

Dipartimento di

.....Sociologia e ricerca sociale.....

Dottorato di Ricerca in Sviluppo Umano Sostenibile Ciclo / Cycle.....XXXIII.....

Hábitat Popular y organizaciones comunitarias en el conurbano sur de Buenos Aires. El loteo social de Villa Brown (2013- 2020).

Cognome Gonzalez..... Nome Juan Pastor.....

Matricola.....835588.....

Tutore:Alberto Giasanti.....

Cotutore:Franco Castiglioni.....

Coordinatore:Manuela Cazzaro.....

ANNO ACCADEMICO 2020

Índice

Agradecimientos	5
Resumen	7
Introducción	8
Aspectos metodológicos y de estructura	11
<i>Capítulo 1: Hábitat y marco normativo</i>	14
1.1 Antecedentes sobre hábitat en Argentina	14
1.2 La legislación a nivel nacional	16
1.3 La legislación en la provincia de Buenos Aires	17
1.3.1 La ley 14.449, un cambio de paradigma	23
1.3.2 Algunas consideraciones sobre la actualidad de la ley 14.449	28
1.3.3 Programa de lotes con servicios	30
1.4 Conclusiones provisionarias	31
<i>Capítulo 2: Algunas consideraciones teóricas para analizar las lógicas de articulación Estado – organizaciones sociales – sectores vulnerables</i>	33
2.1 Marco teórico y metodológico	33
2.1.1 Territorio	33
2.1.2 Modelo de desarrollo	36
2.1.3 Tejido asociativo	37
2.2 Lógica del mercado versus lógica de la solidaridad	40
2.3 Conclusiones provisionarias	42
<i>Capítulo 3: Las lógicas de articulación en el CCTV</i>	44
3.1 El Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda	44
3.2 Análisis del Libro de Actas del CCTV	44
3.3 Reuniones por año	44
3.4 Menciones de temas en las reuniones	47

3.5 Menciones de asentamientos y loteos	49
3.6 Relación del CCTV con las organizaciones sociales	55
3.7 Relación del CCTV con el municipio y el Concejo deliberante	56
3.8 Conclusiones provisorias	57
<i>Capítulo 4: La lógica de la toma, un recorrido histórico</i>	59
4.1 Las lógicas de las organizaciones sociales, los barrios y el Estado	59
4.2 La lógica de la toma	60
4.2.1 El papel de la Iglesia	62
4.2.2 Las Comunidades Eclesiales de Base	65
4.2.3 Las organizaciones sociales	68
4.3 El par lógica del reclamo – Estado reactivo	70
4.4 Nuevas tomas, barrios y asentamientos, otras soluciones	74
4.4.1 Viejos problemas, nuevas propuestas	77
4.5 Conclusiones provisorias	81
<i>Capítulo 5: Las lógicas de articulación Estado – organizaciones sociales – comunidad en el loteo social de Villa Brown</i>	83
5.1 La experiencia del loteo social de Villa Brown	83
5.2 Porque Florencio Varela	83
5.2.1 Algunos datos de la región	84
5.3 La experiencia de Villa Brown	89
5.3.1 La relación Estado municipal – organizaciones sociales	90
5.3.2 Los inicios del loteo	92
5.3.3 El proyecto de prácticas populares de urbanización comunitaria	98
5.3.4 Los habitantes del loteo	102
5.3.5 Primeros tiempos, primeros problemas	108
5.3.6 La división del barrio	112

5.4 Conclusiones provisionarias	114
Conclusiones generales	117
Bibliografía	124
Documentos, Decretos, leyes	128
Entrevistas	130
Material audiovisual	130
Sitios web	131
Anexos	132

Agradecimientos

A Mirta, mi compañera de vida, por su acompañamiento incondicional y sin la que muchas cosas que hoy son, no hubieran sido.

A mis tres hijos, Facundo, Micaela y Augusto, la alegría por la que mi mundo gira, que me alientan, me sufren y me quieren.

A mis viejos, que me acompañaron siempre en todas mis locuras, que con tercer y sexto grado de primaria se las ingeniaron para incentivar me en la lectura, el estudio y la política.

A mi hermana querida, que me cuida como siempre, ahora desde el cielo.

A los habitantes de Loteo social de Villa Brown y en ellos a todas las familias que pelean todos los días por la construcción del hábitat social, en una pelea desigual y despareja.

A mi hermana de la vida, Patricia Morales, con la que compartimos ideales, pasiones y luchas desde hace más de 35 años.

A Patricia Baslino, otra hermana de fierro de la vida sin cuyo cariño y apoyo no hubiera llegado hasta aquí.

A mis queridos compañeros de la militancia, de la Juana Azurduy y de Memoria Popular, por su cariño, lealtad y perseverancia en la lucha por un mundo mejor.

A mis compañeros Nodocentes de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, con los que comparto un proyecto de universidad inclusiva y de calidad en el conurbano sur de Buenos Aires, en especial a Vanina Crespo, que me acompaña en el día a día.

A la Universidad Nacional Arturo Jauretche y en ella a la educación pública, que me permitió formarme y ejercer la docencia, siempre en libertad, construyendo conocimiento para transformar la realidad.

A Ernesto Villanueva, por su confianza.

A la Universidad de Buenos Aires, a la que debo mi formación de grado y especialmente a la Maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos, donde encontré grandes amigos y maestros, como Waldo Ansaldi, Verónica Giordano, Lorena Soler e Inés Nercesián.

A Gabriela Gómez, amiga de escucha atenta que me apoya, banca y alienta siempre.

A Mariano Ameghino, compañero y amigo con quien nos acompañamos en múltiples emprendimientos y locuras, académicas y políticas, sin cuya ayuda no podría haber cursado este doctorado.

A Carolina Gonzalez Velazco, que creyó en mí y me permitió iniciar una carrera académica a una edad en la que muchos la terminan.

A Romina Décima, que me ayudó con su lectura atenta.

A Andrea Cardoso, compañera de los últimos tiempos, pero en quien encontré una amiga para compartir pasiones tan disimiles como latinoamérica, el futbol y los redondos.

A Pablo Reynoso y Natalia Bettoni, compañeros de la Pastoral Social de la Diócesis de Quilmes, por la confianza y la colaboración en el trabajo de campo.

A Ignacio Concetti, de la CTA de Florencio Varela, por su escucha atenta y su compromiso con la experiencia del loteo social de Villa Brown.

A la Universidad de Milano Bicocca, por la oportunidad de transitar esta experiencia internacional, en especial a Alberto Giasanti, que siempre confió en mí.

A mis compañeros del doctorado, Ana, Ernesto, Flavia, Federico, Francesco, Mónica, Antonio, Nikos, Elaine, Rosabell y Yaima, hoy hermanos entrañables, con quienes construimos una comunidad diversa pero poderosa.

A mis compañeros de la Red Nacional de Cátedras Martianas, con quienes recorreremos el camino de la segunda independencia de Nuestra América.

A Pablo Cingolani, por estar y recordarme siempre de dónde venimos.

A los 30.000, presentes, ahora y siempre.

A todos los que de alguna u otra forma me acompañaron hasta aquí, porque nadie puede ser feliz en soledad ni se realiza en una comunidad que no se realiza.

Llegamos.

Resumen

La investigación analiza la experiencia del Programa de Lotes con Servicios en Villa Brown, Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires entre los años 2013 y 2020, llevado a cabo por el municipio a propuesta del Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda.

Este programa se lleva a cabo en el marco de la ley 14449 conocida como “Ley de acceso justo al hábitat” sancionada en el año 2012, utiliza terrenos de propiedad del municipio, con el objetivo de permitir el acceso a suelo urbano a la población del partido, en continuidad con las políticas más generales del Estado en materia de urbanizaciones sociales.

En ese sentido se examinan las distintas lógicas y articulaciones puestas en juego por los protagonistas en el marco de esta experiencia, dada en un territorio determinado, con una población heterogénea, a partir de un modelo de política sobre el hábitat popular y teniendo en cuenta a las organizaciones e instituciones que trabajan en el territorio. Entre ellas podemos nombrar al estado en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal, a la Pastoral Social del Obispado de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela, a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), el Movimiento Evita y la Corriente Clasista y Combativa (CCC).

Esta investigación tiene como objetivo indagar las distintas articulaciones entre las familias, las instituciones y las organizaciones sociales entre sí, como también las lógicas que influyen en sus acciones, y su incidencia en el despliegue de la experiencia del Programa de lotes con servicios en Florencio Varela entre el 2013 y el 2020.

Con ese objetivo, primero contextualizamos históricamente las trayectorias del Estado, las organizaciones e instituciones sociales involucradas en el tema de hábitat popular, específicamente en Florencio Varela y el impacto en los barrios y asentamientos del territorio, fundamentalmente a partir de la sanción de la Ley 14449 de Acceso justo al hábitat.

Seguidamente, describimos a los actores intervinientes, sus metodologías de trabajo, y lógicas sectoriales puestas en juego a partir del concepto de matriz social.

De esta manera buscamos problematizar las disputas por el acceso al hábitat en el conurbano sur de la provincia de Buenos Aires y la incidencia sobre la trayectoria de una política pública sobre el tema a partir de la experiencia de articulación y colaboración

entre los distintos niveles del Estado, las instituciones y organizaciones sociales y los habitantes del loteo social, para luego concluir analizando las distintas lógicas relacionales y racionalidades puestas en juego al interior de las mismas.

Introducción

Es a partir de 1976, en la Conferencia Hábitat I de Vancouver que se comienza a hablar de hábitat como un concepto multidimensional, superador del de vivienda (Miranda Gasull, 2017). En la región se comienza a hablar de hábitat popular a partir de la década del '80, como una construcción histórica, situada. Nosotros haremos propio el concepto elaborado colectivamente en un taller en Colombia en 1987 (Marzioni, 2012):

“El hábitat popular es un conjunto de aspectos necesarios para el adecuado desarrollo de la vida familiar y social de la población, haciendo hincapié en las capas de menores recursos que son las que tienen mayores dificultades para cubrir esas necesidades. Esto significa incluir en el concepto no solo el usufructo de una vivienda adecuada sino también el de los servicios físicos y sociales imprescindibles, así como la cobertura de las necesidades de trabajo, alimentación, salud, educación y esparcimiento que también son básicos.” (2012, pp. 67-68)

Al respecto, Cravino (2008) denomina formas o modalidades de hábitat popular al conjunto de las prácticas habitacionales de los sectores populares y utiliza la denominación “asentamientos informales” para las urbanizaciones informales producidas por los mismos sectores populares.

Según nuestro enfoque, la distancia que media entre los conceptos de hábitat y hábitat popular esta mediada por la desigualdad: el hábitat popular es aquel socialmente construido a partir de la dificultad de acceder a ese derecho a partir de carencias y dificultades de los sectores más desfavorecidos de la sociedad para acceder a la tierra y a la vivienda. En definitiva, aparece cuando la lógica del mercado domina las relaciones sociales y la vida humana se des territorializa, haciendo desaparecer las relaciones no capitalistas con el territorio, tal como lo explica Harvey con su concepto de acumulación por desposesión. (Cfr. Miranda Gasull, 2017)

En la región, durante el auge de los gobiernos neoliberales de la década de los '90 los países crecieron, a caballo del endeudamiento y las privatizaciones, pero ese crecimiento no reflejó ningún mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Según la CEPAL (2009), la pobreza y la indigencia bajaron casi 5 puntos porcentuales entre 1990 y 1999, pero la desigualdad en ese mismo período aumenta en la mitad de los países de la región (Serrano, Benzaquén, 2017). Es decir, no solo no hubo inclusión, sino que objetivamente aumentaron los índices de desigualdad, desocupación e indigencia por más que la pobreza pudiera haber disminuido nominalmente. Lo que ocurrió fue un proceso salvaje de concentración de la riqueza, y, en ese proceso, el Estado, en el mejor de los casos se corrió de la discusión sobre la distribución del ingreso y en el peor, intervino claramente a favor del poder económico concentrado.

Las víctimas de este proceso fueron centralmente los trabajadores formales, forzándolos a la precarización y a aceptar condiciones de trabajo cada vez más rayanas con la explotación, avanzando sobre las conquistas laborales ganadas por décadas de luchas y movilizaciones. Esta precarización y empobrecimiento de los sectores populares impacta sobre sus condiciones de vida, fundamentalmente en el hábitat: se hace imposible el acceso a la tierra y a una vivienda dignas.

Asociado a conceptos como igualdad, bienestar, inclusión, capital e integración social, la problemática del hábitat necesita de los individuos, instituciones y organizaciones sociales comprometidos con los debates de la sociedad y la construcción de proyectos colectivos. Este compromiso es sumamente importante, teniendo en cuenta los crecientes procesos de urbanización propios de América Latina, la proliferación de asentamientos humanos informales y la consecuente fragmentación de las ciudades que termina por diluir la identificación de los habitantes con el territorio. Este proceso de creciente urbanización de la población en los países de América Latina se ve reflejado en las cifras de la CEPAL: casi el 80 % de los habitantes de la región viven en ciudades, y de esos, un 25 % vive en asentamientos informales, casi sin servicios, con poco transporte, lejos de los centros laborales, lo que genera ciudades fragmentadas, con un poco o nula identificación de los pobladores con el territorio (CEPAL, 2012). Para el caso de la Argentina las cifras son más altas: según los datos del último censo el 92% de la población vive en zonas urbanas.

Esta tendencia parece atenuarse en los últimos tiempos, pero no detenerse, por lo que el debate acerca de la planificación y la integración socio urbana es fundamental, por su impacto económico y, sobre todo, social: el hábitat tiene una relación directa con la cohesión social, porque la forma en que se concibe la ciudad influye en cómo los habitantes se relacionan entre sí, con el territorio en sus diversas dimensiones y con el

Estado. Por eso, y en general, a falta de un plan propuesto y dirigido por el Estado, que tenga en cuenta la descentralización de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y que busque alianzas entre los distintos sectores para lograr un objetivo común, el crecimiento de las ciudades terminará siendo desorganizado y caótico, con mezcla de iniciativas estatales y populares en la construcción del hábitat, lo que redundará en iniciativas dispersas, poco planificadas, que terminan desperdiciando recursos humanos y económicos que siempre son escasos. Como consecuencia de esta dispersión de esfuerzos, aparece la ruptura de los lazos sociales y la existencia de habitantes que se sienten extranjeros dentro de su país, con casi ninguna relación con los servicios brindados por el Estado, y, en consecuencia, desagregados del núcleo social de la nación.

La *hipótesis* que guía esta investigación es que, de las articulaciones entre las familias, las instituciones y organizaciones sociales y el Estado entre sí, depende el despliegue de una política pública, en este caso de hábitat, porque las lógicas que influyen en sus acciones tienen incidencia en la trayectoria de la experiencia del Programa de lotes con servicios en Florencio Varela puesta en marcha entre el 2013 y el 2020.

En ese sentido, el *objetivo general* de la investigación es indagar en la experiencia del Loteo social de Villa Brown de Florencio Varela, en el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda y en otras instancias alternativas las articulaciones entre las familias, las instituciones y organizaciones sociales y el Estado y su incidencia en la experiencia, a partir del concepto de matriz social, que comprende “una delimitación territorial, construida a partir de una configuración espacial subjetiva, la descripción de la composición social, un modelo de desarrollo identificable en el tiempo y un determinado tejido asociativo que da cuenta del entramado de organizaciones e instituciones existentes en el territorio” (Barattini, 2011)

Finalmente, los *objetivos específicos* pueden sistematizarse en:

1) Describir la experiencia del loteo social de Villa Brown, identificando las trayectorias de las organizaciones e instituciones sociales involucradas: el Estado en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal, la Pastoral Social del Obispado de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), el Movimiento Evita y la Corriente Clasista y Combativa (CCC).

2) Examinar el modelo de desarrollo propuesto por la Ley 14.449, puesto en práctica en la experiencia.

3) Identificar las formas de articulación identificando lógicas sectoriales de los actores intervinientes, las metodologías de trabajo que impusieron en el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda y en otros escenarios informales.

4) Realizar una tipología las formas de articulación puestas en juego en las instituciones y organizaciones sociales involucradas y su relación con el desarrollo de la experiencia.

Aspectos metodológicos y estructura

Para la presente investigación utilizamos una metodología cualitativa basada en fuentes primarias y secundarias apoyada en la Teoría fundamentada en los datos de Glaser y Strauss o teoría fundamentada (TF) (Soneira, 2007).

Para ello se realizó un trabajo de campo que nos permitió disponer de fuentes primarias en base a entrevistas con vecinos y referentes del loteo social de Villa Brown llevadas a cabo en el barrio entre los años 2019 y 2020. Las mismas se realizaron en base a entrevistas semiestructuradas sobre las siguientes cuestiones: a) historia de vida de los vecinos; b) relación con las organizaciones sociales; c) relación con el Estado en sus tres niveles, nacional, provincial y municipal; d) relación entre los vecinos; e) trayectoria en la construcción del barrio; f) cambios en la relación con el estado a partir del cambio de gobierno a fines del 2015.

También se entrevistó a dirigentes de la Pastoral Social de la Diócesis de Quilmes, al Director de Hábitat Social de la Municipalidad de Florencio Varela y a los secretarios generales de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), con un esquema de entrevistas similar.

El trabajo de campo incluyó la participación como miembro activo del Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda (CCTV) de Florencio Varela desde el año 2013, lo que nos permitió tener una visión de primera mano acerca del funcionamiento de dicho cuerpo, su rol en el caso de investigación y el acceso al libro de Actas del mismo también como fuente primaria. En el mismo carácter, participamos de varias visitas al campo como miembros del CCTV.

Respecto a la estructura, se trabajó de la siguiente manera:

Para el abordaje de la pregunta que guía la presente investigación, en el capítulo 1 presentamos un recorrido acerca del derecho a la vivienda y a un hábitat digno para hacer luego un resumen sobre el marco normativo existente en la Argentina sobre el tema, tomando como referencia las conferencias de las Naciones Unidas sobre hábitat.

También hicimos un análisis de los datos del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) Registro Nacional que nos permitió tener una base más clara a partir de la cual empezar a definir la problemática del hábitat en nuestro caso, fundamentalmente a partir de la sanción de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat y del programa de lotes con servicios que ella crea.

En el mismo sentido, en el capítulo 2 desarrollamos los elementos teóricos de nuestra investigación que son: matriz social, territorio, lógicas de articulación, mediación, modelo de desarrollo y tejido asociativo. De esta manera a partir del análisis de estos conceptos esbozamos dos grandes lógicas de articulación social, la lógica del mercado y la lógica de la solidaridad, que utilizaremos para el estudio de nuestro caso en particular.

En el capítulo 3 analizamos nuestra principal fuente documental, el Libro de Actas del CCTV, que nos permite analizar la importancia del rol mediador de este organismo en la experiencia analizada, ya que en el encontramos como se relacionan y articulan el Estado, las organizaciones sociales y los sectores vulnerables de la sociedad que reclaman un pedazo de tierra donde vivir. Esto nos da una aproximación a los conflictos por el hábitat en Florencio Varela y con qué tipo de lógicas se resuelven.

En el capítulo 4 estudiamos las lógicas de las organizaciones sociales, los barrios y el Estado en el conurbano sur, haciendo primero un recorrido histórico para terminar enfocándonos en una aproximación de cómo se presentan estos actores en nuestro caso.

Por último, nos centramos en la experiencia del loteo social de Villa Brown, analizando las distintas articulaciones que se dan a lo largo del tiempo. Esto nos permite ver como el proyecto de urbanización comunitaria tiene una trayectoria que lo va apartando de sus lineamientos originales por distintos motivos, lo que genera un proceso que no tiene un cierre definitivo en el periodo estudiado.

Finalmente en el apartado de las Conclusiones, recapitulamos los aspectos centrales desarrollados en cada capítulo sistematizando las cuestiones más significativas identificadas y presentadas a lo largo del trabajo en relación con la problemática del hábitat en el conurbano sur y las disputas y tensiones que se dan a partir de las distintas

lógicas de articulación entre los actores involucrados, esto es, el Estado, las organizaciones sociales y las familias que habitan el loteo, así como concluimos también con algunos señalamientos generales respecto de esta cuestión y de la posibilidad del estudio posterior de diversas estrategias de gestión integral del desarrollo urbano que permitan el acceso justo al hábitat para todos y todas.

Capítulo 1: Hábitat y marco normativo

1.1 Antecedentes sobre hábitat en Argentina

En este capítulo vamos a reseñar las definiciones de hábitat con las que vamos a trabajar y los tratados internacionales y leyes nacionales y provinciales que lo protegen y regulan en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires.

Además, analizaremos datos sobre hábitat en la provincia de Buenos Aires y particularmente de Florencio Varela, municipio en el que se encuentra ubicada la experiencia del loteo social de Villa Brown.

A nivel internacional, comenzaremos destacando la Declaración Internacional de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que reconocen el derecho al acceso a una vivienda adecuada que incluya la seguridad de tenencia, la protección contra desalojos forzosos y el acceso a una vivienda asequible, habitable, bien situada y culturalmente satisfactoria. (Cicogna, 2010)

Mas adelante en el tiempo, en la Conferencia Hábitat I de Vancouver el hábitat se comienza a definir como un concepto multidimensional, que implica se “reconozcan la escala humana, el patrimonio y la cultura de los pueblos y las necesidades especiales de los grupos en desventaja, en particular, los niños, las mujeres y los enfermos, a fin de asegurar el suministro de servicios sanitarios, educación, alimentos y empleo, dentro de un marco de justicia social” (Declaración de Vancouver, 1976, p 4). Es decir que el hábitat se convierte en un concepto que involucra distintas dimensiones del ser humano y su relación no solo con el lugar físico en donde habita, sino también con las políticas al respecto, que deben “facilitar el rápido y continuo mejoramiento de la calidad de la vida de todas las personas, comenzando por la satisfacción de las necesidades básicas de alimentos, vivienda, agua pura, empleo, salud, educación, capacitación, seguridad social, sin discriminación alguna basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la ideología, el origen nacional o social u otra causa en un marco de libertad, dignidad y justicia social”.

Es de hacer notar que a también se deja claro en esa declaración la importancia de la participación popular de manera individual y colectiva, en el diseño y ejecución de las políticas de hábitat. También se reconoce el derecho inalienable de los Estados de disponer el uso y fiscalización del suelo de manera garantizar el derecho de las personas a vivir donde lo deseen con una calidad de vida digna. (Hábitat I, 1976)

Es decir, se plantea la posibilidad de volver a pensar en la ciudad como una construcción social, en el que se retome el concepto de hábitat como habitar, es decir como una actividad social que da a los ciudadanos una identidad que los habilita a la participación política (Molano Camargo, 2016), a involucrarse en las políticas públicas que tengan que ver con la mejora de la calidad de vida.

En ese sentido, para lograr este objetivo se hace necesario el esfuerzo conjunto del Estado con las organizaciones sociales de manera de poder garantizar el acceso al hábitat de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Para eso, consideramos que lo más apropiado es una adecuada planificación y la consecuente adopción de políticas públicas que tiendan a la democratización del bienestar de manera de allanar el camino en pos de lograr el derecho a un hábitat popular digno en el sentido amplio en el que lo definimos.

En el próximo encuentro sobre el tema, la Conferencia Hábitat II de Estambul (1996) agrega en su declaración la necesidad de regular el mercado inmobiliario y de facilitar el acceso a la tierra y al crédito a los sectores más desfavorecidos, de manera de hacer concreto el derecho a la vivienda digna y asequible para todos y todas (Hábitat II, 1996). Aquí vemos que se agrega el aspecto económico del acceso a la tierra, es decir, se plantea la necesidad no dejar el acceso a la tierra solo en manos del mercado, sino que se hace necesaria la presencia del Estado con políticas activas en favor de los más desposeídos.

Finalmente, vamos a señalar que la conferencia Hábitat III de Quito (2016) en su Declaración final estableció que “la persistencia de múltiples formas de pobreza, las desigualdades crecientes y la degradación ambiental siguen siendo uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible en todo el mundo, siendo con frecuencia la exclusión social y económica y la segregación espacial una realidad irrefutable en las ciudades y los asentamientos humanos”, lo que nos indica que a más de 40 años de la primera Conferencia, los problemas están lejos de haber sido resueltos, sino más bien todo lo contrario. El mundo se urbaniza a ritmo creciente, con un modelo de desarrollo no sostenible regido por la lógica del mercado, y que genera desigualdades crecientes (Hábitat III, 2016). Se hace necesario entonces generar políticas que disminuyan la desigualdad como condición de posibilidad de un desarrollo humano sostenible.

En resumen, podemos decir que el derecho a la vivienda y a un hábitat digno, si bien están consagrados por la Constitución, leyes y tratados internacionales, todos aprobados mediante mecanismos democráticos y por ende portadores de legitimidad, de

consensos mayoritarios además de legalidad, encuentra en la práctica grandes problemas para ser efectivizado, haciéndose imprescindible el estudio de experiencias concretas en el tema, como la del loteo social de Villa Brown.

1.2 La legislación a nivel nacional

La Constitución Nacional de la República Argentina, reformada en 1994, dice en su artículo 14 bis inciso d) que el “Estado otorgará los beneficios [...] del acceso a una vivienda digna”. En la mencionada reforma, la Constitución incorporó también los Pactos Internacionales, entre ellos la Declaración Internacional de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

En ese marco, a nivel nacional podemos mencionar las siguientes leyes que buscan garantizar el derecho a una vivienda digna:

La ley 23.967, de Tierras fiscales, que dispone que las tierras propiedad del Estado Nacional “ocupadas por viviendas permanentes o vacantes aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda” sean transferidas a los Estados provinciales para ser vendidas a sus ocupantes o para que se desarrollen en ellas planes de vivienda social.

La Ley 24.374, conocida como Ley Pierri por su autor, que establece “un régimen de regularización dominial en favor de los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años [...] de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente”. Esta ley también reconoce el beneficio de que el trámite sea gratuito.

La ley 27.453 Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana, que Declara de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles en que se asienten los Barrios Populares registrados en el RENABAP y declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares.

El Decreto 358/17 (que modifica al Decreto 2670/15) crea el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Socio Urbana (RENABAP), “cuya función principal será registrar los bienes inmuebles ya sean de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas, al 31 de diciembre de 2016.” También da la definición de Barrio Popular como aquellos “...que se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso

regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).” A partir de los datos del RENABAP, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) se ocupa de la regularización dominial de los inmuebles en favor de sus ocupantes. El objetivo es que las familias de los barrios populares puedan comprar la tierra en la que viven y acceder al título de propiedad. Este proceso puede realizarse transfiriéndolas del Estado Nacional a las provincias y/o los municipios, con la obligación de que estos la transfieran a sus actuales ocupantes, y/o desde AABE directamente a sus ocupantes.

El Decreto 835/04 que crea el Registro denominado "Banco Social de Tierras", en el ámbito de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales del Ministerio de Desarrollo Social “a conformarse con la información sobre inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales.” Este Decreto, en sus considerandos reconoce la delicada situación creada por el desempleo, la pobreza y las migraciones internas, condiciones que imposibilitan a los sectores marginados de la sociedad el acceso “a la tierra propia, a la vivienda digna y al hábitat adecuado”.

1.3 La legislación en la Provincia de Buenos Aires

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires sancionada en el año 1994, dice en su artículo 36:

“La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impida el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales: A tal fin reconoce los siguientes derechos sociales: [...]

7. 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 de 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos. Una ley especial reglamentará las condiciones de ejercicio de la garantía consagrada en esta norma.”

La referencia constitucional a la cesión de lotes de tierra en municipios de hasta 50.000 habitantes tiene que ver con las particulares condiciones de distribución

demográfica de la Argentina. La Provincia de Buenos Aires tiene 17.541.141 habitantes¹, lo que representa casi el 40% de la población del país. Del total de la población de la provincia el 97% vive en ciudades y el 64% lo hace en los 24 municipios que conforman los tres cordones del Gran Buenos Aires. Con estos datos se entiende que ese artículo pretende fomentar la radicación de familias en los municipios menos poblados, objetivo que en general no se consigue porque el trabajo y la ilusión de progreso está en las grandes ciudades.

La ley especial a la que hace referencia la Constitución provincial es la 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH), sancionada el 9/01/2013, publicada el 7 de octubre de 2013² y reglamentada el 17 de diciembre de 2013, es decir, casi un año después de su sanción. Hacemos mención a la fecha de sanción, de publicación y de reglamentación ya que las leyes no rigen hasta que no se publican en el Boletín Oficial y no se pueden poner en práctica hasta que no se reglamenten, por lo que esta demora en la puesta en práctica de la ley puede interpretarse en relación directa con los intereses inmobiliarios de carácter especulativo que se veían amenazados por su sanción.

“Scioli³ fue el Gobernador de los barrios cerrados, de las inmobiliarias.....claramente. No, si, le dio bola al negocio, claramente. Cuando sale la ley provincial del acceso justo al hábitat [...], viste y Scioli agarra y cajonea. No la continuó, y no la continuo y no la continuó y no la iba a continuar. Cuando se hace la Semana Social en Mar del Plata [junio de 2013] lo agarran siete obispos y le dicen “tenés que promulgar la Ley 14449 de acceso al hábitat sino te vamos a salir a denunciar públicamente”, nos cuenta Pablo Reynoso, delegado de la Pastoral Social para graficar de qué lado estaba el poder político provincial respecto del tema de la democratización del acceso a la tierra que planteaba la LAJH.

Hay que recalcar que la sanción de la ley, su publicación y posterior puesta en marcha fue posible por la confluencia del trabajo de muchas organizaciones nucleadas en el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos

¹ Fuente: INDEC. Proyecciones elaboradas en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

² <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2013/14449/11302#>

³ Daniel Scioli fue vicepresidente entre los años 2003 y 2007 y gobernador de la provincia de Buenos Aires en dos períodos consecutivos, entre los años 2007 y 2015. Si bien es de filiación peronista, al igual que el gobierno nacional entre esos mismos años, pertenece a lo que podríamos denominar el ala conservadora de ese partido político. En ese sentido, durante su gestión en la provincia dio marcha atrás por ejemplo con reformas que intentaban democratizar el funcionamiento de la policía de la provincia de Buenos Aires, implicada desde siempre con casos de corrupción, gatillo fácil y connivencia con el crimen organizado.

Aires (FOTIVBA) desde al año 2004, foro que se define como “un espacio colectivo de análisis, reflexión, discusión y propuesta, que surge a partir de la iniciativa de un grupo de Organizaciones Sociales, Técnicas y Territoriales, vinculadas a la temática de la tierra y la vivienda de los sectores populares del conurbano bonaerense⁴”.

La ley crea según lo dispuesto por el Artículo 28, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios⁵ (RPPVAP). Analizando datos extraídos del mismo, la situación habitacional de la provincia de Buenos Aires nos indica lo siguiente:

Total de hogares en la Provincia	Total de hogares en Villas y Asentamientos	Porcentaje de hogares en villas y asentamientos
4.789.484	417.000	8,7% (1.700.000 personas)

Al momento de la última consulta, el Registro está compuesto por 1807 barrios, que ocupan 16.666 hectáreas, lo que equivale al 2,6 % del área urbana total de la provincia.

La ley identifica tres tipos de barrios, definidos en el Artículo 27:

. Villas:

“Urbanizaciones o auto urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a las familias provisoriamente, cuyas características son tramas irregulares (no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos), viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista”.

. Asentamientos precarios:

“Barrios informales (en términos dominiales) con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, y que generalmente (aunque no de modo excluyente) cumplen algunas de las siguientes características: son decididos y organizados colectivamente, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios,

⁴ Consultado en: <https://madretierra.org.ar/wp-content/themes/madre-tierra-theme/assets/docs/fotivba.pdf>

⁵ Consultado en: <http://181.171.117.68/registro/publico/>

las viviendas tienen algún grado de firmeza y su ubicación puede encontrarse en tierras degradadas.”

. Otros:

“Aquellos barrios informales en los que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, son generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos.”

De acuerdo a esta tipología, el 54% de los barrios registrados son asentamientos, el 26% villas y el 20% corresponde al tercer tipo. A los efectos de nuestra investigación, vamos a considerar asentamientos a los que la ley considera “asentamientos precarios” y “otros”, que conforman entonces al 74 % de los barrios registrados, ya que comparten la pretensión respecto de la propiedad de la tierra y la integración con la ciudad preexistente.

Con respecto al tipo de dominio, es de hacer notar que, según cifras del último censo nacional del año 2010, en la provincia de Buenos Aires 187.445 hogares son solo propietarios de la vivienda, es decir no tienen el dominio legal de la tierra en la que están construidas. Con respecto a los barrios relevados en el RPPVAP, la tierra en la que están asentados los barrios pertenece en un 68,8% a personas físicas o jurídicas privadas, el 12,2% al Estado y el 19% son de propiedad mixta. Esto nos da una pauta de la necesidad de la concurrencia de las esferas públicas y privadas en la resolución de los problemas de hábitat.

En referencia a los 24 partidos del conurbano, allí están asentados 1.075 barrios, es decir casi el 60% del total. En esos barrios viven 341.733 familias, de los cuales sólo el 13% está asentado en terrenos del Estado.

Específicamente en Florencio Varela, hay 71 barrios relevados, que involucran a 14.840 familias, que equivale al 4.3% del total de familias que viven en barrios y asentamientos en el conurbano.

Continuando con el análisis, podemos decir que el 42% de los barrios tienen problemas ambientales, el 3% se encuentra situado sobre terrenos degradados, el 3% está expuesto a algún tipo de contaminación industrial, el 14% está ubicado sobre márgenes

de arroyos y el 17 en zonas inundables, el 6,6% sobre terrenos pertenecientes a los terraplenes del ferrocarril y el 3% en zonas por donde pasan líneas de alta tensión.

Además, y para dimensionar aún más la problemática del hábitat y del derecho a la ciudad en la provincia, podemos señalar que del total de los barrios del Registro tienen los siguientes servicios a más de 1 km de distancia:

- Transporte público, 70%
- Jardín de infantes, 76%
- Escuela Primaria, 80%
- Escuela Secundaria, 77%
- Unidad Sanitaria, 70%

Es decir que en más del 70% de los barrios relevados los habitantes tienen que desplazarse más de 1000 metros para acceder a servicios de educación, salud y transporte, en general por calles de tierra y sin veredas, lo que dificulta aún más el acceso a estos servicios sobre todo en épocas invernales y de mal tiempo.

Este es el marco en el que se desarrolló la discusión sobre la ley de Acceso Justo al Hábitat. La necesidad de la misma se ve reflejada en que desde su puesta en vigencia se otorgaron más de 50.000 soluciones habitacionales, lo que generó un contexto de crecimiento y mejoramiento de las condiciones sociales (Walter Bustos, 2015, Informe de resultados de la aplicación de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, 2020, Scatolini, Luciano, Duarte, Juan I., Hutton, Tobías G., 2019), por lo menos hasta fines del año 2015, en el que se verifica un cambio en la orientación política del Estado. El dato del cambio de gobierno no es menor, porque se verifica por lo menos una ralentización y pérdida de iniciativa por parte del Estado en lo referido a las políticas de hábitat.

