

# GOLD VI

**Estudio de Caso para  
el Capítulo 4: Comunalizar**  
*Informe GOLD VI sobre Caminos  
hacia la igualdad urbana y territorial*

**Una lucha por el hábitat,**

**la dignidad y la igualdad**

En alianza con:



Elaborado por:



Con el apoyo de:



# Una lucha por el hábitat, la dignidad y la igualdad

## AUTORÍA

Eduardo Reese, Ana Pastor

## NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN

Habitat International Coalition

## CIUDADES Y PAÍSES ABORDADOS

Buenos Aires (Argentina)

## CAPÍTULO

4: Comunalizar

## RESUMEN

La Ley de Acceso Justo al Hábitat se aprobó en 2012 tras cuatro años de un intenso trabajo de análisis político y de reflexión sostenido por un amplio conjunto de organizaciones sociales, políticas y universidades públicas en diversos ámbitos. La lucha colectiva tuvo como eje central promover un conjunto de medidas estructurales que reduzcan las desigualdades de acceso a un hábitat adecuado y, con ello, las múltiples formas de exclusión que sufren los sectores populares. La ley establece el derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires a tener un lugar adecuado para vivir, que favorezca su integración y su desarrollo personal, familiar y colectivo. El eje principal es el fortalecimiento, tanto de la capacidad estatal (provincial y municipal) como de las organizaciones sociales para intervenir en los procesos de desarrollo territorial. Para ello, establece principios rectores, directrices políticas y un vasto conjunto de instrumentos y mecanismos de acción. Su aprobación y su actual implementación, siguieron una trayectoria de avances y retrocesos, signada por las tensiones propias de los intereses en juego que resisten tanto las regulaciones urbanísticas como al funcionamiento del mercado inmobiliario. La práctica colectiva permitió adquirir progresivamente una rica experiencia en el empleo de nuevas herramientas de gestión territorial al mismo tiempo que alcanzar otros aprendizajes claves para la lucha. Recorrer este camino implicó siempre articular tres mecanismos simultáneos: incidir en el campo de la política, exigir en los ámbitos de la justicia y ocupar la calle como forma de ejercicio del derecho a la protesta.

La **Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449 (LAJH)** se aprobó en 2012 tras cuatro años de un intenso trabajo de análisis político y de reflexión sostenido por un amplio conjunto de organizaciones sociales y políticas, funcionarios y universidades públicas y de profundas discusiones en diversos ámbitos. La lucha colectiva por la ley tuvo como eje central promover un conjunto de medidas que reduzcan las desigualdades de acceso a un hábitat adecuado y, con ello, las múltiples formas de exclusión que sufren los sectores populares en Argentina. **Las desigualdades en el hábitat son un componente fundamental para la reproducción del patrón de distribución injusta de recursos con el cual se desarrollaron nuestros países. En nuestra realidad, ellas se condensan cotidianamente en las decisiones de política territorial que son producto de la relación entre los mecanismos especulativos y excluyentes de los mercados inmobiliarios y la débil capacidad de intervención que ha tenido el Estado.**

En la Provincia de Buenos Aires (PBA) convergen graves cuestiones y problemas que, además, empeoraron con la pandemia de COVID-19. La provincia cuenta con más de 15 millones de habitantes (un tercio de la población de Argentina), aloja la Región Metropolitana más importante del país y concentra aproximadamente el 35% de la pobreza y del déficit habitacional total, afectando a aproximadamente 1,2 millón de hogares. En su territorio se relevaron cerca de 1.800 barrios populares (que significan casi el 40% del país) con distintos niveles de precariedad y hacinamiento donde viven aproximadamente 500.000 familias (50% del total). Para dar cuenta de esta problemática, el sector público provincial y los municipios contaban con una obsoleta norma de ordenamiento territorial elaborada por la última dictadura cívico militar que contiene disposiciones claramente excluyentes de los sectores populares.



Adicionalmente, sus políticas de vivienda, de corte tradicional, no son participativas y están centradas más en los intereses de las empresas constructoras que en las demandas de las familias.

**Frente a este escenario, la LAJH establece el derecho de los habitantes de la provincia a tener un lugar adecuado para vivir, que favorezca su integración y su desarrollo personal, familiar y colectivo. Su eje principal es el fortalecimiento, tanto de la capacidad estatal (provincial y municipal) como de las organizaciones sociales para intervenir en los procesos de desarrollo territorial.** Para ello, se estructura en tres partes:

- La primera (Capítulos 1 y 2) brinda las definiciones principales e instituye, a través de cuatro principios rectores, un nuevo marco jurídico para la gestión del territorio: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad; y, la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de desarrollo urbano. Todos están dirigidos, principalmente, a modificar los factores estructurales que reproducen la desigualdad socio territorial y el deterioro ambiental.

Asentamiento La Cava y desigualdad socio-territorial. Mientras en un espacio urbano se hacinan cientos de familias, en el lote vecino se aloja una sola familia con comodidades suntuarias.

