

JORNADAS DE DEBATE DEL CONSENSO NACIONAL PARA UN HABITAT DIGNO

Documentos de debate. Resúmenes.

La Iniciativa Multisectorial Habitar Argentina es un espacio plural conformado por organizaciones y movimientos sociales, instituciones académicas y legisladores, que, desde hace cerca de 5 años trabaja con el objetivo de generar un marco político y normativo que garantice en nuestro país el pleno ejercicio del derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat.

Con base en la experiencia acumulada, se tomó la decisión de poner en marcha una campaña que fije posición e incida en el debate electoral a partir de un conjunto de propuestas contenidas en un documento denominado Consenso Nacional para un Hábitat Digno.

De tal forma, el Consenso se propone servir de herramienta con la cual las organizaciones sociales, académicas y políticas de todo el país puedan llevar adelante, en cada pueblo, ciudad y provincia, un debate profundo que permita participar activamente en la mejora de las políticas de hábitat a implementar.

En ese marco, el Centro de Estudios Legales y Sociales organiza las Jornadas de Debate del Consenso Nacional para un Hábitat Digno los días 11 y 12 de diciembre de 2014, en las cuales se pretende debatir ese documento a partir del aporte de seis documentos de debate elaborados *ad hoc* por especialistas de cada temática a tratar: Integralidad de las políticas territoriales y regulación del suelo; Informalidad, regularización y desalojo; y Producción Social del Hábitat. Estos temas responden a ejes propositivos del Consenso y organizan las tres mesas temáticas de las Jornadas,



en las cuales los documentos de debate son presentados por sus autores y discutidos en un espacio multi-actoral.

Esta divulgación presenta los resúmenes de esos seis trabajos:

Integralidad de las políticas territoriales y regulación del suelo

- Integralidad de las políticas territoriales, función social de la propiedad e instrumentos de regulación del suelo urbano. Área Urbanismo, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Políticas territoriales y regulación del suelo rural: estado del debate y experiencias en Argentina. Facundo Martín, Universidad Nacional de Cuyo.

Informalidad, regularización y desalojo

- Informalidad, regularización y desalojos urbanos: estado del debate, experiencias en Argentina y propuestas de acción. Agustín Territoriale y Sebastián Tedeschi, Observatorio por el Hábitat Popular.
- Informalidad, regularización y desalojos rurales: estado del debate y experiencias en Argentina. Pablo Barbeta, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. de Cs. Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Producción Social del Hábitat

- Producción Social del Hábitat. Perspectivas y propuestas. Bosio, Graciela y Scardino, Lucio (AVE y CEVE) - Baima, Marta y Buthet, Carlos (SEHAS) - Rodríguez, Marcela (SerViProH-UNC). Integrantes de Red Encuentro de Entidades no Gubernamentales para el Desarrollo.
- Hábitat y vivienda campesinos. Problemáticas y abordajes en la Región Sur de Río Negro. Guillermo Gutiérrez, Instituto Cordillerano de Estudios y Promoción Humana (ICEPH, Bariloche).



Integralidad de las políticas territoriales, función social de la propiedad e instrumentos de regulación del suelo urbano

Área Urbanismo, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento¹

Argentina es un país tempranamente urbanizado, cuya población urbana prevalece sobre la rural desde principios del siglo XX. Actualmente, la población urbana supera el 90% de la población total. La distribución territorial de la población, en el contexto nacional y hacia el interior de las ciudades, se tradujo desde sus orígenes, en una urbanización caracterizada por procesos de desigualdad social y espacial.

A pesar de la magnitud y la creciente criticidad del proceso de urbanización, los problemas de acceso desigual a la ciudad no fueron planteados como tales, en la agenda de los diferentes gobiernos. En efecto, la formulación de las políticas públicas mantiene una visión sectorial de los problemas urbanos y territoriales que se expresa en la división institucional y organizativa de la administración estatal. Por un lado, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de la planificación urbana y por otro lado, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de las políticas sociales, en general y de vivienda de interés social, en particular.

