

GT12: Territorios de relegación urbana, organizaciones sociales y políticas públicas

Inaccessibilidad al hábitat en barrios de relegación. Una aproximación en el Gran La Plata

Eduardo López elopez@trabajosocial.unlp.edu.ar

Mariano Barberena barberenats@yahoo.com.ar

1 - Introducción

El presente trabajo es parte de los avances del proyecto de investigación “La Accesibilidad a Las Políticas Sociales en Barrios de Relegación: lo Territorial y Las Organizaciones Sociales. Construcción de un Modelo de Análisis e Intervención.” Dirigido por profesor Alfredo Carballada. El objetivo de la investigación es construir un modelo de análisis y un esquema metodológico de intervención social, en pos de mejorar la accesibilidad de las políticas sociales en territorios de relegación.

La inaccesibilidad al hábitat popular es para el CELS “el principal problema social de la Argentina, es parte de la crisis estructural de la Argentina y es un volcán que propaga violencia incrementando todo tipo de delitos. (Verbitsky;1) Es un problema estructural y no puede imputársele a un solo gobierno. Comenzó con la supresión en 1955 de la función social de la propiedad, uno de los pocos derechos colectivos de la Constitución de 1949 que no fueron repuestos en reformas posteriores. Lo intentó el proyecto de reforma constitucional pactado en 1990 por Raúl Alfonsín y Antonio Cafiero. Inscripto dentro del constitucionalismo social, su texto definía un Estado social y democrático de derecho en el que la actividad económica, la propiedad privada y el capital deben estar al servicio del hombre y cumplir una función social. Varios sectores políticos de la derecha y la izquierda derrotaron la reforma en el plebiscito convocado por Cafiero (Verbitsky; 1) Siguiendo vigente así, todo el ordenamiento jurídico que hace de la tierra uno de los principales fuentes de poder social. “La tierra es una vaca sagrada que no se toca, porque es la base del poder de las clases dominantes”. (Resse; 2)

2 - Inaccesibilidad al Hábitat popular

En el marco del proyecto de investigación definimos accesibilidad como un vínculo geográfico, económico, administrativo y cultural o simbólico que se construye entre usuarios y servicios sociales a partir de las representaciones, prácticas y discursos de la población conjuntamente con las condiciones, discursos y prácticas de los servicios.

Desde la perspectiva del profesor Raúl Fernández Wagner, el acceso al hábitat es en última instancia una cuestión de niveles de salario. Pero cómo se explica que en un período caracterizado por el aumento del poder adquisitivo del salario real aumente la conflictividad en torno al acceso a la tierra? Por otro lado, el profesor Eduardo Resse nos plantea el interrogante de un contexto signado por una política de construcción de viviendas nuevas que es récord de construcción de viviendas (700.000 soluciones habitacionales en 9 años) conjuntamente con el aumento de la inaccesibilidad al hábitat urbano. La hipótesis de Resse va a ser que *“el aumento indiscriminado de los precios del suelo urbano, debido al funcionamiento especulativo del mercado inmobiliario, hace inaccesible al trabajador la compra de un lote o departamento en la ciudad”*. (Resse; 3)

Por otro lado, va a proponer una hipótesis con consecuencias metodológicas importantes “el aumento del Conflicto por la tierra es un evidencia de la accesibilidad al suelo.

Según la perspectiva del profesor Resse, el **mercado** inmobiliario El mercado inmobiliario “proceso reproductivo de las condiciones de segregación y de marginación que a pesar de la oferta record tira a la miseria y a la informalidad a millones de familias” (Resse, 2) El mercado inmobiliario, por sus características especulativas, tiene una capacidad de segregación socioterritorial tan poderosa que es imposible de ser “compensada” en sus efectos por la política de construcción de viviendas vigente y esto explica el aumento de la inaccesibilidad expresado no solo por el aumento de la conflictividad sino por las cifras del déficit habitacional.

3 - Indicadores de inaccesibilidad al hábitat: el déficit habitacional y la conflictividad

En ocasión de la evaluación del programa Buenos Aires Hogar se pudo apreciar que el problema del acceso al suelo urbano no es un fenómeno exclusivo de las áreas

metropolitanas. Como podemos apreciar en la siguiente tabla realizada con datos del censo del población y vivienda 2010, mas del 30% de la población del interior no es propietaria de su vivienda lo que asciende a mas de 534.000 familias.

