

LA CONSTRUCCION DEL DERECHO A LA CIUDAD INCLUSIVA: TENDENCIAS EN LOS MARCOS LEGALES URBANÍSTICOS EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA

Por Fernanda LEVENZON y Sebastián TEDESCHI

SUMARIO: I. Introducción.- II. El derecho a la ciudad y sus múltiples significados: consigna política, derecho exigible o marco para una teoría urbana crítica.- III. Reformas legales y tendencias en la región. 1. Brasil. 2. Ecuador. 3. Uruguay. 4. El Salvador.- IV. Algunos de los avances en Argentina.- V. Consideraciones finales

I. Introducción

La ola de reformas legales en países de América Latina, tendientes a incluir principios e instrumentos relacionados directamente con el derecho a la ciudad en la normativa urbanística, se enmarca en una percepción o paradigma de ciudad como un bien colectivo y un espacio de igualdad. Esos marcos legales prevén objetivos claros para el desarrollo urbano en forma inclusiva, reconociendo especialmente la labor de los sectores populares en la construcción de las ciudades, con miras a superar la tradicional dicotomía formal-informal. Prevén, además, mecanismos e instrumentos que fortalecen y legitiman el rol del poder público en la regulación del mercado del suelo urbano, aminorando los efectos de la especulación inmobiliaria en todas sus formas y reconociendo el interés público incidente sobre este sector de la economía. En este sentido, el derecho a la ciudad, originalmente concebido como una consigna política y filosófica, avanza lentamente en dirección a su reconocimiento como un derecho exigible dotado de instrumentos de gestión que lo hacen más palpable y posible.

Sin lugar a dudas, el campo normativo se somete a factores externos que limitan su puesta en práctica y no representa una fotografía fiel de la realidad, pero orienta las políticas públicas de redefinición del espacio urbano y de vivienda, más allá de la tradicional forma de solucionar el déficit habitacional mediante la construcción masiva de viviendas. El caso paradigmático es evidentemente el de

Brasil, en el cual pasados 14 años de la aprobación del marco jurídico que fundamenta la reforma urbana, el Estatuto de la Ciudad, los avances en temas claves, como las restricciones a los derechos de propiedad sobre inmuebles ociosos, todavía son tímidos y enfrentan múltiples resistencias. Sin embargo, esas normas son valiosas en la medida en que legitiman y difunden experiencias exitosas en relación a la gestión del suelo urbano, regularización dominial, entre otros. En ese sentido, no pueden ser leídas de forma independiente en relación a las experiencias y luchas locales que les impulsaron.

En el contexto del nuevo modelo de orden jurídico-urbano, el concepto de “ciudades justas” o “justicia espacial” aparece como el fundamento principal del derecho a la ciudad y a la vez objetivo último de las políticas de planeamiento. La justicia espacial implica, por un lado, el reconocimiento del suelo como un recurso escaso y limitado, y por otro, la evaluación y la redistribución de los bienes y recursos en el territorio. En ese sentido, para poder cumplir el propósito de promover una distribución más justa del suelo, esas leyes buscan innovar y revisar, entre otras cosas, institutos tradicionales del Derecho privado, fundamentalmente las formas de adquisición y pérdida de la propiedad, de acuerdo al principio de la función social de la propiedad.

En paralelo a estos avances legislativos, en Argentina algunas normativas han sido aprobadas y otras se encuentran en discusión en los Poderes Legislativos. Entre las primeras está la reciente Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (Ley N. 14.449, de 7.10.13). Esa Ley parte de un paradigma de ciudad como un bien colectivo al cual todas las personas pueden acceder y disfrutar en igualdad de condiciones, asegurando el reparto equitativo de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Para concretizar estos objetivos, no solamente pone a disposición de los administradores públicos instrumentos jurídicos y de gestión en forma detallada, sino también genera la obligación de dar aplicación a estos instrumentos en el menor plazo posible. Es decir, cuando se interpreta de acuerdo al prisma de las obligaciones relativas al derecho a la vivienda, la ley ingresa en un sistema de nomas que puede ser exigida de manera directa por los ciudadanos. Sin embargo, desde su aprobación en noviembre de 2012, la resistencia a la puesta en práctica de la nueva ley se verificó en los medios de prensa y en el discurso jurídico dominante, bien como en la demora en su publicación y reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Provincial.

II. El derecho a la ciudad y sus múltiples significados: consigna política, derecho exigible o marco para una teoría urbana crítica

Desde la visionaria conceptualización de LEBEVRE del derecho a la ciudad como una consigna política o filosófica, que tradujo a lo urbano las reivindicaciones en las calles parisienas del 1968, el concepto de derecho a la ciudad ha tenido un largo recorrido durante el cual ha sido apropiado progresivamente por movimientos sociales, administradores públicos, legisladores e incluso algunos integrantes del Poder Judicial. Su reconocimiento explícito en el Estatuto de la Ciudad de Brasil del 2001, en la Constitución de Ecuador del 2008 o en el Programa de Acción de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2007, son apenas algunos ejemplos de cómo ese derecho ha sido progresivamente incorporado en diferentes ámbitos. La pendencia de un reconocimiento como un derecho internacionalmente exigible no obstaculiza su amplia aceptación en diferentes ámbitos.

Nos interesa observar los múltiples significados que puede adoptar el derecho a la ciudad en los diferentes campos de estudio. En el campo del Derecho, significa un derecho exigible que tiene un contenido en desarrollo, pero que indubitablemente significa agregar una perspectiva territorial al principio básico de la igualdad y no-discriminación, es decir, mirar la idea de justicia también en su dimensión espacial. En el campo del urbanismo, conforma una teoría urbana crítica, que incorpora una perspectiva del urbano en el primer plano del conflicto y el cambio social (MARCUSE, 2011:95). A la vez, el derecho a la ciudad es una consigna que agrega demandas de movimientos sociales con diferentes intereses y demandas.

En ese sentido, MARCUSE llama la atención para el carácter unitario del derecho a la ciudad, en tanto es un factor que puede unificar las demandas de los diferentes movimientos sociales en una consigna apropiable por todos, es decir el derecho a la ciudad “une a quienes cuentan con un interés común, aunque en principio tengan prioridades prácticas diferentes” (MARCUSE, 2011:93). De tal suerte que los intereses específicos de cada grupo pueden ser agrupados alrededor de una consigna común en la búsqueda de una ciudad que satisfaga más plenamente las necesidades de todos.

Para FERNANDES, el concepto de derecho a la ciudad, bien como otros derechos tales como el derecho a la información o a la cultura, fue imaginado como una resignificación de la noción de ciudadanía

plasmada en las primeras declaraciones de derechos humanos, para adaptarse a los nuevos modos de vida y a una sociedad pluralista (FERNANDES; 2012:501) ¹. El llamado de atención de LEFEBVRE se relacionaba con un importante cambio de paradigma y la necesidad de dar prioridad a los valores de uso ante los valores de cambio, los que han sido puestos en primer plano por la producción capitalista del espacio urbano.

