



Secretaría de Extensión Universitaria
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires



Secretaría de Extensión Universitaria
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Marcelo T. de Alvear 2230
5º piso - of. 504
(1122) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel: 4508-3800 int. 137/173
Fax: 4508-3826
Web site: www.fsoc.uba.ar
e-mail: scye@mail.fsoc.uba.ar

HÁBITAT

*Programa de Capacitación y Fortalecimiento
para Organizaciones Sociales y Comunitarias*

Diciembre 2009



AUTORIDADES

Decano

Federico Schuster

Vicedecano

Damián Loreti

Secretario Académico

Jorge Lulo

Secretario de Gestión Institucional

Diego de Charras

Secretario de Extensión Universitaria

Javier Bráncoli

Secretario de Hacienda y Administración

Bruno Opromolla

Secretario de Posgrado

Pablo Alabarces

Secretario de Investigación

Ricardo Sidicaró

DIRECTORES DE CARRERAS

Ciencia Política

Jorge Mayer

Ciencias de la Comunicación

Alejandro Kaufman

Relaciones del Trabajo

Viviana Vega

Sociología

Lucas Rubinich

Trabajo Social

María Isabel Bertolotto

Director del Instituto de

Investigaciones Gino Germani

Julián Rebón

STAFF

Edición

Andrea Echevarría

María José Espagnol

Carolina Maglioni

Bárbara Labecki

Luciana Kulekdjian

Diseño gráfico

Cristina Agostoni

agostoni@ciudad.com.ar

Dibujo de tapa e ilustraciones

Eduardo Balán

*Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no
reflejan necesariamente la opinión de la Facultad de Ciencias Sociales*

VCR Impresores S.A.

vcr@vcrsa.com.ar

Rivadavia 755 / PB 2 / Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Secretaría de Extensión
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires / UBA



Módulo de Formación Específica: Problemática del Hábitat y la Vivienda

HÁBITAT

*Programa de Capacitación y Fortalecimiento
para Organizaciones Sociales y Comunitarias*

Equipo docente:

Ernesto Pastrana

Carla Rodríguez

Julia Rofe

Paula Lozano

Gabriel Katopodis

María Gabriela Merlinsky

Buenos Aires, diciembre de 2009



SUMARIO

Programa de capacitación para organizaciones sociales y comunitarias **Módulo de formación específica en Problemática del Hábitat y la Vivienda**

Contenidos:

Editorial "Universidad y comunidad.

Una experiencia de formación desde el territorio" pág. 4

Programa de capacitación para organizaciones
sociales y comunitarias pág. 5

Módulo de formación específica en
Problemática del Hábitat y la Vivienda pág. 6

Introducción pág. 7



1 . El hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires

- *Para leer y analizar* pág. 8
- *Propuesta de trabajo* pág. 18
- *Algunas conclusiones* pág. 19

2 . Producción social de la ciudad: actores y lógicas

- *Para leer y analizar* pág. 20
- *Propuesta de trabajo* pág. 26
- *Algunas conclusiones* pág. 27

3 . La acción del Estado en el área de Hábitat y Vivienda

- *Para leer y analizar* pág. 30
- *Propuesta de trabajo* pág. 48
- *Algunas conclusiones* pág. 50

4 . Mecanismos de acceso a la tierra. Algunas nociones jurídicas

- *Para leer y analizar* pág. 52
- *Propuesta de trabajo* pág. 59
- *Algunas conclusiones* pág. 61

5 . Una experiencia de organización y de lucha en relación a los servicios públicos: historia de la tarifa social

- *Para leer y analizar* pág. 62

6 . Problemas ambientales y hábitat

- *Para leer y analizar* pág. 68
- *Propuesta de trabajo* pág. 74
- *Algunas conclusiones* pág. 76

Anexo: Información sobre programas vinculados al

- Hábitat y la Vivienda** pág. 80



Universidad y Comunidad. Una experiencia de formación desde el territorio

El barrio representa un fragmento de ciudad con identidad propia, símbolos comunes y condiciones materiales de vida semejantes. El barrio y la comunidad se encuentran *naturalmente* asociados ya que constituyen el soporte material y relacional de la vida cotidiana de los sectores populares en la sociedad urbana.

Históricamente la comunidad barrial ha sido escenario para el origen y desarrollo de experiencias asociativas de distinto tipo. En nuestro país es posible recorrer una larga trayectoria de asociativismo vecinal en donde podemos encontrar: las primeras sociedades de fomento a fines del siglo XIX; las bibliotecas y mutuales promovidas por los inmigrantes a principios del siglo pasado; las cooperativas consolidadas a partir de la segunda mitad del siglo XX; el movimiento de pobladores para la toma de tierras que emergen en la transición democrática; los comedores populares que surgieron con la hiperinflación hasta los recientes movimientos de desocupados que representan la organización territorial de los sectores excluidos del mercado de trabajo.

En la actual coyuntura las organizaciones de la comunidad se enfrentan ante la necesidad de canalizar las demandas (presión) y elaborar respuestas (gestión) buscando mejores condiciones para resolver la gestión de las políticas sociales implementadas desde el estado para la resolución de problemas sociales.

La vinculación de la Universidad con estas experiencias asociativas constituye una apuesta estratégica para promover su desarrollo con mayores niveles de autonomía política, capacidad de gestión institucional e incidencia en las políticas públicas.

Desde el año 2002 la Facultad de Ciencias Sociales a partir del Programa de Capacitación y Fortalecimiento para Organizaciones Sociales y Comunitarias logró establecer una vinculación sistemática con un conjunto de organizaciones territoriales del ámbito metropolitano de Buenos Aires: asociaciones civiles, cooperativas, centros comunitarios, sociedades de fomento, movimientos de desocupados, grupos de migrantes, bibliotecas populares, entre otros. Los destinatarios del programa son dirigentes sociales con inserción en estas organizaciones que no han tenido oportunidades educativas.

La posibilidad de conocer y promover estos procesos de construcción organizativa e identitaria en los sectores populares representa una posibilidad de intercambio y aprendizaje para los miembros de las organizaciones y para docentes y estudiantes de la facultad.

La metodología del programa toma como marco de referencia la educación popular y combina diferentes instancias de intercambio de experiencias, reflexión teórica, trabajo grupal en taller y actividades de aplicación práctica en el territorio. La reflexión es realizada colectivamente por los participantes a partir de sus propias prácticas sociales relacionando los contenidos con sus experiencias y conocimientos previos.

Esta publicación que presentamos, es parte de una colección de materiales que resumen este programa de trabajo, y aborda las problemáticas específicas que son el campo de acción de las organizaciones populares urbanas.

Javier Bráncoli
Secretario de Extensión Universitaria
Facultad de Ciencias Sociales UBA



Programa de Capacitación y Fortalecimiento para Organizaciones Sociales y Comunitarias (PCOC)

¿Qué es el PCOC?

Desde el 2002, la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA desarrolla el **Programa de Capacitación y Fortalecimiento para Organizaciones Sociales y Comunitarias (PCOC)**.

Su **surgimiento** está directamente asociado al proceso de movilización social y política que caracterizó esta etapa en nuestro país con el consecuente surgimiento de experiencias asociativas de carácter comunitario.

El **objetivo** del Programa es establecer una relación real y sistemática entre la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y experiencias asociativas de carácter vecinal, social o comunitario a fin de analizar críticamente su situación, fortalecer sus mejores prácticas y aprender de sus trayectorias y experiencias.

¿A quiénes esta dirigido?

El Programa está destinado a **organizaciones que trabajan en el territorio y por el territorio** y que cotidianamente despliegan múltiples estrategias para el sostenimiento de las familias y el desarrollo de iniciativas comunitarias.

Han participado del programa cerca de **500 organizaciones**, entre ellas asociaciones vecinales, culturales, deportivas, religiosas; sociedades de fomento; mutuales y cooperativas; comedores y guarderías comunitarias, entre otras.

¿Con qué estrategias se desarrolla el Programa?

El PCOC combina distintas estrategias que promueven la capacitación sistemática y el fortalecimiento de las organizaciones. En el **curso de formación básica** los contenidos están orientados a analizar la coyuntura actual en sus aspectos sociales, políticos y económicos; el rol de las organizaciones sociales y las herramientas para el trabajo comunitario. Los talleres alternan exposiciones teóricas y trabajo grupal con la coordinación de auxiliares docentes.

En los **módulos de capacitación específica** el objetivo es profundizar aquellos temas requeridos por los proyectos y acciones que las organizaciones ya vienen realizando. Se trabaja con el aporte de docentes e investigadores especialistas en cada área: Infancia y Adolescencia; Economía Social; Hábitat y Vivienda; Comunicación Comunitaria; Salud y Cuestión Social.

Se desarrollan acciones de **cooperación técnica** para asesoramiento, evaluación o monitoreo de proyectos ya que el acceso a programas sociales del estado implica un alto grado de especialización técnica y operativa para la gestión que no siempre puede ser asumida por las organizaciones de base.

La relación con equipos de investigación que trabajan sobre aspectos ligados a la práctica de las organizaciones ha favorecido la producción en **investigación y divulgación** recuperando los conocimientos acumulados en su trayectoria de acción social en el territorio. Las conclusiones de estos trabajos vuelven a los destinatarios en jornadas y materiales accesibles para el uso de las organizaciones.

A través de convenios específicos de cooperación se logró la formación de un **fondo para el financiamiento de iniciativas comunitarias** que permitió aplicar en forma práctica la experiencia de aprendizaje a través de un concurso de proyectos. Las organizaciones presentan propuestas, una vez finalizados los cursos, que luego son evaluadas por el cuerpo de docentes. La facultad otorga financiamiento y asistencia técnica para su ejecución.

Módulo de Formación Específica: Problemática del Hábitat y la Vivienda

Este manual presenta parte del trabajo realizado en el marco del PCOC durante el Módulo de Formación Específica en **Hábitat y Vivienda** del 2006. El mismo constó de cinco encuentros dirigidos a referentes de organizaciones comunitarias que ya habían participado de otras instancias del Programa y que trabajan en la temática en cuestión.

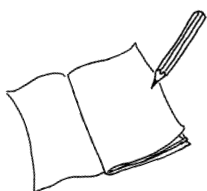
Desde el 2003 participaron de este módulo cooperativas de vivienda de Capital Federal y Gran Buenos Aires, sociedades de fomento, asambleas barriales, grupos que viven en edificios tomados, juntas vecinales, entre otros.

¿Qué hay en este manual?

Este manual pretende ser:

- una guía para quienes participen de los próximos módulos de formación específica;
- una herramienta para continuar y profundizar la capacitación y el debate en las organizaciones;
- una fuente de ideas, un disparador, para quienes están involucrados en el tema de la lucha por el derecho a la Tierra, la Vivienda y el Hábitat dignos.

Este material incluye, por cada uno de los encuentros realizados:



Para leer y analizar. Un desarrollo teórico de los contenidos del encuentro, elaborado por el docente que coordinó el taller.



Propuesta de trabajo. Una secuencia de actividades, con metodología de taller, igual o similar a la que se realizó en el encuentro. Estas actividades pueden ser replicadas para analizar el tema con otros compañeros de la organización, o en encuentros con otras organizaciones, talleres, instancias de formación, etc.



Algunas conclusiones. Para alimentar el debate, incluimos algunas ideas, discusiones y conclusiones a las que llegaron los referentes de organizaciones que participaron de los encuentros en el 2006.



Introducción

Asistimos en la actualidad a la mercantilización de los procesos de producción y uso de la ciudad. Las diferencias territoriales tienen profunda relación con las diferencias sociales: la dificultad para ejercer el derecho al espacio urbano se relaciona con la dificultad para ejercer el derecho al trabajo, a la educación, a la salud...

Proponemos analizar estos procesos, identificando el rol de los distintos actores que intervienen: las organizaciones populares, los actores económicos, el Estado. Entendemos las políticas públicas -y, entre ellas, las habitacionales- como espacios donde múltiples actores actúan en distintas direcciones, articulando acciones, intereses, demandas sectoriales, recursos; donde se ponen en juego visiones, ideas, creencias relacionadas con un derecho tan fundante como la vivienda digna o el acceso a la tierra que se habita.

Trabajar sobre estos procesos, permitirá, a las organizaciones participantes, apropiarse de nuevas herramientas de análisis del contexto y de sus propias prácticas; y a los docentes, enriquecerse con las experiencias y las reflexiones de quienes vienen trabajando y luchando por su derecho al Hábitat.

Contenidos

Encuentro N°1: El Hábitat Popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Principales formas que asumió.

Encuentro N°2: Producción Social de la Ciudad: Actores y Lógicas.

Encuentro N°3: La acción del Estado en el área de Hábitat y Vivienda.

Encuentro N°4: Mecanismos de acceso a la tierra. Algunas nociones jurídicas.

Encuentro N°5: Una experiencia de organización y de lucha en relación a los servicios públicos: La historia de la tarifa social.

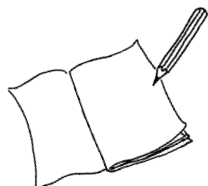
Objetivos generales de la propuesta

► Analizar la problemática del acceso a la tierra y la vivienda como "cuestión", retomando su dimensión histórica e incorporando el análisis de escenarios y actores.

► Adquirir nociones instrumentales y conceptuales que permitan analizar las principales políticas del área y las prácticas de las organizaciones sociales.



El Hábitat Popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires



Para leer y analizar

ENFOQUES CONCEPTUALES SOBRE LA VIVIENDA Y TIPOS DE HÁBITAT POPULAR

Ernesto Pastrana

El objetivo de este artículo es intentar describir las distintas características de distintos tipos de hábitat populares que surgieron a partir del siglo XIX, las políticas estatales hacia ellos y los aspectos que favorecieron u obstaculizaron la organización de sus moradores.

Enfoques conceptuales sobre la vivienda y el hábitat

De los distintos conceptos y enfoques existentes sobre vivienda y hábitat, nos interesa exponer sintética y esquemáticamente dos de ellos, debiendo tenerse en cuenta que al adoptar uno u otro de los enfoques, la solución a la problemática se traducirá en diferentes políticas, programas y proyectos.

Uno de los enfoques, el conocido como el de la "**vivienda - techo**" considera a la vivienda como un objeto material individual restringiéndola a una unidad física habitacional concebida como un lote de terreno con una casa o edificio construido sobre él. Se la desliga de las características de la ciudad donde está ubicada y de su entorno inmediato. Además, como dice Oscar Yujnovsky¹, "*la restricción a la sola unidad individual refuerza la noción de vivienda como objeto mercancía, desmereciendo su sentido eminentemente social*". El definido como el principal problema, el déficit habitacional, es explicado por la carencia de recursos económicos, los excesivos costos de la construcción, las dificultades para adaptarse a las diferencias culturales de la población potencialmente beneficiaria, etcétera.

Otro enfoque refiere a la configuración de **servicios habitacionales** que brinda o debería brindar una vivienda considerando la configuración espacial urbana y el medio ambiente donde está inserta para satisfacer las necesidades humanas primordiales ligadas a ella. Las formas de satisfacerlas e incluso las mismos servicios varían con el devenir histórico, entre los distintos contextos sociales y, por supuesto, entre los distintos grupos sociales que componen una sociedad.

1- Yujnovsky, O. Claves políticas del problema habitacional argentino: 1955/1981, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.



Algunas características o las buenas características de la "vivienda - techo" son elementos necesarios, pero no suficientes. Entonces ¿cuáles son las condiciones y servicios que debería poseer y brindar la vivienda y su entorno para satisfacer las principales necesidades humanas y sociales ligadas a ellas?

- ▶ Abrigo y protección de las inclemencias del medio ambiente.
- ▶ Intimidad y tranquilidad familiar.
- ▶ Continente para las relaciones sociales.
- ▶ Adecuación a las condiciones culturales y a las características específicas de las familias.
- ▶ Dotación de los servicios necesarios (agua, luz, gas, etc.).
- ▶ Seguridad en la tenencia o posesión de la vivienda.
- ▶ Accesibilidad en el precio y en las condiciones para comprar/alquilar una vivienda.
- ▶ Medio ambiente urbano saludable (baja o nula contaminación sonora, en el suelo, agua, aire, etcétera).
- ▶ Disposición de equipamiento comunitario (comercios, escuelas, centros de salud u hospitales, etcétera).
- ▶ Accesibilidad a los medios de transporte público y a las fuentes de empleo.

Para este último enfoque entonces el problema de la vivienda no se soluciona exclusivamente construyendo más y mejores unidades habitacionales. También es necesario encarar acciones y proyectos para poder satisfacer las diversas necesidades humanas, físicas y sociales mencionadas.

Tipos de hábitat popular y sus principales características

Los tipos de hábitat popular que aquí se describirán, según su aparición histórica, son los siguientes: los inquilinatos o conventillos, las villas miserias, los hoteles-pensiones, los asentamientos y los inmuebles tomados o recuperados. En todos se alojan hogares con necesidades básicas insatisfechas que viven en condiciones habitacionales muy precarias.

Surgieron en diferentes coyunturas históricas y respondiendo a causas específicas, pero todas persisten en la actualidad. Dos de ellos, el inquilinato y los hoteles-pensiones, se instalaron en edificios especialmente contruidos o adaptados por inversores con el objetivo de obtener una renta de la explotación comercial. En tanto, las villas y los asentamientos fueron conformados por las propias familias necesitadas de un "techo", ocupando terrenos de propiedad fiscal o privada.

En el cuadro que se expone al final del apartado se describen las características de este tipo de hábitat por lo que en el páginas subsiguientes se tratará específicamente el rol del Estado y el de las organizaciones populares.

2- Pastrana, E. y otros. Vivir en un cuarto: inquilinatos y hoteles en el Buenos Aires actual, Revista Medio Ambiente y urbanización N°50/51, IIED - América Latina, marzo/junio 1995.

Los primeros conventillos se ubicaron cercanos al puerto y a las principales industrias que elaboraban los productos de exportación de la época. Se crearon en la segunda mitad del siglo XIX para dar alojamiento a los inmigrantes europeos que llegaban a la Argentina en búsqueda de mejores oportunidades y fue aumentando el número de población alojados en ellos hasta los años 10. A finales del siglo XIX residían en ellos el 20% de la población porteña, en cambio actualmente alrededor del 2 o 3% ².

Fue el primer tipo de hábitat popular creado para obtener mayores rentabilidades por los sectores de clase alta que abandonaron sus casas del barrio sur, subdividiéndolas en cuartos de alquiler, trasladándose a la zona norte de la urbe para eludir los efectos de la epidemia de la fiebre amarilla. En tanto, especialmente en La Boca, inversores urbanos, edifican las aún "típicas" casas de paredes de madera y techos de chapa.

El proceso de ascenso social que se fue experimentando en la ciudad, la extensión del tranvía eléctrico y el loteo suburbano, permitió que familias habitantes de los conventillos los fueran abandonando a partir de ir autoconstruyéndose una vivienda en los suburbios.

El Estado ha dejado prácticamente de intervenir desde las primeras décadas del siglo XX cuando los inquilinatos fueron perdiendo vigencia como la principal vivienda de los sectores más pobres de la ciudad. En lo que se refiere al régimen locativo y a los aspectos edilicios, constructivos y de salubridad de estos establecimientos, el Estado prácticamente los regula al igual que en el conjunto de las viviendas de la urbe. Actualmente, los edificios presentan de un alto grado de deterioro y obsolescencia.

Para mejorar las condiciones existentes se proponen y en algunos casos ya se efectúan líneas de acción que se pueden resumir en:

- ▶ Mejorar las condiciones de seguridad, higiene y salubridad a través de instrumentación de mecanismos de control integrales y permanentes por parte de las autoridades del G.C.B.A. (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).
- ▶ Desarrollar y promover programas sociales específicos para mejorar las condiciones de vida de la población inquilina.
- ▶ Facilitar la transformación de inquilinos en propietarios a través del desarrollo de programas públicos de construcción de viviendas y de otorgamiento de créditos sociales.

Se han caracterizado históricamente tanto los habitantes de inquilinatos como los de hoteles pensión por los escasos o casi nulos antecedentes de movilización colectiva masiva en defensa de sus intereses.

3- Suriano, J. La huelga de inquilinos de 1907. CEAL, Buenos Aires, 1983.



Prácticamente las únicas excepciones fueron la huelga de inquilinos en 1907³, protagonizada por los pobladores de los conventillos que consistió en no pagar los alquileres, en reclamo ante un abrupto aumento de los montos de los mismos. Otro caso se encuentra en los primeros años de la década del 70, cuando surge el Movimiento de Inquilinos Peronistas (MIP), cuyas principales reivindicaciones fueron parar los desalojos, congelar los alquileres y, principalmente, transformar los hoteles pensiones en inquilinatos.

No obstante han existido y existen organizaciones que reivindican los derechos de los inquilinos, las cuales tienen que sobreponerse a factores que obstaculizan su representación y su desempeño, entre ellos: sus habitantes se autoperciben como "de paso" por el inquilinato aunque residen de hace muchos años, lo que dificulta la conformación de una identidad; la dispersión geográfica de los edificios de inquilinatos; los propietarios no están organizados en una entidad, por lo tanto los interlocutores o adversarios son casi tantos como el número de inquilinatos (ya que hay poca concentración de la propiedad en el sector); y, por último, al regularse por la ley de alquileres, el Estado no cumple un papel de mediación, dejando actuar y dictaminar directamente a la justicia.

Por otro lado, los hoteles-pensiones, también llamados falsos hoteles porque no alojan pasajeros sino población que vive en ella de forma permanente, surgieron por una legislación aprobada en diciembre de 1958 como una forma de eludir el congelamiento de alquileres vigente en ese período. Estos hoteles agrupan actualmente un porcentaje de población similar a la de los inquilinatos y se encuentran presentes en la mayoría de los barrios de la ciudad, si bien se pueden distinguir algunos ejes de expansión.

Si bien se podrían dictar algunas normativas para mejorar las condiciones de vida de los residentes, el principal problema es hacer cumplir las existentes. Con ese fin sería necesario convocar a los distintos sectores del Estado, de la comunidad y, por supuesto, de los residentes en este tipo de hábitat, además de los organismos específicos del G.C.B.A. (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), para poder conseguir una mayor trascendencia social y política de las reivindicaciones y acciones que se planteen.

Por otra parte, la amenaza de la cámara hotelera, que agrupa a la mayoría de esta clase de hoteles, ante los organismos públicos de cerrar los establecimientos, dejando a sus residentes en la calle dificulta cualquier accionar estatal o de las organizaciones populares en este campo. A ello se suma la posibilidad que tienen el dueño o gerente de un hotel de expulsar a la calle a cualquier inquilino que pretenda reivindicar sus derechos u organizar a los residentes, simplemente aplicando el "derecho de admisión".

Respecto a las villas, a partir de la Revolución Libertadora, los gobiernos que se sucedieron, tanto militares como constitucionales, consideraron que la solución definitiva respecto a estos asentamientos era trasladar su población, erradicándolos. En algunos gobiernos, esta política se concretó aunque en un porcentaje muy reducido, si se considera el total de la población villera. Las organizaciones villeras reclamaban y reivindicaban que no se realizaran las mencionadas erradicaciones, sino por el contrario, se les edificaran casas en los terrenos donde estaban radicados y se les entregaran en propiedad, además de la construcción de redes de infraestructura y equipamiento comunitario.