Área	Cantidad de familias	Familias no propietarias de su vivienda ¹	Familias propietarias de vivienda inadecuada ²
Conurbano ³	3.147.638	718.699	472.189
Interior ⁴	1.771.905	534.532	211.862
Total	4.919.542	1.253.231	684.041

5

Esta situación también se expresa en la conflictividad propia de las inusuales tomas de lotes y complejos habitacionales en el interior. La insuficiencia de la oferta de viviendas contrasta con el aumento de los precios del suelo. Varios son los programas del gobierno nacional y provincial creados para impulsar la construcción de viviendas. El Plan Federal es uno de ellos, y varias son las localidades bonaerenses beneficiarias del mismo. En varios de estos barrios, debido a retrasos en los pagos, muchas de las tareas debieron ser postergadas e incluso suspendidas, a causa de los retrasos en los pagos por parte del gobierno nacional. Esta situación claramente deja en una incómoda posición a los intendentes municipales que debieron responder ante los adjudicatarios. En varios casos, varias fueron los casos donde las familias que, ante la desesperación, optaron por la ocupación. Uno de los casos que más repercusiones ha tenido, al respecto, es el de Balcarce, donde viviendas del mencionado plan fueron ocupadas dejando a los

¹ Se define como familia no propietaria de la vivienda a la suma de familias que no son propietarias del lote donde tienen afincada una vivienda de su propiedad mas las que son inquilinas u ocupantes por prestamos o por relación de dependencia u otra situación de no propiedad conforme la metodología medida por el INDEC- Censo 2010.

² Se define como familia sin vivienda adecuadas al total de familias que son propietarios del lote y la vivienda pero ésta cumple por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua conforme la metodología medida por el INDEC- Censo 2010.

³ Los datos provienen de la planilla propiedad vivienda Conurbano elaborada sobre la base de los datos del censo del INDEC 2010 que se encuentra incorporada al anexo.

⁴ Los datos provienen de la planilla propiedad vivienda Interior elaborada sobre la base de los datos del censo del INDEC 2010 que se encuentra incorporada al anexo.

⁵ Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC – Censo de población y vivienda 2010.

legítimos adjudicatarios solo con la promesa de un hogar propio. La Justicia, ante una presentación judicial del responsable de la constructora, dictaminó que no hubo usurpación ya que no hubo violencia en la ocupación de las moradas. Es que los vecinos que ingresaron allí lo hicieron engañando al sereno. En Tandil, por ejemplo, 50 familias ingresaron a las casas aún en construcción del Barrio Smata. Tras haber intentado solucionar el problema de diversas maneras, el Intendente Miguel Lunghi decidió la intervención de la Justicia. Sin embargo, no fue el único caso que debió enfrentar la localidad, ya que con anterioridad fueron ocupadas viviendas del Plan Federal, lo que derivó incluso en una carta documento al Gobierno Nacional, ya que la ocupación se produce a causa de un parate en las obras, motivada por la falta de pago. Otras localidades como Coronel Pringles, debieron suspender sus actividades por la falta de fondos e incluso los empleados de construcción fueron despedidos. En Junín, el municipio decidió aportar los fondos, ante la falta de respuesta del gobierno nacional. En estos casos, las viviendas pudieron ser conservadas, libres de ocupantes ilegales. En San Pedro, los vecinos ocuparon 7 terrenos, pidiendo respuestas a un reclamo de larga data. El Intendente local Pablo Guacone denunció que por detrás había "intentos desestabilizadores" y hasta pidió la intervención del gobernador y del Ministro del Interior Florencio Randazzo.

En las áreas metropolitanas la situación es aún mas grave. Si bien en distritos como Moreno, la secretaria de tierras contabiliza una toma por semana, en la ciudad de La Plata se han relevado unas 30 tomas en La Plata en el último año. Como se puede observar en la tabla, si bien las tomas se concentran en los ramales del ferrocarril abarcan todas una gran diversidad de barrios del Gran La Plata.

