

# **El derecho a la ciudad y la Ley de Promoción del Hábitat popular en la Provincia de Bs. As.).**

Graciela Carlevarino y Julia Virginia Rofé.

Cita:

Graciela Carlevarino y Julia Virginia Rofé (2011). *El derecho a la ciudad y la Ley de Promoción del Hábitat popular en la Provincia de Bs. As.). IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/107>

**IX Jornadas de Sociología**  
**Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones**  
**Luces y sombras en América Latina**  
**8 al 12 de agosto de 2011**

Mesa 10: Ciudad, conflicto, derecho al espacio urbano

**El derecho a la ciudad y la Ley de Promoción del Hábitat popular**

Autoras:

**Julia V. Rofé-** Doctoranda en Sociología. Investigadora y Profesora -Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Bs. As., [juliarofe@hotmail.com](mailto:juliarofe@hotmail.com)

**Elisa Graciela Carlevarino,** Doctoranda en Sociología. Investigadora (Facultad de Ciencias Sociales) y Profesora (Facultad de Ciencias Económicas) de la Universidad de Bs. As., [gcarlevarino@hotmail.com](mailto:gcarlevarino@hotmail.com)

**Resumen:**

En diciembre de 2010, la toma de tierras en el Parque Indoamericano, el Club Albariño, en el Bajo Flores, seguidas por invasiones de terrenos en Lanús y Quilmes, pusieron a la vista la profundidad de la cuestión habitacional tanto en la Ciudad como en la Provincia de Buenos Aires.

En esta provincia, precisamente, se construyen alrededor de 6000 viviendas anuales. En contraste, sin embargo, muchos de sus municipios 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 anclada, a la construcción de vivienda nueva. El Estado no cuenta con herramientas suficientes para generar oferta de suelo urbanizado donde construirla y La Ley de Promoción de Hábitat Popular en la Provincia de Bs. As. constituye una herramienta que facilitará el derecho, para todos los ciudadanos, a una vivienda digna dentro de una ciudad inclusiva.

Proponemos analizar la propuesta de la Ley, destacando sus fortalezas y debilidades. Para ello, hay que considerar diversos aspectos que la condicionan y que también ayudan a explicarla: su relación con las políticas públicas respecto al mercado del suelo, la crisis habitacional, la organización de los sectores populares, las organizaciones de la sociedad civil y los desarrolladores privados.

Dado que esta ley implica replantear los alcances del derecho de propiedad del suelo urbano y los costos y rentas de la urbanización privada ha sido objeto de críticas de parte de diversos sectores comprometidos con las rentas inmobiliarias que también proponemos analizar.

Nos interesa, centralmente, generar un espacio de reflexión y debate sobre este instrumento legal adecuado para orientar la política urbana y la de la vivienda sobre conceptos alineados con las recomendaciones de UN-HABITAT que hoy son aplicadas en las más importantes ciudades y regiones de América Latina y el mundo: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad.

Palabras clave: Derecho a la ciudad- Ley de Promoción del Habitat Popular- Inclusión social

### **Introducción:**

En la Provincia de Buenos Aires, se construyen alrededor de 6000 viviendas anuales. En contraste, sin embargo, muchos de sus municipios 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 anclada, a la construcción de vivienda nueva. El Estado no cuenta con herramientas suficientes para generar oferta de suelo urbanizado donde construirla y La Ley de Promoción de Hábitat Popular en la Provincia de Bs. As constituye una herramienta que facilitará el derecho, para todos los ciudadanos, a una vivienda digna dentro de una ciudad inclusiva.

Proponemos analizar la propuesta de esta Ley, destacando sus fortalezas y debilidades. Para ello, hay que considerar diversos aspectos que la condicionan y que también ayudan a explicarla: su relación con las políticas públicas respecto al mercado del suelo, la crisis habitacional, la organización de los sectores populares, las organizaciones de la sociedad civil y los desarrolladores privados.

Dado que esta normativa implica replantear los alcances del derecho de propiedad del suelo urbano y los costos y rentas de la urbanización privada ha sido objeto de críticas de parte de diversos sectores comprometidos con las rentas inmobiliarias que también proponemos analizar.

Nos interesa, centralmente, generar un espacio de reflexión y debate sobre este instrumento legal adecuado para orientar la política urbana y la de vivienda, sobre conceptos alineados con las recomendaciones de UN-HABITAT que hoy son aplicadas en las más importantes ciudades y regiones de América latina y el mundo: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad.

## Marco general de la ley:

Los tres ejes fundamentales en los que basa la propuesta de la ley son:

- El derecho a la ciudad y a la vivienda como expresión del ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir el ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat;
- La función social de la propiedad y de la ciudad, siendo predominante el bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.
- La gestión democrática de la ciudad, a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo a las administraciones públicas a escala local, así como a las organizaciones sociales;

Con relación al derecho a la ciudad, según David Harvey, vivimos cada vez más en áreas urbanas divididas y proclives al conflicto. Durante las últimas tres décadas, “el giro neoliberal ha restaurado el poder de clase en manos de las elites ricas” (Harvey, 2009). Así, las formas espaciales de nuestras ciudades, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, se caracterizan cada vez más, por fragmentos fortificados, comunidades valladas y espacios públicos privatizados y vigilados. Barrios ricos dotados de todo tipo de servicios, tales como escuelas exclusivas, campos de golf y de tenis, y servicios privados de policía que patrullan el área de modo permanente, se entrelazan con asentamientos precarios; ilegales sin servicios de infraestructura, viviendas precarias y con pésimas condiciones de vida para sus habitantes. Cada espacio segregado parece vivir y funcionar de modo autónomo, al margen de interacciones sociales con los otros, evidenciando un proceso creciente de fragmentación socio-cultural que atenta al derecho colectivo a la ciudad. Este derecho se encuentra demasiado restringido, en la mayoría de los casos, para una reducida elite política y económica que se halla en condiciones cada vez más de conformar las ciudades de acuerdo con sus propios deseos e intereses.

El derecho a la ciudad implica restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del “buen vivir” para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva” sobre la base de la idea de la ciudad como producto cultural, colectivo y, en consecuencia, político. Como lo analiza Jordi Borja, la ciudad es un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. 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.

El derecho a la ciudad es “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. Todo el mundo debería tener los mismos derechos para construir los diferentes tipos de ciudades que queremos. El derecho a la ciudad como lo afirma David Harvey, no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto”. (Mathivet, 2009)

Recuperar la ciudad para todos sus habitantes se inscribe en una concepción integral de los derechos humanos- económicos, sociales y culturales- que son interdependientes , destacando como conceptos centrales a la ciudadanía y al espacio público y a los diversos movimientos sociales que, reconociendo el derecho colectivo a la ciudad, se manifiestan y articulan sus estrategias para impulsarlo.(Rodríguez,2006)<sup>1</sup>

Sin dudas, un paso significativo para el desarrollo de este derecho ha sido la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Hábitat International Coalition (HIC) con otras redes internacionales y un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, académicos y activistas de varios países, a partir del II Foro Social Mundial (Porto Alegre, enero de 2002) y analizada en diferentes foros internacionales (hasta 2006). En ella se retoman los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades.