Las relaciones y acciones de las organizaciones estatales con los habitantes de las villas puede englobarse en dos tipos diferentes, según la política gubernamental busque o no su apoyo. El gobierno que busca o necesita el consenso y el apoyo villero, reconoce y entabla el dialogo con las organizaciones existentes, le otorga mejoras materiales al asentamiento y, si se propone realizar la erradicación de la zona, trata de instrumentarla buscando una forma de conciliación con los intereses de la población. Por el contrario, si no busca el apoyo villero, desarrolla prácticas de tipo coercitivo, sin reconocer las organizaciones internas, si estas se oponen a su proyecto, y trata de concretar una acción erradicadora. Estos dos tipos de prácticas, se han dado, a veces, sucesivamente en un mismo gobierno y/o simultáneamente desarrollados por distintas instituciones estatales, como producto de combinaciones tácticas o de consecuencias de luchas internas en el seno del gobierno.

Los villeros, a diferencia de la población de inquilinatos y hoteles-pensiones, han demostrado una mayor capacidad para organizarse. La visibilidad de su pobreza -para los de adentro y los de afuera-, el estar concentrados en un número considerable en un mismo territorio y que su interlocutor sea fundamentalmente el Estado, son todos elementos que contribuyen potencialmente a la formación de una organización. También ayuda, sin duda, una fuerte identidad propia, a partir de que fueron y son percibidos por los de afuera como "distintos", lo que repercute en la propia consideración.

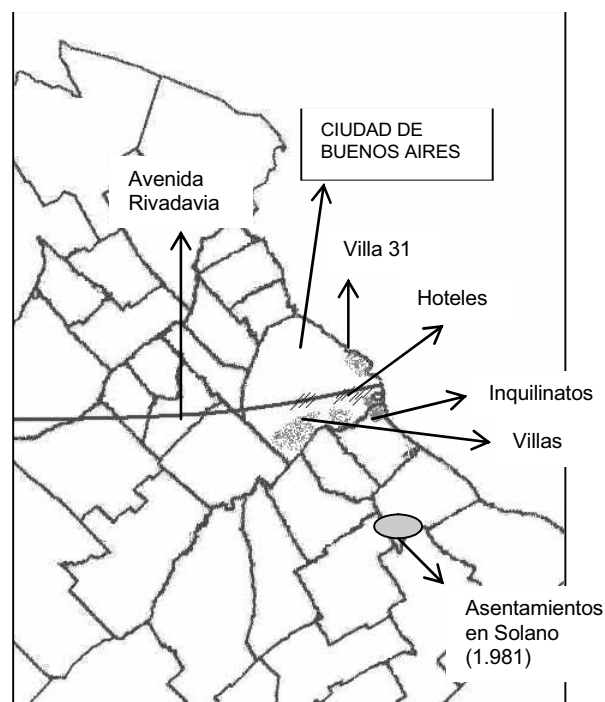
La primera agrupación que asume la representación del conjunto de la población villera de la urbe porteña fue la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal, muy vinculada al Partido Comunista, si bien tenía un cierto grado de autonomía. Con la gran movilización social y política de principios de la década del 70, disminuyó la importancia de la entidad mencionada y fueron surgiendo otras nuevas como el Frente Villero de Liberación Nacional, el Movimiento Villero Peronista, etcétera. A partir de esta coyuntura y con el transcurso de los años se conformaron una serie de organizaciones que tuvieron distintos grados de representación y relevancia que no es un objetivo el detallarlas aquí.

La excepción, a parte de lo descrito, fue la aplicación de un programa de erradicación compulsiva y violenta efectuada durante la última dictadura militar, que redujo la población en pocos años de 240.000 habitantes a 15.000. Junto al retorno de la democracia, renacieron las organizaciones de sus residentes con la ocupación de los terrenos de la villa despoblados, ya que la pobreza no se exterminó, por el contrario, creció. En los primeros años del gobierno de Carlos Menem se promulga el Plan Arraigo que habilita a transferir las tierras de propiedad del Gobierno Nacional a las organizaciones villeras, proceso que en parte está en curso.

Por otra parte, los denominados "asentamientos" surgen a fines del año 1981 en el Gran Buenos Aires a partir de tomas colectivas de terrenos organizadas por familias carentes de vivienda, con la finalidad de acceder a la propiedad de la tierra.



La relación de las instituciones estatales con los asentamientos tiene aspectos diferentes a la existente con las villas. Coincidieron y coinciden en la reivindicación ante los poderes públicos de la instalación de redes de infraestructura y la provisión de equipamientos comunitarios. Pero, en cambio, más directamente y como objetivo principal, le exigen al Estado un papel directo o de mediador, cuando el dueño es privado, para realizar las acciones necesarias que culminen en la entrega de los títulos de propiedad de los lotes a las familias ocupantes de los asentamientos. El respeto de la trama urbana en la conformación del asentamiento ayuda a esta finalidad. Por otra parte, se han elaborado planes estatales, en las últimas dos décadas, para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra, con distintos grados de ejecución.



Distribución de algunos tipos de hábitat popular en Ciudad de Buenos Aires

Algunas características de los hábitat típicos de los sectores Populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires ⁴ :

	(2) Villa	(4) Asentamiento
Definición	Ocupación ilegal en terrenos fiscales o privados, sin organización inicial, que surge como una agregación espontánea de familias que se van sumando. En términos legales, los villeros son usurpadores. Constituye un enclave urbano de pobreza.	Toma ilegal de terrenos públicos o privados que se constituye organizándose colectivamente, con el objetivo de luego intentar acceder a la tierra legalmente.
Contexto social en el que surge	Surgen en el contexto del proceso de desarrollo por sustitución de importaciones en la década del 40/50 cuando confluye una masa de inmigrantes internos buscando mejores condiciones de vida y de trabajo. Se formaron en un período de ascenso social y se localizaron en zonas de alto poder adquisitivo (Colegiales, Barrio Norte, Bajo Belgrano, Retiro) y en barrios de la zona sur.	A principios de la década del 80 su aparición se da en medio de una crisis sin que se visualice una salida y haya otras opciones para acceder a un lote o vivienda. <i>(En la provincia de Bs. As., la ley 8912 fija muchas condiciones para poder lotear y vender un terreno, por lo que la tierra es muy cara. A esto se suma el aumento de los alquileres en los '80 y la gran cantidad de población villera que había sido expulsada de la ciudad de Bs.As.). Es un proceso que se da en el Gran Bs. As.</i>
Movimiento migratorio	Villa. Nace con las corrientes migratorias del campo a la ciudad y posteriormente se adicionan migrantes de los países limítrofes.	Asentamiento. Nace como una migración interna dentro de la ciudad, especialmente en el Gran Buenos Aires. <i>1981 primer asentamiento en Solano, Quilmes.</i> En 1990, a través de una investigación, se identifican 101 asentamientos, con unos 180.000 habitantes
Tipo de estrategia	Villa. Estrategia individual de supervivencia / estrategia colectiva para mejoramiento del barrio.	Asentamiento. Estrategia colectiva, donde predomina la búsqueda de soluciones definitivas.
Organización interna	Villa. No la requiere al inicio. Surge para incorporar mejoras, evitar desalojos y como interlocutora ante el Estado. -	Asentamiento. Requieren organización previa a la toma (para organizar el loteo, la distribución de tierra entre las familias, hacer las primeras averiguaciones, etc.).

4- Cuadro elaborado por Di Francesco Verónica, Forni Florencia y Pastrana Ernesto. Se agregaron en cursiva algunos comentarios y observaciones surgidos del taller emitidos por el disertante o los concurrentes.



Identificamos y definimos estas distintas situaciones con sus características porque nos sirve para identificar sus diversas alternativas de solución.

Porque sabemos que el conocimiento y la información son necesarias para poder actuar y luchar colectivamente.

	(1) Conventillo - Inquilinato	(3) Hotel -Pensión	(5) Toma de Inmueble
	Vivienda que se reduce a una habitación para toda la familia, con baño compartido; por la que se paga un alquiler de acuerdo a un contrato.	Vivienda que se reduce a una habitación para toda la familia, con baño compartido; por la que se paga una tarifa y su posesión se renueva día a día.	Toma de inmueble. Inmuebles recuperados porque estaban desocupados/abandonados (<i>¿a quienes realmente pertenecen: a las familias que lo ocupan o a sus propietarios legales?</i>)
	Surgen en la última mitad del siglo XIX cuando estaba en auge el modelo de desarrollo agroexportador. Con la inmigración extranjera hay una oferta edilicia insuficiente y una demanda de los nuevos pobladores de alojamiento barato y cercano a las fuentes de trabajo de la época. <i>Los sectores privados construyen viviendas para este fin, y usan también los edificios abandonados por la epidemia de fiebre amarilla (al sur de la ciudad, actuales barrios de La Boca, San Telmo y Montserrat).</i>	Se constituye a fines del año 1958 amparado por una legislación que lo excluye de los controles en los precios de alquiler que estaban congelados, favorece los mecanismos de desalojo y asegura una mejor renta al propietario que los inquilinatos. <i>(Diferencia con los Inquilinatos: en el hotel, el derecho de admisión se renueva día a día).</i>	Se extiende con la profundización del modelo "neoliberal", la crisis del Estado Benefactor y la desocupación y precarización del mercado laboral consecuentes. También contribuye la escasez de tierras en el Gran Buenos Aires.
	Conventillo/Inquilinato. Nace con la gran corriente migratoria europea a partir de 1876, favorecidas por la ley de inmigración y colonización de la Presidencia de Avellaneda. <i>De 1880 a 1910, aproximadamente el 20% de la población de la ciudad vive en inquilinatos.</i>	Hotel. Migración interna	Toma de inmueble. En su mayoría son personas nacidas en el interior de la Argentina y de naciones limítrofes.
	Conventillo/Inquilinato. Estrategia individual.	Hotel. Estrategia individual.	Toma de inmueble. Acción familiar/grupal de supervivencia.
	Conventillo/Inquilinato. Internamente, las familias se organizan para el mantenimiento de los espacios comunes. Además puede surgir para evitar desalojos o por	Hotel. Prácticamente no posee Difícil su conformación y especialmente su duración en el tiempo. Se dificulta construir un sentido de pertenencia.	Toma de inmueble. Toma realizada por un grupo reducido de familias que se organizan a tal efecto, contando a menudo con apoyo de agentes

Los números que acompañan a cada tipo de hábitat popular indican el orden cronológico en que han surgido.

		Luego, la organización, generalmente, amplía sus objetivos a la mejora de la infraestructura del barrio.
Control del Espacio	Villa. Inicialmente individual. Posteriormente surge la necesidad de acciones colectivas: control de pasillos, suministro de agua, electricidad, etc. Amontonamiento de casas.	Asentamiento. Comunitario desde el inicio por el modo de apropiación del terreno: amanzanamiento, apertura de calles, construcción de espacios comunes, etc. Respeta la trama urbana.
Acción legal/ilegal	Villa. Ocupación ilegal	Asentamiento. Ocupación ilegal con el objetivo de acceder a la regularización de la tenencia de la tierra. <i>Ocupar ilegalmente para llegar a ser legalmente propietarios.</i>
Reivindicaciones de los habitantes	Villa. Detener el desalojo. Radicación definitiva. Mejoramiento del hábitat y de las viviendas.	Asentamiento. Acceso a la propiedad de la tierra. Construcción de infraestructura y equipamiento comunitario.
Relación con el Estado	Villa. Durante la dictadura, la propuesta desde el Estado fue la erradicación ("sacar" las villas de la ciudad sin dar una solución a sus habitantes), <i>por eso, a partir del '76 se erradicaron las villas de la capital (se pasa de 240.000 habitantes en 1976 a 15.000 en 1981). La población villera siempre reclamó la radicación. En 1991 las tierras del Estado Nacional comienzan a ser transferidas a las organizaciones villeras.</i> Demanda al Estado: _propiedad de la tierra; _viviendas definitivas; _infraestructura y equipamiento urbano.	Asentamiento. No espera soluciones definitivas desde el Estado, pero busca su mediación para acceder a la propiedad del terreno y a la infraestructura y equipamiento comunitario.
Problemas ambientales más frecuentes	Villa. Basurales. Áreas anegables y/o inundables. Zanjas pluvio-cloacales. Aguas servidas estancadas. Contaminación en las napas. Ausencia de espacios verdes y arboledas. Erosión hídrica. Suelos no estabilizados. Inseguridad.	Asentamiento. Problemas similares a las villas, pero de menor intensidad y de más fácil solución.
	Villa	Asentamiento

(6) **Gente viviendo en la calle:** Propio de los años '90, siendo importante también actualmente.



	demandas concretas.	<i>Organizarse puede significar perder el cuarto (por el derecho de admisión y permanencia de los hoteleros). Sin embargo, hay un adversario claro: la cámara de hoteleros</i>	externos.
	Conventillo/Inquilinato. Inicialmente individual. Hay espacios y servicios comunes (baños, cocinas, patios, etc.)	Hotel. Control ejercido por el propietario o encargado.	Toma de inmueble. Generalmente acciones colectivas tendientes a realizar mejoras necesarias en el inmueble para rehabilitarlo (limpieza, algunas reparaciones, conexión a redes de energía y agua, etc.)
	Conventillo/Inquilinato. Legal. Se maneja con la ley de alquileres vigente, sin embargo actualmente hay un alto porcentaje de irregularidades contractuales. Se exige presentación de garantías y depósito de dinero. No existe una ley que rijan específicamente el alquiler de piezas, se guía por la ley de alquileres de departamento.	Hotel. Legal. Se rige por el derecho de admisión del propietario. No exige garantías ni depósito de dinero pero sí el pago por adelantado del alojamiento.	Toma de inmueble. Ocupación ilegal.
	Conventillo/Inquilinato. Mejoramiento del hábitat. Reducción del alquiler. Evitar el desalojo.	Hotel. Anular el derecho de admisión del hotelero para asegurar la permanencia. Reducción de las tarifas.	Toma de inmueble. Evitar el desalojo en lo inmediato y demandar al Estado una solución habitacional definitiva.
	Conventillo/Inquilinato. Se le demanda que actúe como garante de las reglamentaciones existentes. <i>No actúa (aunque podría hacerlo, controlando las condiciones de las viviendas).</i>	Hotel. Es el actor al que se dirigen las demandas con el fin de lograr el cumplimiento de las reglamentaciones existentes, generalmente sin éxito	Toma de inmueble. El Estado interviene sólo en el plano de la normativa jurídica. El conflicto se da entre el derecho a la vivienda digna y el resguardo a la propiedad privada.
	Conventillo/Inquilinato. Falta de ventilación e iluminación. Humedad -filtraciones. Deterioro del edificio. Sanitarios pocos, precarios y en malas condiciones. Contaminación por vetustez y rotura de los desagües cloacales y pluviales. Problemas de inseguridad por el mal estado de la construcción. Peligro de derrumbe. Mala condición de las escaleras.	Hotel. Falta de ventilación e iluminación. Humedad -filtraciones. Sobreocupación del espacio (hacinamiento edificio y habitaciones). Pocos sanitarios. Ausencia o escasez de cocinas.	Toma de inmueble. Generalmente los inmuebles están en estado de abandono y pronunciado deterioro que atenta contra la seguridad de los que lo habitan.
	Conventillo -Inquilinato	Hotel -Pensión	Toma de Inmueble



Propuesta de trabajo

Objetivos

- Re dimensionar la cuestión habitacional a partir del análisis del concepto de vivienda.
- Identificar diferentes procesos de resolución de necesidades habitacionales desde el campo popular y su relación con formas y procesos organizativos.

Contenidos

- ✎ Concepto de Vivienda. Concepto de "Servicio Habitacional".
- ✎ Características del Hábitat Popular en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Distintas formas que asumió la resolución de la necesidad de vivienda desde una perspectiva histórica (Villas, asentamientos, Inquilinatos, Hoteles y Pensiones, Toma de inmuebles, Sin techo). Relación con las formas organizativas.

Desarrollo

Apertura. Presentación del docente, los auxiliares y los participantes del encuentro.

Discusión en plenario: ¿Qué significa "Vivienda"? (las opiniones y aportes de los participantes serán registrados en un afiche por uno de los auxiliares).

Síntesis a cargo del docente. Se presenta el concepto de "Servicio Habitacional".

Exposición a cargo del docente: características del hábitat popular en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Identificando, para cada una de las formas de hábitat: el contexto social en el que surgen, su origen y otras características distintivas. A medida que el docente, en diálogo con el grupo,

Trabajo en grupos:

Tomando en cuenta, de las distintas experiencias descriptas, aquellas de las que participamos o que conocemos, discutimos en pequeños grupos:

- ◆ ¿Qué factores, propios de esa forma de hábitat, facilitan la organización y movilización?
- ◆ ¿Qué factores, propios de cada forma de hábitat son obstáculos para la organización?

Plenario. Puesta en común de lo discutido en los grupos. El docente retomará algunas de estas conclusiones, completando con la descripción de algunos procesos organizativos puntuales, relacionándolo con las características de la forma de hábitat involucrada.

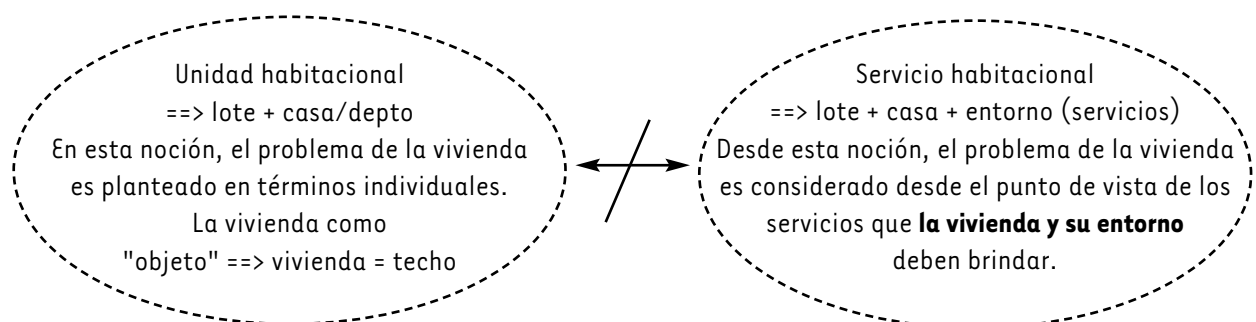


Algunas conclusiones

¿Qué es una VIVIENDA?

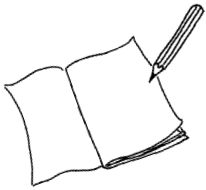
- ▶ Abrigo y protección contra el medio ambiente
- ▶ Intimidad y tranquilidad familiar
- ▶ Contar con los servicios necesarios (luz, agua, gas, etc.)
- ▶ Ubicación respecto a los medios de transporte, escuela, hospitales, comercios, es decir, al equipamiento comunitario
- ▶ Funcionalidad (evitar el hacinamiento dentro de la casa - m2 según cantidad de personas - y la superpoblación entre las distintas casas del barrio)
- ▶ Facilitar las relaciones humanas
- ▶ Medio ambiente no contaminado (suelo, agua, aire, ruido, etc.)
- ▶ Suelo apto para construir viviendas que no sea, por ejemplo, inundable
- ▶ Permanencia en la posesión / seguridad de tenencia / seguridad jurídica
- ▶ Accesibilidad de precio para alquilar / comprar ==> vivienda digna para toda la población
- ▶ Sueño: CASA PROPIA

En definitiva: una VIVIENDA es mucho más que un "techo". Es un conjunto de factores que tienen que ver con las condiciones físicas de la vivienda en sí, pero también con las condiciones de la zona en la que está, la forma en que se adapta con nuestra forma de habitarla, entenderla, vivirla.



ES DECIR QUE NO SÓLO HAY QUE CONSTRUIR VIVIENDAS,
sino que HAY QUE SATISFACER NECESIDADES HUMANAS

Producción de la Ciudad: Actores y Lógicas



Para leer y analizar

¿De qué hablamos cuando hablamos de "ciudad"?

- La ciudad es un PRODUCTO, un resultado, construido social e históricamente.
- La ciudad es también un PROCESO, la relación siempre conflictiva, entre los distintos actores que la producen y su lógica.

¿Cómo y quiénes producen la ciudad?

Hay distintas formas o "lógicas" con las que la ciudad crece. Los actores sociales que construyen y usan la ciudad actúan según esas lógicas y también son muy heterogéneos. Para analizarlos, es necesario, por ejemplo, tener en su base territorial de actuación / decisión, si actúan en forma evidente o más oculta, etc.

Lógica de la ganancia: Actores económicos. Actores que realizan procesos orientados, predominantemente, por una lógica de obtención de ganancia. Son los actores económicos: producen la ciudad (empresas constructoras, empresas de Servicios Públicos privatizados, inmobiliarias, etc.) o producen en la ciudad. Hay de diferentes niveles y escalas: transnacionales, nacionales, locales.

Lógica del Estado: Actores estatales. El Estado siempre produce ciudad, aunque parezca que "no hace nada". Produce ciudad con sus políticas de vivienda u obra pública, pero también con las distintas regulaciones. (Por ejemplo, las regulaciones del uso del suelo, requisitos para la construcción, etc.).

Lógica de la necesidad: Actores comunitarios. Las organizaciones populares, así como las familias en forma individual, producen ciudad en función de resolver sus necesidades (por ejemplo, resulta muy claro cómo los compañeros de los asentamientos del Gran Buenos Aires realizan muchísimas mejoras en las zonas donde se instalan, mejoras que habitualmente, en otras zonas, realizaría el municipio). Existe también una cuarta lógica que es la **lógica del conocimiento**: No es autónoma, siempre esta al servicio de alguna de las otras tres.



NOTAS SOBRE SEGREGACIÓN, INFORMALIDAD, ACCESO AL SUELO Y POLÍTICAS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Carla Rodríguez

Para comenzar a compartirles mis reflexiones, haré referencia a las principales tendencias acerca de cómo se ha reestructurado la ciudad metropolitana en las últimas décadas en el contexto de las actuales condiciones de desarrollo del capitalismo y con la implementación de políticas neoliberales.

Los rasgos salientes de esta reestructuración de la dinámica urbana incluyen:

- ▶ Procesos de suburbanización de los sectores medios y medios altos
- ▶ Recuperación de áreas centrales, mediante emprendimientos donde el suelo público fue puesto a disposición del gran capital u otras inversiones, como la defensa costera de La Boca, construida con crédito internacional, y que sirven como puntapié para fomentar procesos de valorización.
- ▶ Incremento agudizado de la pobreza, de su incidencia, de su magnitud, de su heterogeneidad en una sociedad crecientemente desigual. En este sentido, resulta ineludible conceptualizar los procesos de empobrecimiento tomando en cuenta, conjuntamente, los aspectos de empleo y hábitat (vivienda entendida como acceso a la ciudad).

En este contexto se han modelado procesos complejos (que solemos nombrar como la fragmentación), donde podemos y resulta necesario reconocer e identificar una cartografía de situaciones: ¿Qué significan estas tendencias en términos de segregación socioespacial, es decir, del acentuar la concentración geográfica en barrios homogéneos desde una perspectiva económica y social y que así son percibidos por el conjunto de la sociedad?

Los procesos de suburbanización y las operaciones de recuperación de áreas centrales, perfilan, por un lado, una tendencia general al incremento de la **segregación socioespacial** en el Gran Buenos Aires como las investigaciones existentes han demostrado, introduciendo mayor segmentación (barrios cerrados, muy distintos de su entorno circundante y que constituyen territorios donde el propio gobierno local muchas veces tiene poco que hacer y decir). Por otro lado, inducen –aunque los procesos son muy lentos, y complejos como la dinámica económica y política de nuestro país– un aumento en las condiciones de presión hacia la expulsión de los sectores más pobres de la ciudad.

Estas son tendencias inscriptas en la línea que parte de la "no tan" libre actuación de los mercados, del capital.