Fecha	Barrio	Localizacion	Actores	Superficie	Propietarios
23/01/2013	Los Hornos	148 a 150 y 68 a 70	50 personas	4mz	particular
26/07/2013	Ringuelet	10 de 508 a 509	grupo de pers	media manzana	particular
01/08/2013	Lisandro olmos	52 de 184 a 187	s/d	3manzanas	s/d
01/09/2013	San Carlos	46 de 156 a 158	s/d	s/d	s/d

14/01/2014	Los Hornos	152 a 153 y 75 a 76	grupo organiz	1 manzana	particulares
14/01/2014	V. Elisa, El Rincón	436 y 135	40 a 50 pers org	s/d	s/d
15/01/2014	A. Seguí	141-141bis y 426 a 429	intento masivo	s/d	s/d
15/01/2014	El retiro	44 a 52 y 155 a 158	grupo organizado	24 manzanas	min as agr pcia
19/01/2014	Hernandez	138 y 514	s/d	s/d	ferrocarril
22/01/2014	Villa Elvira	6 entre 84 y 85	s/d	s/d	s/d
23/01/2014	Los Hornos	66 y 160	s/d	s/d	s/d
27/01/2014	M. Romero	514 a 518 y 155 a 157	100 personas	8 manzanas	s/d
15/02/2014	Los Hornos	52 entre 171 hasta 175	100 pers / 23 flias	4 manzanas	fiscal y privado
19/02/2014	L. Olmos	52 entre 185 a 189	s/d	s/d	s/d
09/03/2014	A. Seguí	141 439 y 440	s/d	s/d	ferrocarril prov
10/03/2014	Aeropuerto	609 17 y 18	grupo de personas	2 manzanas	particulares
13/05/2014	Altos de S. Lorenzo	23 a 25 y 76 a 81	s/d	10 manzanas	empresa privada
30/05/2014	M. Romero	167 a 173 y 516 a 517	s/d	6 manzanas	ADIF

6

A partir de esta situación, Resse nos plantea una **paradoja**: frente al récord de construcción de viviendas se evidencia un aumento del conflicto. Y elabora una hipótesis sobre las tomas de tierra: *“las tomas de tierra son la manifestación crítica de la contradicción entre una política keynesiana de viviendas y una política neoliberal en el acceso al suelo urbano”* (Resse, 2) Para Resse, el déficit habitacional no depende de la pobreza de la población sino de un aumento muy importante del precio del suelo (5% en dólares/año) La toma como un indicador de inaccesibilidad expresa la insuficiencia de los

⁶ Relevamiento realizado sobre información periodística. Diario el día. La Plata.

salarios de los trabajadores en relación al aumento indiscriminado de los precios del suelo. Estas afirmaciones darían lugar a una segunda paradoja: un aumento en la oferta de crédito producto de un avance en la política de viviendas del gobierno de Cristina puede generar un aumento de la inaccesibilidad al suelo urbano. Pocos meses después de la disertación del profesor Resse, se produjo esa situación en apariencia inexplicable. Cuando durante el año 2012 se conceden los créditos del plan Procrear en La Plata, suben bruscamente el valor de los lotes en la ciudad. La contradicción estructural entre la política keynesiana de viviendas y la política neoliberal en el acceso al suelo urbano hace inviable el carácter compensatorio de la política de vivienda, se debe avanzar hacia una política más radical. Pero hay condiciones para una política radical en el acceso a la vivienda? Si bien esa pregunta es de difícil respuesta podemos avanzar describiendo condicionantes estructurales de la inaccesibilidad como así también elementos nuevos en el escenario provincial y local que pueden significar nuevas vías de construcción de accesibilidad.

3 – Nuevos elementos del contexto institucional local

Una serie de condicionantes legales, sociales y económicos plantean una situación difícil a la accesibilidad. La persistencia de la primacía del derecho a la propiedad por sobre el derecho a la vivienda presente tanto en la constitución de 1853 como en la reforma neoliberal de 1994, conjuntamente con el mantenimiento de la figura delictiva de usurpación y la ausencia de mejoras en el cambio del código civil configuran una situación donde la vía casi exclusiva de acceso al hábitat es el mercado.

La vigencia del decreto militar 8912/77 perpetúa la fase de ausencia de tierra barata y abundante continuando con la conformación de un mercado inmobiliario con serias restricciones a la oferta y características excluyentes. La estructura impositiva regresiva actual empuja a los operadores inmobiliarios y a los particulares a conductas especulativas pronunciando la escasez de propiedades en el mercado y una elevación sostenida de los precios conformando el mecanismo principal de segregación. El comportamiento burocrático de la gran mayoría de los estados provinciales y municipales suma escollos para la producción de suelo urbano a bajo costo lo que perpetúa la situación de escasos y garantiza el statu quo. El manejo ilegítimo de en torno a la apropiación de la renta potencial y en muchos casos corrupto parte de miembros de la

clase política municipal suma severos condicionantes tanto a la producción de suelo urbano accesible como a la especulación inmobiliaria. Estos comportamientos disminuyen el impacto de las políticas de vivienda como el plan procrear.