La función social de la propiedad, basada en el principio de subordinación del interés privado al interés público, es la base jurídica para establecer cargas y obligaciones a la propiedad del suelo y de la vivienda.

En el artículo 38 de nuestra Constitución Nacional de 1949 se afirma: *“La propiedad privada tiene una función social, y en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”* y en la reforma constitucional de 1994 se reconoce la jerarquía constitucional de los tratados internacionales. De este modo el art.21, sobre Derecho a la propiedad privada, de la Convención Interamericana sobre Derechos humanos- OEA-Costa Rica, 1969, señala: *“Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”*.

Si bien este principio, fue incorporado a nuestra Constitución Nacional, aún no tiene operatividad, según lo expresado por la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat social. Consejo Consultivo de la Sociedad Civil- Cancillería Argentina, en el 2008 , recomendando aplicar mecanismos que frenen los procesos de los negocios inmobiliarios especulativos, para favorecer la recuperación de tierras vacantes e inmuebles ociosos públicos y privados, y movilizar el suelo improductivo.

Respecto a la gestión democrática de la ciudad reconocemos, junto a Jordi Borja, a los movimientos sociales como principales actores de todo este complejo proceso. El derecho a la ciudad es una respuesta estratégica, un nuevo paradigma frente a la exclusión social y a la segregación espacial. Es

una reivindicación de la ciudad inclusiva, escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva.

El desarrollo y legitimación de los derechos ciudadanos dependerá de un triple proceso: **cultural**, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y explicitación de los mismos; **social**, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de mecanismo y procedimientos que los hagan efectivos; y **político-institucional** para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas adecuadas.

### **El derecho a una vivienda digna y adecuada y las políticas de vivienda**

Sostenemos el concepto de “**vivienda**” en términos de “servicios habitacionales”, tal cual lo define Yujnovsky (1984)<sup>2</sup>, cuando afirma :“ *la vivienda es una configuración de servicios –los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras*”, por lo tanto una vivienda digna, es aquella adecuada para satisfacer la totalidad de los servicios habitacionales” .

Esto significa ver la cuestión habitacional como un tema multidimensional. El derecho a la vivienda adecuada es el derecho a la vivienda como condición básica para una calidad de vida digna. Por lo tanto incluye a la vivienda como un aspecto de la red de derechos humanos básicos que le permite a una persona el pleno ejercicio de los demás derechos: educación, salud, expresión cultural, medio ambiente sano, acceso al empleo. Por ello, un tema clave es la ubicación geográfica de la vivienda (Rolnik, 2011)

La vivienda así entendida juega un papel decisivo en la calidad de vida de las personas y a su vez supone, en la mayoría de los casos, el acceso a servicios considerados esenciales para alcanzar niveles mínimos de bienestar.

Además la vivienda representa la principal inversión y el patrimonio más importante de las familias de ingresos medios-bajos y bajos; y en algunos casos constituye incluso una fuente indirecta importante de ingresos al ser además lugar de trabajo familiar. (Almansi, 2005)

**La política de vivienda**, es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas habitacionales de los ciudadanos, entendiendo por problemas habitacionales, como ya quedo planteado, no solo los relacionados con la vivienda sino también con el entorno y los servicios de infraestructura.

A lo largo del tiempo la política de vivienda en Argentina ha atravesado diferentes redefiniciones en función de la posición que ha adoptado el Estado con respecto al sector. A partir de los noventa el Estado comenzó un proceso de transformación saliendo del rol histórico de productor de vivienda para pasar a ser facilitador. Desde este rol promovió principalmente la participación del sector privado, reservando para la sociedad civil una participación marginal pero, a veces, institucionalizada.

La asunción del Dr. Néstor Kirchner como presidente de la Nación en 2003 modificó la estrategia habitacional implementada hasta entonces, ya que se propuso centralizar las políticas sociales en torno a la construcción de viviendas para los sectores populares, lo que significó la reaparición de la cuestión habitacional como eje central en la agenda pública. Se generó una centralización en las Directivas Generales a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, siendo las tareas ejecutoras responsabilidad de los gobiernos provinciales y municipales y los Institutos de Vivienda Provinciales, los encargados de convocar a las licitaciones. La cantidad de las intervenciones desarrolladas, por ejemplo, en los 24 partidos del Gran Buenos Aires, entre 2004-2007 iguala las intervenciones realizadas en los últimos 27 años (1976-2003)<sup>3</sup>. Este dato es altamente significativo para dimensionar la magnitud de los posibles impactos sociales y urbanos de la política habitacional vigente. (Fernández Wagner, Del Río, 2009; Carlevarino, Rofé ,2010).

Sin dudas que no puede pensarse en una política de vivienda de carácter social, sin pensar en una política de suelo. Este, además de ser un recurso económico es también un recurso natural, escaso y no renovable, por lo tanto para garantizar un proyecto social de uso más equitativo del territorio, el Estado debe intervenir en los procesos de desarrollo urbano a nivel provincial, municipal y comunal, lo cual implica elaborar un cuerpo jurídico normativo general.

### **Déficit habitacional: un problema nacional**

Ser propietario de la vivienda constituye un anhelo para la población argentina. En nuestro país, la población de bajos recursos ha tenido que buscar un lugar donde alojarse a través de múltiples formas de informalidad o ilegalidad.

Las diferentes modalidades de hábitat popular incluyen conventillos; inquilinatos (una de las formas más antiguas de habitación en condiciones de gran hacinamiento), ocupación de tierras fiscales o privadas sin las condiciones de utilización para residencia, autoconstrucción de vivienda en lotes propios<sup>4</sup>, ocupación de inmuebles abandonados y tomas de casas, hoteles, pensiones y piezas de inquilinato y “villas miseria”<sup>5</sup>. En éstas últimas, sus pobladores padecieron violentos procesos de erradicación durante la dictadura militar como parte de un plan de renovación urbana y “embellecimiento de la ciudad” de Buenos Aires<sup>6</sup>.

Hoy agregamos los núcleos urbanos transitorios o nuevos asentamientos urbanos que están repartidos por la ciudad de Buenos Aires en los que residen aquellos ciudadanos que no encuentran otro lugar para residir que la misma calle. (Rofé: 2011)<sup>7</sup>.