Sin embargo, en las últimas décadas del capitalismo global-financiero, la consolidación de un mundo predominantemente urbano asociada al deterioro de las condiciones de vida en las grandes metrópolis hace con que la idea del derecho a la ciudad se reinvente con más fuerza y sentido. El geógrafo David HARVEY es en gran parte responsable por retomar y difundir la idea de LEFEBVRE sobre el derecho a la ciudad, considerando que más que una simple ampliación de la Carta de derechos fundamentales, el derecho a la ciudad subvierte “las lógicas de mercado liberales y neoliberales o los modos dominantes de legalidad y de acción estatal”, en los cuales los derechos humanos han sido tradicionalmente inscriptos. HARVEY destaca el papel activo que la urbanización ha desempeñado en la absorción de los excedentes generados por el desarrollo capitalista (HARVEY, 2008:25), de tal forma que el modelo de ciudades se relacionaría más con los designios del mercado que con la planificación generada en las necesidades de sus habitantes. En este sentido, el derecho a la ciudad significaría no solamente el simple derecho a acceder a los

1 Son escasas las referencias a la cuestión urbana en los instrumentos universales y regionales de derechos humanos. Los principales instrumentos en el sistema universal -la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos de Derechos Económicos Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos de 1966- no contemplan directamente la cuestión. Una de las principales fuentes regionales para el tema es la Carta de la OEA, que en su art. 34.k establece, entre las metas básicas para el desarrollo integral, **condiciones urbanas** que hagan posible una vida sana, productiva y digna (el resaltado nos pertenece). En su art. 54.f, la Carta inscribe, entre los principios y mecanismos para alcanzar un orden social justo, “la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la **ciudad**, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. (...)” (el resaltado nos pertenece). Para más información sobre el tema, véase el trabajo anterior (TEDESCHI, 2013).

recursos urbanos, sino también la capacidad de cada individuo de cambiar a la ciudad y a sí mismo, prevaleciendo la libertad de hacer y rehacer las ciudades [por] sobre las necesidades del mercado (HARVEY, 2008:23). Ello se traduce, además, en un “mayor control democrático sobre la producción y utilización del excedente”, lo que convierte el derecho a la ciudad en una consigna que permite la integración de las diferentes demandas y luchas sociales a nivel global.

El valioso enfoque de HARVEY sobre el derecho a la ciudad lo acerca a un eslogan práctico o ideal político, inspirador de una necesaria revolución urbana. Esa mirada es complementada por una elaboración del derecho a la ciudad dentro de la doctrina más clásica de los derechos humanos. La aparición de ese derecho en diversas iniciativas legislativas en diferentes países, en declaraciones de gobiernos nacionales y municipales, en Cartas de la sociedad civil organizada y aun en algunas decisiones judiciales, es lo que paulatinamente va dotando a este derecho de un contenido concreto en tanto derecho humano exigible ².

A la par de la discusión sobre el derecho a la ciudad, se ha fomentado un debate sobre el concepto de justicia espacial o ciudad justa, principalmente entre los anglosajones, vinculado directamente con las ideas lefebvrianas sobre el derecho a la ciudad. En ese sentido, MARCUSE ha sintetizado los principales argumentos relativos al concepto de justicia espacial. En primer lugar, señala que existen dos formas cardinales en que la injusticia espacial puede ser observada: el confinamiento involuntario de un grupo en un espacio limitado (segregación o guetificación) y la distribución desigual de los recursos en el espacio. Asimismo, vincula directamente la discusión sobre la justicia social con la justicia espacial, aduciendo que ambas son complementarias una vez que se producen de forma conjunta y requieren ser remediadas simultáneamente. Es decir, la injusticia espacial como causa y como consecuencia de la injusticia social (MARCUSE; 2009:4).

En el mismo orden de ideas, SOJA argumenta que es necesario “enfaticar explícitamente la especialidad de la justicia y de la injusticia, no solamente en la ciudad sino también en todas las escalas

² En el campo de los derechos humanos, una posible caracterización del derecho a la ciudad es como un derecho de naturaleza compleja, que incluye dimensiones de tipo político, social, económica y cultural, de incidencia colectiva (MONTAYA, 2010).

geográficas, desde lo local hasta el global” (SOJA, 2009:1, traducción propia). Es decir, un énfasis en el enfoque específicamente espacial conduce a verificar los efectos generativos de las aglomeraciones urbanas en diferentes procesos, entre ellos la producción de justicia e injusticia, lo que permite pensar en acciones más efectivas para lograr más justicia y democracia ³. En último análisis, la idea de justicia espacial se refiere a la “justa y equitativa distribución en el espacio de los recursos socialmente valorados y las oportunidades para utilizarlos” (SOJA, 2009:2, traducción propia).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es el documento de ámbito internacional que congrega y consolida todos esos desarrollos, elaborada desde la sociedad civil en diferentes instancias, principalmente durante talleres de significativa asistencia en los sucesivos encuentros del Fórum Social Mundial y Fórum Social de las Américas (OSORIO, 2005:2) ⁴. En este sentido, aunque prescinda de un carácter jurídicamente vinculante, la Carta consolida y da contenido al derecho a la ciudad, cumpliendo las finalidades de establecer una referencia para el diseño de políticas públicas, crear un paradigma para el ordenamiento y el desarrollo territorial urbano con base en los derechos humanos, así como proveer un listado de los derechos y deberes de los agentes públicos y de los privados en la gestión urbana.

3 SOJA señala tres principios básicos para un pensamiento crítico espacial: a) la espacialidad ontológica del ser humano; b) la producción social de la especialidad; y c) la dialéctica socio-espacial (el espacial molda al social de igual manera que el social molda el espacial) (SOJA, 2009:2).

4 La Carta Mundial tiene como principales antecedentes la “Carta Europea de salvaguarda de los Derechos en la Ciudad”, compromiso asumido por más de doscientas ciudades europeas en Saint Dennis, en Francia en mayo de 2000. Esa Carta, firmada por autoridades locales, no obliga a los Estados nacionales y carece de instrumentos para garantizar su exigibilidad, sin embargo es un fuerte compromiso de las ciudades en la ampliación de los derechos con el posicionamiento de los municipios en un lugar central para la implementación de esos derechos. Otros antecedentes son el “Tratado sobre Urbanización” o “Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sustentables”, firmado por ONGs y movimientos urbanos en ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente en Rio de Janeiro en 1992, y la Carta por los Derechos Humanos en las Ciudades presentada por la ONG FASE en la VI Conferencia Nacional de Derechos Humanos de Brasil en 2001.