Pero a pesar de los esfuerzos y de las políticas desplegadas desde antes de la vigencia de la LAJH y sobre todo después del comienzo de su aplicación, muchas familias continúan con dificultades de acceso a la tierra y a una vivienda digna, lo que hace más evidente que el problema del hábitat es multidimensional y por lo tanto debe encararse como tal, con soluciones que tomen todas sus aristas y desde la comprensión de que la solución debe contemplar una mirada integral, que no involucre solo construir viviendas, sino que tenga en cuenta las particularidades y las historias de vida de sus habitantes.

Como señalamos anteriormente, según el Censo 2010, la cantidad de Hogares en la provincia de Buenos Aires ascendía a 4.789.484 y de esos, 1.655.202 tenían déficits cualitativos. Específicamente en los 24 partidos del conurbano, la cantidad de estos hogares asciende a 466.936. Es un dato fundamental que incide directamente en el problema de la producción social del hábitat: casi medio millón de familias tienen problemas de vivienda, por malas condiciones constructivas o hacinamiento, y no tienen posibilidades de acceder a una vivienda propia, a alquilar una o a la compra de un lote para construirla.

En resumen, los problemas a los que se enfrenta e intenta solucionar la ley 14.449 son, entre otros:

- Los altos precios de los terrenos debido a la mercantilización y a la especulación inmobiliaria: los sectores de altos ingresos compiten con los de bajos ingresos por los mismos territorios.
- El problema de la falta de crédito para sectores populares, con un sistema financiero que privilegia la especulación y no la inversión productiva o social. En este sentido, hubo un avance con el plan PRO.CRE.AR, implementado por el Estado, que desde su puesta en marcha otorgó más de 100.000 créditos en todo el país para refacciones, ampliaciones y construcción de viviendas nuevas.
- El alto crecimiento demográfico intercensal: la población creció en casi dos millones de habitantes en la provincia de Buenos Aires y gran parte de estos nuevos habitantes se concentran en el conurbano.
- Normas que no se adaptan a la realidad actual. Ejemplo de esto es la vigencia del Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento y uso del Suelo, sancionada por la última dictadura militar, que, si bien ha sido modificada por sucesivas leyes, en lo central continúa vigente. Es la norma que permite la “zona residencial extraurbana”, figura con la que se habilitan los clubes de campo en las zonas urbanas y periurbanas, dando comienzo a la competencia y a la especulación inmobiliaria en tierras alejadas del centro de las ciudades que hasta ese momento tenían poco valor y solo eran habitadas por los sectores más desfavorecidos de la población. Otra consecuencia de este decreto fue que terminó con los loteos populares destinados a barrios obreros, que eran la forma que tenían los sectores populares para acceder a la tierra para construir su vivienda. Lo que hizo el decreto fue poner condiciones, como que todo loteo nuevo debía contar con la

infraestructura de servicios completa de agua, tendido eléctrico y cloacas, lo que hizo aumentar en valor del suelo en la provincia, haciéndola inaccesible para gran parte de la población.

- La demanda de suelo urbanizable y de vivienda que es cada vez más variada y más fuerte, e implica la construcción de viviendas nuevas, que, sumadas a las refacciones y ampliaciones de las existentes, presiona y hace necesaria la implementación de obras de infraestructura para dotar de servicios a los nuevos barrios.

1.3.1 La ley 14.449, un cambio de paradigma

Como ya lo mencionamos, la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) se dicta en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su Artículo 36 inciso 7, y una de sus características más importante es que contó para su elaboración con una gran participación de organizaciones vinculadas con el hábitat.

Entre los objetivos descriptos en el Artículo 1 podemos resaltar los siguientes:

- Facilitar la generación de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y la regularización de barrios.
- Atender integralmente la diversidad de la demanda urbano habitacional.
- Generar nuevos recursos en tierra, dinero e infraestructura y reducir el uso especulativo del suelo.

La ley se estructura en tres bloques y contiene seis capítulos. El bloque uno, compuesto por los capítulos I y II es el llamado bloque ideológico y es el que define el nuevo marco jurídico. El bloque dos, contenido en el capítulo III, define las directrices políticas y se lo puede considerar como el bloque estratégico, que define las prioridades y modalidades de acción. Finalmente, el bloque tres, integrado por los capítulos IV, V y VI es el bloque operativo, es decir el que define las herramientas para fortalecer la gestión pública.

En el que llamamos bloque ideológico se define el objeto de la LAJH, la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Paralelamente se define además el derecho a la vivienda y hábitat dignos como la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales en especial para aquellos que no tengan medios para resolverlas por si mismos (Artículo 3°), y, finalmente, se redefine la noción tradicional

de déficit urbano habitacional, como “la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible” (Artículo 4°). También se establecen las responsabilidades de la Autoridad de Aplicación y de los municipios en lo concerniente a proveer suelo urbanizado, generar nuevas áreas residenciales, integración de villas y asentamientos, provisión de infraestructura, impulso de procesos de autoconstrucción y regularización y adecuación de normativas de terrenos para el Plan PRO.CRE.AR. (Artículo 8°). Es decir que deja claramente establecida la responsabilidad del Estado en lo que respecta a las políticas de hábitat.

En el Capítulo II del bloque ideológico encontramos los que llamaremos principios rectores, contenidos en los artículos 10° al 14°, que son: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la ciudad y de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad (que implica la participación en la toma de decisiones de la comunidad, de los ciudadanos y de las organizaciones sociales involucradas en cuestiones de hábitat), y el reparto equitativo de las cargas y beneficios, esto es, la necesidad de la regulación estatal para evitar desigualdades que terminen en la concentración del suelo o en el uso especulativo del mismo.

Continuando con nuestro análisis, el bloque estratégico define las Directrices Generales de las Políticas de Hábitat, de manera de operacionalizar lo establecido en el bloque anterior. Aquí encontraremos los parámetros de calidad para la vivienda y el hábitat dignos (Artículo 15):

1) Localización adecuada. Los proyectos habitacionales deberán “tener en cuenta criterios de densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas” para lo que se tendrá en cuenta:

- a) El aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios.
- b) La integración socio espacial.
- c) La mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana.
- d) La cercanía a las áreas de centralidad.
- e) Las facilidades de accesibilidad y conectividad.
- f) El nivel de consolidación urbana.

- g) La cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos.
- 2) Niveles de habitabilidad de la vivienda, que tiene en cuenta ventilación, iluminación, crecimiento progresivo y adaptabilidad a desarrollo futuro.
- 3) Calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes.
- 4) Cobertura de infraestructura, servicios y acceso al transporte público.
- 5) Pautas de eficiencia y ahorro energético.
- 6) Accesibilidad para personas con necesidades especiales.

Las directrices generales son, según el Artículo 16:

- “La planificación y la gestión del hábitat son una función y una responsabilidad pública”, por lo que deben garantizar una justa distribución de las cargas y de los beneficios.
- Regulación pública para desalentar prácticas especulativas, utilizando instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles.
- Establecimiento de un vínculo entre instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión del suelo y las operatorias de urbanización y vivienda.
- Fomento de la participación permanente de la población.
- Impulso a la integración socio urbana y a la regularización de la tenencia de tierra en villas y asentamientos precarios.
- Diversificación de programas y proyectos, de manera de poder atender diferentes demandas.
- Incorporación y revalorización de las experiencias organizativas y las prácticas de los sectores populares, estimulando los procesos de autogestión del hábitat.
- Evaluación constante de las políticas y acciones implementadas, de manera de poder analizar periódicamente su impacto.

Por último, en el bloque tres, el operativo, integrado por los Capítulos IV, V y VI encontramos los instrumentos de actuación para las políticas públicas en materia de hábitat. Estos son:

1. Producción social del hábitat y de lotes con servicios. La LAJH define a la producción social del hábitat como aquellos procesos de autogestión individual o colectiva que generen espacios habitacionales y servicios urbanos, y a los lotes con

servicios a los proyectos que incluyen la provisión de redes de infraestructura para parcelas existentes o futuras, tengan estos proyectos incluidos o no la construcción de la vivienda (Artículos 17, 18 y 19).

2. Integración socio urbana de villas y asentamientos precarios, que contempla a las acciones tendientes a la mejora de las viviendas existentes, infraestructura y acceso a los servicios de manera progresiva y participativa (Artículos 26 y 27).

3. Fomento del crédito a sectores populares para la mejora del hábitat para financiar las necesidades de las familias que no son sujeto de crédito del sistema bancario formal.

4. Zonas de promoción de hábitat social. Se establecen “zonas especiales y reservas de tierras” en zonas vacantes u ocupadas, de manera de cuidar a la población establecida y “promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas” (Artículo 44).

5. Se establece la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias (Artículo 46). En este sentido, la ley establece que “los municipios establecerán por una ordenanza de carácter general una contribución obligatoria no inferior al 10% de la valorización inmobiliaria generada por los hechos enunciados en el Artículo 46 de la presente ley, con ajuste a los criterios de exigibilidad y pago establecidos precedentemente.” (Artículo 50 y 51).

6. Grandes desarrollos como barrios cerrados, cementerios privados y equipamientos comerciales de más de 5000 m² deberán hacer un pago a cuenta del 10% “de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable.” (Artículo 51).

7. Consorcios urbanísticos. La ley denomina así “a la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación hechas de manera conjunta entre organismos gubernamentales y actores privados, aportando cualquiera de ellos inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o edificación. Luego de la realización de las obras, cada parte recibe como compensación por su inversión unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas.” (Artículo 55).

8. Gestión democrática y participación. La ley favorece la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales mediante varios mecanismos (Artículos 57 y 58):

- a) Órganos o instancias multiactorales formalizadas.

- b) Debates, audiencias y consultas públicas.
- c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

9. La LAJH crea el Consejo provincial de Vivienda y Hábitat, como un órgano de consulta y asesoramiento, con la siguiente composición (Artículos 60 y 61):

- a) Representantes de la autoridad de aplicación.
- b) Representantes de organizaciones no gubernamentales.
- c) Representantes de Colegios profesionales.
- d) Representantes de los municipios.
- e) Representantes de Universidades públicas con sede en la Provincia de Buenos Aires.
- f) Representantes del Poder Legislativo.

En el Capítulo V encontramos modificaciones al Decreto Ley 8.912/77 de Ordenamiento y uso del Suelo (Artículo 65):

- Faculta a los municipios a declarar “el parcelamiento y/o edificación obligatorias de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada”, mediante la aplicación de un gravamen especial progresivo.
- Establece un mecanismo de reajuste de tierras, que permite a los propietarios transfieren o permiten a alguna entidad gestora la ocupación de sus inmuebles para llevar a cabo un plan de desarrollo urbanístico.

Finalmente, el Capítulo VI contiene disposiciones complementarias y transitorias, como la priorización de inversiones “destinadas a la mejora en las condiciones de hábitat de los sectores de menores recursos.” (Artículo 65), la implementación de un Programa de capacitación y difusión de los contenidos de la ley, extiende los beneficios de la Ley 13.342 que permite la regularización dominial sin cargo para los “inmuebles cuya construcción y financiamiento se realizara en el marco de la presente ley.” (Artículo 69) y la suspensión de desalojos para las familias que estén incluidas en el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (Artículo 70).

Resumiendo, los principales objetivos de la LAJH son promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales y de procesos de regularización de barrios y asentamientos, para lo que plantea:

- La modificación del Decreto Ley 8.912/77 en lo referente a loteos y regularización dominial.

- Creación de zonas de promoción de hábitat social.
- Creación de un instrumento de reajuste de tierras.

También propone abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional mediante:

- La creación de un programa de lotes con servicios.
- La creación de la figura del consorcio urbanístico para generar loteos en conjunto con el sector privado.
- La modificación del reajuste de tierras para facilitar loteos con varios propietarios privados.

Finalmente, permite generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas respecto de la valorización del suelo, mediante:

- La sanción impositiva progresiva a los predios baldíos especulativos.
- La captación y redistribución de la valorización inmobiliaria, entre el 10 y 33%.

1.3.2 Algunas consideraciones sobre la actualidad de la Ley 14.449.

Transcurridos ya 8 años de vigencia de la ley, se hace necesario para los fines de este trabajo hacer algún balance sobre su implementación.

La primera puntualización que queremos hacer es que por el carácter federal de la organización política prevista por la constitución Nacional las provincias le ceden a la Nación la potestad de legislar en algunas áreas, y justamente las “referidas a la “cuestión urbana” no han sido delegadas, por lo que todo lo relativo a las normas de ordenamiento territorial (uso y subdivisión del suelo) son facultades de las Provincias y los municipios” (Scatolini, Luciano, et al, 2019, p.54 y 55). Según estos autores, de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires sólo 37 (27%) han dictado ordenanzas adecuando su normativa a la ley, y de esos apenas 21 (16%) tienen Consejo local de hábitat.

En el llamado conurbano bonaerense, compuesto por 24 partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, lo que surge del análisis es que apenas son 10 los que tienen Consejo local, y solamente 7 adhirieron a la ley.

También debemos hacer mención al cambio de gobierno ocurrido a fines del año 2015 que implicó un cambio en la orientación de la política del gobierno, a pesar de lo cual algunas de las políticas vinculadas a la LAJH se mantuvieron, aunque con algunas

restricciones. En ese sentido, por ejemplo, en lo que respecta a la autoridad de aplicación, en el año 2017 paso del Ministerio de Infraestructura al de Desarrollo Social, y entre 2016 y 2019 cambió 5 veces de responsable y desde fines del 2019, con un nuevo cambio de Gobierno lleva el nombre de Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad que depende del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad. (Informe Madre Tierra, 2020)

En lo que respecta a este trabajo, en el orden municipal, el partido de Florencio Varela, encontramos la Ordenanza 7716/12, que crea el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, cuya misión consiste, en línea con lo propuesto por la LAJH pese a ser anterior a su sanción) proponer posibles acciones que permitan garantizar el acceso digno a la tierra y la vivienda. Para ese fin, propone alternativas de acción y formula propuestas al Ejecutivo Municipal, tendientes a generar suelo urbanizable destinado a las familias que no puedan acceder a créditos formales, como asimismo coadyuvar en la búsqueda de soluciones en situaciones conflictivas que pudieren suscitarse. El Consejo cumplió un papel relevante en el proyecto del Loteo social de Villa Brown como veremos cuando más adelante analicemos el libro de actas del mismo.

Como antecedentes respecto al tema de hábitat, debemos decir que la Municipalidad de Florencio Varela lo tiene en agenda desde hace más de 30 años. El municipio desarrolló a partir del año 1985 una política tendiente a la regularización de terrenos fiscales, al amparo de lo establecido en las ordenanzas 1057/85⁶ y 1058/85⁷. La primera crea un Fondo de Tierras para la promoción de la vivienda popular, cuyos terrenos serán destinados a la implementación de programas de vivienda que podrán ser loteos sociales, cooperativas de vivienda, cooperativas vecinales de vivienda y regularización de situaciones de hecho, entre otras. La segunda, faculta al ejecutivo municipal a regularizar la tenencia de lotes fiscales municipales en beneficio de sus ocupantes, con la aprobación del Concejo Deliberante.

En el mismo sentido, esta política de regularización en el distrito tuvo un gran impulso a partir de la ya citada ley 24.374 de regularización dominial, que favorece a los ocupantes que acrediten la posesión pública. También el municipio adhirió a la ley 11.622/95 de condonación de deudas a titulares de lotes que los transfieran a los Municipios, a título gratuito, y a la ley 24.320 referida a la prescripción administrativa en

⁶ Consultada en <http://www.varela.gov.ar/ordenanzas/1985/1057.pdf>

⁷ Consultada en <http://www.varela.gov.ar/ordenanzas/1985/1058.pdf>

favor del Estado. Todas estas tierras luego de ser incorporadas al patrimonio municipal ingresaron al Fondo de Tierras del municipio.

Asimismo, se creó en el año 2014 la Dirección de Hábitat Social, que depende de la actual Secretaria de Obras, Servicios Públicos y Planificación Urbana.

Entre los municipios vecinos a Florencio Varela un caso particular es el de Quilmes, cuyo consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda fue creado por Ordenanza N° 8289/98 (14 años antes de la sanción de la ley) y sus Modificatorias, Ordenanza N° 8790/00 y Ordenanza 13129/18, que crea el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, que tiene entre sus funciones planificar e instrumentar las políticas comunitarias y de interés social de generación de suelo urbano, regularización dominial y vivienda, actuando como órgano de consulta del Ejecutivo Municipal. Es de hacer notar que en la conformación de los Consejos locales de hábitat de Quilmes y Florencio Varela tuvo una actuación relevante la Pastoral Social de la Vicaría de Solidaridad del Obispado de Quilmes, diócesis que abarca los partidos de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela. Esta diócesis fue creada en 1976 y su primer titular fue el obispo Jorge Novak, quien le dio una impronta de mucha participación comunitaria⁸ y puso como uno de sus ejes de su gestión la defensa de los derechos humanos en plena dictadura y el compromiso con los más pobres. Desde su creación, esta diócesis hizo mucho hincapié en la defensa y protección de los nuevos asentamientos que se empezaron a producir en la región en esos años como consecuencia del plan de “erradicación” de las villas de la ciudad de Buenos Aires y los cambios en los códigos de planeamiento urbano promovidos por la dictadura militar instalada en el país a partir de marzo de 1976.

En los otros dos, Berazategui y Almirante Brown la situación es distinta, ya que los ambos distritos adhirieron a la LAJH, pero solo el segundo tiene Consejo Local de Vivienda y Hábitat⁹, creado por Ordenanza 10.675/16, con un objetivo que está en línea con lo propuesto por la ley, es decir ser un órgano de consulta y asesoramiento multiactoral del Ejecutivo municipal.

1.3.3 Programas de Lotes con servicios

Como dijimos más arriba, la LAJH crea el Programa de Lotes con servicios para facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses. Para eso mandata a la

⁸ Fuente: <https://www.obisquil.org.ar/index.php/resena-historica/la-diocesis>

⁹ Fuente: Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat de la provincia de Buenos Aires

autoridad de aplicación (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad) y a los municipios a promover instancias asociativas “de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat” para una gestión cooperativa para antes, durante y después de construidas las viviendas. Para ello define a los lotes con servicio como aquellos proyectos que incluyen la provisión de redes de infraestructura para parcelas existentes o futuras, tengan estos proyectos incluidos o no la construcción de la vivienda. Esta definición de la ley permite que los habitantes del nuevo barrio puedan empezar a construir y mudarse antes o en paralelo a la construcción de la infraestructura de servicios.

Con respecto a la implementación de este programa, según el citado informe de la ONG Madre Tierra (2020), desde la implementación de la ley se han generado 23.378 nuevos lotes, en 171 proyectos repartidos en 65 municipios, aunque solo el 28% de los mismos pertenecen al conurbano, y la mayoría, un 68%, a municipios con menos de 50.000 habitantes, lo que está dando cuenta de la dificultad de encontrar suelo urbanizable en la región metropolitana, cuestión que hace imprescindible la intervención del Estado en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal.

1.4 Conclusiones provisorias

Como vemos, hay una gran variedad de leyes que, comenzando por la Constitución, garantizan, reglamentan, regulan y protegen el derecho a la vivienda, a un hábitat digno y a la ciudad.

La discusión central entonces no es por más y mejores leyes, porque vimos en el análisis de las leyes que el marco normativo está. Es decir que el problema real es político, es decir, de discusión sobre la condición de posibilidad de generar los consensos suficientes que permitan aplicar las normas vigentes para salvaguardar los derechos de los sectores vulnerables. En el caso particular de la LAJH, la discusión pasa en preguntarse porque pese a haber transcurrido ya casi 9 años de su sanción, se avanzó tan poco en su implementación, teniendo en cuenta además que en el lapso considerado para la investigación ocurrió un cambio del signo político en el gobierno nacional y provincial.

Por supuesto que identificar el carácter político del problema no lo soluciona, pero si nos pone en el camino de hacerlo, toda vez que de lo que se trata es de generar una sociedad cohesionada en la que todos puedan ejercer sus derechos y desarrollar sus vidas en libertad e integrados a la sociedad gozando no solo de los derechos políticos sino también de los sociales, económicos y culturales.

Por otro lado, queda clara entonces la importancia de indagar en las articulaciones que se producen entre los distintos actores sociales que propone la ley de hábitat, en relación a como las políticas propuestas por la LAJH especialmente en lo relativo a la producción social del hábitat se territorializan, moldean y son moldeadas por el territorio a partir de su puesta en marcha efectiva.

Capítulo 2: Algunas consideraciones teóricas para analizar las lógicas de articulación Estado --organizaciones sociales – sectores vulnerables

2.1 Marco teórico y metodológico

En este capítulo vamos a desarrollar los elementos teóricos que utilizamos en la investigación: estos son matriz social, territorialización, lógicas de articulación, vulnerabilidad. También es importante señalar que nuestra investigación vamos a hacerla en el marco del paradigma del desarrollo sostenible planteado por la Organización de las Naciones Unidas, que en el año 2015 aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible.

El concepto de matriz social toma en cuenta “una delimitación territorial construida a partir de una configuración espacial subjetiva, la descripción de la composición social, un modelo de desarrollo identificable en el tiempo y un determinado tejido asociativo que da cuenta del entramado de organizaciones e instituciones existentes en el territorio” (Barattini, 2019). En nuestro caso, la experiencia del loteo social de Villa Brown, enmarcado en la LAJH, las organizaciones sociales que allí actúan y las distintas instituciones estatales de los diferentes niveles del Estado, que de alguna manera convergen, se relacionan y articulan con sus distintas lógicas en el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela.

Para construir una tipología de esas lógicas vamos a apoyarnos en la Teoría fundamentada en los datos de Glaser y Strauss o teoría fundamentada (TF) (Soneira, 2007), para poder construir los conceptos que las sostienen, como una manera de acercarnos a demostrar que lo que proponemos es posible.

2.1.1 Territorio

En nuestro caso, la delimitación territorial está construida por el propio proyecto de loteo social, porque la experiencia se desarrolla a partir tierras privadas cedidas al municipio, por lo que la configuración espacial se hace sin participación de los beneficiarios del loteo, pero si con la intermediación del Estado y de las organizaciones sociales.

En este punto se hace necesario decir algunas cosas acerca de que entendemos por territorio. En este sentido diremos que el territorio es un concepto multidimensional, y que lo más pertinente es hablar de territorios, ya que según Mançano Fernandes (2008) la diversidad territorial produce multiterritorialidades, porque la producción espacial y

territorial se realiza mediante las relaciones sociales, los conflictos de clase, las disputas por los modelos de desarrollo y, en consecuencia, por los modelos de sociedad. En definitiva, diremos que “relaciones y clases sociales producen diferentes territorios y espacios que se reproducen en permanente conflictualidad.”

Desde esta perspectiva el territorio no es solo un espacio de gobierno, porque en cada política o proyecto de desarrollo participan o pueden hacerlo multinacionales, gobiernos nacionales, provinciales y municipales, movimientos sociales, sindicatos, iglesias que tienen diferentes formas de interacción con intereses, acciones, relaciones y conflictos con y entre las distintas instituciones y los diferentes territorios.

Lo que más nos interesa de la dimensión territorial entonces es señalar que los territorios no son solo espacios de gobernanza en los que encontramos entre otros a los llamados territorios de ciudadanía que engloban a varios municipios o transterritorios que agrupan territorios de varias naciones para proyectos regionales, sino que al interior de cada uno conviven distintas comunidades con diferentes formas de propiedad (privada o comunitaria) que pueden coexistir con relaciones sociales de dominación y de resistencia, que provocan en definitiva conflictos por el modelo de desarrollo de la sociedad y en consecuencia aparecen también territorialidades de dominación y de resistencia.

Por lo tanto, y siempre siguiendo a Mançano Fernandes, el territorio considerado solo como espacio de gobernanza oculta a los otros y diversos territorios y fundamentalmente, mantiene las relaciones de subordinación, no cuestiona la propiedad privada ni el acceso a la misma, reproduciendo relaciones sociales de dominación y en consecuencia territorios dominantes y dominados.

Debemos decir también que en esos territorios actúan los movimientos sociales y en este sentido, Raúl Zibechi (2003) dice que, si bien cada movimiento posee rasgos espacio-temporales que hacen a su heterogeneidad, los movimientos sociales latinoamericanos comparten rasgos en común. De los siete puntos que propone, tomamos aquí el primer factor que refiere a una “nueva territorialización”, es decir, el arraigo a espacios físicos recuperados o conquistados después de varias luchas y el último, en el que señala las nuevas formas de lucha, tales como la toma de tierras, cortes de caminos, reapropiación de espacios públicos o “ajenos”. En ese sentido, coincidimos con el autor cuando dice que “El territorio es el espacio en el que se construye colectivamente una nueva organización social, donde los nuevos sujetos se instituyen, instituyendo su espacio, apropiándose, material y simbólicamente”. (Zibechi, 2003)

En definitiva, vamos a considerar al territorio como espacio habitado, en el que se desarrolla la vida cotidiana, tiene lugar la construcción de lo comunitario, en el que transcurre la vida de una comunidad determinada (Arias, 2013), que incluye la participación política, territorializada, espacializada desde los '90 como forma de mantener el orden o de contener el descontento social de la población (Barattini, 2010) pero también como expresión de resistencia y de organización frente a las situaciones de marginación y vulnerabilidad por parte de los sectores populares.

También es importante tener en cuenta que “el territorio puede y debe ser estudiado y comprendido desde múltiples miradas y las diversas disciplinas, subdisciplinas e interdisciplinas sociales”. Es decir que podemos “decir que en estos lugares se construyen lazos sociales y culturales entre los habitantes, lo cual también genera un sentido de pertenencia en el lugar, en donde el territorio es un espacio construido desde lo social, concentrando en él una larga serie de interacciones y prácticas sociales”. (Carballeda, 2012, p28)

Esta idea es de suma importancia para nuestra investigación y en la tipología que vamos a desarrollar más adelante, porque el territorio se convierte así en un concepto central en la aplicación de políticas públicas y privadas en campos y ciudades, porque la implementación de estas políticas implica enfrentamientos y tensiones entre distintos modelos de desarrollo, que provocan impactos y resistencias en los habitantes del territorio. En definitiva, se producen conflictos, pero no solo en el plano material sino en el de las ideas y paradigmas que rigen los modelos de desarrollo. Detrás de estos modelos en disputa vamos a encontrar, como veremos más adelante, dos lógicas aparentemente irreconciliables de articulación social: la del mercado y la de la solidaridad, porque, finalmente, lo que está en discusión cuando hablamos de hábitat es la tierra, el lugar donde viven las personas, donde se asientan las comunidades y los barrios, y en un nivel más macro, la organización espacial y territorial de los países.

En ese sentido, vamos a tomar también la perspectiva de Catenazzi (2009) sobre la territorialidad de la acción de las políticas públicas, que supone considerar una particular interacción entre el Estado y la sociedad en la que convergen diferentes perspectivas asociadas con las ciencias políticas y sociales, en la que se involucran las acciones gubernamentales y la acción colectiva territorializada en las prácticas de las comunidades y en los movimientos sociales articulados en torno a una diversidad de demandas.

2.1.2 Modelo de desarrollo

El modelo de desarrollo en el que vamos a situar nuestro análisis es el planteado por la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires, situado en el marco de los 17 Objetivos de Desarrollo Humano Sostenible (ODS) aprobados por la ONU en el año 2015.

Sobre la LAJH nos hemos explayado en el capítulo precedente, de manera que en este apartado haremos algunas consideraciones respecto de los ODS. Como antecedente de estos podemos citar a la Comisión Brundtland que en 1987 definió que Desarrollo Sostenible es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades. (ONU, 1987. p. 23).

De entre ellos vamos a destacar cuatro. El 1), que nos habla de poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo, el 8), que se propone promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, el 10) que nos habla de la reducción de la desigualdad en y entre los países y el 11), que nos dice que debemos lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles poniendo énfasis en las metas 11.1 que habla de garantizar el acceso a la vivienda y a servicios básicos adecuados (salud, educación, trabajo, saneamiento, electricidad y transporte, entre otros), la 11.3 que plantea una urbanización sostenible, inclusiva y planificada de manera participativa, la 11.7 que propone el acceso universal a espacios verdes y de recreación y finalmente el 11.a, que nos sugiere fortalecer los vínculos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales.

Llegados a este punto queremos destacar que para nosotros los ODS, el crecimiento, la inclusión, la desigualdad y el mercado están íntimamente ligados. El problema con el que nos encontramos en nuestra investigación es que el modelo ideal de crecimiento económico que distribuya riqueza para todos mediante modelos de desarrollo, producción y consumo sostenibles, que conserve y respete el medio ambiente mediante una adecuada gestión de los recursos con participación equitativa e igualitaria de todos los grupos sociales a lo largo y ancho del mundo es inviable según los niveles de consumo y la cada vez más desigual distribución de la riqueza actuales.

Esta situación deriva en grandes desigualdades sociales y económicas que muestran la insostenibilidad del modelo de desarrollo basado en el mercado, la

competencia y la meritocracia tal cual lo conocemos, entre otras cosas porque este modelo estimula estilos de consumo en niveles por encima de las necesidades básicas. Y lo más importante: la consecuencia de esos estilos de consumo es que los más poderosos económicamente manipulan el sistema sin considerar los daños que puedan producirse en los grupos sociales subalternos en todas las dimensiones de la vida.

En definitiva, es un hecho que los ODS son un compromiso planteado por las Naciones Unidas que asume la inviabilidad del mundo en las condiciones actuales del desarrollo basadas fundamentalmente en el mercado el consumo y la competencia. Esto es así toda vez que el nivel de consumo y de bienestar de los países centrales importan necesariamente el subdesarrollo y la imposibilidad del cumplimiento de los ODS en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo. Las condiciones de la nueva división internacional del trabajo del capitalismo global así lo imponen. Aunque abunden declamaciones acerca de un mundo más justo, más igualitario y respetuoso del medio ambiente y la naturaleza, aunque se asuman compromisos formales de no dejarle a las generaciones venideras un mundo devastado e inviable, esto es materialmente imposible de cumplir en un sistema económico/social capitalista que privilegia el mercado como organizador de las relaciones sociales, por lo que el modelo de desarrollo alternativo debe contemplar esta circunstancia.

2.1.3 Tejido asociativo

Robert Castel, cuando habla de la nueva cuestión social menciona a los “supernumerarios”, a los “trabajadores sin trabajo” (Castel, 1999), habla a nuestro criterio, de personas vulnerables. En este sentido, según la Declaración de Barcelona los vulnerables son aquellos cuya dignidad, integridad o autonomía pueden verse amenazadas (Kemp, Rendtorff, 2008) y nosotros vamos a considerar entre las condiciones de vulnerabilidad a la imposibilidad de acceder a un hábitat saludable y sostenible por las condiciones desfavorables del entorno. Los vulnerables para nosotros, son personas pobres, trabajadores informales, mujeres a cargo del hogar con muchos niños, inmigrantes de países vecinos y, en general, con poco nivel educativo.

El concepto de vulnerabilidad es útil en este caso por su naturaleza transversal, y esto se ve claramente porque la vulnerabilidad aparece encarnada en personas a las que se debe garantizar un acceso justo al hábitat, ya que son económicamente vulnerables (no tienen posibilidades de acceder a la tierra urbana. a través de mecanismos de mercado) así como socialmente (viven en entornos insalubres e inseguros, hacinados, con poco

acceso a políticas de bienestar social y, en consecuencia, con muchas necesidades básicas insatisfechas). Estas son las características de las personas que viven en los barrios y asentamientos populares, estas son las características de las 32.900 familias inscriptas en el sistema de Viviendas del municipio de Florencio Varela¹⁰.

En esa misma dirección, dado que la vulnerabilidad es, siguiendo a Emmanuel Levinas, una forma de conexión con los demás, de “desnudez y desatadura”, expresada como la “exposición extrema, lo sin defensa” (Levinas, 2008) su importancia como categoría para esta investigación es clara, ya que las políticas de hábitat social con las que vamos a trabajar (fundamentalmente la LAJH) tienen como objeto la resolución de problemas de poblaciones que viven en los márgenes de la sociedad, con escasa integración a las instituciones que definen la pertenencia a una sociedad (educación, salud, trabajo, seguridad), por lo que se relacionan con “otros” (Estado, territorio, organizaciones sociales) desde condiciones desfavorables, de vulnerabilidad, a veces explícitas y otras no.

En ese sentido, la toma de tierras y el asentamiento configuran una acción colectiva, con una lógica determinada, que opera en tres dimensiones, según Denis Merklen (1999): la cooperación entre pares, una acción sobre el sistema político para que actúe a nivel institucional y reclamando para sí una identidad propia en el campo de la cultura urbana, todo en un trasfondo de lucha por hacer efectivo su derecho a la ciudad, entendido como **“un derecho a cambiar y a reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos”** y a **“reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización”** (Harvey, 2014, p 30), pero también como una “búsqueda de integración a la ciudadanía” (Sigal, 1981, citada en Merklen, 1997, nota al pie, p.7).

Es decir que para nosotros barrios y asentamientos populares, territorios y el derecho a la ciudad están ligados por una la lógica relacional que articula a los habitantes de estos barrios y territorios con las instituciones del Estado y de la sociedad, directamente o a través de las organizaciones sociales y en esta relación es fundamental el papel del Estado como ordenador y factor de cohesión de la sociedad.

¹⁰ Datos proporcionados por la Dirección General de Hábitat de la Municipalidad de Florencio Varela a octubre del 2020. Teniendo en cuenta que, según el mismo informe, en el período 2010/2019 se construyeron y/o entregaron 3.672 viviendas en el distrito, vemos claramente el déficit habitacional existente.

Es un hecho que la territorialización de la vida, la política y la sociedad no es nueva, pero que cobra nueva fuerza e importancia con el advenimiento de las reformas neoliberales de los 80-90, en lo que llamaremos paradigma neoliberal (García Delgado, 2017).

Es así que el panorama del conurbano de la Ciudad de Buenos Aires va cambiando, ya que sobre todo las localidades del segundo y tercer cordón se van transformando de ciudades dormitorio, cuyos habitantes duermen allí pero trabajan en otro lado, muchas veces después de largos y agotadores viajes a ciudades que ven crecer asentamientos nuevos de gente expulsada del centro de las ciudades por falta de trabajo y la consecuente imposibilidad de acceder al alquiler de una vivienda y mucho menos a la compra de la misma o de un lote para construir.

El Estado se retira de esos lugares y sus habitantes empiezan a vivir en los márgenes (Merklen, 2000) estableciendo una relación distinta con las instituciones del Estado y el resto de la sociedad, a la que comienzan a ver cada vez más como una cosa ajena, situación que los hace comenzar a sentirse como extranjeros de una sociedad que los expulsa y los mira con desconfianza en el mejor de los casos, cuando no con temor.

