

# MAESTRÍA EN ESTUDIOS URBANOS



UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

**Tesis de Maestría**

**“ACTORES COLECTIVOS Y POLÍTICA  
URBANA EN CONTEXTOS DE DESIGUALDAD  
El caso del Foro de Organizaciones de Tierra,  
Infraestructura y Vivienda de la Provincia de  
Buenos Aires (FOTIVBA)  
y la LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT”**

**Autora:** Ana María Barousse

**Directora:** Dra. Andrea Catenazzi

Provincia de Buenos Aires. 18 de Agosto de 2020

## Reconocimientos y agradecimientos

Al terminar este trabajo están presentes momentos grupales en que fuimos entretejiendo experiencias en la Provincia de Buenos Aires, de procesos de lucha por el derecho a habitar con dignidad este bendito suelo de la patria. Por eso siento la necesidad de agradecer a tantos compañeros de ruta que hicieron presentes los valores de la comunidad y del Pueblo, y que inspiraron contantemente estas reflexiones para la tesis.

Vaya un reconocimiento especial a cada integrante del FOTIVA y de las organizaciones que lo componen y a todos los referentes de las organizaciones territoriales de quienes aprendí y aprendo cotidianamente de su sabiduría. Si bien la lista sería interminable, quiero agradecer especialmente al “Cuervo”, a Rosita, Osvaldo, Mónica y Antonio, que prestaron generosamente su testimonio y su saber popular, para esta tesis.

Una mención muy especial a mis compañeros de Madre Tierra con quienes caminamos por estos paisajes bonaerenses desde 1985, si bien algunos prestan aquí su palabra y testimonio, como el Colo, Andrea, Aldo, Sandra, Gabriel, Carlitos, Mariano, Perla y Graciela el reconocimiento es a todo el equipo que pasó por Madre Tierra. Un reconocimiento muy especial para quien fuera un compañero de ruta en este trabajo popular, Eduardo Grandín quien aun no estando ya entre nosotros nos sigue iluminando con su sabiduría eterna. Todos fuimos creciendo en compromiso político con nuestro Pueblo.

Y un inmenso reconocimiento al maestro, compañero y amigo Eduardo Reese, por su claridad, dedicación, militancia y compromiso, que enriquecen los procesos colectivos de conquista de derechos.

No puedo soslayar a los compañeros de los otros colectivos como Habitar Argentina y la HIC, con quienes compartimos tantas experiencias enriquecedoras. También agradezco a funcionarios de la PBA como Franco y Luciano, a la querida Alicia Sánchez, “asentada” y diputada provincial del FPV.

Y de la Universidad, vaya un reconocimiento a profesores y compañeros de la primera cohorte de la MEU, que tuvieron que soportar mis ansiedades y preguntas a lo largo de toda la cursada. En especial agradezco a María Cristina Cravino, Alicia Novick y Alicia Ziccardi, quienes hicieron brillantes aportes para esta tesis.

Un agradecimiento más que especial a mi directora Andrea Catenazzi por el acompañamiento incansable y su profesionalidad. Sin su guía y aliento, nunca hubiera terminado este trabajo.

Por último, agradecimiento a mi familia. A mi compañero Leandro, a mis hijos y especialmente a mis nietos a quienes quité demasiados fines de semana, pero que me acompañaron permanentemente en este trabajo

## Indice

Reconocimientos y agradecimientos .....	3
Indice .....	4
Abreviaturas .....	6
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPITULO 1.- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, METODOLOGÍA y EJES DE ANÁLISIS .....</b>	<b>10</b>
1.1.- Problema de investigación .....	10
1.2.- Estrategia metodológica.....	12
1.3.- Nociones y principales ejes de análisis .....	14
1.3.1.- Sobre los procesos de desigualdad socio-territorial .....	14
1.3.2.- Sobre el colectivo social: de la acción pública al actor popular y la acción política .	18
1.3.3.- Sobre la construcción de agenda pública .....	26
<b>CAPITULO 2.- LAS CONDICIONES DE POSIBILIDAD. 30 años de experiencias populares de acceso al hábitat en el Conurbano Bonaerense (1976 – 2006) ..</b>	<b>29</b>
2.1.- Las políticas expulsivas de la dictadura cívico – militar (1976 – 1983) .....	29
2.1.1.- La erradicación de villas de la Capital Federal .....	31
2.1.2. Los primeros lotes con servicios .....	32
2.2.- Las tomas de tierra en la lucha por el acceso al hábitat (década de 1980) .....	33
2.2.1. Políticas de hábitat en la Provincia de Buenos Aires (1987 - 1991) .....	37
2.2.2. La acción colectiva en la lucha por el hábitat: el origen de Madre Tierra .....	38
2.3.- El hábitat popular: un territorio en disputa (la década de 1990) .....	42
2.3.1. El territorio metropolitano como negocio inmobiliario y las políticas de hábitat.....	43
2.3.2. La construcción política de un actor colectivo del hábitat popular .....	44
2.4.- La construcción política en la lucha por el acceso al hábitat (post crisis 2001) .....	52
2.4.1.-Políticas Nacionales de Hábitat de la primera década del 2000 .....	52
2.4.2. Nuevos colectivos de hábitat.....	54
2.5.- PRIMERAS REFLEXIONES sobre las condiciones de posibilidad de la emergencia del proyecto de ley .....	58
<b>CAPITULO 3.- EI FOTIVBA y la ley de hábitat como proyecto colectivo.....</b>	<b>62</b>
3.1. La emergencia del Foro y la construcción de una agenda .....	62
3.1.1.- Las organizaciones en diálogo con el gobierno provincial .....	62
3.1.2.- EI FOTIVBA, resultado de una convocatoria ampliada .....	64
3.1.3.- Propuestas instrumentales y legislativas iniciales del colectivo .....	70
3.1.4.-PRIMERAS REFLEXIONES sobre la construcción colectiva del FOTIVBA .....	73
3.2. La ley como proyecto .....	76

3.2.1.- La coyuntura como oportunidad política para las organizaciones.....	76
3.2.2.- El surgimiento de la propuesta de una ley de Promoción del Hábitat Popular.....	78
3.2.3.- El proyecto de ley construye nuevas formas de acción colectiva.....	91
3.2.4.- PRIMERAS REFLEXIONES sobre una ley de hábitat popular como proyecto.....	96
3.3.- La lucha política por la aprobación de la ley .....	99
3.3.1.- Nuevas tensiones y alianzas entre fuerzas políticas .....	99
3.3.2.- La presión de las organizaciones.....	100
3.3.3.- La clave política de la aprobación ¿“Siamo Fuori”? .....	102
3.3.4.-La aprobación de la ley de acceso justo al hábitat .....	120
3.3.5.- PRIMERAS REFLEXIONES sobre la lucha política por la aprobación de la ley...	131
<b>CAPITULO 4.- LEY 14.449 “ACCESO JUSTO AL HÁBITAT” de la PBA .....</b>	<b>134</b>
4.1.- Los principios de la ley de Acceso Justo al Hábitat .....	135
4.1.1.- Objetivo de la ley.....	135
4.1.2.- Ejes conceptuales en los que se basa la ley. ....	136
4.2.- Los Instrumentos de Actuación.....	140
4.2.1.- Apoyo a las iniciativas de autogestión popular .....	140
4.2.2.- Instrumentos de gestión territorial.....	141
4.2.3.- Dispositivos fiscales y extra fiscales para la obtención y administración de recursos (tierra, dinero y obras) .....	142
4.2.4.- Mecanismos de participación.....	143
4.3. PRIMERAS REFLEXIONES sobre la ley de acceso justo al hábitat.....	144
<b>CONCLUSIONES SOBRE EL PROCESO COLECTIVO DE CONQUISTA DE LA LEY DE HÁBITAT EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES .....</b>	<b>146</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>150</b>

## Abreviaturas

- AMBA: Area Metropolitana de Buenos Aires
- ARBA: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires
- CABA: Ciudad de Buenos Aires
- CAM: Consejo de Asentamientos de Morón
- CEB Comunidades Eclesiales de Base
- CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales
- *CFK Cristina Fernandez de Kirchner*
- CJxD Caminando Juntos por la Dignidad
- CJxD: Proceso Caminando Juntos por la Dignidad
- COOPTEBA (Cooperativas de Vivienda de Suteba)
- CORHE: Centro Internacional de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos
- COUNVICO: Cooperativa Unidad Nacional de Vivienda y Consumo
- CSUNLP Consejo Social de la Universidad de La Plata
- CSUNLP: Consejo Social de la Universidad de La Plata
- CTA: Central de Trabajadores Argentinos
- CTEP: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
- DRU: Declaración por la Reforma Urbana
- EPH: Encuesta Permanente de Hogares
- FAP Frente Amplio Progresista.
- FECOOPTEBA Ltda. Federación de Cooperativas de vivienda y consumo de los trabajadores de la educación
- FEDEVI Federación de Villas y Barrios de Emergencia de CABA
- FIIO: Foro de Instituciones Intermedias del Oeste
- FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda
- FOS: Factor de Ocupación del Suelo
- FOT: Factor de Ocupación Total
- FOTIVBA: Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires
- FpV Frente para la Victoria. Partido político
- FRENAPO: Frente Nacional contra la Pobreza
- FTV: Federación de Tierra y Vivienda
- FVC: Fundación Vivienda y Comunidad,
- FVD: Fundación Vivienda Digna
- GEN Generación para un Encuentro Nacional Partido político
- GESOL: Red de organizaciones de Gestión Solidaria.
- HB: Haciendo Barrio. Revista de Madre Tierra
- HCD Honorable Cámara de Diputados
- HIC: Coalición internacional del Hábitat
- IDUAR: Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental (Moreno)
- IIED-AL: Instituto Internacional de medio ambiente y desarrollo para AL (sigla en inglés)
- IMDEL: Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (Moreno)
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- INTA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- IVPBA (Instituto de la Vivienda de la Provincia de Bs As),

- K: Kirchnerismo
- LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat
- LcS Lotes con Servicios
- LILP: Lincoln Institute of Land Policy
- LOM Ley Orgánica de las Municipalidades
- MSU: Movimiento Social Urbano
- MT: Madre Tierra Asociación Civil
- OAT: Organizaciones de Apoyo Técnico
- OATyAC: Organizaciones de Apoyo Técnico y Acción Colectiva
- ONGPD, Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo
- ONGs: Organizaciones No Gubernamentales
- OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
- OSG : Organizaciones de segundo grado
- PBA Provincia de Buenos Aires
- PBA: Provincia de Buenos Aires).
- PBA: Provincia de Buenos Aires
- PBHS de “Presupuestos básicos para un Hábitat Sustentable”
- PHP Promoción del Hábitat Popular
- PRO Propuesta Republicana. Partido político
- RUD: Regularización urbano-dominial
- SEDECA: Secretariado de Comunidades Autogestionarias
- SELVIP: Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular
- SSUyV: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda
- UBA: Universidad Nacional de Buenos Aires
- UCR Unión Cívica Radical.
- UNC: Universidad Nacional de Córdoba
- UNCOMA: Universidad Nacional del Comahue
- UNGS Universidad Nacional de General Sarmiento
- UNL: Universidad Nacional del Litoral
- UNLA: Universidad Nacional de Lanús
- UNLP Universidad Nacional de La Plata
- UNLU: Universidad Nacional de Luján
- UNMdP: Universidad Nacional de Mar del Plata
- UNQUI: Universidad Nacional de Quilmes
- UNSAM: Universidad Nacional de San Martín
- ZOCEB: Zona Oeste del Conurbano Bonaerense



Utilizamos este símbolo de caja de herramientas, cada vez que hacemos referencia al contenido de la ley de hábitat

## INTRODUCCIÓN

A partir de las últimas décadas del siglo XX, en Latinoamérica y en especial en Argentina, hemos sido testigos de múltiples cambios más o menos visibles, tanto en las formas urbanas de ocupación, como en los usos del territorio, que fueron conformando nuevas geografías de la desigualdad.

Tanto los cambios sociales como los territoriales, han estado signados por una lógica económica, constitutiva del actual sistema de acumulación de capital financiero, que mercantiliza los bienes y servicios urbanos y considera el trabajo un costo y no un componente sustantivo del contrato social. De esta manera, la base social que en una anterior etapa estaba organizada predominantemente alrededor del trabajo (en gremios y sindicatos), se fue debilitando al quedar relegada del sistema productivo industrial. Sin embargo, las ciudades mantuvieron su fuerza de atracción para la migración campesina, por ser posibilitadoras de mayores opciones para la subsistencia y la movilidad social ascendente. Pero los Estados, no tuvieron capacidad para recibir a esta población, ni a sus descendientes. En Argentina, hasta los 70', las familias migrantes atraídas por el trabajo industrial se ubicaban en las "villas miseria"<sup>1</sup>, como un paso previo al lote propio en la periferia. Actualmente, los hijos y nietos de aquellos migrantes no tienen esa posibilidad. El trabajo cambió, la mano de obra fue reemplazada por cambios tecnológicos, y la financiarización de la economía consagró la ampliación de la brecha entre ganadores y perdedores.

Las transformaciones en los barrios, las ciudades y los territorios metropolitanos son constitutivas de esos cambios socio-productivos. Una minoría privilegiada avanza en la apropiación desigual del espacio urbano, ya sea para uso urbano intensivo o simplemente especulativo. Dado que el territorio urbanizado es un bien finito, no reproducible, esos sectores desplazan a los sectores de bajos y medios recursos económicos, dificultando su posibilidad de acceso y/o uso de un lugar donde habitar con dignidad. Ante esta situación, la respuesta popular de vivienda que emergió en los 80' fue la toma de tierra. Así, el territorio es tomado, conquistado y producido socialmente.

Sin embargo, el resultado de esta dinámica expresa la relación desigual entre los actores que producen el territorio urbanizado. Por un lado, los sectores populares deben asumir los costos de la urbanización y de la producción de su hábitat. Por otro lado el Estado implementa políticas facilitadoras para un mercado inmobiliario especulativo y políticas paliativas o represivas para los sectores populares. En ese contexto, los sectores medios subsisten con expectativas de mejoras y un muy pequeño sector multiplica progresivamente sus ganancias. Al respecto, consideramos relevante lo que sostiene Ortiz Flores (2008: 19), cuando hace referencia al preámbulo de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad: "*Muchos son los problemas concretos que enfrentan los pobladores*

---

<sup>1</sup> Término acuñado por Bernardo Verbitsky en su novela "*Villa Miseria también es América*", refiriéndose a los precarios y marginales asentamientos urbanos (1957)

*de las ciudades, principalmente aquellos que —por su situación económica, migratoria, vulnerable o minoritaria— soportan el mayor peso de la inseguridad y la discriminación: dificultad para acceder a la tierra y a una vivienda digna, desalojos forzados (masivos y con mucha agresividad), segregación urbana planificada, presiones especulativas, privatización de la vivienda social, obstáculos de toda índole e incluso criminalización de los procesos de autoproducción de vivienda y de urbanización popular, violencia inmobiliaria (mobbing) contra inquilinos pobres, entre otros”.*

En este contexto de desigualdades crecientes, se hace imprescindible que sociedad y Estado legitimen un camino hacia la justicia socio-territorial. Partiendo de la función social de la ciudad, entendemos por justicia socio-territorial como la organización y la distribución igualitaria de los recursos territoriales y sociales (salud, trabajo, educación, vivienda, alimentación, etc.). El Estado es el actor fundamental para desplegar los principios de esa justicia socio-territorial mediante las políticas públicas.

Este trabajo investiga la acción colectiva de los actores urbanos en contextos de desigualdad socio territorial.. En particular, analiza el proceso colectivo de construcción desplegado en torno a la ley de Acceso Justo al Hábitat (ley provincial 14.449) en el conurbano de la provincia de Buenos Aires. La tesis prioriza el análisis de la acción de los colectivos de organizaciones, el FOTIVBA (Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Bs As.) que, junto a otros actores, protagonizaron el proceso que derivó en la mencionada ley, como respuesta ante las condiciones de reproducción de la desigualdad en el uso y apropiación del territorio bonaerense.

La principal motivación para desarrollar esta tesis, es quizá también, el principal obstáculo: la experiencia de haber formado parte del proceso de lucha por la ley, como integrante de una de las organizaciones del FOTIVBA: la asociación civil Madre Tierra (MT). Desde ese lugar, fue posible acceder a información y participar directamente de múltiples intercambios. Al mismo tiempo, esta situación nos mantuvo alerta y nos hizo contrastar la propia perspectiva con otras para buscar la distancia óptima que permitiera analizar teóricamente y así aportar a la reflexión y la superación crítica de algunos de los tantos desafíos que implica una acción política integral y democrática del territorio en contextos de desigualdad. Esperamos que esta sistematización analizada, sea de utilidad también para la fundamentación de la acción colectiva en la lucha por ciudades más justas.

### **Estructura de la tesis**

La presente tesis se organiza en cinco capítulos. El primero introductorio, en el que presentamos los objetivos y las principales hipótesis de trabajo que guían la investigación, desarrollamos la estrategia metodológica elegida y desplegamos una serie de nociones que nos permiten relacionar nuestro objeto de estudio con otras investigaciones del campo de los estudios urbanos.



El segundo capítulo refiere a las condiciones de posibilidad de la emergencia del proceso de acción colectiva, objeto de esa investigación. Una reconstrucción histórica de las diferentes modalidades de acceso al hábitat, a partir de las políticas públicas y de la experiencia de las organizaciones sociales desde mediados de los años setenta.

El tercer capítulo presenta los resultados del análisis detallado y en profundidad del proceso investigado, especifica los momentos significativos de articulación y conflicto entre las organizaciones del hábitat popular y el gobierno provincial, desde la etapa de gestación de la propuesta de ley hasta su aprobación (2004-2012)

El cuarto capítulo presenta sintéticamente los contenidos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat y sus diferentes instrumentos. El quinto y último capítulo, desarrolla las conclusiones finales que intentan responder a las preguntas de inicio y abre algunos interrogantes sobre la acción de los actores urbanos ante contextos de desigualdad socio territorial.

## **CAPITULO 1.- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, METODOLOGÍA y EJES DE ANÁLISIS**

### **1.1.- Problema de investigación**

Esta investigación estudia el proceso colectivo desarrollado en torno a la formulación de la ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires (PBA), ley de Acceso Justo al Hábitat. En especial, el trabajo prioriza el análisis del proceso desde uno de los colectivos de organizaciones, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Prov. de Bs As. (FOTIVBA) que, junto a otros actores, protagonizaron la acción política que derivó en la aprobación de la mencionada ley.

El FOTIVBA es una red de organizaciones de base, de apoyo técnico, de sindicatos y de universidades que desde el 2004 se conformó como “... *un ámbito de análisis, discusión, reflexión y formulación de propuestas relacionadas con las políticas sociales para el hábitat popular*”<sup>2</sup>

A partir de los actores protagonistas, sus estrategias y acciones nos proponemos indagar sobre las claves que explican los siguientes interrogantes: ¿cómo un sector social tradicionalmente invisibilizado, excluido y fragmentado se constituye en actor colectivo de un cambio en las condiciones de desigualdad socio-territorial, frente a poderes que cuentan con amplios recursos para hacer prevalecer sus intereses? ¿cuáles fueron sus fuerzas y cuáles sus fragilidades? Investigaremos las diversas concepciones, valores e intereses, el repertorio de acciones, las tensiones, los acuerdos, alianzas, desacuerdos, las definiciones, los avances y estancamientos, los nudos.

---

<sup>2</sup> Documento de Trabajo de FOTIVBA para talleres zonales, marzo 2005

## Objetivos

El objetivo general de esta tesis es analizar la conformación del actor colectivo, mediante las prácticas y estrategias, que promovieron la aprobación de la ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Reconstruir y sistematizar la historia reciente para comprender las condiciones de posibilidad del proceso colectivo que logra la aprobación de la mencionada ley.
- Identificar momentos significativos del proceso de acción colectiva en torno a la ley de Acceso Justo al Hábitat, mediante el análisis de la red de actores y sus prácticas y estrategias de generación de consensos, tratamiento de conflictos y alcance de resultados.
- Aportar conocimiento sobre la acción colectiva en contextos de desigualdad, a partir de la experiencia de un proceso complejo que logró la aprobación de una nueva base legal de políticas de hábitat del ámbito local (provincial y municipal).

## Principales hipótesis de trabajo:

La Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) sintetiza un salto cualitativo en la trayectoria de un colectivo social orientado al hábitat, en tanto expresa el pasaje de una incidencia en políticas sociales, centrada de manera directa en mejoras urbanas particulares, a una propuesta de cambio en las normativas que promueven la reproducción de la desigualdad de las condiciones urbanas. Esto último hace referencia a un proceso que genera y a su vez, es generado, por el modo de uso y apropiación de las cargas y beneficios del proceso de urbanización.

La acumulación histórica de un colectivo social promotor de mejoras de acceso al hábitat, permite pasar(*o dar un salto cualitativo*) de una lógica de *expectativas asociadas* a una demanda-propuesta habitacional, *en cuanto a resultados concretos* (viviendas, urbanización, mejoramientos de infraestructuras o equipamientos por ejemplo), hacia una demanda-propuesta política de cambio en las condiciones de reproducción de la desigualdad en el uso y apropiación del territorio, a través de una nueva ley de acceso justo al hábitat. Entendemos por acumulación histórica, la memoria de la práctica de actores colectivos conservada en acciones, experiencia compartida, imágenes, símbolos, sentires. En ese sentido, la acumulación histórica interpretada por referentes populares, es un motor de transformación. Sin esta acumulación sería muy difícil plantear un proceso colaborativo de lucha conjunto. Este proceso colaborativo confluye en un contexto de gobierno democrático con una base social de origen popular.

## 1.2.- Estrategia metodológica

El periodo de análisis abarca desde mediados de los años 2000, cuando se inician los primeros debates en torno a una nueva ley de hábitat y finaliza con la aprobación de la ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat en 2012. Sin embargo, para comprender este proceso fue necesario inscribir este período desde fines de la dictadura cívico – militar en 1977, dado que se trata de un momento de agudización del problema urbano.

Para llevar a cabo el estudio, se trabajó con una metodología de investigación cualitativa, en tanto el análisis se basó en información recogida de manera directa, con protagonistas del proceso estudiado, y en el análisis documental de las actas de las organizaciones, comunicaciones internas entre los miembros de la organización notas en los medios de comunicación de las organizaciones, artículos publicados en diversos medios de prensa. El período de relevamiento de estas fuentes fue entre 2005 y 2012. Este período se justifica en que se toma el 2005 como el momento del debate incipiente hasta la sanción de la ley. Estos documentos nos permitieron la reconstrucción histórica de las prácticas, estrategias y debates de las organizaciones en la incidencia legislativa.

En la recopilación del estado del arte sobre la investigación cualitativa coordinada por Vasilachis de Gialdino (2000), se puede apreciar la diversidad de enfoques, perspectivas y tradiciones, todas válidas de acuerdo a cada tipo de investigación planteada. Entre ellos, Denzin y Lincoln (1994: 2), presentan la investigación cualitativa como multimetódica, naturalista e interpretativa. O Gobo (2005), señala que los métodos cualitativos se caracterizan por su ostensible capacidad para describir, comprender y explicar los fenómenos sociales. Vasilachis de Gialdino señala la relevancia de la aproximación de la investigación a situaciones, acciones, acontecimientos procesos reales y concretos; analizados en su complejidad. Dada la particularidad de la relación entre el proceso estudiado y la investigadora, destaca que quien realice investigación cualitativa debe ser plenamente consciente de que conoce en un contexto epistemológico determinado, por lo tanto, no es independiente de él y como persona situada, es quien conoce y el medio a través del cual se conoce, siendo la propia investigadora o el propio investigador una fuente de datos. En ese sentido, la completa y compleja identidad de quien investiga, al igual que la de los participantes, se pone en juego y se transforma en el proceso de conocimiento.

Es así entonces que esta indagación se lleva a cabo desde la experiencia de la autora que participó activamente de Madre Tierra (MT), una de las organizaciones protagonistas del proceso de acción colectiva que generó la ley de acceso justo al hábitat. En ese sentido, la selección de los antecedentes del proceso de formulación de la ley está atravesada por la propia historia vivida. El registro de la experiencia permitió reconstruir distintos momentos significativos del proceso.

Para reconstruir dichos momentos, en primer lugar, se realizó una cronología de las distintas comunicaciones y reuniones de trabajo entre las organizaciones sociales y los materiales que se produjeron. Entre los materiales de comunicación popular, la revista de Madre Tierra “Haciendo Barrio” (HB), contribuyó a la memoria de muchas de estas experiencias.

A partir de esta primera cronología, se identificaron cuatro momentos significativos. La caracterización de cada uno de esos momentos permitió dar cuenta de las articulaciones y de los conflictos con el gobierno provincial y otros actores.


Con este primer material se elaboró un plan de entrevistas semiestructuradas, a distintos protagonistas del proceso: de las OATyAC a José (Colo) Rocha, de MT; de las unidades académicas a Eduardo Reese (durante parte del período, también fue Sub administrador del Instituto Provincial de la Vivienda); de las organizaciones territoriales de base a Daniel (Cuervo) Molina de Ituzaingó, Rosa Yapura de Hurlingham y a Osvaldo Francés de La Matanza; del Poder Legislativo a la Diputada Alicia Sánchez y del funcionariado provincial a Franco Carballo y a Luciano Scatolini.

Se elaboró un guion común para las entrevistas a los actores seleccionados. Y en base a los 5 ejes, se plantearon algunas preguntas orientadoras.

- a) **Sobre el origen del proceso de propuesta de la ley de hábitat:**
  - ¿Cómo y cuándo diría que surgió la propuesta de generar esta ley?;
  - ¿Cuáles fueron sus antecedentes? ¿Hubo procesos anteriores?;
  - ¿Considera que hacía falta esta ley? ¿Por qué? ¿Para qué?
- b) **Sobre los momentos claves del proceso y los principales actores que intervinieron en cada uno de esos momentos** ¿Qué momentos considera significativos? ¿Cuáles fueron los actores más importantes de cada momento? ¿Qué fue lo que los convirtió en “actores importantes”?; ¿Cómo jugaron en el proceso de construcción colectiva, qué y cómo jugó cada uno de ellos? (actor político, gubernamental, social, económico, mediático, etc.); ¿Se sumaron actores durante el proceso? ¿Cuáles, cuándo?; ¿Con qué fuerzas y con qué fragilidades? Intereses, concepciones, acciones; ¿hubo acuerdos y desacuerdos?; ¿Sobre qué temas?; ¿Identifica si hubo brechas que se convirtieran en avances o nudos que significaran estancamiento o retrocesos? ¿Cuáles y por qué?
- c) **Sobre cómo se puso en juego cada uno de los principios rectores de la ley:** ¿Cómo surgieron los principios rectores de la ley?; ¿Estuvieron presentes desde el inicio, se fueron construyendo durante el proceso?; ¿Fueron relevantes en el proceso de formulación de la ley?; ¿Coincide con los 4? ¿Con alguno más que otro?; ¿Considera que en el proceso se trabajó con cada uno de los principios rectores?; ¿Cuáles cree que son los aspectos más relevantes de la ley?
- d) ¿Algo más que quisiera decir sobre el proceso de construcción de la ley?

Este cuestionario inicial fue guía y en los hechos no se dio en su totalidad con cada entrevistado, sino que se fue tomando lo que cada uno ponderaba más.

Una vez realizadas las entrevistas, se volcaron en una planilla síntesis, donde se fueron analizando comparativamente las respuestas, en diálogo con los conceptos teóricos seleccionados y luego incorporados en este proceso a los principales actores y momentos significativos del proceso

Durante la investigación, utilizamos el siguiente símbolo , un símbolo de caja de herramientas, cada vez que reconocemos una referencia a cuestiones teóricas o prácticas que fueron recogidas como contenidos de la ley de acceso justo al hábitat (LAJH).

### **1.3.- Nociones y principales ejes de análisis**

Los interrogantes que orientan la investigación se centran en la posibilidad de indagar en los actores, sus estrategias y cómo se conforma un colectivo social que tuvo la capacidad de elaborar un proyecto de ley, socialmente consensuado y técnicamente sustentado. Asimismo, la investigación se propone identificar cuáles son las principales características y los momentos significativos del proceso por el que atraviesa su elaboración y aprobación legislativa.

Con esta intención, hemos identificado tres ejes de análisis que refieren a debates de los estudios urbanos y que permiten analizar el proceso que dio origen e impulsó la ley de acceso justo al hábitat de la Provincia de Buenos Aires: en primer lugar, los trabajos recientes sobre desigualdades socio-territoriales; en segundo lugar, los estudios sobre procesos de estructuración de la acción colectiva y por último, los análisis sobre los mecanismos de construcción de la agenda pública.

#### **1.3.1.- Sobre los procesos de desigualdad socio-territorial**

Al estudiar el problema de las dificultades de acceso al hábitat de un vasto sector social, es posible asociarlo a un problema ligado al fenómeno de la pobreza. Sin embargo, los procesos de crecimiento de las ciudades en su conjunto permiten reconocer formas de desigualdad socio territorial que se constituyen en fundamento y consecuencia del problema de acceso al hábitat. Tal es el caso de las localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires y en particular, del conurbano bonaerense.

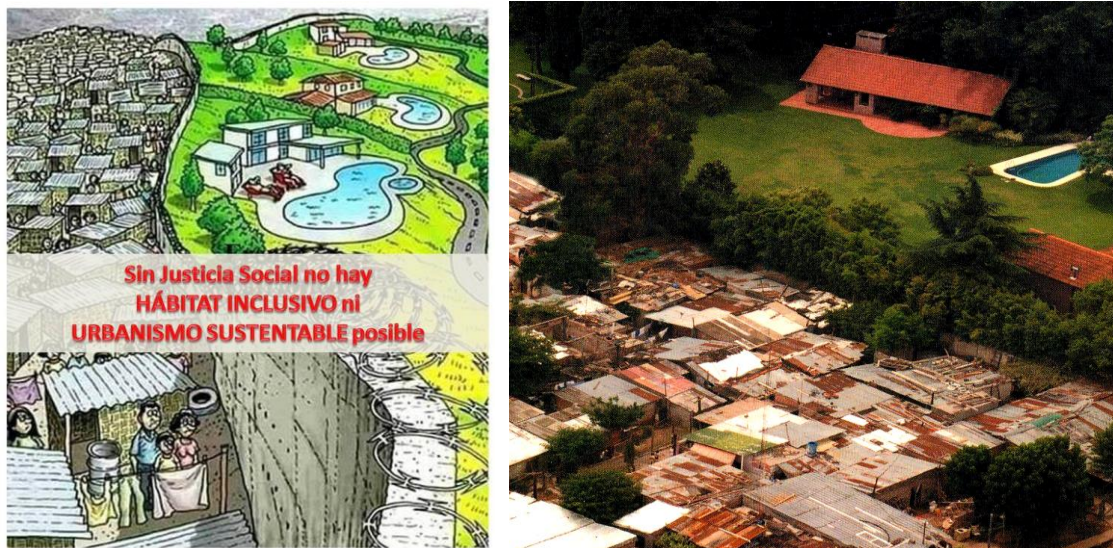
La desigualdad socio-territorial está en la base del proceso que sostuvo la idea y la propuesta de una Ley de Acceso Justo al Hábitat, en dicha provincia. Y es por ello, que decidimos centrar nuestro estudio en la noción de desigualdad en los estudios urbanos, diferenciándolos de aquellos estudios que se enfocan en el tema de la pobreza.

El carácter relacional de la noción de desigualdad viene a superar los estudios focalizados en los pobres que predominaron en los años noventa y permite

reinscribir la pobreza dentro de la dinámica urbana como parte de las desigualdades sociales, económicas y políticas, tal como lo señalan Catenazzi-Reese (2016: 135-144)

Nos preguntarnos qué es lo que hace que miles de familias se aglutinen en tan poco espacio urbano y con escasos bienes y servicios, así como por qué tan pocas ocupen tanto espacio y de alta calidad urbana y ambiental. Por un lado, la gran migración rural-urbano llega a la ciudad a partir del cambio en el modelo de producción, expulsando población agraria hacia las zonas de posible trabajo urbano y, por otro lado, coincidiendo con Ziccardi (2010), las ciudades son centros de atracción de migración campo-ciudad porque ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía, independientemente de su capacidad de apropiación en el mercado (educación, salud, recreación). Entre esos bienes y servicios, distribuidos desigualmente están los espacios públicos donde se da la convivencia y su acceso es una de las claves para hacer efectivo el derecho a la ciudad. La desigualdad se da en los modos de apropiación de los beneficios que aporta la ciudad, generalmente a través de decisiones y acciones públicas y que, sin embargo, son aprovechadas solo por los sectores más acomodados. Es decir, las valorizaciones públicas apropiadas privadamente, que excluyen a los pobres de los derechos a habitar con dignidad. La desigualdad socio-territorial, según Di Virgilio y Perelman (2014:9) es un fenómeno socialmente producido que tiene manifestaciones y articulaciones espaciales claras y que, a su vez, se nutre de ellas. Aquí es donde el enfoque social se articula con el espacial-territorial. Y al respecto Reygadas y Ziccardi (2010), abordan esta cuestión en términos de la disputa por la apropiación de los bienes urbanos, en un marco de relaciones de poder.

Tanto Dubet (2015) como Di Virgilio y Perelman (2014), muestran la desigualdad territorial desde distintas perspectivas. Dubet, aunque el tema analizado es la justicia social, menciona la importancia de la elección separatista del lugar donde vivir, porque ese fenómeno permite comprender la gentrificación y el aburguesamiento de los centros y el empobrecimiento de las periferias degradadas. Di Virgilio y Perelman, abordan la desigualdad desde la segregación residencial, que lejos de ser una elección es el resultado del progreso y la expansión del proceso de urbanización que limitan la disponibilidad de suelo urbanizable, produciendo un alza en los precios de la tierra y las viviendas en las áreas y localizaciones más demandadas; y que imponen tanto el mercado inmobiliario como las políticas públicas. Los autores acuerdan en que el precio del suelo es determinante, aunque Dubet parece considerar una libre elección "*huir a las periferias*", mientras que los segundos, dan cuenta de la corresponsabilidad de sectores privados y públicos en la segregación y desigualdad socio territorial. Así, se visualiza un Estado que con sus acciones valoriza y desvaloriza zonas, permite la apropiación privada de las rentas que genera el proceso de urbanización, posibilita el alza de los precios y dificulta el acceso de gran parte de la población a un lugar donde vivir con dignidad.



**Imagen N1:** Dibujo de “Prensa Libre” y foto de Pablo Añeli de Villa La Cava

En estas imágenes se visualiza la tremenda desigualdad en la apropiación del espacio urbano. Mientras en un espacio se alojan cientos de familias hacinadas en el otro análogo se aloja una sola, con comodidades superfluas.

Se trata de cuestiones que han atravesado los estudios urbanos. Ya en 1973, el geógrafo David Harvey (1977) planteaba el correlato entre la justicia social y la distribución territorial; la injusticia en la distribución de la renta del suelo, entregada al mercado y la necesidad de intervención estatal en esto a partir de una planificación territorial justa y equilibrada. La justicia social territorial debería incluir la distribución del ingreso de la población, organizativo, político y económico, para favorecer a los territorios menos aventajados.


En el contexto del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) Torres (2001) da cuenta de los cambios socio-territoriales que se dan durante los 90', desde una concentración de inversiones en determinados espacios urbanos, revalorizando centros o creando nuevos centros en la periferia; parques industriales, *countries*, barrios cerrados con sus shoppings, etc. En especial, durante el periodo de la dictadura cívico – militar (1976 – 1983) Ozslak (1991) agrega que el decreto ley 8912/77 de Usos del Suelo en la Provincia de Buenos Aires restringió fuertemente los loteos económicos, mientras que favoreció el surgimiento de barrios privados al articularse con las autopistas

El efecto de estas transformaciones es el aumento del precio del suelo urbano en las periferias, haciendo más inalcanzable aún el acceso formal de sectores medios y bajos, lo que redundo en un territorio fragmentado en bolsones de pobreza y otros de riqueza, lo cual resulta en una importante transformación socio-espacial con el consecuente aumento de la conflictividad por la disputa territorial, tanto residencial como ambiental.

## Política pública y justicia socio-territorial


Una de las cuestiones que atraviesan el proceso analizado fue las relaciones de correspondencia entre decisiones públicas, apropiación privada de la renta urbana y creciente población excluida. Harvey (1977: 86) se pregunta *¿existe alguna estructura espacial o grupo de estructuras que maximicen la equidad y la eficiencia en el sistema urbano o que, al menos, permitan maximizar nuestra capacidad para controlar los poderosos mecanismos ocultos que provocan la redistribución de excedentes?* Para ello dedica un capítulo, al estudio del suelo como valor de uso o como valor de cambio, que consideramos es la base para comprender la función social del territorio.

Desde la teoría de la localización o renta de ubicación, Harvey (1977: 204) trae el concepto de Van Thünen sobre *“la renta como precio fantasma (o sombra) que relaciona las elecciones sociales predeterminadas y en este sentido la renta (que no puede ser cobrada realmente) puede contribuir a modelar las actitudes sociales frente al uso del suelo y del espacio; así como determinar las acciones socialmente beneficiosas sobre el uso del suelo que estén de acuerdo con los objetivos de la sociedad”*. Claramente el capitalismo ha instalado y naturalizado el valor de cambio por sobre el valor de uso respecto del suelo, poniendo en marcha el círculo vicioso del aumento de la renta – la segregación – la desigualdad – la exclusión, etc. Estos argumentos se expresan habitualmente en las disputas judiciales ante la ocupación de suelo ocioso, donde las sentencias judiciales suelen favorecer a quien detenta dominio legal, priorizando los jueces el principio constitucional del derecho de propiedad privada por sobre el derecho a la vivienda.

Teniendo en cuenta el rol que cumple el Estado en este circuito perverso, es que uno de los principios rectores de la Ley de Acceso Justo al Hábitat es “el reparto equitativo de cargas y beneficios que otorga la ciudad” <sup>3</sup>. Este principio rector refiere, por un lado, a la responsabilidad social que implica la propiedad, y por otro, a la utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel provincial y municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano.

Al respecto Reese y Catenazzi (2011) advierten sobre la débil regulación del mercado de suelo y su efecto en cuanto al tipo de territorio resultante: ciudades económicamente desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregadas y ambientalmente insostenible. Subrayan que *“la reactivación de las actividades económicas y la expansión de la demanda en general operan como factores de “causa-efecto” del crecimiento de la actividad de la construcción y del aumento de la demanda de suelo para nuevos usos y actividades.”* (Op Cit. 2011:106). El conjunto de estos procesos ha generado y transferido importantes

---

<sup>3</sup>  Utilizamos este símbolo de caja de herramientas, cada vez que hagamos referencia a contenidos de la ley de acceso justo al hábitat (LAJH). En este caso el principio rector del Reparto equitativo de cargas y beneficios que otorga la ciudad



rentas a los propietarios particulares del suelo, lo que produjo un alza significativa de los precios, a tasas superiores que el crecimiento de la economía, en un contexto de escasas y dispersas regulaciones.

A fin de posibilitar un mayor acceso al hábitat de la población, los municipios, requieren regular el mercado de suelo, redistribuyendo más equitativamente las cargas y las ganancias. Para ello, se propone (a) articular las políticas de desarrollo urbano con las políticas de tributación de la tierra; (b) promover una nueva visión y legislación urbanística en que se diferencie el derecho de propiedad del derecho de edificación y se comprenda que las plusvalías generadas no pertenecen exclusivamente a los propietarios de la tierra; y (c) crear mecanismos para la recuperación y distribución de plusvalías que permitan producir tierra urbana equipada para los sectores sociales de menores ingresos y compensar las desigualdades urbanas” (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2004).

### **1.3.2- Sobre el colectivo social: de la acción pública al actor popular y la acción política**

La preocupación teórica y, a la vez, empírica para analizar la centralidad de las formas de organización en las luchas por el acceso al hábitat, nos lleva a profundizar sobre los diferentes modos de abordar y categorizar la acción colectiva.

En ese sentido, el proceso estudiado, parte de un actor colectivo, el FOTIVBA, conformado originalmente por organizaciones de base territorial, por organizaciones de apoyo técnico y por sectores académicos, por eso resulta importante presentar un recorrido sobre estos actores y sus procesos de incidencia en la política pública.

#### **De lo colectivo a la acción colectiva**

Haciendo un breve recorrido de las teorías en torno a la acción colectiva, podemos remontarnos al médico sociólogo francés Gustav Le Bon (1895), quien desde una perspectiva psicologista, planteaba que los agentes se movilizan por empatía, por sentimientos y que hay algo del comportamiento de la multitud o de la masa que no es por adhesión. Individualmente piensan racionalmente, pero en masa son irracionales. Pero lo colectivo ¿qué es? ¿dónde radica? tiene que ver solamente con la cantidad de gente? ¿hay una sola lógica de lo colectivo?

A mediados del siglo pasado, Neil Smelser (1963) desde el estructural funcionalismo, señalaba que es necesario que haya algo de la estructura social y política, una “tensión”, un agravio, que habilita la acción colectiva y hace salir a las personas a manifestarse, generando una respuesta del sistema político. Y por esa época, Mancur Olson (1965) economista y sociólogo, se pregunta ¿por qué alguien se motivaría a participar en una acción colectiva? Desde ahí, propone la teoría de los beneficios selectivos, poniendo como ejemplo a los

sindicatos, que bajan los costos de las demandas aumentando los beneficios de un bien colectivo. Los incentivos selectivos facilitan la participación, bajando los costos. Los sindicatos cubren los costos del paro o la represión. En los años 70 aparecen nuevas investigaciones basadas en la protesta social. Gamson (1975) estudia los actos de protesta y plantea el surgimiento de las nuevas formas de participación, no convencionales, como los movimientos feministas, ecologistas, etc., con base social en la clase media, ya no solamente en los sindicatos es decir en la clase obrera.

Desde el paradigma estratégico, se entiende que la acción colectiva y la movilización social son producciones racionales de los actores. Es posible identificar tres perspectivas. McCarthy y Zald (1973) plantean la teoría de movilización de recursos; Tarrow, Tilly y McAdam (2005) la teoría de los procesos políticos y Snow y Benford (1988), la teoría de los procesos enmarcadores o de los marcos de referencia. Los autores se preguntan acerca de la relación entre los cambios políticos, los cambios económicos y los cambios en la movilización y a la vez, sobre el impacto de la movilización en el sistema político.

Además de estas perspectivas internacionales, también podríamos mencionar en Argentina a los estudios sobre las Organizaciones Libres del Pueblo de las que hablaba Perón desde 1943, en sus diversos discursos y escritos, que recuperan Pestanha, Bonforti y Carrasco (2017) cuando señalan a las agrupaciones de sectores políticos, económicos o sociales, como representantes de sus verdaderos y legítimos intereses ante el Estado. Una organización popular es tal, cuando goza de conciencia social, de personalidad social y de organización social. De este modo, los autores consideran que las Organizaciones Libres del Pueblo pueden desarrollarse libremente, así como hacer llegar al Gobierno 'sus exigencias, necesidades, aspiraciones, colaboración y cooperación. Según las diferentes perspectivas, con sus distintos contextos, la mirada está puesta en la movilización social ante determinados cambios en las condiciones concretas de existencia

Por último, una pregunta que atraviesa el trabajo es la siguiente: ¿Qué hace falta para que una organización permanezca y se consolide? Según Charles Tilly (1978) debe haber recursos y cuadros militantes y tener en cuenta la categoría de tiempo, preguntándose en los procesos sociales sobre a) la simultaneidad, (cómo avanzan o retroceden los cambios, ver la sincronía en los cambios); b) la direccionalidad, (en cuanto a si son acumulativos los cambios, si son de protagonistas, de antagonismos) ; y c) si son cíclicos, es decir si hay recurrencia.

### **De la acción colectiva a la acción pública**

La distinción entre las nociones de movimientos sociales, actor colectivo y acción colectiva ha sido objeto de estudio desde diferentes perspectivas. La particularidad de algunos rasgos del proceso de construcción colectiva en torno a la ley de Acceso Justo al Hábitat, requiere profundizar el análisis.

El proceso en el cual se buscó cambiar las condiciones que llevan a esa desigualdad territorial en la Provincia de Buenos Aires, y que es el objeto de este trabajo, puede ser analizado como “acción pública”. Catenazzi (2015, 86), define acción pública *como el conjunto de acciones en la que participan actores públicos y privados, en mayor o menor grado coordinados en torno al manejo de un asunto público.*

La acción pública es el producto de un lento y complejo proceso de construcción colectiva que involucra nuevas formas de pensar la participación de la ciudadanía sobre el territorio, donde las historias de las diversas sociedades marcan la impronta.

Ziccardi (2010: 212) sostiene que “la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, incorporando intereses particulares (no individuales)”. Un Estado abierto a la participación ciudadana junto a colectivos dispuestos a participar de lo público, valoriza la calidad de la democracia.

Nos parece relevante marcar que la acción pública implica un necesario proceso de construcción de la acción colectiva. Tilly (1978: 55) define una acción colectiva *como aquella llevada a cabo por un grupo de personas que comparten unos intereses comunes, que se organizan en unas estructuras más o menos formales y que ponen en marcha acciones movilizadoras, todo ello bajo una determinada estructura política que facilitará o dificultará su influencia en el poder en función de sus características.* De esta manera, presenta la acción colectiva como una acción conjunta en base a objetivos o intereses compartidos, con prácticas de movilización concretas para alcanzarlos en un sistema sociopolítico y económico determinado. Siguiendo esta definición, Tilly en el citado texto, lleva a observar cuatro elementos diferenciados que componen la acción colectiva: intereses, organización, movilización y contexto, que deberemos tener en cuenta en el análisis del caso investigado. Una noción similar desarrolla Tarrow (2004) quien considera que la acción colectiva implica una relación constante entre el Estado y los otros actores, generalmente en un contexto de conflicto y negociación permanente con el poder y con lo formalmente instituido.

Estas nociones de acción colectiva inscriptas en una acción pública son las que perfilarán nuestra mirada en el proceso investigado. Por ello indagaremos en el colectivo FOTIVBA, en el tipo de organizaciones integrantes y en los sectores con los que se aliaron y/o relacionaron en el proceso estudiado

### **El FOTIVBA, ¿es un Movimiento Social Urbano?**

A partir de un trabajo de Castaño, Rizzo y Aramburu (2016) nos parece de interés preguntarnos por la relevancia del FOTIVBA en el proceso analizado, y si dadas sus características, podríamos caracterizarlo como un Movimiento Social Urbano (MSU).

Castells (1977: 20-21) define a los MSU como “acciones colectivas que se organizan en torno a una clara conciencia de resistir y transformar los intereses y los valores sociales de una ciudad históricamente determinada” Luego, junto con Borja (1997:102) se referirán a los MSU como “el conjunto de movilizaciones y luchas de los habitantes de los barrios populares deteriorados, considerándolos actores sociales fundamentales del cambio social urbano”. A través de estos cambios, los autores reconocen procesos de asunción y construcción de ciudadanía, entendida como el ejercicio de un conjunto de derechos y obligaciones. A su vez, plantean que un MSU debe estar basado en la localidad y estar territorialmente definidos

En ese sentido, el FOTIVBA se propone la reflexión, el análisis y la formulación de políticas sociales entorno a políticas de hábitat popular, en su misma definición se autodenomina urbano y en línea con ello, se erige a partir de organizaciones de base territorial, que le da un anclaje esencialmente local, y particularmente circunscripto a la Provincia de Buenos Aires.

Marti i Costa y Bonet (2008: 3) utilizan el término Movimientos Urbanos para referirse a aquellos colectivos cuyos objetivos están en relación con lo urbano. Lo definen como *“una red interactiva de individuos, grupos y organizaciones que, dirigen sus demandas a la sociedad civil y a las autoridades e intervienen con cierta continuidad en la politización del espacio urbano a través del uso de formas convencionales y no convencionales de participación en la ciudad”*. En este sentido, el FOTIVBA se ha conformado como red interactiva en relación a la politización del espacio urbano

Resulta interesante la agrupación de los MSU que ellos sintetizan a partir de la revisión de varios autores sobre el tema (Pickvance, 1985, 1986; Hirst and Fainstain, 1995; Castells 1997; Mayer 1999, 2000; Hamel, Lustinger-Thaler, Mayer, 2000; Harvey, 2001; Ruggiero, 2001; Martínez, 2003; Köhler and Wissen, 2003). Clasifican a los MSU desde los ejes de movilización y las transformaciones urbanas relacionadas en siete tipologías temáticas : 1) MSU relacionados con la provisión y al acceso a la vivienda; 2) los relacionados con la provisión y acceso a los equipamientos y servicios urbanos; 3) los MSU relacionados con la defensa de la comunidad; 4) luchas relacionadas con las nuevas políticas de desarrollo urbano a partir de los grandes eventos; 5) Asociaciones y grupos que gestionan servicios y programas comunitarios 6) MSU de los excluidos, y 7) protestas urbanas glocalizadas.

Coincidiendo con lo que estos autores plantean, esta categorización no es excluyente ya que los mismos actores pueden encontrarse en varias de ellas a la vez. Tal el caso del FOTIVBA, ya que, al ser organizaciones surgidas de asentamientos y barrios informales, con población excluida de los beneficios que otorga la ciudad, pero a la vez con identidad de lucha compartida, contemplan en su agenda los 7 temas expuestos.

Por todo lo expuesto podemos afirmar entonces que el FOTIVBA es un Movimiento Social Urbano.

Este MSU se fue constituyendo a través de diversos actores sociales. Siguiendo a Del Río, Vertiz y Ursino (2014), consideramos que la acción pública permite recuperar el rol de los actores en el tratamiento de los problemas públicos. Y considerar la perspectiva de los actores involucrados en las políticas es clave, ya que su participación es estratégica porque las actividades que realizan responden a visiones, valores e intereses específicos y, al mismo tiempo, su capacidad de incidir en el proceso político depende de los recursos que administran.

La noción de actor refiere a individuos o colectivos con capacidad tanto para imponer determinados temas en la agenda pública como para condicionar la resolución de determinadas problemáticas. Los actores no se pueden definir previamente, sino que es el proceso el que define su inclusión como actor. Además, no todos logran incidir en el proceso de decisión puesto que ello se vincula con la capacidad de maniobrar la dotación de recursos de poder.