En simultáneo con esa propuesta de la sociedad civil organizada, las ideas debatidas en el Fórum Social Mundial también inspiraron la adopción de una Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en las Ciudades, por iniciativa de diversos gobiernos locales ⁵. En ese sentido, tal como ya lo afirmamos en trabajos anteriores, la Carta Mundial, juntamente con la Carta Agenda, permiten traducir en lenguaje de derechos experiencias locales de gestión progresistas, transformando “prácticas discrecionales de buenos gobiernos en derechos ciudadanos” (TEDESCHI, 2013).

No podemos dejar de referirnos a las objeciones que son frecuentemente aducidas para debilitar la construcción de una nueva perspectiva urbana alrededor del derecho a la ciudad. Uno de los argumentos más frecuentes es la falta de especificidad de ese derecho, es decir, otros derechos tales como el derecho a la vivienda, al desarrollo, al medio ambiente sano, al agua y al saneamiento, serían suficientes y adecuados para proteger las necesidades de los ciudadanos urbanos. Esa línea de pensamiento está representada, por ejemplo, en el uso de la terminología ‘derechos humanos en la ciudad’, más frecuente en el ámbito europeo, o entonces derecho a las ciudades, más común en el contexto norte-americano (MARCUSE, 2011). Sin embargo, ese punto de vista no da cuenta de que los demás derechos fundamentales no incorporan la dimensión colectiva que es específica del derecho a la ciudad, que incluye la protección de la ciudad en tanto un bien común construido por el trabajo de todos sus habitantes. La transformación urbana depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización, y solamente la idea de un derecho colectivo lo permite (HARVEY, 2008:23).

Otra crítica adviene de una comprensión limitada del derecho a la ciudad como el derecho a residir en la ciudad, lo que implica la exclusión de las necesidades y derechos de las poblaciones campesinas del contenido de ese derecho, así como un posible estímulo a la mi-

⁵ La Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en las Ciudades fue adoptada en diciembre del 2011 por el Consejo Mundial del CGLU–Ciudades Gobiernos Locales Unidos, habiendo sido discutida desde 2006 en el ámbito del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL). La Carta Agenda fue abierta a adhesiones de ciudades del mundo que acepten comprometerse a observar los derechos e implementar el plan de acción que propone.

gración campo-ciudad. La idea original de LEFEBVRE ya partía de la constatación de una paulatina desaparición de la distinción estricta entre campo y ciudad, la aparición de espacios integrados en el territorio, así como la creciente influencia del proceso urbano sobre el campo por medio del agronegocio, el turismo rural o la segunda residencia (HARVEY, 2008:28). Por otro lado, el derecho a la ciudad, lejos de negar u ocultar las necesidades campesinas, se relaciona íntimamente con el derecho a la tierra rural, en tanto reconoce que el modelo capitalista de producción se relaciona directamente con la expulsión campo-ciudad y el de empeoramiento de las condiciones de vida urbana ⁶. Finalmente, la perspectiva del derecho a la ciudad, más que promover el modelo de mega-ciudades del capitalismo globalizado, promueve ciudades sustentables y en equilibrio con el ambiente rural. De cualquier manera, delimitar con más precisión el término derecho a la ciudad, como por ejemplo referirse a la ciudad justa, democrática, sustentable o inclusiva, permitiría sortear esa aparente contradicción y poner un punto final a un debate infecundo.

Por fin, una última objeción se relacionaría con la conveniencia de llevar al lenguaje de los derechos humanos a la cuestión urbana y los conflictos sociales urbanos. Es una crítica común en relación a una ampliación desmedida del lenguaje de los derechos, que desarticularía las luchas y movimientos sociales. Ello ha sido fácilmente superado por la verificación de que la perspectiva de derechos humanos suele agregar parámetros más equitativos e inclusivos a la resolución de los conflictos urbanos así como al diseño e implementación de las políticas urbanas. Asimismo, como ya se mencionó, más que desarticular, fortalece y unifica las diferentes demandas urbanas ⁷.

6 En el mismo sentido, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad declara que “el territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural” (art. 1.2).

7 Un ejemplo de articulación de demandas sociales alrededor de los principios del derecho a la ciudad son las manifestaciones de junio de 2013 en Brasil. En ese sentido, véase VAINER, C. et. al, 2013.

En síntesis, podemos decir que el derecho a la ciudad se vincula con la protección del espacio urbano en cuanto un bien colectivo y la búsqueda de la realización de la justicia socio espacial como un objetivo de la sociedad. Una definición más concreta de ese derecho consiste en “el derecho de todos los habitantes urbanos a disfrutar en forma colectiva los beneficios, la pluralidad cultural, la diversidad social, las ventajas económicas y las oportunidades de la vida urbana, así como a participar activamente en la gestión urbana y deberá realizarse según las realidades nacionales, locales o específicas” (FERNANDES, 2012:515) ⁸. Asimismo, contiene una serie de principios que se traducen en políticas públicas concretas y dirigidas, entre ellos el ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de la ciudad, la protección especial de los grupos vulnerables, igualdad y no discriminación, y la función social de la propiedad y de las ciudades, el compromiso del sector privado, el impulso a la economía solidaria y a las políticas impositivas progresivas.

III. Reformas legales y tendencias en la región

Las innovaciones en la gestión urbana que advienen del enfoque del derecho a la ciudad, llevadas a cabo en algunas experiencias de gestión municipal en América Latina, han generado un fuerte movimiento por su consolidación en el orden legal. Las primeras reformas del paradigma legal dominante para el desarrollo urbano fueron impulsadas a mediados de la década de ochenta en Brasil y Colombia. No presentaremos aquí cada uno de los casos de forma detallada, considerando que pretendemos simplemente mostrar el estado del arte en relación a las reformas legales. Por otro lado, ese artículo se circunscribe a los cambios experimentados en

⁸ La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad lo define “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Art. 1.2).

Latinoamérica, sin perjuicio de que en otras regiones del mundo también existan normativas urbanas que avanzan en restricciones a la propiedad privada para la realización del derecho a la ciudad.

1. Brasil

En el caso de Brasil, el disparador de las reformas legales fue la inclusión de un capítulo sobre la reforma urbana en la Constitución del 1988, el cual reconoció a la función social de las ciudades como un principio ordenador de la política de desarrollo urbano y reafirmó la función social de la propiedad como paradigma del Derecho privado. Ese reconocimiento constitucional ha sido impulsado por la iniciativa de la sociedad civil, que se ha organizado alrededor de la consigna de la Reforma Urbana para proponer un nuevo marco legal. El principal resultado de esa movilización es el conocido Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001 por el Congreso Nacional como la ley marco para la política urbana, que reglamenta el mencionado capítulo constitucional y establece las directrices generales de la política urbana. Fundamentalmente, el Estatuto crea y consolida principios e instrumentos de gestión urbana innovadores, muchos de ellos generados en experiencias municipales de gestión popular llevadas a cabo a partir de los años ochenta ⁹. Algunos de ellos se relacionan con el planeamiento democrático de la ciudad (los planes

⁹ El Estatuto establece normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad, el bienestar de los ciudadanos y el equilibrio ambiental.