Sin embargo, aun estos mismos procesos no son lineales, porque la dinámica de la sociedad (de la economía, de la política) no es unilateral, es dialéctica. Entonces, también se identifican **contratendencias**, que parecen en distintas coyunturas dentro del período. Por ejemplo, en Ciudad de Buenos Aires, las décadas del '80 y '90, también traen no sólo el **re poblamiento de las villas**, como espacios tradicionales del hábitat popular y que refuerzan la imagen de la segregación urbana, sino también el crecimiento exponencial de las

formas intersticiales de desarrollo de la pobreza dispersa: más de 150.000 personas en edificios ocupados de propiedad pública y en menor medida, privados. ¿y qué decir de las formas de habitar de las capas medias en caída sin red, del hacinamiento, del subalquiler? Nuevas geografías de una integración desigual...

En el **Gran Buenos Aires, la consolidación progresiva de los asentamientos nacidos en tomas de tierra** a comienzos de los '80, muestran en muchísimos casos, el desarrollo de barrios, que se integran plenamente a la traza urbana circundante y que hoy no podríamos distinguir de otros barrios. Dentro de las condiciones altamente limitantes en que se ha desarrollado su consolidación, aportan a la construcción de ciudad, de sus equipamientos y medios de consumo colectivo.

En ambos casos, que nos llevan a los inicios de la recuperación democrática, reconocemos en la dinámica de la población más pobre (con toda su heterogenidad creciente), la **instalación de otras tendencias que buscan reequilibrar la dinámica de la desigualdad.**

Si nos referimos a la informalidad, en primer lugar, en términos de cómo se viene reconfigurando la estructura productiva de la Región Metropolitana de Buenos Aires, como es sabido, el incremento del desempleo, las diversas formas de precarización de las relaciones laborales, el subempleo, la tendencia a la baja de los salarios, se acompañan con el crecimiento de la economía informal.

La capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo en la economía urbana, descansa en gran medida, en este mundo ambiguo y diverso de la informalidad. Y estos procesos involucran hoy, a mayorías de la población metropolitana (incluidas nuevamente las capas de sectores medios empobrecidas).

La informalidad involucra tanto el desarrollo de diversas modalidades de autosubsistencia (los micro emprendimientos, casi siempre inexitosos o dependientes del apoyo público, que muchas veces - en estas encerronas que nos coloca el neoliberalismo- constituyen más bien un subsidio más o menos disfrazado de apoyo al empleo); así como posiciones que se insertan en cadenas de actividades productivas de las cuales los más pobres resultan el último y más desfavorecido eslabón (por ejemplo, los cartoneros).

Cada familia y aun cada persona, puede combinar un conjunto de estas situaciones, a lo que se suma el atravesamiento de los programas de políticas sociales compensatorias focalizadas definidas en los marcos neoliberales.

Informalidad y formalidad conforman un continuo de situaciones entre las cuales no puede establecerse una línea divisoria rígida. En cada caso, a escala local, un conocimiento preciso de la trama actuarial socio política y económica involucrada y su dinámica es parte de un diagnóstico certero para cualquier definición de actuación política.

Creo que una observación particular, dentro de la informalidad, merecen los procesos de producción del hábitat, los autogenerados por la población tanto en forma individual como colectiva y organizada. Todos tendemos a tener en nuestras percepciones una concepción reproductivista de la vivienda. La vivienda y el hábitat sólo se ven en su dimensión productiva, cuando sus actores protagonistas con las empresas constructoras. Cuando los actores que producen el hábitat son otros, población dispersa, organizaciones comunitarias, cooperativas, este rasgo se nos olvida. Y esto es parte de una concepción y definición política sobre la cual reflexionar.



En la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el contexto de aplicación de las políticas neoliberales, es sabido que **la política habitacional como producción de nuevas viviendas y conjuntos se había reducido durante años a una expresión mínima**. De este modo, gran parte de la población, se las ha tenido que arreglar por otros medios, que no fueron precisa ni masivamente transacciones ligadas al libre funcionamiento de los "mercados".

En las últimas décadas, buena parte de la población ha construido masivamente su hábitat a través de **procesos de producción social**, (como los asentamientos). Posteriormente, como parte de esos procesos de producción social, han desarrollado **mercados informales de venta, alquiler, subalquiler** (procesos poco estudiados, tanto en su potencial de valorización del suelo, como en el conocimiento de sus dinámicas dentro de la economía popular). Han concretado sus propios criterios de densificación y crecimiento, todo ello sin contar con el apoyo de políticas, instrumentos técnicos, legales, financieros, que apoyen, mejoren y potencien estos procesos y superen sus severas limitaciones.

Así en muchos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires asistimos a localizaciones inadecuadas en tierras inundables o en tierras rurales que han sido valorizadas por esta población, generando procesos de expansión que luego requieren importantes gastos en la provisión de infraestructura y servicios. Mientras tanto, áreas centrales provistas de los mismos sufren procesos de despoblamiento y continúan inaccesibles para los grupos más pobres, por un problema de precios del suelo. Todo esto, porque no se han creado e implementado instrumentos de políticas que constituyan un puente entre el capital socialmente construido, que son nuestras ciudades y las necesidades de los grupos más desventajados en términos económicos y políticos.

Para no ser injustos, es cierto que se han desarrollado cantidad de proyectos y programas piloto. También se han estructurado, ex post a estos procesos, políticas de regularización dominial, no sin ingentes dificultades, (y a mi juicio, sin un debate suficientemente crítico y reflexivo sobre el significado de la "seguridad de la tenencia" y del hecho de que diversas formas de tenencia son posibles, para diversas situaciones y procesos económicos, sociales y organizativos que se busque impulsar dentro de la economía popular).

En el nivel local, los **gobiernos**, tienen competencias establecidas para poder jugar un papel proactivo. Pueden revisar sus códigos de planeamiento para adecuarlos o acercarlos a las condiciones concretas en que la gente puede construir. Pueden asumir que la gente habita y produce en muchos casos en los mismos espacios y puede modificar normativas que, a veces, parecen hechas para ser violadas. También pueden y deben perfeccionar condiciones de apoyo técnico y financiero, porque no se trata de convalidar la informalidad con todos sus costos: los gobiernos locales pueden generar políticas de tierras e instrumentos propios, para incidir en la dinámica de expansión de la ciudad, pueden alentar la recuperación de áreas centrales para los más pobres, tendiendo a producir una ciudad más heterogénea y por lo tanto más integrada.

Pero también tienen **limitaciones financieras** y muchas veces **políticas y técnicas** que superar. Y esto es un proceso, que involucra no sólo a los niveles locales.

Por otra parte, tomar en cuenta- o no -los propios procesos que desarrolla la población (y esto involucra sus actores organizados, que muchas veces desarrollan las experiencias más complejas) como punto de apoyo y de interlocución para la definición de políticas, constituye un aspecto clave del desafío y también es una definición política.

En este sentido, quiero hacer alguna referencia final a un proceso que se desarrolla actualmente en Ciudad de Buenos Aires, la ciudad central de la Región Metropolitana de Buenos Aires, que se ha caracterizado históricamente por sus limitaciones para desarrollar políticas de hábitat o por su proactividad para tomar definiciones funcionales a los actores más poderosos de la escena urbana, en el contexto de nuestra inserción en el mundo globalizado....

Como rasgo distintivo de los últimos 15 años, en el marco descripto, también se reconoce la **progresiva instalación de lineamientos que apoyan el desarrollo de los procesos cooperativos autogestionarios** dentro de las formas de producción social del hábitat. En este sentido, hoy existen las leyes 341 - 964, que fueron sancionadas a través de procesos que incluyeron el impulso y el debate entre legisladores y organizaciones sociales y existe en el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) el programa Autogestión de la Vivienda del IVC, un marco con el cual, en los últimos dos años, se han constituido más de 150 cooperativas y unos 50 incipientes equipos técnicos interdisciplinarios.

Este proceso proviene de las propuestas desarrolladas desde comienzo de los '90, muy en particular de la insistencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la CTA a partir de las experiencias piloto de regularización de ocupaciones de edificios en la ciudad y conformando luego cooperativas que involucran inquilinos y ocupantes, ocupados y desocupados. Es decir, abarcando un espectro heterogéneo dentro de las situaciones de empobrecimiento.

En este proceso confluyen:

- el desarrollo de una trama socioorganizativa de resistencia a los desalojos en el barrio de La Boca a partir de 1996 por la presión incipiente de los procesos de valorización del suelo y, ya desde la crisis de 2001;
- la asunción progresiva de las propuestas cooperativas por diversos actores sociopolíticos (población hotelera en riesgo de desalojo, asambleas barriales, algunas expresiones del movimiento piquetero, técnicos y profesionales de diversos sectores políticos dentro y fuera de los organismos de gobierno).

La potencialidad de ensanche de este lineamiento, implica hoy, como prueba de fuego, la puesta en obra de las experiencias cooperativas, desde la demostración de la capacidad de ejecución cooperativa, en experiencias localizadas en barrios centrales dentro de la zona sur, como Barracas, Constitución, San Cristóbal y Parque Patricios.

No se hubiera llegado a este punto, en la definición de la política, obviando el proceso de interacción y propuesta (no siempre color de rosa, nunca sencillo) impulsado por las organizaciones sociales en estos 15 años.

Pero el desafío es ensanchar las condiciones integrales que fortalezcan un marco normativo que abarque diversos instrumentos.

- Construir en los programas y de una manera integrada una *Ecuación de producción social del hábitat*, cuyas variables incluyan: materiales; mano de obra; asistencia profesional interdisciplinaria; máquinas-herramientas; derechos, seguros e impuestos; equipamiento comunitario y capacitación-investigación;



- Impulsar la Conformación de un Banco de Inmuebles que racionalice el uso y aun amplíe el patrimonio público con destinos que respondan a diversas situaciones y perfiles dentro de las situaciones del déficit habitacional de la población dispersa: emergencia y autogestión cooperativa (con sus programas de apoyo como el de vivienda transitoria).
- Implementar la existencia regular de un Fondo de Autogestión apoyado en criterios impositivos de progresividad en el cual los que tienen más aporten más, los que tienen menos aporten menos y los que no tienen nada no aporten nada, en términos de recursos financieros.
- Establecer una Matriz Financiera que, respondiendo a las variables expresadas en la ecuación de producción social del hábitat, establezca como principios de devolución los mismos planteados en los criterios del sistema impositivo.

En términos generales, **el problema de la accesibilidad del suelo urbano, es un problema de política, no de mercado**. Tanto la política como el mercado, en la ciudad, no son abstracciones, son producto de procesos sociales sustentados en actores concretos, con intereses concretos, diversos, contradictorios, y en algunos casos, antagónicos.

La construcción progresiva de condiciones para definir e implementar políticas en propuestas teórica y técnicamente sustentadas, no puede eludir este hecho.

Por eso, la primer definición marco que desde mi perspectiva atraviesa los debates teórico conceptuales y los desarrollos técnicos y de experticia tanto sobre los diagnósticos como sobre las propuestas, continua siendo la opción política por la voluntad de construcción del derecho a la ciudad, es decir **no sólo, ¿la ciudad para quiénes? sino ¿la ciudad con quiénes?**.



Propuesta de trabajo

Objetivos

- Identificar diferentes actores que intervienen en el proceso de producción del hábitat.
- Caracterizar actores, a partir del reconocimiento de diferentes lógicas, objetivos, intereses, etc.

Contenidos

- ✎ Concepto de ciudad. ¿Por qué decimos que es socialmente producida?
- ✎ Lógicas que intervienen en la producción social de la ciudad: Lógica de la ganancia, lógica de lo público, lógica de la necesidad. Actores económicos, políticos, comunitarios
- ✎ Algunas tendencias en la Región Metropolitana de Buenos Aires en las últimas décadas: Segregación, informalidad y acceso al suelo.

Desarrollo

Apertura. Presentación del docente, los auxiliares y los participantes del encuentro.

Exposición, por parte de la docente, sobre las lógicas de producción de la ciudad, tomando en cuenta los siguientes ítems:

¿Qué es la ciudad? ¿Por qué decimos que es socialmente producida?

¿Cuáles son las lógicas que intervienen en la producción social de la ciudad?

-Lógica de la ganancia, lógica de lo público, lógica de la necesidad.

-Producción de la ciudad, producción en la ciudad.

¿Cuáles son los actores que intervienen a partir de estas lógicas?

Abrir tipología de los distintos tipos de actores según lógica prioritaria de intervención, distintos niveles territoriales desde donde se define su intervención, con ejemplos de qué hace cada quien.

-Económicos (ganancia)

-Estatales (regulación- leyes, políticas-; acción directa)

-Desde la necesidad (la ciudad como bien de uso)

Algunas tendencias en la Región Metropolitana de Buenos Aires en las últimas décadas. Segregación, informalidad y acceso al suelo.

Trabajo en grupos. En pequeños grupos, se discuten y se resuelven las siguientes preguntas.

- a) Identifiquen **distintas situaciones de conflicto** por la apropiación del espacio urbano que hayan ocurrido en sus municipios. (pueden ser de distinta índole: por el destino de un terreno vacante, por la ocupación de tierras por distintos tipos de actores, por cambios en la normativa de uso del suelo, por la implantación de alguna actividad económica, etc).



- b) Intercambien brevemente esas experiencias en el grupo y elijan una para seguir trabajando.
- c) A partir de la experiencia elegida:
- c.1) Identifiquen los distintos **actores intervinientes** (*estatales, comunitarios, económicos, etc*)
 - c.2) ¿Cómo son la **lógica** y objetivos de cada actor?
 - c.3) Reconstruyan, si pueden, las estrategias de cada actor involucrado en el conflicto. ¿qué ganó y/o perdió y/o cedió cada quien?
 - c.4) Imaginen que ustedes son el Intendente del Municipio en cuestión y que pueden volver a escribir la historia: ¿intervendrían en este conflicto? y ¿con qué tipo de propuestas intervendrían?

Plenario. Puesta en común de las conclusiones alcanzadas por los grupos.



Algunas conclusiones

⇒ Primero, construimos entre todos el concepto de CIUDAD. Para esto, cada uno fue "tirando ideas" sobre qué es. Se anotaron las distintas propuestas en un afiche:

- ▶ Aglomerado de gente
 - ↳ Concentración de gente en un territorio (espacio físico)
 - ↳ Heterogeneidad.
- ▶ Sociedad.
- ▶ Historia propia y común.
- ▶ Base económica.
- ▶ Organización → hay sectores y clases sociales.
- ▶ Instituciones políticas.
 - ↳ Estado - Gobierno Local
- ▶ Espacio → cuestión de disputa social
- ▶ Neoliberalismo → ciudad = mercado

En definitiva: **CIUDAD** es una expresión territorial de una sociedad con una historia y una cultura particulares, simultáneamente producto de un conjunto de intereses sectoriales en competencia.

Para definir qué es una CIUDAD no se tiene sólo en cuenta la cantidad de gente y la disposición del espacio; sino que la CIUDAD es una **producción social** porque está construida por actores concretos con distintos objetivos y es el resultado de la lucha entre éstos lo que construye la ciudad.

⇒ Luego, en los grupos, trabajamos sobre una situación de conflicto en relación al espacio urbano (cada grupo eligió una situación). Identificamos actores, sus objetivos y la estrategia que desarrollaron.

**Conflicto: Proyecto para establecer un Polo tecnológico por expropiación de tierras
Villa 20 - Lugano. Se intentó cambiar el Código Urbano para establecer el Polo Tecnológico.**

A FAVOR	EN CONTRA
ACTORES	
Visibles: Legislatura; IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad); CGP (Centro de Gestión y Participación); Punteros barriales Invisibles: Polo tecnológico	Vecinos de Villa 20 Vecinos de Lugano 1 y 2
LOGICAS y OBJETIVOS	
De Ganancia Y de Estado - Capitalizarse con la reforma y aumentar las ganancias.	De necesidad - Transformar y mejorar el barrio
ESTRATEGIAS	
- Modificación del Código Urbano - Chantaje	- Organizarse y movilizarse. - Concientizar a los vecinos de no cambiar el Código por perjuicios a la futura transformación del barrio.

Conflicto: Toma de Terreno en Moreno. El terreno de dos manzanas tomado por un grupo de familias esta ubicado en un sector urbanizado, a cuatro cuadras de la escuela y no inundable.

ACTORES	Dueño	Ocupantes	Municipio
LOGICAS	De Ganancia	De la necesidad	
OBJETIVO		Acceder un terreno propio	
ESTRATEGIAS	No quiere vender	Toma compulsiva del terreno Organización de las familias	Actúa como intermediario



Conflicto: Ocupación de un inmueble en el Barrio de Flores. Aparece un nuevo dueño del lugar quien propone que alquilen los departamentos.

ACTORES: — Ocupantes del Lugar

- GCBA (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)- IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad)-
- Banco Ciudad - Escribano - Tasador

OBJETIVOS DE LOS OCUPANTES: Comprar el inmueble
Armar y ejecutar el proyecto
Concretar la compra

VENTAJAS: Ya tenían la propiedad.

DESVENTAJA: No lograban organizarse y ponerse de acuerdo.

BENEFICIARIOS: Se beneficiaron los ocupantes porque pudieron comprar el lugar. También se benefició el dueño, ya que lo vende a un precio mayor al que lo compró y el Gobierno porque medió en este conflicto y es una buena propaganda.

⇒ En el plenario los compañeros también contaron qué harían si fueran el municipio en cada uno de estos conflictos:

- **Conflicto 1:** Favorecerían al barrio en vez de la empresa.
- **Conflicto 2:** Expropiarían al dueño u otorgarían nuevas viviendas a las familias.
- **Conflicto 3:** Llamarían a las organizaciones a reunirse para resolver el conflicto y despedirían a los 'inútiles'.

⇒ **Para seguir pensando...**

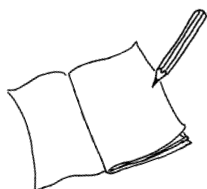


En todos los casos con los que se trabajó se observa una vez más la importancia de la organización. Así, por ejemplo, en el primer caso, se logró que no se transformara el Código Urbano y también que se hiciera una ley para transformar la villa en barrio. En el caso de Moreno se ha recurrido al Municipio que por el momento está mediando en el conflicto. Y en el conflicto del barrio Flores se logró también la compra del inmueble.

El derecho a la ciudad se da con organización y unidad. La organización es necesaria para hacer valer nuestros derechos. La larga historia de lucha, muestra que siempre que hubo organización por parte de los sectores populares con presión propositiva los conflictos se frenaron y se lograron respuestas.

3

La acción del Estado en el área de Hábitat y Vivienda



Para leer y analizar

Podemos pensar en **el Estado** como un "bloque homogéneo", coherente, con definiciones unívocas, que defiende a rajatabla los intereses de un sector de la clase dominante. O podemos, también, pensarlo como un sistema complejo, por momentos contradictorio, que refleja, en parte, el estado de la lucha entre los distintos sectores y clases de una sociedad.

Esto equivale a pensar el Estado, en todas sus manifestaciones, constitutivamente atravesado por conflictos entre intereses de clase. Entendiendo que la lucha de clases es una relación dinámica, que varía históricamente, estableciéndose por períodos distintas correlaciones de fuerza, el Estado, en sus manifestaciones materiales (aparatos burocráticos) y en las acciones que desarrolla (Políticas Públicas) no se nos aparece entonces como un bloque tan homogéneo.

Michael Brown y Steven Erie⁵ afirman que "(...) *el Estado no es ni una arena que facilita la negociación entre grupos antagónicos ni un árbitro que regula el conflicto político a fin de asegurar imparcialidad. La propia estructura del Estado se despliega a partir de los resultados de los conflictos estructurales y, a su vez, da forma a posteriores conflictos.* (1984: 186)"

"(Por eso) *las variaciones en el poder y autonomía de las organizaciones públicas dependen del resultado de los conflictos estructurales dentro de la sociedad. El hecho de que el gobierno a menudo actúe contradictoriamente no es reflejo de un sistema administrativo errático, sino más bien del proceso de resolución de estos conflictos dentro del Estado.* (1984: 186)"

Es por esto, que creemos fundamental no abandonar el terreno del Estado como ámbito en el que se procesan nuestras demandas y nuestras luchas. La propuesta de este taller es, entonces, avanzar en el conocimiento de las acciones que el Estado viene desarrollando en torno a la problemática de la tierra y la Vivienda.

5- BROWN, Michael y EIRE, Steven, "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en "Teoría de la burocracia estatal", Edit. Paidós, Bs.As., 1984.



POLÍTICAS HABITACIONALES EN NUESTRO PAÍS

Julia Virginia Rofé

El déficit habitacional, la construcción del hábitat popular y las estrategias de los pobres para producirlo constituyen una cuestión resuelta a medias en la agenda de las políticas públicas de los gobiernos del siglo XX. Se han implementado distintas soluciones tales la erradicación o la radicación de las villas según la moda y la disponibilidad de recursos o la autoconstrucción como una salida y solución para el déficit habitacional o simplemente como otra forma de explotación de los trabajadores.

Comparto con Yujnovsky la idea de concebir a la vivienda como **hábitat** en tanto una configuración de servicios que satisfacen necesidades humanas de albergue, refugio, seguridad y accesibilidad física, entre otros. (Yujnovsky: 1982) Dichas necesidades son históricas variando en el espacio y en el tiempo (Topalov: 1979)⁶

El proceso de producción de vivienda tiene un sentido social que incluye no solo la unidad física individual sino el conjunto de servicios, la calidad de los mismos y su forma de apropiación.

La ciudad resulta ser una construcción colectiva en la que participan múltiples actores con variados intereses a veces enfrentados: privados, públicos, individuales, colectivos, etc. Este enfoque relaciona el concepto de vivienda al de desarrollo urbano.

Trataré de analizar las respuestas generadas frente al déficit habitacional durante el período 1880-2000 y las respuestas públicas puesta en práctica

El crecimiento poblacional en las grandes ciudades se inicia a mediados del siglo XIX como consecuencia de las distintas oleadas migratorias que llegaron al país y se radicaron principalmente en Buenos Aires; desde entonces el ritmo de urbanización no se ha detenido. Con respecto a los flujos migratorios cabe señalar tres grandes etapas:

- a) Entre **mediados del siglo XIX y 1930**, más de seis millones de extranjeros ingresaron en la Argentina. Aunque cerca de la mitad de éstos retornó a sus países de origen, hacia 1914 la proporción de extranjeros respecto de la población nativa registró los índices más altos del mundo. Los inmigrantes llegaban al país con la esperanza de convertirse en propietarios de las tierras disponibles para las actividades agropecuarias. En su mayoría eran agricultores y aspiraban a reunir un capital que les permitiera comprar tierras. Sin embargo, no pudieron acceder a ella y, paradójicamente, se instalaron en las ciudades, sobre todo en Buenos Aires aunque otras ciudades del litoral, como Rosario, recibieron muchos inmigrantes. Buenos Aires multiplicó ocho veces su población en 45 años (entre 1869 y 1914)

6- Indec define hábitat como "El entorno donde el grupo familiar desarrolla sus actividades y comprende a la vivienda; a la infraestructura que sirve a la misma (agua potable, desagües, pavimentos, electricidad, alumbrado público, recolección de residuos, etc) como a los equipamientos sociales (salud, educación, recreación, seguridad, etc) y el sistema de transporte"

- b) En las décadas de 1930 y 1940**, se produjo un nuevo movimiento poblacional conocido como migraciones internas frente a la falta de empleo en las áreas rurales provocada por la crisis internacional de 1929. Al mismo tiempo, la industria comenzó a expandirse y a incorporar mano de obra. La combinación de ambas situaciones dio como resultado un verdadero éxodo de la población de zonas rurales hacia los pueblos y luego, a las ciudades.
- c) Desde fines de la década de 1940, aunque en mayor número a partir de 1960 y hasta el presente**, al fenómeno migratorio anterior se agregó un tercer proceso de movilización poblacional: las migraciones provenientes de países limítrofes (Paraguay, Chile, Bolivia, Uruguay y más recientemente de Perú). Estas migraciones estuvieron vinculadas con los procesos de industrialización que se desarrollaron en nuestro país. El flujo migratorio no fue constante, justamente, dependió tanto de la situación en los países de origen (factores de expulsión) como de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos argentinos (factores de atracción).