De esta manera, el modelo de ciudad dual, aplicado en términos de “formal vs informal” o “legal vs ilegal”, cristalizó y organizó políticas sociales, de viviendas, de obras y servicios públicos en una amplia gama de organismos públicos diferenciados y con escasa articulación entre sí.

Esa fragmentación sectorial de las políticas públicas frente al acceso desigual a la ciudad, consolidada institucionalmente tras largas décadas, requiere una revisión tanto de los procesos que explican esa desigualdad como de la concepción de las políticas territoriales orientadas a dar una respuesta.

En este marco, el presente trabajo propone un análisis de la ciudad que incorpore al modelo de ciudad dual, las tensiones y las articulaciones entre ambas expresiones de un mismo proceso de urbanización y al mismo tiempo, una revisión de las políticas con el propósito de reconstruir un abordaje integral y a la vez, operativo del problema.

¹ El presente trabajo es resultado de los aportes de Andrea Catenazzi, Eugenia Jaime, Fernanda Levenzon, Alicia Novick y Guillermo Tella.



Para desarrollar ambas cuestiones se plantean tres ejes de discusión y una serie de propuestas:

- Limitaciones de las políticas sectoriales para abordar la desigualdad socio territorial
- Mecanismos de intervención pública en el funcionamiento del mercado inmobiliario como objeto de la regulación urbana
- Integralidad de las políticas territoriales, función social de la propiedad e instrumentos de regulación urbana

Los tres ejes de discusión se complementan con la capacidad de construir una serie de lineamientos de propuestas para lograr un “Consenso Nacional para un Hábitat Digno”, a continuación se presentan algunas de ellas²:

- promover una nueva visión y legislación que incorpore la función social de la propiedad;
- articular las políticas urbanas y las habitacionales con las políticas de tributación del suelo urbano;
- crear mecanismos para la recuperación y distribución de las rentas del suelo que permitan producir suelo urbano equipado y bien localizado para eliminar las desigualdades urbanas;
- fortalecer los instrumentos de regulación urbana y realizar transformaciones profundas a los marcos normativos vigentes, tomando en consideración una perspectiva de derechos humanos en clave urbana;
- propiciar la construcción de una ciudad con escalas de densificación que aproveche los recursos propios del territorio en el que se produce;
- incrementar la diversidad y mixtura social en el territorio;
- desarrollar mecanismos de transferencia del potencial constructivo de áreas a preservar hacia otras estratégicas a desarrollar, de modo de evitar alzas especulativas de los precios del suelo;
- promover la creación de una política nacional de hábitat social, con un foco no solo en la producción de la vivienda sino también en la integración territorial.

²Como un ejemplo de algunos de estos lineamientos de propuestas, cabe mencionar el proceso de construcción colectiva de la denominada “Ley de Acceso Justo al Hábitat” en la Provincia de Buenos Aires, aprobada en noviembre de 2012 por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y reglamentada a fines del 2013.



Políticas territoriales y regulación del suelo rural: estado del debate y experiencias en Argentina.

Facundo Martín, Universidad Nacional de Cuyo

La Argentina, junto con otros países del hemisferio sur, ha sido recientemente colocada en una nueva división internacional del trabajo que, conducida por países centrales de Europa, Estados Unidos y China, busca responder a las crisis financieras, ambientales, energéticas y alimentarias que se vienen sucediendo en los últimos años. A su vez los Estados nacionales del Sur ven a esta coyuntura como una oportunidad para consolidar un modelo económico de crecimiento, con un perfil centrado en la producción de alimentos, minería y petróleo. El lugar en que se coloca a estos países constituye una oportunidad para “ser parte de la historia” o, en el caso argentino, volver a ser aquel “granero del mundo” de principios de siglo XX. Todas las políticas y disputas territoriales están impregnadas y tensionadas por este proceso.

Por su parte, el Ordenamiento Territorial (OT) como campo de conocimiento y herramienta de política pública es relativamente reciente. En América Latina tuvo un primer auge durante los años 60 y 70 en el marco más amplio de las políticas de “planificación del desarrollo”. Existe una amplia literatura crítica respecto del papel normativo y excluyente que cumplieron las políticas de OT a lo largo de este tiempo en esta región. Es decir que, incluso en períodos neoliberales donde el Estado busca reducirse a su mínima expresión, el Ordenamiento Territorial puede constituirse en una herramienta de política territorial muy potente.