Las particularidades del FOTIVBA se relacionan con haber sido conformado por diversos actores: organizaciones populares de base y sus organizaciones de 2do grado, las de apoyo técnico y acción colectiva, las de las universidades en relación con el territorio, organizaciones gremiales y movimientos sociales. Se trata de una red interactiva de individuos, grupos y organizaciones, que partiendo de la heterogeneidad de sus distintas lógicas buscaron la articulación dialéctica entre lo común, lo social y lo territorial. Describimos a continuación las características de cada actor interviniente

### **Organizaciones Populares de base**

Las organizaciones populares de base son agrupaciones conformadas por personas del sector popular en función de objetivos comunes; vecinos de un barrio, villa o asentamiento, que se unen para mejorar la calidad de vida de su población; las consideramos organizaciones de 1er grado.

Di Virgilio (2003) y Herzer et al. (2001;2002), utilizan la categoría *sector popular* para identificar a un determinado grupo de la población que sobrepasa los límites de "clase". Se trata de grupos de bajos ingresos, trabajadores informales y formales de baja calificación y sus familias y, en general, a las fracciones excluidas del acceso a la vivienda a través del mercado. Un mismo sector social puede expresar situaciones e inserciones laborales, territoriales y de acceso a recursos disímiles.

Por otro lado, Carla Rodríguez (2009) muestra cómo en Argentina históricamente los sectores populares fueron resolviendo por sus propios medios su problemática habitacional, de acuerdo tanto a las transformaciones en el proceso productivo y en el mercado de trabajo, como también al rol que ha asumido el Estado. Es de ese colectivo de población autoprodutora de ciudad a través de procesos de producción social del hábitat, que surgen las organizaciones populares; de cada villa, de cada asentamiento, de cada barrio; que conformando

espacios de articulación desde objetivos comunes interpelan y articulan con el Estado.

Las Organizaciones Populares de Base (OPB) que integran el FOTIVBA están representados por delegados de Villas y Asentamientos del Conurbano, que tenían historia de luchas reivindicativas por la regularización urbana y dominial de sus barrios, por el acceso al hábitat a través de lotes con servicios, por compartir proyectos de mejoras de viviendas, de infraestructuras, de equipamientos y por llevar adelante procesos conjuntos de reflexión y análisis políticos, así como de propuestas de políticas públicas.

### **Organizaciones populares de segundo grado**

Desde los años 80', en que las tomas de tierras fueron "la política popular de vivienda urbana", sus pobladores fueron buscando fortalecerse y apoyarse en la articulación y alianza entre delegados o representantes de los nuevos asentamientos, como en etapas anteriores lo hicieron las villas. Las llamamos de segundo grado, entendiendo a la organización de base o la del barrio, como la de primer grado. Estas organizaciones populares de segundo grado (OSG) se conforman como una agrupación de organizaciones de base que buscan un objetivo compartido explícitamente, a través de otro nivel de agregación, fortaleciéndose en su capacidad política, ejerciendo presión ante las autoridades locales, provinciales o nacionales. Pueden tener mayor o menor institucionalidad y su estructura de funcionamiento puede ser horizontal o con cierta verticalidad, en la medida en que se vean en la necesidad de tener una representación, que puede ser permanente o coyuntural. Coincidimos con Carrol (2003: 23) quien entiende que *"la OSG es un sistema de relaciones colectivas y complejas superpuestas y, en este sentido, genera su propio capital social. Para que el sistema funcione tienen que armonizarse o superarse muchos intereses de facciones y redes verticales clientelares"*.

Entre las OSG que fueron parte de la lucha histórica de las organizaciones podemos mencionar el Consejo de Asentamientos de Quilmes, el Movimiento de Barrios de Moreno, el Consejo de Villas y asentamientos de Merlo, el Consejo de Asentamientos de Morón y otras. En general, con experiencia de conquista de políticas y programas de acceso, regularización y mejora del hábitat popular urbano. Cravino (2001) ubica la primera organización de segundo grado ligada a la lucha por el hábitat en Buenos Aires, hacia 1958, cuando se conforma la Federación de Villas y Barrios de Emergencia.

### **Organizaciones de Apoyo Técnico y Acción Colectiva**

Entre los actores claves del FOTIVBA estuvieron, también, desde un principio las Organizaciones de Apoyo Técnico (OAT), que forman parte de un colectivo usualmente llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Varios autores coinciden en señalar que surgen y se multiplican a partir de los efectos del neoliberalismo que impone el retiro del Estado de las funciones de protección

social que les son propias, como regulador de las relaciones económicas, políticas y sociales de la nación (Scanonne 2006, Filmus et al.1997, Petras 1986, Bombarolo 1992, Padrón 1985).

Años más tarde, junto a otros autores (Zibechi 2003, Facciolo 2004), plantean la categoría de Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo (ONGPDs), refiriéndose a aquellas que desarrollan programas de asistencia técnica a otras organizaciones en función de la promoción y el desarrollo.

En ese punto, nos interesa plantear una diferencia en cuanto a la denominación de ambas, por la connotación negativa (No gubernamentales) que las autoexcluye de instancias gubernamentales, incluyendo a algunas que se plantean como alternativa al estado, desde una concepción neoliberal. Por este motivo, preferimos el concepto de Organizaciones de Apoyo Técnico (OAT) que se caracterizan por estar conformadas por cuadros técnico-profesionales y están orientadas al apoyo de los procesos participativos y organizativos populares mediante asistencia técnica a procesos y proyectos comunitarios, capacitación popular, recursos materiales, así como a las instancias de articulación y fortalecimiento en propuestas de política pública. En Argentina, varias de ellas surgen a partir de los 70´ desde sectores de la Iglesia Católica<sup>4</sup>, acompañando la evolución de las tomas de tierras que se dieron en la última etapa de la dictadura y comienzos de la democracia. Las OAT son aquellas que trabajan no “para” ni “por”, sino “con” los sectores populares; acompañando sus proyectos, asistiéndolos profesional y técnicamente, en el marco de procesos protagónicos de lucha que busquen incidir en las causas e integralidad de los problemas, no sólo a partir de sus consecuencias y por eso creen en la importancia de la articulación entre actores en procesos de construcción colectiva de acción política, donde la articulación estado-campo popular es clave.

Es en este marco que se inscriben las OAT que forman parte del FOTIVBA, como Madre Tierra (MT) Secretariado de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), Fundación Vivienda y Comunidad (FVC), Instituto Internacional de medio ambiente y desarrollo para AL (IIED-AL), Fundación Vivienda Digna (FVD), Red de organizaciones de gestión solidaria (GESOL). En el caso de MT como de algunas otras del FOTIVBA, preferimos nombrarlas como Organizaciones de Apoyo Técnico y Acción Colectiva (OATyAC), ya que, en su acción y concepción, desarrollan tanto actividades de apoyo a otras organizaciones como acciones como actor per sé, con voz propia, en la intervención en política pública y en la generación de opinión pública, que se construye ya no desde el acompañamiento o asistencia técnica sino, desde alianzas con los diversos actores comprometidos con campo popular. Es en este sentido que MT decide conformar un área específica de intervención en la cuestión pública, llamándola de Acción Política.

---

<sup>4</sup> Como efecto del Concilio Vaticano II que ofició de apertura de la Iglesia a las novedades del mundo

## Universidades relacionadas con el territorio

Este es un sector conformado por universidades, desde sus Instituciones de articulación como los Consejos sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), como desde sus institutos de investigación como el Instituto del Conurbano de la UNGS, o desde algunas de sus cátedras como las de Urbanismo y de Estudios Urbanos de la UNGS; cumpliendo con sus objetivos de retroalimentación Universidad-Comunidad, en función del aporte desde el saber y la investigación a los problemas de la zona en la que están insertas. El FOTIVBA se vio enriquecido desde sus inicios en la complementariedad del trabajo articulado con este actor, muchas otras veces alejado de las necesidades sociales. Las investigaciones de estudiantes y docentes, fueron presentadas de manera sencilla, a la vez que recogían las experiencias territoriales de las organizaciones, posibilitando darle una fundamentación macro a los problemas vividos. De esta manera, el saber académico y el saber popular en diálogo e incluso imbricados en un mismo objetivo, se constituyen, de acuerdo a nuestra perspectiva, en una práctica favorecedora para enfrentar la desigualdad socio-territorial

## Organizaciones gremiales

El sector de los trabajadores organizados no tenía ni tiene actualmente en su agenda el problema del acceso a la vivienda y al hábitat de sus miembros. Sin embargo, cuando tuvieron la posibilidad de visualizarlo, como el caso de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) lo tomaron. Según dijo María Reigada<sup>5</sup> sobre la lucha por la Ley de Hábitat, asociada a las organizaciones:

*“Es imprescindible sumarse a un espacio que permita que toda la CTA se involucre en las soluciones que necesita la clase trabajadora en los problemas de tierra, vivienda y hábitat”*

Una de las organizaciones de la CTA, SUTEBA ha visualizado la importancia del acceso a la vivienda de sus asociados y desde 1996 ha fundado COOPTTEBA desarrollando una amplia experiencia en cooperativas de vivienda, generando nuevos barrios autogestionados con cuotas ajustadas al salario docente de sus integrantes y valores de costo. Incluso con el objetivo de fortalecer el trabajo de sus cooperativas, en 2013 fundaron FECOOPTTEBA como OSG.

Desde esta práctica es que la conducción del gremio decide sumarse a la promoción de una ley que posibilitara el acceso a la vivienda y al hábitat de todos los sectores desde una perspectiva de mayor justicia socio-territorial.

---

<sup>5</sup> María Reigada, Secretaria de Derechos Humanos de la CTA de PBA. Apuntes propios de las Declaraciones en el Cabildo Abierto por la plena implementación de la ley de acceso justo al hábitat. 10-6-14



## Movimientos socio-políticos

En el marco de cierta crisis de legitimidad de acciones y actores políticos de la década del 90', surgieron los Movimientos Sociales cuestionando la democracia representativa y a partir de fuertes reclamos en torno a diversos efectos de la falta de distribución de la riqueza, así como de demanda de ampliación en los mecanismos de participación y decisión política, tal como los menciona Armelino (2004).

Entre ellos están la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) - Movimiento. Carlos Mujica- la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)- Movimiento Evita. Estos actores aliados con el FOTIVBA llevaron adelante un proceso de acción colectiva de instalación y lucha por la ley de Hábitat, es decir un proceso de incidencia en la política pública.

La herramienta insustituible de la acción política es el reconocimiento de la centralidad del Estado en toda política pública; poniendo las reglas normativas y programáticas que posibiliten el cambio de las condiciones en la distribución socio territorial, que, aunque no se agota en el Estado, el colectivo impulsor no puede eludirlo.

Desde esta convicción es que el FOTIVBA valoró la alianza con los movimientos sociales; actores que posibilitaron una mayor densidad política al proceso propositivo.

### 1.3.3.- Sobre la construcción de agenda pública

La política en un sentido amplio y coincidiendo con Quintar, Cravino y Carbajal (2009) es una actividad atravesada constitutivamente por el conflicto, el poder, y la disputa por quiénes, dónde y cómo se definen y resuelven los asuntos comunes. Por otro lado, Thoenig (1997), se refiere a la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos, procesos para abordarlos y donde el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores, así como la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre las cuales, la esfera pública representa una de las posibilidades. En este sentido, entendemos que el FOTIVBA decide dirimir en la acción pública las resoluciones propuestas a los problemas colectivos, en un proceso político complejo.

Resulta interesante el trabajo sobre la incidencia política de la sociedad civil, en el que Leiras, (2007:22) basándose en estudios de Salamon y Anheier (1999), Thompson (1994) Andrews y Edwards (2004) define como organizaciones políticas de la sociedad civil a las :

*“organizaciones que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público, para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones”.*

El FOTIVBA se propuso un bien público en la distribución socio-territorial, que entra en conflicto con los intereses de los sectores de acumulación de beneficios del territorio. Leiras (2007: 49) rescata dos enfoques que predominan entre los estudiosos (Goldstone, 2004; Jenkins, 1983; Jenkins, Jacobs *et al.*, 2003; Meyer, 2004; Meyer y Staggenborg, 1996; Tarrow, 1988), para analizar la capacidad de incidencia de las OSC en la política pública, que nos parecen pertinentes para la mirada del caso a estudiar:

- La movilización de recursos: las OSC que tienen mayores probabilidades de resolver sus problemas de acción colectiva son las que cuentan con emprendedores motivados y/o con el respaldo de sponsors consecuentes.
- Las estructuras de oportunidades: que son más propicias cuanto mayor sea la apertura de los espacios institucionales para la inclusión de nuevos actores, mayor la disponibilidad de opciones de alianza con los actores ya incluidos y mayores las capacidades políticas del Estado

Ambos ejes nos posibilitarán analizar la capacidad de la acción política desplegada por el FOTIVBA

### **La participación social en las etapas de la política pública**

Hablar de política pública es muy genérico y puede abarcar normativas, legislación, regulaciones, presupuestos, implementación, interacciones, mediciones, etc. Aquí tomaremos de Oszlak y O'Donnell (1995: 112) que definen la política pública como *“un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”*. Resulta relevante lo de “omisiones”, ya que en ciertas cuestiones de la gestión del territorio la falta de acciones públicas es parte del beneficio a los propietarios privados. En el caso que nos ocupa, la acción colectiva en la política pública refiere a una legislación, que luego impactará en regulaciones, presupuestos, estructuras administrativas, implementación, etc

Leiras (2007) propone analizar el impacto que las OSC tienen en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas, desde la introducción del tema en la agenda hasta la implementación de las mismas, analizando los mecanismos mediante los cuales puede ejercer incidencia, así como las ventajas comparativas que las OSC pueden tener respecto al Estado en cada fase del ciclo. A los efectos de este trabajo, resulta interesante tener en cuenta esos mecanismos y ventajas comparativas de las OSC que plantea en coincidencia con otros estudios (Braund, Chudnovsky *et al.*, 2007; Chinnok y Salamon, 2002; Raustiala, 1997 y Villar, 2003), dicho autor o autora plantea:

- En la etapa de constitución de la agenda pública las OSC intervienen a través de 2 mecanismos: a) la producción de información pertinente y fiable, y b) la difusión oportuna de esa información. Su ventaja comparativa para ello es que pueden resolver las asimetrías de información entre distintos sectores; así como problemas de credibilidad y de conflicto de intereses. Esto requiere de importantes inversiones de recursos financieros y humanos que, sumados a la motivación, a la formación profesional y al acceso a fuentes de financiamiento, permiten a determinadas OSC resolver esos problemas más fácilmente que a otros actores. También la confiabilidad de la información distribuida, conformándose en voceras a quienes no se percibe como motivadas electoralmente.
- En la etapa de decisión, las OSC pueden intervenir a través de 2 mecanismos: a) Difundiendo ejemplos de innovación, a partir de las ventajas de localización, tamaño y flexibilidad de las OSC. y b) facilitando ámbitos de negociación intragubernamentales, en los que se formulen opciones aceptables y creíbles para las partes y se monitoreen acuerdos. Para su cumplimiento las OSC cuentan con la posibilidad de presionar imponiendo los costos electorales
- En la etapa de implementación, las OSC pueden intervenir a través del mecanismo de distribución de bienes y servicios (González Bombal, Garay et al., 2003; Rathgeb Smith y Lipsky,1993) desarrollando iniciativas autónomas que refuerzan y complementan el impacto de la política pública. Para ello las OSC cuentan como ventaja comparativa la escala pequeña, la localización y la flexibilidad antedichas. Otro mecanismo de la implementación es la remoción de obstáculos sociales, políticos o institucionales para el acceso a parte de la población de bienes y servicios del Estado. Para ello cuenta con capacidad de *advocacy*, (entendida por alegato o defensa) de movilización y de resolución de problemas de acción colectiva a partir de la experiencia y la posibilidad de asignación de recursos
- En la etapa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, ex post se pone en juego los mecanismos y las capacidades de producción de información, expuestos en la etapa de construcción de agenda; debido a que esa agenda puede ser juzgada o evaluada como resultado de la implementación.

En este trabajo, tomaremos la mirada de las dos primeras etapas, ya que la presente investigación se enfoca desde el diseño e instalación de la propuesta de la Ley de Hábitat hasta su aprobación. Dejaremos para otra ocasión el estudio sobre su implementación y evaluación, ya que son etapas posteriores

## **CAPITULO 2.- LAS CONDICIONES DE POSIBILIDAD. 30 años de experiencias populares de acceso al hábitat en el Conurbano Bonaerense<sup>6</sup> (1976 – 2006)**

### **Introducción**

El proceso de construcción colectiva de la ley de acceso justo al hábitat se inscribe en un proceso de más de treinta años que recoge una serie de acciones y experiencias autogestivas previas de un conjunto de organizaciones sociales y de apoyo técnico, protagonistas de algunas de las primeras respuestas programáticas al acceso al hábitat, logradas mediante diversos grados de participación.

Estas experiencias forman un entramado de relaciones que se activa y permite actuar de manera colaborativa, en especial, ante los cambios en las formas de gobierno, el contexto político y económico y en particular, ante las diferentes propuestas políticas de hábitat.

Las experiencias autogestivas de acceso al hábitat (toma de tierras, lotes con servicios,), configuraron las primeras respuestas ante la ausencia de opciones de acceso a un hábitat digno. Durante este proceso estas primeras respuestas puntuales, configuraron un repertorio de experiencias colectivas disponible y según los momentos políticos, lograron distintas formas de institucionalización.

La noción de acceso y derecho al hábitat atraviesa las reflexiones de este proceso de construcción colectiva que se organiza en cuatro períodos previos al proceso de formulación y sanción de la ley de hábitat. Se trata de 4 momentos que constituyen sus condiciones de posibilidad: 1) toma como punto de partida la dictadura cívico-militar en cuanto a la política de desplazamiento compulsivo de la población; 2) sus efectos en los años 80´ con el surgimiento de las tomas de tierras y de las organizaciones de apoyo técnico; 3) los años 90´ donde el territorio de borde metropolitano fue ámbito de disputa entre sectores de alto y bajo poder adquisitivo, y 4) finaliza en la etapa pos crisis del 2001, con la expectativa de las nuevas políticas habitacionales y la recuperación de la acción política desde la base organizada por el derecho al hábitat popular urbano. Luego, a modo de cierre del capítulo, en un quinto punto, se reflexiona sobre esas condiciones que dieron origen a lo que se constituyó en el proceso de construcción colectiva de la ley de acceso justo al hábitat

### **2.1.- Las políticas expulsivas de la dictadura cívico – militar (1976 – 1983)**

La dictadura cívico - militar implicó un giro drástico en todos los aspectos de la vida argentina. El cierre de industrias, y por lo tanto de fuentes de trabajo, junto

---

<sup>6</sup> En adelante nos referiremos al Conurbano Bonaerense, como Conurbano

con un gran endeudamiento externo benefició a los sectores de alto poder adquisitivo y favoreció una gran especulación financiera, conocida comúnmente como “bicicleta financiera”.

Entre las consecuencias más relevantes de este nuevo modelo de acumulación neoliberal estuvieron la desindustrialización nacional, el aumento del desempleo, la concentración del ingreso, el crecimiento de la deuda externa, y una gran fuga de capitales, lo que redundó en el aumento de la pobreza y la desigualdad y gran depresión del salario.

Según Santarcangelo y Pinazo (2008) en el período dictatorial, por ejemplo la industria textil redujo el 60% de su actividad. Y aún los asalariados que lograron mantener sus puestos de trabajo, vieron mermados sus ingresos, ya sea por el congelamiento de los salarios, como por el aumento descontrolado de los precios. Kidyba y Vega (2010) en su trabajo sobre la distribución de ingreso en Argentina, muestran que la caída abrupta de los salarios se ve reflejada en que, en 1975, la clase trabajadora se apropiaba del 45% del PBI y en 1977 se llevaba solamente un 28%; que en 1974 había un 4% de pobreza y un 2% de indigencia, en 1980 la indigencia se duplicó a un 4% y la pobreza se quintuplicó llegando al 20%

El efecto de la dictadura cívico-militar, también se ve reflejado en el índice Gini<sup>7</sup> de aquel período. En 1974, era de 0.345, uno de los valores más bajos que tenía la región latinoamericana y con parámetros muy cercanos a los del continente europeo, mientras que en el año 1983 (fin del gobierno de facto) ascendía a 0,4, es decir la desigualdad en la Argentina se vio incrementada en pocos años.

Todas estas medidas no hubieran podido llevarse a cabo sin un duro control social ante posibles resistencias obreras. Una de las principales acciones de disciplinamiento fue el desempleo, que puso en competencia a los trabajadores, así como la intervención de los sindicatos y la prohibición de huelgas.

En cuanto a las políticas habitacionales, se tomaron una serie de medidas cuya consecuencia en el área metropolitana de Buenos Aires, fue la creciente expulsión de los sectores populares de la ciudad de Buenos Aires sin una alternativa que posibilitara el acceso a la vivienda popular. Al respecto Oszlak (1993) enumera la erradicación de “villas de emergencia”, la eliminación del régimen de alquileres amparados, las expropiaciones para la construcción de autopistas y la relocalización de industrias contaminantes como un conjunto de medidas que produjeron el desplazamiento físico de los sectores populares. El autor desarrolla el concepto de “derecho al espacio urbano”, para aludir a la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en la decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados

---

<sup>7</sup> El coeficiente de Gini, es un indicador internacional, que mide el grado de desigualdad que se encuentra una sociedad, en el cual toma valores entre 0 y 1: cero cuando hay una distribución perfectamente equitativa entre toda la población mientras que uno es inequidad absoluta


adyacentes. En ese sentido, acceder al espacio urbano no es un derecho exclusivo de propietarios, sino que reconoce una gradiente que va desde la propiedad hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada por el Estado, pasando por una serie de situaciones intermedias en las que dicho derecho sufre limitaciones temporales, contractuales o de otra índole.

### 2.1.1.- La erradicación de villas de la Capital Federal

La expulsión compulsiva de las villas de Capital Federal se realizó con topadoras que arrasaban con las casillas y el otorgamiento a la familia de un pasaje en ómnibus o tren para regresar a sus provincias o países de origen. Muchas familias lo hicieron, pero ante la falta de sustento laboral allí regresaban, ya no a la ciudad capital sino al Conurbano. Sobre aquella experiencia decía Don Santiago (HB N°8- Mayo 1992)<sup>8</sup>


*Alguna vez me preguntaron a qué le tenía yo más miedo en el mundo y contesté: “a la topadora”. No hay miedo que ese. La topadora es el peor bicho malo de los bichos malos. Viene y come todo, todo, todo, es el peor bicho”*

De este testimonio podemos asomarnos a una de las formas de terrorismo que el Estado ejerció en contra de los sectores populares. La erradicación tuvo un momento de auge en la etapa previa al Mundial de Fútbol de 1978. Con la excusa de que había que mostrar una ciudad linda, limpia y moderna, se puso en marcha una política de fuerte control social sobre los sectores urbanos más pobres. Al mismo tiempo, se realizaba la construcción de autopistas que implicó la expropiación de una serie de inmuebles sobre la traza. Si bien el gobierno indemnizó a los propietarios, al no efectivizar la demolición en forma inmediata, éstas fueron nuevamente ocupadas por familias, que luego fueron desalojadas sin política de relocalización

En la Provincia de Buenos Aires, se sancionó el Decreto-Ley 8912/77<sup>9</sup> de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo <sup>10</sup>. La norma tuvo el acertado objetivo de regular y planificar el crecimiento urbano, pero sin garantizar el acceso al crédito, por lo que tuvo como efecto la interrupción de los loteos populares o económicos<sup>11</sup>. Además, la mencionada norma creó la figura de los clubes de campo que se localizaron en los suburbios e implicaron el aumento del precio de la tierra de las periferias, por lo que ya no podía ser accesible al sector popular. Al respecto, Eduardo Reese (2006:5) desarrolla la relación de esta norma con la concepción tecnocrática del urbanismo vigente en el momento de

<sup>8</sup>Don Santiago era delegado de su asentamiento, que había llegado del interior a una villa arrasada por las topadoras.

<sup>9</sup> Ver Decreto Ley 8912 en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

<sup>10</sup>  En la LAJH se reflejó en la reforma de artículos del decreto ley 8912/77

<sup>11</sup> Conocidos como Loteos Kanmar, Vinelli, Tarraubela, etc

su formulación. El autor señala que la lectura del articulado de la 8912 *muestra fundamentalmente un planteamiento del “deber ser” de la ciudad y no del “que se puede hacer” a partir de la ciudad real. En este sentido, la ley pauta un “tipo” de ciudad propia de los sectores medios y altos de la sociedad, desconociendo las lógicas con las cuales operan los sectores populares en la producción del espacio urbano*. Un ejemplo de esto último, es que el decreto-ley contiene un capítulo completo destinado a la regulación urbanística de los clubes de campo y ni siquiera un artículo vinculado a la promoción de políticas activas dirigidas a la producción de suelo y/o a la mejora del hábitat de los sectores populares. Sobre este panorama, Ozslak (1991) agrega que el Decreto-Ley 8912/77 restringió fuertemente los loteos económicos, mientras que favoreció el surgimiento de barrios privados al articularse con el Plan de Autopistas Urbanas. De esta manera, se legitimó la “suburbanización de las elites” (término acuñado por Horacio Torres, 2000), fragmentando el territorio entre “bolsones” de pobreza y de riqueza, dificultando loteos económicos o populares<sup>12</sup> de las décadas de 1940, 1950 y 1960 que llevaron a la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos. Este desplazamiento de los loteos populares es reemplazado por los nuevos desarrollos urbanísticos – clubes de campo y barrios cerrados- cuyas características socio territoriales y tipológicas contrastan vivamente con las anteriores, creando franjas de tensión, latente o manifiesta.


En síntesis, durante la última dictadura argentina el modelo tradicional de crecimiento urbano a través del loteo popular en la periferia de Buenos Aires comenzó a desaparecer, como resultado de varios factores articulados que fueron componentes sustantivos de las políticas de esos años: la expulsión de la población de las villas de la ciudad de Buenos Aires que empujó a familias a ubicarse informalmente en las periferias, la desaparición del crédito accesible a los sectores populares, la sanción del decreto ley 8912 que llevó a restringir la oferta y a incrementar los precios del suelo sin el acompañamiento de políticas que, por lo menos, tuvieran un carácter compensatorio.

### **2.1.2. Los primeros lotes con servicios**

Entre los efectos de la política de erradicación compulsiva y sus topadoras, estuvo la reacción de los llamados “curas del Tercer Mundo” de la Villa del Bajo Flores, que, preocupados por el sufrimiento de las familias, convocaron a laicos comprometidos y organizaron la Comunidad de Apoyo Madre del Pueblo, con la que comenzaron a hacer barrios para la autoerradicación (Nota Pag.12 12-5-2002). Hicieron los dos primeros con la modalidad de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, con mucho costo económico y de trabajo de fin de semana de los realojados. Y el tercer barrio, en el año 1983, ya con la modalidad de “Lotes con

---

<sup>12</sup> El loteo popular consistía en la parcelación de grandes terrenos, generalmente ubicados en el segundo anillo del conurbano de Bs As, que eran pagado en cuotas accesibles a grandes inmobiliarias.

Servicios”<sup>13</sup>, que fue la primera experiencia en el país y se realizó en la localidad de Gregorio de Laferrere (Municipio de La Matanza), con el nombre de Barrio San José Obrero, con el que la autora de este trabajo tuvo el honor de caminar unos años.

Luego, esa experiencia se amplió mediante la conformación de Madre Tierra y la decisión de tomar el modelo de Madre del Pueblo de acceso de sectores populares a la tierra urbana. Años más tarde, se incorporaron los lotes con servicios mediante el Programa Pro Tierra y luego como una herramienta de la ley de Hábitat.

Si bien existían experiencias como la desarrollada por Madre del Pueblo, el problema de la falta de posibilidad de acceso a la tierra urbana para los sectores populares era cada vez más acuciante. Ante la ausencia del Estado fueran los mismos sectores organizados quienes llevaran adelante la política popular de acceso a la tierra y a la vivienda.

## **2.2.- Las tomas de tierra en la lucha por el acceso al hábitat (década de 1980)**

El mensaje del Estado durante la dictadura cívico – militar era “no hay lugar en la ciudad de Buenos Aires para los que no pueden pagar”. Ese gobierno desplazó a los sectores populares al mercado, como única opción de regulación de la vida cotidiana de la población. De esta manera, empujó la aparición (o reactualizó las existentes) de nuevas estrategias de sobrevivencia para resolver el grave problema del lugar donde vivir.

Cuando el gobierno dictatorial comenzó a debilitarse, bajó la presión en la erradicación de villas y ante la ausencia de respuesta estatal, el Pueblo avanza. Así surgió en el Conurbano, la política de vivienda de los sectores populares, una estrategia autogestiva para acceder a un lugar apto donde vivir: “las tomas de tierras” sobre tierras ociosas fiscales o privadas que se fueron multiplicando. Putero (2016:1) refiere a esos nuevos asentamientos como “*tomas de tierras decididas y organizadas de manera colectiva, donde los ocupantes buscan la legitimización del Estado a través del otorgamiento de los terrenos, reivindicando la posibilidad de pagar las cuotas y ser propietarios*”. Esta nueva estrategia de las familias pobres para acceder a un terreno, ante la imposibilidad de hacerlo a través del mercado, generó una nueva geografía donde los sectores populares buscan organizarse para tener un lugar donde vivir.

Un asentado, Daniel “El Cuervo” Molina, en un curso en Madre Tierra en el 2007 sobre Estrategias Populares de Acceso al Suelo”, marcó las implicancias personales de tomar una tierra. Relató la desesperación que sienten los responsables de una familia trabajadora que no tiene lugar donde vivir,

---

<sup>13</sup> 

En la ley de hábitat se reflejó en el programa de Lotes con Servicios



remarcando lo de “trabajadora”, que con su salario no tiene asegurada la vivienda. También habló del riesgo, que se asume, a perder lo poco que se tiene, o perder la libertad o sufrir la represión. Por otro lado, la discriminación asignada socialmente llamándolos usurpadores, frente a la ocupación familiar de tierra abandonada, sin uso alguno, desperdiciada frente a la necesidad de otros. Y por último señaló la importancia de vincularse entre asentados, ya sea darse apoyo mutuo en el tiempo de la toma, como para resistir, y para gestionar la regularización dominial.



**Imagen N°2:** Momento de la mudanza al asentamiento (Foto archivo de MT)

Tanto la foto como el testimonio del Cuervo Molina despejan el imaginario instalado de *usurpadores casi delincuentes*; mostrando la precariedad, los miedos y riesgos que se asumen; así como el hecho de que se haya naturalizado que una familia trabajadora no pueda acceder a un lugar para vivir con el fruto de su trabajo y que debería escandalizar o al menos preocupar a la sociedad.

En cuanto a **qué es un asentamiento**, podemos también ver cómo lo definen algunos de sus protagonistas (HB N°3 año 1991)<sup>14</sup>:

*Maura: Los asentamientos se forman por la necesidad de tener un lugar donde vivir. Algunos se forman por varias familias que se reúnen y*

<sup>14</sup> Maura, Rodi y Rubén fueron reconocidos referentes del Consejo de Asentamientos de Morón. (CAM). Rubén Rosso llegó a ser concejal del nuevo municipio de Ituzaingó, falleció y hoy una calle lleva su nombre

*buscan una parcela; otras veces se van asentando uno por uno. Hay asentamientos: municipales, privados, nacionales, provinciales...*

*Rodi: asentamiento es un grupo de gente que no tiene dinero para comprar un terreno y por cosas de la vida tiene que arrastrar a su familia a ocupar un terreno que el dueño lo abandonó.*

*Rubén: un asentamiento es la necesidad que tiene un grupo de gente que no puede pagar un alquiler, que no puede comprar, que no tiene un lugar para vivir.*

En los tres casos, los asentados hablan de la necesidad como el motor que impulsa la búsqueda de un terreno donde alojar a la familia. En algunos casos esto se realiza entre varios, con contactos o con una mínima organización previa. En el mismo artículo de la revista *Haciendo Barrio HB*. (1991 N°3) Rubén habla de la diferencia entre una villa y un asentamiento:

*Rubén: El asentamiento se diferencia de lo que era la clásica "villa". La villa era ocupar un pedacito donde poner una casilla y venía otro y se ponía al lado y así se formaban esos pasillos intrincados. En el asentamiento, en cambio, el poblador marca un terreno y lo alambra. Antes, cuando se formaron las primeras villas eran gente que venía del interior y ocupaban un pedacito para vivir mientras tanto, no pensaba en regularizar o echar raíces ahí. Los asentamientos en cambio se están formando con gente que antes llamábamos "clase media", trabajadores que antes tenían acceso a la compra de un terreno y a edificarse su casa. Los asentados ahora estamos tratando de que esto tome estado público, que se conozca que es una realidad social, que no hay otra alternativa. En Morón somos 1300 familias. Si nos desalojan a todos ¿a dónde nos mandan? ¿a la cancha del Deportivo Morón? Somos el 2% de la población del partido... no es poco*

En esas diferencias entre la villa y el asentamiento, Rubén marca por un lado la traza, una con pasillos el otro con terrenos marcados; por otro lado da cuenta de la transitoriedad esperada en la villa, que era vivida como un paso a otro lugar definitivo versus la idea de echar raíces, la permanencia y por eso la importancia de la regularización. Y también expone con claridad que la población asentada es de trabajadores, clase media, excluidos de la posibilidad de acceder al suelo con su salario.

De nuestras propias observaciones y en coincidencia con Cravino (2001) afirmamos que estos asentamientos de los 80' se caracterizan por ser ocupaciones gestadas colectivamente, de forma organizada y masiva. Estos colectivos tenían una estrategia previa que consistía en la averiguación del dominio catastral del predio a tomar y, en consecuencia, la viabilidad socio-política. En general, se desarrollaban en predios ociosos y abandonados; muchas veces degradados (basurales, pajonales, hondonadas inundables o escondidas). Los espacios presentaban un tipo de amanzanamiento o cuadrícula similar a los loteos formales e intentaban continuar la traza urbana circundante. El propósito era que el barrio se consolidara de manera definitiva, ya no

transitoriamente, como se pensó durante mucho tiempo a las villas. Por esta razón, se mantiene cierto “orden urbanístico”, como parcelas delimitadas, superficies aproximadas a las exigidas por la ley de ordenamiento provincial, la regularidad del trazado de las calles, la previsión de espacio para equipamientos y áreas verdes. Cada familia se instalaba en un lote, delimitado por hilos y estacas, puestos por los mismos organizadores iniciales.

Todas las tomas tenían algún nivel organizativo que, desde el inicio, promovía gestiones para la regularización dominial de la tierra y para mejorar las viviendas y el barrio. De esta manera, los dirigentes buscaban garantizar la permanencia mediante la legitimación de la toma ante el Estado. Para lograrlo, proponían pagar en cuotas el precio del lote al titular de dominio. También buscaban apoyo entre diferentes sectores políticos, organizaciones sociales o de iglesias que acompañaban su proceso de consolidación urbana. Otra estrategia consistía en construir viviendas de mampostería, dando cuenta tanto de la reivindicación del derecho a habitar como de la expectativa de permanencia (a diferencia a la vivencia de provisoriedad en las villas). Un paso posterior fue la articulación entre asentamientos, fortaleciéndose mutuamente en la acción conjunta por la consolidación y las mejoras urbanas.

Las primeras tomas de tierra se dieron en 1981 en la zona sur del Conurbano, en la localidad de Solano en el Partido de Quilmes y en los asentamientos El Tala, 2 de Abril, San Martín y otros. La organización de las primeras tomas se gestó en el ámbito de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB)<sup>15</sup> y luego, en sólo cinco meses casi 5000 familias ocuparon más de 200 hectáreas. En cuanto a su dinámica, se ponía en juego una experiencia sindical derivada de las fábricas, de los partidos políticos en el territorio y de comunidades eclesiales de base acompañadas por curas del Tercer Mundo y algunos obispos, como Jorge Novak de Quilmes. El lugar de reunión y de asambleas solía ser la capilla o parroquia. Todo esto era una combinación que estaba lejos de aquello que la dictadura consideraba como peligro terrorista, ya que el gobierno estaba más ocupado con sus conflictos internos, por lo que las tomas pudieron ampliarse, desparramándose a otras zonas del AMBA y más tarde del país. En esos mismos años en la zona oeste, surgieron nuevas tomas en La Matanza, Merlo, Moreno, Morón, etc., (comenzaron en 1981 y continuaron multiplicándose desde el comienzo de la etapa democrática 1983 hasta la actualidad, aunque con otras características).

Estos nuevos asentamientos fueron buscando formas de gestionar la regularización dominial de las tierras ocupadas y con el acompañamiento o no de organizaciones de apoyo, fueron agrupándose a fin de lograr una mejor posición para negociar ante el Estado. En algunos distritos se desarrollaron asociaciones entre asentamientos y con las villas, para mejorar las condiciones

---

<sup>15</sup> CEB es un movimiento de pequeñas comunidades barriales, que desde la Teología de la Liberación vinculan el compromiso cristiano con la opción por los pobres, la lucha por la justicia social y participan en la vida política

de urbanización, en una lucha conjunta por la regularización urbana y dominial.



Las tomas de tierra y la formación de asentamientos informales en las periferias fueron la respuesta popular al abandono del Estado, por eso la llamamos la política popular de vivienda. Este fenómeno comienza en la última etapa del gobierno de la dictadura y se extiende en democracia, generando preocupación en los gobiernos de la provincia de Buenos Aires.

### **2.2.1. Políticas de hábitat en la Provincia de Buenos Aires (1987 - 1991)**

Durante el gobierno del justicialista Antonio Cafiero (1987-1991) se puso en la agenda política el tema-problema del hábitat popular urbano, algunos de cuyos efectos llegaron a constituir políticas nacionales. Mariana Relli (2014) sintetiza la experiencia y sostiene que en esos años se crearon y jerarquizaron dentro del poder ejecutivo provincial los organismos públicos encargados de las temáticas urbanas y se unificaron las tareas (aplicación de toda la normativa urbanística) en una sola Secretaría (Secretaría de Tierras y Urbanismo). Al poco tiempo de asumir la gestión, desde la preocupación por la multiplicación de las tomas, convoca a algunas organizaciones de apoyo técnico<sup>16</sup> que trabajaban con la modalidad de Lotes con Servicios y se gesta el Programa Pro-Tierra, que es un Programa de Lotes con Servicios del Estado provincial, a ser ejecutado por los municipios, como política de anticipación.

En esta etapa tuvo fuerte presencia la problemática de los asentamientos populares, podemos identificar dos acciones que marcaron cambios en las políticas de hábitat:

1. la convocatoria desde el gobierno provincial para la realización de encuentros con municipios, organizaciones sociales, OATyAC, organizaciones eclesiales de base, etc. (1990 – 1991) que derivaron en el diseño de líneas de acción que se plantearon como alternativas al modelo centralizado de la política habitacional;
2. la movilización, promovida también desde el poder político, en torno a la problemática específica de la irregularidad dominial de los loteos populares que llevaba a que en algunos municipios se dictaran ordenanzas de venta de tierra fiscal a ocupantes, y que culminó en la sanción de la Ley Nacional 24.374 (1994), conocida como Ley Pierri” de Regularización Dominial

En efecto, los encuentros llamados Pro-Tierra en la localidad de San Bernardo, fueron centrales en el debate democrático desde los problemas y experiencias hacia las propuestas de política pública. En esos encuentros se mejoraron o surgieron diversas políticas como: los Pro-Tierra, los Pro-Casa, el Programa de Reconstrucción de Barrios, la mediación provincial para la compra directa, la

---

<sup>16</sup> En la ley de hábitat se reflejó en el programa de Integración Socio-Urbana

<sup>17</sup> Fundamentalmente a Madre del Pueblo y a Madre Tierra, 2 años antes, en 1985

difusión de ordenanzas de venta de predios fiscales a sus ocupantes en municipios que no la tuvieran, la importancia de legislar por la regularización para situaciones en tierra privada (que luego derivó en la Ley Nacional 24.374/94 de Regularización Dominial).

### **2.2.2. La acción colectiva en la lucha por el hábitat: el origen de Madre Tierra**

La gravedad de la situación de los sectores populares en cuanto a su situación habitacional, ya sea por vivir en las penurias del hacinamiento urbano en una villa o con los miedos e incertidumbres de vivir en una toma, llevó a la conformación de organizaciones de acompañamiento y apoyo técnico a dichas poblaciones. Como dijéramos en el punto 1.3.- nos referiremos a éstas como OATyAC ya que preferimos no adherir al aspecto negativo y/o aséptico que denota lo no gubernamental

Entre las OATyAC, Madre Tierra (MT) (1985) se conforma jurídicamente como asociación civil, en el marco de Caritas Diocesana de Morón, abarcando los actuales distritos de Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Merlo y Moreno, la que había priorizado la importancia de la acción, acompañando y fortaleciendo el protagonismo de los sectores populares en su lucha por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat, así como la preocupación por la incidencia en políticas públicas inclusivas y distributivas. Caritas Morón toma la decisión de priorizar por un trienio el problema del Hábitat Popular Urbano. Así, se comienza a acompañar a algunos asentamientos con el objetivo de apoyar la consolidación barrial y ante la inminencia de desalojos a 2 barrios de William Morris (Municipio de Hurlingham), una congregación de monjas ofrece donar una tierra para el realojo<sup>18</sup>, que se realiza con la modalidad de Lotes con Servicios, aprendida de la experiencia de Madre del Pueblo.

Las primeras líneas de acción de MT son Lotes con Servicios y Consolidación de Barrios, trabajando siempre desde el acompañamiento y la asesoría a las comunidades de base con perspectiva de derechos desde la justicia y la valorización de la cultura y el protagonismo de las comunidades. Con el tiempo, las acciones se fueron ampliando a acciones de capacitación y comunicación popular y con ellas se amplió el equipo, el que se conformó de manera interdisciplinaria. Para los proyectos MT contó con el apoyo recibido a lo largo de los 30 años de agencias de cooperación ligadas a la iglesia católica europea, de las que se destaca Misereor, Caritas Alemania, NPNP y muchas más

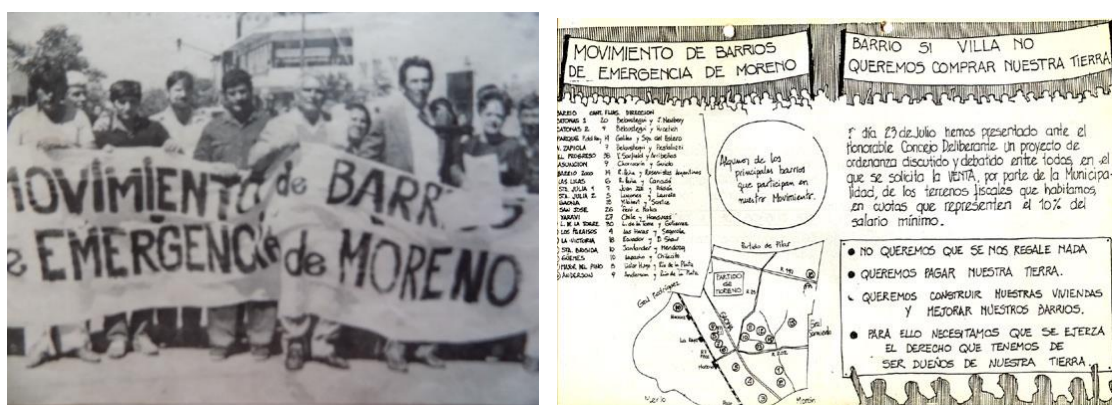
---

<sup>18</sup>A fin de recibir esa tierra para urbanizarla con los desalojados, se decide formar una persona jurídica a la que se le pone el nombre de Madre Tierra (MT)

## -Los primeros actores colectivos con los que camina<sup>19</sup> Madre Tierra

En varios distritos se organizaron procesos colectivos de propuesta de ordenanzas de venta de tierras fiscales a sus ocupantes, de acuerdo a lo que establecía el decreto ley 9533/80<sup>20</sup>.

Así, se gestaron organizaciones conformadas por delegados o representantes de los asentamientos y también de villas. El primero fue el Consejo de Asentamientos de Quilmes y luego, el Movimiento de Barrios de Moreno (MBM), el Consejo de Villas y asentamientos de Merlo (CVyAM), el Consejo de Asentamientos de Morón (CAM), etc.



*Imagen N° 3: Foto y Cartilla del MBM de 1985 del archivo de MT*

Todas estas organizaciones de segundo grado (OSG) tenían el propósito de lograr la sanción de ordenanzas municipales de venta de terrenos fiscales a sus ocupantes. Objetivo que fueron logrando progresivamente. En el caso del CAM, integrado por organizaciones de barrios sobre tierras fiscales y sobre tierras privadas, se propusieron sostener la difícil pelea por lograr leyes de expropiación para los asentamientos en tierra privada, algunos de los cuales lograron regularizar.

MT acompañó los procesos de las organizaciones de zona oeste. En el caso de Merlo y Moreno (Ord. 1580/86), las ordenanzas fueron con listado de familias ocupantes, mientras que, en el caso de Morón, se extendió a todos los barrios asentados sobre tierras fiscales del municipio (Morón: Ordenanza N° 10293/88 Regularización Dominial de los Asentamientos Urbanos Informales).

<sup>19</sup> MT camina junto a los actores y sectores populares; no "para" ni "por" sino "con" ellos. Por un lado aportando un rol de acompañamiento técnico y por otro como actor propio, siendo parte de la construcción conjunta en espacios colectivos.

<sup>20</sup> Ley 9533/80 Norma que permitió que la Provincia de Buenos Aires cediera tierra a los Municipios, para ser vendida a sus ocupantes, mediante ordenanzas



**Imagen N° 4 . Nota en HB N°49.1998.**

En esta nota sobre el CAM Orfidia dice:<sup>21</sup> *“El trabajo que hicimos en Morón fue muy largo, hasta llegar a la ordenanza. Y después tuvimos que enseñar a cada nuevo director de Tierras porque no sabían nada de las tierras y de los carecientes... nos dedicábamos a encaminar funcionarios”*

Orfidia expresa la complejidad del proceso de consolidación de los asentamientos, tanto por su extensión en el tiempo, como ante la tarea cuasi docente que les implicaba cada cambio en la gestión, con funcionarios que nada sabían del tema

Con el acompañamiento de MT, fundamentalmente en lo logístico y organizativo, una vez al año, se hacía un evento con las tres redes de organizaciones de segundo grado (OSG). Así, la lucha se realizó en forma conjunta y solidaria, ofreciéndose apoyo mutuo, capacitándose a partir de la experiencia de cada uno, negociando con el Estado desde la fuerza que da la organización, acordando estrategias comunes para alcanzar los objetivos que los nucleaban y apoyando la resolución de conflictos entre los barrios integrantes y hacia otros que lo necesitaran. Estas organizaciones tuvieron fluctuaciones en su proceso: de intenso trabajo y fuerte cohesión, de pérdida de interés, de internismos, de vuelta al trabajo. Un proceso con altibajos, en los que jugó una serie de factores externos que incidían en lo interno (logros, conquistas, falta de resultados, apoyo, militancias políticas, etc.)

La participación en estas OSG, implicó un crecimiento de los dirigentes que las conformaron y sus organizaciones mantuvieron espacios conjuntos a lo largo del tiempo para resolver distintas cuestiones comunes. De la importancia de estos colectivos hablan algunos de sus protagonistas<sup>22</sup>:

*Eladio: “el Consejo de Asentamientos de Morón nos sirvió para darnos fuerza, seguir adelante porque sabemos que somos muchos los que tenemos el mismo problema”*

*Rodi: “Y muy importante es juntarse con otros barrios y aprender de la experiencia de ellos. Cuando empezamos con los trámites de la tierra vimos lo complicado que era. Pero los otros barrios estaban al lado de nosotros para acompañarnos y enseñarnos. Tomamos conciencia de la importancia de estar unidos.*


Daniel “el Cuervo” Molina, asentado del Barrio 1° de Julio de Ituzaingó relató las acciones de la primera etapa del Consejo de Asentamientos de Morón (CAM):

*“... en el Conurbano Bonaerense esos colectivos nacidos de las tomas de los 80 pusieron la mirada más en la planificación, la organización y el*

<sup>21</sup> Referente de asentamientos de Ituzaingó

<sup>22</sup> Testimonios que figuran en las relatorías de ámbitos colectivos. Archivos de Madre Tierra

*desarrollo barrial que los movimientos villeros que nos precedieron. Y en ese punto creo que, sin medirlo en una ley, fueron poniendo las bases para el proceso que termina años después con la Ley de Hábitat. La capacidad organizativa, la constancia en el tiempo de las Luchas, las cuales sufrieron avances, estancamientos y retrocesos, Y el camino llevado adelante de ser un asentamiento para ser un barrio hacen a estos Colectivos una parte muy importante para la conquista de la 14.449” (Entrevista a Daniel “Cuervo” Molina.14-2-19)*

En la lucha por el hábitat, al menos en la zona oeste, este proceso de diseño y propuesta de ordenanzas de venta de lotes fiscales a sus ocupantes fue una de las primeras acciones colectivas, fundante del proceso que se desarrolló posteriormente, hasta llegar a la ley de hábitat, en la que se vio plasmada a través del principio de “Gestión Democrática de la Ciudad”  <sup>23</sup>.

La acción colectiva se define como una relación constante entre el Estado y otros actores, generalmente en un contexto de conflicto y negociación permanente con el poder y con lo formalmente instituido. Nos parece atinente al caso estudiado lo dicho por Tilly (1978) retomado por Tarrow (2004), una constante de *la oportunidad/amenaza* de la acción colectiva y la *permisividad/represión* del Estado. Así como lo que señalan Abiodum y otros (1987) refiriéndose a que el interjuego consultivo entre técnicos y pobladores es posible cuando existen técnicos con perspectiva social y OSG que han demostrado tener capacidad de respuesta cuando han visto la posibilidad o se los ha convocado.