Estos nuevos asentamientos se iniciaron a principios del 2000 y los encontramos en terrenos fiscales o privados no aptos para una posterior urbanización: bajo las autopistas, en los costados de las vías del ferrocarril<sup>8</sup> sobre la propia vereda como es el caso del asentamiento de casi 400 familias, localizado en el Bajo Flores

El déficit habitacional tiene dos ejes fundamentales: la falta de vivienda de una gran parte de la población del país (déficit cuantitativo) y la enorme cantidad de viviendas en condiciones deficitarias (déficit cualitativo).

En la Provincia de Bs. As, en el año 2007, con una población total de 24.917.940 habitantes y una densidad habitacional de 48,5 habitantes por kilómetro<sup>2</sup>, el déficit habitacional total era de 1.028.093 viviendas, dividiéndose en un déficit cuantitativo de 263.671 unidades habitacionales y un déficit cualitativo de 764.422 viviendas. (Carlevarino, Espagnol, 2011)

De acuerdo a los datos provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC), la gran novedad es el fuerte aumento - en el período 2001- 2010- de la tasa anual media del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) , especialmente en la ciudad de Bs. As. y la 1ra y 2da Corona del conurbano bonaerense que acumularon alrededor de 1,34 millones de personas, el 89 % del crecimiento poblacional de la Buenos Aires Metropolitana. La Ciudad de Buenos Aires registra el crecimiento más importante de los últimos 40 años, mas de 115 mil nuevos habitantes, después de haber perdido casi 200 mil en la década anterior, constituyendo un dato inesperado que modifica las preexistentes relaciones de centro-periferia. Además, se dieron fuertes modificaciones al interior de la AMBA que creció, en solo 9 años, mas del doble que en la década precedente en términos de población (1,5 millón en lugar de 750 mil). (Abba, Furlong, Susini y Laborda, 2011)

### **Políticas de suelo en la Provincia de Buenos Aires**

La producción de una ciudad depende del funcionamiento del mercado de tierras, del mercado de viviendas nuevas y usadas y de la actividad del mercado de la construcción. El estado regula y crea condiciones para favorecer o entorpecer esa producción, a través de normativas, excepciones, subsidios, otorgando crédito barato o reduciendo su intervención y dejando al mercado regulando este proceso de producción de espacio urbano.

Los actores participantes son los propietarios del suelo, el sector formal de la construcción, el sector comercializador de tierra y vivienda y el Estado. (Nora Clichevsky( ). Todos ellos buscar obtener los mayores beneficios y /o satisfacer sus necesidades de consumo. Sin embargo, la complejidad del proceso de acceso a la tierra y a la vivienda provoca que muchos sectores sociales deban proveerse por la vía del mercado informal o ilegal la posibilidad de vivir en la ciudad.

La propiedad de la tierra representa una *relación social*, que determina su acceso. La tierra, como sabemos, es uno de los principales instrumentos de acumulación de riqueza.

El Estado opera sobre el mercado del suelo facilitando (o no) el acceso a suelo urbano -con servicios y a precios razonables- para los sectores populares ya sea a través de obras públicas, construcción de vivienda, regulaciones o medidas fiscales.<sup>9</sup>



El suelo urbano es un recurso escaso y los diferentes usos: comercial, industrial, de servicios o residencial compiten por la mejor localización, tamaño y precio. El funcionamiento del mercado de tierra urbano es complejo y la ocupación del suelo puede estar regulada por el mercado, por el estado a través de políticas urbanas, o por la acción de los excluidos que actúan por fuera del estado y del mercado.

La gestión entonces, contribuye a la generación de *vacíos urbanos*, que refieren tanto a “inmuebles subutilizados como a tierras vacantes, considerándolos espacios remanentes de la dinámica urbana que contrarían el principio de función social de la propiedad” (Charline, 1991.p.87). Pero en la formación de estos vacíos urbanos, intervienen otros procesos a tener en cuenta: “el modelo de ocupación del suelo (expansión de la mancha urbana o creación del tejido urbano), los recurrentes períodos de inestabilidad o crisis económica que además de afectar a la dinámica inmobiliaria, posicionan el suelo como una forma de inversión de pequeños y grandes capitales (aún de origen ilícito, como estrategias de lavado de dinero); la brecha salarial entre sectores sociales; la multiplicidad de agentes que intervienen (formales e informales) en la producción de espacios; la coexistencia de distintos regímenes de propiedad de la tierra; la cada vez menor participación del estado en las políticas urbanas y sociales; la poca o nula regulación de las autoridades en los procesos de ocupación del espacio”. (Fausto, Rábago; 2001 citado en Cavalieri, Gerscovich y Wainstein-Krasuk; 2007 p. 4)

En el caso de Argentina en general y de Buenos Aires en particular, observamos una falta de marcos jurídicos y de políticas de gestión de la tierra vacante y de inmuebles subutilizados.

Los sectores populares acceden a una vivienda según sus posibilidades y no por sus preferencias recurriendo en muchas oportunidades a estrategias ilegales de localización.

Una política urbana debe procurar y resguardar el bienestar común, por eso las decisiones sobre el destino del suelo y su futura transformación urbanística deben ser propias de los poderes públicos. El Estado debe intervenir en la regulación de uso del suelo, para encauzar el crecimiento de las ciudades y ordenar el desarrollo territorial

En la década del 40 comienza un desarrollo industrial sostenido basado en grandes establecimientos industriales y un conjunto de pequeños talleres dedicados a producir bienes de consumo masivo.

Este desarrollo industrial atrajo hacia Bs.As., población inmigrante del interior de nuestro país y de países limítrofes sin ninguna calificación, que transformaron la composición del proletariado industrial. Los recién llegados se ubicaron donde pudieron y no siempre en los mejores lugares. Las consecuencias territoriales fueron la expansión del suburbio norte y noroeste.

En primer lugar, se alojaron en el área central de la ciudad residiendo en conventillos e inquilinatos y gran parte en villas miserias - originadas en 1930 y denominadas cintas negras.

La mayoría de los recién llegados se volcó hacia la periferia en zonas no aptas para el uso residencial: precarias, inundables, sin servicios básicos ocupando de hecho terrenos públicos y privados: la periferia tuvo también las villas miserias en continuo crecimiento.

Al mismo tiempo, se generaron las posibilidades de acceso a la tierra urbana a través de la compra en lotes en mensualidades en zonas alejadas de los ejes norte y sur con mala accesibilidad y carentes de servicios. La sub urbanización se inició a mediados de la década del cuarenta a través de la venta de lotes a largo plazo y con cuotas fijas con destino residencial.

La existencia de crédito barato a través de los préstamos del Banco Hipotecario y la difusión del colectivo<sup>10</sup> en zonas intersticiales facilitaron este proceso. El recorrido de estos colectivos permitió que áreas cada vez más alejadas pudieran ser elegidas para residencia permanente.