El repaso por las iniciativas estatales de planificación y ordenamiento del territorio rural actual, tanto a nivel nacional como provincial, no son muy alentadoras en términos de garantizar el derecho a un hábitat digno para las poblaciones rurales. En el mismo sentido, hay un consenso extendido entre los especialistas acerca de que la legislación argentina sobre OT es muy deficitaria en general y sobre la regulación del espacio rural en particular. Esto puede explicarse por el hecho de que, por un lado, la atención jurídica ha estado centrada en lo que refiere a la protección de la propiedad privada individual, prestando atención casi exclusivamente a las “limitaciones del dominio” a la propiedad privada (restricciones, servidumbres, expropiaciones, etc.). Por otro lado, la característica de ser un modelo agropecuario dominado por cultivos *commodities* condujo a la inexistencia de una política agraria específica ya que la dinámica de la economía agraria ha estado estrechamente ligada a la dinámica macroeconómica nacional e internacional.



Sin embargo, estas experiencias negativas de ordenamiento del territorio no deben conducirnos a desconocer la urgencia así como las posibilidades efectivas de (re)ordenar el territorio para garantizar un hábitat digno para las mayorías populares. Lo que no podemos hacer es considerar que cualquier iniciativa de reorganización del uso del territorio será buena, positiva o conducente a este hábitat digno.

En este trabajo desarrollamos tres argumentos principales que en su conjunto intentan dar cuenta del debate así como aportar pistas para incidir en políticas territoriales integrales.

En primer lugar, hay que partir reconociendo el pensamiento normativo y fuertemente tecnocrático que ha caracterizado a la mayoría de las iniciativas de ordenamiento territorial. Esto es así no sólo por la “naturaleza” vertical y estatal del OT, sino también por el gran problema al que ha conducido el uso y abuso de categorías como “desarrollo sustentable”, “equilibrio territorial”, “participación ciudadana”, “concertación de intereses”, “territorios/agriculturas inteligentes” que impiden comprender la contingencia conflictiva del territorio como proceso territorial. De hecho, la mayoría de las iniciativas de OT que existen se basan en la lógica secuenciada de “diagnóstico-plan-gestión”, pero en la mayoría de los casos sólo alcanzan la etapa de diagnóstico, en algunas pocas la del plan y casi nunca se hacen efectivos. Sumado a esta dificultad, la creciente -pero pobre- utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG) contribuyó a que el campo del OT se aisle de la sociedad como un espacio de participación reducido a los *expertos*. Todo esto ha impedido la realización de diagnósticos realmente participativos que pongan en valor las voces y experiencias de los habitantes rurales más perjudicados por las transformaciones recientes del espacio rural. Debemos reconocer así la violencia que este tipo de políticas genera legitimando unas formas de habitar o utilizar el territorio y excluyendo otras.

Por otro lado, si bien nuestro foco está puesto en las políticas territoriales y la regulación del suelo rural, es necesario considerar que ya no es posible -ni productivo- seguir manteniendo una comprensión dicotómica de organización del espacio en urbano-rural. Hay un extendido discurso acerca de que el “campo” ha cambiado sus funciones tradicionales acotadas históricamente a la producción de alimentos y fibras y que en la actualidad es además proveedor de servicios ambientales, turísticos, residenciales, etc. Entre campo y ciudad ha ido creándose una interfase de hábitat y actividades socioproductivas diversas y en transición que hace difusas las clásicas separaciones. Hay además crecientes experiencias de agricultura urbana y demandas de espacios públicos verdes. También han aumentado las migraciones de todo tipo y especialmente hacia las ciudades medias, lo que ha complejizado la estructuración de



las ciudades y sus periferias configurando lo que algunos autores llaman de sub-ciudades.

