

X Seminario
Investigación Urbana y Regional

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DERECHOS HABITACIONALES. *Reflexiones sobre la justicia Espacial en la Ciudad Latinoamericana*

Del barrio al Congreso. Organizaciones barriales, participación y
derecho a la ciudad.

Omar David Varela

Equipo Infohábitat

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

omardavidvarela@gmail.com

Resumen

El presente trabajo, de carácter exploratorio, se enmarca en las actividades del proyecto de investigación “La nueva cuestión urbana en el AMBA. Conflictos, demandas y acción pública en torno al hábitat” llevado adelante por Infohábitat, equipo interdisciplinario que realiza tareas de investigación y acción con la comunidad en temáticas relacionadas al hábitat popular urbano. Este proyecto propone analizar la cuestión urbana a la luz de la experiencia del Área Metropolitana de Buenos Aires, donde se está visualizando un territorio de transformaciones estructurales y de nuevas conflictividades, en el cual el Estado se articula con diferentes actores, configurando una trama territorial de procesos urbanos complejos y contradictorios.

Como parte de esos trabajos, Infohábitat promueve y sostiene espacios de interacción de los múltiples actores involucrados en la construcción de la ciudad. Como parte de estas actividades participa en el FOTIVBA desde sus inicios y ha acompañado las actividades del Foro, y compartido el trabajo en el Movimiento por la Reforma Urbana y de Habitar Argentina. Es nuestra intención presentar como las organizaciones barriales se desarrollan en la interacción con la implementación de la nueva generación de políticas de hábitat implementadas desde mediados de la primer década del siglo XXI. En ese contexto analizamos como las experiencias y saberes construidos en la lucha por la tierra, la vivienda y el acceso a la ciudad se convierten en el motor de una transformación en las estrategias de las organizaciones populares que las lleva del trabajo en la autoconstrucción de los barrios y la lucha en defensa de sus derechos, a la acción propositiva en el

Congreso Nacional participando en la elaboración de leyes que garanticen los derechos y garanticen y promuevan sus procesos de autogestión del hábitat.

La Argentina, tras las políticas neoliberales aplicadas en la década del 90 la mitad de la población no supera el índice de pobreza y un cuarta parte de los habitantes no pueden acceder a la canasta básica de alimentos. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 municipios conurbados) vive a principios del nuevo siglo aproximadamente el 30% de la población del país.

La privatización de los servicios de públicos y el consecuente encarecimiento de los mismos, el aumento del transporte y del precio de la tierra, encarecen el habitar la ciudad por lo que las tomas de tierras se multiplican, particularmente en la segunda y tercer coronas de la conurbación. Al mismo tiempo y en las mismas áreas crece el desarrollo de urbanizaciones cerradas que llegan a ocupar la misma superficie que la ciudad de Buenos Aires pero albergando a sólo la décima parte de la población (300 mil personas en 200 km²). Esta competencia de los sectores de altos y bajos ingresos por los espacios urbanizables agrava las dificultades de acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares.

El crecimiento sostenido de la población, de la cual 6 de cada 10 nuevos habitantes viven en villas y asentamientos informales, se reflejaron en los más de 700 mil hogares que padecen situaciones habitacionales deficitarias según el censo del 2001. Un tercio del déficit responde a la necesidad de una nueva vivienda y el resto de los hogares habitan viviendas con una buena base estructural, pero incompletas o con hacinamiento por cuarto, sin servicios en el interior y/o con deficiencias en las terminaciones, las cuales demandan completamiento, mejoras o ampliaciones.

El desfinanciamiento del FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda) y la privatización del Banco Hipotecario Nacional significan la casi total paralización de las políticas habitacionales para los sectores populares. En el AMBA, dada la explícita política de la provincia no se construyen viviendas públicas, las escasas e insuficientes políticas habitacionales se centraron en infraestructura, equipamiento comunitario y regularización dominial.