Frente a esta adversa situación, actores regionales y locales se movilizan desarrollando una serie de hechos relevantes:

1. Conformación del Foro provincial de organizaciones de tierra, infraestructura y vivienda (FOTIVA);
2. Involucramiento de la UNLP en el problema de la tierra: Trabajo de la Comisión de infraestructura y hábitat del consejo social.
3. Sanción de la Ley de acceso justo al hábitat y movimiento por su aplicación.

Las organizaciones sociales movilizadas por la problemática del acceso al hábitat como el FOTIVA, encontraron en la Universidad de La Plata una caja de resonancia. En oportunidad del proceso de reforma de la relación de la Universidad con la sociedad cristalizado en el cambio de estatutos del año 2008 de la UNLP generó la oportunidad para construir una relación sinérgica entre parcelas del estado y organizaciones sociales contrahegemónicas. La identificación entre los arreglos cualitativos que la parcela estatal instituye y las prácticas sociales que las organizaciones impulsan pueden ser la base de una relación sinérgica de propósitos y acciones entre ambos. La sinergia será producto de la identificación y la dialogicidad en el plano de las representaciones sociales y del empoderamiento recíproco en el plano de la acción. (López; 2)

Pero este espacio es una caja de resonancia para casos de desalojo resonantes o es un espacio de articulación para generar las condiciones de nuevas políticas para el sector? Un análisis de su dinámica puede ayudarnos a responder esta pregunta y hacer luz sobre el impacto que puede tener en los condicionantes simbólicos de la accesibilidad. El espacio está conformado por diferentes entidades estatales como la Comisión Nacional de tierras, las Secretarías de tierras de los Municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Brandsen y Punta indio. Por parte de la universidad participan docentes, representantes de facultades, consejeros superiores y estudiantes. Por parte de las organizaciones sociales participan la CTA – Patria Grande, el Movimiento Evita, el Movimiento justicia y libertad, la Agrupación María Claudia Falcone, el Movimiento octubre, la Federación de Tierra y Vivienda FTV-Miles y la CTD-Aníbal Verón. Las

actividades principales fueron la asistencia a la sanción de la ley de hábitat provincial, la Co-gestión del Programa emergencia habitacional con el gobierno de la provincia, el Proyecto PITAP – Hábitat popular sustentable y la Capacitación de productores sociales de hábitat con la Comisión nacional de Tierras para organizaciones sociales.

La ley de acceso justo al hábitat recoge gran parte de las discusiones sostenidas por el Foro provincial y el consejo social expresando tres principios fundamentales:

1. **Función social de la propiedad** (cambio de la propiedad privada absoluta hacia un derecho-deber que cumple una serie de obligaciones como no especular)
2. **Derecho a la ciudad** (no solo vivienda, sino acceso a las infraestructuras y todos los servicios que me integran a la ciudad)
3. **Gestión democrática de la ciudad:** “proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestante de los ciudadanos y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.”

Además, la ley plantea entre sus propuestas una serie de instrumentos de política o estrategias urbano-habitacionales: control de los precios del suelo; producción de suelo urbano; ampliación del área urbana; integración sociourbana de villas y asentamientos; gestión del crédito para vivienda; espacios participativos de gestión.

4 – Algunas conclusiones preliminares

El trabajo de investigación sobre la accesibilidad al hábitat deberá continuar por dos vías, por un lado proseguir con la investigación teórica del marco conceptual. Y por el otro comenzar a evaluar el instrumental metodológico existente. La intervención socioterritorial está sostenida sostenidos por diversos núcleos o redes de investigadores orientados a la intervención como: la Red universitaria de estudios socioterritoriales e inclusión social con énfasis en áreas rurales y pequeñas localidades quienes trabajan cartografía social, acceso a la tierra para la vivienda dirigida por Juan Manuel Diez Tetamanti con sede en la Universidad de Comodoro Rivadavia. Esta red trabaja con un marco conceptual alrededor de los conceptos de “espacio derivado” (Santos 1996),