Fuente: Pablo Añeli

- En la segunda (Capítulo 3) se fijan estándares y directrices de actuación en el territorio. Las políticas de vivienda y hábitat son una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de derechos colectivos por aplicación de sus principios rectores

- La tercera parte (Capítulos 4, 5 y 6) tiene un rol instrumental y crea cuatro grandes grupos de herramientas y dispositivos de gestión:

**a)** el primer grupo tiene la finalidad de apoyar las iniciativas de auto-gestión popular, como la promoción de procesos de producción social del hábitat, el programa de urbanizaciones planificadas, el de microcréditos y el de integración socio urbana de barrios populares;

**b)** el segundo busca fortalecer la capacidad pública de conducción de los procesos territoriales a través de herramientas como los consorcios urbanísticos, la aplicación del reajuste de tierras, el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos;

**c)** el tercer grupo crea dispositivos fiscales y extra fiscales para la obtención y administración de recursos en tierra, dinero o en obras, como la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias, el gravamen municipal progresivo en el tiempo sobre los inmuebles ociosos y la creación de un fondo fiduciario;

**d)** por último, instituye diversos mecanismos de participación popular a nivel provincial, municipal y barrial.

Adicionalmente, es fundamental entender la ley y su aplicación de manera integral. Entre otras cuestiones, **se busca articular las políticas urbanas y habitacionales con las de tributación de la tierra.** De esta forma, el financiamiento de los mecanismos que garantizan los derechos colectivos se soporta en la

redistribución de las valorizaciones inmobiliarias y en el castigo a las prácticas especulativas, alterando la lógica naturalizada en la Argentina por la cual el conjunto de la población alimenta la renta de los agentes especuladores. Así, con la aplicación de los instrumentos de la LAJH en los primeros 5 años, se produjeron 170 nuevos barrios para 23.378 familias de los sectores populares y están previstos para los próximos 3 años unas 82.000 soluciones más, además de la mejora de unos 200 barrios populares existentes. También, se otorgaron microcréditos para mejoramiento de viviendas a más de 8.200 familias, se comenzaron distintos proyectos de integración socio urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y se estimuló la regularización dominial gracias a la modificación de la antigua norma urbanística.

El proceso de debate y aprobación de la ley se llevó a cabo aprovechando la oportunidad histórica que brindó la apertura, desde 2003, de un nuevo tiempo político con signos elocuentes de transformación del ciclo neoliberal anterior y el despliegue de políticas de ampliación de derechos para diversos colectivos sociales. **Desde el 2004, la creación del Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda en la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA) y el trabajo de universidades y de otras instituciones promovieron la apertura de nuevos espacios para la negociación y concertación en materia de políticas de hábitat.** Sin embargo, esos momentos, y la actual fase de implementación, siguieron una trayectoria sinuosa, con avances y retrocesos, signados por las tensiones propias de los intereses en juego en cuestiones controversiales, como son la regulación urbanística y del mercado inmobiliario.





Las organizaciones impulsoras celebran la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.  
Fuente: Madre Tierra

La aprobación en 2012 se logró a pesar de muy fuertes resistencias de distintos sectores de poder (medios periodísticos hegemónicos, sectores sociales y funcionarios políticos neoliberales y empresas inmobiliarias) y se prolongaron en la actual fase de implementación. El argumento central de los opositores, privados y públicos, a la ley, es común a otros países de Latinoamérica: se sostiene que las políticas de regulación lesionan la protección de la propiedad privada que el Estado debe ejercer. Sin embargo, su lógica dominante y no dicha, es la promoción de los negocios que se derivan del incremento de la

renta del suelo y, particularmente, la distribución desigual de dicha renta en la sociedad. Simultáneamente, se proclama que la intervención pública en el desarrollo urbano resulta inconveniente en virtud de la supuesta capacidad de autorregulación del mercado. La experiencia muestra la falacia de este argumento: las extendidas prácticas especulativas de los agentes, la falta de información simétrica y el consecuente opaco funcionamiento del sistema inmobiliario bloquean cualquier posibilidad de autorregulación excluyendo de la posibilidad de acceso al suelo a un número creciente de la población.

### Recuadro | Testimonios de dirigentes de asentamientos populares que ilustran el proceso de lucha por la Ley de Acceso Justo al Hábitat

*“Cuando nos dimos cuenta que si unos teníamos poco o nada para poner al menos un ranchito, era porque otros andaban especulando con la tierra, para ni siquiera usarla y encima subiendo los precios ... y que el Estado podía hacer algo y no lo hacía, eso nos dio fuerza para ir por la política de justicia en el hábitat.”*

**Mónica Mendoza | Mutual Primavera- José C. Paz**

*“La conquista de la ley fue dándose como proceso, a partir de una necesidad de plasmar en una ley los avances, experiencias, crecimiento y las luchas por acceder al hábitat. Algo que en principio parecía una utopía.”*

**Daniel Molina | Colectivo Hábitat**

*El día que se aprobó la ley dijo: “Ya tenemos la pala, ahora hay que pensar en hacer los cimientos, y es ahí donde es muy importante la visión de todos ... Los que nos pusimos la ley al hombro para que se apruebe, somos los que la tenemos que llevar siempre encima para que se aplique”.*