Es entonces con el paradigma neoliberal, con las políticas sociales focalizadas que comienzan a territorializarse las políticas y las relaciones sociales, entonces el barrio se convierte en algo más que el lugar donde se vive, sino que se transforma en un todo en el que se condensan y entremezclan las relaciones de producción, de clase, de propiedad, sociales, en fin, un entramado que hace del barrio, del asentamiento una construcción compleja en la que se entrecruzan varios territorios, determinados por distintos intereses y modelos de desarrollo. (Mançano Fernandes, 2008)

En el caso particular de nuestra investigación, los nuevos asentamientos producto de las ocupaciones de tierras (fiscales o privadas) expresan cabalmente esta definición de territorialización de las relaciones sociales, en la que “barrio” significa y representa muchas más cosas que simplemente el lugar donde se vive. Empieza a ser el lugar donde la vida transcurre para sus habitantes casi en su totalidad, del que se sale para conseguir el sustento diario, generándose lazos de solidaridad entre vecinos, organizaciones sociales y políticas muy ligadas a lo local, a la supervivencia, a la satisfacción de necesidades básicas, pero que no generan la integración social y por ende la cohesión que necesita una sociedad para poder planificar sosteniblemente su desarrollo. En estos barrios, entonces, la escuela y el hospital quedan lejos, el trabajo es eventual e informal, por lo tanto, el

Estado, el resto de la sociedad se convierten en espacios, en territorios lejanos, difíciles de alcanzar.

En este sentido debemos decir que el acceso al trabajo, a la educación, a la salud, a un lugar donde vivir siguen siendo los elementos que integran y le dan cohesión a las sociedades, por lo que si queremos ciudades sostenibles, inclusivas, seguras, resilientes, construidas de manera participativa por todos los sectores sociales, la posibilidad real de que los nuevos barrios y asentamientos puedan efectivamente no solo integrarse hacia adentro si no también hacia afuera, y no solo con las organizaciones sociales sino con el Estado, pensado como condensación de las relaciones sociales.

2.2 Lógica del mercado versus lógica de la solidaridad

Uno de los objetivos de este trabajo es hacer una tipología de las distintas lógicas que encontramos en el campo respecto a cómo articulan y se relacionan el Estado, las organizaciones sociales y la comunidad, de manera de poder aplicarla en el análisis de nuestro caso.

Para ello vamos a intentar definir primero las dos lógicas marco que, como ya dijimos antes, creemos están en pugna: la del mercado y la de la solidaridad.

En este sentido, definiremos a *la lógica del mercado*, como aquella basada en el individualismo, la competencia y la meritocracia, por lo que no responde a las necesidades holísticas del ser humano, porque impone un modelo de desarrollo que genera cada vez mayor desigualdad, rompe el tejido social y excluye, o mejor dicho, condena a vivir en los márgenes del sistema (Merklen, 2000) a cada vez mayor cantidad de personas, y pone de esta manera en cuestión la vigencia real de los derechos humanos, que incluyen a los sociales, económicos y culturales, lo que hace impracticable el cumplimiento de los ODS.

Esta lógica, como decíamos más arriba, se basa en la que llamaremos la ideología del individualismo del mercado, a partir de la cual los individuos son liberados (o se consideran liberados) de las obligaciones para con el Estado para convertirse en simples consumidores de bienes en una empresa llamada sociedad. A esto es lo que llamaremos la visión mercantil de la sociedad guiada por la lógica del mercado, en la que cada uno está librado a su suerte y el Estado es visto como una institución que le saca dinero a los individuos para malgastarlo en corrupción y en mantener a los que no trabajan. Esta visión de la sociedad deja entonces el campo libre para que imperen las ideas del emprendedurismo, la meritocracia, la defensa extrema de la propiedad privada y el éxito

fruto solo del esfuerzo personal, acotando las políticas públicas a las focalizadas en orden de mantener el statu quo.

Respecto del concepto de propiedad privada vamos a destacar la sostenida por el Papa Francisco, en las Encíclicas *Laudatio Si* (2015) y *Fratelli Tutti* (2020):

“La tradición cristiana nunca reconoció como absoluto o intocable el derecho a la propiedad privada y subrayó la función social de cualquier forma de propiedad privada”¹¹ (Francisco, 2015)

“El derecho a la propiedad privada sólo puede ser considerado como un derecho natural secundario y derivado del principio del destino universal de los bienes creados, y esto tiene consecuencias muy concretas que deben reflejarse en el funcionamiento de la sociedad”¹² (Francisco, 2020)

Francisco, en estos párrafos resalta la función social de la propiedad, es lo mismo que decir que la defensa de la propiedad privada no puede estar por encima de otros derechos, como ser el derecho a la vivienda y a un hábitat digno.

Esta idea es de vital importancia para nuestro caso, toda vez que según esta lógica la tierra y la vivienda son una mercancía regulada por el mercado, y en ese mercado se da una disputa entre los sectores más acomodados de la sociedad y los más vulnerables. Ambos compiten por las mismas tierras para construir su hábitat. Los unos, para transformarlos mediante la gentrificación o la creación de barrios privados en objeto de consumo de lujo, los otros, solo para reafirmar su dignidad como personas pertenecientes a una comunidad.

Como contrapartida, vamos a analizar *la lógica de la solidaridad* como inspiración de un modelo de desarrollo más igualitario, que tenga en cuenta lo comunitario y la ampliación de derechos, y que vaya en el camino de lograr una ciudadanía social que permita el despliegue de todas las potencialidades del ser humano a partir del disfrute integral de esos derechos. Esa ciudadanía social, ese desarrollo integral solo puede lograrse si el ser humano se constituye en una comunidad de hombres y mujeres libres e iguales, instalada en un territorio, desde la comprensión de que sin suelo no hay arraigo, y sabiendo que perder ese lugar significa el desapego de la tierra, del lugar donde el individuo es y está en comunidad.

¹¹ Encíclica *Laudatio Si*. Párrafo 93.

¹² Encíclica *Fratelli Tutti*. Párrafo 120

Lo central de lo dicho hasta aquí es identificar que el mercado promueve la competencia, y, por lo tanto, produce desigualdad, característica que no es compatible con ningún modelo de desarrollo sostenible ni con los ODS.

Paralelamente, y en referencia al concepto mencionado de ciudadanía social debemos decir que en la primera década del siglo XXI, en la región, al mismo tiempo que la expansión de los derechos civiles y políticos se produce la ampliación de la democracia y del bienestar, lo que hace que algunos autores hablen ese concepto (Pinto, Álvaro, Flisfisch, Ángel, 2011), que implica la aparición de los sectores más postergados de la sociedad en la pelea por la redistribución del poder político, pero también en de los componentes materiales y culturales que constituyen la base de la vida humana.

2.3 Conclusiones provisionarias

En este capítulo desarrollamos los elementos teóricos que utilizamos en la investigación, poniendo énfasis en el territorio como el espacio multidimensional, habitado en el que se desarrolla la vida cotidiana y tiene lugar la construcción de lo comunitario, y donde transcurre la vida de una comunidad determinada que incluye la participación política y en el que operan también las políticas públicas, territorializadas ambas, en tensión desde los '90, la primera como expresión de resistencia y de organización frente a las situaciones de marginación y vulnerabilidad por parte de los sectores populares y la segunda para mantener el orden o contener el descontento social de la población.

También es importante señalar que nuestra investigación vamos a hacerla en el marco del paradigma del desarrollo sostenible planteado por la Organización de las Naciones Unidas, que en el año 2015 aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, en relacionándolo con los contenidos de la LAJH.

En ese sentido, vimos que de lo que se trata es de lograr y expandir la ciudadanía política y la ciudadanía social al mismo tiempo, y es en ese camino en el que los ODS pueden ser logrados mediante políticas públicas con la participación protagónica de las organizaciones sociales y la comunidad, en una articulación virtuosa que potencie las virtudes de cada actor, y en ese mismo movimiento disimule las carencias.

Se desarrollan en este marco dos lógicas de articulación marco que van a recorrer toda la investigación: la lógica de mercado, que articula a la sociedad a través de la meritocracia, provocando desigualdad y aumento de la vulnerabilidad de los sectores

populares, y la de la solidaridad, que se propone como alternativa de construcción de una sociedad más igualitaria.

De esta manera, lo que se propone como superación de la lógica competitiva del mercado que produce desigualdad es la construcción de lo que llamaremos bienestar comunitario, que se desarrolla en una sociedad no competitiva, con relaciones sociales basadas en la solidaridad y en la colaboración, con modelos de realización comunitarios en los que nadie puede realizarse si la comunidad no se realiza.

Por último, es esta lógica de la solidaridad como articuladora de las relaciones sociales la que nos debe guiar para construir una comunidad de individuos libres e iguales (Lechner, 1983), que, viviendo en democracia, en la plena vigencia de los derechos humanos, constituyan una sociedad cohesionada que sea el entorno natural de resolución de los conflictos individuales y colectivos de la época actual, sin nadie viviendo en los márgenes y que también sea el lugar de la recomposición de las almas y los cuerpos como sujeto real de la vida.

Ese es, en definitiva, el horizonte, el espíritu que va a guiar nuestra investigación en los capítulos que vienen.

Capítulo 3: Las lógicas de articulación en el CCTV

3.1 El Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela

En este capítulo vamos a analizar el funcionamiento del CCTV a través de su libro de Actas desde la constitución del mismo mediante Ordenanza 7716/12, y como se van desplegando las lógicas de articulación entre los distintos actores que lo integran, es decir, funcionarios del gobierno municipal, organizaciones sociales, universidad y vecinos de los barrios y asentamientos.

En este sentido es importante recordar que la creación del CCTV es anterior a la sanción de la LAJH, lo que da cuenta del interés del entonces intendente de Florencio Varela respecto a las cuestiones de hábitat y, fundamentalmente, de generación de suelo urbano, siendo como es este distrito, uno de los pocos que aun cuentan con tierras libres cerca de la traza urbana.

3.2 Análisis del Libro de Actas del CCTV

El análisis lo vamos a hacer entre el 20 de marzo de 2013, fecha en la que se llevó a cabo la reunión constitutiva y el 11 de marzo de 2020, la última realizada de manera presencial y de la cual se cuenta con registro escrito. Con posterioridad, y ya en medio de las restricciones impuestas con motivo de la pandemia de COVID 19 se realizaron 3 o cuatro reuniones informales de manera virtual, casi sin ninguna consecuencia ni resolución respecto de los problemas que por la LAJH y la ordenanza de creación le competen. Esta situación hizo que en los hechos el Consejo no funcionara en todo el año 2020, salvo un relevamiento en el Loteo Social de Villa Brown llevado a cabo en el mes de junio de 2020, del que participamos, lo que motivó la renuncia del presidente del Consejo y representante de la Pastoral Social en diciembre de ese mismo año¹³.

3.3. Reuniones por año

¹³ El Consejo de Tierras para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela no se ha reunido ni una vez en todo el año 2021.

Año	Reuniones totales	Reuniones sin quorum	Reuniones efectivas
2013	25	-	25
2014	23	2	21
2015	19	3	16
2016	10	4	6
2017	8	3	5
2018	18	5	13
2019	14	1	13

Tabla 1

Como podemos ver en la Tabla 1, entre los años 2013 y 2015 se verifica la mayor cantidad de reuniones, en consonancia con la situación política imperante en el país. Desde el año 2003 el signo político del gobierno nacional, provincial y municipal era el mismo, lo que redundó en una convergencia de políticas referidas a la ampliación de derechos en general y al hábitat popular en particular. Es decir que había un interés genuino en la problemática, lo que permitió un buen ritmo de trabajo, toda vez que esa convergencia de políticas permitía contar con recursos para volcar en políticas territoriales.

Otra cosa a destacar fue la participación activa de las organizaciones sociales, por lo menos de las que estaban en línea con las políticas del gobierno, constituyéndose así una sumatoria virtuosa, por supuesto no exenta de discusiones y diferencias.

En cambio, analizando los años 2016 y 2017 vemos que se verifica un drástico descenso en el ritmo de las reuniones, debido entre otras cosas al cambio de gobierno en el ámbito nacional y en el provincial, lo que derivó en la imposición de un modelo político, social y económico en línea con lo que García Delgado define como “neoliberalismo tardío” (García Delgado, 2017). Este modelo cambió la concepción de las políticas sociales en general y las de hábitat en particular. Se convocaron a menos de la mitad de las reuniones en comparación con los años anteriores, y de las convocadas casi la mitad no se realizaron efectivamente por falta de quorum. Es así que de programas que buscaban lograr proyectos de urbanización comunitaria con el objetivo de darle a la gente necesitada tierras para vivir alternativas organizativas que les permitieran acceder a un lote para construir su vivienda se pasa a atender la emergencia, sin planes para el futuro.

Vemos también que en los años 2018 y 2019 la cantidad de reuniones aumentan, pero este fenómeno es debido a que aumentan los conflictos ocasionados por la toma de

tierras y asentamientos y los reclamos y problemáticas de los barrios y asentamientos ya establecidos. Por eso hay reuniones con funcionarios provinciales y nacionales, que son de reclamos por la continuidad de los proyectos, pero también hay reuniones con funcionarios del área de seguridad, específicamente con la Policía provincial¹⁴, respecto del temperamento a asumir frente a posibles tomas y al cuidado de las tierras afectadas a los proyecto de loteos sociales. Aquí aparece el problema de las fuerzas de seguridad, que muchas veces son parte del problema y no de la solución.

“Ahora, ... en el conurbano, si nosotros nos ponemos a vender tortillas acá en la esquina, a las dos horas pasa el servicio de calle [de la policía bonaerense] y me dice, che... ¿cuánto vendes? 800 pesos por día? Bueno, yo te cuido, a cambio [vos me das] 200 para nafta. Imagínate lo que tenés que dejar para la nafta si estas vendiendo lotes de 200 lucas [200 mil pesos]”.

“Donde hay guita... ahora, claro, ¿Cómo lo parás? Y, lo parás evitando las tomas, ser intransigente con las tomas, nosotros acá llamamos a los muchachos, a los jefes de acá de la jurisdicción [a una reunión con el CCTV]. Vinieron los comisarios, estábamos así, estaban los del Evita¹⁵, los de la Corriente¹⁶, los de la CTA... los de la Municipalidad, Laura Ravagni [Concejal], el Secretario de gobierno y los taqueros [policías]. Las tomas, si, que terrible, que pam, que pum. Entonces le digo, a los de la CTA: bueno, ¿ustedes toman tierra? No. A los de la Corriente: ¿ustedes toman tierra? No. A los del Evita: ¿ustedes toman tierra? No. Entonces fijate hermano, porque... Después me comí un vueltito, pero... bueno, nada. Y ese es el negocio que le entrega Scioli cuando les devuelve el control de la fuerza, viste. Cuando le devuelve el control de la fuerza, le devuelve el negocio” (Pablo Reynoso, Pastoral Social)

En este sentido, debemos decir que la resolución del tema del acceso al hábitat por parte de los sectores populares no puede ser reducido a un tema de seguridad. Si bien es cierto que cuando se abandonan los programas que a través de loteos sociales pretenden terminar con la lógica de la toma, a los sectores vulnerables no les queda más remedio que volver a la lógica del reclamo y de la toma de tierras, en el marco de un gobierno nacional y provincial que privilegia los negocios inmobiliarios de los sectores de mejores

¹⁴ Acta CCTV N° 99, del 7/11/2018

¹⁵ Movimiento Evita, CTEP, integrante del CCTV.

¹⁶ Corriente Clasista y Combativa (CCC) integra el CCTV como observador.

ingresos, volver a la lógica de la criminalización no es la solución, y menos, la participación de las fuerzas de seguridad en el negocio de las tomas.

Lo expuesto expresa fuertemente por un lado la pérdida de impulso y entusiasmo en el trabajo del CCTV a partir del año 2016, motivado por el contexto político adverso y por el otro, la vuelta a la adopción de una política reactiva frente a la problemática del hábitat frente a la reaparición de intentos de tomas de tierra a partir del año 2018.

3.4 Menciones de temas en las reuniones

Año	Reuniones barrios	Reuniones organismos oficiales	Reuniones organizaciones sociales	Compra de tierras	Declaración contra tomas tierras
2013	21	4	2	3	-
2014	7	1	3	-	1
2015	5	1	1	3	-
2016	3	1	-	-	1
2017	-	2	2	-	1
2018	2	3	4	-	1
2019	1	-	-	-	4

Tabla 2

En la Tabla 2 observamos que entre 2013 y 2015 en las actas se mencionan 33 reuniones con representantes de distintos barrios y asentamientos de los 71 que tiene registrados Florencio Varela, sin incluir a Los Tronquitos, la Cava de San Nicolás, y el loteo social de Villa San Luis, a los que vamos a tomar particularmente, por tratarse de tres casos que vamos a utilizar para analizar y comparar con nuestro caso de estudio, el loteo social de Villa Brown. Por el contrario, entre 2016 y 2019 solo se realizaron 2 reuniones con alguno de los barrios y asentamientos, lo que da cuenta también de una gran baja.

Aquí también vemos la gran diferencia que se da con el cambio de gobierno, lo que en principio indica dos cosas: por un lado, el cambio de rumbo en las políticas sociales del gobierno nacional y provincial, y por otro, las dificultades del gobierno municipal para sostener las políticas de hábitat, sobre todo las de los loteos sociales en el marco de la LAJH, sin apoyo de los gobiernos nacional y municipal.

Respecto de las reuniones con los organismos oficiales y con las organizaciones sociales, encontramos la misma cantidad en los dos períodos, pero con una distribución distinta y con objetivos disimiles. Del análisis de las actas surge que en el período

2013/2015 eran reuniones propositivas y para aplicar políticas proactivas en temas de hábitat y de otras necesidades de los barrios, mientras que a partir del 2016 son reuniones de reclamos, las del Consejo con los organismos del Estado para seguir con el programa de lotes con servicios comprometidos y en marcha (Villa Brown y Villa San Luis) y las del Consejo con los barrios, para desactivar nuevas tomas de tierras e intentar dar respuesta a las problemáticas que la aplicación de las políticas neoliberales generaron en el territorio.

En el mismo sentido, en el primer periodo encontramos 3 menciones a la compra de tierras por parte del municipio y la Nación (con posterior transferencia al estado municipal) para conformar un banco de tierras, tema que se abandona totalmente en el segundo período.

Del análisis del libro de Actas surge que las tierras que conforman el banco de tierras del municipio de Florencio Varela desde el 2015 son:

Barrio Villa San Luis, Circunscripción IV, parcela 879 a-r. (Comprado con fondos del Estado Nacional)

Barrio Curva de Chávez, Circunscripción II, parcela 557 a. (Comprado con fondos del Estado Nacional)

Barrio Villa Brown, Circunscripción III, parcelas rurales 755 b-f-t 763 f-h, en donde está ubicadas las cuatro manzanas del loteo social de Villa Brown. (Donación de un particular)

El de la compra de tierras es un indicador importante para marcar la diferencia entre los dos períodos: en uno se destaca la inversión por parte del Estado, que avanza en la compra de tierras para poner en marcha el programa de lotes con servicios creado por la LAJH en un trabajo conjunto con las organizaciones sociales y las comunidades barriales, en el otro, no solo se deja de invertir, sino que se paralizan los programas que estaban en marcha, retornándose a la lógica del Estado reactivo, que solo interviene frente al reclamo, pero sin planes para una solución definitiva del problema de acceso a la tierra y la vivienda por parte de los sectores populares. Las declaraciones del CCTV en general tienen el mismo tono y sentido: “Frente a un nuevo intento de toma, se declara que las políticas de tierras llevadas adelante por el municipio son el mecanismo de acceso para

llegar a la vivienda propia, luego de cumplir con los requisitos exigidos por el Programa de necesidades habitacionales”.¹⁷

Finalmente, y reforzando esta diferencia entre ambos períodos, encontramos que entre los años 2016 y 2019 el CCTV se expresó siete veces en contra de la metodología de toma de tierras como camino para la solución del problema del hábitat popular, contra una sola en el año 2014¹⁸. En todas las oportunidades propuso una solución consensuada a través de programas de urbanización comunitaria en los que converjan el Estado y las organizaciones sociales creando organización barrial comunitaria, es decir, construyendo comunidad y lazos de solidaridad entre los futuros habitantes de los loteos sociales, como alternativa a la toma, en los terrenos del banco de tierras del municipio.

Específicamente, y dando cuenta del espíritu de la época y expresando una opción clara respecto de la política de tierras del distrito, la declaración de noviembre del 2014 expone todas las acciones llevadas a cabo por el ejecutivo municipal, en una reseña que reseña lo realizado desde al año 2012 : la creación del CCTV, la compra de tres macizos de tierra, el acompañamiento a lo dispuesto por la LAJH, el impulso al proyecto Prácticas Populares de Urbanización Comunitaria, la creación de la Dirección Municipal de Hábitat Social, el reconocimiento por parte de la Subsecretaría de Acción Cooperativa de la Provincia de Buenos Aires con participación de la Dirección Municipal de Acción Cooperativa de la Cooperativa de Acceso a la Tierra y Construcción de Vivienda “23 de Noviembre Construyendo Futuro”, integrada por 180 familias de Florencio Varela y la próxima adjudicación de los primeros lotes en el loteo social de Villa Brown.

3.5 Menciones de asentamientos y loteos

Año	Cava San Nicolas	Los tronquitos	Villa Brown	Villa San Luis	Curva de Chávez
2013	13	7	14	-	-
2014	5	2	7	-	-
2015	4	1	15	5	-
2016	2	-	6	3	1
2017	-	-	1	1	1
2018	-	-	6	4	3
2019	-	-	15	5	-

Tabla 3

¹⁷ Acta CCTV N° 141 del 23/02/2017

¹⁸ Comunicado del Consejo de tierras, consultado en http://www.varela.gov.ar/prensa/nota.aspx?not_id=18755

En esta tabla podemos ver la cantidad de veces que se trataron temas referidos a estos asentamientos en el CCTV. El análisis de estos datos nos va a permitir tener una idea mas clara sobre las lógicas de articulación entre los actores que priman en cada momento.

La cava de San Nicolás es un asentamiento ubicado sobre un relleno sanitario, por lo que no es apto para la vida humana. Estas tierras fueron ocupadas en el año 2012 y se produjo la intervención del Juzgado de Garantías N° 6 de Florencio Varela, que dio intervención al CCTV recientemente creado. Lo tomamos como ejemplo porque pese a haber sido tratado en numerosas oportunidades, pese a existir un dictamen de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del año 2014 de la provincia que dice que es “ambientalmente inviable el destino habitacional del predio¹⁹”, pese a haberse realizado reuniones con representantes del barrio, funcionarios municipales, provinciales y nacionales, miembros del CCTV, tanto en el juzgado como en el barrio, no se logró ninguna solución, y el asentamiento sigue existiendo con sus habitantes expuestos a enfermedades. Aquí tenemos un ejemplo de un Estado que tiene herramientas, que busca soluciones, pero que no las encuentra en el período más favorable a políticas inclusivas, por supuesto, menos las va encontrar en el marco de un gobierno neoliberal, tal como da cuenta la falta de menciones a la Cava de San Nicolás a partir del año 2017.

El asentamiento de los Tronquitos está en una zona rural, muy alejado del casco urbano, en tierras fiscales y también allí tomó intervención el Juzgado, y, a pedido de este, el CCTV. Aquí tampoco hubo una solución válida por parte del Estado, pero si fue la piedra de toque para que el CCTV recomendara al gobierno municipal la declaración de la emergencia habitacional en el distrito²⁰, y se le diera impulso al Programa de lotes con servicios al amparo de la LAJH, bajo la modalidad de urbanizaciones comunitarias, con el concurso de las organizaciones sociales.

En definitiva, encontramos en los casos de la Cava de San Nicolás y de los Tronquitos dos casos de intervención estatal fallida, en los que, a pesar de los intentos de formar mesas de gestión con los habitantes de los asentamientos mediante la intermediación del CCTV, no pudo llegarse a ninguna solución definitiva, y en los hechos, los asentamientos continuaron consolidándose, lo que hizo cada vez más difícil encontrar una solución definitiva. En estos casos, la intervención del Estado y su relación

¹⁹ Acta CCTV N° 74 del 19/04/2016

²⁰ Acta CCTV N° 6 del 15/05/13

con la comunidad que vive en los barrios es de acción reacción, es decir reclamo y soluciones, parches que no resuelven las situaciones de base, que en el caso de la Cava es el entorno insalubre y en el de los Tronquitos su ubicación en una zona totalmente rural, alejada de todos los servicios, lo que hace muy dificultosa y caro la provisión de los servicios como agua, electricidad, saneamiento, transporte y educación. Una de las razones de este fracaso puede encontrarse en la ausencia de la participación de alguna organización social que se sume a la mesa de gestión entre el barrio y el Estado, mediación que, como veremos más adelante, permitió en el caso del loteo social de Villa Brown, con la participación del CCTV, generar organización comunitaria, en una forma en la que el Estado actuando solo no puede sostener.

Es decir que estos casos entre otros hicieron evidente la necesidad de una articulación triple, Estado-organizaciones sociales-comunidad barrial, a través de la mediación en un organismo participativo como el Consejo Comunitario para la Tierra y la vivienda.

“Nosotros con Pablo y con Natalia Bettoni empezamos a trabajar sobre una propuesta, que tenía como título Procesos de Urbanización Comunitaria y Popular. En donde lo que planteábamos era que una de las dificultades que tenían en general los barrios de plan federal o estos barrios que venían planificados de antemano y que luego ubicaba a las familias que estaban inscriptas en el registro de emergencia habitacional, las incorporaba solamente por formar parte de una nómina y no por formar parte de una lógica comunitaria más integral, más de, pensado en redes sociales, vínculos, apelando a esta idea de que el barrio antes de ser físicamente barrio, primero construye lazos entre vecinos. Mas allá de la importancia que tiene la localización física, geográfica, la posibilidad de acceso a la llave de esa casa, lo importante era, construir previamente un recorrido con la familia, con los vecinos” (Ignacio Concetti, CTA)

Con respecto a Villa Brown, Villa San Luis y Curva de Chávez, los tres tienen que ver con la propuesta de los Proyectos de Urbanización Comunitaria y Popular, que venía siendo trabajado entre la CTA y la Pastoral Social²¹ y que coincide con la adopción por parte del municipio de una política de hábitat basada en la aplicación de los instrumentos previstos en la LAJH.

²¹ Entrevistas con Ignacio Concetti (CTA) y Pablo Reynoso (Pastoral Social)

En ese sentido, el CCTV pide informes a distintas áreas sobre juicios ejecutivos por deudas impositivas e intimaciones por incumplimiento de cercos y veredas de lotes baldíos²². A partir de ese pedido, el dueño de un macizo de tierra rural adyacente a la trama urbana en la localidad de Villa Brown ²³ lo dona al municipio en el marco de la ley 11622/95²⁴, que permite condonar “las deudas que por impuesto inmobiliario u otros tributos provinciales registren los inmuebles que los particulares transfieran a los Municipios a título gratuito; siempre y cuando estos últimos condonen las deudas que por tasas de servicios tengan los referidos inmuebles.”

Esto se complementa con la compra de dos macizos, uno en Villa San Luis y el otro en la Curva de Chávez, con dinero de la Comisión Nacional de Tierras Padre Mugica el primero y de la Secretaría de Hábitat de la Nación el segundo.

Es decir que el municipio decide entrar de lleno en el Programa de lotes con Servicios propuesto por la LAJH, usando los terrenos adquiridos y el donado.

El primer proyecto y el que va a avanzar más es el del loteo social de Villa Brown, eso explica la cantidad de menciones en el libro de Actas, es por lejos el proyecto que es tratado en más sesiones del CCTV.

También en el tratamiento de los temas referidos a Villa Brown vamos a encontrar dos etapas: entre 2013 y 2015 van a estar relacionados a la donación de los terrenos y a la organización con la CTA de las familias que iban a ser beneficiarias de los lotes según lo planteado por los proyectos de Urbanización comunitaria.

“Bueno, y un día charlando, le comento a Pablo que me había llegado un conflicto, de unos vecinos en la zona de Gobernador Costas, eh, en la localidad de Varela, que estaban tomando una plaza en San Jorge; un espacio público, que eran familias que habían, se habían organizado para tomar un predio que tenía como destino una plaza, y había todo un conflicto en relación con el desalojo de esas familias, etcétera, eran varias. Lo que tenía de interesante, el conflicto, es que tenía como protagonistas organizados, no era un desbande, no era un desbande de familias que estaban buscando donde meterse, sino que era una organización territorial; que además en su historia, el MTL, el Movimiento Territorial

²² Acta N° 8 CCTV del 29/06/13

²³ Acta N° 10 CCTV del 06/06/13

²⁴ Consultada en <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1995/11622/5202>

Liberación, en su historia, tenía, tiene antecedentes de lucha por la tierra, por el acceso justo al hábitat.

Y bueno [...], en ese momento era el MTL los pioneros, que una de las ramas del MTL a nivel nacional, una escisión. Tenían acá, representaban al territorio; estaban formando parte de ese conflicto. Entramos en contacto con ellos, ahí yo conozco a Gabriela Carlino y a Elsa Benítez que eran las responsables de la organización en ese momento. Estaban llevando a cabo la toma del lugar. Acordamos una reunión para tratar de resolver el conflicto.

[...] Y bueno nos reunimos en una escuela, me acuerdo en la escuela 49, fue un día a las 6 de la tarde, con todas las familias y las compañeras, buscando una solución a la situación de necesidad de tierra para poder construir sus casas” (Ignacio Concetti, CTA)

Y entre 2016 y 2018 la frecuencia decae en paralelo con el desinterés de los gobiernos provincial y nacional respecto del tema, para volver a incrementarse en el 2019, porque es el año en el que se registra una toma en los terrenos destinados al loteo social que aún no habían sido adjudicados. Este tema de la toma va a traer una profunda división al interior del grupo organizado más antiguo del loteo social, el MTL Los Pioneros, división que aún no se ha resuelto hasta el presente. Es interesante mencionar que esta división estuvo dada entre otras cosas por la actitud de los vecinos frente a la toma, ya que algunos la apoyaron, y de hecho en el barrio está viviendo todavía una familia que estuvo en esa toma.

“[la toma] provocó tensión en el barrio, que estaba escondido, se rompieron las calles, los pallets para cruzar la zanja, trajo inseguridad, porque era un barrio que estaba atrás de la quinta, mucha gente no lo conocía, y ahora sí.”

“La toma dura cuatro meses, los que quedaron fueron 5 familias, tres se fueron, otro quedó en el barrio en otro lote tomado hasta que se solucionara su tema habitacional, después se lo sacó” “finalmente queda un hombre con su familia, le dan un lote en una esquina, transitorio, pero ese hombre quedó, está asentado, hizo su casilla, hizo el pozo ciego”

“El 31 de abril sale la orden de desalojo de la toma, pero el problema sigue latente, porque hay lotes abandonados, vacíos, con casas abandonadas, lotes donde no se hace nada, y se venden y se compran”

“Dentro de la Mayo [una de las dos cooperativas del Plan Argentina Trabaja²⁵ del barrio] está Mayra²⁶[Ramírez], que también apoyó la toma. Cuando se produce la toma, el viernes hay una reunión extraordinaria del Consejo de Tierras [viernes 15 de febrero de 2019] y Mayra estaba afuera con la gente de la toma para que le dieran entrada. “Mayra también pseudo vende los terrenos que quedan vacíos” (Gabriela Carlino, dirigente del barrio Villa Brown)

Aquí aparece una cuestión importante, porque vemos dos lógicas en tensión que terminan rompiendo la unidad de los habitantes del barrio, porque una parte quiere seguir con la consolidación del barrio en negociación con el Estado, con conflictos pero apostando a una construcción en común y otra que pese a estar participando del proceso solidario y comunitario del barrio apoya y vuelve a la lógica de la toma como forma de presionar al Estado para resolver el tema del acceso a la tierra para vivir.

Es como que conviven ambas lógicas, o por lo menos no se eliminan entre sí. Una explicación tal vez pueda encontrarse en el hecho de que el Estado no está dando en el 2019 las mismas respuestas que hasta el 2015, cuestión que queda clara en el atraso en la implementación del proyecto de urbanización comunitaria en los terrenos de Villa San Luis.

Con respecto a este último proyecto, que fue el segundo proyecto de loteo comunitario, vamos a señalar como una característica particular del mismo fue que se encaró a través del CCTV, pero con una variante, que fue que desde el comienzo se integraron al proyecto dos cooperativas que ya estaban constituidas, la Cooperativa 23 de Noviembre integrada por familias con problemas de acceso al hábitat de la región y COOPTEBA²⁷. Es decir que, a la experiencia del loteo social de Villa Brown, en el que parte de las familias estaban organizadas por una organización social (el MTL Los Pioneros), se le agregó que las familias que iban a ocupar los lotes estaban organizadas en cooperativas, una alternativa que está contemplada en la LAJH. Esta variante le daba más fuerza al tema de la construcción de comunidad en el nuevo barrio como condición directamente relacionada al éxito de la experiencia.

²⁵ El programa Argentina Trabaja “está destinado a personas que integran grupos familiares en situación de vulnerabilidad y promueve la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales.” (Fernández, 2012)

²⁶ Mayra está desde el principio del loteo social de Villa Brown, colaborando con Gabriela Carlino y Elsa Benítez del MTL, como veremos más adelante

²⁷ Cooperativa de vivienda de los trabajadores de la educación de la provincia de Buenos Aires, (Florencio Varela)

El problema de este proyecto es que se encontró con el cambio de gobierno nacional y provincial en una etapa muy temprana de su desarrollo, por lo que pese a los múltiples reclamos del CCTV y del municipio a las nuevas autoridades, nunca pudo ponerse en marcha. Es decir, nunca llegaron las obras de infraestructura, la apertura de calles (aunque mas no sea provisoria) ni la subdivisión del macizo, por lo que finalmente no se pudo hacer la adjudicación. A lo máximo que se llegó fue a autorizar a la Cooperativa 23 de noviembre para que instalara un obrador en una de las esquinas del macizo que da a la Av. Cacheuta para evitar ocupaciones.

Donde no se pudieron evitar ocupaciones fue en los terrenos de la Curva de Chávez, proyecto de loteo social que nunca fue ni siquiera comenzado, por lo que la tarea del Estado se tuvo que circunscribir primero a evitar que los ocupen, y luego a tramitar los desalojos, otra vez en tomando el rol de la lógica reactiva, sin poder aprovechar la potencialidad transformadora de una política de hábitat activa. Actualmente esos terrenos están desocupados, con el problema adicional de que los estudios de hidráulica determinaron que está cruzado por un zanjón inundable, lo que motivó una propuesta de transformar el predio mediante un emprendimiento de huertas, proyecto que no ha sido puesto en marcha aún.

3.6 Relación del CCTV con las organizaciones sociales

La Ordenanza de creación del CCTV establece que deberá ser integrado, además del ejecutivo municipal, concejales y UNAJ, por “representantes de entidades intermedias, con personería jurídica nacional o provincial y/o reconocimiento municipal, con injerencia en la problemática de tierras, los que se designarán conforme a lo establecido en el reglamento operativo”. El reglamento operativo recién va a ser aprobado por el consejo en octubre de 2013²⁸, pero la incorporación efectiva de las organizaciones recién va a suceder en marzo del 2015²⁹.