El fraccionamiento de los terrenos para la venta se realizó a distancias más lejanas provocando una ocupación del territorio con densidades muy bajas. El tejido urbano presentaba discontinuidades con terrenos baldíos que funcionaban como espacios abiertos informales frente a la ausencia de espacios abiertos planificados en el trazado original.

En 1948 se crea la denominación de Gran Buenos Aires que incluye a la Capital Federal y los 19 partidos del conurbano.<sup>11</sup>

El gobierno peronista (1946-55) llevó adelante un conjunto de medidas económicas que facilitaron el acceso a la tierra a los sectores populares.

En primer lugar se nacionalizaron los servicios públicos y con ellos la red ferroviaria (Torres) brindando un servicio de baja calidad, deficitario pero a un bajo costo que permitió alejarse del área central a aquellos sectores de menores recursos. En los hechos aumentan los tiempos de viaje con un costo de pasaje barato que facilita la sub urbanización.

Los loteos dieron lugar a sub centros, cabeceras municipales y estaciones del ferrocarril y el crecimiento de la ciudad tomó una forma tentacular extendiéndose el área urbana a 15 km del centro.

La demanda de tierra en la periferia generó un mercado que estuvo dirigido por agentes privados: desde propietarios individuales de tierras rurales hasta Empresas urbanizadoras y/o comercializadoras a medida que el negocio crecía en tamaño y complejidad. La forma de venta más común fueron los remates y durante el período 1949-1953 se realizaron transacciones sin ningún control estatal.

En 1944, el decreto 1011 de la Provincia de Bs. As. permitio loteos sin infraestructura mínima ni restricciones, loteándose en zonas bajas, inundables y sin equipamiento.

El decreto 21891/49 estableció la prohibición de fraccionar lotes en zonas inundables y recién en 1953 se deroga parcialmente por las protestas de los interesados. En 1950, con la sanción de la Ley 14005/50 se obliga a la inscripción de los boletos de compra venta en el registro correspondiente.

En la medida que aumentan las restricciones a los loteos se restringe el acceso a los sectores populares a la propiedad de la tierra por esta vía de compra en mensualidades a precio fijo en el largo plazo.

Nora Clichevsky señala que se llega a segmentar la oferta según las características de los consumidores: sectores villeros, clase obrera, clase media.

Los loteos tienen un recorrido errático en la medida en que se comienza en una zona; se espera que frente a la demanda de servicios al Estado se valoricen los terrenos y se sigue en zonas más alejadas. La provisión de los servicios se produce a través de la iniciativa del municipio, la provincia o el estado nación sin coordinación y frente a la demanda de los vecinos.

En realidad, los urbanizadores buscan obtener una renta diferencial por retención de tierras. Las tierras se ofertan por sectores progresivamente, en distintos períodos para aumentar su valorización una vez que aparecen los servicios y el equipamiento. El desarrollo urbano presenta grandes vacíos debido a la forma de parcelar.

En síntesis se producen loteos legales sobre tierras privadas por emprendedores privados y en áreas alejadas mal servidas pero a bajo costo y con facilidades de pago.

Los loteos se caracterizaron por un simple trazado sobre el suelo sin construcciones materiales, servicios, infraestructura con parcelas de 8,66 por 10 metros sin la reserva de espacios para usos en común. (Torres, 2005)

La periferia presenta graves problemas de contaminación dado que coexiste el pozo de extracción de agua de las napas subterráneas como el pozo de eliminación de las aguas servidas.

Los cambios producidos a partir de 1976 a nivel nacional se expresan en el territorio con el inicio de estrategias de segregación socio espacial. En la ciudad de Buenos Aires se implementa el código de planeamiento urbano y en la provincia de Buenos aires la Ley provincial 8912 sobre usos del suelo urbano que establece restricciones para los loteos del conurbano sin infraestructura básica.

Se exige la presencia de infraestructura mínima para llevar adelante loteos y se propone una parcela mínima de 10 por 30 metros provocando la desaparición en el mercado de los loteos baratos dado que sube el costo de los lotes a vender, se dificulta el financiamiento y por ende se dificulta el movimiento urbanizador. El tamaño de las parcelas pretendía evitar la expansión del suburbio pero que ubicaba alrededor de 25 familias por manzana si se vendían todas las parcelas pero que encarecían el costo por parcela.

El proceso de concentración económica iniciado por el Ministro Martínez de Hoz, la inflación que dificulta el acceso al crédito que va a ser controlada con medidas recesivas como la indexación de las cuotas y la aplicación de la nueva normativa con respecto a los loteos modifican la urbanización vigente.

Esta ley que puede ser valorada desde el punto de vista técnico, restringió el acceso a la tierra de los sectores menos favorecidos y provocó la reaparición de los loteos clandestinos que habían desaparecido.

La ley 8912 fue aprobada cuando la tierra loteada era mucho mayor a la demandada debido al deterioro del salario de los asalariados, la indexación de las cuotas y la erradicación de las villas de la capital. A partir de esta normativa se inicia un nuevo tipo de loteo de grandes extensiones destinados a Clubes de Campo para viviendas de fin de semana y dirigido a sectores medios altos con capacidad de pago y de ahorro. En poco tiempo los barrios cerrados serán una estrategia habitacional de estos sectores en la periferia de la ciudad.

Los sectores populares ocuparon lotes de manera ilegal y se originaron los asentamientos que son movimientos organizados de tomas de tierras marcando los lotes por familia e indicando los espacios abiertos con la intención de construir barrios y no villas.

En la década del noventa se produce un proceso de descentralización con respecto a la administración de los recursos destinados a cuestiones habitacionales y por ello se reestructura el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Este fue un organismo creado en 1972 por Ley N 19.929, con la finalidad de ocuparse de las políticas habitacionales de los sectores populares controlando recursos cercanos al 1% del PBI.

Desde la Secretaria de vivienda, con una alta centralización en la toma de decisiones, esta operatoria estaba dirigida a sectores de bajos recursos. La modalidad constructiva se basaba en la ejecución de grandes conjuntos habitacionales, con equipamiento físico y social a cargo de empresas constructoras privadas-generalmente las más concentradas-. Sin considerar el perfil de la demanda, cada unidad de vivienda presentaba un alto costo con escasa recuperación de la inversión por la inestabilidad económica. El estado garantizaba el financiamiento a través de préstamos subsidiados a bajas tasas de interés.

El tema del acceso a la tierra urbana no estaba considerado en esta operatoria.

El FONAVI paso a las provincias en un nuevo marco legal: la Ley 24.464 /95 instaura el Sistema Federal de Vivienda para la construcción u ocupación de vivienda de interés social, de obras de infraestructura, servicios y equipamiento, garantía de préstamos y/o contraparte de financiamiento externo y otorgamiento de créditos al adquirente individual.