Los pobladores de los barrios populares continúan y profundizan durante la última década del siglo XX las experiencias de autoproducción de vivienda y ciudad al tiempo que se articulan con oenegés de hábitat y profesionales de la ciudad para ejercer presión, elaborar propuestas normativas y legislativas y negociar la implementación de acciones en hábitat y vivienda con los distintos niveles de

gobierno. Las organizaciones barriales se movilizan para reclamar soluciones y presionan a los legisladores provinciales para que dicten la emergencia habitacional que frena los desalojos, para dictar leyes de expropiación por interés público de predios tomados y luego para que se asignen fondos para las expropiaciones aprobadas. Las organizaciones de base logran impulsar importantes normativas locales. Un ejemplo es la que crea en Quilmes el Fondo de tierra y vivienda con un porcentaje de lo recaudado en concepto de derechos de construcción y bienes enajenados por el municipio con un órgano de aplicación, el Consejo Comunitario de Tierra y Vivienda que incluye entre sus miembros a representantes de las organizaciones comunitarias, de la Universidad de Quilmes y de la Vicaría de la Pastoral Social del Obispado. Otro ejemplo importante fue la sanción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la ley 341 para el financiamiento con créditos blandos a cooperativas de vivienda para la compra de inmuebles y obras de refacción o construcción de viviendas. También adquieren experiencia en la judicialización de sus reclamos logrando frenar desalojos mediante amparos o, como en el caso de las organizaciones de la villa La Cava en San Isidro donde logran evitar que el municipio y la provincia concreten la cesión a privados de tierras destinadas a la reurbanización del barrio.

Toda esta experiencia acumulada en acciones colectivas, las redes entre organizaciones y dirigentes barriales y las relaciones construidas a lo largo de los años con oenegés de hábitat, universidades y funcionarios públicos serán de gran importancia cuando el panorama político y económico cambian después de la crisis 2001-2002 y nuevas políticas neo-keynesianas comienzan a modelar la acción pública en suelo, vivienda y hábitat.

A partir de 2004 comienza en Argentina una nueva etapa de las políticas habitacionales que marca un quiebre con la lógica de las acciones públicas en hábitat y vivienda de los últimos 30 años. Esta política tendrá como objetivos prioritarios la reactivación de la economía y la generación de empleo por vía del financiamiento a la construcción de viviendas por empresas privadas. El conjunto de Programas Federales y sus Subprogramas se financian con aportes del Tesoro que inicialmente triplica los fondos FONAVI e implican una fuerte recentralización de la política habitacional. La nueva política continúa la tradición de la construcción de soluciones "llave en mano" por empresas constructoras, pero contempla también novedosas modalidades que permiten dar respuesta a la gran variedad de situaciones habitacionales deficitarias, así como formas de gestión que incorporan nuevos actores a la materialización de los proyectos. Algunos ejemplos de esto: El Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (SFUVyAP) da una gran flexibilidad para trabajar en la

compleja situación de los asentamientos informales que requieren esponjamiento, relocalizaciones de hogares, tendido de infraestructuras y por sobre todo un intenso trabajo con los vecinos y sus organizaciones. El Programa de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir” permite abordar la situación de las viviendas recuperables y de familias en situación de hacinamiento por medio de la construcción de ampliaciones, núcleos húmedos y la conexión a redes de infraestructura básica. El Programa Federal de Emergencia Habitacional construye por cooperativas de trabajo convirtiéndose en un instrumento de reinserción laboral y de desarrollo local y en una herramienta para la incorporación de organizaciones territoriales. La gestión, tradicionalmente en manos de los Institutos Provinciales de Vivienda, se complementa con la incorporación de los municipios que pueden presentar proyectos y conseguir fondos para realizar las licitaciones de obra en el marco del PFCV por municipios.

El conjunto de Programas Federales de Construcción de Viviendas en sus primeros 3 años de implementación construyen en el AMBA, cerca de 38 viviendas y 7 mil mejoramientos habitacionales, cifras superiores a la suma de lo construido en la región por el sector público en los 30 años anteriores.

El despliegue de acciones de tamaño envergadura tiene múltiples impactos en el territorio. En el presente trabajo no abordaremos las múltiples incidencias en los mercados de suelo, de la construcción, de materiales y de trabajo, que ameritan un estudio particular. Merece sin embargo mencionarse que todos estos mercados sufrieron fuertes tensiones que motivaron desde atrasos y encarecimiento de los proyectos hasta procesos de desarrollo económico local según el caso, y que motivaron también cambios en el diseño original del los PFCV a lo largo de los años de implementación para minimizar efectos no planeados y aprovechar situaciones emergentes. Resulta sin embargo importante destacar que tuvo múltiples los efectos en las estructuras de gestión de los tres niveles del estado (nación, provincia, municipio) y en las articulaciones entre los organismos estatales, en la incorporación de nuevos actores a la ejecución y gestión de los PFCV y en las formas de participación de los barrios, de los vecinos y de sus organizaciones en la política habitacional.

La Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y el IPV de Buenos Aires incorporan profesionales con experiencia previa en trabajo con vivienda de interés social dentro del Estado y en oenegés de hábitat, y organiza unidades de gestión específicas para los diversos programas federales.

Profesionales de las oenegés también migraron al estado nacional para aportar su experiencia en la ejecución de la nueva política, algunas dependencias que los recibieron fueron la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mujica” (que trabaja en la regularización de tierras fiscales ocupadas), el

ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (donde funciona la Subsecretaría de vivienda y ordenamiento urbano y las direcciones nacionales a cargo de los PFCV), el ministerio de Desarrollo Social, etc.

Los municipios ven la necesidad de aumentar sus recursos humanos y en muchos casos de crear nuevos espacios en la estructura institucional para gestionar los fondos e interactuar con las empresas y para planificar e implementar los proyectos urbano habitacionales que, por su localización, población afectada y escala de intervención, tendrán un fuerte impacto social y económico en sus territorios. Según el caso se crean áreas de vivienda social, se fortalecen los equipos existentes, se amplían las direcciones relacionadas con tierras, con obras públicas y planeamiento.

La implementación de las obras de los Programas Federales, conllevan la construcción de cientos de viviendas, redes de agua y cloacas, pavimentos, y en articulación con otros programas la edificación de centros de integración comunitaria, y escuelas. Los gobiernos locales durante la planificación y ejecución de las obras se encuentran con los vecinos de los barrios postergados que aprovechan la hasta entonces poco frecuente presencia del Estado para plantear sus necesidades y reivindicaciones. Los municipios se ven así impulsados, cuando no obligados, a explorar abordajes integrales y multidisciplinarios que exceden a las áreas de obras y planificación, debiendo articular con las áreas de salud, educación, seguridad, acción social, etc. En algunos casos se crean oficinas municipales en los barrios sujetos de intervención pública y en otros los equipos municipales suman a oenegés y referentes de los barrios a los trabajos de planificación y gestión de los proyectos.

Entre los múltiples casos destacamos tres ejemplos:

- El municipio de La Matanza, que observando la eficiencia de las cooperativas de construcción de vivienda en Villa Palito – Barrio Almafuerde, contrata a parte de la cooperativa madre (que coordinaba la gestión de todas las obras en el barrio) para conformar la unidad ejecutora del SFUVyAP del municipio.
- El municipio de Morón articula con las oenegés Madre Tierra y Comunicación y Desarrollo Humano (C+Dh) la realización de talleres participativos de diseño de las viviendas, de planificación de las mudanzas a las nuevas viviendas y de reflexión sobre el proceso de reurbanización del barrio Carlos Gardel y el mejoramiento del conjunto habitacional Presidente Sarmiento.
- El municipio de Vicente López contrata a la oenege Asociación para el Apoyo a las Comunidades (APAC), a referentes barriales de la villa La Cava del vecino partido de San Isidro y a C+Dh, con experiencia en planificación

urbana participativa en La Cava para organizar la oficina municipal de gestión del SFUVuAP en la villa Las Flores.

La organización popular en torno a las luchas por la tierra y la vivienda en el AMBA tiene una larga y rica trayectoria. Sociedades de fomento, coordinadoras de organizaciones villeras, consejos de articulación de asentamientos populares, organizaciones territoriales de desocupados y ocupantes de tierras, son sólo algunos ejemplos de las articulaciones entre barrios y organizaciones territoriales que se han sucedido a lo largo del último medio siglo. Durante los últimos treinta años se desarrolló también una cantidad de oenegés de hábitat que brindaron apoyo socio técnico a las organizaciones populares. Muchas de éstas funcionaron también como articuladoras entre las organizaciones barriales y fuentes de recursos privados y estatales, colaborando a negociar a donación de tierras de privados y de la iglesia, promoviendo la regularización dominial, administrando fondos rotativos de microcréditos para el mejoramiento habitacional y barrial, y ejecutando planes de construcción de vivienda e infraestructura con fondos públicos. A lo largo de los años se fue conformando una intrincada trama de relaciones entre los barrios y sus dirigentes y organizaciones, las oenegés de hábitat, los técnicos y funcionarios de los diferentes niveles de la administración pública y profesionales dedicados al hábitat popular. A esta red vincular deben sumarse los investigadores, que desde distintas disciplinas, se interesan por las situación habitacional de los sectores populares, sus luchas por el acceso a la tenencia segura, a la vivienda y a la ciudad y por las políticas públicas en hábitat y vivienda.