Las organizaciones que integraron el consejo en primera instancia fueron la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) ligado al Movimiento Evita, la Central de Trabajadores de Argentina (CTA) y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Florencio Varela (STMFV), con una conducción afín al ejecutivo

²⁸ Acta CCTV N° 23 del 22/10/2013

²⁹ Acta CCVT N° 53 del 5/03/2015

municipal. En los hechos ya venían participando, pero su incorporación oficial no se hizo sino hasta esta fecha.

El proceso de selección está establecido en el Reglamento Operativo y contempla la apertura de un listado para que las organizaciones se inscriban, debiendo acreditar personería jurídica nacional, provincial o municipal, con domicilio en el distrito y comprobada participación en problemáticas de tierra y vivienda.

Estos requisitos dejan afuera a las organizaciones barriales de base, las que podrán ser convocadas a participar mediante un representante cuando se esté tratando en el consejo alguna problemática relacionada al barrio que representa. También, debido a la mayoría oficialista en relación al partido político gobernante en el distrito, quedan relegadas las organizaciones sociales opositoras, que, si bien van a ser recibidas por el Consejo, y sus inquietudes y problemáticas tratadas, no van a ser elegidas para integrarlo. En ese sentido, encontramos un registro del pedido³⁰ de la Agrupación Monseñor Angelelli, vinculada al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) para incorporarse al Consejo, solicitud que no tiene apoyo y es descartada.

Por otro lado, vamos a señalar que el STMFV casi no participó de las reuniones del Consejo, cosa que consta en varias de las Actas, hasta hay una mención para incorporar al sindicato al proyecto de Villa San Luis, junto a la Cooperativa 23 de noviembre y COOPTEBA, pero esa solicitud nunca es respondida. A partir de las reiteradas ausencias en las reuniones del Consejo, son intimados varias veces por su no participación, para que su lugar sea ocupado por otra organización de acuerdo a lo establecido por el reglamento operativo³¹, pero esto no va a ocurrir por lo menos hasta el año 2020, aunque en el año 2018 se propone la incorporación de la organización Corriente Clasista y Combativa³², que se va a incorporar al consejo en calidad de observadora a partir de ese momento, pero esta incorporación no fue formalizada en el período que abarca esta investigación.

3.7 Relación del CCTV con el Ejecutivo municipal y el Concejo Deliberante.

La LAJH crea el Consejo provincial de Vivienda y Hábitat, como un órgano de consulta y asesoramiento, con representantes de la autoridad de aplicación (poder ejecutivo), Representantes de organizaciones no gubernamentales (movimientos sociales,

³⁰ Acta CCTV N° 143 del 23/03/2017

³¹ Acta CCTV N° 76 del 13/10/2016

³² Acta CCTV N° 85 del 16/03/2018

ONGs), Representantes de Colegios profesionales, representantes de los municipios, representantes de Universidades públicas con sede en la Provincia de Buenos Aires y Representantes del Poder Legislativo. También favorece la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales mediante varios mecanismos, órganos o instancias multiactorales formalizadas, debates, audiencias y consultas públicas e iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano. A esta modalidad de organismos participativos responden los Consejos de Tierra locales, que en el caso de esta investigación se corporiza en el CCTV de Florencio Varela, que está integrado como ya dijimos, por representantes del ejecutivo municipal, Concejo Deliberante (poder legislativo), organizaciones sociales, la Pastoral Social y la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

La ley no prevé el número de representantes de cada uno, pero en el caso de la Ordenanza que crea el de Florencio Varela se establece la siguiente composición: cinco representantes del ejecutivo, uno de la Pastoral Social, uno de la UNAJ, tres del Concejo Deliberante (dos por la fuerza mayoritaria y uno por la minoría) y tres por las organizaciones sociales, elegidos según el Reglamento Interno por el mismo consejo por mayoría simple entre las organizaciones que se hayan presentado a la convocatoria.

Esta composición, como vemos, le da casi siempre la posibilidad al gobierno municipal, en el mejor de los casos, de contar con la mayoría dentro del CCTV, ya que es de suponer (aunque no siempre pasa) que los representantes de la mayoría legislativa responden al intendente, y en el peor, de bloquear las reuniones no dando quorum.

3.8 Conclusiones provisorias.

En este capítulo analizamos el libro de Actas del del CCTV en el período 2013-2020. De ese análisis surge que el mismo se revela como de vital importancia en el esquema de la lógica del estado integral y solidario, que usa sus recursos y los potencia en su relación con las organizaciones sociales y barriales, porque brinda un espacio de participación y articulación contemplado en la LAJH, que implica la participación en la toma de decisiones de la comunidad, de los ciudadanos y de las organizaciones sociales involucradas en cuestiones de hábitat.

Cuando esto se da, como en el caso del comienzo del loteo social de Villa Brown podemos hablar de un modelo de gestión del hábitat que responde a la lógica del estado integral solidario, que deriva en un modelo de gestión público – social – privada, en la

que el municipio planifica la urbanización desde sus distintas dimensiones: con suelo propio, en este caso por la donación de un privado con un rol proactivo, con una mirada integral de planificación urbana y social y no solo como mediador. Es decir que hay una intervención medular por parte de las instituciones del Estado en el trabajo de construir el barrio en reuniones que van a allanar la convivencia futura, en talleres en los que se comienzan a construir los vínculos entre los futuros vecinos, en los que, además, esos futuros vecinos reciben asesoramiento técnico acerca de cómo hacer las conexiones de agua, luz y sanitarias.

Pero también quedan en evidencia las lógicas del Estado reactivo frente a la demanda, como en el caso del asentamiento en la Cava de San Nicolás y Los Tronquitos, en los que se interviene, pero sin tener en cuenta a la comunidad en la formulación de las soluciones. Es decir que el Estado solo actúa frente al reclamo, porque necesita resolver el conflicto, pero con una actitud de sacárselo de encima, de ponerlo en otro lado, sin una mirada que apunte a una solución definitiva.

Otra cuestión que hay que remarcar es que, para el caso de los representantes del poder legislativo, estos no participaron en el CCTV en los años 2016 y 2017, ya que, si bien el gobierno municipal continuó siendo el mismo, tras las elecciones se produjo una ruptura del bloque oficialista en el Concejo deliberante lo que bloqueó durante esos dos años la designación de los representantes de ese cuerpo.

Esta mayoría en el CCTV por parte de ejecutivo municipal, sumada a los cambios en las áreas de gobierno que están representadas en él, en más de una oportunidad va a ser un obstáculo en el desarrollo de la lógica del Estado integral solidario, porque el ejecutivo (no en la cabeza del máximo decisor político, pero sí en las distintas áreas) no va a querer perder poder ni preeminencia en las decisiones ni compartirlas con las organizaciones sociales y barriales. En definitiva, el Estado va a tender a centralizar las decisiones, frente a la lógica que subyace en un organismo como el CCTV que va a tender a democratizarla mediante el fomento de la participación y organización solidaria y comunitaria.

Capítulo 4: La lógica de la toma, un recorrido histórico

4.1 Las lógicas de las Organizaciones sociales, los barrios y el Estado

Entre los barrios, las organizaciones sociales y el Estado vamos a encontrar distintas lógicas de articulación a lo largo del tiempo, en lo referido al hábitat y, fundamentalmente, a la toma de tierras y a la generación de suelo urbano.

Pablo Vommaro identifica dos lógicas de articulación, que llama la “*lógica estatal de dominación*”, a la que también llama “político partidaria, a la que se asimilan los partidos [y las organizaciones sociales] en su esfuerzo por interlocucionar con el estado en su propio lenguaje” y la “la lógica social, territorial” a la que también llama “político-social, territorial, que crea formas políticas alternativas” (Vommaro, 2007) o en palabras de Denis Merklen, “modelos de organización popular” (Merklen, 1997). Según estos autores, se produce una tensión entre la militancia surgida desde los asentamientos y la política partidaria a la que nosotros le agregamos a las organizaciones sociales, que aparecen como intermediarias con el Estado, siendo, a priori, la primera de ellas supuestamente genuina por provenir del territorio, desde la base y la otra contaminada justamente por ser externa al territorio y estar vinculada al juego de la política partidaria vinculada a algunas formas de clientelismo.

En el mismo sentido, Merklen también mira con desconfianza la actuación del Estado en cuestiones de hábitat, sobre todo en las experiencias de producción social del hábitat ocurridas en el oeste y en el sur del conurbano bonaerense en los años 80. (Merklen, 1997, 2000). Este autor coloca al dirigente barrial, una vez consolidado el barrio, en una situación intermedia, en la que conecta lo que está aislado, a la gente del barrio con el que gobierna y a este con la gente. Y al Estado en un lugar, sobre todo a partir de 1988 en la provincia de Buenos Aires, de generar un nuevo vínculo con los asentamientos, ya no de erradicación, sino con el objetivo de “consolidación de las organizaciones comunitarias de los barrios” y de cooptación e incorporación de los dirigentes barriales al juego político (Merklen, 1997, p. 7), por medio de programas de políticas públicas que los obligaba a formalizarse legalmente para participar de los mismos.

Esta situación abona la percepción de una intervención estatal no deseable, sesgada, que termina extirpando el componente transformador de los movimientos territoriales comunitarios vía la cooptación y el clientelismo enfrentada a la organización

comunitaria territorial con su imaginario de construcción desde abajo, con democracia interna y participación de todos en la toma de decisiones.

Hacemos hincapié en esta división porque justamente vamos a proponer, a partir de nuestra investigación, otras lógicas de articulación, no tan binarias, ya que no siempre la lógica estatal es mala ni la lógica social comunitaria es buena per se (Vommaro, 2007). Estas lógicas de articulación, que reconocen situaciones intermedias, nos van a permitir analizar la problemática del hábitat en el conurbano bonaerense de una manera más integral, teniendo en cuenta la compleja trama de relaciones que se teje entre los distintos actores.

4.2. La lógica de la toma

Esta es la primera lógica que podemos identificar. Aparece un reclamo, por ejemplo, por el derecho a la ciudad, a una vivienda, a un lote donde construirla o al mejoramiento del barrio o asentamiento donde se vive. Pero en algún momento ese reclamo deja de ser pasivo, y pasa al acto a través de la toma de tierras, planificadas o apoyadas por organizaciones sociales y políticas.

Esta metodología de la toma de tierras con su lógica particular aparece a partir de la década del '80, con la imposición del modelo neoliberal en la Argentina por parte de la dictadura militar a partir de 1976, que viene a cortar de raíz un ciclo de varios años de organización, y luchas y avances de los sectores populares.

El modelo neoliberal, en lo que respecta al hábitat, impone entre 1976 y 1980 una serie de medidas en la ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires que encarecen el valor del suelo. En la ciudad, mediante la sanción de un nuevo Código de Planeamiento Urbano, la erradicación de las villas mediante una ordenanza, el diseño de un plan de autopistas urbanas que contemplaba indemnizaciones para los propietarios de las viviendas expropiadas, pero no para los inquilinos y una nueva ley de Locaciones Urbanas que descongelaba los alquileres gradualmente hasta 1979. En la provincia, el ya mencionado Decreto ley 8912 de Ordenamiento Territorial, que hace desaparecer mediante exigencias de obras de infraestructura previas a los loteos populares y permiten el florecimiento de los clubes de campo. (Aristizábal e Izaguirre, 1988).

La consecuencia de estas medidas es la redistribución espacial de los sectores populares en el área metropolitana (Vommaro, 2007), que implica un desplazamiento de los pobres urbanos hacia los distritos más alejados del centro de la ciudad,

lo que desemboca en una reconfiguración espacial y la adopción de la toma de tierras como herramienta para transformar ese nuevo espacio en un territorio donde ejercer el derecho a la ciudad, a tierra y a la vivienda.

La toma, como opción para los sectores populares empobrecidos impedidos de acceder a una vivienda o un terreno para edificarla, habiendo sido inquilinos, siendo trabajadores desocupados o con un trabajo formal, pero con ingresos que impiden su participación en el mercado inmobiliario, responde básicamente a la lógica del mercado. Según el contexto en el que aparezca, la lógica de la toma tiene un componente de resistencia si el Estado reprime o de negociación, si el Estado articula desde la comprensión y la resolución pacífica del conflicto. Sin embargo, la situación más común fue una combinación entre los dos componentes, es decir que producida la toma la gente se asienta, genera organización comunitaria (que puede ser previa u ocurrir durante el proceso) y soporta la represión, el frío, la lluvia, en fin, lo que sea que suceda durante un tiempo, hasta que el Estado los reconozca como un interlocutor válido y empiece la negociación para encontrar las soluciones. También como veremos más adelante, esta lógica puede adquirir un tono distinto, atravesada no por una necesidad de vivienda sino más bien vinculada a otras necesidades, ligadas a la especulación, “con estar o no estar en ese lugar para en un momento construir una casa, y sin pensar siquiera que esa casa iba a ser para ellos, sino que iba a ser una casa para convertirla en algún momento en un emprendimiento de alquiler” (Ignacio Concetti, CTA). En este sentido, hemos encontrado, y lo vamos a desarrollar más adelante, situaciones de venta clandestina de lotes en la experiencia del loteo social.

Es interesante remarcar la diferencia entre una toma para generar un asentamiento y las villas. Si bien ya mencionamos la diferenciación que hace la LAJH, diremos que los asentamientos son aquellos barrios que se forman por ocupaciones de terrenos públicos o privados, sin reconocimiento legal, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que regularmente están en los límites de las zonas urbanas o en terrenos con elevados riesgos para las viviendas allí asentadas. Los asentamientos son un fenómeno más recientes que las villas, y se diferencian de ellas porque buscan mantener las tramas urbanas como continuidad del tejido de la ciudad formal, por lo que los terrenos se encuentran en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas respetando el trazado de las calles de los barrios linderos, y su densidad poblacional es menor a la que se observa en las villas. La denominación "villa" responde a un fenómeno

habitacional urbano más antiguo, las primeras referencias sobre este fenómeno en nuestro país se registran alrededor de 1930, como uno de los efectos de la ola de desocupación general producida por el *crack* financiero de 1929. Como consecuencia del mismo, se generó un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que sumado a una crisis del campo provocó una importante migración interna que reforzó las aglomeraciones existentes y aceleró el crecimiento urbano. (Barrios, 2017, Benítez, 2018, Cravino y Vommaro, 2018)

4.2.1 El papel de la Iglesia

En el proceso social y político que da origen a lo que denominamos la lógica de la toma, la Iglesia católica tuvo un papel fundamental, sobre todo en la zona de Quilmes, Berazategui y Florencio Varea, por lo que se impone es un recorrido histórico sobre ese rol en la región.

Sobre el tema, brevemente diremos que entre los años 1962-65 se lleva a cabo en la Iglesia Católica el Concilio Vaticano II, que abre y renueva la teología y la liturgia. También discute la relación de la Iglesia con la sociedad moderna, que había estado pendiente por cuatro siglos. Establece una lectura del mundo moderno y reconoce la autoridad del Estado. El Papa que lo lleva a cabo, Juan XXIII, planteaba la necesidad de abrir las ventanas de la iglesia. En ese sentido, el Concilio genera cambios, replanteos al interior de la institución, que son acompañados por el siguiente Papa, Paulo VI.

Uno de los cambios más importantes es que se le otorga más poder a las iglesias locales. Paulo VI publica una encíclica, la *Populorum Progressio*, sobre el desarrollo de los pueblos, enmarcada claramente en la teoría de la dependencia, donde plantea que el desarrollo es el verdadero nombre de la paz y que la injusticia establecida a nivel internacional era debida al intercambio desigual entre países. “La encíclica *Populorum Progressio*...es la Carta fundamental del Tercer Mundo desde la perspectiva católica. No basta ya luchar para que desaparezcan los individuos ricos y pobres, sino que se trata de acabar con los países ricos y los países pobres.” (Mugica, 1973)

En América Latina todo este espíritu renovador se traduce en la conferencia de Medellín en 1968, en la que los obispos de la región emiten un documento en el que se “...proclamó la opción de la Iglesia por los pobres, y denunció la “violencia estructural” de las sociedades latinoamericanas.” (Lanusse, 2005).

La lectura de la conferencia de Medellín impacta en Argentina en 1969, en el que se produce el documento de San Miguel, que vincula a la iglesia con los problemas políticos contemporáneos, incorporando para los análisis a sociólogos, economistas y psicólogos.

Por otra parte, hay dos elementos a principios de los '70 con influencia en temas teológicos: la teología de la liberación, en 1971 y en la Argentina una serie de teólogos discuten la teología de la cultura, es decir respecto a si el cristianismo es uno solo a nivel mundial o si cada pueblo lo adapta a su cultura.

En ese marco, 10 años después del cierre del Concilio, se crea el Obispado de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela, que tiene una historia singular, con una historia singular.

Hasta 1976, los distritos de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela dependían de la Diócesis de Avellaneda, cuyo obispo entre 1962 y 1967 fue Gerónimo Podestá, quien participó del Concilio Vaticano II y adhirió tempranamente al Movimiento de Curas Obreros y al Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo³³.

En 1967 es obligado a renunciar al obispado porque se enamora de su secretaria Clelia Luro, con quien finalmente se casa. El tener un obispo así implicó que en Avellaneda hubiese muchos sacerdotes tercermundistas, que empezaron a tener problemas con el nuevo obispo, Monseñor Antonio Quarracino, de posiciones mucho más conservadores y tradicionales respecto del trabajo pastoral.

Esto hizo que, en 1976, una vez producido el golpe militar, se decidiera dividir la diócesis, creándose la Diócesis de Quilmes, con jurisdicción sobre los partidos de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela. Es decir que la diócesis aparece en un contexto social y político muy complicado de la Argentina, con un gobierno dictatorial guiado por la doctrina de la Seguridad Nacional, con la consecuencia dramática de desapariciones, tortura y muerte, privación ilegítima de la libertad, congelamiento de los organismos de participación, todo esto como condición de posibilidad para imponer un modelo económico neoliberal que propugnó el cierre de fábricas, el aumento de la desocupación y subocupación, de la pobreza y del hambre (Duhau, 2020).

³³ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/secretariageneral/museo-casa-rosada/iconos-argentinos/podesta>

Son esas particularidades las que hicieron que un grupo de curas ligados al movimiento de sacerdotes por el tercer mundo que ya venían trabajando en Avellaneda y otros que llegaron nuevos, empezaran a trabajar en la nueva diócesis

Pablo Reynoso, delegado diocesano de Pastoral Social, al respecto nos cuenta que:

“La Diócesis de Quilmes no existía, dependía de Avellaneda, y en Avellaneda había un obispo que era Podestá, Podestá un tipo que siendo obispo era muy cercano a esto del tercer mundo, ... la diócesis de Avellaneda se transforma en un reducto de curas del tercer mundo, hasta que Podestá se enamora de Clelia, un obispo se enamora de la secretaria y se va, eso produce un quilombo entre eclesial , entonces lo ponen a Quarracino como obispo de Avellaneda a disciplinar y Quarracino lo que hace es...Quarracino era medio, medio de la... digamos, no era progresista. No, no, Quarracino era el que proponía una la isla para los gays... un ghetto...”

“Quarracino lo que hace es sacarse a todos los curas más quilomberos y se arma la diócesis de Quilmes, y para la diócesis de Quilmes buscan a un obispo alemán³⁴ que venía de ser rector de un colegio, de un seminario, que nunca había sido cura, digamos, de parroquia ni nada, un tipo que venía a disciplinar. Ese fue Novak un obispo de Quilmes y de alguna manera...”

El tema es que este obispo, de perfil técnico diríamos, que supuestamente llegaba a la nueva diócesis a ordenar, a poner en vereda a los curas díscolos, va a tomar el camino de la defensa de los derechos humanos a partir de su encuentro con familiares de desaparecidos durante la dictadura, tal como el mismo lo reconoce en un reportaje en el año 2001. Allí decía “los familiares somos leprosos para la sociedad, nadie quiere tener contacto con nosotros, aún muchos de nuestros familiares nos huyen”³⁵

En esos tiempos, “por algún motivo cae como Vicario general un cura español que se llamaba José Andrés y empiezan a recibir a los familiares... empiezan a recibir familiares, madres, víctimas de terrorismo de Estado, y eso a Novak... hay un documento que después te lo voy a buscar y te lo voy a pasar, un video de Novak que es impresionante, de él contándole a un periodista Europeo. Y eso al tipo lo transforma. De

³⁴ Jorge Novak era argentino, nació el 4 de marzo de 1928 en San Miguel Arcángel, un pequeño centro rural del a provincia de Buenos Aires. Fuente: <https://www.obisquil.org.ar/index.php/resena-historica/padre-obispo-novak>

³⁵ Reportaje a Monseñor Jorge Novak. Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=PutD9S5Do1c>

hecho, crea la Comisión de Justicia y Paz, el Departamento de Justicia y Paz de la Diócesis de Quilmes” (Pablo Reynoso)

En el mismo sentido, Juan Bautista Duhau, sacerdote del Movimiento de la Palabra de Dios, entrevistado por la Agencia Paco Urondo³⁶ va a decir que “una de las primeras cosas que sintió que verdaderamente lo transformó, dándole un carácter nuevo y lo modeló como pastor, fue la experiencia de recibir a los/as familiares de los/as desaparecidos/as. Como que esa vivencia lo hubiera bautizado nuevamente” y que “al principio de su acción pastoral el padre obispo parecía más bien conservador en su modo de ser. Es más, cuando daba clases de Historia sus alumnos/as solían decir que era un poco aburrido y muy metódico. Así que nadie esperaba sinceramente que se convirtiera en un obispo progresista y renovador.” (Entrevista a Juan Bautista Duhau, 2020)

Pero en los hechos se convirtió en un obispo progresista, y de esta manera, a partir de su accionar, de lo que hizo y de lo que dejó hacer a los curas y a los feligreses, de su creciente compromiso con los derechos humanos en todas sus dimensiones, en las primeras tomas de tierra en los años '80 en el conurbano bonaerense la iglesia va a tener un papel preponderante, a través de una forma organizativa surgida de la renovación propiciada por el Concilio Vaticano II, las Comunidades Eclesiales de Base.

4.2.2 Las comunidades eclesiales de base

El Concilio Vaticano II y, en Latinoamérica la conferencia de Medellín propiciaron un desplazamiento de una parte del clero de la pastoral tradicional a una pastoral comprometida socialmente, orientada a los trabajadores y oprimidos, y esto dio como resultado entre otras cosas, la aparición de las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs), una forma organizativa que se convirtió en la manera concreta que muchos sacerdotes adoptaban para realizar su tarea de concientización, politización y evangelización. Estas comunidades, “incorporaron gran cantidad de laicos de la iglesia, que, a través de la reflexión sobre la biblia, se vincularon con la realidad social y política del país.” (Wagener, 2008).

El surgimiento de estas comunidades estuvo bastante cuestionado por una parte de la jerarquía eclesiástica tradicional, que apoyaba a la dictadura militar, pero encontró eco en otra, como la encarnada por los obispos Jaime de Nevares en Neuquén, Miguel

³⁶ Reportaje a Juan _Bautista Duhau. Consultado en <https://www.agenciapacourondo.com.ar/sociedad/lo-que-transformo-al-obispo-jorge-novak-fue-el-encuentro-que-tuvo-con-los-familiares-de>

Hesayne en Viedma y Jorge Novak en Quilmes entre otros, que las protegieron y promovieron, generando una organización territorial y comunitaria que permitió la atención de las necesidades de numerosas comunidades populares en toda la Argentina.

En el conurbano, debemos destacar que en estas comunidades se refugiaron militantes políticos y sociales de los años previos a la dictadura, lo que las dotó además de un saber hacer producto de las militancias organizadas de estos sectores, que confluyeron con jóvenes que se acercaban a las comunidades y habitantes de los barrios viejos de la zona.

Es en esa lógica que las CEBs que se forman en la diócesis de Quilmes, impulsadas por su Obispo, se vinculan con los sectores populares que llegaban al territorio en busca de un pedazo de tierra para vivir. Al momento de comenzar las primeras tomas, había en la diócesis de Quilmes unas 60 CEBs, con cuatro años de trabajo, a partir del cual según el sacerdote Raúl Berardo, de la Parroquia Virgen de Itatí, de San Francisco Solano “predominaba en la población una conciencia comunitaria sobre el derecho a la tierra y una actitud solidaria para con los iguales”. (Aristizábal e Izaguirre, 1988)

Ese es el marco en el cual se producen las tomas de tierra que dieron origen a seis barrios organizados: La paz, Santa Rosa, Santa Lucía, el Tala, San Martín y Monte de los Curas o 2 de Abril. La creación de estos barrios involucró a 4600 familias, es decir casi 20.000 personas entre los meses de septiembre y noviembre de 1981.

Las tomas de tierra van a continuar con esta lógica de ocupación, aguante, consolidación y posterior negociación con el Estado con apoyo de la Iglesia ahora a través de la Pastoral Social, hasta bien entrado el siglo XXI, casi hasta los años 2012-2013, años en los que se produce un cambio de enfoque en principio por parte de la Iglesia.

Al respecto, un hecho que le dio gran notoriedad en los '90 al tema toma de tierras en el territorio de la diócesis fue la que se conoce como la toma del barrio la Sarita:

“En el 95 se produce la toma de la Sarita, ahí en Quilmes, y con gran, digamos, este, en ese entramado con gran participación cristiana de base. En aquellos años la toma se veía como algo superador a las villas, se respetaba las calles, no había pasillos, la medida de los terrenos, había un delegado o dos por manzana, había asamblea de delegados [...] Gobierno de Menem. Entonces bueno, ahí se produce una situación, que es que, en ese momento las fuerzas de seguridad

rodeaban las tomas y restringían el ingreso, o sea, no dejaban ni entrar ni salir a nadie.

Entonces los curas... claro. Entonces los curas entraban y salían con esto, con alimentos, con pañales, con leche en polvo. El abogado de la toma era Zimmerman³⁷, el creador de la Correpi, el Toto Zimmerman, por algún motivo Elicabe, creo que era Gonzalo Elicabe³⁸ decide armar la figura de asociación ilícita y pone a Toto, a tres curas, a Enio Carmelo que fue formador nuestro, Enio, el tano Enio fue militante del PB e integrante de las FAP, Alfredo González que es el compañero que murió y a Pompeo, no me acuerdo como se llamaba Pompeo ahora, Carlos no me acuerdo cuánto. Los mete a todos y los meten en cana, mete en cana al abogado, a los curas, claro, esto en la diócesis de Quilmes con la proyección internacional que tenía Novak como luchador de los derechos humanos era una bomba atómica. Nunca vamos a saber si el juez lo hizo... había quienes dudaban que el juez lo había hecho para cagar a Duhalde³⁹

Fue explosión mundial, Consejo Mundial de Iglesia, Organismos de Derechos Humanos, fue un quilombo bárbaro, al otro día los tuvieron que largar ¿viste? Aníbal [Fernández]⁴⁰ que quería bombardear que era el intendente, ¿viste? Tuvieron que terminar aceptando dar respuesta habitacional a todas las familias. Y lo que se hizo fue ir a [el barrio] Agustín Ramírez⁴¹ [en Florencio Varela] que fue la relocalización, vivienda, asfalto... Julio [Pereyra⁴²] les dijo que él ponía la tierra, pero que hicieran un barrio que mitad fuera para gente que venía de la toma y *mitad*

³⁷ León “Toto” Zimmerman, defensor de los derechos humanos y fundador de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi)

³⁸ Ariel González Elicabe estaba a cargo del Juzgado penal N° 4 del Departamento Judicial de Quilmes

³⁹ Eduardo Duhalde fue gobernador de la provincia de Buenos Aires durante dos períodos, entre 1991 y 1999.

⁴⁰ Aníbal Fernández fue Intendente de Quilmes entre 1991 y 1995.

⁴¹ Agustín Ramírez fue un militante social de las Comunidades eclesiales de base que perdió su vida asesinado por la policía bonaerense en junio de 1988 en San Francisco Solano, Quilmes. Su muerte sentó uno de los mayores precedentes de “gatillo fácil” en los jóvenes de las barriadas. Un caso aún impune. Factores: responsables políticos, negocio inmobiliario, testigos secuestrados y torturados. La de Agustín fue una vida para los demás, por una causa que aun hoy es fundamental: la tierra. Federico Paterno en <https://latinta.com.ar/tag/agustin-ramirez/>. Nos encontramos con su caso a partir de un proyecto de Vinculación territorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche en el año 2012.

⁴² Julio Pereyra fue intendente de Florencio Varela entre 1991 y 2017. Actualmente es diputado provincial por la 3° Sección Electoral e integra la Comisión de Tierras y Organización Territorial de ese cuerpo. Tuvo una destacada política de hábitat e impulsó fuertemente la creación del Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela.

para la gente de Varela. Hicieron un barrio con calles, asfalto, escuela, todo.” (Pablo Reynoso, Pastoral Social)

También hay que considerar que, desde las primeras tomas hasta estos años comienza a cambiar el contexto político, con la aparición y consolidación de las organizaciones sociales que crecen en resistencia al neoliberalismo y que van a ser grandes protagonistas del del estallido social del año 2001 y del proceso político posterior.

4.2.3 Las organizaciones sociales

Entre los años '80 y '90 aparecen en América Latina los denominados movimientos sociales, vinculados a reivindicaciones como la defensa de los derechos humanos, la demanda por el reconocimiento de los derechos de las mujeres o la reivindicación de formas culturales particulares. Es decir, derechos que estaban por fuera de los canales habituales de articulación de demandas, como los partidos políticos y los sindicatos. (Obarrio y Procupez, 2006).

Esta distinción es importante, porque desde la perspectiva de la exigibilidad de los derechos sociales como la capacidad que tiene el sujeto de derecho a reclamar cuando siente que sus derechos han sido vulnerados (Abramovich y Curtis, 2005), desde la comprensión de que los derechos humanos son indivisibles y no debería haber distinciones entre ellos. En ese sentido, la conferencia de Teherán⁴³ “proclamó la indivisibilidad de los derechos humanos afirmando que la plena realización de los derechos civiles y políticos era imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales” (Cançado Trindade, 1994: TI), es decir que se rompe con la vieja concepción que distinguía entre derechos que importaban una prescindencia del Estado versus aquellos llamados programáticos que imponían un hacer positivo por parte del mismo.

En nuestro caso específico haremos hincapié en el derecho a un hábitat digno, al que podemos identificar como un derecho difuso, reconocido por la constitución y las leyes de la Argentina, ya que son parte de la tercera generación de derechos humanos, vinculados con la solidaridad.

⁴³ La Conferencia de Derechos Humanos de Teherán en su punto número 13 dice: “Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.”

En ese sentido, lo que se verifica es la emergencia de los sujetos sociales víctimas del ajuste estructural y de la desindustrialización provocada por las políticas neoliberales de la época, organizados en varios lugares a lo largo y ancho del país, con modalidades de protesta creativas y originales, como los piqueteros y los movimientos de trabajadores desocupados, como forma de protesta contra el ajuste y el avasallamiento de sus derechos. (Rinesi, 2009)

Estos sectores irrumpen en la vida pública exigiendo respeto por su dignidad en cuanto ciudadanos con derechos que deben ser respetados. Así como se verifica una transformación en la modernidad del concepto de honor al de dignidad, mediado por el individualismo que caracteriza al hombre moderno, también aparece una articulación de demandas por derechos, demandas en principio basadas en el reconocimiento de identidades, que en consonancia con la idea del multiculturalismo como constitutivo de las sociedades contemporáneas deviene en el problema de la legitimación de derechos no universalizables, pero que tienen sentido a partir de situaciones singulares que afectan a grupos específicos (etnias, religiones, nacionalidades, hábitat, territorio) pero que implican el problema de dar visibilidad al insulto, a la ofensa o la situación de discriminación de los sectores populares.

En definitiva, se trata de relacionar dignidad, identidad y sentimiento, lo que implica reconocer el carácter dialógico y relacional del reconocimiento de un grupo, ya que este no tiene existencia real si no es reconocido por el resto de la sociedad, lo que complica también el acceso a la exigibilidad, vía reclamo al estado o vía judicial, de los derechos vulnerados. (Cardoso de Oliveira, 2004: pp. 25-39).

Retomando, y siguiendo a Obarrio y Procupez (2006) estos grupos emergentes en algunos casos trascendieron los reclamos y reivindicaciones particulares y se transformaron en movimientos populares de mayor envergadura, siendo espacios de resistencia a los modelos de exclusión, pero también de avance en la reparación de los derechos vulnerados. Entre ellos vamos a encontrar a organismos de derechos humanos, movimientos de pueblos indígenas y originarios, cooperativas de trabajo de fábricas recuperadas, movimientos de trabajadores desocupados que no se encuentran representados en los sindicatos tradicionales (como los casos de la Central de los Trabajadores de Argentina, CTA que acepta afiliaciones directas, o de la Central de Trabajadores de la Economía Popular, que nuclea a trabajadores informales), los movimientos pro vivienda y asentamientos (como el Movimiento Territorial de

Liberación, MTL, que integra la CTA), asociaciones barriales y vecinales, grupos de defensa del medio ambiente, de defensa de tradiciones regionales, movimientos articulados alrededor de cuestiones de género, entre otras

Esta diversidad de organizaciones de base y asociaciones locales marcó un cambio en la organización política de la región, y en Argentina comenzó a articularse con la estructura política preexistente, en general de manera dificultosa, porque entre otras cosas cada grupo va a comenzar a reivindicar sus propias y diferentes historias y derechos, lo que va a dificultar la posibilidad de unificar y articular las demandas en movimientos más amplios y unificados, pero todas coinciden en la metodología de interpelación al poder político en el espacio público.

4.3 El par lógica del reclamo y Estado reactivo

Como ya hemos analizado, a partir de los años 90 la lógica de la toma con su correlato de organización comunitaria territorial va mutando a una distinta, entre otras cosas porque los protagonistas, sus objetivos e intereses van cambiando. Uno de los temas que va a influir es el de la propiedad privada, la propiedad de la tierra. Otros son los cambios que se producen en la forma de encarar el problema de la toma de tierras por parte de la iglesia y de las organizaciones sociales a partir de su politización producto de la relación con el Estado en el período 2003/2015

Al principio, dice el padre Raúl Berardo “el gran problema de los asentamientos, en sus orígenes, fue la falta de conciencia de la propiedad privada. Cosa que, a su vez, más tarde, cuando se logró, me di cuenta que fue lo que terminó frustrando la experiencia los asentamientos, en su composición y organización” (Entrevista al padre Raúl Berardo, 2018). También hay que decir que la regularización dominial de los barrios y asentamientos se prolongó en el tiempo, tanto es así que recién en el año 2018 se sancionó la ley 27.453 de regularización dominial para la integración socio urbana, que declara de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles en que se asienten los Barrios Populares registrados en el RENABAP y declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares. Quiere decir que la mayoría de los barrios y asentamientos que se fueron creando desde 1981, bajo la modalidad de construcción social del hábitat, en tierras fiscales y/o privadas no lograron ser regularizados en su mayoría hasta el presente, como veremos cuando comencemos a analizar la actuación del Consejo Comunitario para la tierra y la vivienda de Florencio Varela.