Por su parte, la ley 24394/94 conocida como ley Pierri regula el mercado de tierras ya loteadas y establece exclusivamente la legalización del dominio en favor de ocupantes que acrediten posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad a 1992. Esta regulación era a título gratuito aunque define una contribución del 1% de la valuación fiscal del inmueble que deben realizar los beneficiarios.

La implementación de esta ley fue muy lenta por la dificultad de encontrar a los verdaderos propietarios de los dominios y tuvo que poner en excepción normas del decreto 8912/77 para poder continuar la regulación aún en zonas no aptas, sin infraestructura o inundables. La Casa de Tierras se ocupó de su implementación a través de un convenio con el colegio de escribanos de la provincia de Bs.As. Entre 1996 y 1999 se escrituraron muchos terrenos a pesar de las enormes dificultades para su implementación.

Sin embargo para dar mayor seguridad a los propietarios de terrenos se modificó el Código Penal imponiendo penas por intrusión de terrenos o casas.

La crisis del 2001 provocó aumento de la pobreza y de la desocupación y tuvo sus consecuencias en el empeoramiento de las condiciones del hábitat de nuestra población. Los planes sociales fueron un paliativo a la indigencia y la pobreza estructural.

El giro de la política habitacional a partir del año 2003 impulsó la construcción de vivienda para los sectores populares y tuvo el doble efecto de reactivar la economía a través del crecimiento de la industria de la construcción, el aumento de la demanda de trabajadores y la posibilidad de acceso a la vivienda como política pública.

A pesar de las demoras en la ejecución, tal como expresa Fernández Wagner (2006), el Estado está llevando a cabo una voluminosa construcción de viviendas públicas que es histórica, pues habría que retroceder 60 años para comprobar que en solo dos oportunidades (Primer Plan Quinquenal de Perón y principios de los años ´70) pueden haberse construido tantas viviendas anuales con fondos públicos en las grandes ciudades.

Sin embargo, este conjunto de medidas antes señaladas, son insuficientes frente a la magnitud del déficit. La resolución del problema habitacional requiere de mucha imaginación, creatividad, participación activa de los residentes y diversidad de instrumentos además de construir viviendas llave en mano.( Rofé: 2011)

Raquel Rodnik, relatora de Naciones Unidas en su visita a la Argentina en abril del 2011 informó que en otros países latinoamericanos como Chile, México y Brasil han desarrollado políticas de subsidio a la compra de desarrollos privados, con límites máximos de precios. Eso es una solución vía mercado con créditos y participación de privados.

En los países centrales y más desarrollados como en varias provincias de Canadá existen cuotas destinadas a vivienda social: cualquier urbanizador debe tener una cuota de vivienda popular. Y luego el gobierno se involucra adjudicando, pero son los desarrolladores privados quienes producen viviendas completas y terminadas.

Incluso dentro de un mismo edificio los desarrolladores deben dejar algunos pisos "libres" para viviendas populares. Pero hay muchas políticas y ejemplos de ello en el Reino Unido, Holanda, Francia donde los urbanizadores deben dejar tierra para que esas parcelas o sectores vayan a un banco de tierra. Luego allí se construye y se le cobra al futuro propietario un costo mínimo por esa vivienda construida. Esto es para aquellos sectores que no acceden a los costos de mercados pero que sí pueden pagar algo.

No existe una solución única sino que debe articularse las necesidades y las posibilidades de la demanda con la oferta disponible.

. Geográficamente, el mayor déficit habitacional se ubica en el Gran Buenos Aires, concentrando más del 60% del total. Esto representa un 40% del total del país.

Podemos destacar diferencias significativas en su aplicación en el primer y segundo cordón del Gran Buenos Aires. En el primer caso, municipios con cierta capacidad para formular lineamientos de política urbana -y poca oferta de suelo-, lo aprovecharon para concretar algunas obras planificadas en ciertas áreas como urbanización de villas, complementándolo con otros programas: San Isidro es un ejemplo. "En el segundo cordón, PFCV imprimió fuertes marcas territoriales a través de incrementos de la superficie urbana de los partidos, agregando y renovando el parque habitacional con niveles significativos de concentración física, reforzando el patrón de distribución de los sectores de menores ingresos acentuando su proceso de *periferización residencial*"<sup>12</sup>

Si bien hubo una importante inversión en vivienda social no se produjo ciudad para dar soporte de este nuevo patrón de distribución de la población que desbordó una ya muy exigida relación oferta-demanda preexistente.

## **"Ley de Promoción de Hábitat Popular": su propuesta**

El proyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular tiene la finalidad de cumplir con lo establecido en el Inciso 7 del Artículo 36 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en el cual se garantiza el acceso a la vivienda única y se determina que una ley especial debe reglamentar las condiciones de ejercicio de dicha garantía. A partir de ello, su propósito es brindar un nuevo soporte conceptual, jurídico e instrumental al Gobierno Provincial y a los municipios para enfrentar los problemas de hábitat que afectan, en mayor ó menor medida, a más de 900.000 familias de la Provincia.

El proyecto se estructura en 6 Capítulos según el siguiente orden:

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 3 principios fundamentales sobre los cuales se apoyarán conceptual y jurídicamente las políticas de hábitat en la Provincia de Buenos Aires a partir de la aprobación de la Ley.

- En el Capítulo III se establecen 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 el presente proyecto de Ley, se propone la modificación de los Artículos 84 al 92 del DL N° 8912/77.

- Por último, en el Capítulo VI se realizan un conjunto disposiciones finales de carácter general.

Recordemos que los 3 principios rectores al que se refieren en el Capítulo II, y que ya fueron analizados, se apoyan en los contenidos de los pactos y acuerdos Internacionales suscriptos por la República Argentina, en la legislación más actualizada y en las declaraciones de las principales organizaciones mundiales como UN Habitat. Es destacable que la función social de la propiedad encuentra un antecedente fundamental en el Art.38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1949.

Los instrumentos de acción que propone el proyecto pretenden fortalecer una acción pública que promueva la integración entre las operatorias habitacionales, la gestión territorial, la capacidad de manejo tributario y la democratización del proceso de toma de decisiones.

Respecto a las herramientas operativas (Cap. IV), se definen criterios generales para la implementación de los programas habitacionales. Estos

son: programas de lotes con servicios, de urbanización de villas y asentamientos y de promoción de procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro. Entre otras cuestiones, para estos casos se determinan diferentes excepciones parciales al cumplimiento de algunos parámetros establecidos en el DL 8912/77 en la medida que la realidad indica que el acceso al suelo con servicios y la regularización de situaciones de ocupación consolidadas en el tiempo no logran ser resueltos ateniéndose a los parámetros descriptos taxativamente en dicha norma.

También se estipulan los aspectos generales que regirán el diseño y ejecución de un sistema de micro crédito para la mejora de las viviendas y/o del hábitat de sectores populares. Esto es particularmente importante en la medida en que responde al ya mencionado déficit cualitativo. Casi el 60% del déficit provincial corresponde a viviendas deficitarias pero recuperables con bajas inversiones.