Finalmente y a modo de sintetizar las propuestas que luego desarrollaremos en detalle, consideramos que una política territorial, ya no sólo de OT, para garantizar un Hábitat digno debe: a) reconocer la multiplicidad de experiencias y proyectos de hábitat en lugar de prescribir uno sólo como modelo; b) incorporar el antagonismo y la conflictividad de las ciudadanías y sus demandas por democratización de los territorios y; c) estar abiertas a considerar e invertir políticamente en ordenamientos rurales viables y públicos que expresen material y simbólicamente la democratización y la dignidad.

Informalidad, regularización y desalojos urbanos: estado del debate, experiencias en Argentina y propuestas de acción.

Agustín Territoriale y Sebastián Tedeschi, Observatorio por el Hábitat Popular

El trabajo busca abrir el debate sobre los principales puntos conflictivos que emergen de pensar los la informalidad, la regularización y los desalojos como problemas de hábitat, entendido este como un derecho.

El eje transversal del trabajo plantea que desalojos e informalidad son dos caras de un mismo proceso urbano que segrega y elitiza las ciudades, en ese contexto pensar la regularización como una política pública de acceso igualitario a la ciudad e integración socio-espacial. Para ello entendemos preciso plantear los problemas urbanos como problemas de derechos humanos.

En relación a los desalojos, buscamos poner en crisis los dos grandes argumentos que marginan el tema de las agendas de políticas públicas: a) que son problemas entre particulares b) que son situaciones aisladas. De manera de evidenciarlos como un fenómeno estructural que compromete la vigencia de derechos y el acceso a la ciudad, “los desalojos cristalizan y profundizan las desigualdad urbanas y sociales” siendo una problemática sobre la que el Estado tiene la obligación de intervenir en su regulación democrática y respetuosa de los estándares de derechos humanos.

Para ello se avanza en un diagnóstico sobre los principales puntos conflictivos en relación al fenómeno, desde la dificultad inicial que plantea la falta de información adecuada que dimensione el problema y permita adoptar medidas adecuadas. Así, se profundiza en la necesaria redefinición del conflicto que implica salir de la estrecha óptica que imprime pensar los desalojos como un conflicto de propiedad, para pensar en una perspectiva más amplia y compleja de los derechos en juego. Así, “la seguridad en la tenencia” como gran conflicto vertebrador y en función de eso pensar los problemas actuales de los procesos de desalojo como: la creciente criminalización de los conflictos por la tierra y el hábitat, la existencia de



institutos procesales que habilitan restituciones inmediatas sin alternativa habitacional, procesos judiciales express, el desconocimiento de garantías de debido proceso y las dificultades de acceso a la justicia que completan un mapa desalentador de creciente predisposición a una regulación cada vez más restrictiva del derecho a la vivienda, inclinando la pesada balanza judicial en favor de las partes más poderosas del conflicto.

Capítulo aparte han merecido la necesaria regulación de la actuación de las fuerzas de seguridad en la ejecución de los desalojos por sus dramáticos antecedentes y la aparición de un nuevo fenómeno urbano como son los miles de desalojos forzosos informales en villas e inquilinatos, en gran medida producto a la creciente densificación de la informalidad urbana fruto del perfil elitista y segregacionista que van profundizando las ciudades.

Luego se avanzará en una serie de propuestas que permitan adecuar los desalojos a las necesidades de los sectores populares y las mandas de derechos humanos de manera de reducir el grave daño que estos vienen causando.

Entre las propuestas que se formulan se destacan: la creación de un registro federal de Procesos de desalojos y afectados en ello que permita conocer el fenómeno en su real dimensión y las políticas públicas adoptadas en consecuencia, la derogación del desalojo express en sede civil y penal, la mediación “judicial” obligatoria en estos conflictos, la suspensión de las actuaciones judiciales de desalojos de todos aquellos inmuebles pertenecientes al Estado Nacional utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada la presente Ley se encuentren ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica, para estudiar la viabilidad de su regularización, la adopción plena y control judicial en los desalojos de la Resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación “Criterios mínimos para el desarrollo de criterios de actuación de cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federal en manifestaciones públicas” y; en el caso de inquilinos informales, la producción de información oficial sobre la dimensión del fenómeno y la urgente implementación de estrategias tendientes a facilitar su incorporación al mercado formal de alquiler.