Estos pobladores se ubicaron primero en el área central de Buenos Aires y luego en sus suburbios extendiéndose el radio urbano.

Un significativo porcentaje de pobladores urbanos no se incorporó de manera formal al mercado de trabajo ni tuvo posibilidades de acceder a la vivienda a través de su salario.

En este contexto es que surgieron los barrios irregulares (villas y asentamientos) en tierras fiscales y a veces privadas producto de la imaginación y la creatividad popular.

Durante muchos años, las políticas sociales referidas al hábitat popular tendieron hacia la erradicación de esos barrios ubicados algunos en la Capital Federal y otros en áreas poco accesibles del conurbano; sin infraestructura e inundables. En varias oportunidades se relocalizó a los pobladores villeros en otras áreas entregándoles vivienda construida -esa fue la esencia de la Política Pública-. Otras veces, a través del crédito barato los pobladores compraron lotes en mensualidades en zonas alejadas -en especial durante el período 1945-55-. A partir de 1976 los procesos de erradicación se realizaron por la vía represiva y compulsiva. La propuesta general para disminuir o controlar el déficit habitacional fue el de la **erradicación**.⁷

A partir de dicho desarrollo, y para comprender mejor lo antes señalado, otro aspecto central a tener en cuenta es el de "explotación urbana"⁸, que sumada a las condiciones laborales; el grado de pauperización creciente de los sectores populares por trabajo precario; falta de trabajo y de estabilidad laboral; pérdida real de salarios; se agrega la precariedad o inexistencia de los servicios de consumo colectivo que sin dudas, son fundamentales para la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener o mejorar la calidad de vida: servicios de infraestructura (agua; pavimentos; electricidad; gas, etc), de transporte; salud; educación; vivienda.

7- El estado Argentino siempre resolvió esta cuestión de manera incompleta por falta de recursos dadas las peculiaridades de las formas de acumulación de capital en la periferia. Ver Yujnovski. Claves políticas....

8- Kowarick, Lucio: Explotación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente" en Revista Estudios psicológicos del Colegio de México". Vol. XIV. Número 42, 1996



Políticas habitacionales

¿Cuáles fueron las políticas seguidas durante este siglo en materia de vivienda? La caracterización de las mismas se presentará dividida en distintos períodos para su mejor comprensión.

Período 1880-1914

Las migraciones de origen extranjero provocaron la concentración de la población en las grandes ciudades, especialmente en Buenos Aires. Los inmigrantes se alojan básicamente en conventillos. El origen de los conventillos está dado en la subdivisión de la antigua casa colonial -residencia de las clases altas en la zona sur, abandonadas luego de la epidemia de fiebre amarilla.

El modelo de producción agro-exportador que se impuso, se basó en la exportación de materias primas -carne y cereales y la importación de mano de obra extranjera, productos manufacturados y capital financiero. La creación de infraestructura necesaria como soporte de actividad agro exportadora fue realizada por parte de capitales extranjeros, especialmente, ingleses.

En 1903 y 1904 distintas empresas privadas, lotearon terrenos alrededor del centro. Se trataba de terrenos económicos, sin servicios, pero sólo podían acceder niveles sociales altos.

Al mismo tiempo se formaron las cooperativas y mutuales por impulso de los socialistas y los anarquistas, tratando de brindar créditos accesibles a sectores populares. En 1905 se fundó el Hogar Obrero. La falta de recursos y los bajos salarios impedían que los trabajadores pudieran acceder a los mismos

Se creó el **Banco Hipotecario Nacional**, pero sus líneas de crédito no eran accesibles a los sectores populares.

Con el aumento de la población urbana el "habitar popular" pasó a ser un nuevo problema debido a las condiciones de alojamiento imperantes en los conventillos, y a partir de los estudios y la acción de Eduardo Rawson, Emilio Coni y Samuel Gache, pasó a formar parte de debates en congresos, programas de enseñanza y publicaciones especializadas. Frente a los problemas sanitarios que comenzaron a manifestarse en Buenos Aires, el Estado asumió un papel de control.

El Estado no se ocupó en elaborar proyectos de viviendas para los trabajadores a pesar de la publicidad que tomaban los proyectos europeos cooperativos y municipales para la construcción de viviendas después de 1900 ⁹.

En 1907 el Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la emisión de dos millones de pesos en bonos para adquirir casas para construir viviendas obreras. Terminadas, las viviendas serían alquiladas por 18\$ pesos oro mensuales y los inquilinos se convertirían en propietarios después de un período de entre nueve y doce años. Dados los bajos sueldos que ganaban los trabajadores, ese alquiler se volvía inaccesible. El emprendimiento se concretó al oeste de Parque Patricios donde antes existía un basural, gracias a

9- Revista municipal N 42,1904; 73, 1905. La Prensa 29 de mayo y 2 de junio de 1905, pag.6,7

la donación de tierras de un particular. Cuando se logró el préstamo para la financiación se adjudicaron 64 viviendas y se continuaron con la construcción de 100. Finalmente, su administración quedó en manos de una Sociedad de damas de caridad: La Sociedad Protectora de Obreros, y no de los propios trabajadores.

En 1911 el Jockey club prometió fondos para la construcción de casas baratas para obreros que saldrían de la recaudación de las carreras del día jueves.

Las primeras casas para obreros se edificaron en torno al Edificio Recoleta (actual Museo de Bellas Artes), en la primera mitad de la década del setenta. En 1884 la Dirección de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires proyectó en el terreno limitado por las calles Pueyrredón, Las Heras, Larrea y Melo, una "casa para obreros", articulada en torno a un gran patio central, y en 1885 Juan Buschiazzo propuso para el mismo terreno una solución en tiras que se inauguró en 1889. Sin embargo, estas viviendas no estaban destinadas verdaderamente a los obreros, sino a dirigentes o empleados medios.

Las empresas privadas de construcción de casas baratas eran más exitosas que aquellas financiadas por el Estado. Recordemos que la construcción de viviendas; los conventillos - luego se alquilaban por piezas - seguían dando ganancias extraordinarias

En 1880 El Banco Constructor del la Plata terminó 150 casas para obreros sobre Avenida Montes de Oca. Algunas industrias, tales como la fábrica Nacional de Calzado, situada cerca del Cementerio de la Chacarita, otorgaban pequeños préstamos a sus obreros para estimular el desarrollo de la edificación alrededor de su planta.

Las compañías del Ferrocarril, especialmente del Oeste y del Sur, construyeron pequeñas casas suburbanas para sus empleados, facilitándoles la posibilidad de convertirse en propietarios luego de pagar varios años un alquiler.

En síntesis, el Estado liberal intervino poco y sólo orientado a los sectores de altos ingresos. El tema habitacional se resolvía en el mercado.

Período 1914-1930/40

En 1915 todas estas discusiones y experiencias alcanzaron un momento culminante con la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas (Ley 9677). Financiada con fondos provenientes de las carreras de caballos, la comisión estaría dedicada a buscar las soluciones más aptas para el problema y a estimular su aplicación concreta por parte de entidades públicas y privadas.

Así, se instaló el tema de la **vivienda en el Congreso**. Los radicales planteaban la acción directa del Estado para dar respuesta a la necesidad habitacional y los socialistas planteaban la importancia de la acción de Cooperativas y organizaciones intermedias.

En síntesis, en 1915 se creó la **Comisión de Casa Baratas**, primer organismo público que busca dar respuesta al problema habitacional a través de la acción directa (construcción de vivienda) y de la promoción de la iniciativa privada (Cooperativas, etc.). Los fondos que manejaba provenían de la recaudación del hipódromo.



Se comenzaron a realizar construcciones en altura, destinadas fundamentalmente a alquiler para las clases medias. Recordemos que el diario La Prensa ya había instalado el primer ascensor en 1898.

En este período, algunas empresas construyeron barrios para sus obreros. También hubo actividad de las organizaciones intermedias: el Hogar Obrero (casas colectivas) y la Acción Católica (barrios).

Al mismo tiempo, se iniciaron los loteos de terrenos baldíos hasta un radio de 4 o 5 km. del centro de la ciudad. Este es el origen de los primeros barrios residenciales de la futura clase media porteña que en ese momento carecían de servicios e infraestructura. Los compradores de estos lotes fueron los inmigrantes que salieron paulatinamente del conventillo y por el camino de la autoconstrucción levantaron sus viviendas.

En 1920 se aprobó la Ley de alquileres (buscaba regular el precio de los alquileres), que se mantuvo vigente hasta 1925.

En 1930 se inició un proceso de industrialización del país para elaborar productos que antes se importaban (este proceso se conoce como "sustitución de importaciones"). Esto se debió, entre otras causas, a que la crisis económica de 1929, había modificado el intercambio comercial con Europa. Este desarrollo industrial se caracterizó por el impulso a la industria liviana en pequeños talleres y un núcleo de grandes establecimientos. La demanda de mano de obra provocó migraciones internas y como consecuencia una extensión del radio urbano.

El problema habitacional persiste aunque el Estado comenzó a dar respuesta (en parte, por la presión popular), pero sólo realizó acciones aisladas.

Período 1943-1955

El modelo de producción de **industrialización por sustitución de importaciones** -elaborar aquí lo que antes se importaba- se afianzó con el fortalecimiento del mercado interno.

El Estado peronista, al que se puede denominar como del Bienestar, había definido una determinada articulación entre lo económico y lo político, que se expresó en lo social, en un conjunto de políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector trabajo y en el marco de una política económica comprometida con un nivel alto y estable de empleo y salarios.

Se impulsó una fuerte re-distribución del ingreso y continuaron las migraciones internas y de países limítrofes hacia las ciudades.

El **transporte, nacionalizado, y económico**, permitió que los sectores populares accedieran a tierra barata en la periferia de la ciudad, así, creció notablemente en este período el **Gran Buenos Aires**.

En algunos casos, los recién llegados compartían terreno con los familiares, con construcciones precarias. Se poblaron las **villas miseria** (las primeras habían aparecido en la década del '30) tanto en terrenos públicos (ferroviarios, portuarios, etc.), como privados no ocupados por sus propietarios.

También los **actores privados** (inmobiliarias) tuvieron un papel activo en la urbanización del Gran Buenos Aires: lotearon y vendieron gran cantidad de tierras, aprovechando la poca reglamentación al respecto. Esta fue vía de acceso a la propiedad del suelo urbano de una parte de los sectores populares que fueron levantando sus viviendas por etapas y a través de la autoconstrucción.

El fraccionamiento consistió en la delimitación de los lotes -8,66m- sin servicios ni infraestructura de ningún tipo. La organización de los vecinos que demandaron a los entes públicos nacionales, provinciales o municipales condujo a la provisión de los mismos.

En 1948 se constituyeron los diecinueve partidos del Gran Buenos Aires. Hoy está formado por un primer anillo; segundo anillo y tercer anillo¹⁰ que rodean a la Ciudad de Buenos Aires pero con la peculiaridad de que a medida nos alejamos del centro aumenta la precariedad de sus pobladores.

Algunas de las medidas tomadas en materia habitacional fueron.

- ▶ **Ley de alquileres** en 1943 que congeló el valor de los inmuebles e impidió el desalojo a los inquilinos.
- ▶ Ley de propiedad horizontal de 1948 que permitió que se pudiera compartir la propiedad los distintos departamentos de un edificio.
- ▶ El **Banco Hipotecario Nacional** pasó a tener un rol social otorgando crédito barato, accesible a los trabajadores.
- ▶ Construcción de barrios y grandes complejos, con servicios.

Es el período donde es mayor la acción del Estado, con políticas integradas, aunque el déficit continúe.

Período 1955-1976

A partir de 1955 se produjeron cambios en la estructura de la sociedad y se revirtieron los mecanismos re-distributivos con carácter regresivo del ingreso. Además, se observó una concentración del capital en el sector vivienda y el mercado de la construcción apareció relacionado con las grandes empresas

Las principales acciones habitacionales de la época fueron desarrolladas por empresas privadas. En algunos períodos, el Estado construyó grandes complejos habitacionales, pero por licitación, entregando la ejecución de la obra a terceros (empresas).

Continuaron las migraciones internas y de países limítrofes que se localizaban en el conurbano bonaerense, en las villas y se ocuparon en tareas de baja calificación como construcción y servicio doméstico.

10- 1ra. corona y 2da. Corona : corresponden 25 partidos siendo Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Ezeiza, Malvinas Argentinas, Pte. Perón y San Miguel de reciente creación. Los 19 restantes son :Alte. Brown, Avellaneda , Berazategui, E.Echeverría, Fcio.Varela, Gral. San Martín, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora,, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.El resto de la RMBA está integrado por 15 partidos que constituyen la 3ra. Corona: Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar; Exaltación de la Cruz, Gral. Las Heras, Gral.Rodríguez, **La Plata**, Luján, Marcos Paz, Pilar , San Vicente y Zárate.



A partir de 1956 se observaron algunos planes para la erradicación de las villas con financiamiento externo.

En todas las acciones no se tuvo en cuenta la opinión de los pobladores, los materiales de construcción fueron de baja calidad y el número de viviendas ofrecidas fue ínfimo en relación a la cantidad de pobladores en los barrios carenciados.

En relación al mercado de tierras, en 1960 se prohíben los fraccionamientos por debajo de la cota de inundación pero con escaso impacto dado que ya estaba loteada la mayor parte de tierra urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

El Fondo Nacional de Vivienda es un organismo creado en 1972 por Ley N 19.929, con la finalidad de ocuparse de las políticas habitacionales de los sectores populares controlando recursos cercanos al 1% del PBI.

Período 1976-2000

Con la crisis del capitalismo argentino, se asistió al quiebre del modelo de intervención social del Estado (Estado de Bienestar) que había caracterizado a nuestro país desde mediados de los cuarenta.

El golpe militar de 1976, en primer lugar y las recetas neoliberales impuestas durante la década del 90 provocaron un aumento de la pobreza y agudizaron la crisis habitacional.

Las exigencias de la política económica neo-liberal y los programas de ajuste estructural implementados a fines de los 80, re-definió el papel central del Estado, generándose un proceso de privatizaciones, desregulación y descentralización. El Estado pasó a un segundo plano como instancia central ejecutora de la política social, y el mercado apareció como mecanismo predominante en la asignación de recursos y servicios.

En 1977 se modificó la Ley mencionada por la Ley N° 21581, estableciéndose que el Fondo estuviera constituido por el 5% de las remuneraciones a cargo del empleador público o privado, generando un aumento de la recaudación. En 1980 se derivó a dicho fondo el 20% de la recaudación de los trabajadores autónomos y en 1991 se agregó el 42% proveniente del impuesto al combustible.

La nueva orientación política- económica ha impactado fuertemente en los partidos del conurbano bonaerense, donde muchos trabajadores perdieron la condición de asalariados y sus actuales posibilidades se reducen a formas inestables de empleo o a la desocupación.

El **Estado neoliberal** asumió una política facilitadora de la acción privada y de los grandes emprendimientos y los desajustes provocados en la esfera social son paliados a través de acciones dirigidas a los sectores más vulnerables.

En 1977 el gobierno militar de la provincia de Buenos Aires aprobó el Decreto- **ley 8912** que establece pautas sobre los usos del suelo urbano prohibiendo los loteos sin obras de infraestructura básica. Los requisitos elevaron el valor de la tierra en el Gran Buenos Aires. Una consecuencia de esta medida -que desde el punto de vista técnico es correcta pero no contempla las necesidades de los pobladores- es que se realizaron loteos clandestinos (sin respetar los requisitos fijados por la ley).

Ser propietario de la vivienda constituye un anhelo muypreciado por la población argentina. Si bien la oferta de vivienda y de los lotes siempre fue insuficiente a la demanda debido a la concentración de la población en la zona pampeana y en particular en el Área Metropolitana de Buenos Aires, las condiciones cambiaron de manera radical a partir de 1976 dado que se inició una política tendiente a excluir del mercado de tierras y viviendas a los sectores más carenciados sin la contrapartida de políticas sociales de contención. (Ley 8912)

La dictadura militar ejecutó la **erradicación de las villas por una vía violenta**. En efecto, la población villera pasó de **213.823** personas en **1976**, a **37.010** personas en **1980**. El alto valor de la tierra, sumado al aumento de los alquileres, y (en los primeros años de la década del '80) la erradicación de las villas en la Ciudad de Buenos Aires, generaron procesos de **tomas masivas de tierras**.

En 1983 y con la llegada de la democracia, se logró consenso sobre la necesidad de **radicación de las villas a través de Programas de Regularización**. El objetivo central de estos programas consistió en lograr la integración definitiva de la residencial irregular a la ciudad y por ende a la sociedad.

Pero a partir de los noventa se observa que:

- Las **políticas sociales se focalizaron**, es decir, atienden sólo la urgencia. Vastos sectores sociales que antes eran atendidos por el Estado vuelven a quedar "a la deriva", buscando una solución a través del mercado.
- En lo referente a infraestructura y transporte, también se priorizó al sector privado (se privatizaron los ferrocarriles y subtes, se concesionaron autopistas y estacionamientos, etc.).
- En 1998 se privatizó el **Banco Hipotecario Nacional**.

Una de las leyes que en los últimos años ejercieron una fuerte influencia en el mercado de tierras fue la ley 24.374/94 que establece la legalización del dominio a favor de los ocupantes que acrediten posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad a 1992. La regulación es a título gratuito aun que tienen que pagar una contribución del 1% de la valuación fiscal del inmueble. Esta medida legitimó la ocupación de tierras y formación de barrios iniciada en la década del ochenta.

El camino que se inicia en 1983 está lleno de altibajos pero en todos estos años el movimiento popular se ha podido expresar proponiendo alternativas al déficit y a la precariedad habitacional a partir de su organización y de su lucha.

Ante este panorama de crisis social y empobrecimiento creciente de vastos sectores de la población, le corresponde a la política social un papel clave para contrarrestar las consecuencias negativas de los actuales programas de ajuste estructural.

El problema de la Vivienda se resuelve, básicamente, a través del mercado. La equidad del mercado: "a cada cual según su capacidad de pago"



Leyes consultadas

Ley FONAVI. 19929/72; 21.581/77; 24464/95

Ley Regularización Dominial (*Ley Pierri*) 24374/94

Ley de Usos del Suelo de la Prov. de Buenos Aires 8912/77

Fuentes

Censo Nacional de Población y vivienda 2001. INDEC.

Encuesta Anual de Hogares 2002. Dirección General de Estadísticas y Censos, GCBA.

Encuesta Permanente de Hogares. INDEC

www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/publicaciones.php

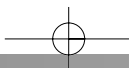
(Estadísticas de la ciudad).

www.buenosaires.gov.ar/areas/jef_gabinete/vivienda/sit_habitacional.php

(Situación habitacional: informe del IVC).

En las siguientes páginas se presenta una recta histórica con los principales acontecimientos de las políticas habitacionales de nuestro país. La misma permite realizar una lectura integral de las acciones del Estado y las estrategias de los sectores populares en cada período.

(Material elaborado por María José Espagnol y Andrea Echevarría)



	1882	1884	1886	1888	1890	1892	1894	1896	1898	1900	1901
POBLACIÓN TOTAL							4.044.911				
POBLACIÓN URBANA							37%				

CARACTERÍSTICAS
GENERALES DEL
ESTADO, LA
ECONOMÍA,
LA SOCIEDAD



Modelo agroexportador. Estado liberal: legisla, pero no interviene

Se crea el Banco
Hipotecario
Nacional. (BHN)

POLÍTICAS
HABITACIONALES



Creación de infraestructura por parte de capitales
extranjeros, especialmente, ingleses.

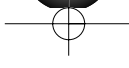
El patio del
conventillo,
lugar de
encuentro
de las
familias.

ESTRATEGIAS
HABITACIONALES
DE LA POBLACIÓN



Los recién llegados (inmigrantes) viven en conventillos, antiguas casas de las familias ricas, cuyas habitaciones se alquilan. Fundamentalmente, se ubican en la zona sur de la ciudad, cerca de las fuentes de trabajo

	1882	1884	1886	1888	1890	1892	1894	1896	1898	1900	1901
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------





1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

7.903.662

53%

directamente en la satisfacción de las necesidades. Llegada de inmigrantes europeos.

Desde el Estado se construyen algunas "casas baratas", pero muy pocas.

El BHN comienza a otorgar créditos para viviendas (sectores medios y medio-altos)



Subte "A"

Ley de creación de Pueblos (Bs.As.)

(puerto, pequeñas manufacturas y curtiembres sobre el Riachuelo).

Huelga de inquilinos

1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

El problema habitacional continúa. El Estado comienza a dar respuesta (en parte, por la presión popular), pero sólo realiza acciones aisladas.

Se crea la
Comisión de
Casas Baratas.

*Primer organismo público que intenta dar respuestas
al problema habitacional, construyendo viviendas
(que terminan no siendo accesibles) o fomentando
el trabajo de cooperativas.*

Congelamiento de alquileres.

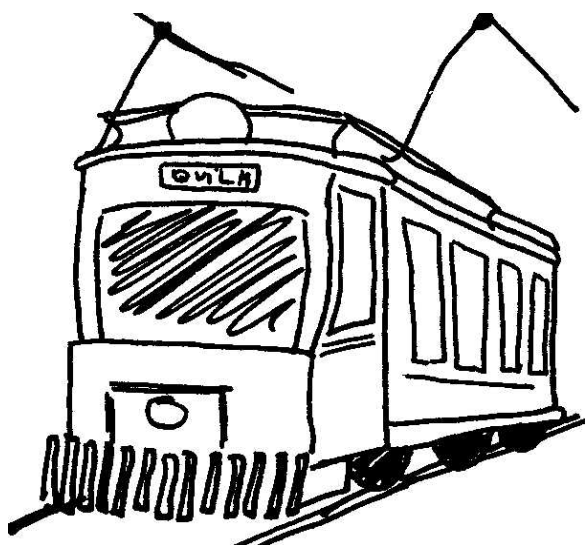
Otros actores construyen viviendas:
Cooperativas (Hogar Obrero), Acción
Católica.

Se forman caseríos alrededor de las pequeñas fábricas en zona sur de la Capital. Pequeños poblados alrededor de algunas estaciones de tren (en el Gran Buenos Aires), cuyos habitantes pelean por el tendido de infraestructura (Sociedades de Fomento). Algunos hijos de inmigrantes acceden a terrenos en barrios más alejados

1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

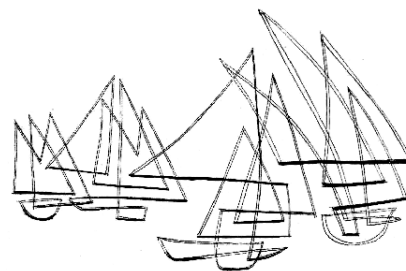


1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935 1936 1937 1938 1939 1940 1941 1942



El tranvía permitía
"acortar" la distancia entre
el centro y los barrios.

Se instalan algunas casillas cerca
del Puerto Nuevo (Retiro)



1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935 1936 1937 1938 1939 1940 1941 1942

1943 1944 1945 1946 1947 1948 1949 1950 1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957

15.893.811
habitantes

62% Viven en las ciudades

Industrialización por sustitución de importaciones. Pleno empleo. Fortalecimiento del mercado interno. Estado de Bienestar, estado empresarial con fuerte peso en lo redistributivo. Migraciones internas, las ciudades crecen. Es el período donde la acción del Estado es mayor, pese a que el déficit continúe.