Al anunciarse la nueva política habitacional, una amplia red de organizaciones barriales y las oenegés de hábitat de la región con las que trabajan, ven la oportunidad de aprovechar las experiencias construidas, para organizar un espacio desde donde analizar la política pública, dialogar con los decisores políticos, influenciar en el diseño de las políticas de hábitat e impulsar espacios de participación de los habitantes de los territorios que se verían afectados por las acciones públicas anunciadas. A principios del 2005 se organiza el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (FOTIVBA) que comienza con la organización en marzo de tres talleres regionales en el sur, norte y oeste del AMBA para estudiar y debatir los programas federales de construcción de vivienda anunciados por el gobierno nacional.

A los tres talleres iniciales invitan a funcionarios de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación, de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda

(SSUyV) y del Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires, a presentar el Plan Federal de Viviendas a las organizaciones barriales y oenegés.

Estas relaciones permiten al FOTIVBA presentar una propuesta de flexibilización del programa de mejoramiento de viviendas, a partir del cual se crea la operatoria “Programa Mejor Vivir por entidades”, que entre obras realizadas o con convenios firmados sumen cerca de 900 mejoramientos autogestionados por las organizaciones.

La experiencia de articulación con la provincia se afianza hasta consolidarse una Mesa de Trabajo donde desde el 2009 se articulan los trabajos junto a la Subsecretaría de Tierra, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y el Instituto de Vivienda. Los temas que se tratan en esta Mesa de trabajo son muy variados. Además de coordinar los trabajos del programa de mejoramiento habitacional, se avanza en las gestiones para el acceso a la regularización dominial de los barrios logrando la firma de un convenio específico con la Escribanía General de Gobierno. Se discuten ajustes en el programa de lotes con servicios facilitando las condiciones de los contratos; se avanza con un programa de microcréditos para la mejora habitacional (en articulación con el Ministerio de Acción Social) y se debaten las políticas territoriales en marcha y el diseño e implementación de nuevos programas de acción.

Mensualmente los Foros realizan encuentros de coordinación donde se comparten y sistematizan los aprendizajes surgidos de las gestiones y negociaciones realizadas. Se organizan también espacios de capacitación donde las experiencias y prácticas pueden socializarse con los vecinos en los barrios y donde se analiza la ejecución de las políticas públicas y se planifican las estrategias a seguir por el FOTIVBA.

A partir de las experiencias en la lucha por el derecho a la vivienda y la ciudad las organizaciones exploran los límites y los conflictos entre lo legal y lo legítimo, comprenden las contradicciones en la jurisprudencia entre el respeto y la garantía al los derechos de propiedad y de acceso a la vivienda y verifican que los avances que logran en la actualización o revisión de los marcos normativos, necesitan el respaldo de la organización y movilización popular para lograr sostenibilidad en el tiempo y convertirse en parte de las políticas de Estado y no ser desvirtuados con los cambios de gestión y de color político de los gobiernos.

El estudio del diseño de las políticas y de los instrumentos y modos de gestión de las mismas, las experiencias en la judicialización de los reclamos y la defensa de los derechos a la tierra, la vivienda y la ciudad, la participación en procesos de

redacción y aprobación de legislaciones locales y provinciales, y la interacción con profesionales dedicados al estudio y la acción en el terreno del hábitat popular, llevaron a los participantes del FOTIVBA a involucrarse fuertemente con la lucha por el derecho a la ciudad. Los derechos consagrados en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de rango constitucional, en particular el de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) van impregnando todas las actividades del FOTIVBA, brindando sustento teórico y legal a sus reclamos y acciones.