Otro aspecto destacable es el establecimiento de zonas, reservas y cesiones de suelo destinadas a los programas de hábitat. De los mecanismos propuestos, resalta la obligatoriedad de la cesión de suelo con este destino en los casos de toda urbanización privada y de grandes superficies comerciales de manera de iniciar una política de redistribución social hacia los grupos más vulnerables.

Se otorga al IVBA la facultad de expropiación contenida originalmente en la Ley No 5.396/48 actualmente vigente y se estipula la participación de las Municipalidades en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística. Este mecanismo, en práctica en países como Brasil y Colombia, ha comenzado a ser implementado por varios municipios bonaerenses y del país a fin de hacer más equitativo el reparto de cargas y beneficios del proceso de urbanización. Hay 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 proveer los Municipios al planificar las ciudades, la edificación en baldíos, o las mayores cargas fiscales para quienes, siendo propietarios de tierra "sin uso", generan una escasez artificial de suelo urbano.

Para estos casos, se crea la figura de los consorcios urbanísticos como fórmula de asociación pública – privada dirigida a ampliar la oferta de tierra urbanizada. El propietario aporta su inmueble para la ejecución de proyectos de urbanización o edificación por parte del Estado, y luego recibe en pago unidades inmobiliarias correspondientes al valor del inmueble antes de la ejecución de las obras.

Las Secciones 10 y 11 del Capítulo V contienen los dispositivos que fomenten y aseguren la participación de los ciudadanos y de las entidades para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. Entre ellos se destaca la creación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat.



Por último, en el Capítulo V, la modificación de los Artículos 84 al 92 del Decreto-Ley N°8912/77 tienen la finalidad de promover la aplicación de dos herramientas de extraordinaria importancia para la gestión del hábitat popular: la creación de un régimen de castigo a los inmuebles vacantes especulativos y el mecanismo del reajuste de tierras (o englobamiento parcelario). La aplicación de ambas en conjunto o individualmente buscan la puesta en marcha de proyectos urbanísticos dirigidos a aumentar la oferta de diferentes soluciones habitacionales.

## Conclusiones

Sabemos que el acceso al suelo urbano de los sectores populares, a través de villas y asentamientos, está siendo el principal modo de acceso a la vivienda y la ciudad para estos sectores más empobrecidos. En el período 1991-2001, 26 de cada 100 nuevos habitantes de los 24 partidos lo hacía a través de asentamientos informales, trepando a 60 de cada 100 en el período 2001 hasta 2006. En un estudio recientemente publicado desde INFOHABITAT de la Universidad Nacional de General Sarmiento, se llega a una cifra de 819 villas y asentamientos para el Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), las cuales ocupan una superficie de 6.484 hectáreas, y llegan a albergar a más de un millón de habitantes (estimativamente 1.065.884).

Además, según la última actualización censal hecha por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 850 mil familias bonaerenses tienen problemas habitacionales que se suman a las 1.200.000 personas que viven la misma situación en la Capital Federal.

Mientras tanto, la producción de suelo destinados a sectores con alto nivel socioeconómico, bajo la forma de nuevos barrios “exclusivos, cerrados”, con bajas densidades y provisión de servicios altamente cualificados, relacionados con el sistema de autopistas urbanas, llegó en la actualidad a 560 urbanizaciones cerradas en la RMBA, con un total estimado de 115.000 parcelas, y con una ocupación estimada cercana a las 40.000 hectáreas. El doble de la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

*“En realidad, lo que faltan son tierras públicas para generar operaciones de desarrollo urbano; mientras que el mercado inmobiliario cuenta con recursos para la adquisición de suelos y además, logra cambios en las zonificaciones para poder implantar usos urbanos en zonas rurales” (Vidal –Koppmann, 2011)*

Coincidimos también con Raquel Rolnik(2011) en que *“... la tierra y la propiedad no son sinónimos. Acceder a la tierra no es lo mismo que acceder a la propiedad. Éste es el problema más serio que subyace en la crisis de vivienda actual... para promover viviendas de interés social los gobiernos fomentan su construcción donde la tierra es la más barata del mercado. Esto es en la ‘no-ciudad’, donde no está la ciudad, donde no hay oportunidades económicas, culturales y ni de empleo”*

En este contexto aparece la necesidad imperiosa de una regulación pública del desarrollo urbano y de las tierras ociosas para posibilitar el acceso a una vivienda digna, adecuada y propia a los sectores populares y para intervenir en el mercado de la especulación inmobiliaria.

El Estado tiene la facultad para regular el marco de acción de los emprendimientos privados. Permitir que el acceso al suelo urbano de la provincia de Bs. As continúe rigiéndose por las leyes del mercado, como fue la característica distintiva del modelo neo-liberal de los 90, implica fomentar la profundización del proceso de segregación residencial y de fragmentación social, propio de una ciudad excluyente, polarizada.

Por ello, la Ley de Promoción del Hábitat Popular, promueve una mirada integral, al abordar el problema habitacional, articulando la tierra, la vivienda y las normas urbanísticas.

Con este proyecto se proponen tres objetivos: 1) actualizar los conceptos sobre las políticas de tierra, vivienda y hábitat; 2) incorporar herramientas de gestión más dinámicas y 3) generar más recursos para aplicar en políticas de hábitat y vivienda., para de esta manera promocionar el desarrollo de ciudades inclusivas, en las que habitemos todos, en base a una gestión democrática.

A través del fomento del crédito, por ejemplo, se apunta al mejoramiento de vivienda y/o hábitat como alternativa a la construcción de vivienda nueva. Brindando lotes con servicios o apoyo a proyectos habitacionales o de urbanización, marca una diferencia con las políticas de regularización ex post tomas y asentamientos.

Sin dudas que la preocupación más evidente que ha surgido en diferentes actores y sectores más conservadores se refiere a la cesión del 10% del suelo, con destino a vivienda o urbanizaciones sociales, o su equivalencia en dinero que esta Ley establece a las nuevas urbanizaciones cerradas, cementerios privados y centros comerciales que superen los 5.000m<sup>2</sup> de superficie.

Respecto a ello, coincidimos con que: *“ 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).”* (Área de Urbanismo del Instituto del Conurbano de la UNGS y la Asociación Madre Tierra. En [www.habitarargentina.blogspot.com](http://www.habitarargentina.blogspot.com) , 23 de marzo 2011)

Algunas manifestaciones de preocupación se vinculan, además con el supuesto de que, las urbanizaciones cerradas, con dicha cesión, deberán “compartir” su espacio con los sectores carenciados, que son sin dudas,

también estigmatizados. Sin embargo, la Ley es clara al respecto: *“En todos los casos la cesión podrá efectivizarse en una localización diferente a la del emprendimiento”*, señala en el inciso 1 del artículo 26.