Ahora bien, esta falta de regularización dominial no fue un impedimento para que los habitantes de los barrios y asentamientos se sintieran “propietarios”. Es decir que una vez realizada la toma y consolidada, los barrios empezaban a ser uno más, integrados a tejido urbano, y los intereses de sus habitantes pasaban a ser la construcción y mejora de las viviendas erigidas en sus lotes, lo que los alejaba del eje socio territorial comunitario que había animado el proceso en sus inicios.

Esta mutación de la condición de tomadores de tierras a propietarios hace entrar a los barrios la lógica del mercado. Muchos venden la “posesión” del terreno para irse a otros barrios o simplemente empiezan a participar de otras tomas para hacerse de otros lotes, ya sea para construir otra casa para alquilarlas o simplemente para vender el nuevo terreno.

Por supuesto que esto también provocó la aparición de bandas organizadas que comenzaron a intervenir en las nuevas tomas, y, en definitiva, esta suma de cuestiones fue la que hizo cambiar de actitud de la iglesia. Respecto de este cambio de actitud de la Pastoral Social del obispado de Quilmes, Pablo Reynoso nos dice que empiezan a aparecer “las bandas, la venta del lote... se empezó a mover todas esas cosas... los pasillos, empiezan a aparecer... dejan de haber delegados, empiezan a haber bandas contra las tomas, empieza a haber pasillos, venta de terrenos, entonces vos ibas a bancar a tipos que terminan después negociando la toma”.

Con la “aparición de pasillos” se grafica la pérdida de una de las características de las tomas, que es que los lotes respeten las medidas legales para facilitar una posterior regularización, porque se empiezan a subdividir, haciéndose necesaria la aparición de pasillos irregulares al interior de los lotes, como en las villas.

También opera la politización de los dirigentes barriales, quienes no tiene más remedio que aliarse con dirigentes políticos del distrito como forma de conseguir más beneficios para el barrio, contribuyendo este modo de relacionarse con la política a la fragmentación de las organizaciones barriales.

Es interesante remarcar esta cuestión, ya que a partir de las primeras décadas del siglo XXI las organizaciones barriales van a articular con el Estado a través de lo que nosotros vamos a llamar las organizaciones sociales, organizaciones más grandes que articulan y canalizan las demandas de los territorios con una capacidad de presión y de negociación con el poder político, para satisfacer las demandas de los territorios si el

gobierno de turno tiene una orientación favorable o, por lo menos, para no perder los beneficios adquiridos si esa orientación del gobierno cambia y no los favorece.

En esta etapa es en la que aparece la en los barrios y asentamientos populares la *lógica del reclamo*, que puede ser aislada e inorgánica u organizada. Esto ocurre porque al perderse el espíritu organizativo solidario de los primeros tiempos, la relación con el Estado se articula alrededor de reclamos por mejoras de servicios y equipamiento para el barrio. Es de hacer notar que el Estado desde fines de los años '80 otorga una gran cantidad de ayuda para “promoción o desarrollo comunitario” (Merklen, 1997) en la forma de obras y mejoras de equipamiento para el barrio: escuelas, plazas, clubes, veredas, es decir, de manera en que las instituciones gubernamentales pueden tener control de los fondos y hacer actos e inauguraciones formales para mostrar la obra del gobierno.

En el primer caso, el del reclamo inorgánico, en el mejor de los escenarios el Estado solo registra el reclamo por el problema, y actúa según *la lógica del Estado reactivo*, que es aquella en la que reacciona solo cuando aparece un problema, pero nunca o casi nunca tiene capacidad de preverlos o de adelantarse. Pero es un reclamo pasivo, en el sentido de que una vez puesto en la agenda, y en el mejor de los casos resuelto el problema, no se genera ninguna consecuencia organizativa en el barrio o comunidad de la que se trate. Es un reclamo puramente instrumental, que se agota en sí mismo sin dejar ninguna consecuencia organizativa.

Denis Merklen, clasifica a la actitud del Estado frente a las tomas de tierras en el conurbano de dos maneras: la primera es de la de la criminalización, y la consecuencia es que hay que impedir las o erradicarlas porque se está cometiendo un delito contra la propiedad privada. Esta fue la actitud durante la dictadura y los primeros años de la recuperación de la democracia.

La segunda manera, que aparece a partir de la llegada del peronismo al gobierno de la provincia de Buenos Aires en 1987, es la de la negociación, a partir de la formulación de planes y programas de ayuda, de propuestas de formalizar los barrios y asentamientos mediante cooperativas, como una forma de institucionalizarlos para canalizar la ayuda e integrar los asentamientos a la ciudad preexistente, sin perder la centralidad de las instituciones estatales. (Merklen, 1997)

Por ejemplo, en el caso del CCTV, la lógica del reclamo aparecía en forma de pedidos directos o de acampes frente a la municipalidad por parte de habitantes de barrios y asentamientos reclamando por cosas puntuales: recolección de basura, agua, mantenimiento de las calles de ingreso, realización de campañas sanitarias, planes para cooperativas de trabajo, y en general, terminaban una vez atendido el reclamo, reiterándose la secuencia si este no era resuelto en el tiempo prometido. En el período que consideramos para esta investigación, según surge del libro de actas, el CCTV sostuvo alrededor de 60 reuniones con representantes de los distintos barrios y asentamientos, en la sede del consejo o en el territorio, con delegados por reclamos puntuales o con las mesas de gestión constituidas alrededor de las distintas problemáticas.

En ese sentido, en una reunión con representantes de distintos barrios y asentamientos⁴⁴, convocada a propósito de una acampe frente a la sede del municipio, el Consejo se compromete a elevar una serie de reclamos y posturas al ejecutivo municipal, dejando constancia de que no tiene potestades resolutorias, sino que puede recomendar, informar o sugerir cursos de acción al ejecutivo municipal. De esta manera se establece para el consejo una lógica de mediación, que, según los casos, los protagonistas y el tiempo político, van a tener resoluciones disímiles. Es decir que el CCTV puede ser un buen ámbito de resolución de conflictos siempre y cuando el Estado municipal, provincial y nacional brinden las herramientas necesarias.

En el segundo caso, se presentan dos alternativas: o bien el reclamo es canalizado por organizaciones vinculadas al problema y al barrio o es la propia dinámica del reclamo la que genera organización, que puede quedarse en el barrio o comunidad o trascender el ámbito local. Este es el modelo de las tomas que se llevaron a cabo en el conurbano a partir de los '80, sobre todo en el oeste (la Matanza) y en el sur (Almirante Brown y Quilmes), con una fuerte presencia organizativa y de protección por parte de la iglesia a través de las Organizaciones Eclesiales de Base, como ya lo mencionamos. Esta lógica se articula tanto con la del mercado como con la de la solidaridad. Es decir que la organización del conflicto o del reclamo puede articularse tanto desde *arriba*, en la que la presencia de las organizaciones en los barrios o comunidades es previa al reclamo o es la que identifica los problemas y los canaliza, encauza y organiza, o, por el contrario, articularse de manera *solidaria* desde abajo. En este caso, la organización en los barrios es previa al reclamo (no porque no existan los problemas sino porque tal vez no maduró

⁴⁴ Acta CCTV N° 27 del 24/02/14

aún la organización), articulada a través de la lógica de la solidaridad, que permite organizar las relaciones en el territorio para ordenar los reclamos y las reivindicaciones.

Ahora, a través de un conflicto en el que intervino el CCVT, intentaremos analizar cómo se inserta la actuación del Estado en esta dinámica reclamo-reacción.

4.4 Nuevas tomas, barrios y asentamientos: la necesidad de otras soluciones

“Ustedes se van a sus casas, yo me vuelvo al barrio y duermo ahí, con mi familia.” Delegado del asentamiento Cava de San Nicolás a la salida de un juzgado de Florencio Varela, mayo de 2013.

Aquí corresponde hacer una pequeña digresión respecto a que entendemos por barrio. Al respecto, vamos a seguir lo planteado por Luján Menazzi (2008), que separa lo comunitario de lo barrial. En este sentido, vamos a considerar al barrio como una forma de comunidad o como un territorio para el ejercicio político, en el que se encuentran la acción de gobierno y la necesidad de los habitantes, sobre todo en el caso de los más vulnerables, de asegurar de alguna manera su sustentabilidad en términos de sujetos de las políticas públicas, pero también como demandantes de las mismas.

Retomando, la frase del encabezado la dijo el delegado de un asentamiento a la salida de una audiencia con el juez por el desalojo de unas tierras ocupadas por familias en la Cava de San Nicolás, un terreno que no apto para asentamientos humanos por los riesgos a la salud debido a que es un relleno sanitario, que fue ocupado a fines del año 2012.

La causa por la toma de esas tierras se tramita en el Juzgado de Garantías N° 6 de Florencio Varela, a cargo del juez de Diego Agüero, quien es el que le da intervención al Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela (CCTV FV) que había sido creado recientemente.

Hubo muchas audiencias, casi una por semana, parte de las cuales están reflejadas en las Actas del CCTV. En varias de estas audiencias, el juez preguntaba bastante molesto al delegado del barrio porque cambiaban permanentemente los nombres del listado de familias del asentamiento, insumo fundamental para pensar y proponer soluciones al conflicto y el delegado respondía con evasivas o no respondía.

Los integrantes del consejo participaban de las audiencias, y a la salida de una ellas, en una conversación en la que también estuvo presente el representante de la

Pastoral Social de Quilmes⁴⁵, en confianza expresó que el problema era que los “pesados” del barrio lo visitaban y le decían “sacá a este de la lista y poné a este otro” y que él no podía hacer nada, porque el que vivía en el asentamiento y tenía que volver con su familia era él, por eso hacía lo que le decían los “poderosos” del barrio, mientras que los miembros del CCTV, juez, secretarios, abogados, una vez terminada la audiencia, volvíamos a nuestras casas, seguros y protegidos.

Este testimonio es de suma importancia, porque pone de manifiesto el tono que fue adquiriendo la lógica de la toma: de un movimiento que expresaba un espíritu de organización desde abajo, solidaria, de reivindicación del derecho a un pedazo de tierra para vivir en condiciones dignas cómo fue en sus comienzos en los '80 y '90, pasa a ser una lógica dominada por intereses sectoriales bien definidos. Aparecen los que solo quieren hacerse de un pedazo de tierra para especular y hacer negocios y los que tienen intereses ligados al delito y al narcotráfico. Los que representan estos intereses están en general ligados a bandas delictivas más o menos conformadas, que hacen negocio vendiendo en este caso lugares en una lista que la justicia pide para ordenarle al Estado que otorgue soluciones habitacionales a las familias que figuren en ella, en orden de desalojar ese predio inhabitable. Al respecto, Cravino (2008) nos dice que estos tipos de urbanizaciones informales que no son producidas por los sectores populares sino por otro tipo de actores, operadores económicos o delictivos, donde opera la lógica de lucro y no de la necesidad.

Como ya señalamos, este conflicto de la cava de San Nicolás es el primero del que se ocupa el CCTV⁴⁶. En su primer acta, encontramos el mandato de evaluar la situación socioambiental del asentamiento, mediante la realización de un relevamiento de las familias, y la promoción de elección de delegados.

La idea de generar un cuerpo de delegados viene de las experiencias de las tomas de los '80 y '90, con la diferencia que en ese momento era una característica de la organización propia de los que ocupaban tierras (Merklen, 1997) y en este caso es una situación promovida por un organismo oficial como el Consejo de tierras.

⁴⁵ Desde el año 2013 me tocó representar a la Universidad Nacional Arturo Jauretche en el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela, y como parte de la responsabilidad como integrante del Consejo, participé personalmente de varias de las audiencias.

⁴⁶ Acta CCTV N° 01, del 06/03/2013

El objetivo de la constitución del cuerpo de delegados es establecer un ámbito de discusión para revisar las diferentes alternativas de solución para la situación de toma, como ser la posibilidad de adquisición de lotes mediante la conformación de cooperativas u otras propuestas formuladas por los delegados del asentamiento. También, a partir de la conformación del cuerpo de delegados el CCTV va a promover, como en todos los casos en los que intervino, la conformación de una mesa de gestión del barrio o asentamiento, con la participación de representantes de la comunidad, el consejo y las organizaciones sociales, como un ámbito desde el cual procesar los problemas y encaminar la búsqueda de soluciones consensuadas por todos los actores involucrados.

También aparece aquí otro condimento, el Consejo pide relevar el lugar de residencia original. De esta manera se busca identificar a las familias que no son del distrito para coordinar con los distritos de origen la solución del problema, como así también explorar la posibilidad de encontrar tierras ociosas en su barrio de origen, como otra alternativa que ayude a destrabar el conflicto.

El tema de la toma de la cava de San Nicolás será tratado en sucesivas reuniones del Consejo de tierras, 24, según se desprende de las Actas del CCTV, las cuales dan cuenta de la conformación de un consejo de delegados (uno por manzana), y de los distintos compromisos que asumen sucesivamente las diferentes secretarías del ejecutivo municipal que participan del Consejo, en especial la de Desarrollo Social y participación comunitaria.

Se puede ver también reflejadas la participación y el compromiso del Consejo en las audiencias en el juzgado, con los delegados del barrio y con las organizaciones sociales, dando cuenta de un involucramiento del Estado en el marco de la LAJH. Esta participación en el marco de la Ley introduce una manera diferente de intervenir por parte de las instituciones estatales, porque se encuentran mediadas por la actuación de un organismo de composición variada, en la que el Estado interactúa con la universidad y las organizaciones sociales para la solución de los problemas de hábitat.

Pero también el caso de la Cava de San Nicolás da cuenta de los inconvenientes que se presentan para encontrar soluciones definitivas cuando no hay organización comunitaria en el barrio, por ejemplo, en algo aparentemente tan sencillo como consolidar un censo y fijar un número concreto de familias en el asentamiento. Este es un ejemplo concreto de lo difícil que le resulta al Estado articular acciones frente a una toma cuando no hay una organización en el asentamiento, es decir, cuando no hay mediación de las

organizaciones sociales. En este caso toda la articulación se reduce a la lógica del reclamo por parte de las familias hacia el Estado. Pero, si la respuesta tarda en llegar o no llega, o llega parcialmente, por más que la intención de las instituciones estatales sea la mejor, la respuesta no sirve, porque ya se ha generado otro reclamo.

En la tabla siguiente⁴⁷ vemos reflejada esta situación. Allí encontramos que de 61 familias que se presentaron en el juzgado solo viven realmente en el asentamiento 42, de esas familias solo 21 son del distrito y 11 ni siquiera son las que figuran en el oficio judicial, es decir que no se sabe si los terrenos fueron vendidos o cedidos a otras familias o si los cambios obedecen a maniobras ilícitas de bandas delictivas.

CAVA DE SAN NICOLAS
RESUMEN DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS

OFICIO DEL JUZGADO Nº 6 DE GARANTIAS			
PROPUESTA DEL MUNICIPIO		PROPUESTA NACION	
CENSO REALIDA EL 03/06/2013.-			
FLORENCIO VARELA	21 PERSONAS	FLORENCIO VARELA	5 PERSONAS
SIN GRUPO FAMILIAR	3 PERSONAS	QUILMES	6 PERSONAS
QUILMES	6 PERSONAS	OTRA PROVINCIA	2 PERSONAS
DUDOSA RESIDENCIA	4 PERSONAS	ALTE. BROWN	1 PERSONA
ALTE. BROWN	2 PERSONAS	DUDOSA RESIDENCIA	1 PERSONA
AVELLANEDA	2 PERSONAS		
EST. ECHEVERRIA	1 PERSONA		
LOMAS DE ZAMORA	1 PERSONA		
CAP. FED.	1 PERSONA		
OTRA PROVINCIA	1 PERSONA		
TOTAL	42 PERSONAS	TOTAL	15 PERSONAS

61 FAMILIAS PROPUESTAS POR LOS DELEGADOS (19 NO ENCONTRADOS EN EL ULTIMO CENSO)	52 FAMILIAS PROPUESTAS POR LOS DELEGADOS (37 NO ENCONTRADAS EN EL ULTIMO CENSO)
---	---

ENCONTRADOS EN EL LUGAR Y QUE NO FIGURAN EN EL IPP Nº 13-02-010964-13	
FLORENCIO VARELA	4 PERSONAS
EXTRANJEROS SIN DOCUM.	2 PERSONAS
QUILMEL	4 PERSONAS
ALTE. BROWN	1 PERSONA
TOTAL 11 FAMILIAS	

Tabla 4

4.4.1 Viejos problemas, nuevas propuestas.

Situaciones como las narradas hasta aquí son las que empiezan a hacer muy dificultosa la atención de los problemas de toma de tierras en el municipio de Florencio Varela y plantean un cambio de actitud por parte de las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil respecto al tema del hábitat y a la aplicación concreta de la LAJH.

⁴⁷ Acta CCTV Nº 10 del 6/6/2013

También plantea la problemática de las familias que llegan de distritos vecinos, impulsadas por problemas económicos y de hacinamiento, que ven la posibilidad de asentarse en Florencio Varela, entre otras cosas, por la existencia de tierras urbanizables libres contiguas al trazado urbano, situación que no ocurre en los partidos lindantes: Quilmes (donde casi no existe suelo urbanizable libre) ni en Berazategui (donde la política respecto del suelo es distinta).

Lo que nos interesa destacar es que, con la creación y puesta en funcionamiento del CCTV, se empieza a apreciar un cambio en la forma de encarar el problema de la toma de tierras a nivel distrital, lo que va a permitir un encuadre distinto de la cuestión, permitiendo la aparición de propuestas de solución alternativas.

Lo que sucede es que tanto la máxima autoridad política a nivel municipal, el intendente, como la Pastoral Social de la Iglesia Católica dependiente del Obispado de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela (que hasta ese momento si bien no apoyaban las tomas abiertamente, colaboraban luego en la consolidación de los asentamientos y en la negociación con el Estado), y algunas de las organizaciones sociales del distrito (por lo menos las más ligadas al gobierno nacional de ese entonces) van a llegar a un diagnóstico común. Es decir, se empieza a dar una convergencia positiva entre los intereses de la dirigencia política, las organizaciones sociales y las familias protagonistas de las tomas de tierra, en el marco de una ley, la LAJH, con el foco puesto en impulsar una política de programas de lotes con servicios.

Lo que termina de darle impulso a este giro para encarar los problemas de hábitat es una sucesión de tomas de tierra de la que dan cuenta las actas del CCTV. Una de estas tomas se da en un terreno municipal de una localidad rural llamada Los Tronquitos⁴⁸, a mediados de mayo, en la que el consejo le sugiere al intendente la venta del predio para que ese dinero, ingresado al Fondo de tierras creado por la ley de hábitat, para poder comprar tierras en zonas urbanas.

Otra toma se da en un terreno municipal destinado a equipamiento comunitario en el barrio Don José⁴⁹, con la particularidad de que las familias estaban organizadas alrededor del Movimiento Territorial de Liberación, perteneciente a la CTA, una situación particular que va hacer que algunas de estas familias formen parte del diseño

⁴⁸ Acta CCTV N° 6, del 16/05/2013.

⁴⁹ Acta CCTV N° 12, del 25/06/2013.

original de la experiencia del Loteo social de Villa Brown que vamos a analizar en el próximo capítulo.

Esta sucesión de tomas, más los reclamos de varios barrios y asentamientos de los que tomó nota el CCTV⁵⁰ correspondientes a los barrios 3 de mayo, Los Quinchos, El Tropezón, Malvinas II, Agustín Ramírez, Don José, Los Pilares e Ingeniero Alan es la que hizo que el Consejo solicitara al intendente un decreto para declarar la emergencia habitacional en el distrito, de manera de poder coordinar acciones para dar solución al problema.

A esta convergencia se le va a añadir otro condimento, la aparición de un terreno en la localidad de Villa Brown perteneciente a un privado que quiere donarlo a la municipalidad, por estar parcialmente ocupado y por tener deudas impositivas. El Consejo sugiere aceptar la donación

En definitiva, lo que cambia es la lógica de las tomas, que, como ya dijimos, en los '80 y '90 estaban organizadas desde la base, con asambleas, cuerpos de delegados, participación de las CEBs, y constituían como una forma de acceder a tierra para construir viviendas y encontrar un lugar en el mundo por parte de los sectores vulnerables donde desarrollar su vida.

“Hubo un ahí... de las tomas de los 90’, lo que hacíamos era mediar [...], meter la iglesia, mediar, viste...Pero no desde el Departamento de la Pastoral Social, desde afuera...Si, consolidar cuerpo de delegados, viste... el obispo muy presente, parar los desalojos, pusimos la toma de La Matera, se generaban mesa de dialogo, se trababa de que la gente se quede en el terreo, si esto fuera posible, viendo de quien era los terrenos. Teníamos en ese momento un muy buen vínculo con el Pelado Mercuri⁵¹, que era un compañero de ahí que armaba... que metía en proyecto de ley la expropiación. Con media sanción del proyecto de ley de la expropiación, vos ibas corriendo al juzgado lo presentabas y después automáticamente paraba el...el desalojo por 5 años. Y ya 5 años estaba consolidado y... Así fueron la mayoría de los barrios del conurbano, con ese mecanismo. ...Pero la diócesis de

⁵⁰ Acta CCTV N° 13, del 26/06/2013.

⁵¹ Osvaldo Mercuri, dirigente político del peronismo de la provincia de Buenos Aires. Fue legislador provincial durante 20 años, entre 1985 y 2005, y también presidió la Convención Reformadora Constitucional de 1994 y el Congreso del Partido Justicialista. Asimismo, se desempeñó como presidente de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires en dos oportunidades: desde 1989 a 1997, y entre 2001 y 2005.

Quilmes son muchos los conflictos de tierra que intervenimos. Después, en el dos mil... [la política del obispado va a cambiar]”. (Pablo Reynoso, Pastoral Social)

Ahora, comenzando la segunda década del siglo XXI los sectores vulnerables son los mismos, pero están más golpeados, y, a partir de la valorización y la especulación inmobiliaria, que hace subir el precio del suelo y que los sectores medios altos y altos compitan por las mismas tierras para vivir, aparecen en las tomas intereses especulativo que contemplan venta de lotes, ocupación de terrenos para construir y luego alquilar, en fin un sinnúmero de variantes vinculadas a la lógica del mercado que empiezan a complicar la política de apoyo a las tomas para consolidarlas y posteriormente negociar con el gobierno.

Las tomas se tornan un lugar violento no solo por la posibilidad de represión por parte del Estado sino también por el accionar de grupos delictivos vinculados a la venta de terrenos y al tráfico de drogas.

En general [las tomas] funcionan con gente que está en extrema necesidad ahí, o sea vos tenés, el casting, tenés candidatos. El tema es que en AMBA⁵², porque no es que... la gente que está en extrema necesidad eh... perdió el techo, perdió la comida, perdió el trabajo, perdió el techo, perdió la comida y también perdió la iniciativa. Ese no arma la toma. La toma te la arma alguien que, en el mejor de los casos te lo puede armar el PO⁵³, en el peor de los casos te lo arman los vagos con la asistencia de un sector de la [policía] bonaerense y este... y hay cobertura de un sector político, sabiendo que la guita se va a mover de ahí.” (Pablo Reynoso, Pastoral Social)

En resumen, la aparición de bandas delictivas entre las familias con necesidades, que introducen la lógica del mercado y la violencia son indicadores de suma importancia para el cambio de actitud por parte del Estado y de las organizaciones sociales respecto de la toma, ya que todos coinciden en el objetivo de no tolerar más tomas de tierra como forma de construcción del hábitat popular. El intendente porque entiende que hay que darle una solución desde las políticas públicas al problema y la Pastoral y organizaciones sociales porque se dan cuenta de que la aparición de bandas que especulan con las tomas

⁵² AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires, comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos circundantes pertenecientes a la provincia de Buenos Aires.

⁵³ Partido Obrero, partido político de orientación trotskista.

para hacer negocios con las tierras, a través de ventas y de la construcción de viviendas para su posterior alquiler, amén de las organizaciones delictivas, no puede ser tolerado.

Aparece entonces como una alternativa posible, que no es criminalizar las tomas ni alentarlas y tampoco negociar con las organizaciones sociales con el fin de cooptarlas, la de los proyectos de urbanizaciones sociales al amparo del programa de lotes con servicios creado por la LAJH, con el apoyo de los gobiernos provincial y municipal y las organizaciones sociales del distrito, al amparo de una política sólida al respecto también impulsada por el gobierno nacional.

A respecto podemos señalar que los representantes de la Comisión Nacional de Tierras Padre Mugica, dependiente de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat tuvieron una fluida relación entre los años 2013 y 2015 con el CCTV, registrándose 6 reuniones en el territorio, con participación de vecinos de barrios y asentamientos promoviendo el programa de lotes con servicios y los proyectos de urbanización comunitaria impulsados por el CCTV⁵⁴, en las que dejaba claro que las condiciones para entregar lotes o viviendas eran: “Residir en el distrito 5 años, conformar una familia, no haber estado en un asentamiento anteriormente y no haber sido beneficiario de lotes o soluciones habitacionales por parte del Estado” y que “los lotes deben abonarse y ese dinero debe ingresar al fondo de tierras⁵⁵”

4.5 Conclusiones provisionarias

De este recorrido que hemos hecho, podemos rescatar algunas precisiones que nos van a servir para el análisis de nuestro caso, el loteo social de Villa Brown en el próximo capítulo. La primera cuestión que queremos resaltar es la forma en que se fueron construyendo las urbanizaciones populares y comunitarias en el conurbano bonaerense sur, destacando como la lógica de la toma es convertida en una herramienta de construcción comunitaria, es decir imbuida de la lógica de articulación solidaria, a partir del trabajo de la iglesia a través del trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base.

Este papel es muy importante para el éxito de estas urbanizaciones en los años '80 y '90, porque les brinda a los sectores populares una cobertura frente a la criminalización

⁵⁴ La experiencia del loteo social de Villa Brown ya estaba en marcha. Las primeras familias van a tomar posesión de los lotes en diciembre del 2014.

⁵⁵ Acta CCTV N° 35, del 27/06/2014.

de las tomas por parte del Estado y permite el surgimiento de organizaciones barriales que se van a ir relacionando de manera diversa con las instituciones del gubernamentales.

Pero también debemos remarcar que la lógica de la toma es tomada por la lógica del mercado con la aparición de las políticas del Estado que convierten a los habitantes de los asentamientos y barrios en propietarios. De esta manera aparece la posibilidad de obtener beneficios, de especular con alquileres, rentas y ventas de los terrenos. La pregunta entonces comienza a ser como se rompe la lógica del mercado en los nuevos barrios, y ahí la acción estatal aparece como de suma importancia.

Al respecto, de la importancia del rol del Estado dimos cuenta cuando analizamos las distintas normativas respecto al tema hábitat existentes a nivel provincial, nacional y municipal. Vimos que existen leyes y ordenanzas que se ocupan de la problemática en sus distintas dimensiones. De esta manera, de lo que se trata es de que esas leyes sean puestas en funcionamiento por parte de todos los organismos gubernamentales para transformarse en políticas concretas que lleguen a los sectores vulnerables, siendo para esto muy importante la voluntad y la decisión política, que van a aparecer en el proyecto del loteo social de Villa Brown.

Capítulo 5: Las lógicas de articulación Estado – organizaciones sociales – comunidad en el loteo social de Villa Brown

5.1. La experiencia del loteo social de Villa Brown.

En este capítulo vamos a describir la experiencia del loteo social de Villa Brown, identificando las trayectorias de las organizaciones e instituciones sociales involucradas, en función de una articulación estatal-comunitaria que privilegie la lógica de la solidaridad por encima de la del mercado y de la especulación. A esta experiencia vamos a llamarla como figura en algunas menciones del libro de Actas del CCTV, “Prácticas populares de urbanización comunitaria”.⁵⁶

5.2 Porque Florencio Varela

Resumiendo, algo de lo ya expuesto, podemos decir que el Estado Nacional desarrolló, por lo menos desde 2003 y hasta diciembre del año 2015 una política proactiva respecto a la generación de suelo urbano. Primero, a través de la Subsecretaría de Tierras, luego reemplazada por la Comisión Nacional de Tierras Padre Mugica, que a partir del año 2013 pasó a depender de la recién creada Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat. Para el caso de la provincia de Buenos Aires y en línea con la LAJH, entre otras cosas facilitaba líneas de crédito para que cooperativas u organizaciones comunitarias o los mismos municipios accedieran a la compra de lotes en condiciones favorables, para la construcción de vivienda o para programas de lotes con servicios.

Para el caso de Florencio Varela, esta política le permitió al municipio contar con un Banco de Tierras con 4 predios afectados a programas nacionales y municipales de lotes con servicios, en las localidades de Villa Brown, Villa San Luis, Curva de Chávez y Villa Argentina. La superficie de estos terrenos permitiría la generación de aproximadamente 1000 parcelas.

Esta cantidad de lotes aparece como exigua si tenemos en cuenta que a octubre del año 2020 el listado de personas con necesidades habitacionales del distrito tenía inscriptas 32.900 familias⁵⁷. Pero si consideramos que las tomas y ocupaciones que se sucedieron a lo largo del período estudiado nunca involucraron a más de 300 familias según los registros del CCTV, podemos inferir que la cantidad de terrenos disponibles

⁵⁶ Acta CCTV N° 22, del 08/10/2013

⁵⁷ Datos proporcionados por la dirección General de hábitat de Florencio Varela

conforman un buen colchón para parar las tomas y ofrecer como alternativa urbanizaciones comunitarias a través de los programas de lotes con servicios.

Otra cuestión importante para señalar es que en la región está trabajando desde el año 2009 la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) de Florencio Varela, que tiene desde su creación una preocupación y un compromiso desde su creación, con la inclusión, la ampliación de derechos y la vinculación efectiva con el territorio, cuya atención ofrece oportunidades y retos a los que se deben dar respuesta, entre los que se cuenta la problemática del acceso justo al hábitat, la cual constituye parte de la base para fundamentar este proyecto. La UNAJ participa activamente del CCTV desde su creación, a través de proyectos de investigación y vinculación, y desde el año 2018 cuenta con una Diplomatura en Gestión Comunitaria del Hábitat, que es una propuesta abierta a las y los habitantes de los barrios, dirigentes sociales, personal del Estado y docentes que buscan intervenir en la resolución de los problemas de los territorios en donde habitan y se desarrollan. El objetivo de la misma es que las y los participantes cuenten con nuevas herramientas para organizar la construcción del hábitat comunitario de manera colectiva, incorporando metodologías para identificar demandas y gestionar acciones en los canales institucionales que sirvan para la resolución de los conflictos por el hábitat.

Esta iniciativa se ha encarado de manera conjunta con la Pastoral Social de la Diócesis de Quilmes y cuenta con el apoyo del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires.

5.2.1 Algunos datos de la región

El área de influencia de la Diócesis de Quilmes, como ya vimos, alcanza tres municipios que reúnen una población de más de un millón trescientos mil habitantes según datos del Censo 2010, pero que tienen una proyección para fines de 2019 de más de un millón y medio de habitantes.⁵⁸La evolución poblacional puede verse en la siguiente tabla:

⁵⁸ Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Partido	Censo 2010	Estimado 2019	Incremento	Incremento %
Berazategui	326.109	355.352	29.243	8.97
Florencio Varela	426.738	508.671	81.933	19.20
Quilmes	586.462	657.123	70.661	12.05

Tabla 5

Como vemos, Florencio Varela tiene la mayor proyección de crecimiento poblacional estimada en términos absolutos y porcentuales entre los tres distritos.

Analizaremos ahora otros aspectos vinculados directamente con la problemática de acceso a un hábitat digno en los distritos considerados, viendo la cantidad⁵⁹ (Tabla 2) de barrios y asentamientos existentes en cada distrito según los datos del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y el Registro Público provincial de Villas y Asentamientos precarios (RPPVAP), y la cantidad de hogares con déficit cualitativo de vivienda (DCV) de acuerdo a los datos del censo del 2010 (Tabla 7).

Partido	RENABAP	RPPVAP
Berazategui	8	19 (2259 familias)
Florencio Varela	73	71 (14840 familias)
Quilmes	68	76 (35302 familias)

Tabla 6⁶⁰

⁵⁹ A los efectos de este trabajo, consideramos villas aquellos barrios o núcleos habitacionales consolidados, pero sin ninguna planificación urbana y asentamientos a aquellos menos consolidados, pero con un grado de planificación mayor en lo que respecta a las dimensiones de los lotes y trazado de calles y previsión de espacios verdes.

⁶⁰ Datos extraídos de la Secretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires. Consultado en <http://181.171.117.68/registro/page/reportes> y del Registro Nacional de Barrios y Asentamientos. Consultado en <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/tabla>

Partido	Censo 2010						
	Hogares en viviendas recuperables (casas tipo B)	Hogares con hacinamiento crítico en viviendas no deficitarias	Hogares en viviendas no deficitarias en medio no consolidado	Hogares con hacinamiento crítico y sin redes en viviendas no deficitarias	Total de hogares con DCV	Total de hogares	Porcentaje de hogares con DCV
Berazategui	8.956	2.212	2.207	5	13.370	93.164	14,35
Florencio Varela	26.005	2.842	11.559	10	40.396	113.135	35.71
Quilmes	19.501	3.032	488	48	22.973	177.110	12.97

Tabla 7⁶¹

Viendo estas tablas, podemos decir que en Florencio Varela y Quilmes se concentran la mayor cantidad de asentamientos, en comparación con Berazategui, y que también en esos distritos encontramos la mayor cantidad de hogares con deficiencias cualitativas en esta región del conurbano. Estos datos, en consonancia con el aumento de la población que vimos en la Tabla 5, nos hablan de un aumento de conflictividad en la región en relación a la problemática del acceso a la tierra y a la vivienda.

Es de hacer notar que el municipio de Florencio Varela reconoce los 71 barrios y asentamientos relevados por el

Con todos estos elementos trataremos de fundar la elección de Florencio Varela como territorio en el que vamos a asentar nuestra investigación, incorporando para ello las siguientes imágenes satelitales de los distritos de Florencio Varela, Quilmes y Berazategui, en la que podremos apreciar claramente la cantidad de suelo urbanizable disponible en cada distrito, ya que este dato, aunque totalmente intuitivo en este momento introductorio, nos da una idea de porque el problema de la generación de suelo urbano es una prioridad a tener en cuenta por las políticas estatales que propendan al desarrollo local integrado, armónico y sostenible.

