

XIX Congreso: "CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o Incertidumbre"

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.

Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

## **TITULO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA**

### **EJE EXTENSIÓN**

#### **AREA TEMÁTICA: CIUDAD. TERRITORIO Y PAISAJE. GESTION**

**Autores: Arqs. Julieta Calabrese Tello, Guillermo Curtit, Elsa Rovira**

Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Calle 47 N° 162, CP: 1900, La Plata - Teléfono 423-6587 int. 249 – mail: [julieta.ctello@gmail.com](mailto:julieta.ctello@gmail.com)

**Palabras clave: POLÍTICAS PÚBLICAS, ORGANIZACIÓN COMUNITARIA, HÁBITAT**

La magnitud y complejidad de los problemas del hábitat condicionan el modo y las urgencias con que debemos afrontarlos. Podemos afirmar que las características de esos problemas convergen en una encrucijada donde la limitación de los saberes interferirá en las soluciones esenciales de la vida humana.

Desde la perspectiva de la arquitectura es necesario identificar todo lo que hemos ido dejando fuera de ella, en relación con la concepción y construcción de los espacios contenedores de actividades que, desde algunas prácticas profesionales, no se considera sustancial respecto de la supervivencia y la dignidad humana. Esta problemática se ve reflejada en villas, asentamientos y barrios como los que se mencionan en este trabajo e indica que cabe optimizar las potencialidades de la gestión estatal para su resolución.

Desde el punto de vista territorial este sector poblacional es el que no ha podido acceder a la regularización del dominio de las tierras que ocupan habitando villas de emergencia y asentamientos poblacionales precarios en estado de vulnerabilidad social, y por ende no han podido ser parte de muchos de los programas de mejoramientos de la vivienda.

Sin embargo, desde el trabajo barrial y la gestión comunitaria hay experiencias en las que se han podido iniciar procesos de regularización de la tierra y, a la vez, existe una potencialidad en la Ley de Acceso Justo al Hábitat para contar con recursos económicos para resolver dichas problemáticas. Las organizaciones comunitarias, desde su inserción territorial, son los espacios determinantes para superar este estado de cosas articulando los programas estatales vinculados con la problemática con la población. Estas organizaciones presentan una posición que habilita el relevamiento comunitario familia por familia, atendiendo a las circunstancias particulares de cada una, tanto para pensar en planes de vivienda o mejoras habitacionales (familias numerosas, personas mayores o con capacidades diferentes, construcciones precarias o incompletas, etc.) como para implementar una regularización integral de los dominios.

En este trabajo describimos el acompañamiento de la experiencia actual de mejoramientos habitacionales, talleres de oficio, construcción de bloques y demás actividades productivas comunitarias en Don Fabián, Santa Ana, El Futuro y Las Malvinas, barrios del Gran La Plata, asociándolo como replicabilidad del trabajo de gestión, a los logros alcanzados en el Proyecto de Extensión "Construir identidad: Promoción comunitaria para la Inclusión Social" junto a la comunidad Mocoví de Berisso.

Estas estrategias dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de estas familias que promueven las relaciones comunitarias y la capacitación en oficios, implicaron formar equipos interdisciplinarios y reconocer el carácter complejo y multidimensional de los fenómenos del hábitat, integrando conocimientos en el análisis espacial y territorial para hacer posible la construcción de una nueva realidad que se conjugue dialécticamente con las transformaciones conceptuales concibiendo una nueva mirada sobre el "habitar" y el "hábitat".

Consideramos que la arquitectura es un trabajo social. Una actividad por la que muchas personas, profesionales, usuarios, obreros, establecen vínculos y se interrelacionan. Por medio de este trabajo social, con su complejidad estructural, se programan, diseñan y construyen los espacios necesarios para que tengan lugar las escenas de la vida humana.

En este sentido trabajamos sobre un tratamiento que nos permita distinguir, para nuestro caso, todo lo que ha sido secundarizado en las prácticas hegemónicas de la arquitectura realizando un análisis que intenta comprobar su relación con la crisis del habitar.

### **Desafíos de la nueva ley de acceso justo al hábitat y organización territorial**

La sanción de la ley de la provincia de Buenos Aires N° 14.449 en 2012, llamada “Ley de Acceso Justo al Hábitat” representó una conquista en términos de que la misma recepta una serie de demandas históricas propuestas por distintos espacios sociales que están trabajando la problemática del acceso a la tierra y a la vivienda desde la perspectiva de las organizaciones populares.