El FOTIVBA se convierte así en impulsor y participante activo del Nodo Buenos Aires del Movimiento por la Reforma Urbana, desde donde se promueve, junto a un amplio espectro de organizaciones de base y barriales, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos de estado en diferentes niveles, parlamentarios, y organismos internacionales en Argentina, la organización de un espacio colectivo y pluralista para bregar por la reforma urbana en Argentina. Desde el MRU se difunden avances teóricos y prácticos en materia de legislación en torno a la gestión del suelo, la planificación participativa y el desarrollo de los derechos vinculados con el acceso a la ciudad. El trabajo se realiza tanto hacia el interior de las organizaciones participantes, como hacia fuera del MRU, esforzándose en la difusión pública y la llegada a legisladores provinciales y nacionales con ideas y aportes sobre los cambios necesarios en el marco jurídico en temáticas de suelo, hábitat, ordenamiento territorial y urbano. Como resultado de ese trabajo nace el espacio Habitar Argentina que ha realizado encuentros en el Congreso Nacional y en diferentes provincias del país para debatir estas cuestiones, logrando la incorporación de legisladores, jueces, abogados, universidades y funcionarios a su trabajo. Desde mayo de 2010 Habitar Argentina conforma mesas de trabajo sobre Desalojos y alquileres, Regularización dominial, Vivienda y producción social del hábitat y Planificación Territorial, que se reúnen quincenalmente para articular voluntades, experiencias y compromisos que se transformen en propuestas legislativas. Actualmente tienen estado parlamentario cuatro propuestas de leyes surgidas del consenso entre los participantes del espacio.

El FOTIVBA cumple un importante rol llevando las discusiones a los barrios y recogiendo los debates y opiniones surgidos en las organizaciones de base y volcándolos al trabajo en el espacio Habitar Argentina.

Simultáneamente el Foro ha trabajado durante los años 2010 y 2011 en la discusión y redacción del proyecto de ley provincial de Promoción del Hábitat Popular que propone tres principios fundamentales sobre los cuales se deben apoyar conceptual y jurídicamente las políticas de hábitat en la provincia de Buenos Aires: El derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la ciudad

y de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad. El proyecto de ley, que ya ha pasado por diecisiete versiones producto de los cambios sugeridos por las organizaciones territoriales, propone una serie de instrumentos de gestión de suelo, de participación en las plusvalías producto de la acción pública, de gestión participativa y de promoción de los procesos de autogestión del hábitat.

En los últimos 25 años los barrios y las organizaciones populares han desarrollado sus estrategias combinando la acción directa y cotidiana de producción de ciudad y movilización en reclamo de sus derechos, la capacitación y construcción de saberes en torno al derecho a la ciudad y las herramientas para garantizarlo, y la participación en espacios de producción de propuestas legislativas de orden provincial y nacional.

Las políticas urbanas y habitacionales no contemplan en su diseño espacios para la participación de la población en la planificación, gestión o evaluación de las acciones a desarrollar, ni en la toma de decisiones en torno a las transformaciones urbanas. Se espera que el análisis de la experiencia del FOTIVBA, de los modos de participación y de organización de espacios de construcción de conocimiento colectivo, aporte a la reflexión sobre el diseño de herramientas socio técnicas que promuevan la participación y la gestión democrática de las ciudades. Herramientas que sean útiles para por ejemplo:

- Promover la conformación de espacios concertativos para definir problemas y delinear soluciones con todos los actores involucrados.
- Diagnosticar participativamente la situación habitacional, de tierras, de infraestructura y de servicios así como las necesidades de la población.
- Articular los recursos existentes dentro y fuera de la comunidad, del estado (en sus distintos niveles), privados, etc.
- Promover y sostener la participación en la planificación del mejoramiento y transformación barrial
- Promover el ejercicio de los derechos a la tierra, la vivienda y la ciudad.

Bibliografía:

- COHRE (Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos), El derecho a la vivienda en Argentina. Informe misión de investigación, 2004
- Documentos del FOTIVBA, del Movimiento por la Reforma Urbana, de Habitar Argentina y publicaciones de la Asociación Civil Madre Tierra.

- EQUIPO INFOHÁBITAT (2008) *"Análisis georreferenciado para el seguimiento de las nuevas intervenciones públicas en Hábitat en el área metropolitana de buenos aires"*. Convenio: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- PELLI, Victor S. (2007) *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda – incluirse en la sociedad*, Nobuko, Buenos Aires.
- VARELA, Omar David, FERNANDEZ WAGNER, Raúl (2012) Los Programas Federales: Logros y desafíos de la acción pública en vivienda en el AMBA. Varela, Omar David, Fernández Wagner, Raúl; en *Construyendo Barrios*, María Cristina Cravino (Coord.), Ediciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento (en prensa).