A su turno, se propondrá una breve reflexión sobre la informalidad urbana mencionando sus principales causas, para introducir al tema de la necesidad de avanzar en proceso de regularización urbana que tenga como ejes: la seguridad en la tenencia y la urbanización física, desde una perspectiva de acceso igualitario a la ciudad e integración socio espacial.

Se repasarán antecedentes nacionales, provinciales y municipales relevantes, para dar cuenta de las posibilidades y dificultades en estos tres niveles, con la idea de la necesaria incidencia en cada uno de ellos.

Se plantean, con el objetivo de introducir al debate, las tensiones que existen en la ejecución de grandes proyectos de “desarrollo”, tomando como ejemplo el caso de la ejecución del fallo que ordena el Saneamiento del Riachuelo.

Se analizarán herramientas institucionales que entendemos valiosas para fortalecer los procesos de regularización, dejando sentada nuestra expectativa en la nueva Secretaría Nacional del Acceso al Hábitat.



Finalmente, se propondrán una serie de ideas para fortalecer los procesos de regularización en el marco del gran consenso por el hábitat que propone la jornada. Entre ellas se propone: la declaración de emergencia habitacional de los asentamientos pendientes de regularización en todo el territorio nacional por un plazo no menor a 4 años; la creación de un FONDO destinado a solventar los costos de los procesos de regularización y los equipos técnicos; la actualización de los plazos de la ley 24.374 y que incluya opciones de operatorias colectivas; la incorporación de la perspectiva de derecho a la ciudad y la plena participación de las comunidades afectadas; que los procesos de regularización prevean estudios del mercado del suelo y del entramado social, para aplicar políticas integrales que contemplen a los moradores no constructores -inquilinos informales- evitando que las expectativas o la efectiva regularización tengan un impacto negativo en este colectivo de habitantes; la necesaria articulación de la regularización física y jurídica en una perspectiva de integración socio espacial urbana; la incorporación de instrumentos jurídicos procesales que permitan el acceso a los tribunales de las comunidades para exigir la regularización de la tierra en la que viven, entre otras.

Informalidad, regularización y desalojos rurales: estado del debate y experiencias en Argentina.

Pablo Barbeta. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. de Cs. Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Partimos de un escenario en donde el agronegocio como modelo hegemónico de desarrollo capitalista en el agro argentino ha significado un aumento significativo en la conflictualidad por la propiedad de la tierra y el uso de los bienes naturales³ y de la violencia⁴ así como también el aumento de los casos de contaminación producto del uso de agroquímicos. Esta afirmación conlleva una dificultad para dar cuenta de la verdadera magnitud del fenómeno, ya que las fuentes con las que se cuenta son las denuncias que las propias organizaciones y familias campesinas e indígenas realizan a través de diferentes medios (entrevistas, declaraciones, comunicados), y que constituyen el relato de lo que les acontece en sus territorios. Es decir, gran parte de esta conflictualidad permanece invisibilizada.

³ Domínguez, Diego (2009) "La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios", Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Tesis Doctoral, mimeo.

⁴ De Estrada María y Domínguez, Diego (2013) Asesinatos y muertes de campesinos en la actualidad argentina: la violencia como dispositivo (des)territorializador, En: Revista Astrolabio, 10, pp. 489- 529.



El informe realizado por Bidaseca et al (2013)⁵ marca dos problemas que atañen a las poblaciones campesinas e indígenas: el acceso a la justicia y la regularización de las posesiones, aunque no está de más decir, que éstos no se presentan como una novedad, en tanto constituyen unas de las principales demandas históricas de las organizaciones.