Esta ley estableció los principios básicos de la materia: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad, y el reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización; y a ello se suma la determinación de recursos específicos para recaudar fondos tanto a nivel municipal como provincial con imputación específica del dinero recaudado con destino a acciones que tiendan a resolver problemáticas de tierra y vivienda de los sectores más humildes de la población. En concreto estos recursos permitirían condicionar la actual hegemonía de las grandes inmobiliarias en la determinación del precio del suelo y por lo tanto del acceso al lote de terreno para vivienda a miles de familias. Para ello se establece una contribución obligatoria de un 10% como mínimo de la inversión que realice cualquier desarrollador inmobiliario (esto es la construcción de barrios privados, cementerios, clubes, hipermercados, etc.) con destino a los fines de la ley. Este impuesto debe ser aplicado por los municipios. En el orden provincial también se establece que el 50% de todo lo que aumente el impuesto a los terrenos baldíos urbanos va al mismo fondo de la ley. Por otro lado, es de destacar asimismo que la ley contempla una participación central de las organizaciones sociales vinculadas al hábitat junto a los municipios, y promueve un Consejo Provincial representativo de la problemática.

Sin embargo, a dos años de su sanción, se debe resaltar que hubo mora en el Poder Ejecutivo provincial en reglamentar la ley (un año), que la reglamentación fue vista como limitada e incompleta, y por otra parte que poco o nada había trascendido a nivel público acerca de la implementación de la ley. Ello en el nivel provincial, y lo mismo ocurrió con los municipios, uno de los principales protagonistas en cuanto a las funciones y la capacidad de recaudación que les otorga la ley. Prácticamente ningún municipio implementó la ley y los recursos que la misma establece en el sentido arriba enunciado.

Este panorama es preocupante en tanto que se desnaturaliza el efecto positivo de una ley sancionada con sentido progresista y de avance en favor de las mayorías. A este cuadro debemos sumar el hecho de que es lamentablemente frecuente ver un juego perverso de medios de comunicación asociados a grandes inmobiliarias que impulsan el desalojo de los asentamientos de los más humildes, con parte de la justicia penal dispuesta a ordenar los desalojos en forma inmediata y muchas veces violenta, sin reparar en familias numerosas compuestas por niños y ancianos que quedan en la calle, violando la misma ley provincial de niñez y adolescencia, la Convención de Derechos del Niño y los más elementales derechos humanos.

### **La experiencia de los Cabildos Abiertos por la Plena Implementación de la ley de Acceso Justo al Hábitat**

Los principales impulsores de la ley en la Legislatura provincial fueron diputados provinciales integrantes de organizaciones sociales que forman parte de Unidos y Organizados, sector político identificado con el gobierno nacional. Dentro de este espacio, promovieron un Cabildo Abierto por la Plena Implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que se concretó en junio en la ciudad de La Plata. Alrededor de 1.200 asistentes nucleados en unas

treinta organizaciones sociales que trabajan la problemática de acceso a la tierra y a la vivienda debatieron en talleres y realizaron muestras en la Plaza San Martín. La fortaleza de la convocatoria y la profundidad del debate, mostraron el acierto del abordaje de la problemática en tanto deuda social sin resolver con una herramienta legal abandonada.

La iniciativa no se detuvo, ya que a partir de este encuentro provincial se sucedieron Cabildos abiertos en Florencio Varela y Avellaneda, donde se constituyeron espacios distritales del Cabildo, y hubo también actividades de promoción de los Cabildos y de la ley en Chacabuco y Esteban Echeverría. La coordinación alcanzada derivó asimismo en reuniones con la autoridad de aplicación de la ley (Ministerio de Infraestructura de la provincia) en las que se expusieron las conclusiones alcanzadas por el Cabildo y con la autoridad de ACUMAR, ente metropolitano encargado del desarrollo del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, para un abordaje conjunto de la problemática del hábitat en uno de los lugares centrales de conflicto por hacinamiento, contaminación y condiciones precarias de vivienda y acceso a servicios públicos básicos.

La diversidad de procedencia de las distintas organizaciones, espacios políticos que impulsaron la ley junto a organizaciones campesinas, gremiales, religiosas, asociaciones civiles con trayectoria en el tema, universidades públicas configuró un conglomerado de alta representación social y política, en proceso de consolidación tomando como eje hacer cumplir la ley y organizar el territorio.