Entre las directrices del Estatuto podemos mencionar el derecho a ciudades sustentables; la gestión democrática de las ciudades; la cooperación entre los gobiernos y el sector privado; la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano; la integración y complementariedad entre las actividades urbanas y rurales; la prioridad a la regularización dominial; entre otros. En tanto a los instrumentos previstos, podemos señalar los planes nacionales, regionales y estatales; los planes directores; la gestión presupuestaria participativa; el impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo; la contribución por mejoras; el parcelamiento, edificación o utilización compulsorios; la expropiación-sanción; las zonas especiales de interés social; la concesión de uso especial para fines de vivienda; la prescripción adquisitiva especial; el derecho de superficie, el derecho de precedencia; la concesión onerosa del derecho de construcción y modificaciones del uso; las operaciones urbanas consorciadas; la regularización dominial; la demarcación urbanística para fines de regularización dominial y la legitimación de la posesión (incluidos por la Ley n. 11.977/2009); y los estudios de impacto ambiental y del entorno urbano.

directores participativos); con la protección de áreas ocupadas por asentamientos populares o vacíos urbanos ante la acción del mercado inmobiliario (zonas especiales de protección especial); el derecho a adquirir la propiedad plena de un inmueble ocupado para fines de vivienda de forma breve (5 años), individual o colectivamente, por medio de la usucapión especial o la concesión especial para fines de vivienda (establecida por la Medida Provisoria n. 2.220/01), las sanciones a los inmuebles ociosos por vía de la utilización compulsoria, el impuesto territorial progresivo y la expropiación-sanción. En cuanto a la recuperación de plusvalías generadas por el proceso de desarrollo urbano, existen algunos instrumentos como las operaciones urbanas consorciadas o la concesión onerosa del derecho a construir. Sin embargo, la gran debilidad que enfrenta ese modelo es la ausencia de una garantía de reinversión de los recursos obtenidos en el desarrollo urbano equitativo, siendo que muchas de esas operaciones han sido altamente lucrativas para particulares y han generado más segregación en las ciudades. Por otro lado, aunque ha habido un aumento significativo de los municipios que han aprobado planes directores con participación, se identifican diversas debilidades en la práctica, como la falta de pactos sociales para el desarrollo urbano con base en los planes, incompatibilidades entre los planes y el Estatuto, ausencia de aplicabilidad de los instrumentos previstos (ROLNIK, 2013).

El nuevo paradigma instituido por el Estatuto de la Ciudad ha sido consolidado y especificado por otras importantes reformas legales subsiguientes en Brasil. Puntualmente, podemos mencionar la reforma constitucional que reconoce el derecho a la vivienda como un derecho social en el año 2000; la Ley n. 11.124/05, del Fondo Nacional de Habitación de Interés Social; la Ley n. 11.445/07, que crea el marco regulador del Saneamiento Ambiental ¹⁰; las leyes n. 11.977 de 2009 y 12.424 de 2011, que tratan del Programa “Minha Casa, Minha Vida” y establecen un procedimiento de regularización domínial de asentamientos urbanos; acompañadas en la esfera institucional de la creación del Ministerio de las Ciudades y del Concejo Nacional de las Ciudades. Todos esos avances de carácter

10 El concepto de Saneamiento Ambiental incluye los servicios, infraestructura e instalaciones de agua potable, alcantarillado sanitario, limpieza urbana y manejo de los residuos sólidos, drenaje y manejo de las aguas pluviales urbanas.

legislativo ciertamente empoderan movimientos sociales que luchan por la reforma urbana y crean marcos vinculantes para la gestión urbana. Sin embargo, concretamente existen proyectos distintos de reforma urbana que disputan la aplicación y la interpretación del Estatuto, un proyecto de democratización del territorio llevado por los movimientos sociales y populares, y por otro un proyecto liberal de política urbana integrada a los circuitos internacionales del capital financiero (ROLNIK, 2013). Especialmente en el ambiente previo al Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, grandes proyectos de desarrollo inmobiliario han deslegitimado de los mecanismos y forums de participación popular y motivado excepciones a la normativa vigente, dando lugar a una ampliación del número de comunidades desplazadas, por medio de desalojos forzosos, de la expulsión indirecta por la valorización del suelo o la relocalización por programas de vivienda en áreas desconectadas de la trama urbana. Es además preocupante verificar que, en un contexto de crisis económica-institucional, surgen diversas propuestas en la agenda pública para simplificar procedimientos de licenciamiento, para atraer el capital inversor, poniendo en jaque los derechos y garantías formalmente asegurados.

Otros países de América Latina, dentro de sus diferentes contextos y procesos, optaron por plasmar ese modelo de ciudad en sus normas urbanísticas, ampliando los primeros y adaptando a sus especificidades locales. Partimos del enfoque de que esos nuevos marcos legales no representan, en definitiva, respuestas automáticas para la problemática urbana, sino imponen un modelo de desarrollo urbano más inclusivo, amplían los derechos de los habitantes de las ciudades, así como promueven el uso de herramientas legales y de gestión urbana valiosas para la implementación del derecho a la ciudad.

Según FERNANDES, es posible sintetizar en dos principios los ejes centrales comunes que acompañan la consolidación legal y constitucional del derecho a la ciudad en los diferentes países latinoamericanos. En primer lugar, está la función socio ambiental de la propiedad y de la ciudad, que conlleva la idea de prevalencia del interés público en la regulación urbana sobre los intereses individuales y estatales. En segundo lugar, la indivisibilidad del derecho urbano y la gestión urbana, en un marco de transparencia y participación, con la reducción del margen discrecional en el diseño de las políticas públicas y el fortalecimiento de los gobiernos locales y las relaciones intergubernamentales. También señala que en este nue-

vo orden urbano-legal, se han consolidado derechos colectivos tales como el derecho a la planificación urbana, el derecho a la vivienda, a la conservación ambiental, a capturar la plusvalía generada por el desarrollo urbano y a la regularización de los asentamientos informales (2012: 507).