MT comenzó a construir nuevos barrios de lotes con servicios, aprendiendo de la dinámica de los asentamientos en los que con la organización comunitaria, se hacía cargo de aquellas tareas que superaban la posibilidad familiar: búsqueda de tierra en *block*, compra, urbanización, mudanza rápida y diversos procesos de mejoras socio-urbanas indispensables. Esos barrios también se sumaron a los ámbitos interdistritales de reflexión y propuestas políticas. Como se dijo anteriormente, se vieron reflejados en el gobierno provincial bajo la denominación de los programas Pro Tierra.

La crisis del año 1989 sumió a la población en la búsqueda de la sobrevivencia, producto de la hiperinflación que se “comía” el salario. Los barrios organizados a partir de la lucha por la tierra, pudieron basarse en esa experiencia para resistir comunitariamente a partir de ollas populares, de comedores populares, de micro-proyectos de autoabastecimiento y de producción solidaria, apoyados desde el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires por el Plan PAIS<sup>24</sup>. En ese momento, MT también dejó de lado la temática de hábitat, para asumir procesos de apoyo a la subsistencia y proyectos de economía social.

---

<sup>23</sup>  En la ley de Hábitat se reflejó en el principio rector de Gestión Democrática de la Ciudad


<sup>24</sup> PAIS Programa Alimentario Integral y Solidario (1990-1992) de la PBA, que transfería recursos a grupos comunitarios, que decidían qué alimentos y dónde comprar. Fue muy importante para la reorganización social



### 2.3.- El hábitat popular: un territorio en disputa (la década de 1990)

La década de los 90´ se caracteriza por la profundización de modelo económico instaurado por la última dictadura militar, pero ya en democracia. El gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), de corte neoliberal y en cumplimiento *del "Consenso de Washington"*<sup>25</sup>, despliega una profunda reforma del Estado basada en la desregulación del mercado, la privatización de las empresas estatales de servicios públicos, el ajuste fiscal y el fomento a la inversión extranjera. En lo social, se define por el abandono del criterio de la universalidad en la cobertura de los servicios sociales pasando a políticas sociales focalizadas. El "Estado Neoliberal" en Argentina, según el economista político Aldo Ferrer (2012) tuvo dos períodos: la dictadura y luego, el periodo 1989 al 2001. Desde esta concepción, se planea condicionar la acción del Estado al servicio del libre mercado, fundamentalmente global, para lo cual deberá hacer reformas estructurales. Así se pone en marcha la extranjerización de las empresas estatales.


La consolidación de este modelo provocó daños gravísimos en todo el tejido social, con un fuerte aumento de la desocupación, de la pobreza y una profunda crisis institucional y cultural. El número de desocupados pasó de 541.187 en mayo de 1994, a 749.363 en agosto de 1998. Finalizando la década, hay un nuevo récord de desigualdad. La brecha entre ricos y pobres aumentó entre mayo 95 a mayo 98, casi 23 veces, de acuerdo a los datos de la EPH del INDEC<sup>26</sup>. La misma fuente oficial que mide en octubre del 2002 un 57,5% de argentinos en situación de pobreza, de los cuales 27,5 estaban en situación de indigencia; mientras en el segundo cordón del conurbano de Bs As la pobreza llegó al 74,2% de la población.

De las barriadas populares y de los pueblos surgieron los "piquetes de ruta" que reclamaban por planes sociales. Luego, desde los sectores medios urbanos que habían perdido sus ahorros en los bancos quebrados, surgieron los "cacerolazos" y las "asambleas". Ante este escenario crítico, se destaca el rol de la CTA. (Organización que surge en 1992 como expresión de disconformidad con las políticas laborales del gobierno de Carlos Menem) que, en el año 2000, organiza el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) exigiendo distribución de la riqueza y que logró 3,5 millones de votos en pocos meses. <sup>27</sup>

La reacción popular adquirió rasgos de revuelta. Las jornadas de diciembre de 2001 dejaron un saldo de más de 30 muertos. De este proceso, con 5 presidentes en 11 días, surgió la presidencia del ex gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde, quien toma medidas económicas que no

<sup>25</sup>Consenso de Washington": 10 reglas propuestas por el FMI, el BM, el Depto del Tesoro de EEUU, para aplicar la doctrina económica que declara el predominio absoluto de la economía de mercado en los países en crisis de desarrollo

<sup>26</sup>Encuesta Permanente de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos


<sup>27</sup> En la LAJH este proceso de vio reflejado en los principios de Función Social de la Propiedad y de Gestión Democrática de la Ciudad.

logran detener la crisis y reprime a los sectores movilizados, lo que deriva en la muerte de dos manifestantes<sup>28</sup> e impone la aceleración del llamado a elecciones.

### **2.3.1. El territorio metropolitano como negocio inmobiliario y las políticas de hábitat**

Durante la década de los 90', el territorio cobra relevancia como un "activo" generador de negocio. Se multiplican las inversiones inmobiliarias, que son acompañadas por los gobiernos locales. El estudio de Torres (2001) señala los cambios socio territoriales que se dan en este período, desde una concentración de inversiones en determinados espacios urbanos, revalorizando centros o creando nuevos centros en la periferia; parques industriales, *countries*, barrios cerrados con sus shoppings, etc. Este *boom* inmobiliario encuentra promoción y difusión en suplementos específicos de los periódicos hegemónicos Clarín y Nación.


El efecto es el aumento del precio de la tierra en las periferias que resulta cada vez más inalcanzable para sectores medios y bajos. Este proceso redunda en un territorio fragmentado en bolsones de pobreza y otros de riqueza o lujo. Esta importante transformación socio-espacial tiene consecuencias en el aumento de la conflictividad por la disputa territorial, tanto residencial como ambiental.

En cuanto a las políticas habitacionales en el ámbito nacional, el Fondo Nacional de la Vivienda FONAVI se descentraliza y va perdiendo su fuente recaudación, abandonando su rol objetivo de constructor de vivienda social. Como política compensatoria, el gobierno nacional aplica nuevos programas de regularización urbana y dominial. Tal es el caso del Programa Arraigo, que abordaba la venta en block a los ocupantes de los predios de dominio fiscal nacional con objetivo de urbanización y regularización dominial. Respecto a los lotes privados informales, se aprobó la ley 24.374/94 de Regularización Dominial que por prescripción adquisitiva corta, entrega actas notariales gratuitas a través de registros notariales. Se crea tiempo el Programa 17 de Microcréditos (1995) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se propone el mejoramiento de viviendas <sup>29</sup>, a través de organizaciones con experiencia en la temática<sup>30</sup>.

En la Provincia de Buenos Aires, a partir del importante Fondo de Reparación Histórica del Conurbano, el gobernador Eduardo Duhalde (1991-1999) realiza obras de infraestructura, construcción de escuelas y hospitales; además de continuar con algunos de los programas de la gestión anterior, pero cambiándoles el nombre: Plan Familia Propietaria (ex Pro-Casa), Programa de

---

<sup>28</sup> Masacre de Avellaneda. El 26-6-2002 la policía asesina a Maximiliano Kosteki y a Darío Santillán, en el marco de la represión a una movilización exigiendo "La Duplicación del Salario y programas sociales". Duhalde había dicho que no permitiría que llegaran al centro de la ciudad

<sup>29</sup>  En la LAJH se reflejó en el Programa de Microcréditos para mejora del hábitat

<sup>30</sup> Entre estas organizaciones estaba Madre Tierra, IIED-AL, SEDECA, Fundación Vivienda y Comunidad, Asociación Civil San Cayetano, Fundación Pro Vivienda Social.

Asentamientos Planificados (ex Pro Tierra); y de entregar subsidios para mejoras en la autoconstrucción.

Si la tierra es un negocio para los sectores empresariales, también hay un mercado que logra ganancias en su venta para los sectores necesitados de un lugar donde vivir. Es en esta década que las tomas de tierras comienzan a mercantilizarse. Surgen nuevas formas de asentamientos, ahora progresivos y no pre-organizados, donde algunos toman lo que luego serán varios lotes y los van vendiendo de manera informal. A medida que pasa el tiempo, si no son desalojados (y otorga cierta estabilidad), el precio va subiendo, generando un plusvalor. Las familias que “compran” lo hacen desde la desesperación y en un silencio temeroso, por perder lo que a su vez les generó deudas para lograrlo. Si el desalojo llega, los estafados pierden todo y el “vendedor pirata” no aparece para el reclamo. Una razón más para la urgente intervención del Estado, protegiendo al sector vulnerado de derechos ante estas perversas acciones

### **2.3.2. La construcción política de un actor colectivo del hábitat popular**

La grave situación de los sectores populares, sin trabajo ni medios de subsistencia, fue impactando tanto en lo personal en cuanto al sentido de realización en la vida, como en las relaciones familiares, comunitarias y sociales. El Estado respondió con políticas sociales focalizadas (menores por edades, para mujeres, para desocupados, para los ancianos), que muchas veces llegaban a través de mediadores políticos y desconociendo las organizaciones comunitarias preexistentes, aumentando la pérdida de autoestima, la exclusión y la fragmentación. La exclusión, derivada de la desocupación, implica la pérdida de la capacidad de las personas para construir su identidad, para proyectar su futuro; pérdida de derechos sociales por lo tanto de ciudadanía.

Al respecto decía Sandra Ferreyra, trabajadora social de MT en un informe interno del año 1995:, que ilustra la situación a la que nos estábamos refiriendo, explicaba:


*“Es doloroso ver cómo se instala el “sálvese quien pueda”, la competencia salvaje por el recurso entre compañeros, amigos, vecinos; la sociedad se fractura y las personas se quiebran, herida su dignidad personal. Recuerdo que un vecino dice al respecto con gran tristeza: “cuando un padre no tiene trabajo, los hijos no lo respetan y se pierde la dignidad”.*

Desde sus inicios MT se propuso trabajar por los derechos junto a la población con la que camina en la resolución, tanto de los problemas de suelo urbano, vivienda y hábitat como en la reflexión acerca de las causas que los originan. Se facilitaron distintas instancias de reflexión política, junto con otros actores, como universidades, funcionarios, movimientos sociales, gremios, sectores de la Iglesia Católica, que posibilitaron caminos de lucha y propuestas, tanto hacia el adentro de las comunidades barriales como hacia el sector público. A

continuación, se presentan sintéticamente esos procesos, ya que consideramos que fueron parte del bagaje de construcción colectiva que años después derivó en la propuesta de la ley de acceso justo al hábitat.

Entre las instancias de reflexión política podemos destacar (a) los primeros Talleres de Tierra (1985) organizados con SEDECA, Padre Pichi en Cuatro Vientos, Moreno; (b) la propuesta política *Caminando Juntos por la Dignidad* (1995-99) y su auxiliar Escuela de Dirigentes de Tierra, Vivienda y Hábitat (1997-1999); (c) el proceso *Memoria y Aguante* (1999 – 2000); (d) el FRENAPO (2001); (e) el taller *Hay que seguir andando nomás* (2002); (f) el proceso *Historia y Política* (2003-2005); (g) *La Lucha por la Tierra en el Proyecto Popular* (2007-2010) y desde el 2010, la lucha por una Ley Provincial de Hábitat Popular. En el trayecto fueron naciendo distintos colectivos formados por organizaciones territoriales y otros actores. De estos colectivos, destacamos el FOTIVBA (2004), el Movimiento por la Reforma Urbana (2005) que generó en el 2010 Habitar Argentina. Estos procesos colectivos de articulación, capacitación y reflexión política fueron experiencias fundamentales para la lucha colectiva por la Ley de Hábitat. Cada uno de esos procesos se relaciona con impactos de los diferentes contextos socio-políticos en el sector popular.

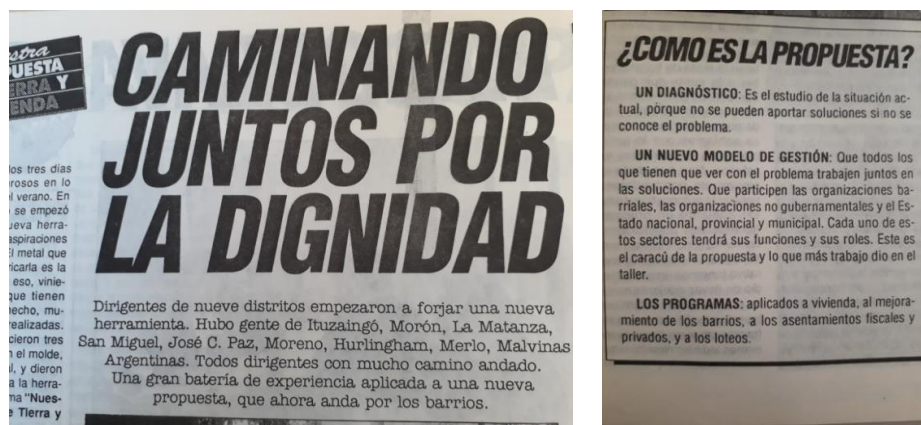
Para las organizaciones de base pasar “de la demanda-protesta a la propuesta política” implicaba un proceso difícil y no lineal. Sin embargo, intentaremos reconstruirlo recuperando la historia de reflexión política llevada a cabo entre organizaciones en el recorrido hasta llegar a la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

En 1995 se inició con los dirigentes de los barrios y MT un proceso de análisis conjunto que derivó en una propuesta política a la que se le llamó “Caminando Juntos por la Dignidad” (CJxD). En un momento de altísima desocupación y pobreza, las organizaciones populares requirieron fortalecerse en el encuentro y la articulación. Se realizaron talleres entre dirigentes de distintos barrios del oeste del Conurbano y desde la experiencia se analizaron los problemas y propuestas en base a 4 ejes: villas y asentamientos sobre tierras fiscales; villas y asentamientos sobre tierras privadas; acceso a la tierra para la vivienda y mejoramiento barrial. En los plenarios se concluyó que hacía falta una política de Estado de Tierra, Vivienda y Hábitat <sup>31</sup> que tuviera en cuenta las necesidades y saberes populares. Para priorizar esta cuestión, se planteó la relevancia de promover Mesas de Concertación de Políticas en los Municipios, para lo cual había que prepararse, capacitarse y articularse en colectivos mayores de lucha conjunta.

---

<sup>31</sup> 

Sería una proto- referencia a lo que luego fue la LAJH



**Imagen N° 5:** Fuente : Revista Haciendo Barrio N°39 año 1995

Esta propuesta de articulación fue clave para coordinar esfuerzos con otras organizaciones, para encadenar actividades en torno a líneas de trabajo concertadas en función de las propuestas de políticas públicas locales y luego provinciales. En ese proceso los distintos actores identificaron temas o intereses comunes, acordaron mecanismos de trabajo conjunto y acciones para llevarlo a cabo. Los dichos de dos dirigentes de organizaciones de base ilustran este camino (Informe del archivo de MT):

- Rosa de Hurlingham (Archivo de MT 1995) *"Debemos juntarnos todos los actores de un territorio: el Estado, organizaciones intermedias, ONGs, empresas, organizaciones de base, desde los que se sienten más arriba hasta los que nos hacen sentirnos más abajo. Sentarnos juntos, todos iguales, escucharnos y llegar a acuerdos, aunque nos cueste; solo así vamos a llegar a un desarrollo"*
- Enrique de Merlo (archivo de MT 1996) *"Son procesos difíciles y si las cosas no salen bien, el que paga el costo es el dirigente, que es el que está entre la gente. A él le exigen que sepa bien con quien se mete y si ese camino de articulación es el mejor. Es muy complejo, por eso es muy necesario capacitarse y estar muy preparados y aun así va a ser imprevisible."*

En estas expresiones es posible reconocer la voluntad de articulación existente, además de las dificultades que se buscaban resolver con espacios de capacitación que fortalezcan la actitud analítica y a la vez, propositiva. De esta manera, se armaron las mesas de concertación entre los gobiernos municipales y el provincial, las organizaciones barriales y otros actores de acuerdo a cada situación (universidades, iglesia, organizaciones de apoyo). En ellas se lograron avances en la regularización urbana y dominial de algunos asentamientos como Satélite II o Nuevo Indaburu en el Municipio de Moreno, Belgrano II en el de Merlo, 1 de Julio y Atalaya en el de Ituzaingó, San Jorge y La Floresta en el Partido de Hurlingham, entre otros. Aunque pudieron armarse algunas mesas, fue con mucha dificultad. Uno de los mayores problemas era el desequilibrio o asimetría de poder entre actores en la concertación o articulación. En esas

situaciones, resultaba necesario el fortalecimiento del poder de las comunidades barriales. La noción de “poder” supone la posibilidad de ser protagonistas, de incidir, de producir, de planificar, de administrar, de reclamar y proponer. A pesar de las dificultades, la experiencia fue evaluada como importante por lo que luego fue recogida en la Ley de Hábitat como “Mesas de Gestión”<sup>32</sup> imprescindibles en los procesos participativos de integración socio-urbana. Desde el mandato de las organizaciones de armar dispositivos que preparen a dirigentes y vecinos activos para participar en aquellas instancias de gestión concertada de políticas locales, MT organizó un espacio de capacitación sistemático con una duración anual y periodicidad quincenal, llamado “*Escuelitas de Dirigentes de Tierra Vivienda y Hábitat*” y realizadas entre 1996 y 1999. La concepción de la capacitación popular es la de “*Educación Popular*” de Paulo Freire (1985), en el sentido de educarse en el encuentro y a partir de la praxis, reflexión-acción como un par indisoluble. La capacitación popular parte de la misma experiencia de vida de cada persona, de los aprendizajes vivenciados en el trabajo comunitario, en la práctica profesional y de la construcción conjunta de conocimiento a partir de técnicas y prácticas que se desarrollan o ejercitan en el quehacer cotidiano. Consideramos que en las Mesas de Gestión es imprescindible achicar el desequilibrio de poder entre sectores.

### **Sobre las alianzas**

Las organizaciones que participan del “*Caminando Juntos x la Dignidad*” CJxD veían que también era necesario conocer a otros actores que coexistían en cada zona, así como en la región y con ellas compartir la voluntad de sumar esfuerzos en pos de la instalación de las propuestas políticas.

Las universidades jugaron un rol importante, aportando conocimiento a los saberes populares o técnicos. En el caso de la zona oeste comenzó una interesante articulación con la UNGS y las organizaciones de la zona sur con Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI). Cada institución tiene una capacidad específica según las temáticas y abordajes priorizados y despliegue en el territorio.

De este proceso del CJxD surge “**la Regional de Tierra Vivienda y Hábitat**”, (HB 1997: N° 46 y 47) que integra a otras organizaciones en lucha del Conurbano con el acompañamiento de MT y del Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA)<sup>33</sup>. La característica de esta regional fue que las organizaciones decidieron que no alcanzaba con que los dirigentes se sentaran a conversar en un espacio común, sino que debían conocerse más al “estilo popular”, es decir compartiendo sus mejores experiencias en territorio.

Se organizaron jornadas en las cuales se visitó cada una de las tres zonas.

---

<sup>32</sup>  Las Mesas de Gestión fueron parte de la LAJH .

<sup>33</sup> SEDECA, Iniciada por el Padre Pichi Messegeier, histórico luchador de los curas villeros del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo



Imagen N° 6: HB N°46. 1997

La zona sur recibió a las Zonas Oeste y Norte; luego recibió la Oeste y luego la Norte, a las otras dos. En cada zona se visitaban tres barrios. Esto tuvo varios efectos para los barrios que recibían, fue un paso hacia la consolidación organizativa y en la valoración del propio camino recorrido y de los dirigentes elegidos

- para las organizaciones visitantes, el viaje compartido por zonas aumentó el conocimiento mutuo; el conocimiento de experiencias con distintos niveles de singularidad respecto a la de cada uno, los llevó a contar como asesores a otros ante situaciones problemáticas

- para el conjunto de las organizaciones los fortaleció sentirse compañeros de lucha, lo que fue clave ante la crisis que se avecinaba.

Sin embargo, el aumento de la pobreza fue medrando a muchas organizaciones de base, cuyos pobladores luchaban por la sobrevivencia familiar.

Fue la época de la emergencia de lo que se llamó en las Ciencias Sociales: los nuevos pobres. Al respecto relata en Perla Fernández, entonces Coordinadora General de MT:

*“... recuerdo 1998, en un acto de entrega de boletos de compraventa en un nuevo barrio de lotes con servicios, acto que siempre era celebrado con mucha alegría por los nuevos dueños. Me encuentro a un señor de unos 50 años llorando copiosamente. Me acerco y me dice que ese papel que firmó es el “Boleto a la Pobreza” a la que él llevó a su familia; ya que se sentía responsable de haber perdido su histórico trabajo en la fábrica que cerró. Le decían que era viejo para cualquier nuevo empleo y había tenido que ir vendiendo todo para que su familia pudiera sobrevivir: primero su autito, luego sus muebles, hasta su casita; se fueron a una pensión, pero ya ni la pensión podía pagar y ahora debía hacer vivir a su familia en una casilla.” (Informe de archivo de MT 2001)*

La percepción de impotencia atravesaba los barrios en los que convivían sectores de nuevos con viejos pobres, con conflictos interculturales sumados a la fractura organizativa derivada de la alta necesidad. Muchas de estas organizaciones de base no pudieron sostener su dinámica tradicional y se fueron desarticulando, en función de que sus integrantes necesitaban mantener una lucha cotidiana por el sostenimiento familiar. Ante esta realidad de desarticulación y desesperanza, la propuesta de CJxD quedaba atrás.


En ese contexto, se realiza un proceso de reflexión histórico-político que se llamó “*Memoria y Aguante*” (1999 - 2000). “Memoria” significó la recuperación de la historia de luchas nacionales y las territoriales de las mismas organizaciones por la Tierra, la Vivienda y el Hábitat y “Aguante” implicó usar un término de los jóvenes que denota la “Resistencia Activa”. La reflexión se centró en los efectos del neoliberalismo en la subjetividad de las personas, de manera de encontrar las fortalezas que como actor popular permitieran rearticular la acción conjunta. Las acciones desarrolladas fueron el encuentro y reencuentro entre luchadores experimentados y/o potenciales; el reconocimiento de las capacidades adquiridas en la historia de las luchas nacionales y territoriales; el análisis de los efectos de los nuevos escenarios y las nuevas prácticas organizativas de “aguante” y construcción conjunta.

Gran parte de los acuerdos implicaron la búsqueda de otros actores que compartieran esta visión acerca de la necesidad de recuperar “lo popular”. Así, las organizaciones se acercaron a la CTA quien, a diferencia de gremios y sindicatos, integraba en sus filas como “trabajadores” a los desocupados. Un hecho muy significativo para los sectores populares desanimados y desarticulados, fue la Marcha Grande (2000) en la que salieron caminando de Rosario a Buenos Aires cientos de trabajadores desocupados y a la que unieron otros, hasta llegar a 15.000 a la Plaza Congreso, donde los esperaban otros tantos. El reclamo era por un seguro de empleo y formación para los jefes y jefas de hogar desocupados/das y una asignación por hijo. Esa marcha fue un hito en la recuperación de la lucha popular a lo largo de todo el país y derivó en “*el Matanzazo*” – 18 días de corte de ruta reclamando por planes sociales – y a fin del 2000 fue el inicio del Frente Popular Contra la Pobreza (FRENAPO)

Lideradas por la CTA, las organizaciones gestaron un Movimiento de Consulta Popular, con material gráfico que permitía comprender con claridad las riquezas de nuestro país, así como la expropiación que se estaba haciendo con ellas, derribando los argumentos a las políticas de ajuste y demostrando que era necesario realizar un *shock* redistributivo. Con el lema “Ningún Hogar Pobre en Argentina” se recorrió todo el país. La propuesta, luego de explicar económicamente la factibilidad de fondos, se basaba en 3 ejes: 1. seguro de empleo y formación para cada jefe/a de hogar que estuviera desocupado/a, 2. asignación universal por hijo menor de 18 años y 3, una jubilación mínima universal para mujeres de 60 y varones de 65 años.

Consideramos que una de las cuestiones más importantes de la campaña, fue derribar el mensaje hegemónico de que no había otro camino posible e instalar



que había instrumentos de recaudación y justa redistribución de recursos internos<sup>34</sup>, cuestión que luego se tomaría en la ley de hábitat <sup>35</sup>.

En la zona oeste del conurbano, lugar de las organizaciones protagonistas de lo que luego fue la lucha por la ley de Hábitat, se crea el Foro de Instituciones Intermedias del Oeste (FIIO), integrado por más de 50 entidades de 5 distritos del oeste. Ese ámbito creado para difundir y militar la Consulta Popular del FRE.NA.PO fue un espacio de conocimiento, articulación, intercambio de saberes, reflexión política y acción conjunta que generó una construcción del poder popular junto a la recuperación de la esperanza. Los días 14, 15 y 16 de diciembre del 2001 se logró que votaran en la Consulta Popular más de 3,5 millones de personas. Dos días después fue el estallido nacional de protesta que, con más de 30 muertos, termina con el mandato presidencial de De La Rúa de diciembre de 2001 (al que le sucede 5 presidentes en diez días desde 21 de diciembre al 1 de enero de 2002).


### **Sobre el poder popular**

Diciembre de 2001, puede ser considerado como un momento bisagra entre un modelo de país neoliberal y otro, que tenga en cuenta las necesidades de los sectores populares. Esta experiencia, deja un saldo organizativo: las asambleas barriales; la protesta popular en la calle a través de piquetes y los cacerolazos de sectores medios, sumado a un cuestionamiento de toda la dirigencia política. Una consigna recurrente fue “piquete y cacerola, la lucha es una sola”, sintetizando en esa frase la unión del sector popular desocupado con sus piquetes y las clases medias urbanas con sus cacerolas. Pasado un tiempo se ve que con la protesta y movilización no alcanza y la mayoría de las asambleas se desarticulan, sin propuestas ni estructuras que reemplacen al “que se vayan todos”

Del sector de base surgen los “movimientos sociales territoriales” como nuevas organizaciones autónomas desancladas de los sindicatos y de los partidos políticos, cuya característica sería pertenecer a un mismo territorio, sufrir problemas comunes y, en general, estar desocupados o tener ingresos inferiores a la canasta básica de bienes. En cuanto a la vida cotidiana en los barrios, villas y asentamientos con los que camina MT, el 80% de la población estaba

---

<sup>34</sup>La propuesta del FRENAPO establecía que los recursos debían provenir de la restitución de los aportes patronales de bancos, hipermercados y empresas privatizadas (\$1.500 millones); de un replanteo del impuesto a las ganancias, en cuanto a eliminación de exenciones, precios de transferencia y rediscusión de la promoción industrial (\$ 5.700 millones); del gravamen de los consumos no esenciales (\$1.000 millones); de la reasignación de asignaciones vigentes, como los salarios familiares (2.500 millones); de la reorientación del «gasto social», que promovía políticas clientelares (\$ 3.700 millones) y de lo recaudado a partir de la dinamización del consumo (\$ 5.600 millones).

<sup>35</sup> En la ley de Hábitat se reflejó en el principio rector de Justa Distribución de Cargas y Beneficios que otorga la ciudad.

desocupada. Se multiplicaron los clubes del trueque como estrategia de sobrevivencia; los microemprendimientos, las huertas familiares y comunitarias, los comedores barriales se abren también a adultos, en las escuelas los docentes deben contener y alimentar.

Es en ese marco, se da el proceso de reflexión llamado “Hay que seguir andando nomás” (2002) con el objetivo de recuperar la política como eje articulador de una democracia “madura” y con el propósito de cambiar la jerarquía de la economía sobre la política. Luego, se trabajó sobre “Historia y Política” (2003 – 2005) desde la importancia de conocer nuestro pasado para modificar el presente y mejorar el futuro. Sobre este proceso reflexiona Daniel “El Cuervo” Molina:

*“Hubo un salto importante en los movimientos u organizaciones de barrios y asentamientos, que fue el de dejar de creer que la política no tenía nada que ver con la lucha por escriturar, urbanizar o mejorar las viviendas. Surgió una corriente de pensamiento crítico, dentro de esas organizaciones, que pone a “La Política” como centro de respuesta para esas problemáticas existentes. Esto forzó algo, que se hayan llevado adelante Ordenanzas, Programas de Vivienda, Infraestructura. El 2001 había hecho que la relación con el Estado fuera de asistencialismo neto, o para muchas organizaciones el Estado era un enemigo, entonces esa corriente crítica sirvió para empezar a discutir Políticas Públicas que ya no existían, para recuperar el Estado para el Pueblo. Ahí creo que fue el quiebre, el 2001. (Entrevista a Daniel Molina 14-2-19)*

La disputa en el terreno de lo político, y la recuperación del Estado para el Pueblo no era tarea sencilla, teniendo en cuenta que había que remontar la batalla cultural por denostar “la política”.

Desde las organizaciones se pensaba que el “poder comunitario”, en esta perspectiva, cohesionaba a las personas, desarrollaba un proceso de constante capacitación y construía vínculos, consenso, delegación, organización, participación, humanidad, espíritu, vida. El “poder comunitario” tenía (y tiene) como desafío: demostrar al “poder concentrado”, en los hechos, que es capaz de ponerle coto.

Esos procesos de reflexión sobre acerca del valor de la política para el poder popular, fueron base para la posterior lucha por la Ley de Hábitat. La revalorización de la política, entendida como la capacidad de una sociedad para gobernarse, muy denostada en el imaginario social y la revalorización del poder para lo cual se reflexionó sobre la construcción del “poder popular” en la historia y el mapa del poder político-económico mundial contemporáneo, sus tensiones y cómo estaba inserta América Latina y Argentina en ese escenario.

A partir de estas instancias de reflexión política, así como de los espacios articulados post-FRENAPO, algunas organizaciones y MT se van sumando a colectivos mayores, tales como, el Foro Social Mundial, el espacio de autoconvocados por el NO al ALCA y el Foro por la Deuda Externa. A nivel de

Movimientos sociales, se genera el Encuentro Nacional de Organizaciones Populares “Crece desde el Pie”, con acciones de intercambio, reflexión, propuestas y visibilización de aquellas organizaciones que desde abajo trabajan cotidianamente por un país más justo. Es decir, se fue generando la certeza de la importancia de las alianzas y la integración en colectivos mayores, que desde el fortalecimiento del poder popular fueran construyendo el actor colectivo necesario para las luchas en general y por el hábitat en particular

## **2.4.- La construcción política en la lucha por el acceso al hábitat (post crisis 2001)**

Luego de los 5 presidentes, asumió Néstor Kirchner (2003-2007) con solo el 22% del electorado, es decir, una legitimidad muy baja o débil). Gack (2013: 31) señala que el contexto del *“fracaso teñido de sangre del gobierno de Duhalde generó las condiciones para la instalación de un gobierno con nuevas miradas y objetivos”*. La recuperación del rol del Estado como regulador de la economía trae un mejoramiento en las condiciones de la producción, el empleo, los ingresos, la ciencia y la tecnología, el mercado interno, ampliación de derechos humanos, sociales, económicos, culturales y en lo externo, la reestructuración de la deuda e integración regional con Latinoamérica. Luego de finalizar la presidencia de Néstor Kirchner y a través de elecciones democráticas, la siguiente gestión fue asumida por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), quien mantuvo la direccionalidad dada por su marido y antecesor.

Los principales conflictos emergentes del período se desarrollaron con los sindicatos por la puja distributiva de los salarios y la mejora de las condiciones laborales, con los medios hegemónicos masivos de comunicación por una ley de medios y con la patronal agropecuaria por las retenciones a la exportación de granos (2008) que polarizó la sociedad en torno a ese conflicto

En cuanto al hábitat, el Estado generó mano de obra a partir de la construcción de infraestructura, equipamientos y un importante programa federal de viviendas. La reactivación económica tuvo efectos territoriales a partir de la agricultura intensiva y de la minería; así como el fuerte impacto del mercado inmobiliario sin regulación estatal que como efecto no deseado derivó en un aumento del precio de suelo para emprendimientos inmobiliarios, industriales o comerciales

### **2.4.1.-Políticas Nacionales de Hábitat de la primera década del 2000**

La obra pública cumplió un rol clave, se diseñó una importante política de viviendas para dar respuesta al déficit habitacional, pero fundamentalmente para reactivar la economía, generando trabajo y producción interna. Los Programas Federales de Vivienda jugaron un rol importante como política contra cíclica ante la crisis económica y el alto desempleo. La estrategia fue contraria a la teoría del “derrame” e implicó la distribución de recursos públicos en la base social,

(podríamos llamarle teoría de “riego” para que surja, crezca e inunde desde abajo el desarrollo socio económico).

Esta nueva política habitacional tuvo distintos componentes: Vivienda nueva por cooperativas de trabajo de desocupados; Vivienda nueva, por empresa; Mejoramiento de vivienda con equipos técnicos contratados por municipios y Urbanización de villas, a cargo de los municipios

Según Varela y Fernández Wagner (2012: 12) “la *nueva política habitacional estructurada en torno a los Programas Federales a partir de 2004, marca un quiebre con la lógica de las acciones públicas en hábitat y vivienda de los últimos 30 años, tanto por la inversión total como por la cantidad de soluciones habitacionales producidas*”. Acordando con ellos en el impacto de la inversión y acción, nos gustaría marcar que, al no tener en cuenta la localización de los nuevos emprendimientos, tal como lo señala Del Río (2012) y sin una política de regulación de suelo, llevó a aumentar aún más los precios en las periferias donde se ubicaron.

Nos preguntamos cuál es la relación entre esta fuerte política de vivienda social y el aumento de tomas de tierras en varias zonas del conurbano, como Moreno, La Matanza, Florencio Varela, etc. ¿Será por la generación de expectativas, por el aumento del valor de la tierra, la disminución de la represión u otras condiciones? Eso sería motivo de otro trabajo de investigación

Al mismo tiempo, se ampliaba la disposición al diálogo, tanto desde el gobierno nacional como del provincial, con nuevos y distintos actores sociales y políticos. Entre las decisiones nacionales relevantes, además del Programa Federal, se destacan la puesta en marcha del Plan Estratégico Territorial y la creación de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica, gestionada por el movimiento social Federación de Tierra y Vivienda (FTV) con mucha articulación con las organizaciones de lucha por el hábitat. En el contexto provincial, se crea la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUyV) por decreto 2199/04, dependiente del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Servicios Públicos. Se nombra como Subsecretario al Arq. Alfredo Garay, un reconocido urbanista, profesor universitario y militante de los derechos a la Ciudad, que había cumplido funciones ejecutivas en la municipalidad de Buenos Aires en la gestión de Carlos Grosso (1989-1992). Era reconocido por algunas organizaciones, lo que posibilitó un diálogo y acción conjunta, como lo desarrollaremos más adelante

Este panorama aparece como una oportunidad para las organizaciones sociales para incidir en el diseño y la implementación de las políticas públicas y para legitimar espacios de gestión conjunta. En ese marco, comienza a articularse lo que luego será el FOTIVBA.

#### **2.4.2. Nuevos colectivos de hábitat**

Las organizaciones venían de una época de cambios, con los movimientos piqueteros, de fines de los 90 surgidos de los barrios con el objetivo de exigir al Estado “derechos y trabajo genuino” y comenzaron a desplazar la demanda hacia planes laborales y sociales que el nuevo gobierno estaba más dispuesto a otorgar (Svampa y Pereyra, 2003). Si sus tácticas de protesta habían sido deslegitimadas y reprimidas desde el Estado durante los primeros años de su conformación, el nuevo gobierno había decidido no reprimir los piquetes y responder sus reclamos abriendo “ventanillas” de programas específicos que articularan el reconocimiento organizativo con puestos sociales de trabajo, bajo el supuesto de que el crecimiento económico incorporaría progresivamente a sus integrantes como mano de obra genuina. Esta nueva política fortaleció a algunos movimientos, quebró otros y generó nuevas organizaciones asociadas a los programas sociales laborales (Techo y Trabajo, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Plan Trabajar) o al reconocimiento de las empresas recuperadas por sus trabajadores.

En los barrios se visualiza muy rápidamente el efecto. Trabajadores/as desocupados/as son convocados a conformar cooperativas para construir viviendas; familias sin techo se anotan en los municipios aspirando a lograrlo; y con la implementación, los corralones de materiales se movilizan; los comercios barriales vuelven a vender y la economía local se moviliza. Estos cambios en el territorio generan expectativas por un lado y el surgimiento de organizaciones nuevas o renovadas por otro.

Las organizaciones y los movimientos comienzan espacios de negociación y diálogo con actores, tanto del gobierno nacional, como provincial, mientras que mantienen la articulación con los respectivos municipios. En el caso de MT, es convocada por el municipio de Moreno, y forma parte de la primera operatoria del programa nacional de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, participando tanto con tierra propia, como en la capacitación de los desocupados devenidos socios cooperativistas.

Las organizaciones populares deciden retomar la agenda de Hábitat, y surgen colectivos imbricados entre sí, tanto a nivel local, como a nivel provincial o nacional, con el objetivo de impactar en la política pública desde la agenda del hábitat, tal como lo señalan Catenazzi et al. (2009).

En la zona oeste del Conurbano Bonaerense (ZOCB) resurgieron colectivos a partir de los procesos de reflexión política a los que hicimos referencia anteriormente. De alguna manera, interpretando a Demmateis (2000) estos colectivos operaron como territorialidad activa en positivo, favoreciendo el encuentro en la valoración de las condiciones y recursos propios puestos en común.

A partir de organizaciones como las de la ZOCB, surgirá el FOTIVBA, del que hablaremos en el punto 3. En este período se conforma a nivel nacional, el Movimiento por la Reforma Urbana, devenido luego en Habitar Argentina.

## **Del Movimiento por la Reforma Urbana a Habitar Argentina (2005-2010)**

Animados con la nueva perspectiva de país, con motivo del Día Mundial del Hábitat de 2005, se redactó entre varios actores<sup>36</sup> la Declaración por la Reforma Urbana (DRU), tomando como ejemplo la larga lucha de las organizaciones brasileras. Este documento logró en 2 días 300 adhesiones, de distintos sectores: Organizaciones sociales, Entidades sin fines de lucro, Cooperativas, Organismos públicos, Universidades y centros de investigación, Organismos internacionales en Argentina, funcionarios y legisladores. Logró cierto estado público, al ser levantada por algunos medios gráficos y radiales de distintos lugares del país. Hay que tener en cuenta que en 2005 la posibilidad de “viralizar” a través de las redes sociales, aún era artesanal, por lo que muchas adhesiones llegaron vía correo electrónico, por teléfono, además de las firmas en reuniones presenciales. La Declaración era clara y concisa en cuanto a sus propuestas y diagnósticos, por lo que pudo socializarse en todo tipo de sectores. Con el objetivo de lograr instalar en la agenda política el problema del derecho a habitar y con la DRU como eje articulador, se fueron haciendo desde 2005 a 2010 diversas acciones de posicionamiento en varios puntos del país.

De esta manera, se constituyó un nuevo colectivo al que se llamó Movimiento por la Reforma Urbana, integrado por organizaciones de base, movimientos, organizaciones de apoyo técnico, universidades nacionales de Córdoba (UNC), del Litoral (UNL), del Comahue (UNCOMA), de Buenos Aires (UBA) y de la Provincia de Buenos Aires, las antemencionadas UNGS, UNLP, UNQUI, y las de Mar del Plata ( UNMdP) de Lanús (UNLA), de Luján (UNLU), y de San Martín (UNSAM). Las redes convocantes fueron FOTIVBA, Red Hábitat, la Red Encuentro de entidades no gubernamentales para el desarrollo, junto a la UNGS, Centro Internacional de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHE), la Coalición internacional del Hábitat (HIC) y la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular (SELVIP). Se realizaron jornadas y talleres en varias provincias para difundir y aportar experiencias a la DRU, así como se hicieron notas de prensa y fue llevada a la Cumbre de los Pueblos que se hizo en 2006 en Córdoba. Del año 2007 al 2010 también se hicieron jornadas en el Congreso Nacional (en general en el día del Hábitat), donde poco a poco se logró interesar a algunos diputados y senadores nacionales. Esto dio pie a que, gracias al compromiso de la Senadora de Tierra del Fuego María Rosa Díaz, se generara en el 2010 el espacio multisectorial Habitar Argentina.

---

<sup>36</sup>La redacción de la Declaración fue iniciada por Sebastián Tedeschi, del CORHE, junto a Raúl Fernández Wagner de la UNGS, Aldo De Paula de Madre Tierra, a la que fueron sumando sus aportes otras redes y organizaciones: FOTIVBA, Red Encuentro de ONGs, SELVIP y otros



**Imagen N°7:** Fuente: archivo de MT

Una de las acciones de los colectivos de este período fue la actualización del anclaje de la ley 24374<sup>37</sup> de Regularización Dominial y la consolidación de las actas ya entregadas. Así lo relata Osvaldo Francés:

*“en el Movimiento de Reforma Urbana, luego Habitar Argentina, con otros sectores de todo el país, veíamos que la ley 24374 tenía un anclaje que quedaba viejo y decidimos empujarla, hasta que le cambiaron el anclaje. También fue un triunfo nuestro”. (Entrevista a O.Francés 30-9-2017)*

Los vínculos entre organizaciones y las universidades aportaron nuevas fundamentaciones a las reflexiones. Desde la UNGS, se ofrecieron distintos espacios de formación que las organizaciones aprovecharon. Se destacan los posgrados, seminarios y cursos ofrecidos por el Instituto del Conurbano de esa Universidad junto con el Lincoln Institute of Land Policy (LILP), que aportaron nuevos contenidos, análisis y fundamentos a la lucha por el hábitat<sup>38</sup>. Reese (2013) señala lo siguiente:

*“La articulación entre movimientos sociales y universidad en la construcción de políticas públicas no es un hecho nuevo y ha tomado distintas formas según los momentos históricos. En este caso asumió la forma de un espacio asociativo flexible que permitió construir una identidad común a partir del respeto por las identidades individuales y diversas de las instituciones que la conformaban. Ese proceso de construcción identitaria común se fortaleció, en particular, durante los años subsiguientes con la ampliación de la acción a través de otros colectivos como el Movimiento de Reforma Urbana y, actualmente, Habitar Argentina”.*

---

**37 Ley 24374. De regularización de dominio a ocupantes de buena fe de inmuebles urbanos, destinados a vivienda única; acreditado su ocupación con causa lícita, en forma pública, pacífica y continua, con anterioridad al 1 de enero de 1989. En 2009 se actualizó el anclaje al 2006.**

<sup>38</sup> En 2004 Aldo De Paula de MT realiza el Curso de Posgrado “Mercados de Suelo”, organizado por la UNGS y el Lincoln Institute of LandPolicy (LILP)

La fuerza lograda entre las organizaciones territoriales, las de apoyo técnico, los funcionarios históricos de tierra o vivienda comprometidos con lo social y las universidades, unidas a las nuevas perspectivas de políticas nacionales, le dieron a la lucha mucha potencia, lista para ser puesta en juego

### **La acción política en Madre Tierra**

Tanto las instancias de diálogo y reflexión política antedichos como la emergencia de nuevos colectivos de lucha por el hábitat, fue mostrando la importancia del rol de las OATyAC como sostenedores de dichos procesos. Entre ellas, MT fue asumiendo tareas que derivaron en ajustes internos organizativos. Hasta el 2007, las acciones colectivas se habían multiplicado (FRENAPO, Crece desde el Pie, FOTIVBA, Movimiento de Reforma Urbana, Habitar Argentina, etc.) y se intentaba sostenerlas con quienes a su vez tenían responsabilidades asumidas en otros procesos o proyectos. Al mismo tiempo, ante la oportunidad de mantener un diálogo efectivo con el Estado y las organizaciones, se evaluaba en MT la importancia de priorizar esta línea de trabajo y crear en la estructura organizativa una nueva área, dedicada específicamente a esos procesos de construcción colectiva de política pública, a la que se decide llamar Área de Acción Política.

Es para destacar la elección del nombre del área, convertida en fuente de debate; se diferenciaron los términos de “Incidencia Política” de “Acción Política”. Se entendía que el término “incidencia”, utilizado en varias instituciones, por cuanto implicaría un “incididor” y un “incidido”; es decir, que supone la existencia de un actor casi pasivo que solo tiene algo para decirle a otro que es el que debería hacer o tomar decisiones políticas, mientras que la acción política hace entrar en un mismo escenario, el interrelación de actores; cada uno con su propia experiencia, visión y propósitos, que son puestos en juego en complejos procesos de acuerdos y desacuerdos, de conflictos y rupturas; donde todos los actores tienen para ganar y perder en distinto tipo de intereses, de espacios públicos y/o de tiempos políticos, donde se pone en juego la negociación, las alianzas, las oposiciones, la asimetría de poder, la correlación de fuerzas, etc. Mientras que en la incidencia, el que incide arriesga menos.

Retomando lo planteos ya indicado anteriormente en esta tesis, la concepción de “la política” debía ser revalorizada, trascendiendo las definiciones que la reducían a la actividad partidaria institucional y procedimental. Tal como señalan Quintar, Cravino y Carbajal (2009) considerando la política en un sentido amplio, como una actividad atravesada constitutivamente por el conflicto, el poder, y la disputa por quiénes, dónde y cómo se definen y resuelven los asuntos comunes. Con ese concepto se creó en MT un área denominada de Acción Política, con equipo específico para dedicarse a ella. con el objetivo de articularse con otros actores y sectores de lucha por el derecho a habitar, a un territorio inclusivo y con herramientas distributivas



## **2.5.- PRIMERAS REFLEXIONES sobre las condiciones de posibilidad de la emergencia del proyecto de ley**

Al investigar sobre el proceso de acción colectiva que dio origen a la Ley de Acceso Justo al Hábitat, vemos que no comenzó en el momento en el que se le dio letra y contenido por primera vez, tampoco cuando se conformó el FOTIVBA como actor que la impulsó. Este proceso de acción colectiva fue fruto de una historia previa, llevada adelante por diversos actores en contextos de desigualdad, siendo protagonistas organizaciones provenientes del sector popular apoyados por otros sectores sociales.

En este capítulo hemos presentado algunas de esas experiencias previas o “la pre-historia” que fue base constitutiva y condición de posibilidad del proyecto de ley de hábitat, tanto en su base programática como en su acción política. En esta trayectoria, hemos definido cuatro periodos. Un primer periodo en torno a la dictadura por sus efectos expulsivos, un segundo periodo de resistencia de los sectores populares a través de las tomas de tierras y los primeros intentos de OATyAC de programas de lotes con servicios, un tercer periodo durante los 90´ por el sufrimiento del Pueblo y la disputa del territorio y un cuarto periodo, la etapa de reconstrucción popular a partir de políticas de vivienda del gobierno nacional y la emergencia de nuevos colectivos de hábitat. A lo largo de estos años, podemos reconstruir el proceso de acumulación histórica de los actores, que luego protagonizaran la lucha por la Ley de acceso justo al hábitat.

En esa trayectoria destacamos 4 ejes de reflexión: la decisión de sectores populares desde la necesidad a la acción colectiva; el surgimiento y rol de las OATyAC; el fortalecimiento de la lucha por los derechos en la ampliación de alianzas en colectivos mayores. Y, por último, se muestra la emergencia de las herramientas programáticas que luego formaron parte de la ley de hábitat

### **De la necesidad a la acción colectiva**

Esa acumulación histórica comenzó con la reacción autogestiva organizada frente a la política expulsiva de la dictadura, a través de las tomas de tierra, con perspectiva de quedarse, de lograr ser dueños, y para dar la pelea por esa “nueva política de vivienda de los sectores populares”, el establecimiento de redes de asentamientos que les dieran fortaleza de presión política a la vez que llevaran a articular y gestionar con el Estado de manera conjunta. De alguna manera que permitiera el pasaje de ser asentamientos sueltos y solos a la conformación de actores colectivos en la disputa por el territorio.

Por un lado, resaltamos el carácter de necesidad que relatan sus protagonistas, destacando la injusticia de que una familia trabajadora ya no pudiera acceder a un lugar donde vivir de manera segura, con el fruto de su trabajo, frente a tanta tierra urbanizada ociosa, muestra de la desigualdad socio-territorial. Y, por otro

lado, la importancia de contar con los otros, de vincularse y accionar en conjunto, tanto en el momento de la toma, como en la urbanización del espacio, y en las gestiones para la regularización urbana y dominial.

Dado que no era suficiente gestionar desde cada asentamiento, fueron surgiendo organizaciones de segundo grado (OSG) de asentamientos, que concentraron su atención originalmente en la lucha por ordenanzas municipales de venta de tierras fiscales a sus ocupantes y en proyectos de leyes de expropiación de tierras de dominio privado antes abandonadas y luego ocupadas. Estas OSG de asentamientos mantenían una estructura de funcionamiento horizontal y se apoyaban mutuamente tanto en las negociaciones con el Estado como en la resolución de conflictos. Tuvieron fluctuaciones en su proceso: de intenso trabajo y fuerte cohesión, de pérdida de interés, de internismos, de vuelta al trabajo. Un proceso con altibajos, con varios de factores externos que incidieron en lo interno (logros, conquistas, falta de resultados, apoyo, militancias políticas, asesoramiento, etc.).

El aprendizaje de las organizaciones integrantes, fue parte del acumulado histórico.

### **El rol de las organizaciones de apoyo en la acción política**

Desde sectores sensibles a la realidad social, muchas veces desde la Iglesia o las universidades, se fueron armando OATyAC, de manera de acompañar los procesos autogestados por las organizaciones populares. Algunas de ellas, como Madre del Pueblo y luego MT, comenzaron programas de acceso a la tierra, con la modalidad de Lotes con servicios. Estos programas fueron propuestos al Estado, como política, de manera de anticipar los costos de la urbanización, que en las tomas recaía en las espaldas de los asentados.

Estas organizaciones además acompañaban técnicamente los procesos de regularización urbana y dominial.

Junto con las OSG y los nuevos barrios de LcS, las OATyAC posibilitan espacios de capacitación y reflexión política con las organizaciones populares, con el objetivo de fortalecer su accionar (Escuelitas de Tierra y Vivienda; Propuesta Política Caminando Juntos por la Dignidad). Posteriormente ante la creciente desocupación, pobreza y fragmentación social alimentadas por las políticas focalizadas, ven la necesidad de posibilitar ámbitos de encuentro, en los que integrantes de organizaciones pudieran recuperar ánimo y autoestima a partir de la Memoria de sus logros y el Aguante o la resistencia ante tanto ataque externo. Se comienza a hablar de la importancia de recuperación de la Política, valorando la noción de Poder Popular.

