en el proyecto: Lanús, Lomas de Zamora.

Se trabaja en la elaboración de un informe que describe las diferentes etapas en la producción del territorio en la historia del Gran Buenos Aires, poniendo especial énfasis en lo que hace a la producción de suelo y hábitat por parte de los sectores populares. A partir de esta caracterización, se comenzó un análisis que pretende indagar, analizar y sistematizar el accionar del Estado en torno a los conflictos derivados de las disputas por el territorio. Este análisis toma como ejes dos dimensiones particulares: por un lado, los cambios en la normativa vinculada a la producción del hábitat; y por otro lado, las intervenciones de tipo represiva y/o punitiva por parte de los poderes del Estado en relación a los conflictos.

El análisis cuantitativo de los datos del RPPVAP permite contar con una información de carácter discreto y sistemático sobre la problemática del hábitat en el territorio bajo estudio.

En cuanto al análisis de las intervenciones públicas en torno a los conflictos por el hábitat, el mismo permite apreciar las consecuencias de una política pública que ha tendido a ser errática, contradictoria, de escasa o nula previsibilidad, y que se combina con altos niveles de violencia estatal y paraestatal, cada vez más comunes en la resolución de los conflictos. Como contrapartida, la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat surgida como un instrumento idóneo y adecuado para determinar las políticas de hábitat y la resolución de conflictos, presenta escasos niveles de implementación. Esto como resultado de un conjunto de variables combinadas, entre las que se destaca la pobre disposición del Estado provincial para poner en marcha los instrumentos de la Ley, el escaso conocimiento de los funcionarios municipales acerca de esos mismos instrumentos y sus posibilidades, todo esto en el marco de años de abandono por parte del Estado en sus diferentes niveles en su rol indelegable de actor imprescindible en la regulación del mercado de suelo.

Pese a que han transcurrido casi 3 años de la reglamentación de la Ley 14.449, en los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora el nivel de ejecución legal se encuentra en un estado inicial y resta implementar los principales instrumentos de actuación y herramientas de gestión urbana que establece la normativa.

La producción de la ciudad es el resultado de la puja entre diversas lógicas que persiguen la reproducción del capital, la reproducción del poder y la reproducción de la vida. Si bien no se trata –por supuesto- de lógicas “puras” o comportamientos unívocos, dicha clasificación permite comprender los diferentes propósitos en el accionar de los diferentes grupos humanos en torno a la producción de ciudad. Es así como, que en diferentes momentos históricos, y bajo determinados contextos socio-políticos, una lógica se impone sobre otras, o la contrapesa, o la balancea, o la

desbalancea. Básicamente se trata de una tensión que no cesa. El papel que el Estado ha asumido y asume en esa tensión, a través de las políticas públicas y el rol que desempeña frente al conflicto, va a determinar en última instancia los mayores o menores niveles de desigualdad, injusticia y/o violencia que dichos procesos despliegan. Definimos al “conflicto” como la manifestación material y simbólica de la ruptura de una tensión que, por alguna circunstancia, viene a romper un equilibrio dado. Y por equilibrio no nos referimos precisamente a armonía o “paz social”, sino a un grado de latencia del conflicto que no despliega todo su potencial.

El conflicto, en este caso, suele tener, además, un cariz violento. A la violencia de una vida signada por las penurias materiales, por un cotidiano atravesado por la lucha por la supervivencia, los pobres –en este caso, pobres urbanos y suburbanos- tuvieron –y siguen teniendo- que soportar la violencia estatal policial y parapolicial, la criminalización, la persecución y hasta la muerte<sup>1</sup>, por la osadía de pretender un pedazo de suelo donde habitar, donde desarrollar sus sueños, su trabajo, su vida y hasta su muerte.