### **Organización territorial y herramientas de construcción**

La ley de Acceso Justo al Hábitat, en cuanto norma que como se describe al comienzo del trabajo contempla principios y vías de recursos para acceder a la tierra y la vivienda; y a su vez la ley 24.374, la llamada "ley Pierri", para la regularización dominial, constituyen herramientas de construcción para las organizaciones sociales que, sumadas a la inserción territorial y la representatividad de cada organización potencian la posibilidad de los sectores más humildes de acceder a la tierra y la vivienda. El actual gobierno nacional diseñó para las capas medias de la sociedad un programa de crédito blando para el acceso a la vivienda, incluso para quienes no cuentan con terreno propio para edificar (Plan PROCREAR). Pero las ventajas enormes de este programa se han desnaturalizado por la especulación inmobiliaria, que elevó el valor de los lotes a precios que los tornan inaccesibles. Si ello afecta las capas medias, tanto más ocurre con los sectores humildes, que no reúnen los requisitos básicos de acceso a este tipo de créditos y sólo pueden esperar el acceso al lote mediante bancos de tierra y a la vivienda social otorgada por el Estado, o al menos con el aporte de materiales, microcréditos y otras herramientas previstas en la norma citada. El mercado capitalista destruyó desde la dictadura en adelante la posibilidad del acceso al lote para los trabajadores; los viejos loteos, con la posibilidad de compra de terrenos con libreta y pago de cuotas a largo plazo son parte del pasado. Muchas de estas empresas quebraron en aquellos tiempos, la especulación se llevó las cuotas y la única posibilidad de acceso a la tierra fue la toma. El proceso histórico es determinante; con la dictadura se terminan los loteos y sobre el final de la misma comienzan las tomas organizadas en el oeste y en el sur del conurbano bonaerense, con apoyo de comunidades eclesiales de base (sobre todo del Obispado de Quilmes). Con la consolidación de la democracia pero con políticas económicas neoliberales, el barrio se transforma en campo de disputas con las inmobiliarias, la policía, el punterismo político y un sector de la justicia. Como se dijera, la ley 24.374 fue un paliativo para la regularización dominial del lote individual con destino único de vivienda familiar. Mientras continuaba el crecimiento incesante de la población en el conurbano reduciendo los espacios verdes, públicos y recreativos, sin solución para el acceso a servicios públicos y el equipamiento social, con una contaminación creciente en amplios sectores. En este contexto, la organización social, comunitaria y política fue una de las pocas vías posibles de resistencia y resolución de la

situación. Las organizaciones de resistencia al neoliberalismo, centralmente de trabajadores desocupados, sindicalismo alternativo, de jubilados, comedores barriales y grupos políticos o estudiantiles de apoyo a la organización popular, incorporaron en sus demandas y sus reclamos la lucha por la tierra y la defensa de los asentamientos. Tras la debacle política y económica de este modelo neoliberal en 2001, con la llegada del kirchnerismo al gobierno comienza otra etapa en la organización territorial donde se recupera la presencia del Estado en los barrios, tanto en recursos que en forma individual (jubilaciones, pensiones, subsidios, asignación universal) o colectiva (programas para construcción de viviendas, cooperativas de obra pública, emprendimientos de economía social) llegan al territorio como en el fortalecimiento político de los espacios surgidos durante la resistencia al neoliberalismo. No obstante, la profundidad del daño causado hace que la problemática de tierra y vivienda siga sin tener una respuesta integral al hábitat urbano y periurbano que redunde en un mejoramiento de las condiciones materiales de los pobladores más humildes.

Como se planteara anteriormente, la sanción de la ley de Acceso Justo al Hábitat abre una nueva posibilidad de rediscutir y rediseñar un planeamiento territorial integral que contemple a la totalidad de la población con un sentido progresista, pese a las falencias antes observadas en cuanto a su implementación.