## **Los nuevos colectivos y la ampliación de las alianzas en la acción colectiva intersectorial**

En plena crisis 2000/1 se dió por un lado una articulación con los grupos piqueteros de La Matanza y a la vez la integración de los colectivos al FRENAPO, que se convirtió en una bandera de lucha por la redistribución de los recursos internos, logrando dar esperanzas a un pueblo muy herido-

El gobierno poscrisis, de Néstor Kirchner por un lado convocó a los movimientos sociales, fortalecidos en la lucha antedicha y por otro, con las perspectivas de derechos y de la centralidad del Estado, decidió recuperar la situación económica del país desde la “teoría del riego”, es decir, financiando la construcción, que inyecta recursos en la base social, posibilitando el consumo que pone en marcha muchas otras actividades de producción. En las barriadas se vio el efecto positivo. En esta etapa se potenciaron las articulaciones y alianzas políticas, entre organizaciones populares, organizaciones de apoyo técnico, equipos de investigación académica, funcionariado. Es cuando surge el FOTIVBA, con el objetivo inicial de conocer, analizar y opinar sobre las políticas de Vivienda y Hábitat del nuevo gobierno nacional


Todos esos espacios de reflexión política, capacitaciones, articulaciones, el Mov por la Reforma Urbana, (luego Habitar Argentina), fueron empoderando a ese colectivo provincial desde una agenda nacional, con actores, experiencias, problemas y luchas, de todo el país. Una construcción de poder desde la base, fundamentada desde el conocimiento de los problemas comunes en cada territorio y con el convencimiento de que había que lograr soluciones políticas para cambiar las ciudades injustas, excluyentes, segregadas, insostenibles, e instalar el derecho a habitarlas, el reconocimiento a la producción social del hábitat, a la función social y ecológica del territorio.

El escenario de potenciación de espacios colectivos y de posibilidad de actuar en la agenda política, mostraban la importancia de la Política como instancia de transformación de la realidad desde la organización de la base social.

El salto cualitativo que este actor colectivo pudo dar, fue pasar de una incidencia en políticas sociales que redundaran de manera directa en mejoras urbanas populares, a la visión de empujar un cambio en las condiciones de reproducción de la desigualdad, que genera y a su vez es generada por el modo de uso y apropiación de los beneficios del territorio.

Consideramos que, sin esa historia previa, desde la necesidad a la construcción de alianzas, de articulación y fortalecimiento de las organizaciones, sin esa acumulación histórica de estos colectivos sociales, hubiera sido muy difícil o casi imposible encarar un proceso de cambio en las condiciones de reproducción desigualdad.

### La emergencia de herramientas programáticas.

Entendemos que es clave identificar este proceso previo a la lucha por una ley de hábitat, porque en él se expresaron las experiencias populares que luego fueron parte de las herramientas programáticas de la ley. Es por esto que identificamos con un mismo símbolo  cual caja de herramientas, cada vez que hicimos referencia a alguno de los contenidos que de la ley de hábitat.

Así podemos ver la respuesta autogestiva del pueblo a las políticas expulsivas de la Dictadura, las tomas de tierras, que precisó luego que el Estado llegara con políticas curativas de Regularización Urbana y Dominial, llamada Integración Socio Urbana en la ley.

Desde los primeros actores colectivos por el acceso al hábitat urbano y sus luchas por las tierras que ocupaban, ya sea a través de ordenanzas de compra de tierra fiscal o por las expropiaciones de las tierras privadas, podemos ver la historia en la gestión democrática de la ciudad, que fue principio rector de la ley, plasmado en cada nivel del Estado

Los primeros Lotes con servicios, en el punto 2.1.2. son la estrategia con la que algunas OATyAC comienzan a intentar un tipo de respuesta al grave problema del acceso a la tierra urbana servida, con una mayor seguridad y legalidad para los sectores populares y que luego tomó temporalmente el gobierno provincial en los programas Pro-Tierra y Asentamientos Planificados.

Todas estas experiencias, de creación de barrios y de esfuerzos autogestivos por la construcción de las viviendas, las infraestructuras y los equipamientos, fueron tomados en la ley de hábitat, como PSH, desde la valoración de las experiencias de las organizaciones.



Imagen N°8 : Producción social del hábitat en el conurbano (Foto:archivo de MT)

## **CAPITULO 3.- EI FOTIVBA y la ley de hábitat como proyecto colectivo**

### **Introducción**

En el capítulo precedente, dimos cuenta de la historia de la lucha popular por los problemas de habitar la ciudad. Esa lucha colectiva combina procesos autogestivos que incluyen articulación con otros actores y conquistas por nuevas políticas públicas, que fueron la base necesaria para la construcción de la nueva agenda política de hábitat popular.

En este capítulo, abordaremos cómo se gestó la ley de acceso justo al hábitat, tanto desde la articulación con los conflictos y tensiones entre los actores que la impulsaron, como desde la elaboración de sus contenidos, producto de avances, retrocesos, reflexiones y experiencias diversas.

Para ello, hemos identificado tres etapas. Un primer momento de conformación del colectivo y construcción de la agenda de acción política legislativa en gestión urbana. Un segundo momento, de construcción de consensos y ampliación de la base social que recorre el surgimiento de la propuesta de ley de hábitat y, por último, una tercera etapa de lucha política por la aprobación de la ley de hábitat. Teniendo en cuenta que este capítulo es el del proceso propiamente estudiado, a cada uno de esos tres momentos los cerramos con una reflexión sobre lo que consideramos como los principales ejes de cada apartado.

### **3.1. La emergencia del Foro y la construcción de una agenda**

En este punto abordaremos los primeros pasos que dieron lugar a la conformación del FOTIVBA en diálogo con el gobierno provincial. Asimismo, desarrollaremos los contenidos de la primera agenda de trabajo conjunto y el posterior trabajo de elaboración del documento “Propuestas legislativas de Hábitat” entre organizaciones, especialistas y académicos, que fuera luego base de la ley de hábitat.







Y a modo de cierre haremos una reflexión de esta etapa, en cuanto a la construcción de un actor colectivo y de una agenda de hábitat popular con propuestas legislativas innovadoras, ya que resulta central para caracterizar este primer momento.

#### **3.1.1.- Las organizaciones en diálogo con el gobierno provincial**

Desde octubre del 2004, algunas de las OATyAC que implementaban programas nacionales o provinciales comienzan un espacio de diálogo en la Provincia de Buenos Aires, con el nuevo Subsecretario de Urbanismo y Vivienda, Arq. Alfredo Garay.

En una primera reunión<sup>39</sup> se generó un marco, de intercambio con organizaciones populares y de apoyo técnico, se acordó ampliar la convocatoria y proponer una agenda de trabajo conjunto. Esta propuesta llevó a las organizaciones a generar un espacio propio, que luego se convertiría en el FOTIVBA.

La primera agenda de hábitat popular, que surge a partir de un borrador preparado por MT y SEDECA, se distinguen propuestas de ajustes a los programas en ejecución y de revitalización de programas que habían dejado de ejecutarse. A la vez, se dividieron los temas según estuvieran asociados a la gestión, tierra, infraestructura, ambiente y vivienda. Las conclusiones respecto de la agenda propuesta son resultado del debate desarrollado en una segunda reunión de la que participan más organizaciones<sup>40</sup> y fueron las siguientes:


- Discusión de una política territorial del Conurbano.
- Consideración de los temas urbanos regionales desde un ámbito administrativo regional <sup>41</sup>
- Difusión de los nuevos programas federales y su aplicación en la Provincia de Buenos Aires
- Generación de espacios locales y barriales de concertación de políticas urbanas 
- Fortalecimiento de la capacidad de los municipios para gestionar el territorio y los programas descentralizados 
- Gestión de un fondo de financiamiento permanente derivado de las ganancias que se generan en el territorio, “Fondo de Desarrollo Urbano” 
- Observatorio de programas y políticas de tierra, vivienda, infraestructura y de planificación urbana. 
- Propuestas desde la experiencia de las organizaciones, de producción social del hábitat 

Estos temas de la agenda de hábitat popular que fueron sistematizados para reflexionar, discutir, concertar y proponer a la SSDUyV, se constituyeron en el origen más cercano del contenido que luego fue la ley de hábitat. En la construcción de esta agenda se puso en juego la experiencia de los distintos actores para caracterizar la diversidad de los problemas de familias sin acceso a tierra, vivienda, infraestructuras, equipamientos sociales, vías de acceso o servicios, derivados en gran medida, de políticas que generaban desigualdad territorial. También se pusieron en evidencia las conquistas de las

---

<sup>39</sup> Informe de archivo de MT: Participaron de la primera reunión el 11-11-04, por las organizaciones el P. Pichi Messegeier, SEDECA, FVC, IIED, APAC y MT. Por el ejecutivo el Subsecretario, 4 directores y el Administrador del IPVBA

<sup>40</sup> Informe de archivo de MT: A la segunda reunión, el 14-12-04, se suman: Movimiento Social Carlos Mugica, Red Gesol, ASFAR Arquitectos sin Fronteras, FECVI-PBA, Cooperativa de Trabajo Renacer, AC San Cayetano, Fundación Pro Vivienda Social, Gestión Urbana, Fund. Sagrada Familia, Caritas Nacional-Vivienda, FTV Federación de Tierra y Vivienda.

<sup>41</sup>  Todas estas temáticas se vieron reflejadas en la ley de hábitat

organizaciones en la lucha por un lugar donde vivir, el aporte de las OATyAC, los saberes compartidos de las universidades y la práctica de funcionarios comprometidos con la causa popular.

La agenda propuesta era ambiciosa, y se señaló la importancia de abordarla desde una mayor inserción territorial, que le diera fuerza y potencia. Estas condiciones reforzaban la necesidad de ampliar la convocatoria al diálogo, entre organizaciones, sectores académicos y funcionariado estatal, donde comprometía su presencia el Subsecretario Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda. En ese contexto, comenzaron los talleres organizados en las tres regiones del conurbano: norte, oeste y sur,

### **3.1.2.- El FOTIVBA, resultado de una convocatoria ampliada**

Como mencionamos, el nuevo gobierno nacional creó el Programa Federal de Viviendas, que generó mucha expectativa entre los sectores populares, tanto por la posibilidad de acceso a la vivienda como por la posibilidad de acceder a un trabajo. De esta manera, resultaba convocante y oportuno sostener el diálogo con el gobierno provincial que aplicaría dicha política.

La conformación de este ámbito de diálogo es identificado por Varela y F.Wagner en Cravino y otros (2012: 37) :

*“A nivel provincial existe interés por generar y sostener espacios de interlocución con los vecinos y organizaciones barriales y las instancias de diálogo y trabajo entre la Secretaría de Vivienda y Urbanismo y el FOTIVBA, comienzan en el 2004 con la presentación de los nuevos programas a los barrios por parte de funcionarios provinciales. La articulación es intensa y lentamente se construye un espacio acotado pero importante de trabajo entre la provincia y las organizaciones barriales”.*

Esto se plasmó en 3 Talleres Zonales que se desarrollaron de manera simultánea en marzo del 2005, en las zonas norte, Sur y Oeste del Conurbano Bonarense. Participaron más de 500 integrantes de organizaciones, universidades y funcionarios de gobiernos locales y el provincial, con el objetivo de construir un espacio de articulación entre el sector público y la sociedad civil capaz de incidir en la definición de políticas de hábitat, de manera de garantizar la participación de los actores involucrados. Un nuevo actor que aportaba al diálogo fue la incorporación de las universidades<sup>42</sup>, que posibilitaba complementar la experiencia de las organizaciones con una mirada diagnóstica de la realidad más general, abarcativa que posibilitaba la discusión de propuestas más fundamentadas e integrales. En los 3 talleres el Subsecretario presentó la política territorial de su gestión y cada uno de los nuevos programas habitacionales, que fueron debatidos desde la perspectiva de las organizaciones,

---

<sup>42</sup> En los talleres participaron las Universidades Nacionales de General Sarmiento (Instituto del Conurbano), de Luján, de La Matanza, de Lanús y de Buenos Aires.

en base a la cual se realizaron miradas, visiones y propuestas. A continuación, extractamos algunas de ellas:<sup>43</sup>



### Visiones y propuestas de las nuevas políticas federales

Sobre la nueva política de hábitat,

- se celebró que los problemas de tierra, infraestructura y vivienda sean una preocupación de los gobiernos nacional, provincial y municipal. Y que estos temas se aborden desde la perspectiva de derechos y con asignación presupuestaria. Así como un reconocimiento a los actores del “hacer ciudad”, especialmente a los sectores sociales organizados
- Y se advirtió sobre la necesidad de profundización en las formas sistemáticas de participación, desde la planificación, ejecución y evaluación de las políticas.

Sobre el Acceso a la tierra:

- Ausencia por parte del Estado de una visión estratégica que contemple la problemática del acceso a la tierra desde una perspectiva de desarrollo sustentable y la sujeción obligada a reglas comerciales del mercado inmobiliario, altamente especulativas, por sobre el interés social del uso de la tierra.
- Inexistencia de regulación del mercado, así como de financiamiento público para la compra de tierra en la mayoría de los programas destinados a vivienda (solo está previsto en el TPU del Plan Federal en la Provincia de Buenos Aires).
- Propuesta de trabajar conjuntamente con el Estado para cambiar la concepción del uso de la tierra hacia una perspectiva de “bien social de la ciudad”, al que deben por derecho, acceder todos los ciudadanos.
- Necesidad de planificación del territorio desde el Estado provincial y locales.

En cuanto a normas o programas se sugirió:

- Recuperar operatorias de compra directa por parte del Estado.
- Evaluar alternativas para gestionar / conseguir tierras a precio razonable para Loteos con servicios y para aplicar los Federales
- Fomentar, apoyar, asesorar a los Municipios en mecanismos de gestión de tierra: recuperación de tierra con deuda, apremios por deudas, juicios

<sup>43</sup> Informe final de los Talleres Zonales de Marzo 2005.



por abandono calificado, indicadores por tierra, etc. (como Moreno, Trenque Lauquen y otros)

- Revisar la ley de uso de suelo de la PBA 8912 y sus efectos

#### Sobre Regularización Urbana y Dominial (RUD).<sup>44</sup>

- Hay municipios que no tienen a la regularización entre sus prioridades y/o que eligen en forma discrecional los asentamientos a regularizar
- En los últimos tiempos se ven familias ocupantes que usan “especulativamente” las viviendas o los lotes de los asentamientos.
- La relación entre las organizaciones barriales y el municipio es fundamental para viabilizar las intervenciones que propicien el reordenamiento urbano/dominial de una villa o asentamiento: comunicación y decisiones conjuntas
- Leyes de expropiación sin presupuesto, que caen

#### Propuestas de políticas sobre RUD

- Capacitación a los municipios en procesos de regularización. Con participación y financiamiento para obras y equipos técnicos
- Crear espacios locales como los de las Mesas de Gestión en los que las organizaciones sociales tengan real y democrática participación en el diseño y ejecución de los programas de regularización
- Financiar las leyes de expropiación impagas
- Generar nuevas tierras para esponjamientos ante regularizaciones de barrios que lo requieren

En cuanto a espacio de acción, se funda el FOTIVBA

Se destaca al espacio del FORO y el momento histórico de transformación en la política pública que se transita, como una oportunidad para que las Organizaciones sociales junto al Estado reivindiquen la lucha por la tierra y trabajen articuladamente para garantizar el derecho a habitar

También se propuso ampliar el FORO con más organizaciones del conurbano y del interior bonaerense.

Se coincidió en que el Foro debe constituirse como herramienta propositiva como de monitoreo de gestión de políticas, articulando con el Estado en la resolución a los problemas de la tierra, la vivienda y el hábitat urbano.

Estos talleres, así como sus conclusiones, fueron la base política-organizativa-programática de la conformación del FOTIVBA. Su masividad movilizó las expectativas de muchos de los barrios participantes en cuanto a la posibilidad de mejoramiento de sus situaciones. Así, las organizaciones de apoyo técnico se

---

<sup>44</sup> Se informó a esta comisión que existían 1100 barrios o asentamientos irregulares registrados en la Dirección de Reordenamiento Urbano de la Prov. de Bs. As. con los que. construir una mesa de co-gestión entre organizaciones barriales / técnicas / gobierno

vieron muy exigidas para dar respuestas de asesoramiento. En este proceso, los movimientos territoriales profundizaron su acción política y se generaron o aprovecharon distintos espacios de reflexión y capacitación en el tema.

Aun cuando las organizaciones siempre habían mantenido un diálogo con los distintos niveles del Estado, este fue un momento muy importante, porque las organizaciones lograron una articulación para abordar en conjunto el diálogo con el responsable de la política pública provincial. Hasta entonces, las relaciones eran generalmente por cuestiones puntuales. De estas reuniones se toma conciencia que estas organizaciones que no tenían una estructura común vieron la posibilidad de articularse en un proceso conjunto. De esta manera, se conformó un colectivo provincial de organizaciones que se llamó FOTIVBA.

Sin embargo, gran parte de esa agenda estaba circunscripta a los Programas Federales de Vivienda, definidos por el gobierno nacional y gestionados en general, directamente con los municipios, en razón de agilizar la implementación de manera de acelerar la reactivación económica y laboral. Varela y F.Wagner en Cravino et al.(2012: 20) señalan que si bien la Provincia se vio desligada de los aspectos operativos, mantuvo cuestiones claves para la aplicación de las obras como las aprobaciones urbanísticas, la articulación con obras de infraestructura y de equipamiento social, con la adjudicación y escrituración de las viviendas. Y no menor fue la propuesta provincial a la falta de suelo donde construir los programas federales de vivienda, consistente en la puesta en marcha de la operatoria Tierra y Proyecto Urbano (TPU). Tal como lo señalan Del Río y Duarte (2012), las empresas podían proveer el suelo, incluyéndolo en el proyecto de licitación de construcción de viviendas de interés social, de manera que fuera financiada la integralidad de la obra. Esta modalidad permitió captar suelo urbano para más de un tercio de las viviendas construidas. Consideramos que fue una muy interesante política, aunque también nos preguntamos si todos los predios adquiridos tenían la aptitud urbana adecuada, así como si pudo haber sido uno de los factores de la elevación del precio del suelo en la periferia, planteado en el punto 2.4.1.- pero esto sería para otra investigación.

La agenda inicial del FOTIVBA tenía como eje fundamental los Programas Federales, que en la modalidad de construcción de vivienda nueva tenían como actores a los estados (nacional, provincial y municipal) y a empresas. Sin embargo, el déficit cualitativo (mejoramiento de viviendas) estaba planeado con municipios, a los que en general en la PBA, se les dificultaba la implementación. Por esta razón, el colectivo potencia su interlocución con el gobierno Nacional, logrando luego de mucho debate y presión, que el Programa de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” exclusivo para Municipios, se ampliara a Entidades. Al respecto, VARELA y F. WAGNER en Cravino et al. y otros (2012:30) señalan que *“Los barrios organizados lograron que se flexibilice el Programa Mejor Vivir para incluir a organizaciones sociales. Con esta modalidad ya se han realizado más de 500 mejoramientos de viviendas.”* Del informe anual del FOTIVBA 2010

resulta que los primeros 500 mejoramientos ejecutados por el colectivo fueron realizados entre 2007 y 2009.

### **Programa Federal Mejor Vivir por Entidades**

Las organizaciones que habían trabajado desde 1995 con la Directora Nacional de Programas Habitacionales Arq. Beatriz Rodulfo en el Programa 17 de microcréditos para mejoramiento de viviendas<sup>45</sup>, se contactaron en 2004 con el Ministerio Nacional de Planeamiento e Infraestructura para gestionar los nuevos programas nacionales que, hasta ese momento, habían sido reglamentados para realizarse exclusivamente mediante empresas constructoras. De esta manera, comienza un espacio de diálogo con la Directora Nacional de Políticas Habitacionales Lic. Mabel Jimenez, con el objetivo de articular acciones e intercambiar miradas sobre las políticas habitacionales, ante la preocupación por la masividad de los programas nuevos de vivienda que no contemplaban suelo, así como la propuesta de diseñar un Programa de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” ejecutado por entidades.

Estas organizaciones negocian y consiguen que el programa federal de Mejoramiento de Viviendas por empresas “Mejor Vivir”, incluyera la posibilidad de ser ejecutado por entidades. Para ello trabajaron durante más de un año (2004-2005) en las propuestas de modificación. Así lo recuerda Osvaldo Francés, dirigente del Barrio San Cayetano de La Matanza:

*“al Foro Oeste nos llevó un año romper un programa en que las organizaciones no podían entrar, volverlo a armar para organizaciones, presentarlo y que a la postre terminó saliéndonos el Mejor Vivir con entidades. Entonces ahí uno va viendo que, si hay cierta militancia, cierto seguimiento a determinadas políticas que apuntan a problemáticas propias, uno con organización, puede terminar aportando para que se resuelva. Y para nosotros fue antecedente para animarnos a ir por más políticas públicas”. (Entrevista a Osvaldo Francés 30-9-2017)*

El testimonio destaca la valoración de la persistencia en la militancia temática, el reconocimiento de las propias capacidades, y la importancia de animarse juntos a mejorar lo existente, como antecedente de las organizaciones para proponer una política pública considerada clave para el sector popular.

El sostenimiento de la continuidad del FOTIVBA tuvo una dinámica zonal, por eso O. Frances destaca el Foro Zona Oeste. La necesidad de profundizar el

---

<sup>45</sup>El «Programa 17 Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica» fue implementado por la Subsecretaría de Vivienda de la Nación entre 1994 y 2000, fue dirigido al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y/o grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad. El programa buscaba fortalecer la organización social, productiva y tecnológica de los hogares y de las asociaciones, así como reforzar las capacidades de autogestión de las comunidades destinatarias.

análisis para fundamentar las propuestas de políticas, llevó a buscar aprendizajes con especialistas comprometidos con la causa popular, entre quienes se debatía en espacios de reflexión política.

Entre las conclusiones diagnósticas se destacaba que, entre las principales causas del problema de tierra y vivienda, se hallaba no solo la pobreza de ingresos, sino la desigualdad de oportunidades en la distribución de los beneficios del territorio urbanizado.

La constatación de la desigualdad socio territorial fue una de las bases analíticas que posibilitaron que las organizaciones populares que venían luchando por mejoras en las posibilidades de acceder a un lugar seguro, adecuado y completo donde habitar, visualizaran que sus problemas no eran solo de pobreza, sino también de justicia en la apropiación y distribución de los recursos que se generan en el proceso de urbanización del territorio. Así nos decían algunos protagonistas de las luchas:

Daniel Molina asentado de Ituzaingó y referente de la lucha por el hábitat <sup>46</sup>: *“la pobreza es consecuencia de esa injusticia que encierra desprecio, exclusión y un disciplinamiento a lo establecido. Y lo que establecieron era que la tierra era para pocos. No alcanzó con 10 años de transformación y creación de derechos durante el Primer Peronismo, ni con los 12 años de un Gobierno Popular que intentó combatir la pobreza con inclusión y creación de trabajo, creo que nos va a llevar un buen tiempo lograr que tener un lugar para vivir deje de ser una Injusticia para los más humildes”* (Entrevista a Daniel Molina 14-2-2019)

Mónica Mendoza dirigente de la Mutual Primavera de José C. Paz,<sup>47</sup>: *“tuvimos claro que si ya nosotros ni nuestros hijos tenían la posibilidad de acceder a un mínimo lugar donde vivir con dignidad, que sea seguro, que tenga lo mínimo de urbanización y sea accesible a los lugares donde se desarrolla la vida, no era por ser pobres sino porque cambiaron las condiciones con la fuerza del poder económico, para quedarse con todo y dejar afuera a los trabajadores y sus familias. No es por pobreza, sino por la gran injusticia que genera demasiada desigualdad”* (Notas de encuentro-taller del FOTIVBA el 30-4-2016)

Estas reflexiones, basadas en la experiencia cotidiana, se asocian de alguna manera con planteos de Harvey (1973) quien dedica el capítulo 5 de su libro *Urbanismo y Desigualdad Social*, al estudio del suelo como valor de uso o como valor de cambio, que consideramos “clave” para comprender la función social del territorio. La utilización como valor de cambio es la base de la desigualdad que plantea Mónica. Respecto de la localización de las actividades en el sistema

---

<sup>46</sup> Entrevista a Daniel “El Cuervo” Molina el 14-2-19, quien suele presentarse como “asentado” de Ituzaingó y que es un referente de la lucha por la dignidad desde el hábitat




<sup>47</sup> Notas de expresiones de Mónica Mendoza, dirigente de la Mutual Primavera de José C. Paz, en encuentro-taller del FOTIVBA el 30-4-2016

urbano, Harvey (1973: 325) señala que “*el sistema urbano ha de ser también considerado como un gigantesco sistema de recursos creado por el hombre, .de gran importancia económica, social, psicológica y simbólica*”. Para poder entender cómo se manifiesta la desigualdad territorial en relación a los recursos, el autor plantea dos temas fundamentales: la desigualdad en cuanto a la accesibilidad y en cuanto a la proximidad. Acceder al lugar es uno de los graves problemas de grandes sectores populares; una vez logrado ese acceso, la cuestión es el grado de proximidad-distancia respecto al ámbito de desarrollo y reproducción de la vida social.

### 3.1.3.- Propuestas instrumentales y legislativas iniciales del colectivo

A partir de los talleres, las organizaciones constituidas en FOTIVBA reconocen dos planos de discusión. Por un lado, el Gobierno Nacional, por la centralización en las decisiones relacionadas con los Programas Federales: la vivienda. Por otro lado, la Provincia de Bs As: la tierra, infraestructuras, el hábitat urbano como nudo central del problema por ser el ámbito territorial específico.

En ese proceso, se decide convocar a Eduardo Reese<sup>48</sup> de la UNGS, entidad integrante del FOTIVBA. Se incorpora al espacio promotor a mediados de 2005, aportando su visión de urbanista, y se comienza a trabajar una propuesta de modificación legislativa para presentar en el Congreso Provincial. En principio, se analizan las “brechas” no exploradas del decreto ley 8912, fundamentalmente:


- de la posibilidad de que los Municipios determinen sobre los gravámenes inmobiliarios. (art.86) 
- de cesiones de los privados que permitan captar tierra con destino social. (arts. 56/57) 
- sobre movilización de inmuebles ociosos (arts. 91/92) <sup>49</sup>

Las posibilidades de derogar la ley de ordenamiento de uso del suelo, decreto ley 8912/77(ver punto 2.1.1.) o modificarla formaban parte de las discusiones. Así lo relata el abogado de MT José Rocha:

*... al principio, lo que entendíamos junto a todas las organizaciones de los barrios, era que lo que no se podía hacer era seguir solamente con “la 8912”, porque era una ley de la dictadura, que legislaba para pocos y que dejaba afuera a muchos, transmitiendo ilegalidad a la estrategia que se habían dado los barrios para encontrar soluciones al hábitat popular. Y lo veníamos charlando en un montón de reuniones en un montón de lados. Por eso creíamos era necesario cambiarla, modificarla, mejorarla o hacer una nueva”* (Entrevista a José Alberto”Colo” Rocha 1-2-2016)





Desde las conclusiones de los talleres se propone intentar generar propuestas de normativa de suelo que contemplen un “marco conceptual a partir de los temas de fondo de interés, de los cuales se destacan el debate por el derecho a


<sup>48</sup> Arquitecto Eduardo Reese: reconocido especialista en Planificación y Gestión Urbana

<sup>49</sup>  Los tres temas fueron parte de la modificación de la 8912 en la LAJH

habitar, la función social de los inmuebles, el rol del Estado, los espacios de participación y protagonismo de las organizaciones sociales en la política urbana” (Registro reunión FOTIVBA del 27-7-05)


Así, en lo que respecta a las propuestas, se visualizan 4 ejes temáticos <sup>50</sup>:

1. Movilización de inmuebles ociosos: se trata de disponer de más inmuebles en el mercado, a través de instrumentos novedosos de gestión, que fueran hacia territorios sustentables e inclusivos, controlando la especulación, disminuyendo el valor del suelo y posibilitando el acceso al hábitat de los sectores populares. 
2. Captación de rentas (plusvalía) y constitución de un fondo de desarrollo urbano: superar la mirada fiscalista de los impuestos requiere realizar un debate sobre la reducción de la sobre ganancia para captar fondos y controlar el mercado 
3. Autonomía municipal y participación social: con fortalecimiento municipal, transparencia de gestión y regulación en mercados de suelo; con canales de participación y con delimitación clara de competencias entre Municipios y Provincia 
4. Regularización urbana y dominial: financiamiento y capacitación a los municipios para abordar procesos participativos de RUD<sup>51</sup> integral; flexibilizar y agilizar gestiones en la administración provincial 

En base a esos ejes, se trabajó en un documento sobre “*Propuestas de instrumentos de Gestión Urbana*”<sup>52</sup>, con una introducción de principios y conceptos que se proponen como rectores de la política de hábitat, y que luego serán retomados en la ley 14449: El Derecho a la Ciudad; Gestión Democrática de las ciudades; La Función Social de la Propiedad urbana; La Producción Social del Hábitat; Mercado de suelos y segregación urbana, así como la necesidad de un Estado fuerte y activo al servicio del bien común. 

Estas “Propuestas *Legislativas*” se convirtieron en el origen de lo que luego fue la Ley de Hábitat. E. Reese señala el pasaje de las propuestas programáticas a las legislativas:

*“La letra de la ley, se escribió cuando se formó FOTIVBA en el 2004 y sobre todo en las reuniones del 2005 cuando sacamos ese primer trabajito que llamamos “Propuestas legislativas para la Pcia. de Bs As”. Ahí lo que hicimos fue retomar la idea de que hacer reformas programáticas estaba muy bien, pero modificaciones en el diseño de las políticas era estructural y en ese diseño una herramienta, no la única, era modificar el marco legal de la ley 8912. Y eso empezó en esa convocatoria que el FOTIVBA hizo a armar ese documento; me acuerdo que trabajamos mucho con Aldo De Paula. Entrevista al Arq. Eduardo Reese el 14-1-16*

<sup>50</sup>  Todos los ejes y las propuestas del documento fueron parte del proyecto de la LAJH

<sup>51</sup> RUD: Regularización urbano-dominial

<sup>52</sup> Ver en anexo “Propuestas Legislativas FOTIVBA”

Aldo de Paula, integrante de Madre Tierra, estaba haciendo un curso del Lincoln Institute of Land Policy (LILP) en la UNGS, coordinado por E. Reese, y llevaba muchos saberes nuevos al colectivo. De esta manera, la alianza entre el FOTIVBA y la UNGS, a través de E. Reese y otros investigadores del Instituto del Conurbano de la UNGS que participaban de los talleres, como María Cristina Cravino, Raúl Fernández Wagner y Omar Varela, dio un marco político-técnico-urbanístico a la propuesta, con una gran base territorial. Así lo relata Eduardo Reese

*“Recuerdo las numerosas reuniones en GESOL, (sede donde se reunía el FOTIVBA). La elaboración y discusión de ese documento llevó muchas reuniones; donde participaban varios actores. Y había diferencias, por ejemplo, GESOL decía que no querían hacer críticas al gobierno; a lo que se le respondía que era para avance en el mismo sentido que llevaba el gobierno. Ahí hubo como un no total acuerdo. Pero el documento salió... Y después, en el primer borrador de la ley, esos puntos estuvieron todos. Esa propuesta legislativa la puse en el primer borrador como proyecto que se convirtiera en una ley. Así, todos los puntos aparecieron en aquellos primeros borradores, con otras cosas, con mayor enriquecimiento de los que fue sucediendo entre 2005 y 2012”* (Entrevista a E.Reese 14-1-2016)

De estas palabras se infiere un primer conflicto, referido a la preocupación de algunas organizaciones por presentar una crítica que pudiera ser interpretada como opositora al nuevo gobierno con el que se sentían alineados. Y si bien la mayoría de las organizaciones acordaban con la direccionalidad de la nueva gestión nacional, decían que ello no implicaba reconocer que eran necesarios ciertos aportes críticos junto con propuestas, como era el caso de las políticas de suelo. Si bien esta propuesta se basaba fundamentalmente en modificar una ley que había sido sancionada durante la dictadura, también se realizaba una evaluación de los nuevos programas de vivienda en cuanto a que no implicaban políticas de regulación de mercados de suelo, advirtiendo que eso llevaría a un aumento en los precios de la tierra, así como a una segregación espacial mayor. El resultado de este conflicto terminó en una primera escisión, con cierto costo, ya que la única organización que se apartó del FOTIVBA fue GESOL, que ofrecía su sede para las reuniones periódicas del espacio central

Respecto de este proceso, resulta importante mencionar de acuerdo a *Zurbriggen (2004)*, que, en la conformación de una red de política, la fidelidad a un objetivo compartido en común, puede chocar con los intereses específicos o particulares de alguno de los actores. En ocasiones se pueden negociar los intereses en conflicto, pero en otras es más difícil porque la construcción de confianza es frágil y es necesario colocarla en el centro de las condiciones de continuidad de una red de estas características.

El FOTIVBA lleva estas propuestas legislativas al Congreso Provincial, donde logra reunirse con varios diputados y senadores de las comisiones de Vivienda del Senado y de Organización Territorial y Vivienda de Diputados, quienes proponen comenzar un diálogo conjunto, que no logra resultados, por el

advenimiento de la campaña electoral del 2005. Una vez más el FOTIVBA constata que no estaba en la agenda política el problema del derecho social a habitar y de su relación con la gestión del territorio.

Al mismo tiempo, lograr que formara parte de la agenda política era central de la agenda de hábitat popular. Es por ello que se busca profundizar y ampliar los fundamentos empíricos, para lo cual se organiza un Seminario Internacional sobre Políticas de Suelo Urbano, del LILP que, dedicado especialmente a las organizaciones territoriales y a las técnicas del FOTIVBA, posibilitó ampliar la mirada a realidades de otros países de la región latinoamericana, conocer la dinámica de los mercados de suelo, de las políticas e instrumentos requeridos para su regulación y justa redistribución, de los efectos de la falta de continuidad o ausencia de planificación urbana.<sup>53</sup>

Ese seminario, en el que participaron funcionarios gubernamentales, dirigentes sociales de organizaciones territoriales, técnicos de organizaciones de apoyo y profesores universitarios, significó para las organizaciones un aporte específico en la comprensión de la dinámica de los procesos económicos urbanos que, si bien son solo una parte del problema, son una clave para el diseño de una política urbana. Las organizaciones integrantes del FOTIVBA también pudieron reconocer con mayor claridad que el problema del derecho a habitar no es un problema técnico, ni económico, ni de falta de lugar, sino fundamentalmente un problema político.

### **3.1.4.-PRIMERAS REFLEXIONES sobre la construcción colectiva del FOTIVBA**

Desde la primera agenda de trabajo conjunto hasta la formulación de propuestas legislativas, la construcción de un actor colectivo con capacidad de ampliar y construir propuestas innovadoras fue el proceso más significativo del momento analizado.

Las nociones de actor colectivo y acción colectiva han sido objeto de estudio desde diferentes perspectivas. Sin embargo, la particularidad de algunos rasgos del proceso de construcción requiere profundizar el análisis. Tilly (1978: 52-55) se refiere a acción colectiva como aquella llevada a cabo por un grupo de personas que comparten unos intereses comunes, que se organizan en unas estructuras más o menos formales y que ponen en marcha acciones movilizadoras, todo ello bajo una determinada estructura política que facilitará o

---

<sup>53</sup>Los importantes aportes fueron de: Martim Smolka economista, de Brasil, Director del Programa para Latinoamérica del Lincoln Institute of LandPolicy. sobre "*Altos Precios, Bajo Acceso al Suelo Urbano Servido: El Mercado de la tierra en América Latina*"; de Arq. Urb. Eduardo Reese, sobre "*El proceso de urbanización en el AMBA. Política urbana y concentración de la renta*"; de la Arq. Mag. en urbanismo María Clara Vejarano Alvarado, de Colombia sobre "*Ordenamiento Urbano de Bogotá y los mecanismos de captación de plusvalías*"; de Carlos Morales Schechinger, economista, México, sobre "*Los efectos de las políticas fiscales: impuesto inmobiliario, castigo al baldío, captación de plusvalías*" y de María Mercedes Maldonado Copello, abogada, Colombia, sobre "*Justificación ética y legal de la regulación del suelo y de la redistribución de plusvalías*".



dificultará su influencia en el poder en función de sus características. A partir de esta concepción, se proponen los siguientes ejes de análisis para organizar las conclusiones preliminares de este primer momento significativo que se entrelaza con los antecedentes desarrollados en el capítulo anterior: la heterogeneidad de los actores que se movilizaron y la convergencia de sus intereses; su capacidad de convocatoria y la singularidad de la construcción de la agenda

### **La heterogeneidad y convergencia de intereses entre los actores**

Los actores que iniciaron este proceso pueden clasificarse en cuatro grupos (a) las organizaciones de base de villas, asentamientos y barrios populares del conurbano, (b) las organizaciones de apoyo técnico, (c) docentes e investigadores de universidades y (d) funcionarios de distintos niveles.

El primer grupo estaba integrado por organizaciones con experiencia de lucha por un lugar donde vivir con dignidad, asentados en villas, asentamientos, barrios informales. El segundo grupo eran organizaciones de apoyo técnico con experiencia en procesos de regularización urbana-dominial, producción de lotes con servicios, programas de mejoramiento comunitario y de viviendas y de conformación de colectivos de acción política en hábitat. El tercero estaba integrado por docentes e investigadores, académicos de universidades nacionales, con saberes resultado de las investigaciones que explicaban los fenómenos de la urbanización. Por último, un grupo de personas que eran o habían sido funcionarios estatales reconocidos por su fidelidad a la causa popular y aportando la mirada estatal macroDestacamos a los actores académicos que se involucran en los procesos populares con actores políticos, sociales, estatales, etc. posibilitan articular desde la base de los problemas concretos, en función de propuestas superadoras de coyunturas, aportando una visión empírica para la elaboración conjunta de políticas públicas. Si, además, se suman a la lucha por la ampliación de derechos y deciden jugar en los espacios de acción política, posibilitan un salto cualitativo en la acción política conjunta. En la primera etapa de conformación del colectivo, fue significativa la convergencia de un académico y funcionario de la subsecretaría, comprometido con la causa popular, Alfredo Garay, así como luego lo fue Eduardo Reese desde la Instituto Provincial de la Vivienda

Se trata de actores heterogéneos que son portadores de recursos materiales y simbólicos diversos, que confluyen en la importancia y la urgencia de mejorar las condiciones de acceso a un hábitat digno. También convergen en evaluar la coyuntura política como un momento de oportunidad para establecer un diálogo con el gobierno provincial, a partir de un análisis crítico de la experiencia y una propuesta para mejorar la política de hábitat a nivel nacional y provincial.

Algunos elementos que consideramos clave para la construcción y movilización de un actor colectivo y heterogéneo, se relacionan con procesos de más larga duración que encuentran en esa coyuntura política una oportunidad para la

acción. En ese sentido, son elementos clave esas interrelaciones previas entre algunos actores que llevan a reconocerse entre sí y a ser reconocidos por otros con preocupaciones, expectativas, tareas y objetivos compartidos.

Esas experiencias comunes registran la existencia de un piso de organización, el uso de diversas propuestas metodológicas consensuadas como medio para lograr los objetivos y también, el reconocimiento de la voluntad, la confianza y la motivación como valores compartidos para transitar un difícil camino común.

### **La capacidad de convocar**

La capacidad de convocatoria y las redes de actores movilizados por la temática son un mecanismo central para explicar las características del inicio del proceso que deriva en la formulación de la ley.

La convocatoria inicial formó parte de un proceso de articulación entre OATyAC y un funcionario provincial que había expresado la disposición a debatir la agenda del organismo provincial con las demandas de las organizaciones populares. Esa convocatoria fue realizada desde un primer conjunto de organizaciones que reunieron a más de 500 personas en talleres regionales que derivaría luego el FOTIVBA

La ventaja comparativa de las OATyAC articuladas con las OSG en el FOTIVBA fue tanto la posibilidad de ampliar la convocatoria como de gestionar y organizar los ámbitos para que se diera el proceso de diálogo. Para ello la confiabilidad de los convocantes, construida en la historia, la motivación y los recursos invertidos fue un factor puesto en juego.

### **La construcción singular de la agenda de hábitat popular**

La producción de información pertinente y fiable debía cumplir con el requisito de contribuir a construir una agenda común. Para eso era necesario garantizar que todos los actores del diálogo político estuvieran expresados desde la experiencia, las habilidades o los saberes.

Leiras (2007:53) plantea que *“las organizaciones de la sociedad civil intervienen en la etapa de constitución de la agenda pública a través de dos mecanismos: la producción de información pertinente y fiable y la difusión oportuna de esa información”*. En ese proceso, el aporte de las OATyAC fue la posibilidad de articular diferentes conocimientos vinculando a quienes ampliaban la interpretación de los problemas de acceso a la tierra y la vivienda con los colectivos que tuvieran algo que decir al respecto y la capacidad de producir la información final para fundamentar el proceso de construcción de agenda. La difusión de la información clara y comprensible, producida y distribuida oportunamente, tanto entre los participantes del diálogo político como en otros espacios, fue un mecanismo que permitió ampliar la construcción colectiva.

### 3.2. La ley como proyecto

En este apartado caracterizaremos por un lado la oportunidad política del momento de emergencia de la propuesta de una nueva ley de hábitat, y cómo la “militaron” las organizaciones”, con sus límites, posibilidades y riesgos; la relación de este proceso con otros conflictos territoriales que simultáneamente alcanzaron visibilidad pública y las estrategias de difusión y reflexión hacia la construcción de consensos desarrollada. Y a modo de cierre haremos una reflexión de esta etapa, en cuanto al momento clave de surgimiento de la propuesta; el dispositivo de gestión concertada; la apropiación del proyecto y la conformación de un grupo promotor

#### 3.2.1.- La coyuntura como oportunidad política para las organizaciones

En el escenario político nacional de 2009 se destacaba el gobierno de “ciclo kirchnerista”, con una serie de políticas públicas que posibilitaron en crecimiento con inclusión. A nivel provincial, el Gobierno de Daniel Scioli mantuvo la misma línea política del gobierno nacional, aunque con un perfil más conservador. Fue una época de posibilidad de avance en el diálogo entre el estado y las organizaciones. En ese marco fue la convocatoria a Eduardo Reese para ser Sub-administrador del Instituto de la Vivienda de la Pcia. de Bs As.( IPVBA), que se transformó en una oportunidad política para las organizaciones de lucha por el Hábitat. Así lo recuerda el Colo Rocha:

*“En una oportunidad Eduardo viene a MT a una reunión del FOTIVBA Oeste y nos plantea que le habían ofrecido asumir el cargo de Sub Administrador del IVBA, y dice “a mí no me sirve si voy solo. Aceptaría con la condición de que las organizaciones vengan conmigo e intentemos dejar huella”. Esto implicaba un compromiso muy fuerte de parte nuestra; y me acuerdo que lo debatimos y decidimos que valía la pena”* (Entrevista a José “Co Rocha el 1-2-16)

El mismo momento es relatado por Eduardo Reese:


*“lo discutí con el FOTIVBA por la misma razón por la que veníamos trabajando juntos desde el 2004; porque no creo en otra construcción que no sea la construcción colectiva. Y si tenía la oportunidad de ocupar un espacio no era para convertirme en un burócrata, sino si se evaluaba que le servía a la construcción colectiva. Era lo más lógico que les dijera: Compañeros, está esto. ¿vamos juntos o no acepto? No creo en las construcciones no colectivas.”* (Entrevista a Eduardo Reese el 14-1-16)

De esta manera, se abre la posibilidad de que el colectivo de organizaciones de la Provincia de Buenos Aires vaya en conjunto por una política pública a favor de la justicia socio-territorial. Para las organizaciones fue una decisión importante; ya que implicaba dedicarle tiempo y mucho esfuerzo para aprovechar lo máximo posible el hecho de tener un compañero en el campo de las decisiones políticas.

Había una historia de lucha y un capital político organizativo con el que contar, pero era necesario animarse a dar un salto cualitativo.

El debate hacia el adentro de las organizaciones como el FOTIVBA zona oeste<sup>54</sup>, por primera vez en mucho tiempo, reconocía a un gobierno con voluntad política de favorecer los derechos y la causa del hábitat popular; por lo tanto, había que apostar fuertemente a ese Estado, aún con sus falencias, debilidades, complejidades o contradicciones. Así lo señala el Colo Rocha:


*“nuestro objetivo fundamental era que haya más presencia del Estado en la problemática del Hábitat; un Estado fuerte que regulara las salvajadas hechas por el mercado. Salvajadas en la discrecionalidad de los recursos y en dejar que el suelo fuera meramente una mercancía. Nos planteábamos, ¿quién es el que tiene la posibilidad de ponerle freno a esto, interviniendo para regular el mercado? Ahí vimos que, el Estado que había sido el que había reprimido la ocupación de tierras, que no había acompañado la construcción de viviendas, el que estuvo ausente cuando fuimos a pelear con las empresas de servicios públicos... Ese Estado que siempre tuvimos en contra... había cambiado y que para poder dar vuelta la situación necesitábamos y ahora podíamos tenerlo de aliado. A partir de ahí empezamos a trabajar en dar vuelta esto. Y eso implicaba buscar al Estado que estaba en la vereda nuestra para acompañarnos a una política de Estado en Hábitat”* (Entrevista a José “Colo” Rocha el 1-2-16)

En el marco de este proceso, se conformó una Mesa de Gestión de Políticas de Hábitat, impulsada por E. Reese, entre las organizaciones y ámbitos del gobierno provincial que antes difícilmente trabajaran articuladamente: la Subsecretaría Social de Tierras, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, el Instituto de la Vivienda de Buenos Aires y la Escribanía General de Gobierno. La agenda inicial de trabajo, presentada a la Ministra de Infraestructura, contemplaba trabajar sobre los siguientes aspectos <sup>55</sup>:

- Acceso al suelo de los sectores populares: operatoria de planes de lotes con servicios.
- Políticas de regularización dominial, en la especial implementación de la ley nacional 24.374, escrituración de consorcios y otros inmuebles donde interviene el Instituto Provincial de la Vivienda, aplicación y ejecución de leyes de expropiación de barrios a favor de sus ocupantes.
- Operatorias a través de cooperativas de pequeñas obras de infraestructura.

---

<sup>54</sup> El FOTIVBA Zona Oeste es el que se mantuvo más activo de las 3 zonas, con encuentros periódicos mensuales y acciones en sus territorios. Han participado más de 250 referentes, de más de 80 organizaciones barriales, de apoyo técnico, de unidades académicas, de mov políticos y sociales, funcionarios y legisladores.

<sup>55</sup>  Esta agenda se vio reflejada en la ley de hábitat

- Intervención de la escribanía general de gobierno en escrituración con organizaciones a través de la ley provincial 10830<sup>56</sup>
- Estudio y posible modificación de la legislación vigente (ley de uso de suelo, ley de expropiaciones, hidráulica, geodesia, régimen impositivo para la tierra ociosa etc).

Como primeros productos, se diseñó el Programa de Microcréditos con organizaciones para el Mejoramiento de Viviendas, el Programa de Lotes con Servicios “Construyendo Futuro” y un acuerdo de Escrituración social directamente con las organizaciones.



**Imagen N°9:** Mesa de Gestión de Políticas de Hábitat (Del archivo de MT 2010)

Es destacable el avance que se dio con esta articulación, ya que se logró integrar a la agenda muchas de las propuestas históricas de las organizaciones, a la vez que se realizaban en una dinámica de gestión participativa y democrática. Ambos avances luego serían parte de la ley de hábitat.

### **3.2.2.- El surgimiento de la propuesta de una ley de Promoción del Hábitat Popular**

En los últimos años y fundamentalmente desde la redacción de las propuestas legislativas (2005), las organizaciones integrantes del FOTIVBA priorizaban aquellas explicaciones sobre el problema de la falta de acceso al hábitat, que no estaban centradas en la pobreza, sino la desigualdad en la apropiación de los beneficios del territorio urbanizado. Además, que esa cuestión dependía de nuevas políticas públicas, donde la Provincia era clave en la gestión del territorio. Cambiar redacción coloquial Para ello, la modificación de la legislación era una cuestión prioritaria. Sin embargo, para algunos funcionarios provinciales

<sup>56</sup> Ley Provincial 10.830 de Escrituración gratuita a inmuebles declarados de interés social

integrantes de la Mesa de Gestión, la aplicación de la “8912” era una dinámica muy arraigada en la provincia y los municipios, por lo tanto, hablar de su modificación o peor de su derogación no era aceptada. Reese da una idea de las dificultades de abordar este tema:

*“en las primeras reuniones de Gabinete interno del IVBA yo planteé que era necesario que el IVBA tuviera una serie de cambios, que no podía seguir haciendo solo vivienda; en la misma línea de lo que habíamos discutido tanto tiempo antes; que se tenía que dedicar al suelo. Y para eso tenía que tener programas, ... el Programa de Lotes con Servicios salió ahí; pero seguían siendo parches programáticos. Que si queríamos ir por una política estructural debíamos modificar la 8912. Por supuesto todo el mundo en el Gabinete me dijo, “ni se te ocurra, la 8912 no se puede reformar”. (Entrevista a Eduardo Reese 14-1-16)*

El planteo era trabajar en una política integral de territorio, que incluyera el suelo planificado articulado con una política de vivienda; pero comprendiendo el problema estructural del hábitat urbano. La resistencia a tocar la ley 8912, de uso del suelo, llevaba a buscar estrategias para abordar el problema. Los antecedentes normativos podían ser un camino. Así lo relata Reese

*“Y eso motivó que empezáramos a buscar la manera que no apareciera como que queríamos reformar la 8912. Hasta que día vi que en la Constitución Provincial y el inciso 7 del art. 36 decía que una ley tenía que reglamentar el Derecho a la Vivienda en la PBA y nadie había sacado esa ley”. (Entrevista a Eduardo Reese 14-1-16)*

El hallazgo del mandato constitucional incumplido del derecho a la vivienda desde 1994 que debía consagrarse con una ley especial<sup>57</sup>, fue el hilo inicial que posibilitó permear la resistencia a modificar la 8912. Así, lo expresa Reese

*“Ahí se configuró que tenía que ser una ley. Y después empezaron los galimatías en los primeros borradores. Porque en realidad el inc 7 habla de vivienda y nosotros queríamos hablar de ciudad, de derecho a ciudad, de derecho al hábitat, de muchas cosas que la Constitución no decía. Y por eso, la ley también tiene algunas contradicciones. Por ejemplo: el principio rector del derecho a la vivienda y a la ciudad, es una contradicción, si hay derecho a la ciudad hay derecho a la vivienda; pero había que poner a la vivienda, por el inc. 7; porque la secretaría general de gobierno nos insistía con que debía ser de vivienda y no de ciudad”. (Entrevista a Eduardo Reese 14-1-16)*

---

<sup>57</sup>Extracto de la Constitución de la Prov. De Bs As. Aprobada el 13-9-94. “Art, 36 . Inc.7.- Derecho A la Vivienda. “La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su Vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos. Una ley especial reglamentará las condiciones de ejercicio de la garantía consagrada en esta norma.”