Pero esta violencia no se limita a las situaciones de desalojo por medio de la represión, ni a las presiones de los diferentes actores –entre los que se destacan los medios hegemónicos, siempre ligados a los intereses del poder económico- en tomas de tierras u ocupaciones, sino que se reproduce también en las formas que la producción de ciudad actúa cuando lo hace en función del interés privado concentrado. Por encima de la ausencia de políticas de producción de suelo urbanizable a un costo accesible para los sectores populares, el capital hace del conjunto de la ciudad un gran negocio, ya sea produciendo espacios destinados a los sectores de alto poder adquisitivo –como countries, barrios cerrados, chacras y otras modalidades de espacios de consumo- en la otrora denominada “periferia” de la ciudad, sino que también lo hace renovando antiguas áreas urbanas –por lo general centrales, muchas veces degradadas- y generando de este modo la expulsión de los habitantes de estas áreas hacia las formas precarias del hábitat urbano, contribuyendo de este modo a la renovación del ciclo de violencia: escasez, expulsión, disputa por el suelo, represión, nueva expulsión.

Frente a este panorama, las áreas como la Coordinación de Hábitat en el Municipio de Lanús y la Dirección General de Regulación de Hábitat, a cargo de las políticas de vivienda y hábitat, no se encuentran suficientemente jerarquizadas y tampoco cuentan con espacios de participación social transversales. De hecho, no se aplican instrumentos centrales de la Ley 14.449 y aquellos que se aplican, no tienen incidencia

---

y articulación con las acciones que desarrollan las áreas clave en materia de ejecución de políticas de vivienda y hábitat.

En cuanto a los recursos destinados a estas políticas, provienen mayoritariamente de fondos nacionales y especialmente de aquellos destinados a ejecutar la causa “Mendoza” en estos Municipios. No obstante, en lugar de complementar estas políticas con la recaudación municipal y los programas que establece la Ley 14.449, no se ejecutan los instrumentos que permitirían ampliar el margen de acción por medio de la captación de plusvalías urbanas, con afectación específica para resolver el déficit habitacional. Ello permitiría modificar la falta de recursos propios para estas políticas que caracteriza a los gobiernos locales, como un problema estructural.

De hecho, se ha podido constatar que el contexto general de falta de ejecución de la Ley 14.449 convive con los planes de construcción de vivienda y urbanización que se llevan adelante en los asentamientos ubicados en las inmediaciones de la Cuenta Matanza Riachuelo. Por lo tanto, se encuentran comprendidos en la causa “Mendoza” de la CSJN. Sin embargo, como si se tratara de dos ámbitos diferenciados que no se interrelacionan, no se tiene en cuenta el marco regulatorio de la Ley 14.449 en la implementación de esta sentencia judicial.

Durante el transcurso de la investigación ha resultado dificultoso acceder a información documental que registre las políticas de vivienda y hábitat de los Municipios de Lanús y Lomas de Zamora en los últimos años, principalmente desde la sanción de la Ley 14.449. Por este motivo, se han elaborado pedidos de acceso a la información pública para presentar en estos municipios y sus concejos deliberantes, fundamentalmente respecto de distintos aspectos que hacen a la implementación de las políticas vinculadas a la Ley 14.449 que consten en registros internos, expedientes, actos administrativos, resoluciones, decretos, ordenanzas, circulares y otros documentos similares.

Un aspecto central que se deriva de esta falta de información es la referida a los montos disponibles y la distribución de las partidas con que cuenta el Estado provincial en el marco del Fondo Fiduciario creado por la Ley.

Por otra parte, si bien es objeto de estudio del propio proyecto evaluar las formas y niveles de implementación de la Ley por parte de los Municipios de la región, queda claro que el grado de conocimiento, preparación e involucramiento de las autoridades y funcionarios municipales es, aunque diverso, a las claras insuficiente.

En cuanto a las deficiencias y en el marco de la acción de los municipios para la implementación de la Ley, se analiza la posibilidad de realizar acciones de

capacitación y fortalecimiento de los agentes locales en cuanto a las posibilidades que brinda la Ley, en particular en lo que hace a los instrumentos de movilización del suelo, captación de plusvalías y la consecuente generación de fondos para ser destinados a las políticas de hábitat.