⁶¹ Datos extraídos del Observatorio del conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Consultado en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/179-Deficit-habitacional-cualitativo-desagregado-2001-2010.pdf>

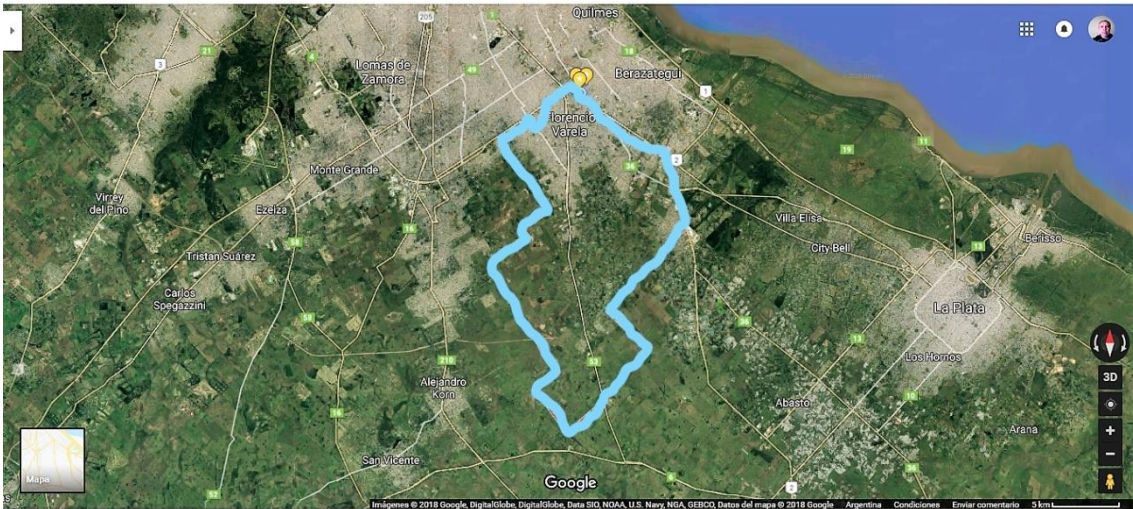


Imagen 1. Florencio Varela

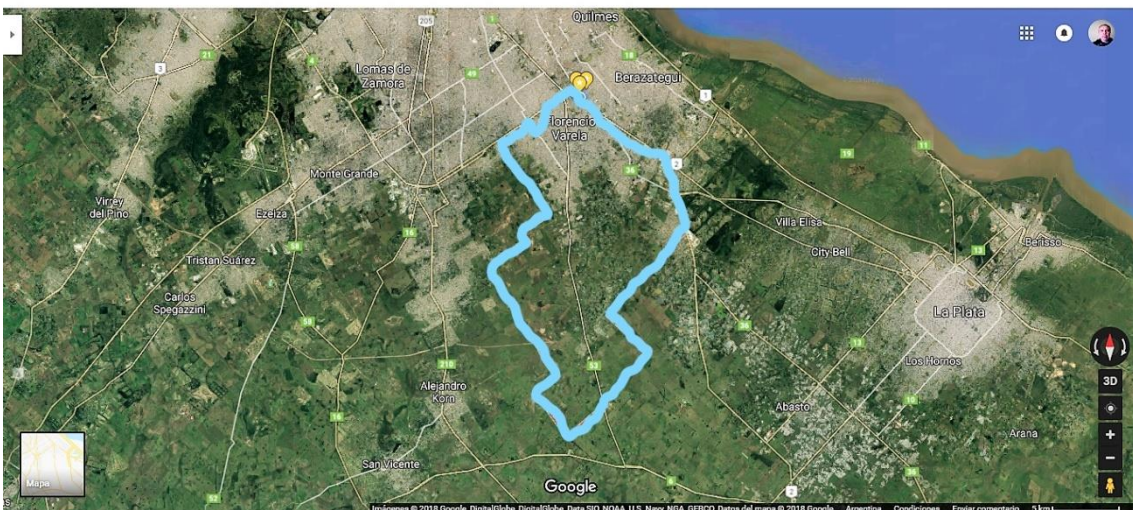


Imagen 2. Quilmes

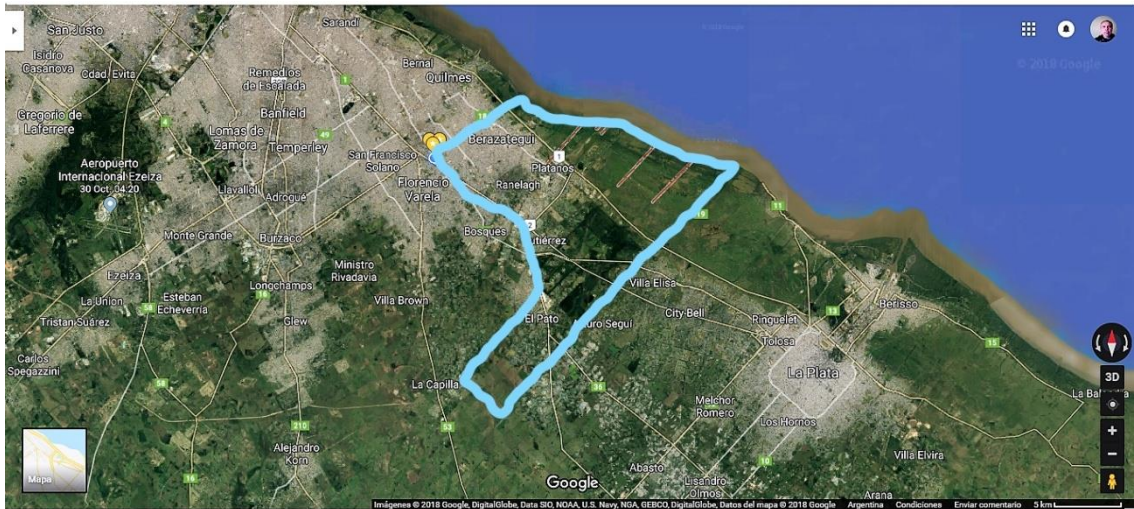


Imagen 3. Berazategui

Como se desprende de analizar las imágenes, el distrito que más tierras disponibles posee es el de Florencio Varela, ya que casi las casi dos terceras partes del municipio está constituido por tierras periurbanas, es decir macizos de tierra no urbana muy cerca de rutas, calles y servicios, que pueden integrarse al trazado urbano ya existente. Además, parte de esa tierra es de propiedad estatal o de particulares que la mantienen ociosa como una forma de tenencia especulativa a la espera de que se valorice con la llegada de los servicios (luz, agua, apertura de calles), lo que agrega un matiz particular a la situación.

Esta particularidad no se da en Quilmes, distrito que casi no cuenta con tierra libre con posibilidad de urbanizar. Berazategui constituye un caso especial, ya que es un distrito en el cual a simple vista parece verse que también hay suelo urbanizable disponible. Pero debemos hacer notar dos cosas: la primera, que parte de los terrenos que pueden visualizarse pertenecen a terrenos inundables y pantanosos de la costa del Río de La Plata y, en segundo término, que la política de tierras alentada desde el municipio prioriza emprendimientos comerciales como barrios privados, countries y marinas. Recién a fines del año 2020 el municipio comenzó a evaluar la posibilidad de crear en su ámbito un Consejo de Tierras en consonancia con la LAJH.

En definitiva, en Florencio Varela se da una conjunción de hechos que la hacen ideal para el desarrollo de proyectos de urbanización comunitaria a través del programa

de lotes con servicio como el de Villa Brown como una política sostenible que ofrece una alternativa a la toma de tierras:

- El crecimiento poblacional intercensal esperado para el distrito seleccionado.
- La presión sobre la ciudad y sobre el suelo que provoca el crecimiento poblacional en los distritos analizados, y la cantidad de hogares con hacinamiento y deficiencias cualitativas.
- La consecuencia que suponen estos dos elementos sobre el distrito, por ser el único que cuenta con suelo urbanizable disponible y que, como ya hemos visto, tiene una política proactiva al respecto en el periodo considerado.
- El hecho de que, si frente a esta demanda de tierra y viviendas el Estado no interviene y regula, se produce un aumento de ocupaciones violentas de tierras, lideradas muchas veces por delincuentes que solo buscan medrar con las necesidades de los sectores populares. Es decir que, si el Estado no la promueve, organiza y planifica, la urbanización se produce igual.
- La intervención especulativa sobre el suelo de los propietarios privados y del mercado inmobiliario basada solo en el lucro, la llamada retención especulativa de tierras que la LAJH busca remediar.

En definitiva, todas estas circunstancias estaban presentes en el año 2013 y se conjugaron de manera positiva, porque a partir de una voluntad política fuerte permitieron la articulación entre todos los sectores involucrados: el Estado en sus diferentes niveles (municipal fundamentalmente), las organizaciones sociales y comunitarias, como la CTA, la CTEP y la CCC y cooperativas sindicales como COOPTIBA y barriales como la 23 de noviembre, una organización religiosa como la Pastoral Social de la Diócesis de Quilmes que tiene una larga historia de lucha en relación al tema y la UNAJ.

5.3 La experiencia de Villa Brown

Gabriela Carlino es una de las primeras habitantes del loteo social de Villa Brown. Dirigente del MTL los Pioneros perteneciente a la CTA, actualmente es la titular de la Asociación vecinal Arturo Jauretche del barrio.

Oswaldo Cáceres es docente, nacido y criado en Florencio Varela. Desde el año 2018 es el secretario general de la CTA de esa localidad y asiste regularmente al barrio. La primera vez que lo encuentro es en el “monolito de la Fiat”, sobre la ruta, desde donde vamos juntos al barrio. Es interesante la referencia geográfica, en una zona que tiene gran

parte de sus terrenos como zona rural. Desde el monolito, la ruta se angosta y hay que seguir por la ruta hasta la primera calle que se abre a la derecha, la 1420, y de allí, recorrer 1500 metros, en los que nos encontramos con la escuela secundaria de la UNAJ, cuya construcción está paralizada desde el año 2016 y con una quinta que hay que rodear hasta la calle 1418, que es por la que se ingresa a las cuatro manzanas que abarcan la primera etapa del nuevo barrio.

Ignacio Concetti también es docente, también nacido y criado en Varela y fue el anterior Secretario General de la CTA. Es uno de los que comenzó con la idea del loteo social, conversando con Pablo Reynoso luego de una actividad por el día del niño en agosto del año 2013.

Pablo Reynoso es un militante político de la localidad de Quilmes. Proviene de una familia de neta raigambre peronista y se liga a la Pastoral Social a fines de los '90 a través del cura Luis Farinello.

A partir de sus testimonios, y de otros vecinos del barrio vamos a intentar analizar las distintas etapas por las que atravesó el mismo. Para eso, vamos a comenzar analizando las relación que algunos de estos protagonistas tenían con el estado en general y con el municipal en particular, porque esta relación influye directamente en las lógicas de articulación que se producen de cara a la experiencia del loteo social sobre el que queremos poner el foco.

5.3.1 La relación Estado municipal-organizaciones sociales

Hasta el año 2013, la CTA de Florencio Varela acompañaba las políticas de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner desde que Néstor asumiera en el año 2003, pero no así las del intendente municipal, Julio Pereyra, al que identificaban con los llamados “barones” del conurbano, es decir, dirigentes políticos que, aunque apoyaban al gobierno nacional responden a una lógica clientelar, basada en negocios y guiados solamente por el deseo de mantenerse en el poder.

Sobre esta relación, con el poder político, fundamentalmente con el intendente, podemos decir que fue cambiando con el tiempo, desde una relación conflictiva hacia una de colaboración y de coincidencia sobre la visión estratégica acerca de la problemática del hábitat. Ignacio Concetti y Pablo Reynoso nos van a contar que entre los '90 y los primeros años del nuevo siglo esa relación no era la mejor:

“Yo te voy a ser honesto, hasta que nosotros no tuvimos, por ejemplo, en relación con el Municipio, una instancia como el proceso de urbanización comunitaria, para poder hacer encontrar a nuestra organización con alguna lógica institucional desde Estado municipal, nosotros no teníamos forma de diálogo más que la puteada [el insulto]. Ahora también esto tuvo que ver con el contexto, nosotros acompañamos absolutamente el proceso nacional [2003/2015] en relación con el proyecto, el modelo económico y, pero discutíamos muchísimo cómo ese modelo atravesaba o no atravesaba las condiciones de vida de los Vareleses.”
(Ignacio Concetti, CTA)

“[Julio Pereyra, el intendente] nos odiaba, este nos decía. Hay un dialogo... [nos decía] ‘si... mis principales problemas en mi gestión salieron de la Iglesia’. Acá la última toma... [...] además Julio, era otro Julio también, nosotros éramos distintos y Julio era distinto, estábamos diferentes. Este..., yo creo que teníamos razones los dos, los dos sectores digamos, las dos ideas, pero no nos pudimos encontrar... em... También el cura que era vicario nuestro...

Bueno la cuestión es que Miguel, el que era vicario nuestro en la época de las tomas acá, em... Tenía la parroquia acá, La Medalla, es el que tiene convenio con el CEPLA, lo queremos mucho. Pero, Miguel no es peronista, es más, él era muy amigo de Carlos, de Mugica, pero eso el CEPLA se llama Carlos Mugica. [...] Bueno, entonces, Miguel tenía la visión capaz más parecida a la que tienen ahora los curas más... los curas más villeros, viste, que la Iglesia no tiene que meterse en política... [pero] la cuestión es que esa fue la historia de los 90, viste, y esa fue... el desarrollo por lo menos del que yo estuve, el de la pastoral... la crisis del 2001 viste, todo ese tema, con la Alianza⁶², todas esas tomas qué parábamos en la época de la Alianza, viste...consolidar la toma. Eso lo bancamos, creo que la última toma que bancamos fue... Creo que la última fue en 2013 con la FTV⁶³, con la Nación bancando...” (Pablo Reynoso, Pastoral Social)

⁶² La Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia fue una coalición entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO (Frente País Solidario) que llevó a Fernando De la Rúa a la presidencia en 1999, luego de 10 años de gobierno de Carlos Menem. Debió renunciar en medio de la revuelta popular del 19 y 20 de diciembre de 2001.

⁶³ Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat. Es un movimiento social nacido en los '90, que se integró a partir del año 2003 al proceso político liderado por Néstor Kirchner. Fuente: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2122>

Resumiendo, llegados a este punto lo que encontramos es una nueva lógica de articulación entre el Estado, las organizaciones sociales y las comunitarias, una lógica virtuosa que tiene en cuenta a todos los actores involucrados en el tema del hábitat a saber: los que generan hábitat mediante la organización social comunitaria, las organizaciones sociales, y el CCTV como espacio de mediación entre estos actores, y el Estado. A este último es a quien por lo menos en teoría le corresponde la mayor responsabilidad en la solución de los problemas de acceso a la tierra y a la vivienda por parte de los sectores populares, pero, como venimos analizando, es un hecho que para tener éxito solo no puede, que para salir de la lógica reactiva que no soluciona los problemas de fondo, debe adoptar una nueva lógica de articulación en la que se le hace necesario resignar algo de su centralidad en beneficio de las organizaciones sociales y comunitarias. Este es un cambio complejo para el Estado, que tiende a centralizar las decisiones, para dar cabida a una forma de gobernanza y toma de decisiones que impliquen a la comunidad y a las organizaciones sociales. Esta nueva forma socializa y democratiza de alguna manera esas decisiones, situación que implica una contradicción entre el monopolio de las decisiones por parte del Estado y la lógica de las organizaciones sociales, que implica descentralizar esas decisiones. La solución es una situación de negociación permanente, que implica una tensión con la que este tipo de políticas participativas tiene que convivir, pero que también le da más riqueza y posibilidades de éxito en el largo plazo.

5.3.2 Los inicios del loteo.

Respecto de cómo se fue conformando el proyecto de urbanización comunitaria en villa Brown, dos de sus protagonistas nos cuentan que:

“Un día [...] me llama Nacho [Concetti] y me dice, ‘che estamos haciendo’... había un asentamiento ahí en Villa Brown ... y me dice Nacho, ‘los pibes, dice, de la Juventud de la CTA van a hacer el Día del Niño ¿Por qué no te venís? Se van a tirar unos chorizos, que se yo’. Le digo, dale vamos, vamos. Entonces voy, ahí a Villa Brown, que es, el fondo del loteo [actual], del otro lado de la Avenida Mantovani. Y digo, ‘Nacho acá a la vuelta están los terrenos municipales [donados por un particular], que son del municipio. Em... vamos a verlos’. Entonces arrancamos caminado, caminamos... habremos caminado, que se yo, cuadras de campo, viste, 1500 metros. Y llegamos, lo miramos, vimos el campo, viste.” (Pablo Reynoso)

Paralelamente, y sobre el mismo episodio, Ignacio Concetti nos cuenta que:

“con Pablo ya nos conocíamos de otros ámbitos por la Pastoral Social y yo como Secretario General de la CTA, habíamos entrado en contacto por un emprendimiento productivo, en una cooperativa de cerdos que habíamos empezado a armar. Él estaba saliendo, yo estaba ingresando. Y nos hicimos cargo, ahí de campo, en San Isidro Labrador durante un tiempo largo.”

Y respecto a los comienzos del loteo social de Villa Brown:

“Nosotros empezamos a intervenir en otra parte de Villa Brown que también había varias irregularidades con [...] un compañero histórico de la CTA de Florencio Varela, que tenía una organización social y la organización social se extiende en su trabajo, de sostener las necesidades de los vecinos, la extiende un poco más cuando él se pone un almacén en el barrio de Villa Brown en el otro sector [...], porque el loteo [social de Villa Brown] está, entre el loteo y el barrio Villa Brown que está consolidado hay un macizo de tierra, un campo sin ocupar que ahí también se produjeron pasivos ambientales, cavas porque hay empresarios de la tosca.

Del otro lado vos tenés un campo, no sé quién es el dueño, no sé quién es el particular, pero bueno, un campo en donde se extrae tosca, y del otro lado de ese campo tenés el barrio consolidado de Villa Brown, que tiene una plaza enorme... y empezamos una política de relacionarnos con el vecino del lugar para ver las situaciones de necesidad. Bueno, ahí instalamos un merendero, un apoyo escolar, actividades los fines de semana, con los pibes de la juventud de la CTA, empezamos a ver la situación dominial de algunos vecinos, para colaborar en la facilitación de los trámites, en la Dirección de Regularización. Y ahí aparece una disputa con otro sector, también que trabajaba el tema hábitat, y que bueno nada, estas disputas que hay respecto de la representación legítima de los vecinos a través del trabajo social.”

“Pero bueno, mientras eso sucedía, en paralelo nosotros íbamos pensando lo de Villa Brown [loteo social], cuando conocimos el lugar, la tierra que estaba disponible para poder avanzar con el loteo. Y si, llegamos al lugar, lo único que había en el campo era una casa que quedaban dos o tres paredes, que a veces la usaban ahí, alguien la usaría para ranchar, como dicen los pibes” (Ignacio Concetti, CTA)

Aquí hay un par de cosas para señalar. La primera, es la confluencia de una institución no gubernamental, pero con poder y predicamento, como la Iglesia Católica,

con el poder político del municipio, encarnado en el intendente. Estos dos actores entienden que había que actuar de manera distinta para resolver el problema de las tomas de tierras en Florencio Varela. Los dos coinciden, como vimos en el capítulo anterior, en que el problema de la construcción del hábitat popular debe ser encarada de una manera distinta y que la herramienta a aplicar estaba en la LAJH, a través del CCTV. Es decir, dos personas que se encuentran en el ámbito del trabajo barrial con población vulnerable que ven las tierras estatales disponibles, un macizo de tierra sin demarcar, sin calles, sin servicios, pero son capaces de imaginar allí un barrio y tomar la decisión de trabajar con el Estado municipal para lograrlo.

Esta confluencia de criterios se ve reforzada por el hecho de que tanto la CTA como la Pastoral Social venían trabajando juntas en otros proyectos en el distrito, lo que facilitó esta convergencia.

Todo esto sucede a mediados de 2013, que es el momento en que se produce la donación de los terrenos en los que se va a desarrollar el proyecto del loteo social. Casi al mismo tiempo se produce una toma de unos terrenos por parte de un grupo de familias organizadas por el MTL los pioneros, organización vinculada a la CTA, que es otra de las patas que van a sostener el proyecto del loteo social de Villa Brown.

Otro factor de peso en esta situación, como ya dijimos, fue la voluntad política del intendente, que actuó rápidamente para favorecer el proyecto del loteo social, aun salteándose algunos procedimientos administrativos, o acelerándolos, a partir de la buena relación que se estableció con el representante de la Pastoral Social.

“Y después se lo pedí [a los terrenos] a Julio [Pereyra, el intendente], le dije ‘che vamos a hacer esto, acá’... ‘y dale, vamos’. Entonces Julio, de guapo, me mando una motoniveladora a las calles, y pidió a Edesur el cambio de red. No teníamos agua, porque AySA no nos iba a poner agua, entonces me dieron un subsidio de 20 lucas mínimo, compré... le pagué a un pocero, puse la bombas, hice la perforación y puse la bomba. Manuel Pasalaqua que era el Secretario de Desarrollo [de la Municipalidad de Florencio Varela] me dio los caños, los vecinos me hicieron el alargue de agua. Después el municipio nos dio arbolitos, plantamos arbolitos... Así. La Directora de Planeamiento, una vieja divina, arquitecta, que sabe una bocha y todo... y nos re putea, dice, ‘lo que ustedes hicieron ahí, violaron todos los mandamientos del urbanismo, todo’. Claro, ahí no hay planos, pero... ahora... pero, además por el tema de las calles... [...] porque si no con los

arquitectos vas a estar 15 años en hacer una... [...] Igual, informe hidráulico tenemos, todo..., pero no hicimos lo que el urbanismo pide..., viste, el sacro urbanismo... sacrosanto lo hubiera hecho...” (Pablo Reynoso, Pastoral Social)

“[...] se demolió eso que había ahí, y bueno con el tiempo se abrieron, se hizo la subdivisión del macizo, se abrieron las calles. Y todo comenzó, así fuerte cuando pusimos la primera casilla. Cuando pusimos la primer casilla todavía no estaba ni hecha la subdivisión, y la primer casilla fue la referencia de la organización social sindical y política en el lugar con una bandera de la CTA y una de la MTL, y con Pablo yendo día por medio a hacer todo del laburo, hacer contacto con el vecino, ir imaginando la distribución de los terrenos. [...]ahí participaron mucho Manuel Pasalaqua ex Secretario de Desarrollo Social y Jorge Vega que también forma parte de la [...] Secretaria de Desarrollo, idas y venidas y tensiones. Pero bueno, siempre en el marco de tener presente que el objetivo era el barrio consolidado y mostrar que era posible construir una solución a las tomas. Que, con un Estado democrático, nacional, popular, inclusivo, se podían trabajar políticas que cambiaran la lógica de intervención de ese Estado. Es tratar de trasladar todo eso discursivo que tenemos a veces los militantes peronistas en una acción concreta en relación con el hábitat, y el derecho de la clase laburante; sobre todo aquel que no es sujeto de crédito, porque el que no es sujeto de crédito, no tiene forma, más que... [alquilar, ocupar un terreno] o ampliar la casita de los viejos, ¿o si tiene un terrenito grande en la familia hacer la casita atrás viste? O sino vivir hacinados como viven muchas familias. Así que bueno, de a poquito le fuimos encontrando la vuelta. Después también es cierto, que fue muy importante en ese momento la política del estado nacional” (Ignacio Concetti)

Esta es una situación para remarcar, porque presenta la tensión entre lo que debe ser una planificación urbana y lo que sucedió en la realidad, a partir de la intervención de dos organizaciones como la Pastoral Social y la CTA, que, con un registro directo de las necesidades reales de la gente, que en general no tienen tiempo para esperar los a priori siempre lentos tiempos de la burocracia del Estado, apuran los tiempos y dan cuenta de la importancia de las políticas públicas encarnadas en actores concretos con capacidad de maniobra para articular entre los distintos actores.

Llegados a este punto, es interesante introducir un comentario sobre el Consejo provincial de Hábitat, creado por la LAJH, en el que participan organizaciones sociales y

también Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), además de representantes del poder ejecutivo provincial, representantes de Universidades Nacionales con sede en la provincia de Buenos Aires y del poder legislativo provincial, casi la misma composición que el CCTV. El problema del Consejo provincial es que, al ser un organismo tan numeroso, se transforma en un foro de debate, con muy poca capacidad de influir concretamente en las políticas de hábitat de la provincia, y mucho menos, de velar por el cumplimiento de los lineamientos de la LAJH.

“Yo cada vez que voy a las reuniones [...] a mí me odian, todo el Consejo Provincial de Hábitat, viste, la progresía⁶⁴. Yo, viste, digo animaladas, viste. Pero, [...] la otra vez festejaban el protocolo de la corte hace un año y medio⁶⁵. Ay, me acuerdo, todos los progres, el protocolo de la corte para el desalojo. Entonces vos tenías que convocar a Desarrollo Social, a Infancia, al juez de menores, este, lo otro, el Organismo de Derechos Humanos, viste, a la NASA, todo para hacer un desalojo. Y todo un protocolo para sacar a las familias y todo. Claro, mientras vos haces todo eso, los transas⁶⁶ te armaron... te consolidaron la toma. Entonces te conviene el desalojo... le dije así eh, la verdad, esta bueno, que... porque nosotros... estaban los funcionarios de Cambiemos en ese momento también. Nosotros sabemos que los funcionarios de Cambiemos son propensos a pegarle a la gente, a reprimir, a mandar a la cana [policía]... entonces esta bueno. Pero la verdad que nosotros aspiramos a una cuestión que sea superadora, no a parar los desalojos, que hemos parado muchos desalojos, muchísimos. Sino a evitar las tomas; y para evitar las tomas hay que hacer lotes con servicios, para que la gente tenga... nuestra gente tenga el acceso a la tierra; eso se lo dije delante de todos, todos, me puteaban [insultaban] los de Cambiemos [partido en el gobierno en ese entonces], me

⁶⁴ Pablo Reynoso se refiere de esta manera a los representantes de las ONGs que integran el Consejo Provincial de Hábitat.

⁶⁵ La Suprema Corte de Justicia de provincia de Buenos Aires aprobó el 17 de abril de 2019 el “Protocolo de actuación judicial frente a ocupaciones de inmuebles por grupos numerosos de personas en situación de vulnerabilidad”, a través de la Resolución 707/19. Se trata de una herramienta para resguardar los derechos humanos de las familias vulnerables, que da pautas de actuación a los funcionarios judiciales frente a situaciones de ocupación y/o desalojos de inmuebles, y está en línea con la Ley de Acceso Justo al Hábitat, producto de la lucha de muchos años de las organizaciones bonaerenses. El Ejecutivo debe designar un organismo que coordine la aplicación del protocolo. Consultado en <https://www.cels.org.ar/web/2019/04/protocolo-de-actuacion-sobre-tomas-de-tierra-por-familias-vulnerables/>

⁶⁶ Traficantes de drogas. Organizaciones delictivas que especulan con la venta de los terrenos tomados.

putearon los del CELS⁶⁷, bueno, ellos no porque me quieren” (Pablo Reynoso, Pastoral Social)

Es decir que muchas veces también hay que tener en cuenta que las buenas intenciones no son tan buenas en estas cuestiones, ya que lo del protocolo no deja de ser una muestra más de la lógica del Estado reactivo, atada a lo normativo, es decir que si sucede A hay que proceder de la manera B, sin tener en cuenta lo que realmente pasa, en este caso en la situación de toma, como ya vimos en el caso de la toma de la Cava de San Nicolás, lo que conlleva a la no solución del problema planteado, cuando no a su agravamiento. También que los organismos colegiados, en este caso los creados a partir de la aplicación de la LAJH, pueden quedar empantanados en lógicas deliberativas que los alejan de los objetivos para los que fueron creados.

Por eso se hace necesario que el Estado salga entonces de la lógica reactiva, omnipotente, normativa, de intentar resolver todo desde arriba solo dando respuestas a las demandas, y asumir que necesita ayuda para articular las soluciones y pasar a la ofensiva para adelantarse a los problemas planteados por la lógica de la toma. En ese sentido debe asumir también que el tiempo es una variable importante, por lo que debe ofrecer una alternativa, conducida por nueva lógica en la que deben tener un lugar preponderante las organizaciones sociales, organizando a los sectores vulnerables para que puedan aprovechar cabalmente los recursos que se van a poner en juego, al mismo tiempo que se ocupa de sus necesidades más urgentes.

En este nuevo esquema, la Pastoral Social y el CCTV adquieren un rol de relevancia, la primera porque deja su postura de apoyo de la tomas en la fase de resistencia al desalojo y consolidación, y el Consejo porque que obra como intermediario entre todos los sectores involucrados. De esta esta manera aparece una nueva lógica, comunitaria, solidaria y colaborativa, que ofrece la posibilidad de ganarle a la lógica de la toma mediante la aplicación de los instrumentos previstos en la LAJH.

En el caso del loteo social de Villa Brown esta lógica virtuosa se instala entonces, como dijimos, por la conjunción de varias circunstancias, como ser la aparición de un terreno donado por un particular al municipio, casi en simultáneo con el cambio de actitud

⁶⁷ Centro de Estudios Legales y Sociales, es un organismo de derechos humanos argentino creado en 1979, durante la última dictadura militar, que promueve la protección de los derechos y su ejercicio efectivo, la justicia y la inclusión social, a nivel nacional e internacional. Consultado en <https://www.cels.org.ar/web/presentacion/>

de algunas de las organizaciones sociales, como la mencionada CTA, respecto del gobierno municipal y la conducta de este, que toma a la iniciativa de los proyectos de urbanización comunitaria propuesta por la Pastoral Social a partir del programa de loteos sociales previsto por la LAJH como política prioritaria, utilizando al CCTV como plataforma de mediación, negociación y procesamiento de los conflictos.

5.3.3 El proyecto de prácticas populares de urbanización comunitaria

Este fue el nombre del proyecto que aprobó el CCTV, y tiene su fundamento en las herramientas que pone a disposición del Estado la LAJH en lo relativo a la posibilidad de la de la intervención estatal sobre la tenencia o retención especulativa del suelo, que permite intervenir de manera positiva para regular el mercado inmobiliario, aunque hay que decir que es una herramienta que se usa muy poco. La LAJH faculta a los estados municipales a apropiarse de parte de esa renta especulativa para conformar un fondo que permita la compra de tierras para construir viviendas o hacer programas de lotes con servicios. En este sentido, podemos identificar cuatro estrategias de proyectos de urbanización, de acuerdo a como articulen los distintos actores en el proceso de generación de suelo urbano para el hábitat popular:

En primer lugar, la estrategia Público – Público, en la cual el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, Nacional, provincial o municipal genera suelo urbano mediante compra, expropiación o recupero de propiedades estatales que estaban destinadas a otros usos, como por ejemplo tierras del ferrocarril, propiedades de las fuerzas armadas y herencias vacantes ejército. A partir de ahí, se motorizan los proyectos en el marco de la LAJH, que implica, para los programas de lotes con servicios la subdivisión, la provisión de los servicios básicos (luz, agua, saneamiento, apertura de calles), el loteo propiamente dicho, la selección de los adjudicatarios, pero sin trabajo previo con los vecinos ni con las organizaciones sociales.

En segundo término, la estrategia Público – Privado. En este caso es el propietario que pone a disposición el suelo para la venta al Estado. Esto puede ser motivado por temor a que sea tomado por estar cerca de la zona urbana. También el ofrecimiento puede deberse a deudas por impuestos tasas y contribuciones a nivel municipal o provincial.

Estrategia Público – Social. En este caso un propietario vende el suelo a una organización social, el Estado media, interviene en la negociación, provee los servicios y

hasta puede poner el dinero o parte del mismo, pero las gestiones para el loteo quedan a cargo de la organización social.

Finalmente, estrategia Público – Social – Privada, que es el que nos interesa, porque es el que está planteado en el proyecto de urbanización popular comunitaria. En este caso el Estado planifica la urbanización desde sus distintas dimensiones. Puede ser con suelo propio, suelo puesto a disposición por un privado o suelo puesto a disposición por parte de las organizaciones sociales, pero siempre con un rol proactivo por parte de las instituciones del gobierno en acción coordinada con las organizaciones sociales, con una mirada integral de planificación urbana y social.

Esta es la estrategia que guio el proyecto que estudiamos en esta investigación. Es decir que hay una intervención medular por parte de las instituciones del Estado en conjunto con las organizaciones sociales en el trabajo de construir el barrio en reuniones que allanen la convivencia futura, en talleres en los que se comiencen a construir los vínculos entre los futuros vecinos, en los que, además, esos futuros vecinos reciban asesoramiento técnico acerca de cómo hacer las conexiones de agua, luz y sanitarias. Este es el modelo derivado de la lógica del Estado solidario/integral.

Retomando, el proyecto de prácticas populares de urbanización comunitaria y popular que se pone en marcha en Villa Brown a instancias del CCTV tiene en cuenta que una de las dificultades que se observan en general los barrios surgidos de planes que vienen planificados de antemano, como los del Plan Federal⁶⁸ era que elegían a las familias beneficiarias del mismo entre las familias que estaban inscriptas en el registro de emergencia habitacional. Es decir que eran elegidas solamente por formar parte de una nómina y por cómo estaban ubicadas en esa lista de acuerdo a características familiares particulares como pueden ser la cantidad de hijos y situaciones de discapacidad de algún miembro del grupo familiar. Es decir que los aspectos que se tienen en cuenta para acceder o no a determinado plan de vivienda o lote con servicios no tienen que ver con

⁶⁸ A partir del año 2003, el gobierno de Néstor Kirchner y su continuación con los dos periodos de Cristina Fernández, plantea una recentralización de la política de la vivienda social y un rol de dinamizador de la economía por parte del Estado nacional, a través del Plan Federal de Viviendas, en sus distintas variantes: Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal Mejor Vivir, Programa Federal de Emergencia Habitacional. (Falú, Marengo, Monayar, Elorza, 2015). En el periodo 2010-2019 en Florencio Varela construyeron y/o entregaron 3.672 viviendas aproximadamente (Datos provistos por la Dirección General de Hábitat del municipio).

formar parte de una lógica comunitaria más integral, que tenga en cuenta las redes sociales, los vínculos comunitarios que constituyen un barrio.

En este sentido el proyecto considera al barrio como una forma de comunidad que en la ciudad moderna parece perdida, pero que reaparece como un espacio político de movilización ciudadana territorializado, de resistencia, con distintas demandas, con prácticas de sociabilidad particulares que se constituyen con cualidades específicas, pero pretensiones de integrarse a la ciudad. En definitiva, el barrio es considerado como una unidad política posible que da cuenta de la territorialización de la política y de los vínculos en tanto comunidad.

Entonces lo novedoso de la propuesta de urbanización comunitaria radica entre otras cosas a la apelación a la idea de que el barrio, antes de ser físicamente barrio, primero construye lazos entre vecinos en un lugar. Mas allá de la importancia que tiene la localización física, geográfica, la posibilidad de acceso a la llave de una casa, a la posesión de un lote, lo importante está constituido en la construcción previa de un recorrido con los vecinos y con las familias, con la idea de que la construcción del barrio pasa primero por la cabeza y el corazón de las personas y de las familias que quieren participar de un proceso de urbanización comunitaria.