2. Ecuador

El primer instrumento de orden constitucional a explicitar el derecho a la ciudad como parte de los derechos fundamentales es la Constitución de la República de Ecuador, adoptada en 2008 en el marco de un amplio proceso de participación popular¹¹. El proceso ecuatoriano se caracterizó por enunciar un nuevo paradigma en el campo jurídico constitucional. Ello porque define que tanto los derechos a la vivienda y al hábitat, como el derecho a la ciudad y el medio ambiente, se inscriben en el marco de los derechos del buen vivir, traducción de la expresión quechua “sumakkawsay”. La principal innovación de ese instrumento es que, además de tratar de regular la política urbana de forma expresa en un nivel constitucional, utiliza el lenguaje de los derechos para depositar un mayor grado de exigibilidad a los principios de la gestión democrática de las ciudades, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Asimismo, vincula expresamente el disfrute de la ciudad de todos los ciudadanos con las exigencias de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. Diversos otros elementos constitucionales se vinculan y complementan la disposición relativa al derecho a la ciudad, como el deber estatal de mejorar la vivienda precaria y promover el alquiler social y la vivienda de interés social (art. 375); el reconocimiento del derecho al agua y a la alimentación (arts. 12 y 13), el reconocimiento de la naturaleza o Pacha Mama como un sujeto de derechos (arts. 71 a 74); la previ-

11 Artículo 31 de la Constitución Política de la República del Ecuador: “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.

si3n de mecanismos de democracia directa (arts. 103-107) y el presupuesto participativo (art. 100).

Asimismo, un conjunto de leyes marco fue elaborado en concordancia y por imposici3n del nuevo orden constitucional ecuatoriano. El C3digo Org3nico de Organizaci3n Territorial, Autonomía y Descentralizaci3n -COOTAD- representa el proyecto democratizador del planeamiento territorial en el país, haciendo explícitos los principios de la equidad territorial, de oportunidades y de desarrollo ¹². Esta norma trata de la descentralizaci3n y la participaci3n ciudadana en control del uso del suelo urbano, estableciendo las funciones del gobierno aut3nomo descentralizado municipal, y previendo que la ciudadanía podr3 participar de manera protag3nica en la toma de decisiones, la planificaci3n y la gesti3n de los asuntos p3blicos y en el control social de las instituciones y sus representantes. La participaci3n ciudadana debe, por ejemplo vigilar la ejecuci3n de las obras y la calidad de los servicios p3blicos, asÍ como decidir sobre la priorizaci3n del gasto. El C3digo impone tambi3n algunos instrumentos valiosos para el orden urbanístico, como un catastro nacional geo referenciado de hábitat y vivienda, instrumentos tributarios-financieros como las contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento, el impuesto del diez por ciento sobre las utilidades y la plusvalía que provengan de la transferencia de los inmuebles urbanos, y el impuesto a los inmuebles no edificados, la expropiaci3n de predios para desarrollar proyectos de vivienda de inter3s social y la expropiaci3n especial para regularizaci3n de asentamientos urbanos ¹³.

12 El c3digo fue aprobado el 19 de octubre de 2010. Para ver el amplio proceso de participaci3n previa a su aprobaci3n se puede consultar en Virgilio HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, "COOTAD: un paso en la construcci3n de la equidad" compilado en COOTAD. Ed. Ministerio de Coordinaci3n de la Polítca y Gobiernos Aut3nomos Descentralizados. Febrero de 2011. Puede verse en <http://www.mcpolitica.gob.ec/mp3/COOTAD.pdf>

13 En este supuesto el procedimiento de expropiaci3n tiene una variaci3n respecto del criterio ordinario, pues prevé que en la valoraci3n del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deber3n deducir los créditos a favor de la municipalidad por conceptos tributarios y efectuar el pago mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados. Finalmente, la norma dispone que *a fin de evitar*

3. Uruguay

En el plan infra-constitucional, se ha aprobado en Uruguay una ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible–LODTS, la Ley n. 18.308 de junio de 2008. Se trata de un marco regulador general, dentro de la tendencia de las demás leyes urbanas de la región, que representa un cambio de paradigma importante en un país de fuerte tradición patrimonialista y fuertemente influenciado por los intereses del sector ganadero en el régimen legal del derecho de propiedad. La ley define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación, orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general y diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial.

Entre los principios generales de la ley se pueden mencionar la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial; el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social; la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial; la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados; la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio; la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios; así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado y la prevención de los conflictos con incidencia territorial.

Una innovación interesante de la LODTS es el reconocimiento de un derecho al ordenamiento territorial adecuado al interés general y a la Constitución que, juntamente con los derechos a la información sobre el territorio y a la participación, puede ser exigido judicialmente en caso de ser desatendidos. A esos derechos territoriales de las personas se suman deberes territoriales, que incluyen el deber de

el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía”.

todas las personas de “respetar el ordenamiento territorial y colaborar con las instituciones públicas (...)”, así como “proteger el medio ambiente, los recursos naturales, el patrimonio cultural y conservar y usar cuidadosamente los espacios y bienes públicos territoriales”.

Entre los diversos instrumentos de gestión y jurídicos previstos por la LODTS, se destacan las Directrices y Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, las directrices y planes locales y audiencias públicas obligatorias para la aprobación de los planes locales y otros instrumentos, el derecho de superficie, el derecho de construcción, programas de actuación integrada, el retorno de las valorizaciones, la reserva de suelo para vivienda de interés social, las operaciones territoriales concertadas, el derecho de preferencia y la prescripción especial para fines de vivienda individual o colectiva; un sistema nacional de información territorial y un mecanismo para la mediación de los conflictos sobre criterios de ordenamiento.

Otro punto fundamental es la regulación del derecho de propiedad bajo la perspectiva de su sumisión al interés social, que legitima las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la misma Ley. De forma detallada, la LODTS enumera los deberes generales relativos a la propiedad inmueble, entre ellos el deber de usar conforme los usos previstos en el ordenamiento territorial; conservar el inmueble en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público; proteger el medio ambiente y la diversidad de acuerdo a las normas a respecto; proteger el patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico; cuidar, vigilar y proteger el inmueble frente a terceros; rehabilitar el patrimonio y restituir el ambiente. El cumplimiento de esos deberes territoriales se impone como una condición para el dictado del acto administrativo que autoriza el ejercicio del derecho a desarrollar actividades y usos, a modificar, a fraccionar o construir. Asimismo, la falta de cumplimiento de esos deberes autoriza la “expropiación por incumplimiento de deberes territoriales”, que incide sobre inmuebles en estado de abandono por más de diez años con potencialidades productivas o de utilidad social, los cuales pasaran a integrar las carteras de tierras¹⁴.

14 Previsto en el art. 63 de la LODTS. El art. 64 establece que la valoración del monto de la indemnización no incorporará los beneficios que se deriven de la ejecución del instrumento mismo.

4. *El Salvador*

El 11 de marzo de 2011, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó por unanimidad la ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el Decreto n. 644, que entró en vigencia en 30 de julio de 2012. La normativa regula el uso del suelo en el país, los instrumentos de planificación, programación, evaluación y de gestión territorial y rige las inversiones públicas y privadas que se realicen en él. La Ley pretende garantizar la utilización del suelo según su vocación, el fomento de la articulación territorial y la provisión de servicios básicos en los asentamientos humanos, así como la protección y conservación de recursos naturales. Asimismo, reconoce y garantiza “el derecho a la propiedad privada en función social”.