Esa resistencia, esa negación a reformar la 8912 habla del poder de veto de los técnicos, que tenían (y tienen) respecto a la modificación de aquella norma que presenta un marcado sesgo tecnocrático y elitista. La administración municipal ha aplicado “la 8912” de manera sistemática, y el gobierno provincial fue creando espacios burocráticos poderosos, a partir de sus mecanismos de aplicación, que se resisten a cambios de estructura y de prácticas que pongan en riesgo o limiten su ámbito de decisión y de poder. Por eso, se consideraba imperioso cambiarla, posibilitando así un cambio en las condiciones de gestión de los territorios de manera integral y estructural. Reese explica la estrategia

*“Entonces, esta es una ley que modifica la 8912, no se puede decir que queremos modificar la 8912, pero la Constitución manda hacer una ley de vivienda, y no se hizo, acá tenemos la excusa”.* (Entrevista a Eduardo Reese el 14-1-16)

Es decir, se buscó un pretexto para intervenir en el derecho al suelo urbano. En distintos espacios de análisis con las organizaciones fue surgiendo la importancia y la oportunidad de ir por una ley superadora, que fuera por la distribución, la inclusión, la participación, por más derechos. De esta manera lo recuerda el dirigente barrial de La Matanza Osvaldo Francés:

*“Y entonces en los encuentros de reflexión, a alguien más loco que nosotros, se le ocurrió “chichonearnos” por ir por más; ya que el contexto político era favorable a escuchar las propuestas de las organizaciones. Y si dos nos habían salido bien<sup>58</sup>, vamos por una tercera”.* (Entrevista al Osvaldo Francés el 30-9-17)

Esta realidad completa el contexto favorable en el que surge esta nueva propuesta de política territorial a través de una Ley de Hábitat.

En los sucesivos encuentros de la Mesa de Gestión de Políticas de Hábitat, se avanzó sobre la importancia de una ley integradora de la política de hábitat. De las notas<sup>59</sup> de aquellas reuniones surge por qué hacía falta una Ley de Hábitat:

- para cubrir una cantidad de cuestiones que la legislación vigente, como la 8912, no tiene en cuenta. Todos los procesos populares, por ejemplo
- para tener instrumentos de gestión de suelo que se pudieran acoplar a la política urbana, a la habitacional e inclusive a la ambiental.
- porque toda la legislación vigente, incluida la 8912, legislaba sobre un urbanismo antiguo, administrativista, burocrático, con una disociación muy grande entre la política de vivienda y la política urbana y ninguna con gestión adecuada de suelo
- porque el sesgo de la política urbanística y habitacional en la PBA era de “consumidores de ciudades”. Es decir, para “el pagador” y no para “el productor”

---

<sup>58</sup> O.F. se refiere al Mejor Vivir por entidades y a la actualización de la ley 24374, impulsados y ganados por las organizaciones

<sup>59</sup> Notas propias de las reuniones de la Mesa de Gestión 2009-2010

- una nueva ley cumpliría 2 funciones: 1.- la de la gestión de suelo y 2.- la de favorecer a los autoprodutores de ciudad. Y debería incluir 2 tipos de instrumentos: a) aquellos que favorecen a los autoprodutores de ciudad son: lotes con servicios, micropréstamos para mejoramientos, regularización urbana y dominial, consorcios, el reajuste de suelo, etc. b) aquellos que intervengan en la gestión de suelo por ejemplo castigo al baldío, cobrar plusvalías

### **Los primeros borradores de la propuesta de Ley de Hábitat**

Si bien la idea de una ley de hábitat estaba latente desde hacía tiempo, fue Eduardo Reese quien se sentó a elaborar el primer borrador, que puso a consulta a principios del 2010. Cuenta el Colo Rocha:

*... los primeros borradores que hizo Eduardo salieron con el asesoramiento de todo el departamento jurídico del IVBA. Eso nos dejaba tranquilos de que no se cometieran errores legales, y que no fuera en contra de ninguna otra ley de la Provincia. Eso es una gran ventaja. Y cuando le agregábamos cuestiones, se podía chequear con ellos; hasta que Eduardo pierde ese lugar y lo tenemos que seguir trabajando de otra manera. Pero la base, el fundamento, ya lo teníamos y eso te daba tranquilidad. (Entrevista a José"Colo" Rocha 1-2-16)*

Eduardo Reese confirma que aquel primer bosquejo tenía poca forma de ley, en cuanto a que hacía mucho hincapié en los principios y contenía muchas definiciones. *"La primera versión parece más un "paper" de la universidad que una ley. Quizá desde la 2da versión que le metieron mano los del FOTIVBA, otros conocidos y los de legales es que fue tomando forma de ley"* (Entrevista a ER 28-10-15), Luego de ser revisado por los especialistas de legales, se convirtió en mayo del 2010 en el borrador N°1 del proyecto de ley de "Promoción del Hábitat Popular", nombre que mantuvo hasta su tratamiento en 2012, luego de pasar por 17 versiones, con la colaboración de actores estatales y sociales.

El colectivo de organizaciones celebró la concreción de la primera letra de la propuesta y desarrolló una estrategia de discusión, difusión e instalación del proyecto de ley. De este modo reafirmaba que su objetivo de conquistar el derecho al territorio implicaría animarse a disputar poder y para ello debía cambiar la correlación de fuerzas del entramado político provincial. En segundo lugar, este proceso debía basarse en el fortalecimiento de ese entramado de organizaciones alrededor de la propuesta política. Así es que se realizan acciones de instalación del proyecto de ley en eventos masivos y se desarrollan instrumentos de comunicación y formación popular para la propuesta de ley de promoción del hábitat popular. Para varias de las organizaciones, tanto de base como de apoyo técnico, que no tenían esa lógica política, fue un desafío entrar en la arena de la disputa política. Así lo expresaba Rocha:

*... algunas de las organizaciones de apoyo técnico veían como mala palabra el tema de meterse en política y discutir política. Entonces*



*cuando se discutía con el Estado era por cosas puntuales, generalmente de programas. Y esto era una cuestión muchísimo más general y abarcativa, donde se tenía que hablar de otra manera con el Estado. Entendiendo al Estado como representante de nosotros mismos. Creo que fue una de las grandes enseñanzas que tuvimos, de poder sentarnos con los funcionarios del Estado, amigos de la causa popular y también con los que no eran amigos; pero que eran necesarios para que la ley saliera. Y con el tiempo, fuimos encontrando la forma, y ese creo que es un camino muy interesante que tampoco está explorado, de cómo pueden incidir en política las organizaciones de la sociedad civil.”* (Entrevista a José”Colo” Rocha 1-2-16)

En ese marco de actuar en el campo político en 2010, MT celebra sus 25 años y organiza una jornada sobre la propuesta de Ley de Hábitat con la presencia de la Ministra de Infraestructura, logrando su apoyo. Por otro lado, lleva adelante un gran evento con el objetivo de demostrar la fuerza de las organizaciones que luchan por una ley de hábitat popular. Para una organización como Madre Tierra, de origen eclesial y de perfil técnico, fue una apuesta fuerte lanzarse a hacer un acto político, que recibió mucha aceptación, pero también ciertas críticas de parte de sectores que no acordaban con una acción política institucional.



**Imagen N°10:** Acto político por los 25 años de MT (Fotos del archivo de MT)

## Conflictos territoriales

En este contexto de debate y deliberación del espacio público, surgen algunas conflictividades particulares, donde los entramados de las organizaciones que impulsaban la ley, quisieron expresar sus opiniones.

Uno de ellos en diciembre de 2010, fue el caso de la toma del Parque Indoamericano y su desalojo violento en la Ciudad de Buenos Aires, que destacamos por su visibilidad pública, pero también surgieron diferentes remociones de ocupaciones de suelo en el Conurbano. Así, estos hechos pusieron de manifiesto tanto la discriminación social al migrante y/o al pobre urbano, como el impacto de la falta de regulación y gestión del mercado de suelo urbano en los problemas de vivienda de la población.

Ante la sanción pública de lo que eran las tomas de tierra, los colectivos reaccionan con una carta, publicada en algunos medios de comunicación<sup>60</sup> en la que expresan la urgencia de la alternativa política:

### ¿Por qué debemos debatir una Ley de Hábitat Popular?

*En diciembre de 2010, la toma de tierras en el Parque Indoamericano, el Club Albariño, el Bajo Flores, Lanús y Quilmes, pusieron a la vista la profundidad y conflictividad de la exclusión habitacional y urbana tanto en la Ciudad como en la Provincia de Buenos Aires. Después de lo urgente, el debate público barajó dos remedios: cerrar nuestras fronteras a los inmigrantes, o construir más viviendas. Pero lo cierto es, que no hay tal aumento de la inmigración, y que se construyen viviendas.*

*En la Provincia de Buenos Aires, precisamente, se construyen alrededor de 6000 viviendas anuales. En contraste, sin embargo, muchos municipios de esa provincia registran una demanda de 10.000 o más viviendas. En verdad, no todas esas demandas requieren como solución una nueva vivienda. Muchas se resolverían con un mejoramiento de las existentes, y/o con la urbanización (dotación de servicios básicos, equipamiento urbano) de los barrios donde están localizadas. A pesar de esto y con excepción de algunos programas, la política habitacional sigue pensada y anclada, como lo reflejó el debate del Indoamericano, a la construcción de vivienda nueva.*

*Aun suponiendo, como sucede, que la construcción de viviendas es la única solución al “Indoamericano”, hace falta tierra para construir nuevas viviendas, y en esta propuesta, el Estado no cuenta con herramientas suficientes para generar oferta de suelo urbanizado donde construirlas. En síntesis, las herramientas que tiene el Estado para dar una respuesta estructural a un problema estructural que se visibilizó en diciembre de 2010, son insuficientes.*

*En este contexto, consideramos que la Ley de Promoción de Hábitat Popular en la Pcia. de Bs. As. recupera un debate impostergable como es llevar a la práctica el derecho a la ciudad y a la vivienda que nos es reconocido a todos y todas. Esta ley*

<sup>60</sup><https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-5056-2011-03-27.html>

<http://www.habitarargentina.org.ar/2011/03/por-que-debemos-debatir-una-ley-de-habitat-popular/>

*no inventa ningún derecho nuevo. Brinda un marco regulatorio que dotará al Estado Provincial y a los Municipios, de más y mejores herramientas de gestión para dar una respuesta a un problema habitacional que no puede seguir desconociendo la importancia de construir ciudades inclusivas.*

*Desde esta mirada, la ley no es una ley de pobres contra ricos, de clubes de campo contra villas. Tampoco es una ley del Estado contra la corporación de desarrolladores inmobiliarios, es una ley que promociona el desarrollo de ciudades en las que habitemos todos y todas, empezando por reconocer su gestión democrática como principio.*

*A los fines de ampliar la variedad de soluciones habitacionales, el proyecto impulsa el fomento del crédito para el mejoramiento de viviendas y/o del hábitat como alternativa a la construcción de vivienda nueva. La ley reconoce la capacidad de autoproducción de los sectores populares respecto de las viviendas y fragmentos de la ciudad que habitan. En función de ello, se anticipa a los procesos de ocupación y producción de vivienda, y prevé su planificación, brindando lotes con servicios o apoyo a proyectos habitacionales o de urbanización, marcando una diferencia con la lógica de las políticas basadas en la regularización ex post de tomas y asentamientos. Finalmente, otorga estatus de ley a la integración socio urbana de villas y asentamientos, previendo a este fin estándares más flexibles respecto de los que hoy impiden su urbanización y regularización, por adecuarse a ciudades construidas al solo alcance de sectores altos.*

*Nuevamente, al igual que la construcción de vivienda hechas por el Estado, la operatividad de estos programas, requiere suelo urbano. Así aparecen una serie de instrumentos en la norma que pretenden incidir en la oferta de suelo, como son el establecimiento de zonas especiales y reservas de tierras que deberán prever los Municipios al momento de planificar las ciudades, la edificación en los baldíos, o las mayores cargas fiscales para quienes los detentan por contribuir a generar una escasez "artificial" de suelo urbano. Para estos casos, también existe una tercera vía que se denomina consorcio urbanístico, a través del cual el propietario aporta su inmueble para la ejecución de proyectos de urbanización o edificación que lleve adelante el Estado, y luego recibe en pago unidades inmobiliarias correspondientes al valor del inmueble antes de la ejecución de las obras.*

*De cualquier forma, la preocupación más importante parece estar en la cesión del 10% del suelo con destino a vivienda social o urbanizaciones sociales o su equivalencia en dinero, que la Ley establece a cargo de nuevos emprendimientos de clubes de campo, o cualquier forma de urbanización privada, cementerios privados y centros comerciales que tengan más de 5.000 mts. de superficie. Tres señalamientos previos merecen una contestación a esta preocupación. Es un hecho que la localización de las urbanizaciones cerradas en la Provincia de Buenos Aires ha obligado a los sectores populares a competir con los sectores altos por tierra periférica, de manera claramente desventajosa para aquellos. También es un hecho que el Estado invierte recursos colectivos en obra y servicios públicos que además de hacerlas habitables, valorizan la localización de las urbanizaciones privadas o, en el caso de cementerios y centros comerciales, hacen factible al emprendimiento comercial. Por último, nuestro marco jurídico constitucional no reconoce ningún derecho absoluto. Todo derecho - incluyendo los derechos de*

*propiedad y de inversión-, está sujeto a los límites que reglamenten su ejercicio (art. 14 de la Constitución Nacional). Existiendo 850.000 familias privadas del derecho constitucional a una vivienda adecuada en la Provincia de Buenos Aires, es legítimo y justificado que el Estado avance en la adopción de instrumentos que asignen un reparto equitativo a las cargas y beneficios de la urbanización desde su obligación de reglamentar el ordenamiento y la planificación del territorio, como ya lo hacen varios países de la región.*

*Objetar esta medida, o la participación que la Ley reconoce a los municipios por las valorizaciones inmobiliarias que se generen por la acción del Estado, o las mayores cargas fiscales impuestas a inmuebles ociosos, es desconocer por un lado, las diferentes aristas del problema que La Ley de Promoción de Hábitat Popular expresa como producto de un trabajo colectivo coordinado por el Estado pero impulsado por organizaciones territoriales, movimientos sociales, organismos de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y la comunidad universitaria. Por otro lado, también es desconocer que esa participación se plasmó en el texto de la Ley, mediante la creación de un Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat donde se encuentran representadas. Y serán ellas las primeras interesadas en controlar que la Ley cumpla con la afectación específica de los recursos que generen esos instrumentos, porque ello permitirá, progresivamente, su acceso a una vivienda en suelo urbanizado, en Ciudades que las incluyan.*

*Área de Urbanismo-Instituto del Conurbano de la Univ. Nac.de Gral Sarmiento/  
Asociación Civil Madre Tierra -*

Fuente: Nota en el diario *Página 12* el 27 de marzo de 2011

De alguna manera, ante los agravios y violencia contra los sectores con serios problemas habitacionales, que tuvo estado público en un sentido discriminatorio que responsabilizaba a las víctimas, las organizaciones avanzaron respondiendo con la propuesta política. El conflicto público y su gran visibilidad se transformaron en una oportunidad para instalar las causas del problema, así como el camino de solución, a través de la ley de hábitat.

### **Difundiendo el proyecto de ley: herramientas comunicacionales**

Para lograr aprobar la propuesta, primero debía ser puesta en la agenda pública. Siguiendo a Leiras (2007) para la construcción de esa agenda, las organizaciones debían poner en marcha dos mecanismos: la producción de información pertinente y fiable, y la difusión oportuna de esa información. Para ello, las distintas organizaciones integrantes del FOTIVBA pusieron en juego sus saberes, alianzas, experiencias y habilidades diferenciadas.

Se organizaron jornadas, charlas y talleres de difusión de la propuesta de ley, llegando en 2010 a difundir en más de 50 eventos en toda la Provincia, durante los cuales unos 500 integrantes de organizaciones, universidades, municipios y demás actores realizaron aportes, a la par que adherían y se sumaban a la lucha.

Los equipos de capacitación y comunicación popular de MT pusieron su experiencia en función del Proyecto de ley de hábitat. Así, se elaboraron herramientas de comunicación popular para facilitar la difusión: una primera cartilla; un afiche para ser pegado en lugares comunitarios visibles; notas en “Haciendo Barrio” y algunas historietas que ejemplificaran el espíritu de la ley.



Imagen N°11: del archivo de MT. 1ra Cartilla de divulgación del proyecto de ley

Primera cartilla de divulgación popular, realizada por MT y puesta a disposición de las organizaciones para salir a instalar la propuesta. Era acompañada por powerpoint y un afiche, para cada organización



Imágenes N°12: Afiche de divulgación de la ley. Archivo MT

Entre las historietas, destacamos “Don Zapata se llenó de plata”, para explicar la renta urbana a partir de las plusvalías generadas socialmente y apropiadas privadamente



**Imagen N° 13:** Historieta Don Zapata se llenó de Plata. HB N° 100 (2008)

Se crearon también otras historietas, que luego figurarán en el manual de la 14.449<sup>61</sup> como, “Comenzando por un hilito”, en el que desde un asentamiento se trabaja por el derecho a la ciudad; “La Montaña de los Peludos” que muestra la injusta apropiación del suelo por barrios cerrados que condenan a la población circundante a graves problemas urbanos y la “Isla Pie” en la que el derecho a la propiedad privada absoluta arrasa con otros derechos. La historieta es una herramienta de comunicación popular utilizada por MT en cada número de la revista “Haciendo Barrio” que propone un mensaje en dibujos, situaciones y palabras sencillas, para disparar reflexión y debate, en este caso sobre la lucha colectiva por un hábitat justo e inclusivo.

Los materiales eran utilizados por los multiplicadores en diversos talleres, jornadas, reuniones, charlas. De cada espacio, las organizaciones levantaban las propuestas, dejaban material para multiplicar la difusión y se articulaban acciones para la lucha conjunta. A fines del 2010, en 30 distritos de la Provincia había habido alguna acción de difusión y en la mayoría de ellos quedaba la voluntad y el compromiso de sumarse a la movida.

### Primeros anuncios oficiales del proyecto de ley y sus efectos

A partir de la comunicación de la propuesta en los territorios locales y en la agenda pública, se logra que, en la apertura de las sesiones legislativas del 2011, el Gobernador anuncie que mandaría ese año el proyecto de la ley de promoción de hábitat al Congreso. Las palabras del Gobernador Daniel Scioli ante ambas cámaras fueron las siguientes:

*“Las políticas de tierra y vivienda son parte esencial en un proyecto de inclusión. Ampliaremos la oferta de lotes con servicios para que todos los sectores puedan acceder a un techo propio, desalentando con mecanismos tributarios las especulaciones sobre la renta urbana y los espacios ociosos, y considerando como recurso disponible a las tierras*

<sup>61</sup> Ver en <http://www.madretierra.org.ar/galeria/publicaciones/14449.pdf>

*fiscales. Por ello nos comprometemos a profundizar el camino emprendido con el envío a la brevedad del proyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular, que propone una mirada integral y moderna para abordar el problema habitacional, articulando la tierra, la vivienda y las normas urbanísticas”<sup>62</sup>. (Fuente: diario El Día 2-3-2011)*

Las organizaciones celebraron estas palabras e inmediatamente el FOTIVBA le escribió al gobernador una carta de reconocimiento por el anuncio. Unos días



después, el 14 de marzo, la Ministra de Infraestructura y Vivienda, Cristina Alvarez Rodríguez, junto a su gabinete presentó públicamente el Proyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular, en la Biblioteca Nacional. <sup>63</sup>.

**Imagen N°14:** 1ra. Presentación del Proyecto 14-3-2011 (Foto archivo FOTIVBA)

Si bien sorprendió que el anuncio fuera hecho en un ámbito de la Capital Federal y cuando el subadministrador del IPVBA y reconocido impulsor de la propuesta, Eduardo Reese, estaba de viaje, el modo de lanzamiento público, podía dar cuenta de la decisión del gobierno de asumir el control político del proyecto dado el avance de la lucha de las organizaciones.

Interesante este juego acerca de cuál era el actor que detentaba el “control Político”. De acuerdo con Müller (1998) en este proceso, las organizaciones ligadas a la lucha por la tierra y el hábitat de la Pcia, de Bs As, como actor político lograban inscribir en la agenda pública el “problema político” de la gestión del territorio y, que requería una determinada intervención mediante la aprobación de una ley de Promoción del Hábitat Popular. Se había especificado el problema, se estaba difundiendo cada vez más la propuesta y se exigía la decisión política de transformar en política pública la respuesta que diera solución al problema Sin embargo, luego de publicado el proyecto por la ministra, comienza una fuerte controversia publicada en los medios masivos de comunicación. Aparecen resistencias de sectores políticos provinciales, como del Senador Mor Roig de la Coalición Cívica. Los diarios con mayor incidencia en la opinión pública se opusieron con titulares como: *“Es oficial el plan que obligaría a los countries a ceder terreno”* en el diario La Nación (17-3-2011) <sup>64</sup> y *“Polémica por una posible medida contra los countries”* en el diario Clarín (19-3-2011) <sup>65</sup>. Cabe aclarar que ambos diarios tienen una sección especial semanal dedicada a los countries, por

<sup>62</sup><http://www.eldia.com/nota/2011-3-2-claves-de-la-asamblea-legislativa-provincial>

<sup>63</sup> Video de la 1ra. presentación pública. [https://www.youtube.com/watch?v=P\\_lo7p0yeLQ](https://www.youtube.com/watch?v=P_lo7p0yeLQ)

<sup>64</sup><http://www.lanacion.com.ar/1358047-es-oficial-el-plan-que-forzaria-a-countries-a-ceder-terrenos>

<sup>65</sup>[http://www.clarin.com/sociedad/Polemica-possible-medida-countries\\_0\\_446955490.html](http://www.clarin.com/sociedad/Polemica-possible-medida-countries_0_446955490.html)

lo que era lógico que pusieran toda su fuerza en la defensa de este tipo de desarrollo inmobiliario.

Entre las estrategias mediáticas que utilizaron los opositores estaban, por un lado, confundir al lector, dando a entender por ejemplo que el plan implicaba que dentro de cada barrio cerrado habría un sector de vivienda social y que se expropiarían tierras desocupadas; y por otro, generar o “fogonear” un conflicto político interno, dentro del gobierno provincial. Así, la bajada de la nota de Clarín antecitada decía: *“La iniciativa abrió grietas en la administración Scioli: su propio vocero intentó ayer negarla”*.

El tema era que dentro del ámbito de decisión política provincial tenía mucho peso el sector de desarrolladores inmobiliarios, a través de la Secretaria de Medios, Dolores O’Reilly, familiar de uno de los principales desarrolladores de *countries* del país. Desde ese lugar clave, logra instalar la reacción a la propuesta en la agenda de los diarios dominantes.

Los medios generaron que la repercusión del anuncio desatase un cimbronazo político en el gabinete provincial, en plena campaña electoral para la reelección del gobernador en el año 2011. Los opositores políticos buscaron subirle el tono mediático y aprovechar el tema para poner una cuña más entre el gobierno nacional y el provincial, que, aunque del mismo partido político (Frente para la Victoria) mantenían diferencias internas.

Ante esto, las organizaciones vuelven a escribirle al gobernador celebrando su propio anuncio, hacen pública la carta<sup>66</sup> y mantienen reuniones con funcionarios de distintas áreas gubernamentales, insistiendo con la importancia de la ley.

FOTIVBA continúa con la ampliación de la difusión, debiendo explicar en cada encuentro a partir de lo que los medios informaban. En algunos espacios populares se llegó a escuchar *“no queremos ir a vivir en una parte de un country, estando cerca de nuestros patronos”*, respondiendo a patronas que irónicamente decían *“por lo menos no tendremos que pagar los viáticos a la servidumbre”*. Esos comentarios daban cuenta de que el tema se iba instalando en la agenda pública, lo que posibilitaba profundizar el análisis necesario para potenciar la lucha. Se trata del primer gran conflicto que enfrenta el proceso, la oposición en los medios hegemónicos. Aunque esto mismo fue utilizado por los impulsores del proyecto para favorecer la instalación en la agenda pública. También se logró que los medios contra hegemónicos tomaran el tema<sup>67</sup>, apoyando la propuesta. Coincidiendo tanto con Padioleau (1982) como con Müller (1998) en que el debate público, es parte de la construcción de la agenda política, cuyo acceso es producto de la relación de fuerzas que se construye alrededor del problema. En medio de todo ese conflicto político, en abril del 2011 hay una visita oficial de la Relatora de Naciones Unidas (ONU) en derecho a la vivienda adecuada, Raquel Rolnik. Además de reunirse con las autoridades gubernamentales,

<sup>66</sup><https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/35-5173-2011-05-17.html>

<sup>67</sup><http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-164568-2011-03-20.html>



dedica su tiempo a escuchar testimonios de las organizaciones de distintos lugares del país, recorre el territorio buscando conocer situaciones de hábitat rurales y urbanas. El espacio Habitar Argentina organiza una Audiencia Pública en el Senado de la Nación, donde más de 40 organizaciones le cuentan su experiencia. Los luchadores por la ley de hábitat de Provincia de Buenos Aires le llevan la propuesta, que ella luego resaltaré como recomendación en su informe, así como su contenido en la pag. 30 de las recomendaciones finales <sup>68</sup>. El informe conclusivo de la visita fue bastante silenciado por los principales medios de comunicación<sup>69</sup>, que esperaban de la Relatora de la ONU una sanción al gobierno, mientras que fue visibilizada por otros. En el diario Pagina12, en un reportaje hecho a la relatora realizado por Pedro Lipcovich<sup>70</sup>, Raquel Rolnik señala entre otras cuestiones, la importancia de sancionar normas para regular el mercado como el proyecto de ley de promoción del hábitat de la Pcia. de Bs As, que expresa conocer ley ampliamente.

El gobierno provincial entra en una etapa de silencio respecto al tema. A la vez, las organizaciones seguían motorizándola en todos los espacios posibles. José “Colo” Rocha, sintetiza el proceso inicial en tres etapas:

*“El proceso que podemos llamar “Hermana Mayor”, es el de la ley de medios. Nosotros tomamos ese modelo de proceso para empezar a discutir la política de Hábitat. Entonces creo que hay un primer período de preparación, donde discutimos mucho qué era lo que teníamos que hacer. Discutíamos entre organizaciones sociales, algunos funcionarios, algunos asesores de legisladores, algunos sindicalistas; en algunas universidades, destaco a la UNGS; todas cosas que surgían de las conversas en los barrios.*

*Después viene una etapa más de la elaboración de la ley en sí, que tuvo 17 modificaciones en total; desde el papel original y después todos los aportes que se le fueron haciendo desde los distintos lugares.*

*Y la tercera parte es la más política, porque es la que la empezamos a difundir para que la apoyen. Y esa fue una experiencia riquísima para las organizaciones. Implicaba una difusión, dar charlas en los distintos lugares: iban las organizaciones del FOTIVBA, Eduardo Reese, Madre Tierra, Luciano Scatolini, Franco Carballo, Tucho Farías... donde íbamos hablábamos de la ley. Y era como un discurso único que salía con mucha fuerza. Y así pudimos cubrir una muy buena parte del territorio de la Provincia de Buenos Aires (PBA). Cuando después se suma la CTA, nos brindó una capilaridad importante, nos armaba los lugares en toda la PBA para ir a hablar de la ley.”* (Entrevista a José “Colo”Rocha el 1-2-16

<sup>68</sup>Informe Misión Argentina 2011 en:<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe-Relatora-sobre-vivienda-adecuada-misi%C3%B3n-a-Argentina-2011.pdf>

<sup>69</sup>[http://www.clarin.com/politica/ONU-evaluar-viviendas-ocupacion-Argentina\\_0\\_462553984.html](http://www.clarin.com/politica/ONU-evaluar-viviendas-ocupacion-Argentina_0_462553984.html)

<sup>70</sup><http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-166707-2011-04-21.html>

La lucha por la ley de medios, la Coalición para una Radiodifusión Democrática, de la cual organizaciones como MT fueron parte, como ya lo relatamos anteriormente<sup>71</sup>, fue un modelo, sostuvo Rocha. ¿A qué se refiere? Por un lado, a poner en debate el problema, desnaturalizar aquello de que “*pobres siempre habrá*”, la reafirmación de los derechos económicos sociales y culturales y a la vez, politizarlo, es decir tomar el problema y la propuesta como tarea pública, de todos los sectores, construyendo poder y conquistando los derechos desde la base. Esto es lo que las organizaciones toman como modelo de acción política.

### **3.2.3.- El proyecto de ley construye nuevas formas de acción colectiva**

Las tensiones producidas por los primeros anuncios de la propuesta y la amenaza de que quedara relegada en un año de elecciones, llevaron a las organizaciones promotoras a intensificar la lucha, mediante el fortalecimiento interno y la formulación de un plan de difusión de mayor alcance. La multiplicación de actores protagonistas, demandó organizar un grupo promotor

#### **La comunicación se sistematiza y multiplica**

A la vez que aumentaban las tensiones, el FOTIVBA inició en 2011 el curso a multiplicadores del proyecto de ley de Promoción del Hábitat Popular. El objetivo del curso era que hubiera más voces para instalar la propuesta en toda la Provincia, para lo cual era necesario conocerla, contar con datos tanto para la fundamentación como para ampliar las explicaciones y vincular la ley con las experiencias de lucha y de trabajo comunitario desde las organizaciones. Con el aporte del equipo de Comunicación Popular de MT se diseñaron los materiales gráficos para el debate (cartillas e historietas) y el equipo de Capacitación Popular propuso un curso taller en base a 3 bloques temáticos, más otro de aplicación multiplicadora.

El Programa del curso de multiplicadores tuvo como bloques temáticos: 1.- Leyes, Estado, Modelos de país, Militancia y Hábitat popular; 2.- Las bases de la propuesta de ley de Promoción de Hábitat Popular y sus líneas de acción y 3.- La didáctica de la multiplicación de la propuesta de ley de Hábitat para instalar la propuesta en la agenda electoral

El primer curso se dio a 37 dirigentes de organizaciones de 8 distritos del Conurbano entre agosto y octubre del 2011, los que a su vez multiplicaron la propuesta por cientos de organizaciones más.

La difusión de la propuesta realizada por dirigentes junto a técnicos reforzó la solidez de la base social y fortaleció el colectivo impulsor

---

<sup>71</sup> Nota de debate de la ley de radiodifusión en <http://www.madretierra.org.ar/hb/images/pdf/99.pdf>

## La lucha por Proyecto de ley amplía la base social en la Provincia

Desde MT se logra un acuerdo con el área de Cátedras Populares del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en el que incluyen el eje del hábitat popular en el plan de estudios de la Pcia de Bs As. De esta manera, los principios rectores del proyecto se debaten en distritos del interior de la Provincia, como San Nicolás, San Pedro, Ramallo, Arrecifes, Luján, Tandil, Bahía Blanca, Patagones y otros.



**Imagen N° 15:** Dirigentes multiplicando la ley. Fuente: archivo de MT

Desde su experiencia como multiplicador, Osvaldo Francés consideraba que fue una jugada muy osada salir a difundir e impulsar una propuesta de ley provincial como ésta. En sus palabras:

*“... tratar de entender qué debe decir una ley en su estructura, qué debe decir a nivel interno, cómo lo vas a defender el día de mañana... . Podernos creer que podíamos salir con otros que sí estaban capacitados a ¿dar charlas de la ley a una universidad? ¿a un gremio, a la CTA, a Suteba, a otras organizaciones? Por nombrar algunos... muy loco. Entonces pensá ¿qué puede pasar por la cabeza de un tipo como yo, que lo que sabía es arreglar máquinas de oficina, y que de pronto aprende lo que es la estructura de una ley que defiende los derechos... fue muy fuerte. Primero tener que analizarlo, mamarlo, entenderlo, que te pregunten lo que creés que falta, tenerlo para después tratar de volcarlo a otros”. (entrevista a Osvaldo Francés del 30-9- 2017)*

Para un dirigente territorial de base, animarse a plantarse frente a otros sectores a explicar la importancia de generar una ley que defendiera los derechos a habitar con dignidad, fue toda una apuesta y un crecimiento en poder popular. Así lo describe O.F.:

*“Recorrimos toda la Provincia de Bs As para contarles la ley a organizaciones, universidades, municipios, gremios, movimientos políticos, lugares de iglesia, qué se yo cuántos más. Y hubo momentos en que la transpiramos esta ley. Por ejemplo me acuerdo cuando fuimos a Bahía Blanca a hablar de la ley y nos separamos en grupos, y con*

*Antonio<sup>72</sup> nos hicieron alguna pregunta técnica que en ese momento no sabíamos la respuesta; ahí nos hicieron transpirar un poquito. Pero la derivamos al Colo, abogado que se las sabe, y nos sacó de la encerrona. También la vez que fuimos a la universidad de Tandil<sup>73</sup>; porque eran estudiantes y profesores. No eran lo cotidiano a los que les sabemos hablar. Eran muy técnicos o investigadores y nos hablaban a ese nivel; menos mal que siempre íbamos juntos con los técnicos de MT. Que si no, te daba un sustito de pensar ¿conozco tan bien la ley? Y cada lugar nos fortalecía para conocerla mejor nosotros mismos. Tanto por las preguntas, las intervenciones o por lo que averiguábamos después si no supimos responder” (entrevista a Osvaldo Francés del 30-9- 2017).*

Aquí se señala el intercambio de saberes y capacidades singulares. Por un lado, el desafío de hablar frente a públicos diversos, cualificados técnica o intelectualmente, asumiendo el aprendizaje desde lo que falta por conocer y por otro, la confianza en el otro, en cuanto a lo que cada uno puede aportar en la construcción conjunta. Y un desafío no menor, era lo de poder contagiarlo a su propio sector, de acuerdo a las palabras de O. Francés:

*“Porque no es que tan solo a mí me lleva a contarlo afuera junto con otros que son técnicos, sino ¿cómo se lo explicás al barrio? El por qué estás en este tipo de movidas, explicar que creés que hay que salir a defender derechos, el acceso a la tierra, el poder tener una casa digna, que el ambiente en el que vivimos sea acorde a los que lo habitan... fue bastante complicado poder bajar las partes técnicas a lo llano de los barrios. ¿Cómo le explicás al vecino que una ley le puede servir para lograr una casa, para mejorar la casa o el barrio? A la gente le cuesta entender que una ley le va a mejorar la vida; a los jóvenes les explicás como esta ley te proporciona herramientas para que en el futuro puedas tener tu terreno en un mejor barrio. Pensarnos desde ahí, aún hoy es muy loco” (entrevista a Osvaldo Francés del 30-9- 2017).*

De estas palabras se desprende la difícil tarea de darle base social a una ley; en cuanto se visualiza como lejana a la experiencia concreta de problemas y necesidades. Toda esa tarea de difusión y multiplicación de las voces que instalaban la propuesta de la ley de hábitat le fue ampliando y fortaleciendo la base social, que luego tendría efecto en los sectores políticos. Luciano Scatolini, escribano y militante de la propuesta de ley, así lo refiere

*“el proceso tiene que ver con la lucha de las organizaciones, que no necesariamente tuvieron que ver con la política tradicional, como ser la FTV o el Evita que fueron los emergentes sociales y políticos del proceso que arrancó con el gobierno de Néstor Kirchner pero que no tuvieron la*

---

<sup>72</sup> Otro referente de base, de la organización Kichari Huasi, integrante del FOTIVBA

<sup>73</sup> Se refiere a la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Bs As

*centralidad en cuanto a impulsar y arrancar para que esta ley se diera”*  
(Entrevista a Luciano Scatolini 7-1-2016)

En estas palabras es interesante la diferenciación de tipo de actores políticos. Los actores “tradicionales” donde se ubican, (seguramente al lado de los partidos políticos), los movimientos sociales como la Federación de Tierra y Vivienda o el Movimiento Evita y los actores políticos “no tradicionales”, que serían aquellos que no pretenden jugar en un escenario político amplio sino temático; en este caso en la del hábitat popular. L. Scatolini reconoce la relevancia de la articulación entre diferentes actores:

*“Las organizaciones que tuvieron esa responsabilidad de llevarla adelante fueron las que se agruparon en el FOTIVBA, que arranca muy embrionario y va logrando un espacio que se va enriqueciendo y a partir del conocimiento técnico de Eduardo (Reese) logran vehiculizar cuestiones que estaban dentro de la agenda de las organizaciones, pero que no tenían un continente técnico que pudieran amalgamar su lucha histórica”*  
(Entrevista a Luciano Scatolini 7-1-2016)

En especial, señala la articulación entre actores y saberes diferenciados: los que tienen experiencia de lucha con aquellos que le aportan un conocimiento empírico desde explicaciones más globales al problema y a las propuestas. La progresión de un proceso que se fortalece mediante alianzas y acciones cada vez más profundas y ampliadas

Durante el periodo electoral, las organizaciones difundían su propuesta y en varios lugares se logró interesar a candidatos y también a ciertos medios de prensa. En este proceso, una semana antes de las elecciones, se publica una nota<sup>74</sup> sobre la necesidad de regular el mercado de suelo, en la que se pone como ejemplo el anteproyecto de ley Promoción del Hábitat Popular del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Bs As.

### **Las organizaciones reconfiguran sus alianzas**

En las elecciones nacionales del 23 octubre de 2011 ganó ampliamente el oficialismo nacional y provincial. Entre los cambios en el gabinete, se destacaron que la Ministra de Infraestructura Cristina Alvarez Rodríguez pasó a ser Ministra de Gobierno y la asunción de Gabriel Mariotto como vice-gobernador, que había sido uno de los principales impulsores de la Ley de Servicios Audiovisuales y tenía vínculo con varios de los impulsores de la ley de Hábitat, por lo que se preveía como un aliado dentro del gobierno provincial.

---

<sup>74</sup><http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5510-2011-10-16.html>

Ya asumida la nueva gestión, de acuerdo al plan trazado por el grupo promotor<sup>75</sup> y luego de escribirle al gobernador un párrafo sobre el anteproyecto de ley de Hábitat que mandaría al Congreso ese año, es despedido Eduardo Reese como sub administrador del IVBA.

Esto resulta ser un duro golpe a las organizaciones, según lo expresa Andrea Castaño de MT

*“sentimos de golpe que perdimos el hombre dentro de la gestión; además de preocuparnos por Eduardo, temíamos que ahora se nos iba a dificultar mucho más las cosas. Nos preguntábamos si mandarían al Congreso el proyecto desde el ejecutivo, por lo cual entraría por el Senado o si debíamos hacerlo entrar nosotros, las organizaciones, por lo que deberíamos hacerlo por Diputados.”* (Entrevista a Andrea Castaño 15-5-2016)

En el espacio de FOTIVBA Oeste, las organizaciones expresan su impacto

*“Gran Bajón” ante la echada de Eduardo. Y ahora, ¿Cómo vamos a lograr que se sancione nuestro proyecto?*

*Se planea buscar todos los apoyos. Juntar firmas y escribirle de nuevo a Scioli. Hablar con intendentes, senadoras-es y diputadas-os electas-os.. Interesar a los gremios, a los partidos políticos, a la iglesia, a los colegios, a las universidades. – Ir a los medios masivos y a los comunitarios. (Llevar los spots de radio)*

*No tenemos que depender sólo de las grandes estructuras. El gran actor tendrá que ser el Barrio por eso la importancia de conversar más con vecinas y vecinos y que la conozcan mejor para defenderla.*

*En algún momento vamos a tener que presionar con una movilización, aunque cueste. Hasta ahora venimos difundiendo el proyecto. La movilización es la coronación de esta primera etapa de lucha por el proyecto de ley, movilizar con lo que podamos.”* (apuntes propios tomados en la reunión de FOTIVBA de 17-12-2011)

Perder la visión y el empuje desde dentro de la gestión pudo haber desmoralizado, pero se decidió aumentar la acción y repensar la estrategia en lo mediático, en lo socio-político sumando actores y en lo político institucional. Eso fue lo que se hizo en el FOTIVBA, Sobre esa etapa, agrega Eduardo Reese:

*“Y ahí buscamos además de los actores políticos, a la Iglesia, al CELS, y si en la UNGS habíamos ido por un encuentro, ahora buscábamos que el rector Rinesi nos contactara con los rectores de las otras universidades nacionales, que logramos medianamente. Fue un cambio de estrategia, que visto ahora a la distancia, no estuvo mal”.* (Entrevista a Eduardo Reese del 14-1-16)

---

<sup>75</sup> El Grupo Promotor estaba integrado hasta ese momento por las organizaciones integrantes del FOTIVBA central, a las que se había sumado la CTA. E. Reese participaba en su doble rol, como UNGS y como funcionario.

Entre octubre 2011 y marzo 2012, etapa pos-elección y asunción de nuevos legisladores, se había logrado difundir el anteproyecto en más de 90 lugares de 32 distritos de la provincia llegando a aproximadamente 1.700 personas, entre dirigentes, trabajadores, funcionarios, profesionales, políticos, universitarios y religiosos. Además de los que iban conociendo la propuesta a través de las redes o de la prensa.

### **El Grupo Promotor del Proyecto de Ley**

Ante la ampliación del colectivo, se conformó un Grupo Promotor, de manera de abordar con rapidez y eficacia las acciones adecuadas a cada momento, cumpliendo así con el planeamiento estratégico del colectivo.

Se conformó cuidando que estuvieran representados los distintos sectores protagonistas. Intersectorialidad que posibilitó el intercambio de habilidades, recursos y saberes, según cuenta Rocha:

*Desde el FOTIVBA, armamos una mesa chica para mover todo más rápido; con MT, con algunos dirigentes, con María Reigada de la CTA PBA y con Eduardo Reese e hicimos una primera división del trabajo: apoyándonos mutuamente en todas las intervenciones. Eduardo quedaba a cargo de aumentar la difusión del proyecto de ley en el área académica y en las áreas municipales específicas, la CTA nos abría espacios en lugares de la Pcia donde no llegábamos y nosotros en los barrios, en las organizaciones, en los movimientos, con los legisladores, con la Iglesia y todos con intendentes, en la prensa y en cuanto ámbito viéramos propicio”*  
(Entrevista a José “Colo” Rocha del 1-2-16)

En el trayecto, con la salida de Eduardo Reese de la gestión, se perdió la oportunidad del sector estado en la Mesa, si bien éste siguió participando desde la universidad. Situación difícil, pero que no derrotó al colectivo, que debió reforzar las alianzas e ir por más visibilización de la propuesta, aumentando la acción política y replanteando la estrategia mediática.

### **3.2.4.- PRIMERAS REFLEXIONES sobre una ley de hábitat popular como proyecto**

En un contexto de crecimiento económico y de ampliación de derechos que posibilitaba un piso de sobrevivencia para los sectores populares porque había bajado la desocupación de una década atrás, aunque que no frenaba la especulación inmobiliaria, fueron el escenario de las condiciones de surgimiento del proyecto de una ley de hábitat.

El proyecto de la ley se desarrolla mientras se consolidaban redes, como FOTIVBA y Habitar Argentina. Estas redes, de acuerdo con Melucci (1999), entendemos que son sistemas de acción multipolares que funcionan en un marco de oportunidades y dificultades; en el que convergen fines, formas de solidaridad y organización. La existencia de vínculos interpersonales e interinstitucionales

de confianza fue el sustento de la creación del FOTIVBA. Durante el proceso se sumaron las organizaciones sindicales, iglesia, profesionales con sus colegios y movimientos políticos.

Esta red está compuesta por actores barriales, técnicos, investigadores y funcionarios que habían sido parte de la primera convocatoria pero que en este momento explicitan el objetivo de impactar en las políticas públicas que hacen al hábitat.

Para interpretar como influyó la conformación de estas redes en el surgimiento de la propuesta de una ley de hábitat, resulta útil la noción de redes de política. Zurbrigen (2004) plantea que la idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros.

En el cierre de este apartado resaltamos tres momentos que consideramos claves en esta etapa del proceso. En 1er lugar el momento del surgimiento de la propuesta de ley, en segundo el dispositivo de la Mesa de Gestión concertada entre estado y organizaciones y 3er lugar la apropiación del proyecto de ley multiplicando protagonistas de la lucha y demandando la conformación de un grupo promotor

### **El momento clave del surgimiento del proyecto**

La presencia de Eduardo Reese en el gobierno provincial como sub-administrador del IPVBA, fue una oportunidad. Tarrow (2004) señala que las oportunidades en una nueva construcción colectiva; son importantes, aunque no suficientes, si no se complementan con la capacidad de otros actores. En ese sentido, se hace referencia a la capacidad de organizarse, de aliarse con sectores que aportaran habilidades complementarias, de interpretar oportunidades, de crear discursos y de movilizarse.

Tal como mencionamos, Zurbrigen (2004) analiza la constitución de las redes de actores y detalla que los intercambios entre los actores en la red van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona lo público y lo privado.

### **La Mesa de Gestión de Políticas de Hábitat entre las organizaciones y ámbitos de gobierno**

La experiencia de conformación de una mesa de gestión entre organizaciones y distintas áreas del Estado provincial permitió, por un lado un acercamiento entre distintas áreas de gobierno, muchas veces aisladas entre sí y, por otro, que éstas visualizaran a las organizaciones como productoras de propuestas a partir de la experiencia de conquistas frente a problemas. Junto a la emergencia de la idea de una legislación específica de hábitat, se diseñaron dispositivos políticos que luego se vieron plasmados en la ley, como el Programa de Microcréditos a



organizaciones para el Mejoramiento de Viviendas, el Programa de Lotes con Servicios “Construyendo Futuro” y un acuerdo de “Escrituración Social” directamente con las organizaciones.

### **Apropiación del Proyecto ley de hábitat**

Para las organizaciones trabajar en una propuesta legislativa fue todo un desafío porque es una manera más amplia pero menos territorializada, que requiere más y diversas mediaciones para abordar programas de aplicación.

La lucha por la modificación del decreto ley 8912 era lejana a las organizaciones de base. Por eso, el desafío de las organizaciones técnicas fue traducir a lenguaje popular la fundamentación y las bases de la nueva propuesta.

La diferencia con el momento anterior, es que la demanda no solo se centraba en la aplicación de programas con recursos concretos, sino que se planteaba ir al meollo de la desigualdad territorial, proponiendo una normativa que, entre otros aspectos, trasladara recursos de las ganancias derivadas de la acumulación inmobiliaria, a fin de ser redistribuidos en una política integral de hábitat.

Discutir la norma era mucho más difícil desde el punto de vista de la acción colectiva, por ser más lejana a los resultados esperados por las familias y organizaciones de base. Para ello se armaron dispositivos comunicacionales, que facilitaron la comprensión y adhesión al proyecto, ampliando la base social. La validez de estas acciones en cuanto a la ampliación de protagonistas del proceso, demandó la conformación de un grupo promotor, más pequeño, en el que estaban representados todos los actores y sectores participantes y que permitió cumplimentar con mayor rapidez y eficacia la estrategia del colectivo.

Los medios de comunicación masiva jugaron un rol clave para la instalación en la agenda pública. Ya sea, tanto los que se opusieron, que al ser los dominantes lograron mucha difusión, como los que apoyaron. Resulta interesante el mecanismo por el cual el colectivo impulsor avanza en la presión tomando las mismas herramientas discursiva de sus principales oponentes. Aprovechando la instalación en la agenda pública de “la ley anti countries” para aumentar la visibilidad de sus fundamentos. Es decir, utiliza la fuerza del contrario para fortalecer la defensa

Así se visualiza que cuando una política va en contra de los intereses concentrados o poderosos, no alcanza con un diseño burocrático, como el utilizado con el decreto 8912); cuando lo que se quiere cambiar son las condiciones que generan desigualdad, es necesaria una gran fuerza política, porque la organización es la fuerza de los Pueblos

### 3.3.- La lucha política por la aprobación de la ley

En este punto abordaremos lo que llamamos la etapa político-legislativa del proceso, que se dio en el año 2012. Ya con una fuerza colectiva construida, el desafío era lograr que la propuesta de ley fuera tratada y aprobada en el congreso. Para ello, fue importante identificar cómo estaban posicionadas las distintas fuerzas políticas. El camino no fue sencillo ni fácil. Sobre el mapa político en la Provincia de Bs As nos relata Luciano Scatolini

*“a partir de la nueva constitución de la Cámara en 2011, con la participación de espacios nuevos en la política que no tenían que ver con el PJ tradicional, organizaciones que se incorporan formalmente como legisladores, emergentes jóvenes que surgen a partir de la consolidación de Cristina [Kirchner] con su liderazgo no tradicional, termina confluyendo en términos legislativos y políticos en el espacio Unidos y Organizados. Y en el marco de ese espacio, se da una confrontación; que es la misma confrontación que vamos a tener para adelante: PJ tradicional contra los sectores más progresistas del peronismo y otros espacios que confluyeron en el Frente Para la Victoria como Nuevo Encuentro. Esa matriz se traslada con total crudeza a la Pcia. de Bs As.”.* (entrevista a Luciano Scatolini del 7-1- 2016)

En este contexto político de tensión dentro del Frente gobernante, se dieron las discusiones y debates, los avances y retrocesos de la lucha por la ley. La nota del diario El Día de La Plata *“Leyes que reavivan las tensiones en el oficialismo”* (1-10-2012)<sup>76</sup>, daba cuenta de las fracturas internas y reacomodos políticos en el seno del Congreso Provincial durante al año 2012

#### 3.3.1.- Nuevas tensiones y alianzas entre fuerzas políticas

El escenario político para lograr la presentación de la ley de hábitat era cada vez más complejo. Por un lado, la propuesta estaba instalada en la agenda pública y por otro, el gobierno provincial estaba atravesado por tensiones entre fuerzas políticas internas. Para las organizaciones, los años pares que no tienen elecciones, pueden resultar etapas de avances; mientras que, en los escenarios electorales, suele ser más factible instalar agendas y lograr compromisos políticos a futuro

Para una mayor comprensión del panorama político, resulta interesante visualizar cuáles eran los posicionamientos de cada sector político representado en el Congreso respecto del proyecto de ley hasta el momento.