*“Ni siquiera es el 10 por ciento del valor del terreno urbanizado, sino el 10 por ciento del valor de esas tierras cuando tenían categoría de rurales. Si un country compra una parcela a un dólar, por el sólo hecho de ser rezonificada por el Estado para hacer emprendimientos, su valor se dispara hasta 15 veces”*, destacó Gabriel Nosetto, (Coordinador general de la Asociación Civil Madre Tierra, 2011)

Con respecto a la expropiación, tema que también generó la preocupación y consiguiente crítica por parte de algunos sectores, la norma es clara: efectivamente la plantea (Sección 6, arts. 27 y 28). Sin embargo, es un instrumento legal del Estado desde hace más de cuarenta años, aplicada, por ejemplo, para realizar obras de infraestructura o espacios públicos ( rutas, autopistas, plazas) Tras la declaración de utilidad pública hecha por un tribunal judicial, el Estado puede hacerse de esos terrenos pagando una indemnización a sus dueños.

Otro aspecto destacable es que esta Ley es *“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.”* (Cravino, 2011) Dicha 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 que velará por la aplicación de la ley, evaluando y asesorando los diferentes proyectos.

Si queremos impulsar un proyecto integral de desarrollo urbano, basado en los principios básicos presentados y analizados, resulta necesario un nuevo orden jurídico y urbanístico que contemple: la propiedad y la gestión del suelo, la relación entre derecho a la ciudad, mercado inmobiliario y posibilidades de acceso para los sectores populares a una vivienda digna y adecuada.

Si bien las políticas de vivienda implementadas no han sido acompañadas hasta la fecha, por políticas de suelo apropiadas, lo que en muchos casos implica la ubicación inadecuada de los conjuntos poblacionales, lejos de las oportunidades de trabajo y empleo, sostenemos que este proyecto de ley de promoción de hábitat de la provincia de Buenos Aires, establece herramientas para garantizar una oferta de suelo urbanizado para acoger vivienda digna y adecuada, ya sea a través de la promoción pública, y/o de tipo cooperativo o privada de interés social.

Sin embargo, no cabe duda que el cumplimiento efectivo de los postulados de este proyecto de ley va a depender de la participación y el seguimiento de los diferentes emprendimientos por parte de las organizaciones sociales y políticas.

## **Bibliografía:**

- **Abba, Artemio** Una sociedad excluyente y una ciudad desbordada. La Agenda Metropolitana y un debate impostergable.2011
- **Abba, Artemio/Furlong Liliana/ Susini Sonia:** Revelaciones provisionales de los datos del Censo 2010.Una nueva realidad de la Bs. As. metropolitana? OUL- BAM Observatorio Urbano local. CHaM. FADU. UBA.2011
- **Abba, Artemio:** “ Nuevas logicas de centralidad urbana en el S XXI / AMBA”- Las nuevas centralidades, 2005
- **Arriagada,C-Rodriguez Vignoli,J:** “ Segregación Residencial en áreas metropolitanas de A.L: magnitudes, características, evolución e implicancias de política” CELADE, N°47, Sgo de Chile, 2003.
- **Café de las ciudades.** Boletín electrónico mensual. Editor: Marcelo Corti. Bs. As. Argentina.
- **Carlevarino, E.G.- Rofé, J:** “El Estado argentino y las políticas habitacionales para los sectores populares en el AMBA (2004-2010)” en “Transformacoes socio-territoriais nas metropoles de Buenos Aires, Sao Paulo e Santiago”- Lencioni, Vidal-Koppmann, Hidalgo e Xavier Pereira-Sao Paulo,FAUUSP,2011
- **Carlevarino, E.G:** “Estado y sector privado: protagonistas centrales de la segregación residencial socio-económica en el partido de San Isidro- Prov. de Bs.As (Argentina)” en: “Sociedades locales y desarrollo territorial en A.L. frente a los desafíos del siglo XXI”. CESLA .ISBN83-89251-44-2 Universidad de Varsovia. Polonia,2008
- **Carlevarino, Elisa Graciela:** “La Segregación Residencial Socio-económica en el Partido de San Isidro- Provincia de Buenos Aires (Argentina): los “imaginarios sociales” de sus protagonistas”. Ponencia.53 ICA- México- Julio 2009
- **Carlevarino,E.G- Espagnol, M.J:** “ Una Fundación...programas de vivienda...muchas ilusiones compartidas” Ponencia- Póster a ser presentada en VIII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR)- UCA- Buenos Aires, 12 – 14 de Julio de 2011
- **Cavaleri,Mariana Gerscovich Aliciay Wainstein-Krasuk Olga;** “Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de las Comunas 4 y 12 como estudio piloto” ponencia presentada en las Jornadas de Sociología de Facultad de Ciencias Sociales UBA 2007
- **Cicollela, P.** “Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: ¿Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?”, en V Seminario Internacional de la RII. Toluca, (1999)
- **Clichevsky, Nora:** “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires” en **Revista Ciudad y Territorio** Vol. XXXV, N° 136-137, Ed. Separata, Verano-Otoño 2003.

- **Clichevsky, Nora:** Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina en Serie Medio ambiente y desarrollo. 75. CEPAL. Naciones Unidas. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, diciembre de 2003.
- **Corti, M.** “Normativa urbanística: la articulación entre planeamiento, participación y gestión. Sobre los conflictos alrededor del Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires” Buenos Aires, Dic. 2007, disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_62.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_62.htm)
  - **Cravero, María Cristina** “Las villas en la ciudad. Mercado e informalidad urbana.” Bs.As. UNGS, 2007
- **Echevarría, Andrea:** “Patrón de crecimiento urbano y segregación socio espacial en el Gran Buenos Aires” - Maestría en Hábitat y Vivienda, de la Universidad Nacional de Mar del Plata, “Patrón de Crecimiento Urbano y segregación Socioespacial en el Gran Buenos Aires. El caso de Moreno”, febrero 2006.
- **Fernández Wagner, Roberto:** “Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina”- Conferencia- Seminario Interamericano Ciencia y Tecnología para el Habitat Popular. Dic 2006
- **Harvey, David:** El derecho a la ciudad. pag. 23 a 39 en New Left Review-2008- <http://www.cafedelasciudades.com.ar>
- \_\_\_\_\_: “Breve historia del Neoliberalismo”. Madrid, AKAL, 2008
- **Kowarick, Lucio:** “Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente, en la revista “Estudios sociológicos” del Colegio de México, Vol. XIV, num. 42, 1996.
  - **Lefebvre, Henry:** “El derecho a la ciudad”. Editorial Península. Navarra 1968.
  - **Mongin, O.:** La condición urbana. La Ciudad a la Hora de la Mundialización Paidós. Bs. As, 2006
  - **Oszlak, Oscar:** Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano, CEDES-HVMANITAS, Buenos Aires, 2001.
- **Prévot Schapira, Marie-France:** “Buenos Aires en los años ´90: metropolización y desigualdades”. En: revista EURE (s/d). Santiago de Chile. Octubre 2003.
- **Prévot Schapira, Marie-France:** “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”- Perfiles Latinoamericanos 19- 2001.
  - **Reese, Eduardo** (2005) “Políticas públicas, normativas y mercados de suelo” Ponencia presentada en el Seminario Internacional Manejo de Suelo Urbano – posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes. 5 y 6 de mayo de 2005.
- **Rodríguez, M. Carla.** “Autogestión, políticas del hábitat y transformación social”. Espacio Editorial. Buenos Aires. 2009