La norma aprobada incorpora el derecho a la ciudad e introduce importantes instancias de participación desde la sociedad civil en la elaboración de los planes directores, planes de desarrollo urbano y rural y los planes de ordenamiento detallado. Se destaca la creación del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que será la institución rectora de la administración pública y municipal en materias relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial, además de Concejos Departamentales. Asimismo, establece la expropiación y las sanciones que se implementarán a las instituciones, empresas y personas que hagan mal uso del suelo, dando efectividad al principio constitucional de la función social de la propiedad.

Los principios rectores para el ordenamiento y desarrollo territorial son la integralidad, la participación ciudadana, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, la gestión integral de riesgos, el desarrollo sostenible, la gobernabilidad democrática, entre otros. Se destaca el reconocimiento del carácter vinculante del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, siendo que las actuaciones públicas contenidas en él serán incorporadas al proyecto de Presupuesto General del Estado.

Un importante avance de esta norma es la inclusión del desarrollo territorial como un concepto clave complementario al de ordenamiento territorial, con un foco en el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad. Sin embargo, su punto más débil es que no ofrece una lista de instrumentos aplicables para la gestión del suelo urbano, lo que podría ser un elemento importante.

Más recientemente, en 2012, la Asamblea Legislativa del mismo país aprobó la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional, el Decreto n. 993, que tiene entre sus objetivos

garantizar el derecho constitucional de acceso a la propiedad privada en función social, creando un marco de garantías legales y seguridad jurídica para la población que reside en las parcelaciones, de hecho o de derecho, conocidas como “lotificaciones”¹⁵. El Decreto establece un régimen transitorio para la regularización, legalización y autorización de las “lotificaciones” constituidas y comercializadas antes de su entrada en vigor, que incluye un célere procedimiento de regularización dominial¹⁶.

IV. Algunos de los avances en Argentina¹⁷

A pesar de la existencia de diversas iniciativas para la elaboración de un marco general normativo nacional relativo al ordenamiento territorial, no se ha logrado la formación de los consensos necesarios una eventual aprobación¹⁸. Sin embargo, con fundamento

15 El Decreto define “lotificación” como “la división simultanea o sucesiva con fines comerciales, de un inmueble cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población” (art. 3º, alinea ‘a’).

16 Existe en El Salvador también un proyecto de Ley Especial de Vivienda de Interés Social, presentado a la Asamblea Legislativa por la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO) y otras organizaciones en el 2010, el cual considera el acceso a suelo es un eje esencial de la problemática habitacional. La propuesta pretende dotar de organización institucional al sector de la vivienda, organizar un financiamiento estructural para la vivienda de interés social, garantizar la participación ciudadana y declarar el acceso al suelo para la producción de vivienda de interés social como asunto de interés público. Este último propósito incluye la creación de mecanismos de acceso al suelo a las familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos mensuales; la reducción del tiempo para la prescripción adquisitiva para fines de vivienda; y la creación de Cartera Inmobiliaria que garantice la disponibilidad de suelo con características de habitabilidad para la construcción de viviendas de interés social. No disponemos de información sobre la situación parlamentaria actual de ese proyecto.

17 [Nota del coordinador] El presente trabajo fue elaborado durante el año 2015.

18 La principal dificultad para llegar a un consenso sobre una normativa nacional adviene de la referencia a las facultades de ordenamiento territorial dentro de las competencias no delegadas por las provincias. Los proyectos legislativos en la agenda pública parten de una comprensión de un federalismo de concertación y de la existencia de algunas atribuciones normativas sobre el

en los derechos constitucionalmente garantizados como el derecho a la vivienda y el principio de la función social de la propiedad, se han podido impulsar diversas experiencias locales y provinciales que empiezan a cambiar el panorama legal-urbanístico en Argentina.

Un ejemplo singular en el ámbito de una Provincia es el proyecto Ley de Acceso Justo al Hábitat -LAJH- de la Provincia de Buenos Aires, presentado a la Legislatura provincial a partir de una propuesta inicialmente concebida por el Instituto de la Vivienda de la Provincia, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Infraestructura provincial. El Proyecto fue inicialmente recibido con una fuerte resistencia de algunos sectores y una repercusión negativa en los medios informativos. A pesar de ello, la Ley N. 14.449 fue aprobada por la Legislatura de la Provincia en 29 de noviembre de 2012, y en octubre de 2013, con casi un año de demora, fue publicada en el Boletín Oficial. La ley fue reglamentada en diciembre de 2013, por medio del Decreto n. 1062. El proceso de aprobación de la ley y su reglamento fue acompañado de una amplia movilización de organizaciones sociales, académicos, movimientos populares, entre otros.

La LAJH, por un lado cumple el mandato de la Constitución de la Provincia de garantizar el derecho social a la vivienda y el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto a erigir una vivienda familiar, bien como el deber de reglamentar el ejercicio de ese derecho en una ley especial (art. 36. inciso 7 de la Constitución provincial). Por otro lado, en muchos aspectos modifica y crea excepciones a la actual Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto-ley n. 8912/77), llenando un vacío legislativo en relación a los mecanismos para la regularización dominial. Se puede decir que “la estrategia de sus redactores parece haber sido eludir el debate sobre la modificación estructural de la Ley n. 8912 para concentrarse en cambio en la resolución de los vacíos y obstáculos legales que dificultan la gestión de la ciudad para los sectores populares” (CORTI, 2011). Entre sus fundamentos, se considera que las políticas de construcción de viviendas no han logrado revertir el déficit urbano habitacional, y

ordenamiento territorial al Estado Nacional. Para un estudio en profundidad sobre la capacidades legislativas territoriales del Estado, véase PETRELLI, GALIZZI y ORECCHIA, 2014.

por lo tanto es necesario que el Estado pueda intervenir de manera eficiente y justa en el mercado del suelo, de manera de revertir la tendencia al incremento del valor del suelo y de permitir el acceso de los sectores de menores ingresos.

La LAJH es clara en cuanto a sus objetivos, los cuales consisten en: promover y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de regularización de barrios informales; abordar y atender integralmente la demanda urbano-habitacional en su diversidad y complejidad; y generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las especulación por la valorización del suelo. Los principios consagrados por la LAJH son el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Entre sus novedosos instrumentos y procedimientos para la gestión de las ciudades, vale mencionar la reglamentación de la promoción de los procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas; el régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios; el Fondo Fiduciario Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat; las Zonas de Promoción del Hábitat Social; la Participación en las Valorizaciones Inmobiliarias generadas por la Acción Urbanística; la cesión de tierras de los grandes desarrollos inmobiliarios; los consorcios urbanísticos; el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat; el impuesto inmobiliario con aumento de 50% a la tierra vacante; el régimen de sanciones contra los inmuebles vacíos especulativos; la expropiación-sanción de competencia de los municipios; y el sistema de reajuste de tierras. Cumple señalar que tanto en los procesos de producción social del hábitat como en el régimen de integración de villas y asentamientos, la LAJH flexibiliza los estándares urbanísticos del Decreto-ley N. 8912.