- El “Sciolismo”, sector político del Gobernador, representado en el Congreso por la agrupación “Juan Domingo”, que la rechazaba.
- La agrupación “La Cámpora”, sector del mismo frente político, pero representando internamente al gobierno nacional, que tenía como objetivo

<sup>76</sup><https://www.eldia.com/nota/2012-10-1-legislatura-leyes-que-reavivan-las-tensiones-en-el-oficialismo>

fortalecer la fidelidad del gobernador a la presidenta, por lo cual promover la ley podía ser una excusa para probarlo.

- El “Mariotismo”: el sector político del vicegobernador, quien tuvo actitudes contradictorias en ese período. Convocó a grandes encuentros de apoyo, hasta que decidió retirarse del debate.
- El partido Nuevo Encuentro, dentro de la alianza política del oficialismo. Fue la agrupación más convencida del proyecto, que jugó un rol de asesor de los promotores, aunque prefería no hacer público esta tarea para no generar rispideces con sus aliados

Hubo otros sectores que también participaron del entramado de la puja por la aprobación de la ley, entre ellos podemos destacar:

- La Iglesia Católica que a través de varios obispos de la PBA interpelaron al gobernador para que presentara la ley.
- Dentro de los desarrolladores inmobiliarios había diferentes posturas: El vicepresidente de la Cámara Argentina de Desarrolladores Urbanos , apoyaba el proyecto con reservas, pero otros sectores, que podemos denominar “ los más duros”, pujaban fuertemente en contra
- Los medios de prensa tenían posiciones muy diferentes: tanto los que apoyaron la propuesta como los canales Televisión Pública Argentina y C5N, los diarios Página 12 y Tiempo Argentino, pero otros, como los medios del Grupo Clarín y el diario La Nación, la denostaron. Paradójicamente, ésta última postura posibilitó una mayor visibilización, tanto de la opinión pública que empezó a conocerla como “la ley anti country”, como de los sectores populares que encontraban mayor fundamentación a la vulneración de sus derechos al territorio.
- La población desalojada, que vivían los graves conflictos por el acceso al hábitat que se hicieron públicos cuando llegaron a situaciones de violencia extrema y que se sumaron al proceso.
- Las organizaciones territoriales de base, que a pesar de las dificultades siguieron difundiendo e instalando la propuesta, ampliando su base social.

Todos tuvieron un lugar importante en las relaciones de poder para que se pudiera debatir, poner en agenda pública y legislativa y finalmente aprobar la ley.

### **3.3.2.- La presión de las organizaciones**

El esfuerzo por la instalación y la presión de las organizaciones territoriales para que la ley se aprobara era fuerte, sin embargo, parecía no haber respuesta de parte del gobierno para presentarla la legislatura provincial. Hasta que, según recuerda Rocha, se dio una particular secuencia de hechos en pocos días:

*“Además de la instalación por todos lados, de golpe pasaron 3 cosas determinantes para que se potenciara la discusión política: Obispos, Verbitsky y evento del Mariottismo. En casi una semana: miércoles, domingo y miércoles, respectivamente”* (Entrevista a J.Rocha el 1-2-16)

En realidad, los hechos transcurrieron entre el 21-3-12 y 18-4-12. El primero fue que el FOTIVBA se entera de la inminencia de la reunión anual del gobernador con los obispos de la Iglesia Católica provincial y logra poner el tema en la agenda de varios obispos, quienes lo llevaron y obtuvieron como respuesta de Daniel Scioli que estaba circulando el proyecto en distintas áreas de gobierno para mejorarla y que en breve la mandaría al Senado Provincial. La reunión se realizó el miércoles 21 de marzo del 2012. El segundo fue la nota “*Sangre en la Tierra*” que sacó el domingo 15 de abril el periodista Horacio Verbitsky en el diario Página 12 <sup>77</sup> en la que combina el problema de seguridad con el problema de la tierra y la resistencia de la gobernación en la presentación del proyecto de ley de hábitat. Para llegar a esta nota, el Grupo Promotor mantiene una reunión con la Comisión Directiva del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), donde presenta un diagnóstico y la propuesta política de la ley de hábitat. Tanto Horacio Verbitsky (presidente del CELS y periodista de Pagina 12) como los otros directivos se muestran muy interesados. El domingo siguiente, se publica la nota. Al respecto sostiene dice Eduardo Reese.:

*La reunión que tuvimos con Comisión Directiva del CELS, generó la nota de Verbitsky. Tengo una impresión muy valorativa de esa reunión por el conjunto de hechos que se dispararon. Luego jugó un rol principal Franco Carballo. Porque la nota salió el domingo siguiente a nuestra reunión. Y enseguida, Zaninni (Secretario Legal y Técnico de Presidencia de la Nación) lo llama a José Ottavis (Vice Presidente de la Cámara de Diputados) y a Mariotto (Vice-gobernador) para decirles “La presidenta leyó la nota de Verbisky, ¿me pueden decir de qué ley estamos hablando?” Por supuesto que ninguno de los dos lo sabía y acuerdan llamarlo a Franco Carballo. El lunes al mediodía Franco tuvo una reunión con los dos, donde los pone al tanto del proyecto de ley de hábitat”. (entrevista a Eduardo Reese del 14-1-16)*

Al respecto recuerda el abogado y funcionario Franco Carballo:

*“Me llama una secretaria de Mariotto y me cita a su oficina. Ahí me encuentro con Mariotto, Ottavis y Alak que estaba de casualidad. Me preguntan por la ley, la cuento y luego me dicen que Zaninni los había llamado para decirles que Cristina (la presidenta) quería que saliera, por lo que tenían que impulsarla. Si, creo que fue lunes, por una nota que habían publicado ese domingo” (Entrevista a Franco Carballo del 21-6-2016)*

Lo que relata el entrevistado da cuenta que dentro del gobierno comienza a generarse un debate y una decisión de promover el tratamiento de la ley.

El tercer hecho destacable fue un encuentro del miércoles 18 de abril, con 300 participantes en La Plata. La relevancia de la reunión la resalta Rocha en su relato, como veremos a continuación:

---

<sup>77</sup><http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-191899-2012-04-15.html>

*“Era muy importante para nosotros ese encuentro, porque se hacía muy cerca del poder político real, porque había muchas vertientes políticas: estaban del oficialismo, de la Cámpora, de Kolina, del Mariottismo, de Nuevo Encuentro, del radicalismo, del Colegio de arquitectos, funcionarios que estaba apoyando la ley, de movimientos territoriales y muchos compañeros de los barrios. Y resonó fuerte en La Plata”. (Entrevista a José “Colo”.Rocha del 1-2-16)*

Estas novedades llevan a que se incorpore a la promoción de la ley el equipo del Diputado Marcelo Saín de Nuevo Encuentro, partido que aporta a la estrategia dentro del congreso provincial. En ese momento, era clara la tensión entre el sector más ligado al gobernador que frenaba la presentación y el sector político más ligado a presidencia, donde estaba el vicegobernador Mariotto, la Cámpora, Nuevo Encuentro y algunos otros, a quienes los impulsores de la ley buscaban llegar. En ese entonces, también Luciano Scatolini hace conocer la realidad de los asentamientos del Conurbano al Diputado Alberto España<sup>78</sup>, quien se transforma luego en uno de los tres diputados autores de la presentación de la ley.

Como resultado de esa presión, hacia fin de abril del 2012 el Senador De Fazio, integrante del sector político del gobernador, se ve obligado a presentar el proyecto de ley, pero en una versión que desde las organizaciones es considerada “lavada”. En un interesante trabajo que realiza Walter Bustos (2012) compara el proyecto el Ley de Promoción de Hábitat Popular con el presentado por De Fazio como “Ley de Presupuestos Básicos para un Hábitat Sustentable”. Ese documento formará parte de cartas de los impulsores a los legisladores, justificando las razones de mantener la propuesta original.

La presentación de esta nueva versión genera un conflicto entre los mismos impulsores de la ley. Por un lado, las diferencias en el contenido de la ley, que se sintetizaron en el mencionado trabajo de Bustos; y por otro, que hubiera habido alguna intervención en solitario, desanclada del colectivo de promotores, cuando se iba decidiendo todo en conjunto, en base al análisis de situación compartido, para concluir en los pasos a dar en un marco de negociación política.

### **3.3.3.- La clave política de la aprobación ¿“Siamo Fuori”?**

Si hasta el momento se contaba con el apoyo del sector político del presidente del Senado en su función de vice-gobernador, poco a poco fue dando muestras de un apoyo débil. La percepción del entramado de organizaciones e instituciones que apoyaban la ley era que no alcanzaba y que había que buscar otras alianzas. La interpretación y la sensación era haber sido expulsados como

---

<sup>78</sup>Dip. Alberto España, tío de Wado de Pedro, quien era dirigente de La Cámpora muy ligado a la Presidenta Cristina Kirchner

impulsores de la propuesta y que nuevos actores estaban tomando protagonismo, lo que motiva el “asunto” de un mail que circuló entre los promotores de la ley, titulado “Siamo Fuori”. Sin embargo, las organizaciones no delegaron su propuesta, sino que decidieron acrecentar la lucha, aún desde la disidencia y la exclusión. Y con un nuevo panorama en el Grupo Promotor se re discuten próximos pasos, como puede observarse en las notas propias tomadas en una reunión de dicho grupo:

*“El escenario de discusión por la Ley se aceleró mucho. De Fazio, el senador que la presentó lavada, está ejerciendo presión para que sea tratada y nosotros necesitamos poner la original en la discusión. El escenario post-De Fazio es mejor que antes, ya que esa tiene debilidades importantes y nos ofrece campo de lucha. Ninguna ley hace una política. Y una política siempre se hace con la gente. Scioli mete esa ley para frenar la nuestra. Quiere decir que logramos meter presión. Debemos intentar debilitar la ley de DeFazio y que no se trate ni apruebe. (Notas propias del grupo promotor del 16-6-12)*

Ente los miembros surgió la pregunta de cómo actuar en ese contexto y siguiendo el mismo registro la respuesta fue: *“a) Presentar a todos los legisladores la nota comparativa de los dos proyectos; b) Intensificar la búsqueda de apoyos de distintos sectores (Iglesia, intendentes, movimientos, partidos universidades, gremios, prensa, colegios profesionales) y c) Buscar movilizar: planearlo en conjunto con algunos de cada sector”*.

Se plantea un nuevo esquema de situación, dado que era un año no electoral, se podía avanzar aprovechando diferencias dentro del mismo frente político gobernante. De esta manera, se reorienta el plan de acción. Por un lado, lograr que la Iglesia exprese su aval, seguir sumando actores sociales, políticos, académicos, gremiales, profesionales, económicos y mediáticos; e incrementar las entrevistas con jefes de bloques del Congreso y con intendentes municipales, presentándoles el desacuerdo con el proyecto en el Senado y la reafirmación de la propuesta original. Así, lo que parecía ser un escollo en el proceso se convierte en una potenciación de la lucha, de acuerdo al grupo promotor.

De acuerdo a lo planeado por el Grupo Promotor, para presentar a los Senadores y Diputados y a todos los sectores, se hace un escrito en el que se presentan las diferencias entre las dos propuestas, (en base al trabajo de Walter Bustos), marcando que subyacen en ellos dos proyectos políticos contradictorios. Este escrito, el 18 de junio del 2012 fue entregado en cada uno de los despachos de la comisión que debían tratar el de De Fazio en el Senado, así como a los jefes de bloque de los principales sectores políticos de ambas cámaras. Nos parece relevante su contenido por lo que lo trascibimos tal como fue entregado:



## Los proyectos de ley de “Promoción del Hábitat Popular” y de “Presupuestos básicos para un Hábitat Sustentable”

*Las diferencias entre ellos expresan las diferencias entre dos proyectos políticos contradictorios.*

*Un amplio colectivo de organizaciones y referentes de muy diversos ámbitos (cuya nómina y firmas se encuentran al pie de este documento) venimos impulsando desde hace aproximadamente dos años atrás en la Provincia de Buenos Aires una extensa discusión y movilización alrededor del proyecto de ley de Promoción del Hábitat Popular. La propuesta, difundida extensamente a través de diferentes modos, busca producir una modificación profunda de las injustas condiciones imperantes que impiden el acceso al suelo y a la vivienda de cientos de miles de familias bonaerenses.*

*Hace escasos días tomamos conocimiento de la presentación en la Legislatura de un proyecto aparentemente similar denominado “Ley de presupuestos básicos para un Hábitat Sustentable”. Dicha propuesta fue ingresada a la Cámara bajo el número de Expediente E 77 2012 – 2013 con la firma de algunos senadores sin el más mínimo respeto del extenso, abierto y democrático debate que estamos teniendo y que ha merecido tanto la mención de distintos medios masivos de difusión como de la Relatora de Naciones Unidas para el derecho a la vivienda en su misión de agosto del año pasado a la Argentina.*

*Sin duda la metodología de presentación utilizada (sin ninguna participación en un tema de tal trascendencia social) revela los fines que persigue el proyecto. Esto se termina de comprobar cuando se comparan los contenidos de ambas propuestas: la redacción de los senadores, es copia casi textual de la propuesta que públicamente estamos debatiendo, pero contiene cambios supuestamente menores que expresan una idea sustancialmente diferente del proyecto que defendemos en la ley de Promoción del Hábitat Popular.*

*Como decimos en el título de este documento, las diferencias entre los proyectos de ley expresan las diferencias entre dos proyectos políticos contradictorios.*

*Las principales discrepancias entre ambos proyectos son las siguientes:*

1. *Empecemos por los nombres de cada propuesta.*

*El proyecto de ley de “Promoción del Hábitat Popular” (en adelante PHP) muestra una clara decisión, una acción concreta, que es la de promover un hábitat adecuado y accesible para los sectores populares. En su título ó nombre, quedan claramente identificados tanto la acción de la política como el sujeto de la misma: el pueblo trabajador que es el centro de la preocupación del proyecto.*

*En el proyecto de “Presupuestos básicos para un Hábitat Sustentable” (en adelante PBHS) se evidencian problemas graves: en el texto posterior no existen tales presupuestos básicos enunciados (¿en qué artículo están escritos?), no define una acción concreta y no identifica el sujeto que es foco de la política. Pone el foco en el hábitat, en el objeto, sin hacer referencia alguna a los sujetos, a las personas: estas*

dejan de ser el centro de preocupación de la política. Por último, apela a la calificación engañosa de “sustentable” cuando de la lectura de su texto no se desprende en ningún momento que este sea el eje central de la atención del proyecto.

## 2. Los principios rectores son el fundamento jurídico del proyecto

En el proyecto de ley PHP se establecen tres principios rectores que deberán regir las políticas de hábitat que se implementen en la Provincia de Buenos Aires:

a.-El derecho a la ciudad y a la vivienda.

b.-La función social de la propiedad.

c.-La gestión democrática de la ciudad.

Estos, en el proyecto de PBHS pasan a ser mencionados en el texto sin el carácter sustantivo que contiene el anterior.

Esto comporta un profundo cambio de sentido ya que los principios rectores establecen el marco jurídico esencial y superior sobre el cual se apoyan las medidas legislativas posteriores. Da tal manera, los tres paradigmas fundantes del proyecto de PHP pasan a ser, en la otra propuesta, meras indicaciones formales sin demasiada trascendencia que perfectamente podrían no estar contenidas en la redacción.

## 3. La justa distribución de cargas y beneficios debe ser un mandato político de la ley

En el Artículo 10 del proyecto PHP se definen las directrices generales. Así como los principios generales mencionados anteriormente rigen el diseño de las políticas, las directrices (que están basadas en los principios) rigen los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman dichas políticas. La primera directriz política mencionada es la de “Promover la justa distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización”. En el proyecto de PBHS esta redacción pierde el carácter mandante pasando sin especificaciones a un artículo anterior. Como se puede observar el mecanismo utilizado es igual al señalado en el ítem anterior: una cuestión relevante que debe guiar la implementación de las acciones como es la justa distribución de cargas y beneficios (en la cual se basa posteriormente la legítima redistribución de las valorizaciones del suelo producidas por las decisiones públicas o el castigo a la especulación inmobiliaria) pasa a tener, en el texto de los senadores, no casualmente, un rol formal poco relevante para conducir la política pública.

## 4. Basta de programas sin ejecutor y sin recursos

En el Artículo 11 del proyecto de PHP se crea el programa de lotes con servicios bajo dependencia del Instituto de la Vivienda. En la propuesta de los senadores el programa creado pierde tal subordinación. Como se sabe una de las herramientas para regular las alzas indiscriminadas del precio del suelo, garantizar el acceso a un lugar digno donde vivir y prevenir las ocupaciones informales es la oferta de lotes urbanizados y equipados a valores accesibles dirigidos a las familias más pobres. Para ello, una condición básica es que dicha acción pueda ser llevada a cabo por un organismo público que cuente con recursos técnicos y financieros acordes a tan importante misión. Así, la entidad que reúne estos requisitos y, además, las competencias normativas desde la sanción de la ley 9573/80, es el IVPBA. De tal manera dejar a un programa estratégico como el de lotes con servicios sin relación



con un ejecutor que cuente con los recursos necesarios (como hace el proyecto de PBHS) implica casi un final anunciado: la no implementación de una herramienta básica de política social y de intervención en el mercado de suelo.

##### 5. Embarrar la cancha para no redistribuir lo que es justo

En la Sección 5 del Capítulo IV, el proyecto de PHP establece una cesión obligatoria del diez por ciento de la superficie total de los predios (en forma adicional y complementaria a las cesiones establecidas en el Artículo 56° del Decreto-Ley N° 8.912/77) en un número limitado de emprendimientos inmobiliarios. En la Sección siguiente se propone modificar el Artículo 226 de la Ley Orgánica de las Municipalidades incorporando la facultad de la "Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable". Como se puede entender claramente, la intención política del proyecto es, en el primer caso, obtener recursos en tierra (vía cesiones) de aquellos proyectos dirigidos a sectores de alto poder adquisitivo y/o de alta rentabilidad concentrada con el exclusivo destino a la política social de hábitat y, en el segundo, crear, con idéntico destino, una contribución que garantice el cumplimiento de la directriz de la justa distribución de costos y beneficios a la que se aludió en los párrafos anteriores. En el proyecto de PBHS, en clara sumisión a la solicitud de los especuladores inmobiliarios y los medios de difusión concentrados, se eliminan las cesiones, se crea en reemplazo una contribución voluntaria (con destino solo a la creación de un banco de tierras) y sin cuantificar y, recién en la Sección inmediata posterior, se modifica el Artículo 226 de la ley Orgánica que permite la creación de estas contribuciones. Para empeorar la situación de desorientación conceptual del texto, el Inciso f del Artículo 28 confunde gravemente cesiones obligatorias con contribuciones tributarias. En síntesis: el proyecto presentado a la Cámara por los senadores es, en estos ítems, jurídicamente incorrecto, sospechosamente confuso y está muy mal redactado lo cual llevará ineludiblemente a su inaplicabilidad.

La gravedad de la situación en nuestra Provincia no admite más dilaciones para tomar las medidas necesarias que frenen los procesos que cotidianamente condenan a los pobres y a gran parte de los sectores de ingresos medios a vivir en la informalidad y en los peores lugares. En este marco, como señalamos, el proyecto de ley presentado actualmente por los senadores tiene un conjunto de modificaciones al texto original (por nosotros impulsado) que impedirá la puesta en marcha efectiva de políticas progresistas que fortalezcan la obligatoria intervención pública en los procesos de urbanización.

Porque sostenemos el texto original del proyecto de Promoción del Hábitat Popular fruto de debates amplios y democráticos.

Porque sabemos que las leyes son instrumentos para la implementación de políticas públicas.

Porque la provincia de Buenos Aires carece hoy de un marco jurídico adecuado en materia de acceso y promoción de un hábitat digno. Porque pretendemos dotar a la provincia de herramientas para la creación de una sociedad más justa, ya que, en definitiva, nos interesa un cambio profundo del sentido que se tiene en la sociedad

*en temas tan trascendentes como el acceso al suelo, el hábitat popular y la conformación de nuestras ciudades. Porque queremos agrupar en una ley positiva las legítimas prácticas que nuestro pueblo viene implementando desde hace más de 30 años en clara diferenciación a lo normado en el Decreto Ley 8912/77 (aún hoy vigente) de la dictadura. Porque queremos incorporar a los beneficios de la ciudad a más del 30% de los bonaerenses que hoy se encuentran marginados. Porque no tenemos destino como sociedad si el Estado no interviene en el mercado inmobiliario para frenar los procesos especulativos que atentan contra la conformación de ciudades justas que incluyan a todos y todas. Porque entendemos que todos sus habitantes deben participar de “hacer la ciudad” y que esto no sea prerrogativa sólo de aquellos que tienen el poder económico para hacerlo. Porque creemos que el aliado natural del más desprotegido es el Estado (en sus diversos niveles) y éste tiene la obligación de contar con una batería de herramientas que le permitan intervenir en los diferentes mercados, para lograr una sociedad donde todos y todas tengamos un lugar donde desarrollar nuestra historia.*

*Por todo esto, los abajo firmantes solicitamos a la/os señora/es legisladora/es provinciales:*

*a. Se tomen en consideración durante su tratamiento las graves observaciones que formulamos más arriba al proyecto iniciado en la Cámara de Senadores y que se tramita actualmente bajo el número E 77 2012 – 2013.*

*b. Se nos invite, como promotores desde hace más de dos años de una propuesta de ley debatida pública y democráticamente, a presentar formalmente el texto del proyecto de ley de Promoción del Hábitat Popular y a participar activamente en todo debate relacionado con la cuestión.*

*c. Se organice, en breve y en la sala de sesiones de la Cámara de Diputados, un foro público masivo de discusión de los proyectos con la más amplia participación de organizaciones populares, organizaciones especializadas, universidades, consejos profesionales, cámaras empresarias, etc, que pueda contar con transcripción taquigráfica de la totalidad de las intervenciones y en la cual lo/as legisladore/as de ambas cámaras puedan escuchar en forma directa las opiniones de todos los sectores involucrados en el problema.*

*d. Se garantice a las organizaciones sociales una amplia participación en la reglamentación de la ley aprobada.*

*En la Provincia de Buenos Aires a los dieciocho días del mes de junio de 2012*

*Organizaciones / Instituciones firmantes (más de 300)*

Como efecto de la presentación, desde la Cámara de Senadores, les hacen saber a las organizaciones que la Jefa del Bloque del FPV-PJ, Senadora Cristina Fioramonti y los presidentes de dos de las comisiones que tienen en evaluación el proyecto de De Fazio agradecen las observaciones de la carta y que intentarán ir por el proyecto original, es decir el de Promoción del Hábitat Popular, para lo cual se pondrían en contacto con el Presidente de la Cámara, el vice-gobernador Mariotto. Los impulsores contactan a los jefes de bloque de diputados del Frente para la Victoria (FPV), del Frente Amplio Progresista (FAP) y de un sector de la Unión Cívica Radical (UCR) y se invita a la sede del FOTIVBA a la Diputada

Alicia Sánchez en su calidad de Presidenta de la Comisión de Tierras de la Cámara de Diputados, banca que ganó por ser militante territorial, habitante de un asentamiento y parte de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV). Esta primera reunión se dio el día 27 de junio 2012, es decir solo 9 días después de la presentación del escrito a los diputados. En los apuntes propios tomados de aquella reunión se señala:

*“Luego de enterarla de la propuesta de ley, la Dip. Alicia Sánchez ofrece hablar con el Vice Gabriel Mariotto. Y también con Ottavis, el vice de Diputados, que le dijo que tenía el pedido de Cristina Kirchner de presentar un proyecto de tierras y ella quisiera presentar este. En Diputados los sciolistas son solo 6. Ella armará una reunión con Ottavis y con Juan De Jesús, Jefe del Bloque FPV de Diputados”.* (Notas propias de la reunión FOTIVBA del 27-6-2012)

El escenario de discusión por la ley de Hábitat se acelera y se confirma que hay aceptación desde el gobierno nacional, aunque el vice gobernador y la Ministra de Gobierno, (considerados como de líneas políticas kirchneristas) se fueran despegando paulatinamente de la pelea. Así expresa Rocha el momento político:

*“Empieza entonces a cambiar la relación de fuerzas que hasta ese momento parecía que para ellos nosotros no existíamos. Nos comunicamos con la diputada Alicia Sánchez, y la invitamos a la reunión del FOTIVBA para que nos hiciera de nexo con la Cámpora. Ella acepta y condiciona el contacto a que la Ley la presenta ella. Estuvimos de acuerdo y ahí nos hizo sentar la Cámpora. Donde nos enteramos que la ley la termina mirando Zannini, que es el que baja la cuestión de que la ley salga.* (Entrevista a José “Colo” Rocha del 1-2- 2016)

Unos días después de la reunión con Alicia Sánchez, ella convoca a una reunión con José Ottavis, vicepresidente de la Cámara de Diputados e integrante de la Cámpora, línea política de la presidenta, que se realiza en un local de Capital Federal. Así informa el Grupo Promotor en el FOTIVBA:

*“El 4 de julio nos reunimos con Ottavis. El diálogo fue más de política que de contenido de la ley, que se la explicamos muy globalmente. Dijo que “la jefa” les encargó 3 temas: basura, niñez y hábitat. Le contamos que hace más de 2 años que venimos trabajando las organizaciones de la provincia en esto y la cantidad de actores participantes de la movida. Nos pide un escrito claro, conciso que diga: ¿qué se puede hacer con esta ley? ¿con qué sector nos peleamos o intereses de qué sector toca?, ¿qué es lo que se visualiza más difícil? Estos datos, más la estrategia legislativa que ellos elaboren se lo van a presentar a CFK. Planteó que la estrategia legislativa se la dejemos a él. Va a hablar con Mariotto y ver si conviene, dejarla “morir” en el Senado y presentarla en Diputados. Propone hacer una movida en La Plata para darle volumen político.. Mientras tanto nos dice que sería bueno que nosotros vayamos a ver a determinados*

*intendentes, con Alicia Sanchez.; el objetivo es buscar su reacción a la propuesta". (Notas propias de reunión de FOTIVBA del 4-7-2012)*

En una semana, el Diputado Ottavis recibía la siguiente nota conteniendo las fundamentaciones y preguntas que hiciera a las organizaciones sobre la ley:

Proyecto de Ley de Hábitat Popular – Provincia de Buenos Aires 12-7-12

*I. Fundamentos del proyecto de ley*

*En la Provincia de Buenos Aires hay actualmente más de 850.000 viviendas deficitarias. Para solucionar este problema, y teniendo en cuenta el crecimiento poblacional, en la próxima década será necesario construir, entre todos los sectores, más de 70.000 viviendas por año y al mismo tiempo acompañar la inversión de los hogares que necesitan mejorar o ampliar la propia.*

*Frente a este desafío, la especulación inmobiliaria y los altos precios del suelo han sido efectos secundarios no deseados del importante crecimiento económico y social de la última década que diluyeron en gran medida los esfuerzos realizados. La angustia por no tener un lugar donde vivir y sobre todo, por falta de una perspectiva de solución, ha llevado a muchas familias a decisiones desesperadas como la ocupación informal de tierras. La evidencia más clara es que en la actualidad se produce un promedio de una toma por semana en los municipios de la Provincia.*

*Al mismo tiempo, el Decreto-Ley 8912 del año 1977 de la última dictadura, que guía la política urbanística provincial y establece los parámetros generales para la ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo urbano, ha generado ciudades para unos pocos, no se adapta a la realidad actual y excluye a grandes sectores de la población.*

*Por estas razones resulta necesario y urgente poner en marcha una nueva política de suelo y vivienda que amplíe las acciones para reducir la informalidad y la marginalidad urbana.*

*II. Los objetivos y los principios rectores del proyecto de ley*

*El objetivo central del proyecto es hacer equitativo el acceso a un lugar digno donde vivir generando nuevas alternativas de acción y promoviendo un funcionamiento más justo, democrático y transparente del mercado de suelo.*

*Los principios rectores en los que se asienta son:*

- El derecho a la ciudad. Es un derecho humano de carácter colectivo superador del derecho a la vivienda. Tener una casa nos basta si no construimos ciudades más incluyentes, democráticas y sustentables.*
- Función social de la ciudad y de la propiedad. Es un principio que prioriza el interés público y colectivo sobre el privado e individual para garantizar el acceso y uso equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la ciudad. Es importante mencionar que el proyecto recupera el principio de función social que estaba establecido en el Art 38 de la Constitución de 1949.*

- Gestión democrática de la ciudad. *La producción y gestión de un hábitat digno depende en gran medida de la participación activa y responsable de la sociedad.*

### III. Instrumentos de acción que contiene el proyecto

A partir de esta ley la Provincia podrá:

- *Impulsar la creación de nuevas urbanizaciones planificadas.*
- *Fomentar la asociación público privada para urbanizaciones conjuntas.*
- *Exigir la utilización obligatoria de terrenos baldíos especulativos.*
- *Financiar programas de Microcréditos y asistencia técnica para el mejoramiento de viviendas.*
- *Facilitar la implementación de un régimen especial de integración socio urbana de villas y asentamientos.*

A partir de esta Ley los Municipios podrán:

- *Definir zonas especiales de promoción del hábitat social, donde se facilite la regularización dominial, la construcción de viviendas, la realización de nuevas urbanizaciones y la dotación de infraestructura y equipamiento.*
- *Formar bancos de tierra exigiendo cesiones de suelo obligatorias a los emprendimientos privados dirigidos al consumo de los sectores de más altos ingresos (clubes de campo, barrios cerrados, shoppings, cementerios privados, etc.) que hoy cuentan con privilegios extraordinarios.*
- *Exigir la participación en las ganancias que se generan en el valor del suelo cuando estas fueran originadas por decisiones y actuaciones urbanísticas públicas, como los cambios de zonificación o las obras públicas.*
- *Estimular la oferta de suelo declarando el loteo obligatorio de aquellas grandes fracciones que están especulando sin subdividir y frenan el crecimiento de la ciudad.*
- *Con el mismo objetivo anterior, también podrán declarar la edificación obligatoria en aquellos terrenos baldíos y sin uso. Se le dará un plazo razonable y si no cumple se lo podrá multar.*

El pueblo de la Provincia podrá:

- *Acceder a tierra, vivienda y ciudad adecuada a través de los mecanismos creados.*
- *Exigir mayor participación de los procesos de urbanización y creación de ciudad.*
- *Participar activamente a través de sus organizaciones en el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat que se propone crear.*

*El proyecto prevé que los recursos en dinero, obras y tierras adquiridos a través de los instrumentos serán destinados obligatoriamente a loteos, equipamiento y construcción y mejora de viviendas sociales.*

### IV. Quiénes son los impulsores y opositores del proyecto

*El proyecto está impulsado fundamentalmente por un amplio conjunto de organizaciones vinculadas a la problemática del hábitat en la Provincia y por universidades públicas, colegios profesionales y entidades gremiales. Los grandes beneficiarios son el Estado Provincial y Municipal que podrán planificar e implementar políticas más eficaces a partir de los instrumentos creados y las*

organizaciones sociales, cooperativas, profesionales y pequeñas empresas constructoras que podrán construir barrios con mayor disponibilidad de tierra y sin el sobre costo de la especulación.

Los opositores al proyecto están concentrados en un grupo de desarrolladores inmobiliarios que sienten afectadas sus ganancias extraordinarias por las medidas impulsadas como los castigos impositivos a la especulación de tierras y las cesiones obligatorias de suelo en los emprendimientos suntuosos. También se opondrán los propietarios especuladores de tierras ociosas y aquellos grupos políticos y sociales que, con el argumento de la defensa a ultranza de la propiedad privada (que el proyecto no lesiona), lucran con los mecanismos urbanísticos que han construido la actual situación de injusticia de nuestras ciudades.

¿POR QUE ES NECESARIA OTRA POLITICA INTEGRAL DE HABITAT?

- Porque la legislación vigente es obsoleta, excluyente y antidemocrática.
- Porque debemos dar instrumentos a la Provincia y a los Municipios para que puedan implementar políticas eficaces y, al mismo tiempo, planificar a mediano y largo plazo.
- Porque los sectores populares y medios deben incluirse en las políticas públicas, cosa que hoy no ocurre.
- Porque necesitamos más presencia del Estado para que regule el mercado inmobiliario.
- Porque debemos obligatoriamente distribuir las cargas y los beneficios conforme el principio de equidad.
- Porque queremos una sociedad más justa, incluyente y democrática

**Fuente:** Archivo del FOTIVBA

La rapidez en las respuestas parece haber sido un acierto de este proceso. Por otro lado, una delegación similar se entrevista con el Diputado Provincial Juan de Jesús, Jefe de Bloque del FPV en la Cámara de Diputados, a quien se le había entregado el escrito conteniendo la crítica al proyecto del oficialismo desde la propuesta inicial. Así se informa en la reunión del FOTIVBA:

*“Con el Diputado Juan De Jesus: presidente del bloque del Frente para la Victoria. Estaba al tanto de nuestra versión y de la otra “lavada”. Apuesta a la Función Social de la Propiedad, en contra del derecho de propiedad absoluto. Es autor de una Ley de Plusvalías con media sanción, que va en consonancia con lo que impulsa FOTIVBA. Por lo que opina que hay que presentar el proyecto original y no tratar de modificar la presentada en Senadores. Apoya que encabece Alicia la presentación en Diputados, por ser la presidenta de la Comisión de Tierras”. (Notas propias de reunión FOTIVBA 18-7-2012)*

A la par, el bloque de Nuevo Encuentro, con el Diputado Marcelo Saín, realiza aportes en el sentido de reafirmar la propuesta original y de apoyar en la estrategia política de presentación, en la que acuerdan también que sea realizada por Alicia Sánchez por su rol en la Comisión de Tierras.

## La discusión política amplía la base territorial

Mientras se movían las fuerzas políticas en el congreso provincial, las organizaciones reforzaron las acciones territoriales y sectoriales para seguir fortaleciendo la base social a la propuesta. Así lo relata O.Frances:

*“... aprendimos mucho de lo que es el manejo de presentación y aprobación de una ley. En el 2012 pasamos de todo. La quisieron tirar abajo, redoblamos la apuesta y fuimos por movimientos políticos más grandes, por los obispos, a los medios. Debatíamos si la metíamos por Diputados o por Senadores, porque ya no teníamos el apoyo de adentro de cuando Reese era funcionario. Sabíamos que los desarrolladores urbanísticos hacían lo posible para pararla, aunque también supimos que uno de ellos la apoyaba. Nos seguíamos moviendo, tocando a cuanto sector de poder pudiéramos.”* (Entrevista a O.Francis del 10-10- 2017)

Es así que, en esos días, sumadas<sup>79</sup> la FTV, Nuevo Encuentro, el Movimiento. Evita y la Cámpora, se potencian encuentros y reuniones en el conurbano y distintos lugares del interior de la Pcia de Bs As, como Bahía Blanca, Patagones, Tandil, 3 Arroyos, Azul, Necochea, Pergamino, Quequén, Mar del Plata, Miramar, Villa Gessel, San Nicolás, San Pedro, Ramallo, Luján, etc.

Con la Iglesia Católica, por un lado, se trabajaba con distintas organizaciones eclesásticas como las pastorales sociales, Curas en la Opción por los Pobres, Cáritas y varios obispos. Además, se logra que la Pastoral Social Regional del Área Metropolitana de Bs As, compuesta por las 11 Diócesis del Conurbano y la Ciudad de Bs As., realice una jornada para debatir sobre los dos proyectos de ley: María de la Paz Dessy presenta el proyecto de DeFazio y Mariano García Colinas el del FOTIVBA. Este último es quien logra en ese evento mayor consenso.

Desde el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales de la Pcia de Bs As se armó una jornada sobre la importancia de la ley de Hábitat, con el objetivo de que la difundieran en sus respectivos Consejos Sociales, logrando aceptación y compromiso de los distintos equipos asesores, que se sumaron al proceso. De las universidades es destacable la afiliación al proceso desde el Consejo Social de la Universidad de La Plata (CSUNLP), conformado por diversos actores como: Diputados y asesores, representantes de municipios de la zona, de gremios, de movimientos políticos y sociales, de áreas gubernamentales y judiciales, entre otros. Del debate del CSUNLP surge un plan en base a tres ejes:

*a) visibilización y debate de la problemática, empezando por realizar un Foro de discusión en el ámbito de la cámara de diputados de la Provincia de Buenos Aires, articulando con el Instituto de Organización Popular de este organismo.*

---

<sup>79</sup> FTV, Evita, La Cámpora son movimientos socio-políticos. Y Nuevo Encuentro es un partido político aliado al Frente para la Victoria (FPV)

*b) Acordar acciones programáticas de corto y mediano plazo: se propuso generar un documento base que plantee el acuerdo y compromiso de los diferentes organismos, instituciones y las organizaciones territoriales, semejantes al “Acuerdo por una seguridad democrática” impulsado por el ex Ministro Arslanian durante su gestión y suscriptas por varias organizaciones. Asimismo se planteó la necesidad de avanzar, con las herramientas con que se cuenta actualmente, en programas que favorezcan el acceso a lotes con servicios para los sectores populares, de modo de generar una política activa que muestre alternativas a las tomas de tierra. En este punto quedó establecido como complementario de la acción de esta Comisión, el trabajo de la Mesa Técnica constituida por funcionarios provinciales y nacionales, que avanzarán en el trabajo en los barrios y asentamientos de la región, sentando las bases para consensuar un protocolo de intervención en tomas de tierra en la región*

*c) Reforma del marco jurídico y urbanístico. Respecto a la reforma legislativa se propuso que sea una de los ejes del Foro, y también se propuso incluir el debate en torno a lograr financiación social para el acceso a la tierra y la vivienda a través del Banco de la provincia de Buenos Aires. (Notas publicadas en la web de la UNLP 1-11-2012)*

Fue relevante que la Universidad de La Plata sumara su trabajo en pos del proyecto de ley, ya que por ser la institución académica más importante del distrito sede del gobierno provincial tenía (y tiene) mucha incidencia en la opinión de los decisores de políticas.

Ante todas las situaciones generadas entre mayo y septiembre del 2012, en una de las reuniones del Grupo Promotor se concluye:

*“... si hasta hace unos meses decíamos que el tema del hábitat no estaba en agenda, ahora se vino con todo. Nos convocan de todos lados y todos quieren ser parte. Menos mal que no nos cansamos en estos años de pelea en soledad”. (Notas propias de Grupo Promotor de 15-9-2012)*

Esa fue la actitud del grupo promotor que multiplicó su acción de incidencia a fin de tener peso en el debate parlamentario.

## **Presentación desde Cámara de Diputados**

En este contexto los legisladores decidieron que la presentación del proyecto se haga por la Cámara de Diputados, mientras desde el área política se congela el avance de la propuesta presentada por el oficialismo provincial en Senadores. En ese momento, las organizaciones promotoras de la ley valoraron que el sector político legislativo fuera tomando cada vez más protagonismo. El 19 de septiembre del 2012 la Cámara de Diputados organizó una pre-presentación del proyecto, convocando a distintos sectores: universidades, colegios profesionales, iglesias municipios, partidos políticos y organizaciones. Luciano Scatolini expuso el proyecto, en su versión casi original, rescatando la



participación del FOTIVBA en la formulación inicial. Luego se amplió y fundamentó desde un panel integrado por los Diputados Alberto España, José Ottavis y por el Defensor del Pueblo Carlos Bonicatto, abriendo posteriormente el debate, que resultó de aprobación ante la inminencia de la presentación en la legislatura. Ese día se la nombró como Ley de Acceso Justo al Suelo Urbano. Las organizaciones solicitan y logran que les sea entregado el proyecto en los siguientes días.

De la lectura minuciosa del nuevo proyecto surgen algunas preocupaciones, por lo que se pide por carta una reunión urgente con los legisladores que asumieron la presentación. La carta, que exponemos a continuación, detalla las observaciones y alertas ante algunos cambios, en el marco de celebración de la voluntad de presentación:

*Provincia de Buenos Aires, 25 de septiembre de 2012*

*Compañero/as diputado/as*

*Alicia Sánchez, José Ottavis y Alberto España*

*Hemos leído atentamente el texto del proyecto de ley que Uds han consensuado y que apoyaremos y militaremos juntos en los próximos meses de debate parlamentario.*

*Dicho texto sigue casi fielmente el proyecto de ley de Promoción del Hábitat Popular que hemos venido discutiendo durante dos años en innumerables ámbitos (organizaciones barriales, colegios profesionales, universidades, entidades intermedias, etc.) y los pequeños cambios introducidos no modifican las cuestiones centrales que sostenemos en nuestros debates y prácticas cotidianas; razón por la cual celebramos que nuestro proyecto llegue a la Cámara y se haga ley a través de ustedes.*

*Sin embargo, basados en el compromiso de colaborar positivamente con esta iniciativa, que entendemos de fundamental importancia, queremos puntualizar dos aspectos que merecen ser revisados en forma conjunta.*

*El primero de ellos se refiere al enfoque y redacción que tiene la Sección V que no se ajusta a criterios claros respecto de las obligaciones que, a partir de la sanción de la norma, tendrían los propietarios y desarrolladores inmobiliarios.*

*En la Sección 5 del Capítulo IV, el proyecto de PHP se establece una cesión obligatoria del diez por ciento de la superficie total de los predios en un número limitado de emprendimientos inmobiliarios (proyectos dirigidos a sectores de alto poder adquisitivo o de alta rentabilidad concentrada). En la Sección siguiente se propone modificar el Artículo 226 de la Ley Orgánica de las Municipalidades incorporando la facultad de la "Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable" y luego se reglamentan diversas cuestiones inherentes a la aplicación de tal participación. Como se puede observar, con la misma lógica aceptada del Decreto-Ley N° 8.912/77, en nuestro proyecto se separa claramente la obligación*

de las cesiones de suelo de la imposición de contribuciones. Esto es así en la medida que jurídicamente son dos imposiciones diferentes que, basadas en el principio de justa distribución de cargas y beneficios, tienen finalidades distintas: mientras que las cesiones exigidas equiparan a los emprendimientos suntuosos (que en la actualidad no tienen requerimientos de cesión de tierra al fisco) con los loteos abiertos (equidad en la distribución de las cargas) con la contribución devenida de las valorizaciones inmobiliarias se equipara la obtención de beneficios producidos en el proceso de urbanización.

En la Sección V del proyecto entregado por Uds estas imposiciones se funden en una sola produciendo una situación muy fácilmente impugnabile no solo por los propietarios privados sino por la propia Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo Provincial. Esto, a su vez, permitiría un veto parcial a la norma en uno de pilares fundamentales de la equidistribución que se persigue.

En ese sentido la imprecisión del Artículo 47 resulta particularmente grave cuando confunde las participaciones de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias con las cesiones establecidas en el Artículo 56º del Decreto-LeyNº8.912/77 T.O. por el Decreto Nº 3.389/87 y sus normas modificatorias.

Asimismo, en el Artículo 50 se determina que “Los municipios deberán establecer por una Ordenanza de carácter general una contribución obligatoria no inferior al diez por ciento (10%) de la valorización inmobiliaria generada por los hechos enunciados en el artículo 46 de la presente ley” sin especificar sobre que bases se calcula ese porcentaje. Además, recién dos Artículos después se modifica la Ley Orgánica de las Municipalidades para permitir cobrar este nuevo tributo.

Por último, se señala que el Artículo 54, de importantísimo valor instrumental, no tiene relación con el título y objeto de la Sección V.

El segundo aspecto a rediscutir es la eliminación del Artículo que establece plazos al Poder Ejecutivo para la reglamentación de la ley. Como Uds bien saben esta es una fórmula tradicionalmente usada en innumerable cantidad de leyes que tiene el objetivo de fijar la prioridad que el legislador establece para que los procesos burocráticos de la administración no retrasen la concreta aplicabilidad de la norma. Por ello creemos fundamental su reincorporación al texto de la ley con el agregado de la obligación que la elaboración de dicha reglamentación se realice de manera ampliamente participativa.

El derecho a participar activamente de la redacción de la reglamentación de una norma tan importante como la que tratamos se fundamenta en la ley provincial 12.475 del año 2000 y en su Decreto reglamentario 2549/2004 de acceso a la información pública. Este derecho, en el texto legal citado, también abarca la información sobre políticas, programas, planes y proyectos, sobre las diversas instancias de la toma de decisiones, las oportunidades para efectuar comentarios orales o escritos, las opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas. El fundamento teórico para acceder libremente a la información es la naturaleza pública de la misma ya que se trata de información relevante para la vida y las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto. De tal forma, el Inciso e) del Artículo 4 del decreto alega propiciar la elaboración participada de normas para que “junto a la garantía de acceso a documentos administrativos se amplíen los mecanismos de participación ciudadana”. Ese ha sido además el principio básico

*que guió siempre la amplia discusión del proyecto de ley de Promoción del Hábitat Popular.*

*Por todo lo dicho anteriormente les solicitamos poder tener una urgente reunión antes que el proyecto tome estado público a fin de debatir estos puntos de importancia superlativa para el éxito de la norma.*

*Saludos.*

*Ana Pastor*

*Eduardo Reese*

*María Reigada*

*Madre Tierra*

*UNGS*

*CTA*

*FOTIVBA Foro de Organizaciones de Tierra Infraestructura y Vivienda de la PBA*

Como se puede leer en la carta, las observaciones fueron realizadas con mucha delicadeza, pero con firmeza en la defensa de la letra y objetivo de la ley. La respuesta oral a la carta fue del Diputado España, diciendo que los tiempos políticos apuraban y que el texto último era lo máximo que se había logrado. Que lo consideraba un gran paso, que las correcciones se podrían hacer en un momento posterior o en la reglamentación y que esperaba que las organizaciones acompañaran la presentación. Los impulsores de la ley, luego de debatirlo internamente, decidieron apoyar, aunque hubiera reparos, así como renunciar a algunas cuestiones específicas como parte de la negociación. Luego se vería cuánta razón tenían las organizaciones en la presión por una mejor versión, ya que por un lado se tardó casi dos años en reglamentarla y por otro, en la implementación quedaron las cesiones fundidas en el artículo de las valorizaciones (Art. 51. Grandes desarrollos inmobiliarios. Determinación presunta y pago a cuenta). Respecto a la manera en que quedó redactado el artículo sostiene L. Scatolini:

*“El artículo es muy claro, le da un tratamiento diferenciado, que es al margen de la valorización. Lo que hace el artículo es sumar las cesiones a las valorizaciones. No es contradictoria una cosa con la otra [...] Cuesta entender porque tiene todo un desarrollo al principio, hasta que se llega a “cederán como pago a cuenta de la valorización definitiva, sujeto al cómputo de valorización final”, o sea cuando el barrio está ya desarrollado, ahí es cuándo se sabe cuánto se valoriza [...] el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable.” O sea, se sostiene el principio general, que es el piso del 10% pero después si ese barrio genera más valorización se puede ir hasta el 33%”. (Entrevista a Luciano Scatolini, del 7-1-2016)*

Luciano Scatolini sostiene que la implementación progresiva iba a permitir disponer de datos para evaluar la coherencia con el objetivo de la ley. Y agregó que *“lo que confundió el artículo fue la reglamentación y no la redacción del artículo de la ley”*.

El relato cronológico nos lleva a la semana siguiente, el 27 de septiembre, cuando se realizó una presentación pública, en el Salón de los Pasos Perdidos

de la legislatura provincial, convertido en un hecho político, del que participaron el presidente de la Cámara de Diputados, Horacio González, el vicepresidente José Ottavis; el titular del bloque del FpV, Juan de Jesús; los Diputados autores-presentadores de la ley: Alberto España, Alicia Sánchez, Marcelo Saín. Además, se hicieron presentes los legisladores: Adrián Grana, Natalia Gradashi, Rocío Giaccone, Fernanda Raverta, María del Carmen Pan Rivas, Viviana Nocito, Alejandra Martínez, Lucía Portos, Graciela Rego, César Valicenti, Nelson Silva Alpa, Darío Golía, Leonel Zacca; el Defensor del Pueblo bonaerense, Carlos Bonicatto; y funcionarios de municipios de la provincia.