- **Rodriguez, M. Carla:** Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionaria. OSERA N° 3.
- **Rofé Julia Virginia:** Políticas habitacionales en la Argentina. En Hábitat. Programa de Capacitación y Fortalecimiento para las organizaciones sociales y comunitarias. Publicación de la Secretaría de Extensión. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Diciembre 2006.
- \_\_\_\_\_: Hábitat popular y políticas públicas sobre tierra y vivienda en la ciudad de Bs. As. República Argentina en Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina. Paulo César Xavier Pereira y Rodrigo Hidalgo Editores. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, mayo 2008
- \_\_\_\_\_: Políticas de vivienda popular en el Partido de la Plata. 1990-2000. Mimeo. Bs. As.2000
- **Rolnik, Raquel:** Conferencia de La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada de Naciones Unidas. Bs. As. Argentina. 12-13 abril 2011
- **Smolka, Martín:** “El funcionamiento de los mercados de suelo en América Latina; conceptos, antecedentes históricos y nexos críticos”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Manejo de Suelo Urbano – ciudad de Corrientes. 5 y 6 de mayo de 2005.
  - **Socolov, Ivana.** “Gestión de la tierra en la Ciudad de Buenos Aires. Mimeo. .2008
  - **Torres, Horacio:** “Procesos recientes de fragmentación socio espacial en Buenos Aires: la sub urbanización de las élites”. Ponencia en el Seminario de investigación urbana “El nuevo milenio y lo urbano”. FCs Sociales- UBA, 2005.
- **Vidal-Koppman , Sonia:** “ Segregación residencial y apropiación del espacio: la migración hacia las urbanizaciones cerradas del AMBA (Argentina)”- Revista electrónica de Geografía y Cs. Sociales- Universidad de Barcelona- 2001.
- \_\_\_\_\_: “ La desterritorialización de los espacios metropolitanos: El “Corredor Verde Canning- San Vicente” en el AMBA, una nueva fase del urbanismo privado” en Transformacoes socio-territoriais nas metropoles de Buenos Aires, Sao Paulo e Santiago”- Lencioni, Vidal-Koppmann, Hidalgo e Xavier Pereira- Sao Paulo,FAUUSP,2011

Paginas web:

- Habitat International Coalition, HICademy, biblioteca en línea de temas habitacionales.Charlotte Mathivet- 2009.
- Miradas al Sur- Ediciones, Abril-mayo, 2011
- Manifiesto Metropolitano:” Un régimen de suelos que asegure a todos el derecho a la ciudad”- Mayo,2011
- De Área de Urbanismo-Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento/ Asociación Civil Madre Tierra: “Porqué debemos debatir una Ley de hábitat popular ?”- Marzo,2011

---

## Notas

<sup>1</sup> Arlete Moysés Rodríguez UNICAMP “Luchas por el derecho a la ciudad” *Scripta Nova, 2006:*” En el Brasil, la Ley 10.257/01” Estatuto de la Ciudad” apunta que se debe promover la función social de la ciudad y de la propiedad, no elimina las contradicciones y conflictos, pero los presenta evidentes. El fundamento es la participación social en los planes directores con la participación de los movimientos en gestiones democráticas”

<sup>2</sup> Yujnovsky, 1984: Claves políticas del problema habitacional argentina: 1955-1981, GEL, Buenos Aires

<sup>3</sup> Informe realizado por el Equipo Infohabitat (Instituto del Conurbano Bonaerense - UNGS) para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUV, 2007).

<sup>4</sup> Su período de mayor crecimiento fue entre 1947 y 1955 consolidando la estructura espacial de los partidos del Gran Buenos Aires y extendiendo el radio de extensión de la ciudad (CLICHEVSKY, 2000).

<sup>5</sup> Éstas tienen comienzo en los años '30 con la expansión urbana y las migraciones internas. La ocupación fue paulatina y sin una acción previa organizada. Este fenómeno comenzó siendo una situación excepcional y percibida como lugar de paso por sus habitantes convirtiéndose en residencia permanente.

<sup>6</sup> En la actualidad, la mayoría de las familias que las habitan tienen más de diez años de residencia en el lugar, pero continúan en condiciones de vulnerabilidad respecto de su situación legal.

<sup>7</sup> Se han concentrado numerosos asentamientos al margen del riachuelo y en el caso del Playón de Chacarita, Calle Fraga, se hizo una acción de amparo para evitar el desalojo.

Cada vez hay mayor cantidad de personas que viven a lo largo de la Avenida 9 de Julio desde la Calle Brasil hasta la subida de la autopista Illia ( Fuente Página 12,2-09-2010)

<sup>8</sup> “**Villa Hollywood** localizado en Palermo:” al costado de las vías del ferrocarril de la línea San Martín en el cruce de las calles Juan B Justo y Honduras. Se asentaron cartoneros que se ocupaban de la recuperación de desechos cuando se suspendió el servicio del Tren Blanco que les permitía trasladar los materiales reciclables recolectados hacia el Conurbano Bonaerense.( La Nación, 2-08-10)

<sup>9</sup> Es imprescindible la *recuperación de plusvalías* urbanas por parte del estado para lo cual, como expone Reese (2005)., existe un amplio menú de instrumentos entre los que se incluye: a) Contribución por mejoras; b) Participación en plusvalías; c) Impuesto predial; d) Impuestos a tierra vacante o baldía; e) Suelo creado; f) Transferencia de derechos de construcción; g) Operaciones urbanas; h) Reajuste de tierras; e i) Bancos de tierras

<sup>10</sup> Estos colectivos hacen sus recorridos gracias a la aparición del motor de combustión interna y son producto de inversiones norteamericanas.

<sup>11</sup> Hoy su número asciende a 34

<sup>12</sup> La implantación del Barrio Santa Rosa en Florencio Varela, con 1432 viviendas, consolida la extensión del área urbana del partido en aproximadamente 70 hectáreas(7km<sup>2</sup>), incrementando en un 10% su superficie actual ( Rodríguez, 2010 )