Reforma del BHN → *Créditos para vivienda accesibles a trabajadores. Créditos a organizaciones gremiales.*

Control de alquileres

Control de alquileres

Ley de Propiedad horizontal. → *Permite que, al construir en altura, cada departamento pueda considerarse como una propiedad individual.*

Nacionalización de trenes y subtes. más barato)



Expansión del colectivo.

Leyes de condiciones de venta de suelo.

Gran crecimiento del Gran Buenos Aires.

Loteos masivos en el Gran Buenos Aires, muchas veces sin infraestructura. Surgimiento y formación de las villas miseria, en este período, como opción "temporaria" para la familia recién llegada.

1943 1944 1945 1946 1947 1948 1949 1950 1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957



1958 1959 1960 1961 1962 1963 '64 '65 '66 '67 '68 '69 '70 '71 '72

20.013.793
habitantes

23.364.431
habitantes

72% Viven en las ciudades

79%



Comienzan a desarrollarse cambios en la estructura de la sociedad. Se revierten (se "vuelven atrás") los mecanismos redistributivos de la riqueza y comienza a concentrarse el capital en manos privadas. Desarrollismo.

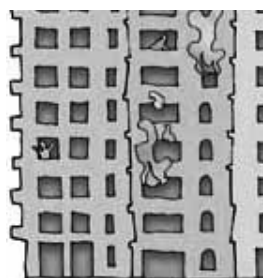
La mayoría de las acciones habitacionales en este período es a través de empresas constructoras.

Construcción de grandes complejos (por ejemplo, monoblocks), con malos resultados.

Creación del FONAVI.



Fondo específico permanente para la construcción y financiamiento de vivienda económica.



Federación de Villas de emergencia en CF.

Intensificación de las villas (en Capital Federal y primer cordón del Gran Buenos Aires). Continúan los loteos.



1958 1959 1960 1961 1962 1963 '64 '65 '66 '67 '68 '69 '70 '71 '72

'75	'76	'77	'78	'79	1980	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	1990
27.949.480													32.615.528		
habitantes													habitantes		
83% Viven en las ciudades													88%		

Dictadura. En lo económico, se sientan las bases de un modelo neoliberal: apertura de las importaciones, desregulación de los mercados (el Estado deja de intervenir).

Se descentraliza el FONAVI.

Cada provincia, a través de su instituto de la Vivienda, elabora y ejecuta sus propios planes de vivienda con los fondos FONAVI.



Se liberan por completo los precios de los alquileres.

Ley 8912 "Usos del suelo" (Pcia. de Bs.As.). Fija requisitos para lotear terrenos.

Terrenos más caros.

Para los trabajadores es cada vez más difícil acceder a la tierra urbana.

Plan de "erradicación" de villas.
Echan a la población de las villas de Capital Federal.

El Gobierno nacional transfiere a las provincias ramales de ferrocarriles

Tomas de tierras en Solano (Quilmes).

Continúan las tomas de tierras en el Gran



'75	'76	'77	'78	'79	1980	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	1990
-----	-----	-----	-----	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------



'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	'01	'02	'03	'04	'05
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----

36.223.947

habitantes

Viven en las ciudades

89% Viven en las ciudades

Se profundiza el modelo neoliberal: desregulación de los mercados, reforma del Estado: descentralización, reducción, privatización, terciarización. Gran influencia de los organismos de crédito internacionales, como el Banco Mundial (BM) o el FMI.

Los fondos del FONAVI, pueden usarse para otros fines.

Se privatiza el Banco Hipotecario Nacional

Se paralizan obras del FONAVI.

Se reactivan obras FONAVI en construcción.

Se privatiza el servicio de luz, gas, agua, cloacas, teléfono, etc.

Nuevos programas de vivienda.

"Auge" de los countryes y barrios cerrados.



La mayoría de los ramales que van al interior del país, cierran.

Buenos Aires. Se vuelven a poblar las villas.



'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	'01	'02	'03	'04	'05
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----



Propuesta de trabajo

Objetivo

- Identificar las principales formas y características que adoptó la acción habitacional del Estado en nuestro país, a fin de analizar las actuales políticas del área.

Contenidos

- ✎ Principales políticas habitacionales implementadas en nuestro país desde 1910 a la fecha. Características. El papel del Estado (y de otros actores) en los diferentes períodos.

Desarrollo

Apertura. Presentación de los objetivos del taller.

Introducción. Escuchamos la canción "*M'baé pa'doña Froilana*", de Teresa Parodi.

¿Qué reflexiones les genera la canción?

La canción presenta, en cierto modo, un tema sobre el que vamos a trabajar: las consecuencias de la acción habitacional del Estado.

Exposición. Síntesis histórica de las políticas habitacionales en Argentina.

Dos aclaraciones previas:

- ⇒ Partimos de la idea de "servicio habitacional" antes que de "vivienda" ' supone hablar, la menos, de la política de vivienda, de tierra, de infraestructura.
- ⇒ Entendemos las políticas públicas como expresión de un proceso histórico en el que distintos actores pugnan por sus intereses. ' supone incluir otros actores en el análisis de las políticas.

Se acompañará la exposición con la representación gráfica en una recta histórica.

Se prestará especial atención en las características de las políticas implementadas entre 1943 y la actualidad.

Trabajo en grupos. A partir de lo discutido, *¿cómo podemos caracterizar a las actuales políticas habitacionales que se implementan desde el Estado?* Seguramente, habrá aspectos que repiten modelos de años anteriores y habrá otras características nuevas.

Y en segundo lugar *¿qué políticas queremos?* (puede haber puntos de "contacto" con la actualidad, puede haber otras visiones...)

Cierre. Puesta en común de las producciones grupales.



Mbae pa'doña Froilana

Teresa Parodi

*"Según el decreto cuyo número consignáramos con anterioridad,
los habitantes de este rancherío deberán ser trasladados a la villa construída del otro lado de la ciudad,
por razones de urbanidad, para preservar la higiene y evitar la promiscuidad."*

Mbae pa'doña Froilana
vengo por su mano santa
a ver si nos da un remedio
para aliviarnos el alma.
Tenemos mucha tristeza,
nos sacaron del ranchito,
el que había hecho el Carmen
en la bajada hacia el río.

Y el, angá, no se consuela,
ni aunque ve que nos pusieron
en una casa moderna
de mosaicos y cemento.
Porque allí nuestras gallinas
no se hayan en el patio,
y yo no tengo tierra para mí,
Ya que si extraño, no sé cómo vivir.

Con la huerta me amañaba
para que coman los míos.
Pero aquí no hay ni así
de tierra para el cultivo.
Tendrán más comodidad
dijo el que vino a sacarnos.

El Carmen le había hecho
tres lindas piezas al rancho.
Y aquí nos dan una sola,
pero, claro, no es de barro.
Mejor me callo, che 'ama,
mejor me callo.

Al Carmen no le enseñaron,
pero supo hacer el rancho,
no hubo viento ni crecidas
que le puedan hacer daño
Pero aquí, mucho cemento,
mucho cinc, mucho mosaico,
y no se fijaron
que además, pega el solazo.

Por eso, venimos tristes,
por eso, doña Froilana.
Le estoy pidiendo un mbae
para curarnos el alma.
Acaso cambia la vida
porque nos cambien el rancho?
Mejor sería, doña, créame,
que nos den buen trabajo
a los dos, de una vez..



Algunas conclusiones

Luego de hacer el recorrido histórico de las principales características de las políticas públicas vinculadas a la vivienda y su relación con la forma del Estado y la Sociedad en cada período, concluimos que estas políticas han mantenido, a lo largo del tiempo, algunas características comunes:

- ▶ Son políticas "viviendistas", es decir, en general, se dedican a construir viviendas nuevas, más que a equipar las existentes o solucionar otro tipo de problemas.
- ▶ No garantizan la seguridad en la tenencia.
- ▶ La infraestructura es poca y llega tarde (es decir, cuando la ciudad ya creció, por acción de las empresas o por trabajo de los mismos pobladores).

También es posible identificar distinto tipos de políticas, impulsadas en distintos momentos:

Políticas de 1º generación

Tuvieron fuerte impulso entre los '50 y los '70, bajo el gobierno nacional justicialista primero, y las distintas experiencias desarrollistas, después.

- ⇒ Proponen la erradicación de los barrios irregulares.
- ⇒ Se basan en la construcción de viviendas nuevas (especialmente, durante el desarrollismo, grandes conjuntos en altura, tipo mono-blocks).
- ⇒ Es tecnocrático.
- ⇒ Planificación centralizada en el Estado.
- ⇒ Significó grandes inversiones de fondos por parte del Estado.
- ⇒ Fueron políticas masivas, abarcaron a gran cantidad de población.

Políticas de 2º generación:

Se trató de experiencias generadas durante los '70 y los '80, fundamentalmente por organizaciones no gubernamentales (ONG's) o gobiernos locales.

- ⇒ Radicación de barrios irregulares (en el mismo lugar donde se formaron).
- ⇒ Se basan en el completamiento o mejoramiento de las viviendas ya construidas.
- ⇒ Se busca la participación de la población, a veces, desde la etapa de diseño.
- ⇒ Con apoyo de ONG's o gobiernos locales.
- ⇒ Requieren de inversiones de dinero menores.
- ⇒ Su alcance es muy reducido: se implementan proyectos pequeños, abarcan a poca cantidad de familias.



A partir de esta caracterización, trabajamos en 2 grupos con las siguientes consignas:

¿Cómo son las políticas habitacionales hoy?

¿Cómo queremos que sean?

Grupo 1

Las políticas habitacionales hoy:

- ▶ Desde un punto de vista, desde el discurso, apuntan a lo que proponen las políticas de segunda generación, pero se utilizan gran parte de los métodos de las de primera generación.
- ▶ Siguen siendo políticas viviendistas, la infraestructura sigue siendo poca y llega tarde.

¿Qué políticas queremos?

- ▶ Queremos políticas de segunda generación, pero con mayor inversión del Estado.
- ▶ Apoyo y participación técnica del Estado (a los proyectos generados por la gente).
- ▶ Con toda la infraestructura necesaria (servicios en general, centros de salud, espacios verdes, comercios, medios de transportes, entes educadores)
- ▶ Radicación de la gente.

Grupo 2

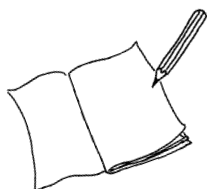
¿Cómo son las políticas?

- ▶ Actualmente, la política habitacional está dirigida a un solo sector.
- ▶ Tecnocracia + burocracia. Falta de decisión política.
- ▶ Falta de mecanismos de distribución de la riqueza. Falta interés poblacional.

¿Qué políticas queremos?

- ▶ Tierra - casa - hogar. Sueño cumplido.
- ▶ La tierra es para el que más lo necesita.

4

Mecanismos de acceso a la tierra*Para leer y analizar***MECANISMOS LEGALES DE ACCESO A LA TIERRA. NOCIONES JURÍDICAS***María Paula Lozano***A modo de introducción**

¿El derecho es una herramienta? Es la primer pregunta que nos surge luego de escuchar miles de veces las tremendas dificultades que padecen los sectores populares para relacionarse con el terreno jurídico.

En primer lugar, la base del derecho privado en nuestro país se construyó sobre el pilar del "derecho de propiedad privada", la defensa del interés individual por sobre el interés colectivo. Eso, a nivel interno y pese a la elevación al rango constitucional de los instrumentos internacionales de derechos humanos, aún no ha sido modificado.

En segundo lugar, el lenguaje legal constituye un tecnicismo incomprensible para la mayoría de los legos, que impide entender una resolución, una sentencia o una simple notificación. Ese jeroglífico solo puede ser descifrado por un abogado, el que generalmente no está al alcance de los más humildes, por su alto valor económico, por su falta de compromiso social, etc.

En tercer lugar, cuando se trata de la defensa de un interés social, la forma del procedimiento judicial vigente hace que no sea demasiado sencillo actuar en ese ámbito: comenzando por el modo de producción de la prueba, pasando por la manera en que operan las agencias judiciales y la policía, todo ello conforman verdaderos obstáculos para la obtención de resultados favorables de los sectores populares en ese terreno.

En cuarto lugar, existe un profundo desconocimiento sobre cuáles son los derechos que tenemos. Esto es sistemáticamente aprovechado por los sectores de poder, como los mercaderes de tierras, quienes constituyen verdaderas corporaciones mafiosas que lucran a mansalva con la necesidad de vivienda de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Entonces volvemos a preguntarnos: "¿El derecho constituye una herramienta?". Según lo narrado, si entendemos al derecho como un instrumento "neutral", "objetivo", o "un martillo", que según quien lo use, puede garantizar uno u otro interés, nos chocaremos con una realidad que día a día nos demuestra lo contrario.



No obstante, también es cierto que nos guste o no, el sistema jurídico existe y no se trata de una cosa inmóvil, petrificada, inmodificable. Se trata de un terreno en el cual se produce una disputa de poder y de sentido. A semejanza de otros ámbitos, está constituido por relaciones sociales de fuerza. **Según su contenido y su utilización, puede acompañar la transformación social o ser un poderoso obstáculo para ella.**

Por lo tanto, **para los sectores populares es imprescindible comenzar por conocer el sistema normativo (a nivel municipal, provincial, nacional e internacional) y exigir el cumplimiento de los derechos sociales consagrados en ella. Asimismo, es necesario construir un pensamiento crítico al respecto y consecuentemente, bregar por su modificación.**

El derecho es un "discurso". Como todo discurso implica poder. El mismo puede ser simplemente legitimador del poder de los sectores dominantes o constituir un límite a los mismos. El campo jurídico entonces, puede también convertirse en una trinchera de lucha por la defensa y la realización de los derechos humanos, ya sean civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Desde este punto de vista, con organización popular y colectiva, debemos constituir al derecho en una herramienta más.

A continuación, comenzaremos por abordar de modo sencillo, las principales nociones jurídicas que se ponen en juego, en el sistema vigente en nuestro país, cuando se trata de cuestiones relacionadas con el hábitat y la vivienda.

La Constitución Nacional y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos

La Constitución Nacional argentina consagra en el Art. 14 bis "el acceso a una vivienda digna". Sin embargo, nuestro derecho civil y penal vigente se construyó sobre la base del "derecho de propiedad privada" establecido en el artículo 17 de la Constitución Nacional ¹¹, existiendo actualmente una escasa o casi nula protección del derecho a la vivienda en el orden interno.

A partir del año 1994, con la reforma constitucional, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, poseen jerarquía constitucional (Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional). La suscripción de estos convenios por el Estado argentino lo obliga internacionalmente a adoptar las medidas necesarias para efectivizar su cumplimiento, inclusive en el orden jurídico interno ¹².

En el plano internacional, reconocen el derecho a la vivienda: la Declaración Universal de Derechos Humanos (ó "DUDH", en su artículo 25); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ó "PIDESC", en su artículo 11.1); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ó "CEDR", en su artículo 5 (e) (iii)); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ó "CEDCM", en su artículo 14 (2) (h)); la Convención de los Derechos del Niño (ó "CDN", en su artículo 27 (3)).

11- Art. 17 CN: "La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada... La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino". El art. 14 de la CN garantiza "el derecho a usar y disponer de la propiedad".

12- Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros "Fallo de la Corte Suprema de Justicia".

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su artículo 1, inciso 1, establece: *"Los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho..."*

Existe una fuerte resistencia a reconocer el derecho a la vivienda como un derecho operativo y justiciable. Se suelen diferenciar los derechos civiles y políticos (como "derechos de"), en donde el Estado debe simplemente abstenerse y respetarlos, de los derechos económicos sociales y culturales, ("derechos a"), donde el Estado debe adoptar acciones positivas para realizarlos. Se aduce que este deber se limita a lo económicamente posible, según razones de índole presupuestarias. Es decir, estos derechos quedan reducidos al plano de lo programático, de lo no exigible judicialmente. También se argumenta que no existe un sistema de peticiones internacionales que lo haga exigible.

Sin embargo, esta distinción entre derechos "operativos" y "programáticos" es incorrecta y la adhesión del Estado a un Pacto Internacional genera la obligación de garantizar el cumplimiento de todos los derechos que se consagren en el mismo.

Según la **Observación General N° 4 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, el Estado debe procurar, **por todos los medios posibles**, que **todos** tengan acceso a recursos habitacionales adecuados para su salud, bienestar y seguridad, recursos que deben ser consistentes con otros derechos fundamentales, y ello debe hacerse progresivamente (Artículo 2, inciso 1 del PDESC).

En ese sentido, de acuerdo a la Observación General N° 4 el carácter "adecuado" del derecho a la vivienda estipulado en el PIDESC supone algo más que cuatro paredes y un techo sobre la cabeza. Como mínimo, incluye los siguientes elementos: a) Seguridad jurídica de la tenencia, b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. c) Gastos soportables. d) Habitabilidad. e) Asequibilidad. f) Lugar y g) Adecuación cultural.

Asimismo la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce derecho a la vivienda en su Art. 36¹³ y la Constitución de la Ciudad lo consagra en su Art. 31¹⁴.

Nociones jurídicas elementales del derecho civil (en materia de inmuebles)

 **Tenencia.** Se denomina de esta manera cuando una persona tiene el cuerpo de una cosa bajo su poder, pero reconoce en otro la propiedad. Por ejemplo, el inquilino, el comodatario.

13- "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..."

14- "La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones".



 **Posesión.** En cambio, según el art. 2351 del Código Civil, "Habrá posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad".

La posesión es una cuestión de hecho. No es necesario tener un título para ser poseedor. Se dice que una persona es poseedora cuando actúa con "ánimo de dueño", como si fuera el dueño.

Hay actos que hacen presumir la posesión (es decir, que demuestran que el ocupante tiene ánimo de dueño) como: cultivar, percibir frutos, alambrear, cercar, construir y realizar reparaciones, su ocupación, el pago de impuestos a nombre propio, inscribir el domicilio del terreno en el documento, partidas de nacimiento y defunción, un instrumento de cesión de derechos, un boleto de compraventa, etc.

La posesión tiene muchas consecuencias jurídicas, con el transcurso del tiempo, después de veinte años y juicio mediante, se puede llegar a ser el dueño de la tierra a partir de la "prescripción veinteañal" (adquirir un derecho por el paso del tiempo).

 **Dominio=derecho de propiedad.** El derecho "real" de dominio es el que comúnmente se le denomina derecho de propiedad. Otorga las máximas facultades al propietario: Usar, gozar - o sea, percibir sus frutos - y facultad de disponer física y jurídicamente de la cosa.

Según el Código Civil tiene las siguientes características:

- Es "*Absoluto*": El derecho de dominio es el que otorga a su titular mayor cantidad de facultades posibles sobre una cosa. Usar, gozar y disponer. Existiendo restricciones basadas en el ejercicio regular del derecho, en las normas de convivencia, etc.
- Es "*Exclusivo*": porque el titular puede impedir a cualquiera que disponga de su bien.
- Es "*Perpetuo*": no se extingue el derecho por no usarlo, o por abandonarlo salvo que otra persona durante un lapso de tiempo lo posea y luego lo obtenga por prescripción. Pero en ese caso el propietario no se tiene que oponer durante veinte años.

Para adquirir el dominio de inmuebles es necesario: 1º) el título suficiente: puede ser una donación o un contrato de compraventa instrumentados mediante escritura pública, 2) la entrega de la cosa (la llamada tradición) y 3º) la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

►► Boleto de compraventa, escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble

El Boleto de compraventa es un contrato bilateral y oneroso por el cual una parte se obliga a transferir la propiedad de una cosa y la otra parte se obliga a recibirla y a pagar un precio cierto en dinero.

Aunque este contrato es importante ya que se adquieren derechos (por ejemplo, si el que se comprometió a vender no quiere hacerlo se le puede hacer un juicio de escrituración), no es suficiente para transferir la propiedad de bienes inmuebles, para perfeccionarse este contrato en forma definitiva es necesaria la ESCRITURA PUBLICA.

La escritura pública o traslativa de dominio debe ser otorgada por un "escribano público", debiendo inscribirla luego en el Registro de la Propiedad Inmueble. Recién en ese momento se produce una "transferencia del dominio" de un propietario a otro.

La escritura suele ser costosa. No obstante, se puede tramitarse en forma gratuita ante la ESCRIBANÍA GENERAL DE GOBIERNO, a nivel Nacional, Provincial o Municipal. Según la Ley N° 10.830 de la Provincia de Buenos Aires, la Escribanía General de Gobierno interviene en situaciones declaradas "de interés social", mediante Ordenanza Municipal, Ley o Decreto de la Provincia (Art. 4 inc. d de la norma).

►► Condominio

Se denomina condominio cuando dos o más personas (condóminos) son propietarios de una misma cosa. En ese caso, cada "condómino" es dueño de una "parte ideal" o "parte indivisa". Sobre su parte ideal tiene las facultades del propietario: puede gravar, hipotecar, vender. Pero para transferir la totalidad de la cosa es necesario el acuerdo de los otros dueños o solicitar la partición del bien.

►► Bien de familia

Es una protección a la vivienda familiar que consagra la ley N° 14.394. Es un trámite administrativo, gratuito, que se hace ante el Registro de la Propiedad Inmueble. Es necesario tener la escritura y que los titulares del bien tengan un vínculo entre sí. Pueden ser beneficiarios los ascendentes (padre, madre) o los descendentes (hijos). Al constituir la vivienda como bien de familia, la misma no se puede embargar, ni ejecutar salvo por deudas provenientes de impuestos o expensas.

La regularización dominial

¿Qué es la regularización dominial? Se le llama así al camino legal que deben realizar los habitantes de un lugar determinado que no siendo los dueños quieren llegar a convertirse en los verdaderos propietarios de la tierra.

Es un proceso largo, lento, requiere mucha organización del barrio y una estrategia colectiva. Hay distintos caminos para la regularización. Primero deben cumplirse ciertos pasos:

- ① **Averiguar la nomenclatura catastral:** son los datos que identifican a un terreno concreto, es "el nombre técnico de la parcela": Partido, Circunscripción, Sección, Manzana y Parcela (sería como el DNI de la parcela). Esto se averigua en la Dirección de Catastro.
- ② **Ver a quién pertenece la tierra.** Es fundamental determinar a quién pertenece el inmueble. Según quien sea su dueño, el terreno puede ser FISCAL, es decir pertenecer al estado: nacional, provincial, municipal, en su nivel centralizado o descentralizado, así como a una empresa estatal. O puede ser PRIVADA. En este caso, se debe averiguar en el Registro de la Propiedad Inmueble los datos del propietario.
- ③ **Ver si hay deudas.** Asimismo es importante verificar si el terreno posee deudas municipales o provinciales.

Si las TIERRAS son FISCALES:

En este caso debemos constatar que se trate de tierras pertenecientes al "dominio privado" del Estado. Luego, corroborar si pertenecen al Estado nacional, provincial o municipal.

Si se trata de tierras municipales, para regularizar, es necesario que se promulgue una "ordenanza de venta a sus actuales ocupantes". Si se trata de tierras provinciales, en la Provincia de Buenos Aires, el decreto 2441/90 autoriza al Estado a vender las tierras fiscales a sus actuales ocupantes.

En caso de tierras de propiedad del Estado Nacional, según el decreto 846/91 y la ley N° 23.967 tiene competencia para intervenir en la regularización dominial a favor de sus actuales ocupantes, el "ex Programa Arraigo", hoy COMISIÓN NACIONAL DE TIERRA SOCIAL (Decreto PEN N° 158/06), debiendo para ello afectar el inmueble a la órbita de la Comisión.