“espacio delegado” (Diez Tetamanti, 2012), “procesos de fragmentación social (CARBALLEDA, A. 2012), “segregación” (SEGURA, R. 2006), “políticas públicas (Souza, C 2006) y “dialéctica del espacio (Soja, 1996). La red se encuentra trabajando a partir de una diversidad de conceptos en desarrollo. El **usufructo urbano empresario** es la práctica empresaria de acumulación capitalista mediante la cual se apropian de bienes y servicios producidos y financiados por la comunidad). La **recuperación de plusvalías** es el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible al “esfuerzo comunitario”, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad. (Smolka y Amborsi 2003). El **vertebramiento inercial**: es un concepto en construcción para analizar el valor de la memoria en la construcción de proyectos territoriales a futuro, mediante la resignificación de objetos y acciones del pasado. Para esto, se trabaja con las ideas de “Producción” de (Benjamin, W 1934); Memoria (Grimoldi, 2010) y el deseo, en términos de Deleuze y Guattari (2013).

En otro núcleo de investigadores situado en las Universidades de San Pablo, Brasil podemos destacar a los estudios socioterritoriales de Aldaiza Sposati autora del mapa de la pobreza de San Pablo y a Erminia Maricato quien trabaja los fenómenos relativos a las metrópolis de la periferia del capitalismo, la cuestión urbana y el movimiento pase libre en Brasil, la regularización de la ciudad ilegal, la construcción de la ciudad con participación, la crisis estructural urbana y el infierno de las grandes ciudades y sus producciones están vinculadas a la publicación Estudios Urbanos dirigida por Milton Santos.

Otros importantes antecedentes a revisar es la producción de la Universidad de General Sarmiento UNGS y de Nora Clichevsky con sus conceptos de intervención en los vacíos urbanos, producción de suelo urbano y prevención de la informalidad.

Por último es necesario repensar a nivel metodológico las intervenciones posibles. Para ello tenemos la necesidad de tener presente la escala de urbanización que plantea Daniel Arroyo en su estudio sobre los municipios en Argentina. Pensando la accesibilidad al hábitat. Se abre así una agenda de temas como: prevención de la informalidad desde las delegaciones municipales, formas articuladas entre delegaciones municipales y organizaciones sociales para producción de suelo urbano; formas de

gestión asociada en crédito local para construcción, mejoras o ampliaciones, formas asociativas de producción social del hábitat a bajo costo.

Para esto se abren una serie de interrogantes a indagar con los sujetos: la perspectiva personal de la segregación socio espacial: los padecimientos; la perspectiva subjetiva del no derecho a la ciudad ni a la centralidad; la decisión de migrar y sus padecimientos; la decisión de “tomar” y los enfrentamientos con vecinos; la participación o no en organizaciones sociales por el problema del hábitat; las características cualitativas del problema “vivir el infierno”, las nuevas demandas y las ayudas adecuadas.

5 - Bibliografía

CELS – Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012. Siglo XXI Editores. CABA.

Cravino, Cristina: Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines. Año 2009.

CLICHEVSKY, Nora. Previniendo la informalidad. CEPAL – División desarrollo sostenible - ONU. Santiago de Chile. Año 2006.

Del Río, Pablo - El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis de doctorado – Fac de Humanidades UNLP. La Plata. Año 2011

DUHAU, Emilio. *Política popular y política urbana*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1998.

FERNANDEZ WAGNER, Raúl. De las políticas sectoriales a la gestión local del hábitat. El caso del Municipio de Moreno, en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

MARICATO, Erminia. *Conocer para resolver la ciudad ilegal*. <http://erminiamaricato.net/>

http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf

LÓPEZ, Eduardo. La posible sinergia entre el Estado y las organizaciones populares contra hegemónicas en el proceso de globalización. Desafíos para la Argentina en el tercer milenio. La Plata. Año 2005. Publicada en www.municipios/unq.edu.ar

Pradilla Cobos – La economía y las formas urbanas

RESSE, Eduardo. Conferencia Disertación en el marco del panel “Hábitat popular y Políticas Publicas” llevado a cabo el 11 de julio de 2012 en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.

VERBITSKY, Horacio. Sangre en la tierra. Diario Página 12, 15 de abril de 2012.