En resumen, la idea central tenía dos ejes, el primero, que el grupo de familias fuera un actor consciente del proceso de urbanización, no solo “beneficiaria” pasiva por reunir determinadas características de vulnerabilidad. El segundo, proponer cambiar la lógica de intervención del Estado, es decir este pasase del criterio de atender una problemática cuando reconoce la necesidad en la población, pero sin participación de esta, a otra en la que la organización social, y quienes son sujetos partícipes de ella, fueran los protagonistas de la construcción de la lógica del funcionamiento del barrio.

Esta lógica de funcionamiento del barrio no tiene que ver solamente con las cuestiones de la construcción física del barrio, es decir la apertura de calles, la llegada de la luz, la posibilidad de poner una bomba para sacar agua, etc. La infraestructura y el acceso a los servicios es importante, pero el eje del proyecto estaba puesto en que los futuros habitantes del loteo fueran conscientes de la importancia del proceso de construcción de los vínculos necesarios para que ese barrio fuera posible en términos de grupo humano, porque un barrio en primer lugar es un grupo humano, compuesto de personas que conviven dentro de un mismo espacio y que comparten, la cotidianeidad en

ese lugar, por lo que tienen que llegar a acuerdos que vayan desde la recolección de los residuos hasta el uso del espacio público compartido.

Otra cuestión importante que pone en discusión el proyecto, es que como estamos hablando de organizaciones sociales, de organizaciones territoriales, se entiende que los involucrados en el proyecto no son sujetos de crédito, situación que resalta la importancia del Estado interviniendo de manera de garantizar la implementación de un fondo rotatorio, es decir que las familias paguen el lote, con condiciones absolutamente accesibles⁶⁹ y que ese dinero ingrese al fondo previsto por la LAJH para reinvertirse en tierras o en obras de infraestructura.

También el proyecto establecía una serie de condiciones para establecerse en el lugar, a cumplir por las familias una vez que tomaban posesión del lote. La más importante era ir, tomar posesión y empezar a construir la vivienda, si la familia estaba en condiciones, o por lo menos ir planificando, a través de algún proyecto de autoconstrucción la posibilidad de hacerlo.

Al respecto, la Dirección de Desarrollo Local hizo un proyecto de modelo de vivienda social modular, con participación de la carpintería de la municipalidad, con la colaboración de alumnos y profesores de la Escuela Técnica 2, que fue presentado en un congreso de Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) como propuesta pedagógica de articulación social⁷⁰.

Resumiendo, la idea central del proyecto de urbanización comunitaria implica pensar que el hecho de contar con las familias organizadas permite ampliar muchísimo más la mirada sobre cuáles son las necesidades sobre las que hay que intervenir, y de esta manera poder plantearle al Estado el desafío de dar respuestas integrales a esas necesidades, o por lo menos de intentarlo. Así, de forma ideal, ya no se plantea solamente la intervención de la Secretaría de Desarrollo Social, porque si el proyecto prevé la incorporación de 108 familias al loteo social, se debe tener en cuenta si esas familias tienen niños, y en ese caso cual es la escuela más cercana, si tienen vacantes para atender esa demanda, con respecto a la salud, cual es el centro más cercano que va a dar atención a esas familias, pensar todo lo que tiene que ver con la comunicación y el transporte. En definitiva, todas cuestiones que hacen a la calidad de las condiciones de vida en las

⁶⁹ Al momento de formalizarse la entrega del Loteo Social Villa Brown, la cuota que pagaban las familias equivalía al 10 % del salario de la categoría más baja del escalafón municipal.

⁷⁰ Acta CCTV N° /64 del 10/092014

personas que van a vivir en ese lugar, todas cuestiones que pueden solucionarse si el Estado las encara en conjunto con las organizaciones sociales.

5.3.4 Los habitantes del loteo

En nuestro caso, el proceso descrito en el apartado anterior se va a llevar a cabo en primera instancia con las familias provenientes de la toma organizada por el Movimiento Territorial de Liberación (MTL) Los Pioneros, que tenía vínculos con la CTA, en una plaza en la localidad de Gobernador Costas en el barrio San Jorge. Esta es una cuestión a remarcar, porque hace al fundamento de los proyectos de urbanización comunitaria, porque esa toma no era un desbande de familias con necesidades buscando donde meterse, sino que había una organización territorial detrás, tenía protagonistas organizados. El Movimiento Territorial Liberación, tiene antecedentes de lucha por la tierra, por el acceso justo al hábitat, y estaba formando parte de ese conflicto, es decir que el CCTV tiene un interlocutor organizado a quien hacerla la propuesta de encarar un proceso de urbanización comunitaria.

Es decir que tenemos casi un año y medio de trabajo para convertir los terrenos ingresados al banco de tierras en Villa Brown en una realidad efectiva, lo que da cuenta del tiempo necesario para conformar el barrio.

Este señalamiento es muy importante, porque da cuenta de la necesidad de tener respuestas para paliar la emergencia habitacional de estas familias mientras duren las reuniones que hacen falta para conformar el barrio.

La CTA y la Pastoral Social se ponen en contacto con Gabriela Carlino y Elsa Benítez que eran las responsables de la organización en ese momento. Y se acuerda una reunión con el CCTV para tratar de resolver el conflicto, dando comienzo al proceso del loteo social de Villa Brown.

Con este grupo, las primeras reuniones se van a llevar a cabo en una escuela, “me acuerdo, en la escuela 49, fue un día a las 6 de la tarde, con todas las familias y las compañeras, buscando una solución a la situación de necesidad de tierra para poder construir sus casas” (Ignacio Concetti). Mas adelante, las reuniones van a seguir en el polideportivo La Patriada⁷¹”. En esas reuniones se hicieron talleres con los vecinos “para hacer los pilares de luz” y los “pozos de los baños, la ubicación, las dimensiones, todo

⁷¹ La Patriada es un campo de deportes perteneciente a la municipalidad de Florencio Varela en el que se llevaban a cabo las reuniones con las familias que iban a habitar el nuevo barrio en Villa Brown.

eso se hacía en los talleres” (Gabriela Carlino). Ya instalados en el barrio, la municipalidad puso los materiales para la construcción de 12 pilares, tres de los cuales fueron hechos por una de las dos cooperativas del plan Argentina Trabaja que funcionan en el barrio. Posteriormente, técnicos de EDESUR⁷² verificaron y aprobaron las dimensiones de los mismos. También hay que decir que no todos hicieron los pilares para la conexión eléctrica, lo que marca diferencias respecto del compromiso de cada familia con el tema.

Entonces, recapitulando, vemos que el trámite de donación empieza en mayo de 2013, el comienzo del trabajo con las familias integrantes del MTL con el Consejo de tierras se da en junio de ese mismo año⁷³ y los primeros lotes se van a entregar en recién en diciembre de 2014, lo que habla de un proceso de un año y medio de trabajo para consolidar el grupo humano, que fue incluyendo en el camino a otras familias que estaban en emergencia habitacional del listado del municipio.

El proyecto dejaba en claro que este trabajo con las familias para construir a la comunidad que iba a habitar el barrio no debía detenerse con la entrega de los lotes, sino que tenía que continuar en una mesa de gestión barrial compuesta por delegados de las 4 manzanas, con el CCTV, para seguir procesando las demandas de las familias, que debían encarar la tarea de asentarse y de comenzar con la construcción de sus viviendas. Como se ve, la tarea de acompañamiento y ayuda por parte de estado municipal y de las organizaciones sociales no puede detenerse para que no fracase el proyecto.

Pero al momento de adjudicarse los lotes, a este grupo original se le agregan otros grupos, producto de tironeos y negociaciones entre los actores estatales fundamentalmente. Al grupo original de Gabriel a Carlino y Elsa Benítez se le van a adjudicar lotes en la manzana 2.

Al momento de la adjudicación aparece otro grupo, que viene de otra toma, llamada la de los Eucaliptos, porque estaban acampando bajo unos árboles. Ellos van a ser adjudicados a la manzana 4.

“Bueno la manzana 4 la mayor parte... un terreno, venimos de una toma. Fuimos parte de una toma, de la cual yo, por mi parte me retiré porque tenía un embarazo de alto riesgo y estuve internada todo el embarazo. Pero todos los demás

⁷² EDESUR es la empresa de distribución de energía eléctrica que provee al barrio.

⁷³ Acta CCTV N° 13 del 26/06/2013

vecinos estuvieron un año y ocho meses bajo la arboleda, de los eucaliptos [...] y no nos dejaban construir casilla ni nada, solo lonas, bajo lonas viviendo. Después de que nos dieron los terrenos acá, pelados, sin nada, sin luz, sin agua, vinimos a vivir acá. La mayoría vino, se asentó con lo que tenía y empezó así de cero, una lona y cuatro palos. Empezaron a hacer los pozos y bueno, de a poquito se fue poblando”. (Mayra Arias, vecina de la manzana 4).

“Si, nosotros venimos de ahí también. Este, tuvimos un año, yo empecé con cuatro palos y una lona. Me tenía que quedar ahí, porque mi señora estaba embarazada, em, y bueno, necesitaba un lugar donde estar. Ahora soy yo con mi familia, yo soy el más chico de la toma que ellos estaban. Yo tenía... 18 años cuando... cuando quedó embarazada [su compañera]. Y... bueno, nos vinimos para acá, tuvimos suerte y nos dieron los terrenos.... estuvimos un año, sufrimos tormenta, sufrimos de todo, pero... lo conseguimos. Tuvimos... todos tuvimos al lado de los árboles, tormenta, barro, todo pasamos ahí. Así que... hacían olla, para la gente que no tenía”. (Matías, vecino de la manzana 4)

De estos testimonios se desprende que, sobre la marcha, el ejecutivo municipal, con acuerdo del CCTV se aparta del proyecto original, porque estas familias que van a ir a la manzana 4 no llevaron a cabo el proceso de integración de casi un año y medio como el grupo original. Además, en relación a lo que hemos venido exponiendo hasta aquí, podemos decir que este grupo se benefició de la lógica de la toma, puesto que presionaron acampando en la municipalidad para que les otorguen los lotes.

“Y... tuvimos que ir a acampar nosotros, a la municipalidad, estuvimos 2 semanas” “Claro, empezamos a preguntar, a ver cómo nos podían ayudar, ir al Municipio todos los días buscar gente que nos ayude [...] porque no sabíamos nada y yo ya había estado en una toma por... bah, yo no, mi mama por un terreno en el km 26 y todos estábamos desorientados porque nos sacaron de donde habíamos hecho la toma, del predio ese, porque era privado. Entonces estábamos desorientados y nos costó un montón llegar a él, un mes maso menos estuvimos sin nada, estábamos al pedo haciendo acampe porque no había ningún resultado y no teníamos ningún contacto, no habíamos ido a la municipalidad, ni idea de que puertas golpear, hasta que llego él y... nos empezó a guiar mejor... y ahí ellos... votamos entre todos que ellos eran nuestros delegados, ella [Elsa Benítez] y el

marido y ahí bueno, ellos se empezaron a encargar de todos los papeles.” (Vecinos de la manzana 4)

Al respecto, Gabriela Carlino nos va a decir que “Después hay una toma, la de los eucaliptos, debajo de los árboles, esos están en la manzana 4, eran unas 27 familias de las que deben quedar 12 o 14, porque se produjeron ventas a primos, amigos”. Este testimonio es muy importante, porque gran parte de los problemas que se van a ir sucediendo en el barrio giran alrededor de los lotes adjudicados que no son ocupados por sus titulares, y terminan siendo ocupados, vendidos o cedidos a familiares o conocidos. Es de hacer notar que los adjudicatarios no pueden vender ni ceder sus lotes bajo ninguna circunstancia. Pero, es cierto que la lógica de la toma de tierras también tiene determinadas prácticas hacia adentro, violencia, especulación, posibilidad de hacer negocio con el lote, vender, alquilar que, de esta manera, al no mediar una organización como en el caso del grupo original que se asentó en la manzana 2, se trasladaron al espacio de este barrio, de esta urbanización comunitaria. Es decir que aparece al interior del barrio la tensión entre los que participan de la lógica solidaria de la discusión barrial en relación con la mejora habitacional frente a otros a los que solo les interesa especular con la posibilidad de construir una casa, con la expectativa de convertirla en algún momento en un emprendimiento de alquiler.

De una manera similar, fruto de una negociación entre los secretarios del ejecutivo municipal, y abonando la tensión mencionada en el párrafo anterior, se le da un diez por ciento de los lotes a la secretaría de desarrollo social, para que los otorgue a familias con problemas de vulnerabilidad más graves estas familias van a ir a la manzana 3, a la que los vecinos se refieren como la de los sociales.

Gabriela Carlino va a decirnos que esas familias son las que rompen todo, una manera de decir que empiezan a traer problemas de otra índole al barrio. De hecho, se refiere a una vecina, Débora Ramírez, que llega a la manzana de “los sociales” como alguien que tiene un “pseudo comedor” mantenido con recursos obtenidos de dirigentes políticos de la zona.

Veremos que esta situación, al igual que la de las familias de la manzana 4, introduce otro elemento de conflicto, porque como ya lo hemos analizado, cuando el Estado interviene con una lógica de atención de la necesidad, pero desconoce los recorridos sociales del sujeto, se pone en juego una tensión respecto de la conquista de

derechos sociales, que parece cumplirse, en este caso el de un hábitat digno, pero no se hace con una mirada integral, es solo voluntarismo.

Lo que sucede entonces es que al incorporar a familias que ingresan a través del listado de emergencia habitacional al loteo social es que, al no tener la contención de la organización previa, ni un recorrido común hecho con los otros vecinos, en principio, por lo menos, se van a sentir sapos de otro pozo. Es decir que, por un lado, hay ya una comunidad medianamente organizada a la que las familias nuevas tienen que integrarse, y, por otro, la organización que viene construyendo el barrio desconoce todo respecto de esas familias nuevas, cuáles son sus historias previas, cuáles son las problemáticas que atraviesan al momento que acceden a esta política pública del loteo social. Entonces pasó que algunos de las familias que ingresaban a través de los listados de Desarrollo Social tenían integrantes con recorridos de institucionalización por la Ley Penal, con conflictos por el consumo problemático de sustancias, de adicciones.

Esto comenzó a complicar la convivencia al interior del barrio, porque la contención de las situaciones problemáticas quedó a cargo de intervenciones de la Secretaría de Desarrollo Social o de las fuerzas de seguridad, lo que empezó a minar rápidamente los esfuerzos de la misma organización social que estaba tratando de llevar a cabo, en el marco de la urbanización comunitaria, todo el proceso de construir la comunidad necesaria para el loteo social.

Vamos a poner dos ejemplos. Uno es el de una familia en el que uno de los integrantes tenía problemas de adicción, a la que no solo se le otorgó un lote sino además una casa modular, con equipamiento y herramientas. El problema es que el Estado puso una familia ahí y generó un conflicto, porque esa familia, o por lo menos uno de sus integrantes necesitaba otro tipo de intervención antes de intentar solucionar el problema de la vivienda.

El otro es el de una familia de vendedores ambulantes, que vivía en la calle, la Secretaría de Desarrollo Social toma el problema y lo deposita en el loteo de Villa Brown, pero tampoco hace un análisis integral de la problemática. Finalmente, lo que pasó es que la familia abandonó el lote, porque el barrio está a 15 cuadras del transporte público, y de ahí, por lo menos media hora hasta el centro de Florencio Varela, porque en el barrio no le podrían vender nada a nadie. Es decir, en otras circunstancias podríamos decir que el Estado le solucionó el problema a la familia, pero no, porque había otras cuestiones materiales y simbólicas que no estaban resueltas. En definitiva, se intenta resolver un

problema, se invierte tiempo y recursos del Estado, pero como la mirada no es integral, no alcanza.

Finalmente, sobre la forma de entrega de la manzana 1 tenemos estos testimonios:

“Antes de jubilarse la Directora de Regularización Dominial⁷⁴ entrega la Manzana 1, que era donde estaba la tosquera. Ahí las organizaciones sociales no tienen participación. Ahí también va una gente que estaba debajo de un puente. Ahí empezamos a tocar pito, esto fue a principios del 2016, en el 2014 fue la entrega de los primeros lotes” (Gabriela Carlino)

“Nosotros venimos de Zarate a vivir con mi tía, la convivencia no fue fácil... y ahí nos enteramos de lo de los loteos sociales. [...] mi tía vive en el centro, atrás de la municipalidad. Y son tremendos terrenos, entonces ella me iba a dar el fondo. La convivencia no fue fácil y ahí nos enteramos de que había un loteo social acá. Y ahí empezamos a tramitar los papeles y en 8 meses nos dieron el terreno. Mi mama como era diabética y todo... las primeras que nos mudamos a la Manzana 1 fuimos nosotras, una de las primeras de cuatro muchachos que bueno ya... con los años se terminaron yendo. Y era todo, todo campo, no había nadie. Y así cuando nosotras vinimos ya estaban las luces que habían hecho los vecinos, porque ellos vinieron primero, la Manzana 1 la última que entregaron y bueno, así como la entregaron nosotras ya nos vinimos a vivir. Y después cuando ya vinimos ya estaban los vecinos...” (Vecina de la manzana 1)

A las familias de la manzana 1, como fueron adjudicadas mediante un trámite por lo menos sumario, con la experiencia de la urbanización comunitaria ya en marcha, ni siquiera se les ofreció la posibilidad de tener reuniones previas con la mesa de gestión del barrio.

“Y... bueno, ahí nos dijeron que teníamos 15 días para venir y... instalarnos. Bueno, tuve la suerte de... tenían ya los vecinos acá, en mi caso me ayudaron que más que gente eran compañeros también... me dieron una mano a mi para plantar 4 postes y madera, así me vine también yo, así arranqué. Y así...” (Claudia, vecina manzana 1)

En estos testimonios aparecen dos cosas. Una de la que ya hemos hablado, el quiebre que se produce con el cambio de gobierno en el 2016, que va a complicar al estado

⁷⁴ En la entrevista Gabriela Carlino da el nombre de la funcionaria, que decidimos no publicar

municipal de manera tal que va a impactar en el loteo social, y la otra, la manera supuestamente discrecional con la que una repartición oficial adjudica los lotes, por fuera de los criterios establecidos en el proyecto, introduciendo mas problemas al interior del barrio recién establecido, que van a impactar en el recorrido posterior del mismo.

5.3.5 Primeros tiempos, primeros problemas

En este apartado vamos a analizar cómo se fueron desarrollando algunos conflictos al interior del barrio, y para eso vamos a hacer primero algunas precisiones generales acerca del proyecto del loteo social comunitario. Este, en su totalidad contemplaba la generación de un total de 492 parcelas aproximadamente, con el compromiso del Estado de proveer la infraestructura de agua corriente, tratamiento de calles, red eléctrica y alumbrado público.

La primera etapa que es la que estamos considerando, cuenta con un total de 108 parcelas con una superficie promedio de 275.00 m². La segunda etapa agregaba 244 parcelas con las mismas características que la anterior. La tercera etapa incorporaba 140 parcelas. La propuesta final preveía las reservas para espacios Verdes y equipamientos comunitarios y escuela. Al respecto, debemos decir que la primer etapa del proyecto tiene tratamiento municipal por los Expedientes N°2423 y 5733/16, por los cuales se solicita el financiamiento para la dotación de servicios e infraestructuras básicas, plano de mensura y subdivisión a los fines de dar continuidad a la políticas de urbanizaciones comunitarias mencionadas en la presente ley bajo el Programa de Lotes con Servicios tramite que actualmente se continúa gestionando ante las autoridades provinciales. Esta presentación fue hecha en el año 2016 ante la Subsecretaria Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires para ser afectados al Programa Lotes con Servicios previsto en la Ley N°14.449. Es interesante remarcar entonces que el municipio tomó el compromiso de financiar las obras de infraestructura y que para eso pidió ayuda a la provincia, para lo cual hubo reuniones entre el CCTV y las autoridades provinciales, que quedaron registradas en el libro de Actas del CCTV⁷⁵.

Pero, en definitiva, en el loteo social de Villa Brown solo se concretó la adjudicación de la primera etapa de cuatro manzanas, con los criterios expuestos, diferentes a los originales, lo que dio paso a una composición heterogénea del barrio, bastante alejada de lo previsto en el proyecto original.

⁷⁵ Acta CCTV N° 74 del 19/08/2016

Según el último relevamiento del 26 de junio de 2020, hay un 85% de terrenos consolidados, lo que nos da un total de 92 terrenos ocupados. Este es un dato importante, porque vamos a ver que los terrenos desocupados, es decir aquellos cuyos adjudicatarios no han ocupado nunca, van a ser uno de los temas recurrentes en las reuniones del CCTV y de la mesa de gestión del barrio, situación que no se ha resuelto hasta el presente.

La mesa de gestión del barrio empezó a funcionar regularmente, unas semanas antes de la adjudicación de los lotes⁷⁶ a fines de noviembre de 2014, con la participación de la Secretaria de Desarrollo Social, la Secretaria de Obras y Servicios Públicos y la Dirección de Hábitat Social del Municipio de Florencio Varela, los integrantes del CCTV, los delegados de las cuatro manzanas y las organizaciones sociales. El objetivo de esta mesa era buscar soluciones a los problemas que surgían de manera consensuada entre todos los actores y en el camino fortalecer los lazos de integración entre los nuevos vecinos del loteo social. Las primeras reuniones con las familias ya establecidas se realizaron el 8 y el 23 de enero del 2015, con los adjudicatarios de las manzanas 2, 3 y 4, para solucionar problemas surgidos entre otras cosas por la falta de servicio eléctrico y de agua.

Hasta el mes de diciembre de 2015 los temas de la mesa de gestión del barrio que llegan al CCTV son por el tema servicios (especialmente luz y agua) y por los lotes no ocupados, situación que va a ser tratada 5 veces en el Consejo, siempre con la recomendación de intimar a las familias que no tomaron posesión de los lotes para adjudicarlos nuevamente y así evitar posibles tomas, cesiones y ventas ilegales.

En general, cada reclamo por los lotes vacíos viene acompañado por un pedido de alguna organización social para que estos terrenos sean adjudicados a algún grupo en particular, ya sea familias provenientes de alguna toma o asentamiento del distrito o simplemente vinculadas a alguna de las organizaciones, pero el CCTV acuerda otorgarlas a las familias del listado de necesidades habitacionales⁷⁷. “Sobre este tema de los lotes vacíos, los vecinos nos dicen que

“les otorgaron el terreno acá y bueno, tuvieron problemas personales. Mi vecina de al lado falleció, la otra vecina no sé qué le paso con su hijo también y

⁷⁶ Acta CCTV N° 81 del 4/11/2014

⁷⁷ Acta CCTV N° 57 del 2805/2015

bueno así cosas personales, no pudieron venir nunca. Y esos terrenos están vacíos.”
(Vecina de la manzana 4).

“[Vienen] los fines de semana nomas. Por ejemplo, acá al lado, vienen cuando tienen ganas de venir, por ahí pasan dos semanas y no aparecen...” “Yo en la parte de mi cuadra soy la única...” “Hay una casillita plantada hace años y... cada... una vez por año un chico viene y hace movimiento, pero nada más, no vive. Después todos los otros terrenos están... nunca, nunca fueron habitados ni limpiados. Los dos de la par mía los mantengo yo por el tema de los bichos...”
[Vecinas de la manzana 3)

También se registran reclamos del barrio respecto de la provisión de agua y electricidad, ya que recién en septiembre la empresa EDESUR construye la plataforma para darle electricidad al barrio. Este tema también va a contribuir a ahondar las diferencias que se van dando entre los distintos grupos que componen el barrio, ya que hay quejas acerca de que “que todo lo que trae la municipalidad para hacer pilares de luz es para la manzana 2 [las familias del grupo original], quejas, cada uno quería traer a sus familiares a los lotes vacíos” porque “para las familias de los lotes vacíos hay un listado de la Municipalidad que lo manejan ellos. Ahí empezó la tirantez, sacar a la gente para vender los lotes. Empiezan los reclamos a la municipalidad, pero la municipalidad no lo resolvió” (Gabriela Carlino)

La conexión del agua corriente tampoco se resolvió del todo, es decir que las obras de infraestructura a las que se había comprometido el municipio no se terminan de completar. Como ya dijimos, el problema del agua se soluciona parcialmente con una perforación gestionada de manera extraoficial, en la que parte de los materiales son provistos por el municipio. Mas adelante, se hace una conexión clandestina a la red de agua corriente de la empresa AySA, que tampoco termina de solucionar el tema. El tema del agua también abonó las diferencias en la mesa de gestión del barrio, entre otras cosas por la cuestión de quien tenía la llave de la bomba del pozo, que se convirtió en un tema de discusión en la que en realidad se estaba discutiendo quien tenía el poder al interior del barrio, repitiendo otra de las características de la lógica de la toma.

“Sí, sí. Sigue funcionando... y hay una llave en cada manzana, que la tiene... uno de la manzana tiene una llave, y bueno, en algún momento del día, o la mañana, la tarde, en el grupo que tienen, avisan que no hay agua, que se yo, prenden la bomba, completan los tanques.” (Osvaldo Cáceres, CTA)

El problema central acerca de los servicios públicos es que al día de hoy las familias que viven en el loteo social solo tienen una posesión simple de los lotes, es decir que los terrenos no están registrados a su nombre porque el municipio y la provincia no han terminado la subdivisión catastral del barrio. Este es el motivo por el cual las empresas no pueden ofrecer el servicio a cada familia de manera oficial, es decir que al día de hoy no hay medidores de luz ni conexiones oficiales de agua corriente en el barrio. El agua es provista de manera combinada por el pozo y por la conexión clandestina a la red de AySA y la electricidad por EDESUR hasta la entrada del barrio, donde la empresa colocó un transformador, y desde allí la distribución la hace la municipalidad con colaboración de los vecinos a través de alguna de las dos cooperativas del plan Argentina Trabaja que existen en el barrio.

“Entonces trabajamos todos acá, empezamos a limpiar la basura acá, mantener el barrio, el zanjeo, el pasto, mis compañeros también cortaban el pasto, todos los que tenían maquinas las ponían. Y después vinieron de Edesur e hicieron el cableado, cableado todo. Siempre renegando también por la luz, porque generalmente nosotros en la entrada siempre renegábamos con el municipio con el tema de que no pusieron luz.” (Carolina, vecina de la manzana 2)

Estos problemas con la infraestructura de los que dan cuenta los vecinos, van a terminar impactando entre otras cosas en el funcionamiento de la mesa de gestión, porque los funcionarios municipales que integraban el CCTV casi no podían asistir a las reuniones porque eran interpelados con reclamos por los vecinos cada vez que los veían llegar.

“Se perdió la mesa de gestión del barrio [la última reunión fue el 20 de septiembre del 2019, en la que estuvimos presentes] hace más de un año, y las reuniones se tenían que hacer afuera del barrio por los problemas entre los vecinos y los reclamos hacia la municipalidad” (Gabriela Carlino)

“Antes de agosto, junio, julio del año pasado [2019], que... la diferente situación que se iban dando en el barrio no lo podían realizar ya en el barrio y se hacía en otro barrio la reunión. Eso también fue desgastando y generando más prohibiciones en el barrio, porque nada, solo podía establecer o plantear algunas cosas los que se trasladaban a ese lugar. (Mayra, Vecina de la manzana 4)

Vemos dos problemas que van a empezar a hacer tambalear el proyecto del loteo social. El primero, las dificultades de los funcionarios municipales para ingresar al barrio a raíz de la imposibilidad de resolver los problemas de infraestructura, y el segundo, que la participación de los vecinos, una de las piedras fundamentales del proyecto de urbanización comunitaria, empieza a complicarse al trasladarse el ámbito de resolución de los conflictos fuera del barrio.

5.3.6 La división del barrio

Hasta aquí hemos hecho un recorrido de los primeros años de la experiencia del loteo social, que empieza a tener un quiebre importante a partir del año 2016, en el que como ya dijimos, a raíz del cambio de gobierno nacional y provincial se le comienza a hacer cada vez más dificultoso al municipio sostener los compromisos asumidos con el barrio respecto de la infraestructura⁷⁸. Los reclamos se van a ir sucediendo y la falta de respuesta no solo va a quebrar la relación entre los vecinos y el estado municipal sino también entre los propios habitantes del barrio.

Llegados a este punto, debemos decir que la mayoría de las familias (por lo menos un integrante de ellas) participan del Programa Argentina Trabaja, que como ya dijimos, es un programa social “destinado a personas que integran grupos familiares en situación de vulnerabilidad y promueve la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales”, en este caso vinculadas a tareas de mantenimiento y mejoras en el barrio. En general, estas cooperativas se vinculan con el Estado a través de las organizaciones sociales, y fueron, como ya mencionamos, importantes en el primer año del loteo social.

“si no fuera por la organización yo creo que no se hubiese armado la cooperativa y ningún... no hubiese... ningún vecino se hubiese puesto de acuerdo en tal horario y tal coso hagamos un zanjeo. Son muy pocos los que hubiesen participado. En cambio, con la cooperativa... lo hacemos y participan más. Más que es una ayuda para todos, me parece, los que necesitamos una cooperativa, ayuda un montón en todo, porque en si la cooperativa entra a una casa y podes ya a

⁷⁸ En el Acta CCTV N° 76 Ignacio Concetti reclama que el municipio cumpla con los acuerdos sobre las obras de infraestructura en el loteo social de Villa Brown, sobre todo en lo referido a los accesos.

comprar ladrillos, empezar a construir el material antes de una casilla. Es una mejora para el barrio” (Mayra, vecina de la manzana 4).

Hasta el año 2018, todos pertenecían a la misma cooperativa, que actuaba como un elemento de unidad y como una forma por parte del Estado de volcar recursos en el barrio, pero durante todo ese año los conflictos se van a profundizar a caballo del alejamiento del municipio de los problemas del loteo que ya señalamos (agua, accesos, seguridad, electricidad). Esto se va a reflejar en las pocas reuniones del CCTV que se llevan a cabo ese año y va a terminar, para el mes de octubre⁷⁹, en la división de los vecinos en dos cooperativas, las dos en relación con la CTA, pero una sola a través de la seccional Florencio Varela de la misma. “[Osvaldo] es el que está coordinando los trabajos de una de las cooperativas de los programas Argentina Trabaja que hay en el barrio, que se reconocen en la Agrupación.” (Pablo Reynoso). De esta manera van a terminar existiendo dos cooperativas, una vinculada a Gabriela Carlino (la Arturo Jauretche) y la otra a Mayra Arias (la 2 de Mayo).

El hecho que termina de cristalizar esta división es la toma que se produce como ya vimos, en el mes de febrero del 2019, en los terrenos pertenecientes a la segunda etapa del proyecto del loteo social. El hecho es que como ya explicamos, el grupo original, el más organizado, que estaba coordinado por Gabriela Carlino y Elsa Benítez ya tenía diferencias, y la toma va a disparar posturas diferentes por parte de las dos dirigentes, lo que genera una escalada en el conflicto al interior del grupo original de habitantes del barrio. Gabriela intenta defender la postura, alineada con la del CCTV⁸⁰, de no acompañar ni avalar “ninguna toma de tierras ilegal”, en defensa del proyecto de urbanización comunitaria en marcha, mientras que Elsa, a la que le respondía el grupo más grande de vecinos, apoya de alguna manera la toma, ya que pone una olla popular a disposición de las familias que estaban ocupando, donde se preparaban alimentos todos los días. Este hecho es el que termina de consolidar la fractura, que va a impactar también en la CTA, porque algunos vecinos rompen la relación con esta organización y otros no van a querer irse, decían “nosotros estuvimos siempre con Elsa y con Gabriela y no nos queremos ir con Gabriela, no queremos seguir con Elsa, pero tampoco nos queremos ir de la CTA.”

⁷⁹ Acta CCTV N° 97 del 3/10/2018

⁸⁰ Acta CCTV N° 103, del 15/02/2019.

Otra que promovió la toma fue la ya mencionada Débora Ramírez, que va a alojar una familia provenientes de la toma en su terreno por lo menos hasta junio de 2020.

Finalmente, la toma es desalojada, pero hasta noviembre de 2019 todavía quedaban cuatro familias en el barrio, de “prestado en otros lotes”, a la que le asignaron un lote de manera informal y que participa de la cooperativa 2 de mayo que coordina Mayra y la CTA.

El broche de la ruptura se da a fines del 2019, cuando por que según el testimonio de Gabriela “La que era la referente del MTL [Elsa Benítez] termina vendiendo lotes”. Esta situación es denunciada por el Secretario general de la CTA, Osvaldo Cáceres, que dice que Elsa Benítez, *“encargada de llevar adelante el obrador en el barrio, vendió es terreno y otro en el que funcionaba el merendero y el programa fines.”*

El CCTV decide que el lote donde funcionaba el MTL quede a resguardo de la organización y de los consejeros que integran el cuerpo, en un intento de intervenir en el conflicto y encauzarlo. De esta manera, la CTA, con la cooperativa 2 de Mayo recuperaron la posesión del obrador, también llamado salón de usos múltiples del barrio, pero esto no logró superar la división al interior del barrio por lo menos hasta fines del año 2020. Actualmente existe un grupo conformado por vecinos del barrio, la pastoral social, la UNAJ y algunos funcionarios municipales que participan en carácter personal que intenta rearmar la mesa de gestión del barrio a partir de retomar proyectos que quedaron trancos, como la construcción de los tanques de agua, que permitan recomponer la unidad de los vecinos a partir del trabajo conjunto.⁸¹

5.4 Conclusiones provisorias

El proyecto de urbanización popular comunitaria llevado a cabo en Villa Brown nos deja varias aristas para analizar.

En primer término, vamos a hacer hincapié en los aspectos positivos. Entre ellos, se ve que existe una posibilidad real de solución para el tema de la construcción del hábitat popular de manera comunitaria, y que para esa solución es indispensable la articulación entre el Estado, las organizaciones sociales y la población en situación de vulnerabilidad, en la que todos los actores involucrados dejen de lado las viejas lógicas de mercado, de

⁸¹ Actualmente las dos cooperativas del barrio trabajan en días distintos para no cruzarse.

competencia y mérito para mutarla en una solidaria, inclusiva y comunitaria que tome en cuenta todas las dimensiones de la problemática.

Por parte del Estado este es un trabajo arduo, porque implica dejar de lado la tendencia centralizadora de las decisiones para incorporar la opinión y los deseos de los sectores populares y de las organizaciones sociales, con la adopción de una mirada comunitaria. Este enfoque facilita la participación de los movimientos sociales en el Estado y en ese sentido vamos a seguir a García Linera en su visión de que esto no constituye un problema: “estado es por definición monopolio, y movimiento social por definición es democratización de la decisión. El concepto de gobierno de movimientos sociales es una contradicción en si misma [...], por lo que hay que vivir la contradicción, la salida es vivir esa contradicción”. (García Linera, 2010)

Por parte de estas últimas, también implica un cambio de lógica, es decir pasar de la lógica de la protesta, que es más sencilla de articular para presionar al Estado a una de construcción de consensos y de colaboración con el mismo y de trabajo con la comunidad para construir el barrio, para que las familias abandonen las prácticas de la lógica de la toma en un proceso largo, de casi dos años en este caso.