Si las TIERRAS son PRIVADAS:

Siendo tierras particulares tenemos distintos caminos:

- ① la negociación directa entre el barrio y el propietario;
- ② solicitar al estado que compre la tierra al propietario y que luego disponga la venta a sus actuales ocupantes;



③ La expropiación:

Expropiar significa "privar del dominio o de la propiedad".

Es un acto unilateral por el cuál el Estado priva al titular de un bien determinado de su derecho de propiedad, con un fin de utilidad pública y mediante el pago de una justa indemnización y de los perjuicios que se sigan inmediatamente de ella.

Se basa en las potestades que tiene el Estado para cumplir su obra de interés colectivo. La expropiación es un instituto que se halla consagrado en la Constitución Nacional y en la Provincial, perteneciendo al campo del derecho público.

El **art. 17 de la Constitución Nacional** y el **art. 31 de la Constitución Provincial** disponen: *"La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada"...* *"La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino"*.

Encontramos tres elementos básicos:

- declaración de utilidad pública,
- calificada por ley,
- indemnización previa.

Esta institución se halla regulado en la Ley Nacional de Expropiación N° 21.499/77 y ley Provincial 5708 (Ley General de Expropiaciones).

Por este medio muchos asentamientos del Gran Buenos Aires han llegado a adquirir la propiedad de sus terrenos, como por ejemplo, los vecinos del Tala de San Francisco Solano, Partido de Quilmes y del Tambo, de Isidro Casanova, La Matanza, entre muchos otros.

En estos casos, se trata de un proceso largo, a través del cual deben cumplimentarse distintos **pasos**:

- ① Presentar un **Proyecto de ley** mediante el cual se declara de **utilidad pública y sujeto a expropiación** un inmueble determinado, debiéndose identificar su nomenclatura catastral, dominio y titularidad.
- ② **Aprobar la ley** por ambas cámaras legislativas.
- ③ Ser **promulgado por el Poder Ejecutivo**. Al respecto, cabe aclarar que durante los últimos años, muchas leyes de expropiación han sido vetadas por el Poder Ejecutivo Provincial (art. 103, inc. 2, 108 CP) aduciendo razones de índole presupuestarias (cumplimiento de metas fiscales, procedimentales en razón de los nuevos gastos, etc).
- ④ **Implementar la ley** aprobada: el estado expropiante debe disponer una **partida de dinero**, e iniciar el juicio de expropiación. La Fiscalía de Estado valúa el inmueble y si el propietario se opone, decide el Juez mediante el dictado de la sentencia.
- ⑤ El Estado debe depositar el dinero.
- ⑥ Inscribir el terreno a nombre del Estado.
- ⑦ Realizar el relevamiento social.
- ⑧ Subdividir el terreno, aprobación del plano en Geodesia y Catastro y traspasar el dominio a las familias ocupantes, mediante la suscripción del respectivo boleto de compraventa, pago de las cuotas consecutivas
- ⑨ Escrituración con intervención de la Escribanía General de Gobierno.

El **art. 47 de la ley 5708** dispone: *"Se considerará abandonada la expropiación, salvo disposición expresa de la ley especial, si el expropiante no promueve el juicio dentro de los dos (2) años de sancionada la ley que lo autorice, cuando se trata de llevarla a cabo sobre bienes individualmente determinados..."* (Es decir, que si en dos años después de sancionada la expropiación, el Estado no comienza el juicio, la expropiación "se cae") Es de destacar que durante los últimos años, la Provincia de Buenos Aires, no está afrontando el pago de la partidas necesarias para las expropiaciones, motivo por lo cual, muchas leyes caducaron.

El **trámite de subdivisión** consiste en convertir una fracción de tierra en distintas parcelas. Se deben tener en cuenta ciertos límites, por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires, la **Ley N° 8912/1977, "Ley provincial de uso del suelo"**, establece las medidas de las parcelas (para zona urbana 12 m de ancho de lote, 300 m de superficie), las superficies a ceder para reserva de equipamiento comunitario y para espacios verdes y el trazado de calles (15 m para vehiculares y 6 m para peatonales). Asimismo, cuando existe un interés social, puede efectuarse una excepción a estas limitaciones. **Las leyes N° 6253 "de conservación de los desagües naturales" y N° 6254**, ambas "de Hidráulica", establecen las distancias mínimas con respecto a ríos, arroyos (50 m) y lagunas (100 m), e impiden la aprobación de subdivisiones por debajo de la COTA 3,75 IGM.

Las leyes de expropiación cuyo objeto es la regularización dominial de un asentamiento poblacional, en general contienen los siguientes artículos:

- **Declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación de un inmueble** ubicado en un partido determinado, con su identificación catastral, dominial y titularidad.
- La Dirección de Geodesia o la autoridad que corresponda deberá confeccionar un plano de mensura y subdivisión adecuando las medidas de las parcelas a la realidad existente, **exceptuándose en este punto de la aplicación de las leyes 6253, 6254 y Dec. Ley 8912/77.**
- Las parcelas originadas serán adjudicadas en propiedad **a título oneroso y por venta directa a sus actuales ocupantes, con cargo de construir una vivienda propia, en un plazo determinado.**
- La Autoridad de Aplicación deberá efectuar un **CENSO integral de la población afectada**, determinando su estado ocupacional y socio-económico. La Autoridad de Aplicación deberá transferir las tierras expropiadas a los actuales ocupantes de ellas.
- Los adjudicatarios de las parcelas deben detentar una ocupación efectiva del inmueble. Ninguno de los miembros del grupo familiar podrán poseer a su nombre otro inmueble, ni ser beneficiarios de otra vivienda, bajo cualquier régimen.
- Los adjudicatarios están obligados a: destinar el inmueble a vivienda familiar. No podrán enajenar, arrendar, transferir o gravar total o parcialmente el inmueble, por un lapso de tiempo determinado a partir de la fecha de la adjudicación.
- Deberán cumplir con las obligaciones fiscales que graven el inmueble desde la fecha de la adjudicación definitiva.
- El monto total a abonar por cada adjudicatario surge del costo expropiatorio.
- Los adjudicatarios abonarán cuotas mensuales que no pueden exceder el diez por ciento (10 %) de los ingresos del grupo familiar. El plazo se convendrá entre el Estado y los adjudicatarios, no pudiendo ser este inferior a diez (10) años ni superior a veinticinco (25) años.
- Las mejoras existentes en los inmuebles a expropiar se presumen realizadas por los ocupantes.
- La escritura traslativa de dominio a favor de los adjudicatarios será otorgada por la Escribanía General de Gobierno.

– **Expropiación inversa:**

Es la realizada a instancias del particular expropiado, que actúa así ante el incumplimiento por el Estado de la obligación asumida de proceder a la expropiación de los bienes de ese particular.

④ **La usucapión o prescripción adquisitiva:**

Es el derecho por el cual un poseedor de una cosa inmueble adquiere su propiedad mediante la posesión ininterrumpida, continua y sin violencia durante un tiempo fijado por la ley, que en nuestro caso son de veinte años. Es una solución individual, se requiere la sentencia judicial que lo declare y el juicio es de alto valor económico.



⑤ La Ley 24.374 y el Decreto Provincial 2815 (llamada "Ley Pierri").

Pueden acogerse a esta ley los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, con causa lícita tres años antes de 1992. El significado de "Causa lícita" no se encuentra claramente definido, a veces se exige un boleto de compraventa, en otros casos basta que no haya existido violencia u oposición del dueño.

Acreditada la ocupación, y previa citación del titular del inmueble, se realiza un acta notarial en donde consta lo actuado, y se inscribe en el Registro de Propiedad. Transcurridos diez años, de no existir oposición del dueño, el beneficiario se convierte en titular de pleno derecho.

¿Qué instrumentos existen para oponer una defensa en caso de existir un juicio de desalojo?

En la Provincia de Buenos Aires se halla vigente el Decreto 4217/91 y la Ley 7822: en aquellos casos en los cuales se encuentre comprometido el interés social, tratándose de viviendas únicas con destino familiar, previo a todo trámite debe citarse la intervención de la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo, bajo sanción de nulidad, a fines de llegar a encontrar alguna solución al respecto. Asimismo faculta al Juez a efectuar distintas medidas con carácter previo al desalojo, como convocar a una audiencia de conciliación. Y fundamentalmente, otorga la posibilidad al Magistrado de suspender el procedimiento judicial por hasta 180 días.



Propuesta de trabajo

Objetivos

- Conocer las herramientas jurídicas que existen en nuestro ordenamiento jurídico para la defensa del derecho a la vivienda y a un hábitat digno.
- Analizar críticamente el sistema jurídico vigente
- Debatir colectivamente estrategias posibles ante distintos supuestos en que se halle en juego el derecho a la vivienda.

Contenidos

- ✎ Status jurídico del derecho a la tierra y la vivienda.
- ✎ Qué significa "ser dueño" en la legislación vigente: tenencia, posesión, dominio, condominio. Instrumentos: boleto de compra-venta, escritura.
- ✎ Regularización dominial. Tierras fiscales y privadas. La prescripción adquisitiva veinteañal. La expropiación. La ley 24.374.

Desarrollo

Apertura. Presentación del docente, los auxiliares y los participantes del encuentro.

Exposición. por parte de la docente, de acuerdo a los siguientes ejes:

- *La naturaleza jurídica de la tierra, la vivienda y el hábitat como derechos exigibles. Qué dice la Constitución Nacional (art. 17 y el art. 14 bis) y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.*
- *Definir en forma breve y sencilla los principales conceptos jurídicos que se aplican en cuestiones de tierra, vivienda y hábitat (tenencia, posesión, propiedad privada, etc).*
- *Caracterizar los principales instrumentos jurídicos: boleto de compraventa, escritura. Publicidad de estos derechos: catastro e inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.*
- *Cuáles son los caminos de la regularización dominial teniendo en cuenta si se trata de tierras privadas o fiscales. Servicios públicos.*

CASO BARRIO SAN EXPEDITO:

150 familias del Barrio "San Expedito" del Partido de Almirante Brown adquirieron sus lotes durante los años 60' a la inmobiliaria LA PACIENCIA, dueña de los mismos. La mayoría conserva su libreta de pago, donde se acredita que cancelaron la totalidad del precio. Sin embargo en el año 1971 la inmobiliaria entró en quiebra y no pudieron llegar a escriturar.

A partir del año 2000, el barrio se triplicó en cantidad por ocupaciones ilegales. Varias veces algunos vecinos intentaron organizarse en una COMISION, no obstante siempre fracasó por la falta de participación de la mayoría de los vecinos y por enfrentamientos entre los nuevos y los viejos pobladores.

El año pasado, la mayoría de las familias recibieron cartas de la inmobiliaria EL FUTURO, ofreciéndoles el pago de \$ 6.000 en 60 cuotas, para acceder "a la escritura traslativa de dominio".

Por otra parte, 5 vecinos recibieron "mandamientos de constatación de identidad", por una supuesta denuncia de usurpación promovida por el Municipio.

Suponiendo que Uds. forman parte de los vecinos que habitan el Barrio San Expedito, y se plantean el objetivo de avanzar en la regularización dominial, respondan luego de debatir colectivamente:

Trabajo en grupos- Trabajar en grupo a partir del análisis de un caso en donde se debe desarrollar una estrategia colectiva para avanzar en el proceso de regularización dominial.

- 1) ¿Qué obstáculos iniciales encuentran? ¿Cómo los solucionarían?
- 2) ¿Qué consejo darían con respecto al ofrecimiento de la inmobiliaria EL FUTURO?
- 3) ¿Qué harían con relación a la supuesta denuncia de usurpación?
- 4) ¿Usarían la misma estrategia con respecto a los viejos y a los nuevos ocupantes?
- 5) Tres vecinos manifestaron que se asesoraron con un abogado, quien les recomendó iniciar el trámite de "usucapión". ¿Ustedes qué le aconsejarían? ¿Podrían acogerse a la Ley 24.374 (Ley Pierri)? ¿Todos?
- 6) ¿Se les ocurre una solución integral para todo el barrio?

Plenario – Puesta en común del trabajo en grupo.

Síntesis y evaluación.



Algunas conclusiones

⇒ DESDE EL PUNTO DE VISTA **JURIDICO** EXISTEN ELEMENTOS QUE DEBEN HACERSE VALER, POR LO TANTO, UNA VEZ MAS REAFIRMAMOS LA NECESIDAD DE ORGANIZARNOS COMO BARRIO.

Trabajo en grupos: Analizamos del caso del Barrio San Expedito y trabajamos algunas preguntas que luego compartimos en plenario:

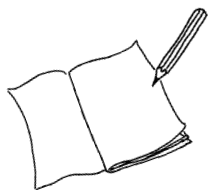
Identificamos en el caso, los siguientes obstáculos:

- ▶ Falta de organización de los vecinos, conflictos entre los "nuevos" y los "viejos".
- ▶ Presencia de ocupantes ilegales.
- ▶ La quiebra de la inmobiliaria. La profesora nos aclaro entonces, que cuando hay quiebra se la desapodera por lo que hay que presentarse como acreedores en un plazo de dos años. Pero en este caso no se había hecho nada.
- ▶ Ver si hubo maniobra fraudulenta de la inmobiliaria. Estar atentos a que si fue hace muchos años el delito ya esta prescripto. Igualmente esto nos sirva para saber que cuando se firma un boleto se debe pedir informe del vendedor.
- ▶ Denuncia de usurpación a tres vecinos. Para solucionar este ultimo decidimos ir al juzgado, antes habiéndonos asesorado con un abogado.

Soluciones:

- ▶ Organizarse, armar una estrategia todos juntos, los "nuevos" y los "viejos", ya que el interés es el mismo aunque la situación sea distinta.
- ▶ Ante la propuesta de la inmobiliaria "El Futuro" averiguar que tiene que ver con la tierra, viendo quienes son los dueños de la tierra.
- ▶ Legalmente se podría recurrir a:
 - ↳ Ley de usucapión porque cuando se tiene lo que se llama un justo titulo, como puede ser la libreta de pagos, se puede utilizar la misma. Pero decidimos que no porque es más individual ya que es muy cara y quizás no todos la pueden pagar.
 - ↳ Ley Pierri, aunque no serviría para todos porque hay algunos que probablemente no están en el barrio desde antes de 1989.
 - ↳ La expropiación para lo que deberíamos presentar un proyecto de ley a nivel provincial.

Una experiencia de organización y de lucha en relación a los servicios públicos: La historia de la tarifa social



Para leer y analizar

Ya lo planteamos varias veces en esta publicación: una vivienda es mucho más que "cuatro paredes y un techo". Por eso, hablar del "derecho a la vivienda", es hablar también del derecho a la tierra y del derecho a los servicios públicos. La siguiente es la experiencia de los compañeros del sindicato de Luz y Fuerza, llevada adelante en Mar del Plata, donde lograron la Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS).

LA HISTORIA DE LA TARIFA SOCIAL

FETERA (Federación de Trabajadores
de la Energía de la República Argentina)

Un Triunfo Del Campo Popular

La Tarifa Social es Ley de la Provincia de Buenos Aires. Lleva el número 12.698 y es uno de los primeros reconocimientos legislativos a las luchas de los desocupados y pobres por recuperar su derecho a ciudadanía. Está en el camino de la lucha por la recuperación de la Energía.

Rompe con el discurso de Pensamiento Único sostenido desde las empresas que detentan el poder a escala mundial y que pretenden establecer como única razón de existencia la búsqueda de la mayor ganancia en el menor tiempo posible.

Surgida de las luchas populares marplatenses, es la más clara demostración de que cuando se articulan los conocimientos de trabajadores, profesionales, legisladores y funcionarios, con las necesidades de los trabajadores desocupados, se puede revertir la lógica del ajuste permanente.

Esta Ley no es un subsidio para pobres. La aplicación de la Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS) implica una rebaja del 40 por ciento de la tarifa con la que fueron beneficiadas las empresas privadas al tiempo de la privatización. Las empresas tienen que cobrar una tarifa un 40 por ciento más barata que la que aplican al resto de los usuarios.



Sumado a la reducción de impuestos provinciales y a los que deberían realizar los municipios, los beneficiarios de la TEIS (Tarifa Eléctrica de Interés Social) podrían obtener una rebaja del 50 por ciento. Si bien se reconoce que hay muchos hogares que no están en condiciones de pagar siquiera la TEIS, el concepto de que la energía es un bien social y un derecho para todos da por tierra con las ideas mercantilistas que posibilitaron la privatización.

La Tarifa Social es un avance surgido de la conciencia social de los hombres y mujeres que sufrimos la derrota económico-ideológica de la privatización. Sobre la base de reconocer la energía como un derecho humano es que se comienza a recorrer el camino de construcción de la Tarifa Social.

Es un aporte concreto a introducir un paliativo en la actual coyuntura a favor de los pobres, carenciados y desocupados, mientras se avanza en la conciencia de construir una sociedad sin exclusiones y con derechos ciudadanos para todos los habitantes.

La Tarifa Social marca un camino ideológico de signo diferente al que impera en la sociedad globalizada del neoliberalismo.

Aunque el discurso parezca anacrónico, la Tarifa Social es un triunfo del campo popular.

Mientras avanza el concepto de la bronca contra la política, promovido desde el poder económico para garantizarse la continuidad de los intereses de las Grandes Empresas Multinacionales y de los Grandes Grupos Financieros, la Tarifa Social intenta avanzar en participación y protagonismo.

A través de la Comisión de Evaluación Distrital que establece la Ley 12.698, se logra la integración de las organizaciones sociales a una mesa legalizada para discutir con las empresas multinacionales el padrón de beneficiarios de la Tarifa Eléctrica de Interés Social.

La Ley viene a darle legalidad a la acción emprendida en 1999 por las organizaciones sociales y sindicales que, como el Sindicato Luz y Fuerza Mar del Plata, junto a las agrupaciones barriales, fomentistas y de desocupados de Mar del Plata, se atrevieron a discutir con las multinacionales Camuzzi y United Utilities una forma diferente de apropiarse de los ingresos producidos por la energía planteada sólo como negocio. Experiencia que ya se expande en Bahía Blanca con los Químicos y Petroquímicos y la Comisión de Usuarios y Afines de esa ciudad, la CUSABB; en Miramar con el Movimiento de Desocupados de General Alvarado y Luz y Fuerza; en Balcarce, en Vidal, en San Nicolás, en La Matanza, en Zárate.

Sin promoción pública, casi desde el boca a boca, la Tarifa Social ya está en estudio de las empresas de Agua.

Los trabajadores de la EPEC de Luz y Fuerza de Córdoba creen que es una bandera complementaria a la lucha contra la privatización.

Los intendentes usan la tribuna de la Tarifa Social para promover alternativas de municipalización o regionalización a lo que antes aparecía como el camino inevitable de la privatización y hoy deben enfrentar la huida de multinacionales como Azurix. La Tarifa Social abrió un camino, con la energía de la gente, en la construcción de una sociedad igualitaria, equitativa, que merezca ser vivida.



BREVE HISTORIA

DE UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL SURGIDA DESDE LOS TRABAJADORES DE LA ENERGÍA

Todo comienza con la Dictadura Militar. El 27 de abril de 1978 se grava las facturas con un porcentaje del 5,5% sobre el consumo para "financiar una central de Bombeo".

En el año 1989 se impone con un 6 por mil las boletas de luz para "beneficiar a la provincia de Santa Cruz hasta que la misma se conecte al sistema interconectado nacional".

Ya con la democracia, el 10 de mayo de 1996 otra ley le impone a las facturas eléctricas un 10 % destinado a un fondo especial de "desarrollo eléctrico de la Provincia de Bs. As." Otro decreto del gobierno incluye un 6% destinado a los municipios.

Todo este manejo se realiza, obviamente, sin consulta popular ni nada, es compulsivo. El consumo se encarece un 46%.

Continúa con la privatización. Eduardo Duhalde, en concordancia con la política menemista, privatiza la energía. Luz y Fuerza Mar del Plata encabeza la oposición a la privatización.

La privatización realizada a manos de las empresas Camuzzi (italiana) y United Utilities (de Inglaterra) logra que en los pliegos licitatorios se les autorice a cobrar, para la zona Atlántica, los precios de tarifa residencial (TIR) más caros de Argentina y el Mercosur.

Luz y Fuerza (MdP) denuncia, en ese momento, que este proceso traería como consecuencia despidos, encarecimiento del servicio, ineficiencia y se perderían los descuentos para jubilados y los subsidios para los hogares con dificultades económicas, que se planteaban en la denominada Ruta 6.000.

Ante los despidos, Luz y Fuerza (MdP) alza una carpa frente al municipio. Desde ese lugar sensibiliza a los usuarios y consigue ganar el conflicto con el apoyo del intendente, la comunidad marplatense, la iglesia y dirigentes de todos los sectores políticos. Pasan por la Carpa: Víctor De Gennaro, Víctor Mendibil, Raúl Alfonsín, Graciela Fernández Mejjide, Melchor Posse.

Los medios periodísticos reconocen el valor de esta gesta y eligen a José Rigane como sindicalista del año. Mientras tanto, la empresa lo desconoce como interlocutor y la Federación de Luz y Fuerza, que en un principio expulsa al Sindicato Mar del Plata, crea en Mar del Plata, en 1994, un sindicato paralelo. La prédica del Sindicato contra la empresa privada lo convierte en referencia obligada para discutir temas inherentes a los usuarios.

La Protesta es el primer paso de la Resistencia. El Sindicato es el primer actor social en denunciar a EDEA, Empresa Distribuidora de Energía Atlántica, tal el nombre de la sociedad privada que distribuye la luz en Mar del Plata y otras localidades de la Costa.

Luz y Fuerza realiza una campaña pública para alertar a la comunidad del arbitrario encarecimiento del costo de la boleta de luz con gravámenes injustificados que alcanzan a un 46 por ciento, surgido en épocas de la dictadura militar.

Con la crisis y recesión del año 1999, Mar del Plata se convierte en una de las ciudades con mayor índice de desocupación. La reducción de los ingresos y la desocupación afectan principalmente al turismo de origen sindical. La depredación del caladero producida por una política que privilegia a los buques factoría de origen internacional reduce los puestos de trabajo en la popular zona portuaria. Las industrias de la construcción y la textil, canteras de ocupación en invierno y verano, sufren la indiscriminada apertura comercial y ensanchan la base del desempleo.



Hoy en día se calculan en más de 70 mil trabajadores desempleados. 35 mil jefes o jefas de familia están desocupados.

Una multinacional tiene que negociar con la gente. Con la privatización, la Energía se convierte en una mercancía y, por lo tanto, queda sometida a la voracidad empresaria con veloz obtención de ganancia y acelerada acumulación de riqueza. El usuario pasa a ser cliente y la energía deja de ser un bien social.

EDEA produce masivos cortes de servicio eléctrico en los barrios carenciados. Desaparece la Ruta 6.000 que contenía una tarifa diferencial para los hogares de menores ingresos.

Dirigidos por algunos fomentistas, movimientos de desocupados y piqueteros, se realizan movilizaciones y "tomas simbólicas" de las oficinas de EDEA. Se obtienen algunas financiaciones parciales y desorganizadas. La gente realiza "enganches" clandestinos de luz. Este mecanismo se masifica.

Luz y Fuerza traslada a la CTA local, a las PYMES, a las Sociedades de Fomento de los barrios, a los universitarios, la propuesta por la cual se demuestra que se pueden bajar los costos de la energía eléctrica y plantea una acción concreta para lograr una tarifa más económica para los carenciados.