Actualmente, el ya formado Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat empieza a aglutinar diversos actores en pos de la correcta aplicación de la norma. Diversas debilidades y obstáculos empiezan a imponerse, como la falta de capacidades, recursos y voluntad de las gestiones municipales, la inexistencia de una coordinación provincia/municipios, la falta de transparencia en relación a la finalidad asignada a los recursos obtenidos por la aplicación de los instrumentos y una disputa por la interpretación de los conceptos de la ley. En ese último aspecto, mencionamos por ejemplo, la creación del Registro Provincial de Barrios y Asentamientos Precarios,

que viene siendo interpretado con un propósito tergiversado: inicialmente pensado como una fuente de información para la mejor elaboración de políticas públicas, se viene transformando en un objeto de disputas locales y como una condición para la incidencia de políticas públicas en cada asentamiento (el mismo Decreto reglamentario, en su art. 28, condiciona la intervención del poder público a las villas y asentamientos que han finalizado el procedimiento de incorporación al registro, creando un obstáculo formal al proceso de regularización dominial que no existía en la LAJH).

En paralelo, diversas municipalidades vienen sumando esfuerzos por medio de experiencias de gestión que parten del paradigma del derecho a la ciudad y la regulación de los derechos de propiedad y del mercado del suelo, traducándose en nuevos modelos normativos urbanos. De forma muy sintética podemos referirnos a los casos de los Municipios de Trenque Lauquen y Moreno, que crearon bancos de tierras e inmuebles por medio de los cuales intervienen en el mercado del suelo por medio de la incorporación de terrenos en su patrimonio, por diversas formas como compensaciones, compra, expropiaciones, y posterior utilización con destino a viviendas y equipamiento urbano. El Municipio de Posadas, por su parte, creó un Fondo de Desarrollo Urbano, formado, entre otros, por los recursos ingresados en concepto de una compensación por el uso de indicadores urbanísticos diferenciales, con el objetivo de lograr el desarrollo más equitativo y equilibrado de la ciudad, con énfasis en la inversión en las zonas más vulnerables. Asimismo, el plusvalor obtenido por el propietario como resultado del desarrollo inmobiliario es capturado por los municipios de Trenque Lauquen y San Carlos de Bariloche en la forma de contribución por mejoras ¹⁹. Ésas son solamente algunas de las experiencias en progreso y que de ninguna manera representan un modelo acabado, pero sin lugar a dudas representan una tendencia a la recuperación del protagonismo de los poderes

19 Ordenanzas 3184/09 y 3185/09, Municipalidad de Trenque Lauquen, y la Ordenanza N° 2080/10, Municipalidad de San Carlos de Bariloche. En el primer caso, la contribución se cobra sobre los inmuebles que obtuvieron por la legislación indicadores urbanísticos que permiten subdivisiones antes imposibilitadas, y equivale a 12% del valor del terreno en el momento del loteo. En el segundo caso, se trata del derecho a la participación municipal en la renta diferencial a partir de decisiones administrativas y cambios normativos.

municipales en regular la acción del mercado del suelo y actuar activamente en la planificación urbana para beneficiar de forma prioritaria a los sectores más vulnerables.

También se pueden verificar casos de cambios normativos que han incorporado instrumentos de gestión tendientes a garantizar los principios del derecho a la ciudad, pero que no se han puesto en práctica todavía, debido principalmente a las resistencias presentadas por actores con potenciales intereses afectados. En el Municipio de Salta, el Código de Planeamiento Urbano (Ordenanza 13.779/09), prevé la potestad de emisión de títulos de Suelo Creado, nombrados “FOT Público”, por el Órgano Técnico de Aplicación (OTA)²⁰. De esa forma, el derecho de construcción debe ser adquirido y no se deriva automáticamente del derecho de propiedad, permitiéndose al Municipio recuperar parte de las ganancias extraordinarias obtenidas por los propietarios. En el caso de San Miguel de Tucumán, se ha previsto la incidencia de diversos instrumentos de gestión urbana, por medio del Plan Estratégico Urbano Territorial, entre ellos el banco de tierras, el fondo de desarrollo urbano, el impuesto predial progresivo, la cesión de tierras, el suelo creado y la transferencia del potencial constructivo²¹. En que pese al carácter vinculante de ese Plan, poco se ha avanzado en la implementación de los instrumentos. Sin embargo, la misma aprobación representa un antecedente relevante que abre una serie de posibilidades para la gestión municipal y amerita un seguimiento.

En relación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también se puede observar un antecedente relevante en su Plan Urbano Ambiental (Ley N° 2930/2008). Más allá de un reconocimiento explícito del derecho a la ciudad en su art. 3°, el Plan prevé instrumentos de gestión de carácter económico, que consisten en un impuesto de plusvalía por intervenciones públicas o cambios de normativa que generen un aumento de valor a la propiedad inmue-

20 Esta Ordenanza, en su artículo 62, define al Suelo Creado como “la autorización, a título oneroso, otorgada por el poder público municipal a particulares, para fines de edificación en áreas predefinidas de la Ciudad de Salta, utilizando reservas constructivas públicas (F.O.T. Público)”.

21 Municipalidad de San Miguel de Tucumán e Instituto de Gestión de Ciudades (2005). Plan estratégico urbano territorial para la ciudad de San Miguel de Tucumán.

ble, además del principio de la progresividad en el tiempo de los tributos y tasas (Art. 23) ²². Entre los instrumentos de promoción, el plan prevé un banco de tierras e inmuebles, la transferencia de la capacidad constructiva y convenios urbanísticos (Art. 22). Si bien esos instrumentos no han sido detallados de forma de poder ser implementados por la gestión pública, el Plan indica que la preocupación por la construcción del derecho a la ciudad no es ajena al planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires, pero que faltan medidas precisas y direccionadas a poner en práctica las soluciones planeadas para revertir los problemas urbanos relativos a la desigualdad socio-espacial. En ese sentido, más allá de diversas cuestiones relativas a debilidades del Plan y su convivencia con un Código de Planeamiento Urbano que es del 1977, lo cierto es que constituye un importante precedente normativo que reconoce el derecho a la ciudad y abre camino para el uso de instrumentos de gestión para su realización. Por lo tanto, representa un hito no sólo para los gestores sino también para los tribunales, que lo pueden leer de forma combinada y complementaria a los derechos sociales reconocidos constitucionalmente.

22 Artículo 23.- Instrumentos Económicos:

Tienen como objetivo general propender al desarrollo equitativo de la ciudad. A dicho fin, deben establecer criterios tributarios que graven el aumento de valor que sufra la propiedad inmueble con motivo de la realización de obras públicas, cambios de la normativa, meras intervenciones públicas administrativas o por el mero hecho de cambio de valor aunque la causa sea privada, mediante el impuesto de plusvalía.