**Imagen N° 16:** Fotos del archivo de MT sobre la presentación pública de la Ley, en la Cámara de Diputados de la PBA el 27-9-12

La Legislatura realizó un video, presentando la ley con testimonios de distintos sectores<sup>80</sup> y convocó a la prensa, por lo que tuvo una amplia repercusión pública. Entre los titulares destacamos por un lado, los medios opositores a la ley que decían casi catastróficamente: “*Diputados K van por polémica iniciativa que incluye la donación de tierras*”<sup>81</sup>, “*Polémica por el proyecto para que countries cedan tierras. La autora es la legisladora kirchnerista Alicia Sánchez, esposa de Luis D'Elía.*”<sup>82</sup> O este otro, “*Apuran ley que obligue a countries a ceder tierras para casas sociales, La iniciativa ya cosecha en la Legislatura críticas de sectores opositores*”<sup>83</sup>. Estos enunciados presentan como novedad que ya no se habla de expropiación sino de donación- cesión de tierras. Y es interesante, cómo ponen el foco en la discusión política con los “K” (kirchnerismo), a la vez que mencionan a la diputada Sánchez, no por su cualidad de histórica luchadora por la tierra, sino en su calidad de esposa de quien ya habían instalado los mismos medios hegemónicos como alguien que debía recibir el repudio social. Y por otro lado, algunos portales de otros periódicos apoyaban la iniciativa: “*Avanza la ley*”

<sup>80</sup> Video de presentación de la ley: <https://www.youtube.com/watch?v=zei41aCz7kE>

<sup>81</sup> [http://www.latecla.info/4/nota.php?nota\\_id=54893](http://www.latecla.info/4/nota.php?nota_id=54893)

<sup>82</sup> [http://tn.com.ar/politica/un-proyecto-busca-que-los-countries-donen-tierras-para-viviendas-sociales\\_273932](http://tn.com.ar/politica/un-proyecto-busca-que-los-countries-donen-tierras-para-viviendas-sociales_273932)

<sup>83</sup> <http://www.eldia.com.ar/edis/20120928/apuran-ley-obligue-countries-ceder-tierras-para-casas-sociales-laprovincia0.htm>

*de acceso justo a la tierra: El proyecto pretende resolver la situación habitacional de familias con pobreza crítica.*<sup>84</sup>, o este otro *“Una apuesta por el derecho a la vivienda”*<sup>85</sup>, o en un portal que decían *“Con el apoyo del kirchnerismo bonaerense Reflotan ley de hábitat que Scioli “congeló” por lobby de los countries”*<sup>86</sup> Si bien las notas eran de apoyo, dejaban ver la brecha entre los sectores políticos del oficialismo nacional y provincial, tal como lo remarcará Luciano Scatolini

*“el momento de oportunidad se da porque rápidamente surge que llevar adelante este proyecto, con sus dimensiones, sus alcances, sus principios, era confrontar con el viejo modelo del pejetismo de la Pcia. de Bs As y confrontar con lo que Scioli había estructurado su proyecto político en ese momento que era blindarse en esos sectores. Y se encontró la posibilidad de que fuera una confrontación muy genuina, sobre la base de pelear por un proyecto que después terminó siendo muy consensuado y aceptado por los demás espacios políticos, sobre todo los espacios más progresistas, pero que después terminan incorporándola todos. Ese momento histórico, en el cual era importante encontrar algo por lo que pelear; y esta fue una bandera; una bandera para estos sectores políticos, que decían” nosotros queremos venir a representar lo nuevo. Pero no solamente desde lo discursivo, o desde lo simbólico; sino desde lo concreto y real”. y ¿Qué es lo nuevo? Y bueno, lo nuevo es un orden urbano que represente este tiempo de ampliación de derechos”.* (Entrevista a Luciano Scatolini, del 7-1-2016)

Para las organizaciones era claro que el proyecto se estaba convirtiendo en el elemento que pusiera de relieve la tensión entre las fuerzas políticas jóvenes progresistas y las más conservadoras del mismo frente político gobernante. Al respecto, Kriesi (1995) se refiere a cuatro escenarios estatales que posibilitan en mayor o menor medida el acceso de la acción colectiva desde los movimientos sociales: dos tipos de Estado fuerte, uno que lo permite y otro que no; un Estado que intenta impedir el acceso formal y otro débil al que se accede formal o informalmente, aunque sin resultados. En este caso, podríamos agregar un escenario más, que sería el Estado en disputa, fuerte o no, pero que la acción colectiva puede aprovechar la brecha de la disputa interna para lograr inclinar la balanza hacia sus objetivos. Sobre el devenir del proceso en ámbitos políticos, Luciano Scatolini reflexiona:

*“Me parece que las dos grandes fuentes en las que se sustentó históricamente este proceso fueron: una oportunidad vista desde el lado de la política y una fuerte lucha de las organizaciones no politizadas, como parte del proceso pero que tuvieron un encuadre dentro del marco de la*

<sup>84</sup><http://www.diariopopular.com.ar/notas/131613-avanza-la-ley-acceso-justo-la-tierra>

<sup>85</sup><http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-204414-2012-09-28.html>

<sup>86</sup>[http://www.infocielo.com/IC/Home/index.php?ver\\_notas=39966](http://www.infocielo.com/IC/Home/index.php?ver_notas=39966)

*ampliación de derechos que formaba parte del proyecto nacional”*  
(Entrevista a Luciano Scatolini, del 7-1-2016)

La oportunidad a la que hace referencia Scatolini, tiene que ver con ese Estado en disputa, que las organizaciones supieron aprovechar. Respecto de la concepción de organizaciones “no politizadas”, cabe preguntarse aquí sobre la noción de “política” en su sentido amplio. Quintar, Cravino y Carbajal (2009) consideran que se trata de una actividad atravesada constitutivamente por el conflicto, el poder y la discusión por quiénes, dónde y cómo se definen y resuelven los asuntos comunes. En ese sentido, la controversia por la tierra, por el territorio y el derecho de acceso son centralmente asuntos comunes. Desde esta perspectiva, también resaltamos el carácter de la política como poder popular, mencionado en el punto 2.3.2. en cuanto a la disputa del Estado y desde esta concepción es que avanzaban las organizaciones impulsoras del proyecto de ley de hábitat. Aunque comprendemos que lo que Luciano Scatolini quiso significar refiere a organizaciones que no iban por espacios de cargos partidarios políticos.

Fueron varios los bloques políticos que apoyaron la lucha. El Diputado Marcelo Saín expresaría en la nota en el diario Página 12 del 28-9-2012: *“Esta ley está hecha desde una mirada de los sectores populares, es una legislación para todos, pero vista desde abajo, a través del trabajo con organizaciones que hace años vienen luchando el tema. Se dio una alianza muy fuerte entre legislatura y organizaciones sociales que da cuenta de un cambio político, una reformulación de actores políticos en la provincia de Buenos Aires.”*. En la misma nota, Horacio González, Presidente de la Cámara de Diputados, consideró que *“había una deuda del Estado en el tema de organización territorial”* y aseguró que en el proyecto *“trabajaron mucho los diputados y las organizaciones sociales”* para lograr *“que exista la transparencia en el acceso a la tierra y sea solidaria la participación de la comunidad para que todos tengan la posibilidad de tener acceso a su propia casa y a su propia tierra”*. (Diario Página 12 del 28-9-2012)<sup>87</sup> Por otro lado, Scatolini, entonces asesor del Diputado del FPV Alberto España, nos da su visión del momento de decisión de la presentación del proyecto:

*“se estaba visibilizando el conflicto. Eso es algo que fue fundamental. Todo el trabajo previo, en términos de ir dándole volumen al tema, hizo que se visibilice; que deje de ser algo que se miraba de costado, que estaba en una problemática sectorizada y territorializada y pase a ser algo que ya estaba al alcance de toda la sociedad; obviamente en general viéndolo de un sesgo bastante peyorativo, como el conflicto por usurpaciones, y conflictos por cuestiones que criminalizaban la problemática del acceso a la tierra. De esos nuevos grupos emergentes territoriales vienen actores de militancia barrial, que venían viendo la*

---

<sup>87</sup>“Una Apuesta por el Derecho a la Vivienda” <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-204414-2012-09-28.html>

*problemática diaria de estos temas y querían tomar posición y poder dar algún tipo de respuesta". (Entrevista a Luciano Scatolini el 7-1-16)*

Acordando con estas palabras, vemos que darle volumen político fue un largo camino de puesta en lo público de los problemas, conflictos y también de la propuesta para superarlos, llevada adelante por las organizaciones promotoras. La visibilización del conflicto, como se sostuvo anteriormente, también fue producto de lamentables hechos de desalojos violentos, puestos en el escenario público, en el que se seguía interpretando el acceso a la tierra como un problema de las víctimas, signados como usurpadores. Es por ello que los impulsores de esta ley emergieron en la agenda pública con mensajes que explicaran la condición de injusticia como la propuesta de cambio de condiciones de desigualdad en la distribución territorial. En esas acciones se inscriben, tanto la carta por el Indoamericano, como la nota de Verbitsky antes citadas.

A partir de la visibilización del conflicto, del volumen de poder de base dado por los impulsores, es el sector político quien, tomando ese emergente, se asume como el responsable de sacar la ley, como respuesta al problema público.

#### **3.3.4.-La aprobación de la ley de acceso justo al hábitat**

Una vez acordada con los tres diputados asumidos como autores de la ley a presentar, quedaba por delante el tratamiento efectivo en la Cámara de Diputados, pasando por las comisiones asignadas y luego en la Cámara de Senadores, que, ante la cercanía del fin de sesiones ordinarias, no se tenía la certeza de que se aprobara como ley en el período 2012. Si bien la tarea interna del Congreso dependía más de los legisladores, los impulsores se prepararon para defender, presionar y movilizarse.

#### **Hacia la Media Sanción en Diputados**

El 4 de octubre del 2012 el proyecto entró formalmente en la Cámara de Diputados con el Número D- 2724/12-13; firmado por los diputados Alberto España, Alicia Sánchez y Marcelo Saín. Debía pasar por las Comisiones de Tierras, la de Legislación General y la de Presupuestos e Impuestos. La Diputada Alicia Sanchez (FPV), presidenta de la Comisión de Tierras, logra unificar el tratamiento de las Comisiones, y sin reformas nuevas a las que se presentaron el 27-9, se da el acuerdo necesario para ser llevado a tablas, fijando como fecha el jueves 18 de octubre.

Las organizaciones impulsoras tienen una reunión con los diputados Alberto España y Alicia Sánchez en la que se prepara la estrategia de difusión y defensa, además de una convocatoria para el día del tratamiento de la ley en Diputados. A la vez se preparó la movilización, para la cual desde la Cámara se comprometieron a apoyar con movilidad y refrigerio para tan esperada jornada.

Aquí habría que señalar lo que implicaba movilizar para un colectivo que no tenía una estructura ni una institucionalidad formal, tal como Luciano Scatolini señala “*para organizaciones que no vienen de lo político*”.

Por un lado, lo logístico se resolvía con el aporte de la Cámara de Diputados, es decir pagar los micros y un refrigerio que permitiera que los movilizados pasaran el día sin hambre. Pero, la cuestión era garantizar que la convocatoria llegara ampliamente y que, al ser un día de semana, mucha gente pudiera asistir. El equipo de comunicación de MT armó la cartilla de convocatoria, que se distribuyó desde el FOTIVBA, la CTA y la FTV en todos los barrios, organizaciones y entidades con las que se había trabajado la propuesta. De mano en mano, por correo electrónico, en medios comunitarios de comunicación, en cada zona había un referente que anotaba para que pudieran ir quienes deseaban aportar su presencia. Cada referente sabía a quién debía reportarle la cantidad de personas para mandar micro por barrio o zona. En solo 15 días se logró la presencia de más de 2000 personas.



**POR LA TIERRA, LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT PARA TODOS Y TODAS VAMOS A LA PLATA!**

Jueves 18 de octubre a las 12 horas en la Cámara de Diputados; calle 53 y 7

**LLEGÓ EL DÍA:**  
 El próximo **jueves 18 de octubre a las 12 horas**, la Honorable Cámara de Diputados de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, tratará nuestro proyecto de **LEY DE HÁBITAT**, si es aprobada, tendrá media sanción.

No faltes, esta ley es tuya y mía...  
 ¡¡¡ESTA LEY ES NUESTRA!!!  
 Hay micros en cada zona

**Imagen N° 17:** Afiches de convocatoria. Archivo de MT

El jueves 18 de octubre fue el día de la media sanción. Desde muy temprano, salen desde los barrios de las principales ciudades de la provincia, miles de luchadores por la tierra, la vivienda y el hábitat, hacia la Legislatura de La Plata. En las puertas de la Cámara de Diputados se instala una pantalla gigante para poder seguir públicamente la sesión y una radio abierta para que las organizaciones se expresen. La calle y la plaza se llenan de gente con bombos y carteles de los Movimientos, los sectores políticos y las consignas. *O.Francés así lo relata:*

*“El día que se trató en diputados llenamos un montón de micros, porque todos los compañeros de los barrios querían estar. Muchos perdieron el día de laburo, pero querían estar. Y fue un día muy largo; porque los diputados seguían discutiendo la letra, antes de la sesión. De hecho, le cambiaron algunas cosas a último momento; hubo muchas negociaciones entre ellos, pero nosotros con tal que saliera, lo aceptamos. Tarde se abrió la sesión y los que pudimos, entramos a ver. Cuando vimos que la*



*aprobaban, sentimos un triunfo muy grande. Después quedaba Senadores, pero la batalla sabíamos que se había librado en Diputados y la ganamos.”* (Entrevista a Osvaldo Francés del 10-10- 2017)

La jornada se prolongó, porque los legisladores que no habían asistido al acuerdo de las comisiones, intentaban que no fuera llevada a la sesión o que se le hicieran cambios. Pero la presión ejercida desde la calle, presenciada por los legisladores a medida que llegaban al Congreso, fortaleció a los defensores políticos, que finalmente lograron la media sanción, por unanimidad. Vale decir que los que no acordaban (sciolistas y radicales Pro), no se presentaron al recinto. Sobre ese día diría luego Susana G. de referente de La Matanza:

*“Toda la tarde esperando que los diputados bajen al recinto para que traten la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Con compañeros, mientras esperábamos, comenzamos a entonar algunos cantitos, para que bajen a sus bancas. Así llegaron las 18 hs. donde comenzaron pasando algunos compañeros al recinto para presenciar la sesión y luego avisaron que podíamos pasar más y ahí fuimos. A las 18.45 comenzó. Se hizo la presentación de la Ley. Luego un representante de cada bloque habló y a las 20.15 hs. se votó. Cuando dio afirmativo por mayoría, el recinto estalló de alegría de todos los que estábamos ahí. Fue muy emocionante poder tener la posibilidad de compartir este día histórico con los compañeros de Madre Tierra, poder compartir con los compañeros de los distintos barrios la alegría de esta media sanción. Vi en muchos compañeros correr lágrimas por sus mejillas de felicidad. Creo que éste era el momento de poder concretar el sueño de todos los compañeros que hace mucho tiempo estamos luchando por este derecho. Por aquellos compañeros que ya no están y que creo que desde el cielo también habrán festejado esta media sanción.”.*(Fuente: HB N°116:16 Noviembre de 2012) <sup>88</sup>

La celebración afuera y adentro del recinto es grande y las repercusiones muchas. Algunas manteniendo la polémica, como La Nación que titulaba *“Avanza-el-proyecto-para-quitar-tierras-a-countries”*<sup>89</sup> y Clarín<sup>90</sup> titulando *“En la Provincia: Avanza el proyecto que obliga a los futuros countries a ceder tierras para viviendas sociales”*, y otras apoyando la nueva medida, como Tiempo Argentino con la nota *“Avanza el provincia el proyecto de ley de acceso justo al hábitat”* <sup>91</sup>, o el Cronista titulando *“Avanza ley bonaerense para que countries cedan terrenos para viviendas sociales”*<sup>92</sup>. Nótese que aún algunos de los medios que apoyaban, se centraban en el debate con los countries, que había

<sup>88</sup> <http://haciendobarrio.madretierra.org.ar/revista/numero-116/>

<sup>89</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1518541-avanza-el-proyecto-para-quitar-tierras-a-countries>

<sup>90</sup> [https://www.clarin.com/politica/avanza-proyecto-countries-viviendas-sociales\\_0\\_S1DISFRjwXx.html](https://www.clarin.com/politica/avanza-proyecto-countries-viviendas-sociales_0_S1DISFRjwXx.html)

<sup>91</sup> <http://tiempo.infonews.com/2012/10/19/sociedad-88682-avanza-en-provincia-el-proyecto-de-ley-de-acceso-justo-al-habitat.php>

<sup>92</sup> <https://www.cronista.com/economiapolitica/Avanza-ley-bonaerense-para-que-countries-cedan-terrenos-para-viviendas-sociales-20121019-0034.html>

sido lo más resistido. Sin embargo, la primera luz de esperanza que sintieron las organizaciones para que se hiciera realidad el sueño de lograr una ley de hábitat, fue más fuerte que cualquier titular y la aprobación de la media sanción operó como un motor para redoblar el esfuerzo de lograr la sanción definitiva en la Cámara de Senadores



**Imagen N°18:** El Debate en Diputados seguido adentro y afuera por las organizaciones 18-10-12 (Fotos del archivo de MT)

### Hacia la sanción en Senadores

Los funcionarios políticos habían dicho que lo más difícil era que pasara Diputados, pero que, en Senadores, al haber mayoría (28 a 7), no iba a haber problema, Pues no fue así. Enseguida de la media sanción entró el expediente a Senadores, donde, según el Diputado España, que como autor seguía operando para que se aprobara, estaría para la sanción en la sesión del día 22 de noviembre. Los medios anunciaban que el problema estaría entre los 28 oficialistas, más que entre los 7 opositores, que era lo temido por los impulsores. Esa falta de información sobre lo que estaba pasando con el tratamiento de la ley, lleva a las organizaciones a decidir aumentar la presión, pero ya no solo con los del oficialismo sino con la oposición que la había votado en Diputados, como el GEN-FAP y la UCR. Se contactaron con un ex senador del GEN, José Zingoni, conocido militante en la lucha por el hábitat, quien se pone en comunicación con todos los senadores con los que tenía llegada.

Una cuestión es que, a diferencia de Diputados, en esta Cámara no se visualizaba cuáles eran los Senadores que se pondrían al hombro la ley. Y esto daba mucha inseguridad a los impulsores, ya que no tenían un solo interlocutor

seguro en el Senado. Lo que los llevó a llamar repetidas veces a cada uno de los Senadores, insistiendo con los jefes de bloque y los presidentes de las Comisiones de Legislación General, Senadora Larraburu (FPV) y de Asunto Constitucional y Acuerdos, Senador Carreras (FPV). Se contactaron también a la presidenta del Bloque oficialista del FPV, Cristina Fioramonti, que les dijo estar trabajando voto a voto dentro del bloque. Contactaron al secretario legislativo, Luis Calderaro, que era quien armaba el orden del día, y quien les dijo que estaban negociando que saliera aprobada sin modificaciones y para eso necesitaban una semana más, razón por la cual postergaron el tratamiento para el jueves 29 de noviembre.

Del oficialismo llega un pedido a las organizaciones de bajar la presión y confiar en la tarea de los legisladores, en la búsqueda de votos propios y de la oposición; pedido que es desoído por descreer de la razón dada, ya que las organizaciones también habían hablado con la oposición, de la cual 3 bloques acordaban con el proyecto y lo votarían, condicionado a que el oficialismo lograra quórum propio, que sería uno de los problemas internos que tendría el bloque oficialista.

A esa altura, volvió a aparecer la sensación de que se estaban jugando otras cosas, dentro del frente gobernante y que esta ley era una herramienta en función de una disputa mayor, no asegurada, aunque supuesta por las organizaciones. Esta hipótesis o sensación se vió e confirmada con la llamada a una de las impulsoras de un legislador quien le dice: *“acabamos de mantener una reunión en la Casa de Gobierno con Ottavis, España, De Fazio y ya es un hecho que se vota el 29, negociamos por otra ley, pero esta sale, quédense tranquilos”*. (Fuente: registro de correos electrónicos propios) Algo se negoció, algo se intercambió, posiblemente esas otras cosas o cuestiones que difícilmente se sabrán.

Así fue que se llegó al tan esperado día de la posible aprobación. Decimos posible, porque seguían circulando rumores de que no estaba todo acordado. Pues la movilización fue más grande que la de Diputados; 30 micros salieron de los distintos puntos de la Provincia. La mitad de organizaciones integrantes del FOTIVBA, pero también estuvieron de la CTA, FTV, Miles, el Mov. Evita.

Algunos portales de prensa al día siguiente daban cuenta de las tensiones entre sectores políticos para aprobarla; el portal La política On Line hablaba del intento de los *“Sciolistas y massistas”* por frenar el proyecto dentro del propio oficialismo.<sup>93</sup>, también La Nación<sup>94</sup>, mostrando la oposición de los senadores sciolistas al proyecto.

En aquel clima político, en el recinto hubo mucha tensión por las diversas posturas presentadas. De los bloques de la oposición, las bancadas del FAP y los monobloques de la Coalición Cívica y Cambio Radical acompañaron el

---

<sup>93</sup> Ver <http://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-87045/>

<sup>94</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1531861-nuevos-countries-deberan-ceder-tierras-en-la-provinciatitulo-2x3-cpdsfgo28-cumbres-iustrud-e>

proyecto, mientras que votaron en contra la UCR y el PRO Peronismo<sup>95</sup>. Del oficialismo, los senadores del FpV que respondían políticamente a Massa algunos se opusieron e incluso el senador de ese espacio, Jorge D'Onofrio, presentó una moción para que el proyecto vuelva a las Comisiones, pero fue rechazada y el legislador se abstuvo de votar, mientras que su compañero de bancada también massista José Luis Pallares la apoyó, aunque planteó reparos. La tarde fue de creciente tensión para las organizaciones, que veían crecer y disminuir sus esperanzas ante cada presentación. Además, había ausencia de Senadores sciolistas, por lo que no daba el número para la aprobación. En ese marco, el oficialismo se vio en apuros por conseguir número para la aprobación, que luego consiguió cuando los sciolistas del bloque, que habían amenazado con no votar la norma, bajaron al recinto y acompañaron al resto del FpV. Ya entrada la noche, la ley fue aprobada por mayoría.

Quizá ese tramo final, de tanta tensión y nerviosismo es lo que llevó a la exultante emoción hasta las lágrimas, tanto desde quienes estaban en las gradas del recinto como de quienes llenaban los alrededores del Congreso con bombos y pancartas.



**Imagen N° 19:** Momento de la aprobación de la ley (29-11-2012), caen papelitos desde las gradas. (Foto de Archivo de MT)

<sup>95</sup>Luego De Narváez, del PRO peronismo, presenta ante la justicia un recurso de amparo, basado en que atenta contra el derecho de propiedad. Pero la justicia lo desestima



*Imagen N° 20: la alegría de un luchador. Archivo de MT*



*Imagen N° 21: Afiche celebrando la aprobación de la ley de acceso justo al hábitat. Archivo de MT*

Así relatan el importante logro algunos de los protagonistas en HB N°117:

**Rosa Yapura**, de la Cooperativa Claudia Falcone – Hurlingham “Es importantísimo para que en la práctica se lleve a cabo la ley, poder participar de la decisión política. La gestión democrática de la ciudad es lo más importante porque sin la participación de los vecinos; sin la exigencia de los vecinos para que se aplique la ley, no se va a aplicar. Por eso la transformación más importante, es la de la participación de los barrios en las decisiones distritales. Sino después la ley se va a llevar adelante como les convenga a los políticos. Si este artículo (la gestión democrática) no se aplica primero, los otros tampoco. Ahora ya tenemos la pala ahora hay que pensar en hacer los cimientos y es ahí donde es muy importante la visión de todos. Pensar el mapa de situaciones y problemas que tenemos, a cuáles es necesario darles prioridad, etc. Para esto lo primordial es empezar a juntarnos todas las patas de la mesa. Los que nos pusimos la ley en el hombro para que se apruebe somos los que la tenemos que llevar siempre encima para que se aplique.”

**Tito Galarza**, de la cooperativa CONVICO – Don Torcuato “Con esta ley se van a poder regularizar un montón de situaciones. Nosotros que somos ya trabajadores curtidos en el acceso a la vivienda, tuvimos un largo camino de lucha para regularizar nuestras viviendas a fuerza de mucho trabajo y sacrificio Y recién en el 2008, con esta nueva política de inclusión, pudimos llegar a obtener nuestros títulos. Hay gente que hace más de 20 años pelea por regularizar sus viviendas. La ley facilita la creación de proyectos de vivienda sin tantas trabas para su regularización. Y contempla recursos legales y económicos para eso.”

**Mónica Mendoza**, De La Mutual Primavera – José C. Paz “La posibilidad que nuestros viejos tuvieron en la década de los sesenta de comprar un terrenito y de poblar los barrios es parte de la estabilidad emocional que a nosotros nos quitaron en la década de los noventa. Porque no nos olvidemos que nosotros hasta hace poco éramos los ilegales, los que usurpábamos los terrenos, los que poníamos a andar un colectivo y era ilegal, los que poníamos una radio clandestina. Toda esa ilegalidad que en realidad era la legitimidad de la toma de los derechos de nosotros, ahora comienza con esta etapa de democratización y de proyecto que inició en el 2003 el compañero Néstor Kirchner. Y toda esta legitimidad que el sistema neoliberal declara ilegal, hoy somos legítimamente legales con instrumentos que vayan legalizando nuestras prácticas.”

**Nerio**, del barrio La Juanita – Hurlingham “En un primer lugar los que más lo van a ver son aquellos que no tienen una vivienda hoy por hoy, después los que no pueden regularizar y los que padecen el mercado de los alquileres, que pagamos precios muy altos, por otro lado todos aquellos que accedan a un plan de lotes con servicios”

**Fuente:** HB N°117:4 2013

Quienes tanto habían sufrido, conquistado y luchado por el acceso justo al hábitat, sentían una gran alegría por el gran paso dado aquel día con la aprobación de su ley. Para Rosa la Gestión Democrática era la herramienta priorizada o la pala, que habilitaba la participación de todos los sectores para empujar por su plena aplicación; secundada por Mónica que resalta la oportunidad de un gobierno democrático que habilitaba legitimar lo que el

neoliberalismo declaraba ilegal; mientras Tito marca la historia, el largo camino de lucha para llegar a este paso y junto con Nerio resaltan algunos de los instrumentos de la ley. La nota editorial de MT en el HB N° 116 (2012), dio cuenta del camino recorrido y de la alegría compartida de haber logrado la aprobación de la ley:

### **Celebrando la Aprobación de la Ley de Hábitat surgida de los barrios**

*Los sueños son esos proyectos que alguien piensa cuando no tiene la mínima posibilidad que se lleven a cabo y que se hagan realidad. Los sueños son los que surgen primero. Después viene la esperanza, que es el motor que nos mueve a realizar los proyectos. Y finalmente surgen el esfuerzo, la solidaridad, la organización, la voluntad de sobreponerse cuando las cosas no salen como queremos, y empezar de vuelta..... que son herramientas que utilizamos todos los días. Tomemos todo esto y mezclémoslo como en un puchero, adentro de la olla. Y despacito, a fuego lento, cocinemos los sueños, junto con la esperanza, el esfuerzo, la organización, la solidaridad. Agreguemos la memoria. Porque no hay que olvidarse de los momentos oscuros, cuando los barrios inventaron el trueque para poder sobrevivir, cuando en lugar de pensar en la vivienda, se pensaba en cómo llevar a la mesa un pedacito de pan y un poco de mate cocido. Cuando se perdía el trabajo. Cuando se resistía en el barrio, intentando mantenerse organizados, intentando los microemprendimientos, los microcréditos, la vianda, el comedor, el merendero.... Despacito fuimos saliendo adelante. Vinieron tiempos mejores. Tiempos de un modelo de país donde volvió a hablarse de trabajo e inclusión. Primero fue asegurar la comida para nuestras familias, después asegurar un trabajo y por último volver a pensar en la casa y el terreno. Y se gestionaron proyectos de mejoramiento que un Estado presente y activo en la política social, volvía a poner en ejecución. Y fuimos por más. Con otras y otros, muchas y muchos, armamos un proyecto de ley que tiene por base lo que sabemos hacer las organizaciones y los barrios en cuestiones de la tierra y la vivienda. O sea, la ley se escribe desde la experiencia: los planes de lotes, los créditos para el mejoramiento de la vivienda, la regularización de los asentamientos. Además, esta ley modifica un decreto de la dictadura (el 8912/77) que excluyó de la posibilidad de acceder a un terreno a muchas familias bonaerenses. Y crea medidas que hacen más justo el acceso al suelo, más igualitario. El trabajo no fue fácil, pero dicen por ahí que esfuerzo compartido y organizado se siente menos. 3 años de difusión, más de 100 charlas en toda la provincia contando el proyecto, reuniones, discusiones, acuerdos y desacuerdos con diputados y senadores, participación en radios y programas de televisión. En el medio, se sumaron muchos compañeros y compañeras valiosos. Demostramos, todas y todos juntos cómo se construye en el campo nacional y popular. Finalmente, el 29 de noviembre el proyecto se transformó en ley. Muchos compañeros y compañeras lloraron de emoción, porque veían reflejada en esa sanción, más de 30 años de lucha por un pedazo de tierra. Falta mucho camino por recorrer, ninguna ley garantiza por sí sola que se vaya a aplicar. Fundamentalmente demostramos que SE PUEDE. Demostramos que, si nos organizamos, los barrios tienen mucho para aportar. Demostramos que las leyes no siempre las hacen cuatro*

*abogados en un escritorio y que NO DELEGAMOS EN NADIE NUESTROS INTERESES, SINO QUE ESTAMOS DEFENDIÉNDOLOS NOSOTRAS Y NOSOTROS MISMOS. PORQUE ESTAMOS DE PIE. El camino sigue: aún nos queda por delante la reglamentación que es el momento a partir del cual se empieza a ejecutar una ley. La tarea es grande, la lucha y la organización continúan. Hoy es tiempo de fiesta, de alegría y de celebrar. Mañana cocinaremos el postre, pero hoy el puchero ya está listo. Compañera, compañero, siéntese a la mesa, que está servida... Y sueñe cosas nuevas... NO DEJE NUNCA DE SOÑAR...*

(Fuente: HB N°116: 3 Nov 2012)<sup>96</sup>

En este texto, MT expresó una síntesis del proceso protagonizado por las organizaciones cual una arenga a no dejar de soñar junto a los demás, acompañado por un Estado presente y activo, valorando, la esperanza, el esfuerzo, el levantarse de los malos momentos y junto a muchos otros sectores animarse a proponer una ley desde 30 años de experiencia y salir a difundirla. Aunque quedaba mucho por hacer, para lograr su plena implementación, marcaba la importancia de la celebración, de la fiesta por lo conquistado. Recomendamos un video, que da cuenta del proceso hasta llegar a la aprobación<sup>97</sup>

### **De la aprobación a la promulgación de la ley y a la reglamentación**

La resistencia a la implementación de la ley se vio reflejada luego de su aprobación en el tiempo que transcurrió para ser promulgada, reglamentada y por supuesto implementada. Aunque algo que, si implementaron, aunque demasiado rápidamente, fue el cobro de la Agencia de Recaudación de la Pcia de BsAs (ARBA) a los lotes baldíos, que las organizaciones denunciaron como ilegal, ya que la ley no había sido aún ni promulgada.

Tal como afirmaba Rosa Yapura “*Los que nos pusimos la ley en el hombro para que se apruebe somos los que la tenemos que llevar siempre encima para que se aplique*” (HB N°117:4 2013), por lo que desde las organizaciones promotoras de la ley se volvió a juntar fuerza y voluntades para presionar hacia la implementación. Se recomenzó a instalar la importancia de la ley, ya aprobada. Se hicieron múltiples encuentros y contactos para que los medios comunitarios lo tomaran. Desde MT- se produjo un spot de radio-tv que por un lado fue disparador de nuevos encuentros y por otro fue distribuido en medios comunitarios<sup>98</sup>

El FOTIVBA volvió a escribirle al Gobernador el 26-9-2013 exigiéndole con urgencia la publicación de ley 14449 en el Boletín Oficial, como así también, crear los mecanismos para realizar una reglamentación participativa que

<sup>96</sup> <http://haciendobarrío.madretierra.org.ar/revista/numero-116/#>

<sup>97</sup> Video realizado por la HCD de la PBA <https://www.youtube.com/watch?v=qyz7sn4JO58>

<sup>98</sup> Video realizado por MT: Sabías qué? [https://www.youtube.com/watch?v=o9P5\\_9TfiO4](https://www.youtube.com/watch?v=o9P5_9TfiO4)



nucleara las opiniones y observaciones de parte de la comunidad, pero no tiene respuesta. Al mismo tiempo mantuvieron una entrevista con el Subsecretario de Tierra y Urbanismo, sin mucho resultado. En octubre del año siguiente, con motivo del Día del Hábitat 2013, el FOTIVBA realizó un evento en La Plata y avisándole previamente a la gobernación que se llamaría a la prensa, a fin de denunciar públicamente el incumplimiento de la norma. Ese mismo día, 7 de octubre de 2013, fue promulgada la ley y publicada en el Boletín oficial. Evidentemente la presión de las organizaciones tuvo su efecto positivo.

El siguiente paso era la implementación. Para impulsar la voluntad política se evaluó necesario hacer más visible la demanda. Se sumó a la construcción el Movimiento Evita. Junto a los actores ya protagonistas como FOTIVBA, CTA, FTV, las Universidades Nacionales y otros, al siguiente año se organizó un gran Cabildo Popular en La Plata, el 10 de junio del 2014, exigiendo la Plena implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat N°14.449. En la jornada se trabajó en comisiones en cuatro sedes de La Plata y se realizó un cierre al que se llevaron las conclusiones, en el recinto de la Cámara de Diputados, que se llenó con miles de luchadores de los barrios de toda la Provincia.<sup>99</sup>



*Imagen N° 22 Cabildo Abierto del 10-6-14 (Foto archivo de MT)*

A partir de esta “gran movida”, dos años después de aprobada, recién se comenzó con la conformación del Consejo Provincial de Tierra, Vivienda y Hábitat. Es decir, con muchas presiones se logra en un año que la reglamentaran, un año más para que se conformara el Consejo y para que comenzara cierta implementación que estaba lejos de ser plena.

<sup>99</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=BpkEDzEbUVg>

### **3.3.5.- PRIMERAS REFLEXIONES sobre la lucha política por la aprobación de la ley**

Luego de las elecciones de 2011, al Congreso se suman nuevos legisladores jóvenes que, aunque viniendo del mismo partido político ganador en la Provincia de Buenos Aires y en la Nación, plantean diferencias de concepción con los sectores tradicionales del partido justicialista, por lo que se genera un constante escenario de confrontación interna.

De este apartado, queremos destacar cuatro ejes del proceso de construcción colectiva. El de la capacidad política del colectivo impulsor, el escenario adverso como motor de lucha, el cambio en la conducción del proceso y el punto de llegada convertido en nuevo punto de partida de la lucha por la implementación de la ley.

#### **La capacidad de acción política del colectivo impulsor**

Los impulsores de la ley sabían que el 2012, por la fuerza de la nueva etapa legislativa y porque la difusión y apropiación de la propuesta ya le había dado suficiente base social, debía ser el año del tratamiento.

Para ello debía poner en marcha, como sintetizaba Leiras (2007:49) de varios autores (Goldstone, 2004; Jenkins, 1983; Jenkins, Jacobs *et al.*, 2003; Meyer, 2004; Meyer y Staggenborg, 1996; Tarrow, 1988), la capacidad del colectivo impulsor en la movilización de recursos, a la vez de ir aprovechando las brechas en la estructura de oportunidades, ampliando y fortaleciendo las alianzas con más actores.

En cuanto a la capacidad del colectivo, destacamos por un lado la intersectorialidad que posibilitó el intercambio de recursos y saberes diferenciados al servicio del proceso y por otro, la constitución de un Grupo Promotor, que, desde esa intersectorialidad de saberes y habilidades, pudiera ir haciendo rápidamente los análisis de situación para plantear las acciones adecuadas a cada momento, cumpliendo así con el planeamiento estratégico del colectivo.

#### **Escenario adverso como motor de la lucha**

Las tensiones y confrontaciones entre los sectores políticos del partido gobernante, en los que el Poder Ejecutivo era el que más se oponía al proyecto, pudo haber hecho desistir a los impulsores de seguir adelante. Sin embargo, el Grupo Promotor que, en base al análisis del contexto, planificaba las acciones, tomó la decisión de aumentar más la presión. Por un lado, manteniendo informada a la base social que militaba la ley, y por otro impactando en más actores de poder, como la Iglesia, la prensa y los sectores políticos oficialistas más progresistas y ligados al kirchnerismo.

Estas acciones requirieron la distribución de tareas de acuerdo a las habilidades diferenciadas para la movilización de los recursos, de contactos o llegada de

confianza de distintos actores, de capacidades de elaboración de materiales rápidos y eficaces, así como de diálogo e incidencia en distinto tipo de actores. De esta manera, cada situación de retroceso o de ataque, fue dando mayor fuerza al colectivo, actuando estas adversidades como motor de la lucha.

De estas acciones, surge la asunción de la conducción del proceso de la ley por parte del sector político, cuya discusión entra finalmente en el Congreso y toma la dinámica legislativa

### **La conducción del proceso cambia**

La fuerte presión tuvo un primer efecto adverso. El sector oficialista que se oponía a la ley, al verse acorralado por el sector oficialista que la apoyaba, intentó resolver el conflicto presentando en Senadores la misma ley, pero con otro título y “lavada” en su contenido respecto a una de las claves para disminuir la desigualdad territorial. Ante esta realidad, las organizaciones impulsoras reaccionaron prontamente y reorientaron su plan de acción. Se elaboraron rápidamente escritos fundamentados y explicativos de las dos versiones y lo pusieron en consideración tanto de los jefes de bloques como de actores de poder político. Se buscaron y encontraron nuevos aliados dentro del Congreso, que operaron cual embajadores internos algunos o como asesores en la dinámica legislativa otros. Se fueron constituyendo nuevas alianzas entre el colectivo y los legisladores que fueron asumiendo el proyecto de ley. A partir de allí, los promotores sintieron perder la conducción del proceso en manos de la Cámara de Diputados, pero sabiendo que era una ganancia el haber logrado transferir ese poder, al actor que tenía la responsabilidad constitucional de hacerse cargo. Y no solo no se desentendieron del proceso, sino que siguieron luchando por cada voto y por cada artículo. Como diría Tarrow (2004), los procesos de acción colectiva implican una relación constante con el Estado, generalmente en un contexto de conflicto y negociación permanente con el poder y con lo formalmente instituido.

Pasada la media sanción en Diputados, el tratamiento en Senadores se hizo más difícil y se dio un intento, no acatado, de no intervención del grupo promotor en la búsqueda de consensos. Aunque intuían que se estaban negociando otras cosas, el colectivo no dejaba de presionar a cada actor del legislativo y del sector político, mientras se organizaba una gran movilización para el día del tratamiento, en el que, con mucha tensión, se logró la aprobación

### **El punto de llegada, se convierte en punto de partida**

La movilización y la celebración son partes claves en un proceso de acción política. Se movilizaron las organizaciones de los barrios con más de 30 años de experiencia en la lucha por el hábitat, que los constituyó junto a otros actores con quienes supieron aliarse, de acuerdo a Borja y Castells (1997), en un Movimiento Social Urbano. Lograda la aprobación, el clima era de mucha alegría y gran

celebración al haber dado un paso muy importante en el establecimiento de pautas para el cambio de las condiciones que generan desigualdad en el acceso al hábitat.

Había conciencia en el FOTIVBA de que la aprobación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, fue un comienzo. Y así lo expresa Rosa una de las referentes:

*“Ahora ya tenemos la pala, ahora hay que pensar cómo se van a hacer los cimientos”.*

Con mucha claridad dijo que lo que se ha logrado es LA HERRAMIENTA que posibilite el cambio. Pero ese cambio, todavía habrá que impulsarlo. Para ello, sabían que, deberían seguir desarrollando estrategias de acción política, ya que para su plena implementación se entraba en conflicto con los intereses de los sectores de poder económico, especuladores desde el mercado inmobiliario. Así es que la ley, tarda un año en promulgarse y un año más en reglamentarse y comenzar a conformarse el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat.



**Imagen N° 23:** Marcha en lucha por la ley de hábitat (Archivo de MT)

## **CAPITULO 4.- LEY 14.449 “ACCESO JUSTO AL HÁBITAT” de la PBA**

### **Introducción**

En este último capítulo hacemos una presentación de la ley, resultado de la acción colectiva investigada en este trabajo.

La ley de Acceso Justo al Hábitat parte del principio de que el territorio urbano, al menos en la Pcia de Bs As es amplio y suficiente para que todxs lxs habitantes puedan lograr un lugar propio, seguro, adecuado, completo, cuidado, como para poder vivir en dignidad. El territorio urbano es una importante fuente de recursos; y según cómo se gestione será qué sector se beneficie y qué sector se perjudique con esa generación de riquezas; qué sector acumule territorio y que sector quede excluido de acceder a lo mínimo de habitabilidad.

El problema de gran parte de la población de no acceder a un hábitat mínimo adecuado, no es por falta de dinero, es decir, no es por pobreza, como se intenta hacer creer, sino por una gran desigualdad. La asunción de parte de las organizaciones sociales de tierra, vivienda y hábitat, que el problema de la falta de lugar donde vivir de manera adecuada, no era de pobreza sino de desigualdad, fue el combustible del motor que puso en marcha el proceso de lucha y construcción de poder hacia el cambio de condiciones más igualitarias.

Las limitaciones de los sectores populares de acceder a un hábitat en condiciones de dignidad, las explican Miguens y Reese (2016) a partir de dos aspectos principales: por un lado, el problemático funcionamiento de los mercados inmobiliarios, expresado principalmente en la especulación del suelo y el aumento exponencial de su precio como resultado de esta práctica; y, por otro las fragmentarias, débiles e inadecuadas políticas estatales en materia de intervención y regulación territorial. La entrega del territorio a la lógica del mercado, que lo utiliza como mercancía, como valor de cambio, deja de lado la posibilidad de quienes deben acceder por necesidad de uso para la sobrevivencia. Y tal como lo señala Herzer (1994) es función de lo público, es decir el Estado en sus distintos niveles, actuar a través de regulaciones y políticas públicas, a fin de garantizar el bienestar de todos sus habitantes. Por esa razón, la finalidad de esta ley era fortalecer la capacidad estatal (provincial y municipal) para intervenir activamente sobre los factores que tradicionalmente han generado la exclusión de amplios sectores medios y pobres, abordando de manera integral la complejidad de la problemática habitacional sobre las diversas causas que la originan. Y ese proceso no puede ser solo técnico estatal, sino político, con la participación activa de todos los sectores sociales; dadas las tensiones y presiones que genera cualquier cambio redistributivo.

#### 4.1.- Los principios de la ley de Acceso Justo al Hábitat

A continuación, haremos una síntesis de los contenidos de la ley, recomendando leerla completa del sitio oficial<sup>100</sup>, así como los fundamentos<sup>101</sup> presentados en el debate de la misma, donde se reconoce la acción colectiva de origen.

La ley está estructurada en 6 grandes capítulos, complementarios entre sí.

- El Capítulo I, de Disposiciones Generales, establece el objeto de la ley, define los conceptos de vivienda y hábitat dignos y las corresponsabilidades para garantizar el acceso a la vivienda.
- El Capítulo II instituye los 4 principios rectores sobre los cuales se apoyarán conceptual y jurídicamente las políticas de hábitat en la Provincia de Buenos Aires
- En el Capítulo III se establecen los parámetros de calidad y 8 directrices generales que, en función de los principios rectores anteriores, regirán los planes y programas de hábitat.
- El Capítulo IV es fundamentalmente operativo y contiene un conjunto de herramientas y procedimientos de gestión del hábitat con el fin de facilitar la implementación de las operatorias y programas.
- En el Capítulo V, y a los efectos de su armonización con la presente Ley, se modifican los Artículos 84 al 92 del DL N° 8912/77 de Uso del Suelo
- Por último, en el Capítulo VI hay un conjunto de disposiciones finales de carácter general.

##### 4.1.1.- Objetivo de la ley

*Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Sus objetivos específicos son:*

- a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.*
- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.*
- c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo. (Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat)*

El objetivo general es brindar una nueva base jurídica, política e instrumental al Gobierno Provincial y a los municipios para ampliar la oferta de tierra urbanizada para vivienda en condiciones formales y económicamente accesibles a los sectores medios y a aquellos con menores ingresos. Actualiza conceptos sobre

<sup>100</sup> Ley 14.449 <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

<sup>101</sup> Fundamentos de la ley 14.449 <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-14449.html>

las políticas de tierra, vivienda y hábitat; incorpora instrumentos de gestión más dinámicos y genera recursos para aplicar en políticas de hábitat y vivienda. La ley actualiza la normativa provincial incorporando, entre otros, los principios de inclusión social, de producción social del hábitat y de sustentabilidad urbana. De tal manera pasa a ser una legislación moderna que recoge los contenidos y las ideas recomendadas por los principales organismos internacionales, como la ONU – Hábitat. A la vez propone una mirada integral, abordando el problema habitacional desde la gestión articulada de la tierra, la vivienda y las normas urbanísticas.

#### **4.1.2.- Ejes conceptuales en los que se basa la ley.**

##### **4.1.2.1.- Principios rectores**

La ley se basa en 4 principios rectores, que son claves para orientar la interpretación de la ley, ya sea ante la necesidad de efectuar actualizaciones o reformas, como ante vacíos legales, controversias sobre su implementación o litigios judiciales; ya que siempre deberán respetar estos principios como fundamento rector. Vale decir que gran parte de la ley, así como sus principios en especial en lo referente a la función social y ambiental de la propiedad, se inspiraron en la experiencia del Estatuto de la Ciudad de Brasil, a través de la ley N°10257/01<sup>102</sup>,

#### **El derecho a la ciudad y a la vivienda**

Dice el art. 11 *“Derecho a la ciudad y a la vivienda: Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a:*

- a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana.*
- b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios.*
- c) Desarrollar apropiadamente las actividades sociales y económicas.*
- d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado” (Ley 14.449)*

Derecho a la ciudad y a la vivienda es un Derecho Humano universal a un lugar adecuado para vivir, con equipamiento social, infraestructuras, accesos, servicios. Derecho a una vivienda en una urbanización completa, adecuada, incluyente, democrática y sustentable. En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004), donde la HIC<sup>103</sup> tuvo un rol importante, se definió Derecho a la

<sup>102</sup> Ley 10257 Estatuto de la Ciudad de Brasil.2001.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)

<sup>103</sup> HIC. Habitat International Coalition. Red mundial por el derecho al hábitat y la justicia social.

Ciudad como el “Ejercicio Pleno de la Ciudadanía”. Entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad, en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción social del hábitat. El concepto de Derecho a la Ciudad iniciado por Lefevre (1967), se refiere al derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista. Para Borja (2001) el derecho a la ciudad es una respuesta democrática que integra a la vez los derechos de los ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, en especial la concepción del espacio público, como espacio de ejercicio de ciudadanía. Acordamos con Borja en entender la ciudad como un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. Y en ese marco, el derecho a la ciudad 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: trabajo, de salud, de educación, de vivienda, recursos simbólicos: participación, acceso a la información, etc. Y desde esta perspectiva es que Ortiz Flores y Zárate (2002) defienden el derecho a la ciudad, que debe ser comprendido en el seno de las construcciones políticas que se planteen como alternativas populares, como la expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales y económicos. Así la defensa del derecho a la ciudad valoriza el espacio urbano como espacio social de uso colectivo de sus riquezas, de su cultura, bienes y conocimientos. Esto es un contrapunto a la concepción discriminatoria que ha garantizado el derecho a la ciudad a selectos grupos que tienen propiedades y bienes; un contrapunto al imperio del valor económico en las funciones y usos de la ciudad

El Derecho a la Ciudad integra otros derechos humanos como el Derecho, a la vivienda, al agua, a las infraestructuras, a los equipamientos sociales, a los accesos, al ambiente sano. Y por su carácter público, es un derecho colectivo. En esta ley se especificó el derecho a la Vivienda, no por excluir los otros derechos integradores, sino porque, como lo dice Reese <sup>104</sup>, era necesario anclar esta ley en el Derecho a la Vivienda de la Constitución provincial y porque tener una vivienda no basta si no se cuenta con una ciudad socialmente más incluyente, democrática y sustentable.

### **La función social de la propiedad inmueble.**

Dice el Artículo 12 “*La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la*

---

<sup>104</sup> En el punto 3.2.2. de este trabajo



*producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.” (Ley 14.449)*

Cumpliendo con el Artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Función social de la propiedad implica priorizar el interés particular subordinado al interés común o colectivo o general. Ser propietario no solo es un derecho sino genera obligaciones. Propiedad como bien de USO y no solo de cambio y especulación.<sup>105</sup> Fernández Wagner, en una nota periodística (Pagina 12 – 16-2-2014), afirma que *la Función Social de la Propiedad reconoce la existencia de un límite en el derecho de propiedad, cuando su ejercicio perjudica a terceros*”. Esto es lo que ocurre cuando una vivienda no se usa. Se perjudica a otros, al colectivo social urbano. Y hasta la Iglesia Católica sostiene desde antaño la importancia de Función Social de la Propiedad, ya sea en la encíclica de Paulo VI Populorum Progressio (1967. N°22 y 23), como Juan Pablo II en Puebla (1979 N° III,4), como el argentino Papa Francisco en la carta apostólica Evangelii Gaudium (2013. N° 189)

### **El reparto equitativo de cargas y beneficios que otorga la ciudad**

Sobre este principio dice el *Artículo 14: “La utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel provincial y municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.” (Ley 14.449)*

Implica la recuperación de la renta inmobiliaria generada por acciones del Estado, para limitar la especulación y redistribuir en función socio-territorial. Intervenir en el proceso por el cual la acción del Estado produce valorizaciones inmobiliarias que son apropiadas solo por particulares. En ese sentido, refiere a la utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel provincial y municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo. En ese sentido Reese y Catenazzi (2011:107) sostienen que los municipios deben regular el mercado de suelo, redistribuyendo más equitativamente las cargas y las ganancias, por lo cual sostienen la importancia de: a) articular las políticas de desarrollo urbano con las políticas de tributación de la tierra; b) promover una nueva visión y legislación urbanística en que se diferencie el derecho de propiedad del derecho de edificación y se comprenda que las plusvalías generadas no pertenecen exclusivamente a los propietarios de la tierra; c) crear mecanismos para la recuperación y distribución

---

<sup>105</sup>La ley 14.449 recupera el principio de la función social de la propiedad que estaba establecido en el Artículo 38 de la Constitución de 1949.

de plusvalías que permitan producir tierra urbana equipada para los sectores sociales de menores ingresos y compensar las desigualdades urbanas.