El gobierno municipal traslada el problema a la provincia. Se logra realizar una reunión con EDEA promovida por José Rigane, secretario general de Luz y Fuerza y la FeTERA, a la que asisten: la CTA, los vecinalistas, las PYMES, los universitarios.

Surge el primer acuerdo

En un par de reuniones sale una propuesta que consiste en:

- ▶ Facilitar la reconexión de los usuarios a los que se les había sacado inconstitucionalmente los medidores de luz. Por acuerdo de partes se logra bajar el costo de recolocación de medidores.
- ▶ Obtener un financiamiento de las deudas y lograr que los usuarios de los barrios carenciados paguen un valor de 20 pesos cobrados de manera irregular por parte de la empresa. Tarifas que la empresa realizaba sin factura ni gravámenes. Corresponde a un consumo controlado de 150 Kilowats por mes.
- ▶ La empresa había enviado boletas de 100 y 200 pesos que resultaban impagables para los desocupados y que se denunciaban como medidas arbitrariamente. Esta propuesta se consensua en una Asamblea Popular realizada el 17 de diciembre de 1999 en la sede del Sindicato.
- ▶ La empresa y el Sindicato, más la Comisión Multisectorial, coinciden en reclamarle al gobierno provincial para que se sume a la discusión y baje los impuestos adicionales de origen provincial.
- ▶ El propio gobernador Carlos Ruckauf y funcionarios del área de energía se comprometen en Mar del Plata a concretar una Tarifa social y una rebaja de los costos eléctricos.

PROPUESTA de la FeTERA - CTA

- ▶ Que se promulgue una Ley Nacional para Tarifa Social en todos los servicios.
A nivel Provincia de Buenos Aires: que cada municipio promulgue la Ordenanza de la TEIS.
- ▶ Que se constituya la Comisión de Evaluación Distrital y que tenga características polisectoriales conteniendo a sindicatos y organizaciones de desocupados.
- ▶ Garantizar el servicio para los jubilados de acuerdo a su ingreso.
- ▶ Que nadie sea privado del servicio.
- ▶ Que se reclame en cada distrito la reducción del 6% de impuestos municipales que integran la tarifa eléctrica.

Una Ley para la gente

En el 2000 nace la T.I.S. Enero. Resolución 17: la posibilidad El 3 de enero de 2000 el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Julián Domínguez, firma la Resolución 17 para las distribuidoras de energía eléctrica encuadradas en la ley 11.769, estableciendo que las empresas "podrán otorgar a actuales usuarios residen-

ciales con escasos recursos, existentes o futuros, tarifas inferiores a las que sean reguladas en cada período."

La resolución se apoya en el Marco Regulatorio y aclara que toda persona humana debe tener derecho a acceder libremente al servicio eléctrico. Se reinstala el concepto de que la energía es un bien social y que ningún usuario debe carecer de la provisión de este servicio público.

Junio. Decreto 1522: la rebaja efectiva. El gobernador Carlos Ruckauf, el 2 de junio de 2000, promulga el decreto 1522 por el que se rebajan los impuestos provinciales a los usuarios alcanzados por la T.I.S., comprometiendo a las empresas privadas en una rebaja del 40 por ciento o más.

Los considerandos de la medida dicen que el concepto de tarifa justa está destinado a "posibilitar el ingreso de los diferentes usuarios en situación de igualdad" ya que considera que "el usuario protegido por las normas constitucionales y regulatorias no es solamente aquél con posibilidades económicas de acceder libremente a la prestación".

EDEA, EDEN, EDES y 180 Cooperativas eléctricas tienen que aplicar la T.I.S.

Luz y Fuerza promueve la constitución de Multisectoriales para evitar la manipulación política y el clientelismo.

Tarea que se nacionaliza a través de la FeTERA y comienza a trascender en otros sectores desde la Central de Trabajadores Argentinos que la asume como política propia, en articulación con el Seguro de Empleo y Formación.

En muchos distritos crece la protesta popular por el intento del cobro compulsivo, en la tarifa de electricidad, de ítems que no son consumo de energía, como son el alumbrado público y otros impuestos municipales.

Noviembre 2000: Se viene la Ley. La Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires se compromete frente a la FeTERA y Luz y Fuerza MdP a convertir en Ley la T.I.S. Se promueve el Primer Simposio Provincial, "Universalidad del Servicio y Tarifa Social" que se realiza en Mar del Plata el 8 de diciembre. Se elevan propuestas y sugerencias a la Comisión de Obras y Servicios Públicos de la Cámara de Diputados que encabeza Adolfo Aguirre, y a la de Energía que encabeza Alfredo Meckievi.

La organización sindical realiza una gestión ante la Ministerio de Obras y Servicios Públicos en la persona del Dr. Eduardo Sícario y se reactiva el tema de la TIS.

Diciembre 2000. Nueva negociación con EDEA. En Mar del Plata, la Multisectorial y EDEA discuten un acuerdo.

1- La empresa se compromete a:

- ▶ Ampliar de 5.200 a 10.000 los beneficiarios de la T.I.S.
- ▶ Suspenden los cortes mientras se resuelva la negociación.
- ▶ Cobrar sólo la energía que se consume.

2- La provincia se hará cargo, en parte, de la deuda de los carenciados.

3- El Municipio, por decreto, quita el 6 % en la boleta de luz de aquellos que accedan a la T.I.S. 8 de junio de 2001. Se promulga la Ley 12.698.

El 8 de junio de 2001 se promulga la Ley 12.698 por la cual las distribuidoras eléctricas "podrán otorgar a sus usuarios residenciales con escasos recursos, existentes o futuros, encasillados en la Tarifa residencial TIR, imposibilitados de acceder o mantener el servicio eléctrico mínimo, tarifas 40% inferiores a las que sean reguladas en cada período hasta 150 kwh, la que se denominará Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS)".



Reduce total y transitoriamente los impuestos provinciales creados por las leyes 7.290/67 y 9.038/78 y recomienda a los municipios a bajar las alícuotas correspondientes a la Ley 11.969 y las tasas de alumbrado público.

Los Municipios que adhieran deberán promulgar una Ordenanza para crear la Comisión de Evaluación Distrital que será integrada por representantes del Poder Ejecutivo, el Concejo Deliberante, las empresas pres-tatarias y - lo que resulta más destacado - también se deberá incorporar instituciones comunitarias.

27 de marzo de 2002. Decreto reglamentario. El decreto finalmente establece que la Comisión Distrital, que como mínimo debe incluir dos organizaciones sociales en su integración, podrá incluir entre los beneficiarios a los:

- a) indigentes y/o desocupados;
- b) titulares de un beneficio previsional de jubilación o pensión nacional, provincial, municipal u otro que no supere el mínimo legal;
- c) titular de una pensión graciable
- d) beneficiarios de un Plan Jefes/as de Hogar y todo aquél que la Comisión Distrital considere que debe recibir el beneficio de la Tarifa Social.

El decreto también establece que las distribuidoras no deben discriminar a los usuarios.

Con la Tarifa social Ganamos TODOS...

- ***Los usuarios, porque ganan en dignidad y respeto a un derecho legítimo.***
- ***Los Trabajadores, porque aportan a la sociedad con una propuesta que atiende a la preservación de los puestos de trabajo y evita la confrontación con los usuarios enganchados. Un triunfo sobre el postulado del sistema que promueve la lucha de pobres contra pobres.***
- ***La empresa, porque factura donde no podía y sin el fraude generalizado (enganchados), evita consecuencias gravísimas para la población.***
- ***El Estado provincial y el municipal recuperan un rol garantista para los que menos tienen.***

Material elaborado por la FETERA (Federación de Trabajadores de la Energía de la República Argentina)

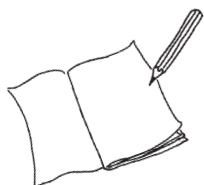
Para más información: www.feteracta.org.ar

e-mail: feteraorganizacion@yahoo.com.ar



6

Problemas Ambientales y Hábitat



Para leer y analizar

LAS ORGANIZACIONES TERRITORIALES EN LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO: ACTORES EJEMPLARES EN LA CONSTRUCCION DE DERECHOS AMBIENTALES

Gabriela Merlinsky¹

El proceso de degradación ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo: una historia de desencuentros entre la ciudad y el río

Desde inicios del siglo XX, las cuencas del río Matanza-Riachuelo, del río Reconquista y la franja costera del Río de La Plata han sido el principal territorio de asentamiento de la población urbana de la Argentina. **La ocupación del espacio se fue dando sin ningún tipo de planificación urbana y sin considerar la protección de los recursos hídricos.**

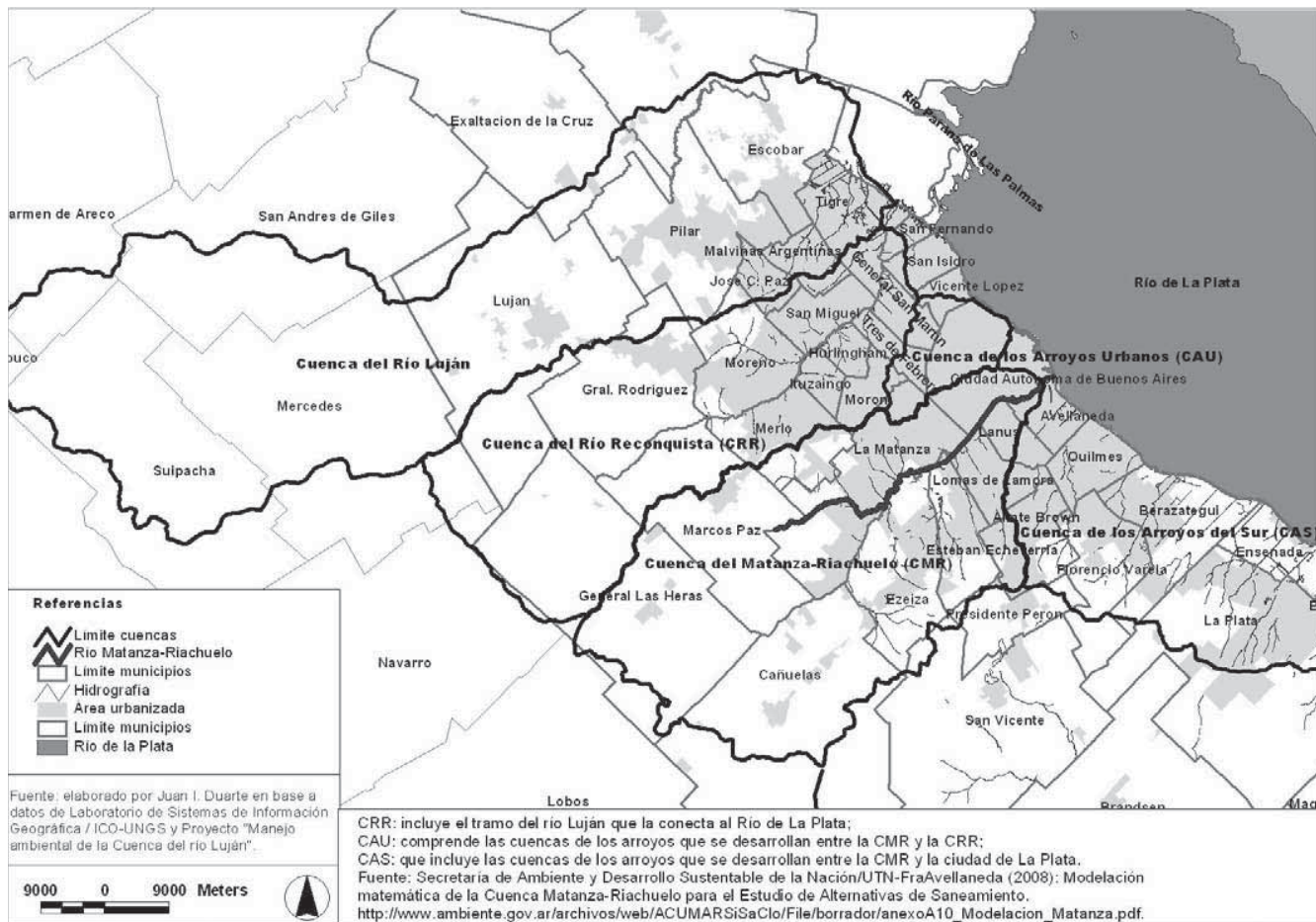
La cuenca Matanza-Riachuelo, en particular, ha sido el territorio privilegiado de localización de las primeras producciones manufactureras (saladeros, depósitos de cuero, curtiembres, venta de pieles y tripas) en el período fundacional de la Nación, de asentamiento de los frigoríficos en el período del auge agro-exportador y un sitio privilegiado de localización de las empresas metalúrgicas y metalmecánicas en el período de sustitución de importaciones. El desarrollo de una industria -por entonces intensiva en mano de obra- atrajo el asentamiento de población que se fue ubicando en los intersticios dejados por la actividad manufacturera. Los barrios de Avellaneda, Lanús o Lomas de Zamora, por ejemplo, se fueron construyendo a la vera de las industrias, en convivencia de usos no permitidos del suelo, en la cercanía de actividades potencialmente peligrosas y con escasa infraestructura de agua potable y saneamiento. En las últimas décadas, asimismo, la población se fue expandiendo por ocupación o invasión de tierras fiscales o privadas por parte de sectores desplazados del mercado de la vivienda. Los denominados "asentamientos" representaron y representan una forma de producción colectiva del hábitat en áreas ambientalmente degradadas.

Se podría decir entonces que la construcción del hábitat popular a través de la ocupación de suelos sin infraestructura y expuestos al riesgo ambiental, muchas veces inundables o en áreas de relleno sanitario e industrial, ha sido la constante en la producción de suelo urbano para las clases populares en esta región.

1. Grupo de Estudios Ambientales, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones "Gino Germani".



Las cuencas de la región Metropolitana de Buenos Aires



Como resultado de esos procesos, el hábitat de la cuenca Matanza-Riachuelo se caracteriza hoy por situaciones de precariedad habitacional que van desde áreas de localización relativamente buenas en las zonas centrales de los municipios, pasando por barrios obreros con grandes problemas de equipamiento e infraestructura, hasta llegar a un importante número de población residente en asentamientos y villas de emergencia, en su mayoría radicados en el área de inundación de la cuenca, sobre terrenos de relleno y sin servicios de saneamiento y agua potable.

Existen, asimismo, áreas de alto riesgo caracterizadas por un mayor nivel de exposición a los contaminantes tóxicos (Área del Polo Petroquímico Dock Sud), la localización sobre basurales (una parte considerable de las villas de emergencia) y el asentamiento sobre áreas de relleno industrial o sobre zonas con anegamiento por el ascenso de las napas freáticas. Es importante entender entonces que **los procesos de degradación ambiental urbana están estrechamente relacionados con el desarrollo de actividades económicas y productivas**. La degradación urbano-ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo es así una de las consecuencias más visibles y gravosas del modelo de desarrollo que ha seguido nuestro país en los últimos cien años.





Recientes estudios historiográficos han revelado que aún siendo el Riachuelo un escenario importante de los procesos económicos, sociales y culturales que se dieron en la Ciudad de Buenos Aires, esto apenas si ha alcanzado para la construcción de un imaginario asociado a la visión "pintoresca" del Riachuelo contaminado. Para entender este fenómeno de naturalización de la contaminación, es útil hacer una comparación con la significación urbana de los ríos en otras grandes áreas metropolitanas del mundo. Los ejemplos del Támesis en Londres y del Sena en París muestran el importante papel que tuvieron los ríos en la estructuración del espacio urbano. Si en estas ciudades la industrialización generó un proceso de degradación ambiental, el mismo papel vertebrador del río en la vida social, la circulación y la conectividad urbana hizo "visible" la necesidad de aplicar programas de saneamiento hídrico, como componente central de grandes proyectos de rehabilitación urbana.

La dificultad para que el río actúe como un lugar vertebrador en la vida urbana se relaciona con la dinámica de formación y expansión de la Región Metropolitana de Buenos Aires, un proceso signado por la falta de planificación urbana, ausencia de políticas de concertación entre los municipios (especialmente en lo que se refiere a políticas de suelo) y baja inversión pública en obras de infraestructura. Es así que los problemas de la cuenca Matanza-Riachuelo se relacionan con las mismas dificultades que ha presentado la expansión de Buenos Aires. Si hasta la década de los 70' existían oportunidades para la producción de suelo urbano para los sectores de menores recursos, desde la década de los 80' en adelante, la metrópolis como tal se ha expandido en una suerte de vacío de orientación pública en base a dos tipos de operaciones: unas mercantiles, fuertemente planificadas y destinadas a grupos de ingresos medios-altos y altos; otras predominantemente fuera del mercado para la satisfacción directa de la necesidad de la población de menores recursos.²

La cuenca Matanza-Riachuelo como objeto de política pública

Es importante destacar que la moderna política de gestión integrada del agua, de los recursos hídricos o de "manejo de cuencas" es un proceso que tiene no más de cincuenta años en todo el mundo y que ha ido evolucionando progresivamente junto a la definición de una institucionalidad ambiental en las políticas públicas, un proceso aún más reciente, directamente vinculado al reconocimiento de la problemática ambiental como asunto público.

Recién en los últimos treinta años, por el avance del reconocimiento internacional del **papel central de las cuencas como unidades territoriales para la "gestión integrada de los recursos hídricos"**, se empieza a comprender el rol central que ocupan, no sólo como insumo esencial de las actividades productivas, sino como un bien público ambiental y como el ámbito más adecuado para la preservación del ciclo hidrológico. Esta consideración se apoya en tres razones fundamentales.

En primer lugar, las cuencas se consideran unidades territoriales adecuadas para la gestión integrada del agua porque **las características físicas del agua generan un grado extremadamente alto, y en muchos casos imprevisible, de interrelación e interdependencia entre los usos y usuarios de agua en una cuenca**. Las

2. También en el capítulo 3, al analizar las principales políticas de los distintos gobiernos en materia habitacional, vimos cómo la dictadura militar 1976-83 impulsó una serie de medidas que dificultaban o impedían el acceso de los sectores populares a la Ciudad (ver Recta Histórica en página 46).





aguas superficiales y subterráneas, sobre todo ríos, lagos y fuentes subterráneas, así como las cuencas de captación, las zonas de recarga, los lugares de extracción de agua, las obras hidráulicas y los puntos de evacuación de aguas servidas, incluidas las franjas costeras, forman, con relación a una cuenca, un sistema integrado e interconectado.

En segundo lugar, las cuencas constituyen un área en donde se interrelacionan e interactúan, en un proceso permanente y dinámico, el agua con los sistemas físico (recursos naturales) y biótico (flora y fauna).

En tercer lugar, una característica fundamental de las cuencas es que en sus territorios se produce la **interrelación e interdependencia entre los sistemas físicos y bióticos, y el sistema socioeconómico**, formado por los usuarios de las cuencas, sean habitantes o interventores externos de la misma.

Considerando el carácter de bien público que tiene el agua, no se juzga aceptable que cada usuario, cada sistema de uso o cada sector maneje dicho recurso sin tomar en cuenta los intereses y las necesidades de agua por parte de otros, incluyendo los requerimientos de agua desde el punto de vista ecosistémico. Esto explica porqué en la gestión pública, en torno al recurso existe una tendencia a alejarse de un enfoque sectorial (parcializado, fraccionado) y **se busca formas de gestión más integrada del recurso entre los distintos sectores de uso**. En esos términos, se considera que la participación de los usuarios es fundamental para garantizar una gestión adecuada del agua que permita satisfacer las necesidades del presente y del futuro.

No existen en Argentina antecedentes exitosos en la recuperación y saneamiento de cuencas urbanas con altos niveles de degradación ambiental, especialmente si se tiene en cuenta que esto involucra la definición de programas de largo aliento, con importantes niveles de inversión y un compromiso de gestión público-privada de gran envergadura.

En la actualidad, a partir de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la "causa Beatriz Mendoza"³, se ha abierto un espacio de oportunidades para discutir la política de gestión de cuencas en su relación directa con la política social. El hecho de que, hayan sido los vecinos de Villa Inflamable los que impulsaron la demanda por "daño ambiental colectivo" ante el Estado Nacional y las empresas contaminantes, ha permitido que el tema se instale en su auténtica dimensión social, ambiental y política.

Como consecuencia de ese proceso se ha constituido la ACUMAR (Autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo), un organismo con competencia en el territorio cuya función es ejecutar un plan de saneamiento para la cuenca.

La elaboración y ejecución de ese plan depende, en buena medida, **de la capacidad que tengan las organizaciones sociales y territoriales para articular sus reclamos sociales y ambientales en términos de la construcción de una demanda política para la ejecución de las obras y acciones de saneamiento**.

3. En el 2.006 Beatriz Mendoza y un grupo de vecinos de Avellaneda presentaron una demanda por el elevado grado de contaminación del Riachuelo y las dificultades que esto les generaba en su salud, que llevó a la Corte Suprema de Justicia a intimar a los gobiernos nacional, bonaerense y porteño para que presentaran un plan de saneamiento del Riachuelo.





Las organizaciones sociales de la cuenca Matanza-Riachuelo y la construcción de la demanda ambiental en clave de derechos

En los últimos años hemos visto a las organizaciones territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires movilizarse en torno a demandas ambientales. Manifestaciones reclamando el cierre de rellenos sanitarios, reclamos por el acceso a infraestructura de agua y saneamiento, presentación de denuncias por la convivencia con el peligro tóxico y la contaminación industrial, son parte de una agenda que ha ido ganando terreno en el espacio público a partir de la acción colectiva de diferentes organizaciones que han ido ampliando su campo de acción territorial.

Esta agenda se ha hecho cada vez más visible en las coberturas de noticias periodísticas, por la presentación de demandas judiciales invocando la afectación por daño ambiental colectivo y, en general, por la mayor visibilidad de los reclamos ambientales en la vía pública y la organización de asambleas de vecinos "autoconvocados". La manifestación más evidente de la emergencia de este movimiento es la realización de una "marcha ambiental nacional" que se convoca desde 2006 todos los años en la Plaza de Mayo. Este evento tiene una importante cobertura mediática y genera además una más que prolífica producción fotográfica y fílmica.

Una característica importante de estas movilizaciones ambientales es que los actores se presentan públicamente en referencia a un territorio específico que ha sufrido el daño ambiental: como habitantes del barrio, la localidad, la cuenca, etc. Denominaciones tales como "Espacio Intercuencas", "Vecinos afectados por el CEAMSE", "Foro Hídrico", "Madres de las Torres" "Foro Regional en defensa del Río de la Plata, la salud y el medio ambiente", refieren a un reagrupamiento colectivo (entre redes, grupos y organizaciones) a partir de una coalición de intereses que está relacionada con la pertenencia y con la defensa de un territorio común.

En nuestras recientes investigaciones, hemos seguido la trayectoria y dinámica de estas acciones colectivas a partir del análisis de dos experiencias de organización. Estas han sido documentadas mediante la producción de videos⁴ que nos han aportado un enorme caudal de conocimientos, pero sobre todo nos han permitido acercarnos a los vecinos, escuchar las demandas y comprender la perspectiva que tienen en relación a los problemas ambientales.