A. Contribución por mejoras.

Es un sistema que obliga a todo propietario de un inmueble que ha sido beneficiado por obras públicas, a pagar las contribuciones que se establezcan, como compensación parcial del plusvalor que se ha generado en su propiedad.

B. Tributos y Tasas.

En una efectiva gestión del suelo y el ambiente, los organismos responsables deberán adoptar aquellos tributos y tasas que se conviertan en variables fundamentales de las ecuaciones económico-financieras que guían las decisiones de los agentes económicos respectivos. Se debe enfatizar el **carácter progresivo en el tiempo** de estos instrumentos tributarios, así como la posibilidad de incluir sucesivas tipologías y conceptos **de equidad y progresividad como el de captación de plusvalías urbanas generadas por obras públicas y/o cambios normativos** en la regulación de usos y permisos de construcción. (CABA, Plan Urbano Ambiental. Ley N°2930/2008).

V. Consideraciones finales

En este desarrollo buscamos analizar la evolución de la noción del derecho a la ciudad desde una consigna política pasando por la generalización de un concepto de derechos humanos hasta la discusión de los instrumentos específicos para hacerlo exigible. Éste es un camino que progresivamente se va incorporando al orden jurídico urbano y a las políticas públicas de diferentes países de la región.

Evidentemente, la consolidación de normas dispersas de Derecho urbanístico en un código o en una ley única, bajo los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad, no representa la única o la mejor respuesta posible para la cuestión urbana. El rol de la normativa en este caso es brindar herramientas concretas tendientes a garantizar la justicia espacial, consolidar y legitimar experiencias de gestión innovadora, así como promover la utilización de los instrumentos y procesos de gestión.

Más bien deberíamos comprender esos avances legales en tanto expresión de un cambio de paradigma en la gestión de las ciudades que se empieza a plasmar en las leyes, pero que a la vez promueve e incentiva réplicas de ese modelo en diferentes lugares. Asimismo, no podemos ignorar el aporte de esas leyes en dar contenido y posibilidades de implementación para los demás derechos constitucionales, especialmente el derecho a la vivienda, aumentando las posibilidades de exigibilidad por la vía judicial en los casos de violación.

Pudimos percibir también que las nuevas leyes urbanas contienen algunos puntos débiles y contradicciones que, si bien no las invalidan como instrumentos de transformación social, demuestran que deben ser analizadas conjuntamente con el marco más amplio de derechos humanos reconocidos constitucional e internacionalmente. Por otro lado, encontramos importantes movimientos con la intención de dificultar la aplicación de esas leyes, como en el caso de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, lo que nos lleva a verificar que el sostenimiento de esas normas y su implementación dependen de una lucha continua por parte de diversos actores sociales.

Recordamos que no fue nuestro objetivo analizar hasta qué punto se ha logrado poner en práctica los instrumentos de gestión, ni cómo esas leyes se insertan en un contexto de políticas masivas de construcción de vivienda, con énfasis en el desarrollo económico, implementadas en muchos países de América Latina. Diversas críticas han sido realizadas en relación a un posible cambio de sentido en la

aplicación de los nuevos instrumentos urbanos, especialmente en su relación con el establecimiento de una especie de “participativismo” en muchas esferas, que no implicaría necesariamente cambios urbanos estructurales.

Más allá del concepto global de derecho a la ciudad, muchas de las propuestas que acabaron en constituirse como instrumentos para efectivizar ese derecho se han venido dando desde el ámbito local. Junto a la búsqueda de una normativa nacional, es necesario el esfuerzo de fortalecer estas prácticas en el nivel municipal y diseminar esas experiencias. En este sentido, entendemos que la formulación y aplicación de los instrumentos deben seguir las especificidades de cada municipio, que a partir del conocimiento de su territorio y sus tendencias, debe proponer su propio abanico de instrumentos según sus condiciones locales y los principales problemas urbanos identificados.

Por lo tanto, las leyes urbanas que aquí presentamos, que podrían ser calificadas como emancipadoras y representan un hito o un escalón necesario para la realización progresiva del derecho a la ciudad, y, en última análisis, la justicia espacial. Asimismo, al menos en el campo jurídico, representan un giro sustancial que nos aleja del individualismo propietario reflejado en los códigos civiles heredados de la cultura europea, hacia el fortalecimiento de un pensamiento jurídico latinoamericano en donde el interés particular cede frente al interés público y social.

Referencias bibliográficas

- CORTI, M., “El Proyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular de la Provincia de Buenos Aires”. En: *Café de las Ciudades*, año 10, n. 102, abril de 2011.

- FERNANDES, E., “La Construcción del Derecho a la Ciudad en Brasil”. En: PINILLA, J. F. y RENGIFO, M. (coords.), *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo*, Bogotá, Ed. Uniandes, 2012, ps. 494-518.

- HARVEY, D., “El Derecho a la Ciudad”, *New Left Review* n° 53, diciembre de 2008, págs. 23-39.

- MARCUSE, P., “¿Los derechos en las ciudades o el derecho a la ciudad?” En: Centro Cooperativo Sueco, *Derecho al Suelo y la Ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles*, Montevideo, Ed. Trilce, 2012.

“Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice”, Spatial Justice, n.1. Sept. 2009, <http://www.jssj.org>.

MONTOYA, L. C., “Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia”, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Buenos Aires, año 11, n. 2, octubre de 2010.

OSORIO, L. M., “The world charter on the right to the city”, trabajo presentado en el Debate Público sobre Política Urbana y el Derecho a la Ciudad, organizado en París en marzo de 2005 por Unesco y UN-Hábitat, 2005.

PETRELLI, H., GALIZZI, D. y ORECCHIA, M., “Capacidades estatales de intervención territorial”. En: Instituto Provincial de Administración Pública, Líneas de Investigación, La Plata, 2014.

- ROLNIK, R., “Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities”, International Journal of Urban Sustainable Development, v. 1, p. 1-11, 2013.

SOJA, E. W., “The City and spatial justice”, Spatial Justice, n.1. Sept. 2009, <http://www.jssj.org>.

- TEDESCHI, S. y LEVENZON, F., “El derecho a la ciudad en las reformas legales de algunos países de América Latina”. En: FERNANDES, E y ALFONSÍN, B (orgs.). *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*, Belo Horizonte, Ed. Forum, 2013.

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

- VAINER, C. et. al., *Cidades Rebeldes – passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*, São Paulo, Boitempo ed., 2013.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, disponible en: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/cartaderechociudad%20\(1\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/cartaderechociudad%20(1).pdf).

Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, disponible en: http://www.uclgcisd.org/sites/default/files/Carta_Agenda_Mundial_DDHH_Ciudad_CGLU_0.pdf.