### **Los desafíos por venir**

Al respecto cabe esperar una mayor apropiación por parte de los sectores populares de los alcances de esta ley, a través de la capacitación y el conocimiento de la misma, para luego transformar en la idea en acción y movilización. En este sentido, es rica la experiencia de las organizaciones sociales en el acompañamiento de los pobladores de barrios y asentamientos, tanto en la tarea de regularización dominial como en el mejoramiento del hábitat, la lucha por el acceso a una infraestructura mínima de servicios públicos o la defensa directa a través de profesionales o mediante la movilización popular frente a desalojos. Pero es una tarea del conjunto social, que abarca no sólo a los pobladores de asentamientos y villas, sino también a los sectores medios, a los barrios de trabajadores y los del centro de las ciudades. Ya vimos tristemente que en La Plata la inundación afectó transversalmente a toda la población, y parte de sus causas son producto de la falta de participación popular y planificación integral de las problemáticas vinculadas al hábitat. Las herramientas legales junto a la movilización popular, la acción social activa y el rol de los técnicos y profesionales universitarios, son la base sobre la que puede centrarse una profundización de las conquistas en materia de acceso a la tierra y la vivienda que redunde en un mejor vivir.

Para ello son ejes fundamentales el trabajo intersectorial, el cruce de saberes y el compromiso social que se refleja en la articulación de organizaciones sociales como la Cooperativa de Trabajo 22 de Abril, el Centro Cultural Comunitario Zona Oeste e integrantes de los proyectos de extensión aprobado por la U.N.L.P. denominado "TIERRA Y VIVIENDA: Promoción de Derechos y producción social del hábitat" y del proyecto de Voluntariado Universitario del Ministerio de Educación de la Nación: "Con DERECHO al Hábitat". Esta articulación, llevó a cabo la gestión en distintos organismos gubernamentales a nivel provincial, donde se adjudicaron distintos subsidios cuyos objetivos reúnen parte de las soluciones de las temáticas expuestas.

### **Las acciones**

La localidad asiento del proyecto, Melchor Romero, se encuentra en una zona periurbana al noroeste del Gran La Plata. Los barrios mencionados como base territorial de desarrollo del proyecto presentan carencias en cuanto a la infraestructura básica, equipamiento social y servicios (cloacas, gas, asfalto, recolección de residuos). Asimismo, gran parte de los pobladores han padecido las consecuencias de la inundación del 2 de abril de 2013, que

provocó que las viviendas populares resultaran dañadas en proporciones diversas, y en su mayoría, las tierras donde se encuentran instaladas las viviendas carecen de regulación dominial. En este aspecto hay una variedad que va desde manzanas con parcelamiento oficial, una parte con sus titulares ya formalizados y otra con poseedores de muchos años de arraigo pero sin la documentación correspondiente, por distintas causas, por un lado, y por otro predios de chacra o campos transformados en asentamientos precarios. Los habitantes de estos barrios trabajan en la construcción, en trabajos ocasionales y en el servicio doméstico en su mayoría. Usualmente no tienen capacidad de ahorro para emprender mejoras constructivas más allá de reparaciones parciales. Es por eso que es necesaria la promoción de derechos en base al acceso justo al hábitat y la producción de un hábitat popular evidenciada en el mejoramiento, ampliación y refacción de viviendas. Desde el año 1996 las inquietudes del barrio se nuclean en el Centro Cultural Comunitario Zona Oeste, donde en la actualidad funcionan una cooperativa textil, una cooperativa de fabricación de bloques de hormigón, el programa FinEs, ayuda escolar, copa de leche y diversos talleres de capacitación en oficios (algunos de ellos a través de la Escuela de Oficios de la Universidad Nacional de La Plata). Además en el año 2013 se comenzó a trabajar con un proyecto acreditado y financiado por la UNLP denominado Jóvenes Solidarios.

Tanto el Centro Cultural como la Cooperativa de Trabajo 22 de abril se han inscripto en el Registro de Organizaciones No Gubernamentales creadas por la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires, lo que fortalece la necesidad de propiciar la articulación con la Universidad a través de este proyecto.

Las distintas dimensiones de la problemática de tierra y vivienda son abordadas de acuerdo a las posibilidades de resolución y abordaje del equipo extensionista conformado de manera intersectorial e interdisciplinario. Tratándose de un tema complejo y que se está debatiendo a nivel legislativo y de políticas públicas el aporte de grupos comunitarios activos y capacitados provee nuevas perspectivas de orden práctico y conceptual en la búsqueda efectiva del derecho a un hábitat sustentable para toda la población.