Hemos seguido el conflicto por la desafectación del relleno sanitario de "Villa Domínico" (partidos de Quilmes y Avellaneda), donde se ha constituido una red de organizaciones denominada "*Vecinos autoconvocados afectados por el Cinturón Ecológico Area Metropolitana (CEAMSE)*". El reclamo de las organizaciones se concentra en la gestión de un relleno sanitario de 600 hectáreas gestionado por el CEAMSE que ha colapsado hace varios años, produciendo daños ambientales severos. La organización de pobladores logró el cierre del predio a principios de 2005 y actualmente la conflictividad gira en torno al reclamo al estado por acciones de remediación y contra la aparición en escena de mega-proyectos que buscan incorporar esa tierra en el mer-

4. El video se denomina "Atravesando el río" y busca mostrar la experiencia de los diferentes actores involucrados en los conflictos, la forma en que las organizaciones sociales han construido su visión del problema y la manera en que actualmente plantean sus demandas y propuestas de solución hacia las política pública. Realizadores: Soledad Fernández Bouzo, Sheila Casamiquela, Matías Aizcorbe, Alejandra Gil, Regina Ricco y Débora Swistum. Dirección general: Soledad Fernández Bouzo.



cado inmobiliario con fines especulativos. Para los vecinos de Quilmes y Avellaneda, después de haber luchado tantos años en contra de los daños a la salud provocados por el mal funcionamiento del relleno sanitario, ahora se cierne otra amenaza incierta que está dada por la instalación de un mega-proyecto inmobiliario en el bode mismo del Río de la Plata, lo que una vez más, les quitaría el acceso público al río.

También hemos acompañado la experiencia de una red de organizaciones sociales denominada "*Foro Hídrico*" (partido de Lomas de Zamora), quienes han ido ampliando sus demandas a partir de reclamar soluciones para la prevención de inundaciones. Los vecinos nucleados en el foro, se concentran en demandas por la provisión del agua potable y cloacas y exigen soluciones para la prevención de inundaciones. En los últimos años ha dejado de extraerse agua de los acuíferos subterráneos, lo que ha generado un elevamiento en las napas freáticas que ascienden a la superficie y generan anegamiento de las viviendas, con grave riesgo para la salud de sus habitantes. Estos vecinos han aprendido que si no hay una gestión integrada de los recursos hídricos, muchas de las soluciones transitorias que los gobiernos les ofrecen, en el largo plazo se pueden transformar en "salvavidas de plomo".

Nuestras investigaciones nos han mostrado que estas luchas sociales tienen importantes efectos territoriales. Por un lado, permiten articular actores diversos con experiencias diferentes en pos de un objetivo común que va más allá de los problemas del barrio. Por otro lado, las organizaciones han hecho un aprendizaje muy importante respecto de la identificación de los problemas ambientales, sus causas, los actores responsables y la demanda por medidas de solución. En ese camino, han ido aprendiendo que no sólo le pueden reclamar al municipio, sino que también hay otros actores a los que interpelar: la empresa de Agua y Saneamiento (AySA), la autoridad de cuenca (ACUMAR), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SADyS), además de que pueden solicitar ayuda a otros actores con experiencia tales como las ONGs, la Defensoría del Pueblo de la Nación e incluso profesionales dispuestos a ayudar (médicos, ingenieros, abogados, trabajadores sociales, sociólogos).

Asimismo, **las organizaciones hacen aprendizajes socio-técnicos que les permiten poner en discusión la forma en que se toman las decisiones para implementar las obras**, reclamar mayor claridad a los funcionarios respecto de plazos, metas y montos de inversión y repensar el sentido de esas intervenciones en relación a un territorio más amplio que incluye la localidad, la cuenca, y la región metropolitana.

Los que formamos parte del Grupo de Estudios Ambientales⁵ del Área de Estudios Urbanos, del Instituto "Gino Germani" consideramos que el conocimiento que se produce en la universidad tiene que contribuir a procesos educativos en los que puedan confluir los saberes de las organizaciones con los conocimientos académicos en un diálogo abierto y enriquecedor para todos. En esos términos, un aporte importante del conocimiento académico debería contribuir a delinear escenarios de planificación a futuro que no impliquen la acumulación exponencial de la injusticia ambiental. Como decía Natalia (Villa Domínico) en uno de los videos: "*(las autoridades) nos dicen que no pensemos que va a pasar de aquí a veinte o treinta años, pero tenemos que pensar....es la vida de nuestros hijos y nuestros nietos...*"

5. Integran el Grupo de Estudios Ambientales del IIGG: Matías Aizcorbe, Patricio Besana, Victoria Dhers, Soledad Fernández Bouzo, Alejandra Gil, Ezequiel Grimberg, Lorenzo Langbehn, Regina Ricco, Matías Ronis, Débora Swistum y Melina Tobías.





Propuesta de trabajo

Objetivo

- Que los participantes del taller se aproximen a la problemática ambiental a partir de ideas y conceptos clave.

Contenidos

- Conceptos de riesgo y amenaza ambiental. Tipos de amenazas.
Relación entre riesgo, amenaza y vulnerabilidad.
Gestión integrada del agua. Noción de cuenca.

Desarrollo

Apertura. Presentación. Desarrollo de la propuesta de trabajo para el taller.

Exposición del tema. La docente presenta los principales conceptos.

- ¿Por qué es importante en la gestión ambiental considerar la escala de cuenca?
- ¿A qué llamamos GESTION INTEGRADA DEL AGUA?

AMENAZA + VULNERABILIDAD = RIESGO/RIESGO DE DESASTRE

El concepto de RIESGO, en su definición más sencilla, hace referencia a la probabilidad de que a una población (personas, estructuras físicas, sistemas productivos, etc.) le ocurra algo nocivo o dañino.

Para que exista un RIESGO debe haber tanto una AMENAZA (o, como algunos dirían, un peligro)

VULNERABILIDAD: propensión de sufrir daños que exhibe un componente de la estructura social (o la naturaleza misma).

El RIESGO es, en consecuencia, una condición latente o potencial, y su grado depende de la intensidad probable de la AMENAZA y los niveles de VULNERABILIDAD existentes.

Diferentes tipos de amenazas

Amenazas Naturales

Amenazas Socio-Naturales

Amenazas Antrópico-contaminantes

Amenazas Antrópico-tecnológicas





Vulnerabilidad de los distintos componentes del sistema social

Vulnerabilidad física

Vulnerabilidad económica

Vulnerabilidad social

Vulnerabilidad política

Vulnerabilidad técnica

Vulnerabilidad cultural

Vulnerabilidad educativa

Vulnerabilidad institucional

Exhibición del video elaborado por el Grupo de Estudios Ambientales del Instituto de Investigaciones G. Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales (proyecto de investigación: Conflicto Ambiental y Territorio en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, directora Gabriela Merlinsky).

Trabajo en grupos

En pequeños grupos, se trabaja sobre las siguientes preguntas/ejes:

- ▶ Identificación de diferentes tipos de amenazas presentes en la experiencia presentada
- ▶ Identificación de aspectos que inciden en la vulnerabilidad

Comparación con la situación en el barrio/comunidad:

Problemas relacionados con la gestión de los recursos hídricos:

- ▶ Acceso a agua potable
- ▶ Provisión de Servicios cloacales
- ▶ Napas y formas de extracción del agua
- ▶ Inundaciones
- ▶ Contaminación de ríos/arroyos/canales
- ▶ Experiencias para enfrentar el/los problemas

Plenario. Se presenta el trabajo de cada subgrupo y se registran en los afiches, diferenciando las respuestas a cada pregunta, los resultados a los que se llegaron a partir del trabajo grupal.



Algunas conclusiones

El objetivo del taller era aproximarnos a la problemática ambiental a partir de ideas y conceptos clave. Para ello, en un primer momento, la prof. Merlinsky presentó los conceptos clave del tema.

Luego, vimos el material en video que produjo el Grupo de Estudios Ambientales. El mismo relata la experiencia del Foro Hídrico de Lomas de Zamora, un conjunto de organizaciones que comenzó a reunirse y a denunciar situaciones y proponer acciones en torno al problema de las napas y los cursos de agua. Nos acompañó un representante del Foro.

Después, en pequeños grupos, discutimos en torno a estas consignas:

Identificar de diferentes tipos de amenazas presentes en la experiencia presentada.

Identificar aspectos que inciden en la vulnerabilidad.

Comparación con la situación en el barrio/comunidad. Problemas relacionados con la gestión de los recursos hídricos:

- ▶ Acceso a agua potable
- ▶ Provisión de Servicios cloacales
- ▶ Napas y formas de extracción del agua
- ▶ Inundaciones
- ▶ Contaminación de ríos/arroyos/canales
- ▶ Experiencias para enfrentar el/los problemas

Grupo 1:

Se trabajó acerca de qué amenazas y qué tipo de vulnerabilidades identificamos en nuestros barrios. Éstas son algunas de las observaciones:

Villa 20 (Lugano). Se detectó la presencia de plomo en el suelo. Esto produjo enfermedades entre algunos vecinos.

Bellavista. El agua está contaminada por desechos cloacales e industriales (habitualmente vertidos al Río Reconquista). Caracterizamos este tipo de amenazas como de origen antrópico - contaminante. Los vecinos recurrieron al tanque de agua industrial, perteneciente a una quinta privada.

Las Torres, Pontevedra, Merlo. El barrio está cerca del arroyo Las víboras, donde habitualmente van desechos. Cuando llueve se elevan las napas, lo que se agrava porque no hay cloacas en la zona. Identificamos dos tipos de amenazas: una, natural (la crecida del arroyo) y otra, antrópico - contaminante.

La situación es de vulnerabilidad física (cercanía al arroyo), económica (de las familias que viven ahí) y técnico - educativa (falta de conocimientos respecto al tema). En este momento nos estamos organizando con los vecinos, juntando firmas para reclamar.





25 de mayo, Moreno. No hay cloacas en la zona, aunque sí hay agua potable. Además, identificamos una situación de vulnerabilidad educativa.

Grupo 2:

Tigre. La cuenca del Río Reconquista está contaminada, así como las tierras que la rodean. Está presente el riesgo de cólera. Por eso, se está realizando el tendido de red de agua potable.

Parte de las amenazas en este caso está dada por la presencia de industrias textiles, automotrices, de pinturas y frigoríficos en la zona. Se plantea el temor a generar desempleo si se las controla, pero creemos que esto es una falsa dicotomía. Son necesarias políticas públicas integrales para enfrentar este problema.

Quilmes. Se identifican varias amenazas. Hay una zona de médanos en la que se hicieron rellenos.

Hay un grado importante de contaminación del agua. La Universidad de La Plata hizo estudios en los que detectó contaminación en el agua de las principales tomas que abastecen a la ciudad.

Hay también problemas de inundaciones en los casos en los que para ganarle espacio al río los terrenos son rellenados de forma precaria (por ejemplo, en el barrio La Cañada). Hay propuestas que plantean que si se trata la zona con plantas de tratamiento, se podría recuperar el área como costa recreativa.

También hay casos de lavado de tanques de petróleo cerca del arroyo Santo Domingo.

Villa Domínico, Avellaneda. Hay problemas serios por la falta de cloacas. Esto genera gran cantidad de pozos ciegos que, a la larga, incrementan el grado de contaminación del Arroyo Santo Domingo.

Hay problemas por el uso de un espacio de verde, que entra en conflicto con la Asamblea de Wilde. Acá identificamos vulnerabilidad social: hay organizaciones con capacidad de llevar adelante propuestas, pero con distintos intereses respecto a ese espacio. Es necesario que en los espacios de discusión, como las audiencias públicas, haya reglas claras y que las mismas puedan ser discutidas por todos los sectores.

Hay problemas con Techint por la propiedad de las tierras. (proyecto Costa del Plata).

También había un proyecto impulsado por el actual intendente de Reciclado de Residuos, en articulación con Lanús y la Ciudad de Buenos Aires. Pero el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires lo canceló y otorgó ese trabajo al CEAMSE y Techint.

Barrio 17 de noviembre, Villa Celina, La Matanza. El barrio está detrás del mercado central, consta e 28 manzanas y hay fuerte presencia de comunidad boliviana, peruana y argentina. El año pasado comenzaron a organizarse. Presenta varias situaciones de vulnerabilidad ambiental: no hay servicio de luz ni de agua (hay conexiones informales para ambos servicios). No entran las ambulancias, ni la policía, no hay hospitales cercanos. Sufren problemas de inundaciones, por lo que reclamaron ante el municipio para que se hagan obras de desagüe, siguiendo la pendiente de los terrenos. No obstante, desde el municipio, les plantearon que no se podía hacer nada al respecto, por tratarse de un asentamiento. Ante esta situación, los vecinos compraron caños para tratar de mejorar el desagote.





También hay problemas con la habilitación de talleres productivos.

Existe en el distrito del programa Agua Más Trabajo, para el tendido de red de agua potable por medio de cooperativas. Pero aparentemente este programa está centralizado desde Aysa.

Pontevedra, Merlo. El barrio del que se habla está en medio de dos jurisdicciones (Merlo y La Matanza), lo que trae problemas (ninguno de los dos gobiernos locales termina de hacerse cargo por completo de sus problemáticas). No tiene gas natural ni agua de red (se toma de perforaciones). Está próximo al Arroyo Las Víboras.

Este arroyo está muy contaminado y ocasiona accidentes por los remolinos. No se puede entubar, y las acciones sobre él son complejas, porque continúa su recorrido en otro distrito (La Matanza).

El asentamiento cercano se inunda frecuentemente. Además las calles están en mal estado.

Hay muchas internas políticas en la zona, lo que hace difícil trabajar, hay presiones respecto a los planes sociales, etc. Los vecinos están organizándose, haciendo reuniones en la iglesia del barrio. Trabajan con una copa de leche y con la formación de promotores de salud.

Finalmente, hicimos una puesta en común para conocer lo que se había trabajado en cada uno de los grupos. Algunas ideas escuchadas en la puesta en común:

- ⇒ Los problemas son más sociales que naturales. Se relacionan más con la acción del hombre sobre el medio ambiente, que con problemas propios del entorno natural.
- ⇒ También notamos que se identificaron problemas similares en todos lados.
- ⇒ Las organizaciones tienen mucha capacidad para involucrarse en los problemas y para sugerir opciones técnicas para resolverlas.



Anexo: Información sobre programas vinculados al hábitat y la vivienda

María José Espagnol y Carolina Maglioni

La siguiente información fue recopilada de fuentes oficiales. Para ampliarla, se pueden consultar las páginas web señaladas.

Programas Nacionales Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda www.vivienda.gov.ar		
PROGRAMA	OBJETIVOS	CONTACTOS
Programa Federal de Construcción de Viviendas	Construcción de viviendas nuevas por licitación a empresas constructoras.	www.vivienda.gov.ar
Programa FONAVI Reactivación I y II	Construcción de viviendas completas con diferentes niveles de terminación, infraestructura de servicios y en algunos casos obras de equipamiento tales como escuelas y centros de salud.	www.vivienda.gov.ar
Programa Federal de Emergencia Habitacional. (Viviendas por Cooperativas / Techo y Trabajo)	Construcción de viviendas nuevas a través de Cooperativas de Trabajo, formadas por desocupados. Contribuir al mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con ingresos por debajo del nivel de pobreza y grupos vulnerables en situación de emergencia. Generar la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por empleo.	Sarmiento 151 5º piso Tel: 4347-9743 www.vivienda.gov.ar www.minplan.gov.ar
Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico. (PROPASA)	Brindar asistencia técnica y financiera para la provisión de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales en localidades rurales o subrurales y barrios o áreas periféricas de núcleos urbanos periféricos.	Sarmiento 151 5º piso ofic. 548 Tel: 5776-0850 al 56 propasa@minplan.gov.ar www.vivienda.gov.ar
Programa de Mejoramiento de Barrios. (PROMEBA)	Provisión de infraestructura básica, acceso a la propiedad de la tierra (regularización dominial) y fortalecimiento de la organización comunitaria. Se desarrolla en barrios con hábitats deficitarios, con serias carencias de acceso al dominio de la tierra; infraestructura y equipamiento sociales y en situación de riesgo social y ambiental.	Sarmiento 151 5º piso ofic. 555 Tel: 5776-0883/84 administ@promeba.org.ar www.promeba.org.ar coordgral@promeba.org.ar

**Provincia de Buenos Aires
Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos (MIVSP)
Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda**

**Calle 7 N° 1267 e/58 y 59 La Plata
Tel: 0221-429-4900 / 0221-429-5005
www.mosp.gba.gov.ar
secpirv@mosp.gba.gov.ar**

**Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA)
www.vivienda.mosp.gba.gov.ar
ivba@vivienda.mosp.gba.gov.ar**

Programas Federales

1) Programa Federal de Construcción de Viviendas
Tel: 0221-429-4965/69
suvmv@mosp.gba.gov.ar
elabproy@vivienda.gba.gov.ar
2) Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir)
3) Programa Federal de Emergencia Habitacional (Techo y Trabajo)
4) Programa Mejoramiento de Barrios PROMEBA
Calle 7 N° 1277 e/ 58 y 59 piso 4º - La Plata
Tel: 0221-429-4982/3/8
Fax: 0221-429-5081
uepba@vivienda.mosp.gba.gov.ar

Programas Provinciales

- 1) Programa Compartir - Plan de financiamiento de viviendas en ámbitos municipales (Decreto N° 365/05), destinado a la construcción de viviendas de interés social a través de la articulación del gobierno provincial, los municipios y los vecinos.
- 2) Programas en reformulación:
- ◆ Programa II → Solidaridad: Atiende con viviendas individuales destinadas al uso propio y permanente, obras nuevas, de terminación, ampliación, refacción, etc. (Subprogramas: a) Autoconstrucción y ayuda mutua; b) Vivienda básica asistida)
 - ◆ Programa IV → Emergencia habitacional: Aporte financiero directo o provisión de vivienda industrializada con carácter transitorio.
 - ◆ Programa V → Asistencia financiera para beneficiarios en condiciones de emergencia social, en forma de dinero (a través del municipio o individualmente) o canasta de materiales. (Anexos : a) Mejorar: se proponen módulos constructivos completos para mejoramiento de la vivienda existente; b) Equipamiento: construcción, terminación, refacción o ampliación de equipamiento existente o construcción en carácter de primera intervención del Instituto del emprendimiento habitacional)

Anexo: Información sobre programas vinculados al hábitat y la vivienda

- ◆ Programa VI → Infraestructura: financiamiento a municipios y entidades sin fines de lucro para emprendimientos cuyo dominio no haya pasado a la esfera privada destinado a la ejecución de infraestructura de servicios y acondicionamiento de terrenos.
- ◆ Programa VII → Inclusión: adecuación de obras existentes o a construir para familias que cuenten entre sus miembros con personas con discapacidad física, psíquica o personal.
- ◆ Programa VIII → Equipamiento comunitario: ejecución de equipamiento para la comunidad en conjuntos habitacionales financiados por el instituto cuyos adjudicatarios no tengan la posesión real.
- ◆ Programa IX → Dignidad: seguimiento de habitantes localizados en asentamientos de emergencia con el objeto de eliminar las viviendas insalubres y el hacinamiento.
- ◆ Programa X Vivienda rural: acciones con los municipios para proyectos de construcción, ampliación, recuperación y/o terminación de viviendas de pequeños productores rurales de escasos recursos.

Dirección Provincial de Tierras
Calle 6 N° 840 La Plata
Tel: 0221-427-2266 / 0800-222-8028
Ley24374@gob.gba.gov.ar

ORGANISMO

Dirección de Regularización Urbana y Dominial
 Tel: 0221-427-2266 interno 105
 regularizacion@gob.gba.gov.ar

PROGRAMAS

1. Programa gestión de tierras: creación de ámbitos de articulación provincia - municipio para elaborar una "agenda pública en tierra urbana" y generación de "mesas de gestión barrial" con organizaciones para formulación e implementación de un proyecto barrial concreto.
2. Programa mediación de tierras: asistencia en conflictos por la tierra a partir de un proceso de mediación entre las partes a fin de alcanzar voluntariamente un acuerdo entre las mismas.
3. Programa expropiaciones: dirigido a sectores territoriales ocupados en forma irregular por familias de escasos recursos que han constituido asentamientos informales y sobre los cuales la legislatura provincial ha sancionado el proyecto de ley y el poder ejecutivo lo ha promulgado.
4. Programa reconstrucción urbana: formulación y gestión de proyectos de mejoramiento barrial e implementación de procesos de regularización urbano dominial.
5. Programa banco de tierras: fundamentado en la necesidad de poseer información actualizada sobre la disponibilidad de tierras urbanas o contiguas a áreas urbanas, capaces de ser identificadas en un registro de tierras sin uso actual, a fin de poder adquirir, vender y/o gestionar para promover urbanizaciones sociales destinadas a sectores sociales con NBI, como así también para formular proyectos de desarrollo local.
6. Programa asentamientos planificados: basado en la necesidad de desarrollar urbanizaciones planificadas para sectores que no pueden acceder a la tierra y la vivienda.
7. Programa lotes indexados: transferencia del dominio a los adquirentes originales o sus cesionarios de lotes en mensualidades alcanzados por la circular 1050 del Banco Central (indexación de las cuotas de pago)

Dirección de Urbanizaciones Sociales Planificadas
Tel: 0221-427-2266 interno 136
fliaprop@gob.gba.gov.ar

Dirección de Titularización de Inmuebles - Ley 24.374
Tel: 0221-427-2244 interno 106
Ley24374@gob.gba.gov.ar

Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas
www.buenosaires.gov.ar

Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)
Pasaje Carabelas 258 PB
Tel: 0800-999-0092 / 4323-8200 interno 4707 de
12 a 19 hs
rrppivc@buenosaires.gov.ar

1. Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios: las obras que se realizan incluyen además de la construcción de viviendas, la apertura y pavimentación de calles, la dotación de servicios de infraestructura y de equipamiento comunitario. Asimismo, supone la redistribución de las tierras a través del ordenamiento parcelario.
2. Operatoria Terreno, Proyecto y Construcción: construcción de viviendas en la trama urbana consolidada, cuyos adjudicatarios abonarán cuotas mensuales durante el período de construcción.
3. Viví en tu Casa: construcción de viviendas y adjudicación en propiedad a grupos familiares con ingresos mensuales demostrables.
4. Programa de Recuperación Urbana de Edificios Existentes: construcción de viviendas aprovechando estructuras o edificaciones pre-existentes.
5. Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca: mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en los conventillos propiedad del IVC.
6. Programa de Recuperación de la Traza de la ex Autopista 3: recuperación de inmuebles aptos para la vivienda, valorizando el espacio público y financiando la venta a los ocupantes de aquellos inmuebles que por sus características edilicias y valores de mercado se adaptan a las posibilidades y necesidades de las familias.
7. Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola.
8. Programa de Autogestión para la Vivienda: acompañamiento a las organizaciones sociales en la concreción de sus proyectos de vivienda, a través de su constitución en cooperativas de vivienda y, según sus posibilidades, de trabajo.
9. Programa Nuestra Casa (de Ahorro Previo para Organizaciones Sociales): articulación entre el Estado y la demanda de la población a partir de la participación de organizaciones sociales que nucleen a las familias solicitantes y organicen la relación entre éstas y el IVC.
10. Vivienda Porteña: desarrollo de proyectos que promuevan la construcción de viviendas para sectores medios e incentiven la generación de empleo.
11. Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios construidos por la ex Comisión Municipal de la Vivienda.
12. Programa de Regularización Jurídica y Financiera: regularización dominial y financiera de las viviendas entregadas por la ex CMV.
13. Programa de Asistencia Integral a Consorcios: destinado a conjuntos urbanos construidos por el IVC.
14. Créditos Individuales: créditos para vivienda única y permanente de familias de escasos recursos en situación crítica habitacional (sentencia firme de desalojo, necesidad de mudarse a causa de enfermedad grave de uno de sus integrantes, etc.)
15. Programa Mejor Vivir: programa federal destinado a recuperar viviendas deterioradas por el paso del tiempo y la falta de obras de mantenimiento por la escasa capacidad económica de sus propietarios.



Secretaría de Extensión Universitaria
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, diciembre 2009

Impreso en VCR Impresores S.A. / Rivadavia 755 - PB 2 / Ciudad Autónoma de Buenos Aires / vcr@vcrsa.com.ar