### **La gestión democrática de la Ciudad.**

Dice la ley en su Art. 13 *“La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.”* (Ley 14.449)

La producción y gestión de un hábitat digno depende en gran medida de la participación activa y responsable de la sociedad en el planeamiento y control de la gestión territorial. Scatolini, L (2014) puntualiza la importancia de la participación una ciudadanía activa que juegue en la lucha de poderes e intereses, exigiendo palabra a los funcionarios y a los sectores privados. De manera que la ciudad no siga siendo manejada por la rentabilidad del mercado inmobiliario sino por la necesidad de sus habitantes Boaventura de Sousa Santos (2010) plantea cuestionamientos sobre la concentración de la renta y de la tierra. Plantea la necesidad de “democratizar la democracia” a través de democratizar distintos espacios, tanto el espacio tierra, como el espacio público de la ciudadanía, el espacio doméstico, el espacio de la producción, el espacio de la ciudadanía, el espacio de la comunidad, el espacio de consumo y el espacio mundial.

#### **4.1.2.2.- Directrices**

Las directrices generales de la ley, orientan hacia un Estado que gestione el territorio con políticas urbanas creativas y proactivas, que permitan el proceso de producción de las ciudades hacia un modelo territorial más integrado, equilibrado, justo, e inclusivo de todos los sectores socio-económicos. que, en función de los principios rectores anteriores, regirán instrumentos, políticas, planes y programas de hábitat.

Por un lado, en su art. 15 establece los parámetros de calidad de vivienda y hábitat a tener en cuenta en los planes y proyectos habitacionales, cuidando la localización, la calidad y el diseño de la construcción, los espacios públicos, la integración circundante, las infraestructuras, servicios, equipamientos y accesibilidad. Y por otro lado marca la responsabilidad de Estado para garantizar la defensa de los derechos colectivos aplicando el principio de la función social de la propiedad. Por ello, sus planes, estrategias, operatorias, proyectos y normas deben regirse por: la justa distribución de cargas y beneficios; desalentar prácticas especulativas; gestionar el suelo equilibrada y justamente; fomentar la participación; promover la integración social y urbana de villas y asentamientos; generar pluralidad de respuestas; valorar experiencias organizativas, de investigación y las de autogestión populares y finalmente evaluación constante

## 4.2.- Los Instrumentos de Actuación


Es una caja de herramientas de gestión, que propone la ley para aplicar tanto en la Provincia como en los municipios. Y contempla instrumentos, para ser adecuados a cada realidad territorial, teniendo siempre como marco los objetivos y los principios rectores. Estos instrumentos dan cuenta que el recurso está en el territorio y que depende del Estado aplicar herramientas que lo recuperen y lo redistribuyan; ya que, como decíamos antes, la falta de acceso al hábitat de muchos sectores no es un problema de pobreza sino de desigualdad en la distribución de los beneficios que otorga la ciudad. Para hacerlo más comprensible, agrupamos estos instrumentos en 4 grupos:

- a. - Apoyo a las iniciativas de autogestión popular.
- b.- Instrumentos de gestión territorial.
- c.- Dispositivos fiscales y extra fiscales para la obtención y administración de recursos (tierra, dinero y obras)
- d.- Mecanismos de participación

De esta manera se puede visualizar instrumentos que marcan qué hay que hacer para solucionar o mejorar los problemas de tierra, vivienda y ciudad; cómo se puede realizar y con qué recursos se debe contar

### 4.2.1.- Apoyo a las iniciativas de autogestión popular

Este grupo o tipología de instrumentos, refiere a qué programas, proyectos o normativas se deben llevar adelante desde el Estado para reducir los problemas y desarrollar más equitativamente el territorio

Todas estas herramientas programáticas se fundan en la valoración a la Producción Social del Hábitat (PSH) entendiendo como tal, de acuerdo con Ortiz Flores (2012:73) *“todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro”*. La PSH es el reconocimiento de que nuestras ciudades han sido autoproducidas, con distintas estrategias y, que el Estado en sus políticas debe recoger y valorar. La constatación de esta concepción es la que referimos en el capítulo 2 y que señalamos con el símbolo  de caja de herramientas, de la cual se sirvió el estado desde la experiencia de las organizaciones. En la ley 14.449 se reconocen estas experiencias, así como la reparación a sus problemas como:

- Promoción de procesos de Producción Social del Hábitat y urbanizaciones planificadas. ( art. 17 al 25) Se crea un programa de urbanizaciones planificadas o lotes con servicios, donde el Estado promueva procesos de urbanizaciones progresivas de producción social del hábitat y la autogestión a través de organizaciones sociales diversas

- ❑ Integración socio-urbana de villas y asentamientos (art. 26 al 36). Se crea un Registro de todas las V y A de la provincia y para el proceso de integración socio-urbana se planifica e interviene en Mesas de gestión Estado-Pobladores, que monitorea el Plan a realizar en el barrio
- ❑ Microcréditos(art. 37 al 43) se crea un sistema de financiamiento y asistencia técnica para la mejora del hábitat destinado al sector que no accede a créditos bancarios; promoviendo fondos rotativos y exención impositiva, a través de organizaciones sociales
- ❑ Gratuidad y pronto despacho (art. 66) para la tramitación de expedientes de urbanizaciones populares. Acortar plazos que suelen llevar más de 10 años de aprobación
- ❑ Suspensión de desalojos (art.70) de todos los procesos judiciales de los barrios que constan en el Registro de Villas y Asentamientos
- ❑ Escrituración gratuita (art. 69) para todos los barrios del Registro de V.y A. así como los nuevos Lotes con Servicios se escriturarán gratuitamente en la Escribanía General de Gobierno de la Pcia de BsAs por la ley provincial N° 10830

#### **4.2.2.- Instrumentos de gestión territorial**

La ley propone el fortalecimiento de la capacidad operacional y de conducción de los procesos territoriales, a través de instrumentos de gestión de suelo que permiten intervenir en las dinámicas Urbanas, para hacer realidad el cumplimiento de sus objetivos y principios rectores. De esta manera se ofrecen mecanismos o modos de gestionar el territorio, aprovechando su potencial y sin que le ocasione mayor erogación al Estado. Implica una importante decisión política en conducir el proceso de crecimiento racional del territorio, para lo cual el municipio deberá invertir en capacidad operacional

- ❑ Consorcios urbanísticos. (art 55 y 56) Formas de asociación entre propietarios de tierra y Estado, para urbanizar predios,
- ❑ Reajuste de tierras. (art. 64 modif. 8912/77 inciso 89 al 92) De acuerdo con Miguens, Reese et al (2017) es un mecanismo de participación público-privado que implica la distribución justa de la financiación del emprendimiento –aprovechando la valorización del suelo que produce el propio proceso de urbanización–, de las cargas y de las ganancias obtenidas entre los agentes participantes (Estado, desarrollador y/o propietario). Principio ganar-ganar: más barrios urbanizados a menor costo estatal y mayor ganancia de propietarios
- ❑ Parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos. (art. 64) Los municipios pueden declarar la urbanización obligatoria de baldíos o casa derruidas, edificios inestables o edificación paralizada por más de 5 años. Y obligar a movilizarlo en un plazo entre 3 y 5 años; salvo que sea vivienda única.

- ❑ Zonas de promoción del hábitat social. (art.44 a 54) Identificación y reserva de tierras para resguardar la permanencia de población residente, sea ampliando la oferta de suelo urbanizable o a regularizar.
- ❑ Capacidad expropiatoria del IVBA. (art.54) De acuerdo a la ley general de vivienda N° 5396 y de cada municipio de acuerdo a la Ley Orgánica de las Municipalidades de PBA N° 6769/58, art 58

Además, puede sumar otros instrumentos legislados anteriormente como:

- ❑ Convenios y ordenanzas especiales de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal
- ❑ La Prescripción adquisitiva de bienes inmuebles según la ley nacional 24.320/94
- ❑ Intervención de entes descentralizados nacionales como INTA, provinciales como el IVBA o municipales como IMDEL, IDUAR de Moreno

#### **4.2.3.- Dispositivos fiscales y extra fiscales para la obtención y administración de recursos (tierra, dinero y obras)**

Este grupo de herramientas es la que determina con qué recursos cuenta el Estado para gestionar su territorio de manera justa, distributiva, inclusiva, integrada y productiva. En el art.9 se especifica que todos los recursos obtenidos a través de los instrumentos de actuación de esta ley, (sea en dinero, en tierra o en obras), deben reinvertirse en los lineamientos que constan en el art. 8.

##### A nivel Provincial

- ❑ Creación del Fondo Público Fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, (art.37al 43) compuesto por:
  - Aumento del impuesto inmobiliario provincial al baldío (art.39) un impuesto progresivo a terrenos baldíos (recaudado por ARBA) para desalentar la especulación
  - Recursos del Presupuesto General (art. 38 a).
  - Recursos de Planes nacionales (art. 38 b).
  - Producido de operaciones de activos (art. 38 d)
  - Otras contribuciones, subsidios, legados o donaciones (art. 38 e)

##### A nivel Municipal

- ❑ . Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias. (art.46 a 52) Se precisan como hechos generadores de “valorización inmobiliaria”: Ejecución de obra pública, Cambios de zonificación, Aumento de FOS , FOT y densidad. Cuando el privado realice una acción de apropiación de aquella valorización (ya sea por venta, cambio de uso o construcción), el municipio le exigirá entre un 10 y un 33% de la valorización, a través de una ordenanza. Podrá pagarse en dinero o suelo urbanizable
- ❑ Determinación presunta y pago a cuenta de Grandes desarrollos inmobiliarios (art. 51) de más de 5.000 metros<sup>2</sup> deben ceder en dinero o suelo urbanizable, el equivalente al 10% del terreno afectado, a cuenta de la valorización final, que puede ser mayor.

- ❑ Gravamen municipal progresivo en el tiempo sobre los inmuebles ociosos. (art.64 modificatoria de 8912 art. 86 al 88) Ya sea a los baldíos, o con edificación derruida o paralizada el municipio, luego de intimar a la construcción, puede gravar progresivamente hasta un tope de 50% de la tasa municipal por 5 años y si ante incumplimiento puede expropiar. Lo obtenido será utilizado para el cumplimiento de los lineamientos de la ley en su art. 8
  - ❑ Fondos con destino específico. (art.53 y 54) Cualquier otra contribución, gravamen o recurso de programas provinciales o nacionales
  - ❑ Cesión de tierra. A través de normas, acuerdos o convenios específicos
- Además, los Municipios cuentan con instrumentos anteriores como
- ❑ Donación de tierra por condonación de deuda. Según la Ley 11.622/94, para ser adjudicada con fines sociales
  - ❑ Contribución por Mejoras. De acuerdo a la Ordenanza General N° 165 de 1973 de la Prov. De Buenos Aires determina que si algún propietario se beneficia por una acción del Estado, el municipio puede cobrar una cierta cantidad de dinero, no confiscatoria ni excesiva, sobre ese beneficio.

#### **4.2.4.- Mecanismos de participación**

En cumplimiento del principio de Gestión Democrática de la Ciudad, el Estado debe promover y garantizar el derecho a la participación, a la toma de decisiones y a exigir el cumplimiento de la ley (art.57 y 58); para lo cual se establecen distintos mecanismos locales y provincial, en los que la ciudadanía participe de manera activa, protagónica, deliberativa, organizada, autogestionada y cogestionada, en los procesos de planificación y gestión del hábitat urbano.

- ❑ Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (art.60 a 63) Se crea en el gobierno provincial este órgano multiactoral, de consulta y asesoramiento para la aplicación integral de la presente ley. Conformado por la Autoridad de Aplicación y representantes de organizaciones sociales, de Colegios Profesionales, de Municipios, de Universidades Nacionales en la Provincia y de legisladores.
- ❑ Mesas de Gestión (art. 35 y 36) en todo Plan de Integración socio-urbana de villas y asentamientos, conformadas por representantes del barrio elegidos democráticamente para tal fin, funcionarios de la Provincia, del Municipio, de la legislatura provincial y de la Defensoría del Pueblo. Su función es discutir hasta aprobar el Plan, hacer el seguimiento del proceso y finalmente evaluarlo.
- ❑ Obligatoriedad de utilizar instrumentos de participación en los Municipios y en la Provincia: (art. 58) el Estado se obliga a establecer órganos o instancias multiactorales, debates, audiencias y consultas públicas e iniciativas populares sobre políticas en el territorio.

- ❑ Los Consejos Locales de Hábitat: es el nombre dado a los órganos o instancias multiactorales (art.58) que se fueron creando en muchos municipios, impulsados muchas veces por organizaciones, en consonancia con el Consejo Provincial, donde se debaten las políticas de hábitat y la implementación de la ley a nivel local. Al momento de este trabajo hay conformados 28 Consejos Locales, con una gran diversidad de historia, trabajo y conformación. La mayoría de ellos a través de ordenanzas.
- ❑ Programa de capacitación y difusión (art. 67). Como no se puede defender ni aplicar lo que no se conoce, el gobierno provincial se obliga a difundir y/o capacitar a municipios, organizaciones, profesionales, universidades y demás actores sociales.
- ❑ Derecho a la información pública. La participación ciudadana, para ser eficaz, necesita de información precisa, que en algunos casos al funcionariado le cuesta publicar. Por ello, la Ley nacional 27275/16 es una herramienta a tener en cuenta por los actores de cualquier espacio participativo, ya que permite exigir la información pública

A fin de poder monitorear la aplicación de la ley, en Madre Tierra se ha desarrollado un instrumento público de observatorio, que se encuentra en <https://observatorio.madretierra.org.ar/>

### **4.3. PRIMERAS REFLEXIONES sobre la ley de acceso justo al hábitat**

De modo sintético, presentamos el punteo de los principales aportes de la ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires

- Es una herramienta (jurídica e instrumental) al servicio de la Provincia y de los Municipios para enfrentar la problemática de exclusión habitacional y urbana.
- Promueve la generación y facilita la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.
- Desancla, a la política habitacional, de la construcción de vivienda nueva, habilita los mejoramientos habitacionales de las existentes y hace hincapié en la urbanización de los barrios donde están localizadas.
- Muestra la carencia del Estado en materia de suelo (urbanizado y a urbanizar) e instala un debate impostergable sobre el derecho a la vivienda y a la ciudad
- Concibe y promociona el desarrollo de ciudades inclusivas y alienta la gestión democrática de las mismas en los procesos de toma de decisiones.
- Interviene el Estado, asume un rol regulador entre el déficit, la especulación y la competencia desigual por el suelo urbanizable, aún los degradados, hasta hoy solo al alcance de los sectores de mayor poder adquisitivo.

- Impulsa el crédito y el micro crédito para la mejora del hábitat (refacción, instalaciones, redes), para grupos familiares no sujetos de crédito para la banca formal. Define las Organizaciones de Microcrédito.
- Asegura a los beneficiarios un efectivo proceso de regularización dominial.
- Valora y promueve procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat, realizados a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro.
- Define el concepto Lotes con Servicios (dotación de redes de infraestructura).
- Le brinda carácter legislativo a la integración de villas y asentamientos precarios, ordena su relevamiento y crea un Registro provincial.
- Aporta instrumentos para incidir en la oferta de suelo urbano.
- Establece zonas especiales y reserva de tierras en predios vacantes u ocupados, que deberán prever los Municipios al momento de decidir ampliaciones del ejido urbano con destino a construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.
- Se adoptan parámetros urbanísticos particulares en las denominadas Zonas de promoción del Hábitat Social.
- Prevé la edificación en los baldíos, o mayor carga fiscal para quienes los detentan por contribuir a generar una escasez “artificial” de suelo urbano.
- Crea la figura “Consortio Urbanístico”, asociación privado-pública para ampliar la oferta de tierra urbanizada, con aportes de inmuebles, obras de urbanización o de edificación.
- Define los hechos generadores de la participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias
- Establece la contribución obligatoria del 10 % de la valorización de la superficie de nuevos emprendimientos de clubes de campo o cualquier forma de urbanización privada, cementerios privados y centros comerciales que tengan más de 5000 m<sup>2</sup> de superficie, para ser destinada a vivienda social, urbanizaciones sociales o su equivalente en dinero.
- Crea el “Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat” donde se encuentran representadas las organizaciones territoriales, los movimientos sociales, organismos de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, la comunidad universitaria y representantes del poder legislativo.

Las organizaciones promotoras sostienen que la plena e integral aplicación de la ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires de “acceso justo al hábitat” tiende a lograr un TERRITORIO: Económicamente EQUITATIVO, socialmente INCLUYENTE, espacialmente INTEGRADO, ambientalmente SOSTENIBLE, culturalmente RESPETADO, democráticamente PLANIFICADO y eficazmente GESTIONADO



## **CONCLUSIONES SOBRE EL PROCESO COLECTIVO DE CONQUISTA DE LA LEY DE HÁBITAT EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

La tesis reconstruyó los múltiples conflictos y alianzas del proceso de acción colectiva desarrollado en torno a la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Si bien hemos realizado las primeras reflexiones finalizando cada capítulo, aquí intentaremos algunas respuestas a lo que nos preguntábamos inicialmente ¿cómo un sector social tradicionalmente invisibilizado, excluido y fragmentado se constituye en actor colectivo de un cambio frente a actores que cuentan con amplios recursos para hacer valer sus intereses? Las primeras conclusiones del presente trabajo permiten señalar al menos tres cuestiones que responden a estos interrogantes.

En primer lugar, nos interesa resaltar la importancia de la acumulación histórica, desde la relevancia que el FOTIVBA otorga a un proceso colectivo de más largo plazo ligado a las desigualdades socio territoriales del conurbano bonaerense. El FOTIVBA se constituye en un actor con capacidad de cambio en la misma, que fue recogiendo y reconociendo el colectivo de organizaciones. Su trayectoria reconoce un conjunto de experiencias, resistencias, intercambios y conflictos que tienen lugar en el territorio desde fines de los años setenta. La ley de Acceso Justo al Hábitat es resultado y forma parte de las distintas experiencias asociativas en gestión social del hábitat, recoge la historia de luchas de 30 años y la actualiza luego de tres años de intensos intercambios en nuevos y muy numerosos espacios colectivos y de una muy fuerte oposición de desarrolladores inmobiliarios y ciertos sectores gubernamentales. Cabe señalar que la propuesta se da en el contexto de un gobierno democrático con base social de origen popular y perspectiva de derechos sociales

Desde los efectos expulsivos durante la dictadura hasta las diversas formas de resistencia de los sectores populares a través de las tomas de tierras y las primeras propuestas de las Organizaciones de Apoyo Técnico y Acción Colectiva (OATyAC) a través de programas de lotes con servicios, es posible reconstruir el proceso de acumulación histórica de los actores, que protagonizan la lucha por la Ley de acceso justo al hábitat. Dicho de otra manera, la propuesta de ley no surgió de un funcionario en su escritorio, ni de algún dirigente iluminado, ni de movilizaciones masivas, sino que fue una construcción colectiva prolongada y sostenida por una trayectoria de experiencias (frustraciones y logros) de producción social del hábitat con una gran capacidad de autogestionar desde la base social hacia el Estado y otros sectores. La singularidad del proceso analizado se encuentra en la capacidad de articular políticamente con funcionarios, dirigentes, opinión pública y promover movilizaciones masivas. Así, las experiencias de escenarios adversos como motor de lucha y de los puntos

de llegada convertidos en nuevos puntos de partida de la disputa por el acceso justo al hábitat.

En ese marco, resaltamos el valor otorgado a una larga trayectoria de lucha que transformó una utopía en una conquista social y política. Como afirma uno de sus protagonistas *“La conquista de la ley fue dándose como proceso, a partir de una necesidad de plasmar en una Ley los avances, experiencias, crecimiento y las luchas del Acceso al Hábitat. Algo que en principio parecía una utopía.”* (Entrevista a Daniel Molina del 14-2-2019).

La progresión, la acumulación, en términos de Tilly (1978), de un proceso de recursos políticos compartidos, dio lugar a un repertorio de diversas formas de acción política que no tuvieron una única direccionalidad pero que se fortalecieron mediante alianzas y acciones cada vez más profundas (confianzas de largo plazo) y ampliadas (coyunturas)

En segundo lugar, nos interesa señalar la capacidad del FOTIVBA de construir relaciones de mutua confianza en la intersectorialidad y la complejidad de sus alianzas. La intención de incidir en la agenda pública del hábitat, más allá de las respuestas particulares que hemos identificado por su significatividad, tuvo como factor común, la articulación entre actores heterogéneos sociales, políticos, académicos, gremiales, profesionales, económicos, eclesiales y mediáticos, con habilidades y saberes diferenciados y complementarios. La presencia de una pluralidad de actores participantes requirió distintas formas de consenso como dijera Daniel Molina (14-2-2019) *“Para que todo ese hermoso, pero duro, proceso de luchas se coronara con una Ley nacida de sus protagonistas (asentados, ongs arquitectos, técnicos, organizaciones sociales, universidades, funcionarios, trabajadores, etc ) hubo un gran trabajo de paciencia , en debates, reuniones con funcionarios y legisladores, que también enriqueció la lucha, la propuesta y su objetivo.”*

La intersectorialidad (no se trata de actores heterogéneos sino de actores que desde distintas experiencias convergen en sus intereses por una mayor justicia socio territorial) posibilitó el intercambio de recursos propios de cada sector, al servicio del proceso; potenciado desde la constitución de un grupo promotor que, desde esa intersectorialidad de saberes y habilidades, pudo realizar sucesivos análisis de situación para plantear las acciones adecuadas a cada momento, cumpliendo así con el planeamiento estratégico del colectivo. La existencia de vínculos de confianza interinstitucionales e interpersonales, fue uno de los sustentos de la capacidad de convocarse, organizarse, de interpretar oportunidades, de crear discursos y de movilizarse. La confiabilidad de los convocantes, construida en la historia, la motivación y los recursos invertidos fueron factores puestos en juego.

¿Cuál fue el aporte diferencial y colaborativo de cada sector al proceso de acción colectiva?

Las organizaciones territoriales aportaron, por un lado, la amplia llegada a la/os vecina/os y por otro, los 30 años de experiencia en diferentes procesos de

solución autogestiva a los problemas de hábitat: toma de tierras, consolidación de asentamientos, luchas por ordenanzas y normativas por la regularización urbana y dominial, mejoramientos de infraestructuras, servicios, equipamientos y viviendas. Sus dirigentes fueron multiplicadores del debate

Las OATyAC aportaron su experiencia en el acompañamiento a las organizaciones territoriales, tanto en los procesos antedichos de mejora del hábitat, como en la generación de barrios de lotes con servicios y de programas de construcción y/o de fondeo a grupos de créditos para vivienda. También facilitaron la comunicación entre los diferentes ámbitos de reflexión, análisis y propuesta política. Y fueron nexo inicial entre los distintos sectores, señalamos algunos actores de esas articulaciones:

- Especialistas, docentes, investigadores que aportaron las investigaciones sobre las dinámicas de los procesos urbanos
- Los gremios que incorporaron un nuevo colectivo, a partir del reconocimiento del problema para muchos de sus miembros, posibilitando la capilaridad de llegada de la propuesta en toda la provincia.
- Los movimientos sociales que aportaron densidad política
- Los funcionarios del campo popular que aportaron su experiencia y su mirada macro desde la gestión territorial

En el proceso de la acción colectiva en los intercambios entre los actores se generaron articulaciones que borraron los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona lo público y lo privado.

En tercer lugar, nos interesa señalar la experiencia de pasar de un tipo de demanda social centrada en mejoras urbanas y/o habitacionales asociadas de manera directa al acceso a un barrio o a una vivienda, a la inclusión de esas demandas en una visión de cambio en las condiciones de reproducción desigualdad socio territorial.

El FOTIVBA condensa un repertorio de acciones colectivas en torno a políticas de hábitat popular, resultado de su trayectoria en determinados territorios del Conurbano Bonaerense. Se constituye a partir del diálogo entre el Estado provincial con organizaciones de base territorial y de OATyAC, con anclaje local y un conocimiento profundo del territorio.

La trayectoria de este colectivo social y la capacidad de incorporar nuevas cuestiones relacionadas no sólo con los problemas específicos de cada organización sino con el acceso al hábitat en una urbanización metropolitana crecientemente desigual, permitió acumular, ampliar y disponer de un repertorio de prácticas ante una coyuntura política particular que requería escenarios de acción política diferenciados. Entre ellos mencionamos, por ejemplo, espacios de gestión locales o regionales, las negociaciones provinciales, nacionales, las mesas de capacitación y debate, ámbitos de reflexión y análisis políticos, generación de planeamiento y operación estratégica conjunta

Este proceso se dio en un contexto político de crecimiento económico y de ampliación de derechos que posibilitaba un piso más allá de la sobrevivencia

para los sectores populares porque había bajado la desocupación de una década atrás, aunque que no frenaba la especulación inmobiliaria. Al respecto señala Mónica Mendoza de José C Paz *“cuando nos dimos cuenta que si unos teníamos poco o nada para poner al menos un ranchito, era porque otros andaban especulando con la tierra, para ni siquiera usarla y encima subiendo los precios... y que el Estado podía hacer algo y no lo hacía, eso nos dio fuerza para ir por la política de justicia en el hábitat”* (Entrevista a Monica Mendoza del 10-2-18). La constatación de que el problema de la falta de un lugar adecuado donde vivir no estaba en la pobreza sino en la desigualdad socio-territorial se constituyó en uno de los motores conceptuales del proceso y a la vez, una consigna para la acción política y para dar el debate público ante fuertes reacciones adversas..

La desigualdad socio-territorial está en la base del proceso que sostuvo la idea y la propuesta de una Ley de Acceso Justo al Hábitat. La comprensión de las situaciones habitacionales de los barrios como resultado de una dinámica de urbanización que distribuye de manera desigual bienes y servicios urbanos, permitió hacer efectiva la demanda social en términos de derecho a la ciudad.

El proceso desarrollado en torno a la Ley de Acceso Justo al Hábitat se constituye en un aprendizaje colectivo sobre la relación entre una demanda particular y la demanda en términos de ampliación de derechos.

Los contenidos de la ley sintetizan este proceso que discute los modos tradicionales de construir el problema habitacional. La propuesta legislativa no trata exclusivamente sobre la vivienda social, sino que define directrices sobre la distribución de la renta inmobiliaria que está en la base de la desigualdad socio territorial, a través instrumentos de regulación fiscal y extrafiscal, de planificación y conducción de procesos territoriales, de valoración a la producción social del hábitat y de la participación social en las acciones y en los presupuestos destinados a ampliar el acceso al hábitat.

Se constituye así, en una referencia para la interpretación de cuestiones relacionadas con el proceso de uso, ocupación y formación de precio del suelo urbano, así como su relación con la desigualdad urbana.

En ese sentido, los principios e instrumentos contenidos en la ley pretendieron poner en discusión nuevas formas de articulación social no solo desde un marco institucional, sino desde las experiencias cotidianas y las formas de movilización social en términos de un proyecto político.

Finalizando con este trabajo, esperamos aportar a la reflexión y el debate sobre la importancia de la acción colectiva en la definición de políticas públicas, a partir de la valoración y la complejidad de la construcción conjunta, así como de la estimación de los procesos históricos, tanto los pasados como los futuros. Y en ese sentido, entender que haber logrado la aprobación de una ley como la de hábitat, es un paso en una herramienta clave, como parte del proceso que continúa. Como dice Rosa: : *“Ahora ya tenemos la pala, ahora hay que pensar en hacer los cimientos”*. Los Cabildos, el Consejo Provincial y de Consejos locales pujando por la plena implementación son parte de esos cimientos

## BIBLIOGRAFIA

- ABIODUN Yacoob, ALONSO William y ARDIO, Jorge *"Repensando la Ciudad del Tercer Mundo"*. Grupo Editor Latinoamericano - Bs.As. 1987
- ANDREWS K.T. y EDWARDS, B. "Advocacy organizations in the US political process". Annual Review of Sociology 30. 2004. Pp.479-506
- ARMELINO, Martín. *"Algunas diferencias al interior del campo popular: la experiencia reciente de la CTA y la FTV"*. Informe final del concurso: Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2004
- BAER, Luis. Revista Iberoamericana de Urbanismo n°8 • Luis Baer • Mercado de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. RIURB Editores, 2012
- BOMBAROLO, Félix, PÉREZ COSCIO, Luis y STEIN, Alfredo. *"El Rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe"*. Ediciones FICONG, ., Buenos Aires, Argentina. 1992
- BORJA, Jordi y CASTELLS Manuel, , *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, United Nations for Human Settlements, Taurus. 1997
- BORJA, Jordi. *"Ciudad y ciudadanía. Nuevos derechos ciudadanos como respuesta a los nuevos desafíos del territorio"*. Trabajo presentado en el Coloquio Tres espacios lingüísticos al servicio de la mundialización. OEI. 2001 publicado en <https://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/090915.pdf>
- BRAUND, M, CHUDNOVSKY, M., DUCOTÉ, N., WEYNRAUCH, V.. *"Lejos de Thinktanklandia: los institutos de investigación de políticas en países en desarrollo"*. A Garcé y G. Uña (eds.) *"Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica"*. Buenos Aires. Prometeo. 2007
- BUSTOS, Walter. *"Comparación entre los proyectos de Ley de Promoción del Hábitat Popular y Ley de Presupuestos Mínimos para un Hábitat Sustentable"*. Trabajo presentado en el Encuentro por el Hábitat Popular en la Universidad Nacional de General Sarmiento. 23-6-2012
- CARROLL, Thomas F. *"Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas-indígenas en la sierra ecuatoriana"*. Ed. Rispergraf. Quito, Ecuador. 2003
- CASTAÑO, Andrea; RIZZO, Cintia y ARAMBURU, Andrea. *"Análisis sobre Acción Colectiva, Movimientos Sociales y Participación: el caso del Foro de organizaciones de tierra, vivienda e infraestructura de la provincia de buenos aires"* Trabajo de cursada de Maestría de Estudios Urbanos UNGS. 2016
- CASTELLS, Manuel *Movimientos Sociales Urbanos*. Madrid: Siglo XXI, 1977.
- CATENAZZI, A. y REESE, E. *"Las deudas de nuestras democracias en el campo del hábitat y la vivienda"* En Borja, J., Carrión, F. y Corti, M. (ed)

Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III. Flacso – Ecuador, Quito. 2016. Pp 135 -144.

- CATENAZZI, A.; QUINTAR, A.; CRAVINO, C.; DA REPRESENTACAO, N. y NOVICK, A. “*El retorno de lo político a la cuestión urbana*”, UNGS-Prometeo. 2009
- CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo con colaboración de MANGO, Agustín Manuel. “*Argentina. A 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes*” en COHEN, Michael, CARRIZOSA, María, GUTMAN, Margarita (Editores) “*Hábitat en Deuda. 20 años de políticas urbanas en América Latina*”. Editorial. Café de las Ciudades. Bs As. 2016
- CATENAZZI, Andrea.. *Réseaux techniques métropolitains et action publique locale. La territorialisation de la gestion de l’eau dans l’aire métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d’Agua Argentinas. 1993 – 2006*. Tesis de doctorado Université Sorbonne Nouvelle. Paris 3. 2015
- CHINNOK K., SALAMON, L.. “ *Determinants of non-profit impact: A preliminary analysis*”. Artículo presentado en el panel sobre “ Nonprofit impacts: Evidence from Around the Globe”. Fifth International ISTR Conference, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, Julio de 2002
- CRAVINO, María Cristina. “*La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires*”, en *Landtenureissues in LatinAmerica SLAS 2001*, Conference Birmingham, April 6-8. 2001
- CRAVINO, María Cristina (org.) “*Construyendo Barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires*”. Ediciones Ciccus y Univ. de General Sarmiento, Bs As, 2012
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura “*Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del SUR*”. México: Siglo XXI Editores. 2010
- DEL RÍO, J.; VÉRTIZ, F.; URSINO, S. “*La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana*”. Revista Estudios Sociales Contemporáneos (11), 2014. Pp76-86.
- DEL RÍO, Juan Pablo y DUARTE, Juan Ignacio. *La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense*. En Cravino (org.) “*Construyendo Barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires*”. Ediciones Ciccus y Univ. de General Sarmiento, Bs As, 2012
- DEL RIO, Juan Pablo. *El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias habitacionales de los habitantes*” Tesis doctoral, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad de La Plata . 2012

- DEMMATTEIS, G. “*En la encrucijada de la territorialidad urbana*”. En Ramos, A. (ed) *Lourbano*, en 20 autores contemporáneos. 2004. Edicions UPC. Barcelona. 2000
- DI VIRGILIO María Mercedes y PERELMAN, Mariano. “*Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas en: María Mercedes Di Virgilio y Mariano Perelman (Coord.) Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, discriminación y tolerancia, CLACSO, ASDI, 2014. pp 9-26.*
- DUBET, Francois, “*¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*”. Siglo XXI, Bs.As. 2015.
- FACCIOLO, Ana María. “*Vivienda, Estado y Comunidad – Estrategias Habitacionales en el área de Buenos Aires*”, Revista Mundo Urbano, N° 22. Buenos Aires. 2004
- FERRER, Aldo. “*La construcción del Estado neoliberal en la Argentina*”. *Revista de Trabajo*, vol8. N°10, páginas 99 a106. 2012.
- FILMUS, Daniel; ARROYO, Daniel; ESTEBANEZ, María Elina. “*El Perfil de las ONGs en la Argentina*” Ed. Universitaria de La Plata”. La Plata. 1997,
- FREIRE, Paulo.: *Pedagogía del oprimido*. Montevideo, Tierra Nueva. México, Siglo XXI Editores.1985
- GAK, Abraham Leonardo. “*30 años*” Revista Voces en el Fenix. N° 31. 2013
- GAMSON, William. *La estrategia de la Protesta Social*. 1975
- GONZÁLEZ BOMBAL, I., GARAY C., POTENZA F.. “*Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*”. Buenos Aires. Centro de Estudios de Estado y Sociedad . Universidad de San Andrés. 2003
- HARVEY, David. “*Urbanismo y desigualdad social*” Siglo XXI Editores. Mexico. 1977 (primera edición en inglés en 1973)
- HERZER, HILDA y otros “*Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina.*” Habitat-ONU, Nairobi. 1994
- KIDYBA, Susana Y VEGA, Daniel. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. “*Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007*”. 2010
- KRIESI, Hanspeter, “*Los nuevos movimientos sociales en Europa Occidental: Un análisis comparativo* . Vol. 5. U of Minnesota Press, 1995.
- LE BON, Gustav. *Psicología de las Masas*. Paris. Francia. 1895
- LEFEBRE Henri. *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Ed Península.1967
- LEIRAS, Marcelo. “*La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas*”. En ACUÑA, Carlos H. y VACCHERI, Ariana (comps) “*La incidencia política de la sociedad civil*”, Siglo XXI. Buenos Aires. 2007
- MARTÍ I COSTA, Marc y BONET I MARTÍ, Jordi. *Los Movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XII, N° 270. Universidad de Barcelona. 2008

- McADAM, Doug; TARROW, Sidney y TILLY Charles, *Dinámica de la contienda política*. Capítulos 1 (“¿Cuál es el objeto del griterío?”, pp. 3-40) y 2 (“Lineamientos de la contienda política”, pp. 41-77). Hacer Editorial, Barcelona, 2005
- McCARTHY, John y ZALD, Mayer (Eds.), *Movimientos Sociales: perspectiva comparada*. Madrid: ISTOMO. 1973
- MELUCCI, Alberto. “Acción colectiva, vida cotidiana y democracia”, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. 1999
- MIGUENS, Luna y REESE, Eduardo. *Políticas territoriales y gestión del suelo en la Provincia de Buenos Aires. Claves para entender y aplicar la ley de hábitat popular desde una perspectiva de derechos humanos*. Informe DESC del CELS. Buenos Aires. 2016
- MIGUENS, Luna; REESE Eduardo; CARBALLO, Franco; ARENAZA, Soledad y MOLINATTI, Catalina. “Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat” CELS Hábitat Digno. 2017 <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/herramientas-para-aplicar-la-ley-de-acceso-justo-al-habitat/>
- MÜLLER, Pierre. “La Producción de las Políticas Públicas”. INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales No. 12. Julio-Diciem1998.
- OLSON, Mancur. *La lógica de la Acción Colectiva*. Universidad de Harvard . EEUU. 1965
- ORTIZ FLORES, Enrique y ZARATE, Lorena (Comp.) *El Derecho a la Ciudad en el Mundo*. Publicación de la Coalición Internacional del Hábitat. Oficina Regional para America Latina. Mexico. 2008
- ORTIZ FLORES, Enrique y ZARATE, Lorena. (compiladores), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, México, UAM, 2002.
- ORTIZ FLORES, Enrique. *Producción social del Hábitat y de la Vivienda. Bases Conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. HIC-AL Mexico. 2012
- OSZLAK, Oscar “Los sectores populares y el derecho al espacio urbano” Punto de Vista. Buenos Aires, Argentina. 1983
- OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, G “Estado y Políticas estatales en America Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, vol. 2, núm. 4, 1995
- OSZLAK, Oscar. “Merecer la Ciudad”. Bs As: Humanitas- CEDES. 1991
- PADIOLEAU Jean G., *L’Etat auconcret*, Paris, PUF, 1982.
- PADRÓN, Mario “Redes y agrupaciones nacionales de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina”. Lima, DESCO. 1985.
- PESTANHA, F; BONFORTI, E; CARRASCO, G. Organizaciones Libres del Pueblo: Revista Viento del Sur. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa. 2017.



- PETRAS, James. *“El terror y la hidra: el resurgimiento de la clase trabajadora argentina”* en Petras, James. *Clase, Estado y Poder en el Tercer Mundo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986
- PIKETTY, Thomas *“El Capital en el Siglo XXI”* Ed. Seuil. Paris. 2013
- PUTERO, Lorena. *“Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales”*. CIGES. Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria. Univ. de Las Madres. Bs As. 2016.
- QUINTAR, Aída, CRAVINO M. Cristina, GONZÁLEZ CARAVAJAL, Lara. *“Ponencia Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires”*. En XXVII Congreso ALAS 2009 – GT 02 Ciudades latinoamericanas en el nuevo milenio. Buenos Aires, Argentina. 2009
- RATHGEB SMITH y LIPSKY, M., *“Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting”*. Cambridge. Cambridge University Press. 1993
- RAUSTIALA, K. *“States, NGOS and environmental international institutions”*. International Studies Quarterly 41 (4).1997
- REESE, Eduardo. *“La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina”*. Enfoques Urbanos, Buenos Aires. 2006
- REESE, Eduardo. Revista Forjando No 4 del Centro de Estudios e Investigación Arturo Jauretche. Buenos Aires. 2013.
- REESE, Eduardo; CATENAZZI, Andrea con colaboración de DOI, Romina. *“Planificación e instrumentos de gestión del territorio”*. En ÁLVAREZ, Marisa. *Gestión municipal y ciudad : dilemas y oportunidades . - 1a ed. -* Buenos Aires, 2011.
- RELLI, Mariana *“Notas sobre los fundamentos de las acciones de regularización del hábitat popular urbano de la Provincia de Buenos Aires”*. Centro de Investigaciones Geográficas Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales. UNLP – CONICET. 2014. Mimeo
- REYGADAS, Luis y ZICCARDI, Alicia, *“México: Tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad”*. en CORDERA, Rolando (coord.) *“Presente y Perspectivas”*. Colección: *“Historia crítica de las modernizaciones en México”*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas (FCE/CIDE), 2010.
- RODRÍGUEZ, María Carla. *“Autogestión, políticas de hábitat y transformación social”*. Buenos Aires: Espacio Editorial. 2009.
- SALAMON, L.M. y H.K. ANHEIER, R. LIST, S. TOEPLER y W. SOKOLOWSKI. *“Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector”*. Baltimore. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. 1999
- SANTARCANGELO, Juan E.; PINAZO, Germán. *“La industria argentina en el largo plazo 1976-2007”*, en las XIX Jornadas de Historia Económica, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros, Provincia de Buenos Aires. 2008

- SCATOLINI, Luciano. *“Hábitat: Hacia un nuevo paradigma urbano”*. UNLP. Imprenta del Congreso Nacional Argentino. 2014
- SMELSER, Neil. *“Teoría del comportamiento colectivo”*, Nueva York. EEUU 1963
- SNOW, David y BENFORD, Robert. “La ideología, la resonancia del marco y participante de movilización” en *Movimiento Internacional de Investigaciones Sociales*. 1988. Pp. 197-217.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián *“Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteros”*. Ed. Biblos. Buenos Aires. 2003
- TARROW, Sidney. *“El Poder en Movimiento”*. 2.<sup>a</sup> Edición. Madrid: Alianza Editorial. 2004
- THOENIG J-C *“Política pública y acción pública”*. Revista Gestión y Política pública Vol VI, N° 1. Pp 19 – 37 México.1997
  - THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice. “L'État et la gestion publique territoriale”. En: “Revue française de science politique”, 46e année, n°4, pp. 580-623. 1996.
- THOMSON A. *“¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro”*. Buenos Aires. CEDES. 1994
  - TILLY, Charles. (1978) *“From mobilization to revolution”*. Nueva York, Random House. En *“La democratización mediante la lucha”*. Sociológica, Vol. 20,N° 57. México, enero-abril 2005
- TORRES, Horacio. *“Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”* Revista EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Volumen 27 N°80. Chile.2001
- TORRES, Horacio. *“Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites”*. Revista Mundo Urbano N° 3. Univ. Nacional de Quilmes. 2000
- VARELA Omar David y FERNÁNDEZ WAGNER Raúl *El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA* en CRAVINO, María Cristina (org.) *“Construyendo Barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires”*. Ediciones Ciccus y Univ. de General Sarmiento, Bs As, 2012
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (Coord.) *“Estrategias de investigación cualitativa”*. Buenos Aires: Gedisa. 2006
- VERBITSKY Bernardo *“Villa Miseria también es América”*. Ed. Kraft. Buenos Aires 1957
- VILLAR R. *“Introducción: de la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas”*. GONZÁLEZ BOMBAL y VILLAR R.(eds.) En *“Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas”*. Buenos Aires. Libros del Zorzal. 2003

- ZIBECHI, Raúl. “*Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos*”. Observatorio Social de América Latina. OSAL No. 9 – Enero 2003
- ZICCARDI, Alicia “*Sobre la Participación Ciudadana en la Políticas Públicas del Ámbito Local*. En CANTO CHAC, Manuel (Compilador) “*Participación ciudadana en las políticas públicas*”. Siglo XXI Editores DF Mexico 2010
- ZICCARDI, Alicia. “*Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI*”. Colección Papeles de población, vol. 14, núm. 58, pp. 127-139. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. octubre-diciembre, 2008
- ZURBRIGGEN, Cristina. “*Redes Actores e Instituciones*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 30. Caracas. Oct. 2004.

### **DOCUMENTOS, informes, actas y notas de las organizaciones del proceso**

- Notas, informes, actas y documentos del FOTIVBA (2004-2013)
- Notas, informes y actas del Grupo Promotor de la Ley (2010-2013)
- Notas de las reuniones de la Mesa de Gestión 2009-2011
- Informes del archivo de MT, relatorías de eventos varios
- Declaración por la Reforma Urbana (octubre 2005)
- Marco Conceptual de Referencia de Madre Tierra. Elaborado en equipo en 2005
- Haciendo Barrio. Revista de Madre Tierra. Referencia a los siguientes números:
  - N°3. Nov. 1991 “*¿Qué es un asentamiento?*”
  - N° 8. Mayo 92 “*Terror*”
  - N°39. Dic 1995 “*Caminando Juntos por la Dignidad. Nuestra Propuesta de Tierra y Vivienda*”
  - HB N°46. Julio 1997 “*La regiones se visitan*”
  - N° 47 Noviembre 1997 “*Jornada regional de tierra y vivienda*”
  - N°49. Septiembre 1998 “*El CAM : Nos sacó de la cueva*”
  - N°81 octubre 2005 “*Don Zapata se llenó de plata*”
  - N°100 septiembre 2008 “*Por la reforma urbana*”
  - N° 111 marzo-mayo 2011 “*Ley de Promoción de Hábitat Popular*”
  - N° 112 oct 2011 “*Promoviendo a nuestra hija la ley*”
  - N° 113 Diciembre 2013 “*La construcción de una ley popular*”
  - N° 116 diciembre 2012 “*Tenemos nueva Ley de Acceso Justo al Hábitat*”

Otras Publicaciones consultadas de Madre Tierra.:

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

- Compilados de historietas 1 (2011), 2 (2012) y 3 (2013)
- “*Por una tierra nuestra*”. Manual de regularización dominial PBA. Madre Tierra. 1ra edición 2007. Actualizada 2010

- Manual “Ley 14.449 de acceso justo al hábitat” septiembre de 2016
- Observatorio de la Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449  
<https://observatorio.madretierra.org.ar/>

## Publicaciones en medios gráficos, audiovisuales y portales consultados

### Grafica

- Revista del Consejo Nacional de la Vivienda. N° 36 abril 2012
- Prensa Libre. Semanario Independiente de Zona Norte. Buenos Aires. Nota “Inseguridad y cultura del descarte” del 4-1-17  
<http://www.prensalibre.com.ar/?id=11651>
- Diario Página 12
  - 20-5-2002 Luis Bruschtein “Venían las topadoras y nació un barrio”
  - 20-3-2011 Alfredo Zaiat “Hábitat Popular”
  - 27-3-2011 ICO-UNG y MT « Debate impostergable »
  - 21-4-2011 Pedro Lipcovich. *Una lección para generar vivienda popular*
  - 15-5-2011 : « Hábitat Popular » *Carta de las organizaciones al Gobernador*
  - 16-10-2011 Javier Lewkowicz « Suelo »
  - 15-4-2012 Horacio Verbitsky “Sangre en la tierra”
  - 28-9-12 Nicolás Lantos “Una Apuesta por el Derecho a la Vivienda”
  - 17-2-14 Raul Fernández Wagner, Raúl, “Déficit habitacional
- Diario Clarín:
  - 19-3-2011 *Polemica por una posible medida contra los countries*
  - 14-4-2011 *La ONU quiere evaluar el estado de las viviendas y la ocupación de tierras en Argentina*
  - 18-10-2012 *Avanza el proyecto que obliga a los futuros countries a ceder tierras para viviendas sociales*
- Diario La Nación
  - 17-3-2011 *Es oficial el plan que forzaría a countries a ceder terrenos*
  - 19-10-2012 Maria José Lucsole. *Avanza el proyecto para quitar tierras a countries*
  - 30-11-2012 Maria José Lucsole. *Nuevos countries deberán ceder tierras en la provincia*
  - 29-9-15 Laura Serra y Alan Soria “Las gestiones en infraestructura”
- Diario Popular. 28-9-2012 *Avanza la ley de acceso justo al hábitat*
- Diario El Cronista 19-10-2012 *Avanza la ley bonaerense para que countries cedan terrenos para viviendas sociales*
- Diario El Día
  - 2-3-2011 *Claves de la asamblea legislativa provincial*
  - 28-9-2012 *Apuran ley que obligue a los countries a ceder tierras para casas sociales*

- 1-10-2012 *Leyes que reavivan las tensiones en el oficialismo*

### Medios Audiovisuales:

- Canal TN: [http://tn.com.ar/politica/un-proyecto-busca-que-los-countries-donen-tierras-para-viviendas-sociales\\_273932](http://tn.com.ar/politica/un-proyecto-busca-que-los-countries-donen-tierras-para-viviendas-sociales_273932)
- Presentación del proyecto de ley por la Ministra de Infraestructura y Vivienda de la PBA en la Biblioteca Nacional [https://www.youtube.com/watch?v=P\\_lo7p0yeLQ](https://www.youtube.com/watch?v=P_lo7p0yeLQ)
- Video de presentación de la ley: <https://www.youtube.com/watch?v=zei41aCz7kE>
- Video realizado por la HCD de la PBA <https://www.youtube.com/watch?v=qyz7sn4JO58>
- Video realizado por MT: ¿Sabías qué? [https://www.youtube.com/watch?v=o9P5\\_9TfiO4](https://www.youtube.com/watch?v=o9P5_9TfiO4)

### Portales

- <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>
- [http://www.infocielo.com/IC/Home/index.php?ver\\_notas=39966](http://www.infocielo.com/IC/Home/index.php?ver_notas=39966)
- [http://www.latecla.info/4/nota.php?nota\\_id=54893](http://www.latecla.info/4/nota.php?nota_id=54893)
- <http://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-87045/>

### Otros documentos consultados

- Apoyo del Consejo Social al proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat [http://www.unlp.edu.ar/articulo/2012/11/1/el\\_consejo\\_social\\_de\\_la\\_unlp\\_apoya\\_la\\_ley\\_de\\_acceso\\_justo\\_al\\_habitat](http://www.unlp.edu.ar/articulo/2012/11/1/el_consejo_social_de_la_unlp_apoya_la_ley_de_acceso_justo_al_habitat)
- *Consenso de Washington*.: 10 reglas propuestas por el FMI, el BM, el Depto del Tesoro de EEUU, para aplicar la doctrina económica que declara el predominio absoluto de la economía de mercado en los países en crisis de desarrollo
- Encuesta Permanente de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- ONU Hábitat. Informe Misión Argentina 2011 en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Informe-Relatora-sobre-vivienda-adeuada-misi%C3%B3n-a-Argentina-2011.pdf>
- ONU-Hábitat “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” – Foro Urbano Mundial. Barcelona y Quito 2004
- Papa Paulo VI "Encíclica *Populorum Progressio*" N°22 y 23 .1967
- Papa Juan Pablo II, en el discurso inaugural a la III Conferencia del Episcopado Latinoamericano en Puebla, el 28 de enero de 1979. N°III,4
- Papa Francisco. Exhortación apostólica “*Evangelii gaudium*”. N°189. 2013
- Papa Francisco. Carta Encíclica “*Laudato Si. Sobre el cuidado de la Casa Común*”. Publicado en vatican.va . 24-5-2015

**Legislaciones y normativas consultadas**

- Constitución de la Prov. De Bs As. Aprobada el 13-9-94.
- Decreto Ley 8912/77 <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>
- Ley 10257 Estatuto de la Ciudad de Brasil.2001.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)
- ONU-Hábitat “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” – Foro Urbano Mundial. Barcelona y Quito 2004
- Ley Nacional 24.374 de Regularización Dominial
- Ley Provincial 10.830 de Escrituración gratuita a inmuebles declarados de interés social
- Ley 14.449 <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>