Las actividades se realizan en los barrios Don Fabián, El Futuro, Malvinas y Santa Ana de la localidad de Melchor Romero, partido de La Plata, desde la perspectiva del hábitat, el mejoramiento urbano, a través de prácticas participativas, comunitarias y cooperativas. Se plantea la continuidad con acciones iniciadas en estos barrios a partir del vínculo con la extensión universitaria, fortaleciendo la articulación entre la comunidad y la Universidad e incluyendo a actores gubernamentales de las áreas a cargo de estas problemáticas. Con las dos instituciones ya mencionadas, la asociación Centro Cultural Comunitario Zona Oeste, se planifica la acción social y comunitaria en ese radio de acción descrito y con la Cooperativa de Trabajo 22 de abril, dedicada a la construcción de bloques de hormigón y otros servicios y/u obras públicas, se diseña la estrategia de ejecución. La asociación realizan, conjuntamente con profesionales y estudiantes, talleres de promoción de derechos acerca del hábitat, relevando la situación de las familias, sus habitantes niñas/os, personas adultas mayores o capacidades diferentes, y otras cuestiones inherentes a las necesidades habitacionales específicas de cada unidad familiar. Asimismo, la cooperativa, fabrica bloques para el mejoramiento de las viviendas, además de realizar asesoramiento técnico, acompañar la gestión de recursos y la articulación con el Estado nacional y/o provincial para la finalización del espacio comunitario, proveer espacios recreativos o de equipamiento social, entre otros objetivos concretos.

Junto a los estudiantes extensionistas, y a partir del relevamiento de los barrios, se trabaja en la construcción de herramientas de acción dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida, a través de estrategias que promuevan el afianzamiento de los vínculos entre los vecinos y los extensionistas.

El intercambio de saberes para resolver estos problemas requiere una amplitud de mirada desde la complejidad comprendiendo el modo de vida, costumbres e intereses para elaborar

sus propuestas. El enfoque y las herramientas de articulación a implementar en el relevamiento de lo existente es determinante para garantizar una respuesta satisfactoria.

En este sentido se ha conseguido por medio del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Programa Mejor Vivir del Ministerio de Planificación Federal, Servicios e Inversión Pública de la Nación un convenio para realizar 176 módulos de Mejor Vivir. Asimismo se articula con el LEMIT (Laboratorio de Entrenamiento Multidisciplinar para la Investigación Tecnológica) quien certifica la calidad de los bloques fabricados con la Cooperativa.

De esta manera se ponen en juego lo que identificamos como ejes fundamentales de la acción interventiva: la intersectorialidad, la puesta en común de saberes, la planificación participativa y el compromiso social poniendo en el centro de la escena los conocimientos, experiencias, necesidades, intereses y propuestas de los integrantes de cada comunidad. Cada uno de los sectores participantes realiza un aporte específico y consensuado del que se responsabiliza en el marco de la planificación de acciones de carácter integral. Los estudiantes y profesionales universitarios coordinan las estrategias metodológicas, el diseño e implementación de las acciones, contribuyendo a la capacitación del equipo en el trabajo transdisciplinario.

Mediante esta práctica, al objetivo concreto de mejorar la condiciones del hábitat en barrios, villas y asentamientos con una población vulnerable desde la perspectiva sanitaria, medioambiental y social y con carencias en infraestructura de servicios se suma el propósito de contribuir a la formación de profesionales reflexivos, preparados para un desarrollo del aprendizaje constante, y para trabajar en problemáticas sociales abiertas y complejas, con equipos interdisciplinarios y formular diagnósticos social y territorialmente integrados, respetando las complejidades que presentan el hábitat y la arquitectura y la meta de interpelar a las políticas públicas que abordan la temática para optimizar la implementación de las mismas a través de incluir los proyectos y las expectativas de la comunidad a través de sus organizaciones legitimadas.

## **Bibliografía**

- HINTZE (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- IZAGUIRRE-ARISTIZÁBAL (1988) *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Conflictos y procesos de la historia argentina contemporánea No. 10
- POGGIESE H. (2000) *Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica*. Buenos Aires: FLACSO.
- SENNETT. (2002). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Ediciones Península.
- TOGNERI J.. (1985) *Polémica en Arquitectura*.
- ZICARDI (2002). "Las ciudades y la cuestión social". En A. Zicardi (Compiladora) *Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

## **Fuentes normativas**

- Ley provincial 14.449 y decreto reglamentario 1062/2013

- Ley Nacional 24.374
- Constitución Nacional vigente artículos 17 y 75 inc. 22
- Constitución Nacional de 1949 artículo 38