**Rosa Yapura | Cooperativa Claudia Falcone de Hurlingham**

**Para fortalecer el rol de las organizaciones de la sociedad civil (OCS) y también el vínculo entre estas y el ejercicio de la política, la LAJH establece, como se dijo anteriormente, la gestión democrática del territorio como un principio rector.** En su articulado la entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad. Consecuente con esto, la norma establece diferentes espacios de articulación:

- Se crea un Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat;
- Se establece la obligatoriedad de utilizar diferentes instrumentos de participación como órganos o instancias multiactorales formalizadas, debates, audiencias y consultas públicas e iniciativas populares;
- En distintos municipios se están creando Consejos Locales, como ámbitos multiactorales que buscan apoyar y mejorar la aplicación de la ley;
- En cada intervención en barrios populares se hace obligatoria la constitución de una mesa de gestión que además debe ser antecedida de la elección de delegados barriales.

**A su vez, la promoción de experiencias de producción social del hábitat es la evidencia de la valoración que hace la ley del enorme acervo cultural y la rica experiencia de autogestión, individual, familiar u organizada que han hecho los sectores sociales de medios y bajos ingresos, que cotidianamente, y en muchos casos articulando con los esfuerzos del Estado, contribuyeron en forma directa al mejoramiento de su calidad de vida.**

El proceso seguido hasta la actualidad permitió adquirir una rica experiencia en el empleo de nuevas normas e instrumentos de gestión territorial al mismo tiempo que alcanzar otros aprendizajes claves:

- El debate permanente llevado a cabo durante la formulación y los conflictos que se generan para su completa implementación, fomentaron la participación de muy diversos actores. Esto permitió modelar un proceso en el cual la ley es un instrumento normativo y, al mismo tiempo, un hecho social. Así, **proceso y resultado se fundieron para que la ley sea una bandera de lucha.**
- **El intercambio de saberes articulados entre la acción colectiva en los territorios, la negociación política y la contribución académica** permitieron enfrentar de mejor forma los numerosos conflictos que implica la aplicación de la ley.
- La experiencia muestra que es imprescindible manejar de manera integral los mecanismos de la ley para reducir las expectativas especulativas del mercado, mejorar la eficacia de las herramientas fiscales y extra fiscales aprobadas y, al mismo tiempo, nutrir de recursos los programas y proyectos.
- Las organizaciones también aprendimos que la estrategia para recorrer este camino de lucha, se sostiene **articulando tres mecanismos simultáneos: incidir en el campo de la política, exigir en los ámbitos de la justicia y ocupar la calle como forma de ejercicio del derecho a la protesta.**

# References

Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (2017). Ley de Acceso Justo al Hábitat - Guía para su aplicación. 1ra edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Colectivo Multisectorial Habitar Argentina (2017). Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Diez propuestas de políticas públicas. Edición comentada del Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS.

HIC (2021). “Hacia el cumplimiento de los Derechos Humanos y el Derecho a la Ciudad”. Ver p. 42-56 la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

Madre Tierra (2016). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat – Manual de educación popular. Buenos Aires.

Observatorio de la Ley de Acceso Justo al Hábitat: <https://observatorio.madretierra.org.ar/>.

Este documento se ha elaborado como contribución temática al sexto Informe Global sobre Democracia Local y Descentralización (GOLD VI): la publicación de los gobiernos locales y regionales representados por la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. El informe GOLD VI ha sido elaborado en colaboración con The Bartlett Development Planning Unit del University College London a través del programa Knowledge in Action for Urban Equality (KNOW). GOLD VI se centra en cómo los gobiernos locales y regionales pueden abordar las manifestaciones locales de las crecientes desigualdades y contribuir a crear «Caminos hacia la igualdad urbana y territorial». El informe GOLD VI ha sido elaborado mediante un proceso de coproducción internacional a gran escala, que ha reunido a más de un centenar de representantes de gobiernos locales y regionales, la academia y organizaciones de la sociedad civil. Este documento es uno de los resultados de ese proceso y forma parte de la serie de Documentos de trabajo de GOLD VI, que recoge las 22 contribuciones temáticas elaboradas en el marco del proceso GOLD VI.

En particular, este documento ha contribuido al capítulo 4 sobre «Comunalizar», que se centra en las tendencias y los caminos en relación con la gobernanza, la planificación y la provisión de acceso a la vivienda, la tierra y los servicios básicos. Desde el punto de vista de la «comunalización», el capítulo explora cómo los gobiernos locales y regionales pueden promover enfoques centrados en la acción colectiva que contribuyan a la igualdad urbana.

Con el apoyo de:



**Financiado por  
la Unión Europea**

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y UCL y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



**Diputació  
Barcelona**

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Diputación de Barcelona. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y UCL y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Diputación de Barcelona.



**Sweden  
Sverige**

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresados/mostrados en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.



**UK Research  
and Innovation**

Este documento ha sido elaborado por CGLU y el programa Knowledge in Action for Urban Equality (KNOW). El programa KNOW es financiado por UKRI a través de la convocatoria Global Challenges Research Fund GROW Call y liderado por The Bartlett Development Planning Unit del University College London. Referencia: ES/P011225/1