Por último, por parte de las familias involucradas también involucro un trabajo de construcción de lazos de solidaridad, de respeto, de organización, para que la experiencia de construcción del barrio previa a la toma de posesión de los lotes permitiera la construcción de una lógica comunitaria que le diera continuidad a la experiencia.

Pero como vimos en experiencia, el Estado planifica con una lógica solidaria junto a la comunidad y las organizaciones sociales, pero en el proceso de implementación aparece la faceta autoritaria, burocrática y omnipotente que termina rompiendo el acuerdo original. Esta actitud se ve claramente en el proceso de adjudicación de los lotes, de cuyo análisis surge que solo la cuarta parte fueron adjudicados según los parámetros de proyecto original.

Pero para el resto de los lotes, el Estado cede a las presiones y quizá a su propia naturaleza y sucumbe frente a la presión de la lógica de la toma como en el caso de la manzana 4, retorna a la lógica autoritaria y burocrática de tener que dar respuestas a los problemas y ponerlos en otro lado sin pensar demasiado, como en el caso de la manzana 3, la de los sociales y a la lógica de la prebenda y de manejos poco claros en la adjudicación como en el caso de la manzana 1.

En lo que respecta a las familias, reaparece a partir de esta heterogeneidad y ante el abandono de la lógica de construcción y articulación solidaria por parte del Estado, las prácticas de la lógica de la toma, del mercado, de la búsqueda de beneficio y de la especulación.

La reflexión final es entonces que, si el Estado no respeta la propuesta de articular solidariamente con la comunidad y las organizaciones sociales, lo que termina ocurriendo es que los sectores vulnerables son incluidos a la lógica del mercado, es decir, la del sistema capitalista, la de la propiedad privada como elemento central, pero sin haber resuelto su vulnerabilidad, es decir, su exposición extrema, sin defensa y con poca o nula ligazón con las instituciones que conforman la sociedad.

Conclusiones Generales

La investigación se propuso indagar en la experiencia del Loteo social de Villa Brown de Florencio Varela, en el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda y en otras instancias alternativas las articulaciones entre las familias, las instituciones y organizaciones sociales y el Estado y su incidencia en la mencionada experiencia entre el 2013 y 2020.

Teniendo en cuenta la concepción sobre el territorio, matriz social, tejido asociativo y modelo de desarrollo propuestas para esta investigación, quedan demostradas las tensiones, conflictos e interacciones que se producen en las lógicas de articulación entre los actores sociales involucrados en la disputa por la construcción de un proyecto de hábitat popular comunitario.

En el Capítulo 1 se analizaron las leyes que, comenzando por la Constitución, garantizan, reglamentan, regulan y protegen el derecho a la vivienda, a un hábitat digno y a la ciudad a nivel nacional, provincial y municipal. Se pudo ver entonces que la discusión central no es por más y mejores leyes que protejan y garanticen el acceso justo al hábitat, porque el marco normativo está. La conclusión es que el problema real es político, es decir, de voluntad sobre la condición de posibilidad de generar los consensos suficientes que permitan aplicar las normas vigentes para salvaguardar los derechos de los sectores vulnerables.

Por supuesto que identificar el carácter político del problema no lo soluciona, pero si nos pone en el camino de hacerlo, toda vez que de lo que se trata es de generar una sociedad cohesionada en la que todos puedan ejercer sus derechos y desarrollar sus vidas en libertad e integrados a la sociedad gozando no solo de los derechos políticos sino también de los sociales, económicos y culturales. En ese sentido, queda clara la importancia de indagar en las articulaciones que se producen entre los distintos actores sociales que propone la LAJH, en relación a como las políticas propuestas por ella se territorializan, moldean y son moldeadas a partir de su puesta en marcha efectiva. Al respecto, y específicamente en lo referido a la LAJH, quedan en evidencia las diferentes velocidades que adquiere su aplicación, dependiendo de los distritos de los que se trate. En el caso de Florencio Varela se hace evidente el entusiasmo y la rapidez en la aplicación de los instrumentos creados por la ley, específicamente con la creación del CCTV.

En el Capítulo 2 desarrollamos los elementos teóricos que utilizamos en la investigación, poniendo énfasis en el territorio como el espacio multidimensional, habitado en el que se desarrolla la vida cotidiana y tiene lugar la construcción de lo comunitario, y donde transcurre la vida de una comunidad determinada. Este transcurrir incluye la participación política, sobre la que operan también las políticas públicas, territorializadas ambas, en tensión desde los '90, la primera como expresión de resistencia y de organización frente a las situaciones de marginación y vulnerabilidad por parte de los sectores populares y la segunda para mantener el orden o contener el descontento social de la población. En ese sentido señalamos también que nuestra investigación la hicimos en el marco del paradigma del desarrollo sostenible planteado por la Organización de las Naciones Unidas, en relación con los contenidos de la LAJH.

Vimos entonces que esta ley va en el sentido de lograr y expandir la ciudadanía política y la ciudadanía social al mismo tiempo, a través de políticas públicas, en nuestro caso de construcción de hábitat social, con la participación protagónica de las organizaciones sociales y la comunidad, en una articulación virtuosa que potencia las virtudes de cada actor, y que en ese mismo movimiento disimule las carencias. En este marco, se desarrollaron conceptualmente dos lógicas de articulación marco que recorrieron nuestra investigación: la lógica de mercado, que articula a la sociedad a través de la meritocracia, provocando desigualdad y aumento de la vulnerabilidad de los sectores populares, y la de la solidaridad, que se propone como alternativa para la construcción de una sociedad más igualitaria.

En ese sentido, lo que propone la LAJH específicamente con el programa de lotes con servicios va en la dirección de superar la lógica competitiva del mercado que produce desigualdad con la construcción de lo que llamaremos bienestar comunitario, que se desarrolla en una sociedad no competitiva, con relaciones sociales basadas en la solidaridad y en la colaboración, con modelos de realización comunitarios en los que nadie puede realizarse si la comunidad no se realiza. Este es el núcleo central de proyecto de urbanización popular comunitaria.

En el Capítulo 3 analizamos el libro de Actas del del CCTV en el período 2013-2020, buscando las lógicas de articulación entre el Estado, las organizaciones sociales y el barrio. Allí se revela que el Consejo es de vital importancia en la formulación de la lógica del Estado integral y solidario, que usa sus recursos y los potencia en su relación con las organizaciones sociales y barriales, porque ofrece el espacio de participación y

articulación contemplado en la LAJH, con la participación en la toma de decisiones de la comunidad, de las familias de los sectores vulnerables y de las organizaciones sociales involucradas en cuestiones de hábitat.

Esta lógica se da en la formulación del proyecto del loteo social de Villa Brown, en el que encontramos un modelo de gestión comunitaria del hábitat que responde a la lógica del estado integral solidario, que deriva en un modelo de gestión público – social – privada, en la que el municipio planifica la urbanización desde sus distintas dimensiones con un rol proactivo, con una mirada integral de planificación urbana y social y no solo como mediador. Es decir que además de proveer las obras de infraestructura previstas en la ley, el Estado interviene a través de sus instituciones en el trabajo de construir el barrio no solo en la dimensión física, sino que se involucra en reuniones que van a allanar la convivencia futura, promoviendo talleres en los que se comienzan a construir los vínculos entre los futuros vecinos, en los que, además, esos futuros vecinos reciben asesoramiento técnico acerca de cómo hacer las conexiones de agua, luz y sanitarias.

En contraposición, también quedan en evidencia las lógicas del Estado autoritario y reactivo frente a la demanda, como en el caso del asentamiento en la Cava de San Nicolás y Los Tronquitos, en los que se interviene, pero sin tener en cuenta a la comunidad en la formulación de las soluciones. En estos casos el Estado solo actúa frente al reclamo, porque necesita resolver el conflicto, pero con una actitud de sacárselo de encima, de ponerlo en otro lado, pero sin una mirada que apunte a una solución definitiva.

Es importante destacar respecto del funcionamiento del CCTV la participación de los representantes del poder legislativo, quienes por diferencias políticas no participan en los años 2016 y 2017. Esta situación, sumada a la mayoría que por la ordenanza de creación tiene el ejecutivo municipal en el Consejo, y a los cambios en las áreas de gobierno que están representadas en él, en más de una oportunidad va a ser un obstáculo en el desarrollo de la lógica del Estado integral solidario, porque el ejecutivo (no en la cabeza del máximo decisor político, pero si en las distintas áreas) no va a querer perder poder ni preminencia en las decisiones ni compartirlas con las organizaciones sociales y barriales. En definitiva, el Estado va a tender a centralizar las decisiones, frente a la lógica que subyace en un organismo como el CCTV que va a tender a democratizarla mediante el fomento de la participación y organización solidaria y comunitaria, y esto constituye un problema a resolver.

En el Capítulo 4 hicimos un recorrido histórico acerca de cómo se fueron construyendo las urbanizaciones populares y comunitarias en el conurbano bonaerense sur, destacando el proceso a través del cual la lógica de la toma se convierte en una herramienta de construcción comunitaria, es decir imbuida de la lógica de articulación solidaria, a partir del trabajo de la iglesia a través del trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base. Vimos que este papel fue muy importante para el éxito de estas urbanizaciones en los años '80 y '90, porque les brindó a los sectores populares una cobertura frente a la criminalización de las tomas por parte del Estado y permitió el surgimiento de organizaciones barriales que se relacionaron de manera diversa con las instituciones gubernamentales.

Pero, esta lógica de la toma con organización solidaria de los comienzos es atravesada finalmente por la lógica del mercado, con la aparición de las políticas del Estado que convierten a los habitantes de los asentamientos y barrios en propietarios, o casi. Esto va a hacer que se pierda el componente solidario de las organizaciones primigenias, porque aparece la posibilidad de obtener beneficios, de especular con alquileres, rentas y ventas de los terrenos.

La pregunta que aparece entonces es como romper la lógica del mercado en los nuevos barrios, y ahí la acción estatal aparece como de suma importancia. Del porqué de esa importancia dimos cuenta cuando analizamos las distintas normativas respecto al tema hábitat existentes a nivel provincial, nacional y municipal. Existen leyes y ordenanzas que se ocupan de la problemática en sus distintas dimensiones, por lo que de lo que se trata es de que esas leyes sean puestas en funcionamiento por parte del Estado, de manera de transformarlas en políticas concretas que lleguen a los sectores vulnerables, siendo para esto muy importante la voluntad y la decisión política, que aparecen claramente al comienzo de la experiencia del loteo social de Villa Brown.

Finalmente, el proyecto de urbanización popular comunitaria llevado a cabo en Villa Brown nos deja varias aristas para analizar respecto a las lógicas con que articulan el Estado, las organizaciones sociales y la comunidad. En primer término, entre los aspectos positivos, vemos que existe una posibilidad real de solución para el tema de la construcción del hábitat popular desde una perspectiva comunitaria, a partir de la articulación entre el Estado, las organizaciones sociales y la población en situación de vulnerabilidad. En este caso, por lo menos en principio, todos los actores involucrados dejan de lado las lógicas de mercado, de competencia y mérito para articular de manera

solidaria, inclusiva y comunitaria, en una propuesta que toma en cuenta todas las dimensiones de la problemática.

Para el Estado esta situación implica dejar de lado la lógica centralizadora de las decisiones y autoritaria en la aplicación de las políticas sociales, porque articula el proyecto con los sectores populares y las organizaciones sociales, adoptando para eso una mirada comunitaria. Este enfoque facilita la participación de los movimientos sociales y de la comunidad en el proyecto, formulación e implementación de políticas sociales, en este caso de construcción social de hábitat.

Por parte de las organizaciones sociales, el tránsito de la lógica de la protesta a una de construcción comunitaria con el Estado tampoco es fácil, porque la lógica de la protesta es más sencilla de articular. Es decir, de presionar al Estado, de reclamar soluciones a problemas concretos pasan a construir consensos y espacios de colaboración y de trabajo con el mismo y con la comunidad para construir el barrio, en orden de lograr que las familias abandonen las prácticas de la lógica de la toma en un proceso largo, en nuestro caso de varios años, y sin garantías de éxito.

Con parte de las familias involucradas también se verificó un trabajo de construcción de lazos de solidaridad, de respeto y de organización, como una experiencia de construcción del barrio previa a la toma de posesión de los lotes que permitiera la construcción de una lógica comunitaria que le diera continuidad a la experiencia. Pero esto no fue posible, y allí podemos encontrar unos de los principales problemas por los que la experiencia, sin ser un fracaso, no llegó a lograr construir una comunidad que pueda procesar sus diferencias de manera armónica y consensuada, sin caer otra vez en las lógicas del reclamo y de la toma.

En este sentido la responsabilidad mayor es del Estado, que, si bien planificó con una lógica solidaria junto a la comunidad y las organizaciones sociales, en el proceso de implementación muestra sus peores facetas y aparecen sus aspectos autoritarios, burocráticos y omnipotentes, situación que compromete el éxito del proyecto porque rompe el acuerdo original. Esto se ve claramente en el proceso de adjudicación de los lotes, de cuyo análisis surgen tres cosas: solo la cuarta parte fueron adjudicados según los parámetros de proyecto original, nunca se pudo resolver el tema de los lotes vacantes y tampoco se siguió con el loteo en los terrenos aledaños inicialmente comprometidos.

Retomando, solo una manzana, la 2, es adjudicada de la forma acordada, es decir a las familias que trabajaron en el proyecto de urbanización comunitaria por más de un año y medio. Para el resto de las manzanas, el Estado cede a las presiones quizá por su propia naturaleza y en el caso de la manzana 4 vuelve a la lógica reactiva y otorga lotes a familias que vienen de una toma reciente. Es decir que recibe un problema y sin mediar ningún trabajo ni análisis, lo deposita en la experiencia del loteo social, avalando la lógica de la toma. De manera similar, retorna a la lógica autoritaria y burocrática de tener que dar respuestas a los problemas de los sectores vulnerables y de esa manera adjudica los terrenos de la manzana 3, la de los sociales. Paralelamente, también cae en la lógica de la prebenda y de los manejos poco claros en la adjudicación como en los casos que relatamos de la manzana 1.

A partir de esta falla del Estado que implica el abandono de la lógica de construcción y articulación solidaria, se produce una heterogeneidad de origen en la construcción del barrio, en el que terminan confluyendo familias entre las cuales no se han construido lazos de solidaridad ni de confianza. De esta manera, y ante la defeción del Estado, a todas luces el socio más poderoso en la construcción posible de una lógica solidaria respecto de la problemática del hábitat social, reaparecen las prácticas de la lógica de la toma, del mercado, de la búsqueda de beneficio y de la especulación.

La reflexión final al respecto es que, si el Estado no respeta la propuesta de articular solidariamente con la comunidad y las organizaciones sociales, lo que ocurre es que los sectores vulnerables reciben un beneficio, en este caso un lote, pero con ese beneficio terminan incluidos en la lógica del mercado, es decir, a la del sistema capitalista, la de la propiedad privada como elemento central, pero sin haber resuelto su situación de vulnerabilidad, es decir, de exposición extrema, sin defensa y con poca o nula ligazón con las instituciones que conforman la sociedad.

En definitiva, para lograr superar la lógica de la toma, hay que contraponerle la lógica de la construcción del hábitat popular a través de los proyectos de urbanización comunitaria, en los que convergen el estado, las organizaciones sociales y las familias con necesidades habitacionales para construir comunidades barriales en las que se construyan los lazos sociales de solidaridad que permitan la construcción de barrios integrados a la trama urbana no solo de manera física, sino también de manera simbólica.

Esto se va a lograr si se impone finalmente la lógica del estado solidario/integral, en la que los planes y proyectos para la solución de problemas, ampliación de derechos o

satisfacción de reclamos de la sociedad sean acordados con las organizaciones sociales y comunitarias, las que también deben tener un rol importante en la implementación de las mismas. Esta es a nuestro juicio la lógica de articulación deseable para encontrar soluciones a los problemas planteados en los barrios y asentamientos, en especial para la solución de problemas de hábitat, fundamentalmente para poder ganarle a la *lógica de la toma* en la disputa por la creación de suelo urbano para los sectores populares.

Bibliografía

Abramovich, V. y Curtis, C. (2005). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. *Gentium, Revista de filosofía del derecho internacional y de la política global*. I, 1-14.

Arias, Ana (2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. En *Revista Margen* N° 71, diciembre 2013. Consultado en <https://www.margen.org/suscri/numero71.html>

Aristizábal, Zulema, Izaguirre, Inés (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Barattini, Mariana (2010). *Politicidad, matriz territorial y organizaciones sociales: estudios de caso*. En Kessler, Gabriel, Svampa, Maristella y Gonzalez Bombal, Coord., *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano bonaerense en la post convertibilidad*. Prometeo, Buenos Aires.

Barrios, Romina (2017). *El derecho a la ciudad: historia de las políticas orientadas a villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires*. EDUVIM, Villa María.

Benítez, María Cristina (2018). *Territorios de Reivindicación: Asentamientos Informales en Resistencia, Argentina*. En *Revista Oculum Ensaio*, septiembre-diciembre 2018, pp. 537-556. Consultado en https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/27669/RIUNNE_FAU_AR_Ben%C3%ADtez_MA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Bustos, Walter (2015). *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Consultado en <https://observatorio.madretierra.org.ar/2019/09/24/14-449-implementacion-en-los-partidos-de-la-region-metropolitana-bustos/>

Carta Encíclica FRATELLI TUTTI del Santo Padre Francisco sobre la fraternidad y la amistad social. Consultado en: http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html

Carta Encíclica Laudatio Si del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común. Consultado en:

https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html#93

Castel, Robert (1999). *La metamorfosis de la cuestión social. Crónica de un asalariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

CEPAL, (2009). *Panorama Social de América Latina 2008*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL, (2012). *Panorama Social de América Latina 2012*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cançado Trindade, Antonio A. (1994). “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”. En *Estudios de derechos humanos* (T. 1).

Cardoso de Oliveira, Luis Roberto (2004). Honor, dignidad y reciprocidad. *Cuadernos de Antropología Social* N°20, pp. 25-39.

Catenazzi et al (2009) *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Prometeo. UNGS, Buenos Aires.

Cicogna, Ma. Paula (2010). Refugiados en Argentina. Políticas públicas del Bicentenario (1930-1943 y 1985-2010). *Revista Avaliação de Políticas Públicas*. 5, 83-92.

Cravino, María Cristina y Vommaro, Pablo (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad* [en línea]. Vol. 25 (2), 2018, pp. 1-27. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2018-250201>. Puesto en línea en diciembre de 2018.

Cravino, María Cristina (2008). *Los mil barrios informales en el AMBA*, UNGS. Buenos Aires.

Duhau, Juan Bautista (2020). *La Iglesia toda servidora de todos los hombres en el pensamiento y la acción pastoral del Padre Obispo Jorge Novak*. De la Palabra de Dios, Buenos Aires.

Falú, Ana, Marengo, Cecilia, Monayar, Virginia, Elorza, Ana, 2015. La política habitacional del Programa Federal de construcción de viviendas: su implementación en la ciudad de Córdoba. *Revista Vivienda y ciudad*. Volumen 2: 72-77. Diciembre 2015. Consultado en <https://revistas.unc.edu.ar>

Informe de Resultados de la Aplicación de la Ley 14449 de Acceso Justo al hábitat.
Periodo 2014-2019. Consultado en
<https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/12/informe-de-resultados-de-la-aplicacion-de-la-ley-14449-periodo-2014-2019/>

García Delgado, D. y Gradin, A. comp. (2017). Introducción. Neoliberalismo Tardío: Entre la hegemonía y la Inviabilidad. El Cambio de Ciclo en Argentina. En Documento de Trabajo N°5 “*El Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis*”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

García Linera, Álvaro (2010): “La construcción del Estado”, en *Umbrales de América del Sur* N° 10, mayo-julio, CEPES, Buenos Aires.

Harvey, David (2014). Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. CIES. La Paz.

Kemp, Peter, Dahl Rendtorff, Jacob (2008). The Barcelona Declaration. Towards an Integrated Approach to Basic Ethical Principles. En *Synthesis Philosophica*, N° 46 (2/2008) pp. 239-251.

Mançano Fernandes, Bernardo (2008), Sobre la Tipología de los Territorios, consultado en <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>

Marzioni, Guillermo (2012). Hábitat popular, Encuentro de saberes. Nobuko, Buenos Aires.

Menazzi, Luján (2008). Construyendo al barrio: la postulación del barrio como territorio político durante la transición democrática. En *Revista Argumentos* N° 10, diciembre 2008. Consultado en
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/874/760>

Merklen, Denis (1997) Organización Comunitaria y Práctica Política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Revista Nueva Sociedad* Nro. 149 Mayo-Junio 1997, pp. 162-177.

Merklen, Denis (1999). La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata. Centro de Documentación en políticas sociales. GCBA. Buenos Aires.

- Merklen, Denis (2000). “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador” en M. Svampa ed., *Desde Abajo, La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, Biblos.
- Miranda Gasull, V. (2017). El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. *Territorios*, (36), 217-238. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4440>
- Molano Camargo, Frank (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Revista Folios, Segunda época, N° 44*, 3-19.
- Mugica, Carlos (1973). *Peronismo y Cristianismo*. Buenos Aires. Merlín.
- Lanusse, Lucas (2005). *Montoneros, El Mito de sus 12 fundadores*. Buenos Aires. Vergara.
- Lechner, Norbert (1983): “*Los derechos humanos como categoría política*”, en Documento de trabajo. Programa FLACSO-Santiago de Chile, N° 201.
- Levinas, Emmanuel (2008). Ética como filosofía primera. *Revista Aparte Rei N° 43*, enero 2006. Consultado en <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/lorca43.pdf>
- Fernández, Juan Pablo (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo N°96 Octubre de 2012. Buenos Aires, CIPPEC.
- Obarrio, J. y Procupez, V. (2006). *Los nuevos movimientos sociales en América Latina. Proyecto EXPLORA: Las Ciencias en el Mundo Contemporáneo*. Buenos Aires.
- Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo sostenible* (2015). Consultado en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (1987).
- Pinto Álvaro, Flisfisch Ángel Coordinadores (2011). *El estado de ciudadanía. Transformaciones, Logros y Desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Sudamericana. Buenos Aires.
- Serrano Joaquín, Benzaquén, Ivana (2017). La frontera de posibilidades de desigualdad en América Latina. *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIV (2), núm. 334, abril-junio de 2017, pp. 427-461.

Scatolini, Luciano, Duarte, Juan I., Hutton, Tobías G. (2019). Hábitat, un desafío de todos. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Soneira, Abelardo Jorge (2007). La “Teoría Fundamentada en los datos” (Grounded Theory) de Glaser y Strauss. En Vasilachis de Giardino (coord.), Estrategias de investigación cualitativa. Gedisa, Buenos Aires.

Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder y clasificación social. En A. Quijano, *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.

Rinesi, Eduardo (2009). Prologo. En De Cutral-Có a Puente Pueyrredón. Una genealogía de los movimientos de trabajadores desocupados. El Colectivo, Buenos Aires.

Vommaro, Pablo (2007). Las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en Quilmes: el caso de las tomas de tierras y asentamientos de 1981. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Consultado en: <https://www.academica.org/000-024/153>

Wagener, Marina (2008). Una experiencia político-religiosa en el sur del conurbano bonaerense: tomas de tierras, asentamientos informales y comunidades eclesiales de base en la localidad de San Francisco Solano. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas. Consultado en: <https://cdsa.academica.org/000-080/214.pdf>

Zibechi, R. (2003). Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. *OSAL* (9).

Documentos, decretos y leyes

Declaración Internacional de Derechos Humanos. Consultado en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultado en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Declaración de Vancouver (1976). En Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat I). Naciones Unidas, Nueva York.

Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) (2016). Naciones Unidas. Quito.

Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (FOTIVBA). Consultado en <https://madretierra.org.ar/wp-content/themes/madretierra-theme/assets/docs/fotivba.pdf>

Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP). Consultado en: <http://181.171.117.68/registro/publico/>

Registro Nacional de barrios y asentamientos (RENABAP). Consultado en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/tabla>

Informe de resultados de la aplicación de la ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat. Periodo 2014-2019. Consultado en <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/12/informe-de-resultados-de-la-aplicacion-de-la-ley-14449-periodo-2014-2019/>

Libro de Actas Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela.

Reglamento interno de funcionamiento del Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela.

Ley 11622/95 de declaración de interés provincial la consolidación del dominio inmobiliario, con fines de solidaridad social. Consultado en <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1995/11622/5202>

Ley 14.449 de Acceso justo al hábitat. Consultada en <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2013/14449/11302#>

Ley 23.967/91 de Tierras fiscales. Consultada en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23967-366/texto>

Ley 24.320 de prescripción administrativa. Consultada en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24320-720>

Ley 24.374/94 de regularización dominial. Consultada en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24374-755>

Ley 27.453/18 de integración socio urbana. Consultada en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>

Decreto Ley 8912/77. Consultado en <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>

Ordenanza 7716/12.consultada en <http://www.varela.gov.ar/ordenanzas/2012/7716.pdf>

Ordenanza 1057/85. Consultada en: <http://www.varela.gov.ar/ordenanzas/1985/1057.pdf>

Ordenanza 1058/85.Consultada en: <http://www.varela.gov.ar/ordenanzas/1985/1058.pdf>

Comunicado del Consejo de tierras, consultado en http://www.varela.gov.ar/prensa/nota.aspx?not_id=18755

Expedientes N° 2423 y 5733/16, provincia de Buenos Aires.

Entrevistas

Entrevista a Ignacio Concetti, Secretario General de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) entre 2010 y 2018. Noviembre 2020, Florencio Varela.

Entrevista a Osvaldo Cáceres, Secretario General de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) desde 2018. Diciembre 2020, Florencio Varela.

Entrevista a Pablo Reynoso, delegado diocesano en Pastoral Social de la Vicaría de Solidaridad del Obispado de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela. Noviembre 2020.

Entrevista con Hernán Losada, Director de Hábitat Social de la Municipalidad de Florencio Varela. Julio 2019, junio 2020.

Entrevista a Gabriela Carlino, de la Agrupación Arturo Jauretche (CTA) de Villa Brown, Florencio Varela. Noviembre 2020.

Conversación con vecinos del loteo Social de Villa Brown. Noviembre 2020.

Entrevista al Padre Raúl Berardo (Marzo 2003, Quilmes) // Colectivo Situaciones Publicada en 1 septiembre 2018. Consultada en: <http://lobosuelto.com/entrevista-al-padre-raul-berardo-marzo-2003-quilmes-colectivo-situaciones/>

Entrevista a Juan Bautista Duhau (Noviembre 2020). Agencia Paco Urondo. Consultada en <https://www.agenciapacourondo.com.ar/sociedad/lo-que-transformo-al-obispo-jorge-novak-fue-el-encuentro-que-tuvo-con-los-familiares-de>

Participación en el relevamiento del loteo social de Villa Brown con funcionarios de la Dirección General de Hábitat y Secretaría de Desarrollo social de la Municipalidad de Florencio Varela. Junio 2020.

Participación como representante de la Universidad Nacional Arturo Jauretche en el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda de Florencio Varela.

Material Audiovisual

- Entrevista a Monseñor Jorge Novak, consultada en <https://www.youtube.com/watch?v=PutD9S5Do1c>
- Audiovisual LOTEÓ SOCIAL VILLA BROWN BARRIO LOS PIONEROS, consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=y7jNref7vas>

Sitios Webs

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <https://www.indec.gob.ar/>

Municipalidad de Florencio Varela. <http://www.varela.gov.ar/prensa/>

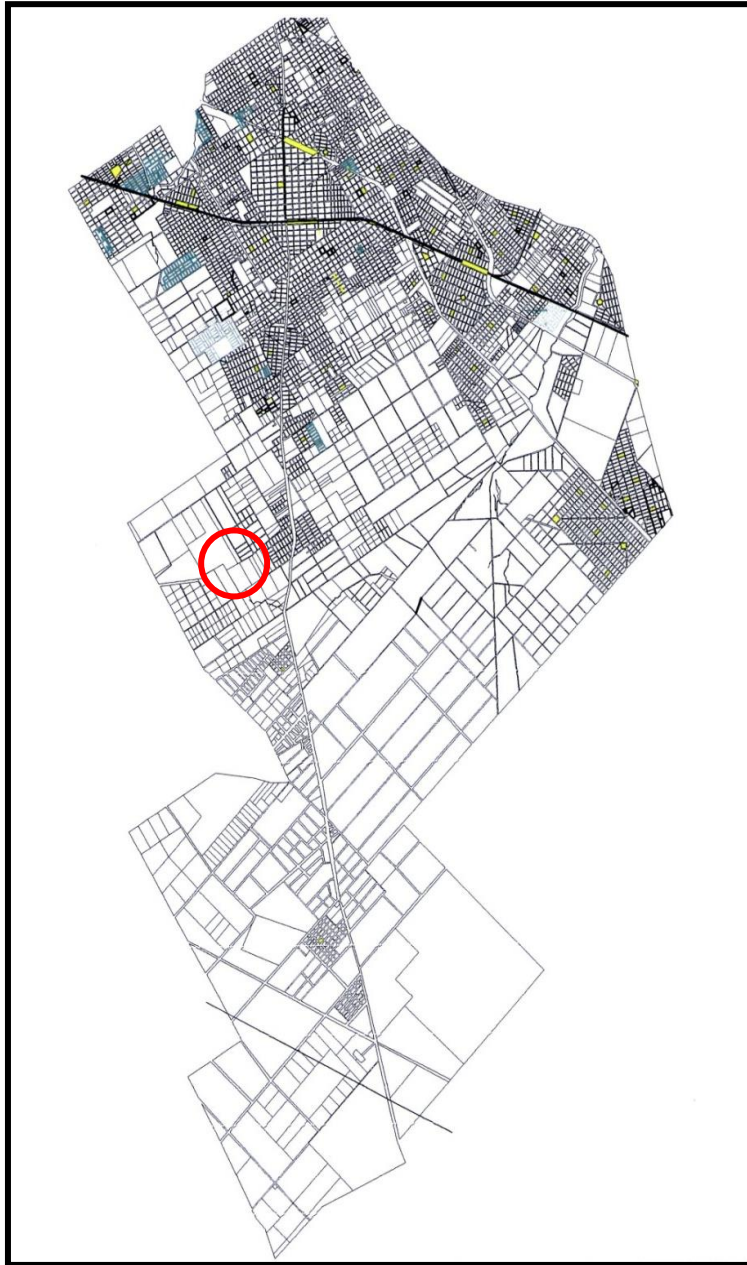
Organización Madre Tierra. <https://madretierra.org.ar/>

Biblioteca de las Naciones Unidas Dag Hammarskjöld. <https://www.un.org/es/library>

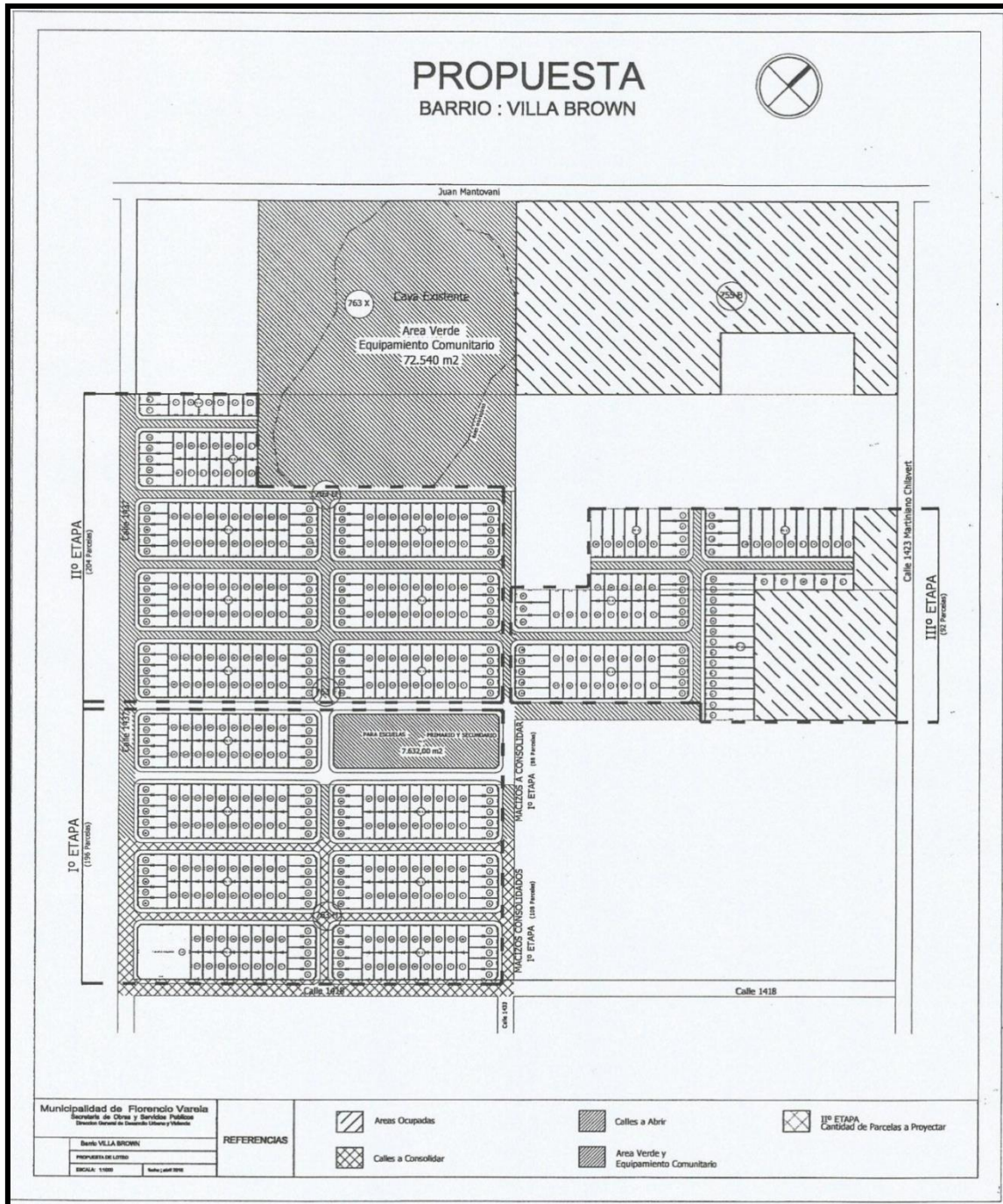
Anexos

1. Plano de ubicación del loteo dentro del partido de Florencio Varela.

Nomenclatura catastral: Circunscripción. III – P. Rural 763H



2. Plano de la propuesta de loteo social



3. Imagen satelital

Primeras cuatro manzanas consolidadas de la primera etapa (total 108 lotes)