Dificultades en el acceso a la justicia. Las dificultades para el acceso a la justicia pueden ser económicas (asumir los costos de un proceso judicial –pago de los abogados, mensuras, movilidad, etc), políticas (criminalización de la protesta, hostigamientos, imposibilidad de efectivizar denuncias frente a los poderes locales –comisarias, jueces de paz-, etc.) sino también como consecuencia de desigualdades en el acceso a la información, a la formación y a instancias de asesoramiento y acompañamiento técnico específico. En este contexto, aún a pesar de la gran difusión que ha tenido el derecho a la tierra por parte de las organizaciones campesinas, siguen ocurriendo situaciones en las que por falta de información y/o conocimiento se firman documentos (como pueden ser contratos de pastaje, comodatos, arrendamientos, reconocimientos ante autoridad pública local) que conllevan a la pérdida de los derechos posesorios por parte de las familias campesinas. Dichas situaciones suponen el cambio del estatus legal de poseedores a meros tenedores, lo cual en sede judicial conlleva al desalojo. En este contexto, se propone la implementación de Asesorías Jurídicas con mayor alcance geográfico y presencia territorial. Éstas deberían poder asesorar no sólo en casos de disputa por la propiedad de la tierra sino también en aquellas situaciones que tienen como resultado concreto que familias campesinas sean desplazadas de los lugares en donde habitualmente han llevado a cabo sus actividades productivas y en donde vienen desarrollado sus vidas cotidianas como consecuencia de acciones que inhiban los sistemas productivos y de vida de poblaciones campesinas e indígenas (contaminación, desmonte, obras de infraestructura, etc.).

El rol del poder judicial en los conflictos de tierra. Inscribir el conflicto por la tenencia legal de la tierra en el campo jurídico supone encontramos, por un lado, con una contradicción subyacente entre los discursos y los mundos de vida de los actores campesinos y las reglas jurídicas. Por el otro, con prácticas sociales del derecho que

⁵Bidaseca, Karina *et al* (2013) Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina, Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.



no hacen más que definir tipos de subjetividad que sitúan a campesinos e indígenas en un lugar del no lugar en términos económicos (pobres, improductivos). Por último, con dificultades para el reconocimiento de la posesión campesina, y por ende con la impugnación, por un lado, otras formas de producir, de ser y estar en los territorios en base a una relación armoniosa con los bienes naturales y por el otro, de formas de derecho infraestatal, informal, no oficial y más o menos consuetudinario. En este contexto, trabajar sobre las capacidades de los agentes judiciales (jueces, secretarios, peritos, etc.) en lo relativo a los derechos campesinos e indígenas, a los Derechos Humanos con el objetivo de modificar la cultura jurídica (Santos; 2009) imperante, implicaría un mejor acceso a la justicia, en un sentido amplio.

Estrategias políticas y administrativas de solución de los conflictos. Lo antes dicho ha socavado la legitimidad del poder judicial como instancia o estrategia para la resolución de los conflictos. Frente a este escenario, las organizaciones campesinas también han impulsado o intervenido a través de distintos proyectos o iniciativas legislativas en relación con las situaciones problemáticas de tierras: Juzgados de Derechos Reales y Ambiental (Santiago del Estero); la ley N° 7658 (Salta), leyes de expropiación (Chaco), registro de poseedores (Córdoba y Santiago del Estero), Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (Resolución N° 449/2013), entre otras.

Las iniciativas campesinas y del Consenso. Al igual que el Consenso, el Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI) viene impulsando una propuesta de “Ley campesino indígena”, entre cuyos objetivos encontramos, por un lado, reconocimiento, respeto, protección y promoción del uso y posesión de la propiedad comunitaria del territorio que habitan⁶. La propiedad comunitaria campesina debe asumir las siguientes características: exclusivo y perpetuo, imprescriptible, inembargable y libre de gravámenes, con uso que asegure la sustentabilidad ambiental, inenajenable y que no se encuentre sujeto a las normas del derecho sucesorio (es decir, puede ser hereditaria mas no objeto de particiones entre sucesores –indiviso-). De esta manera, las organizaciones campesinas amplían y disputan los sentidos en torno a los proyectos de regularización. Ya no se trata únicamente de garantizar la titulación de las posesiones campesinas sino también de disputar el sentido mismo del derecho de propiedad.

⁶ Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI) (2012) Derecho al territorio Campesino Indígena, Buenos Aires: Movimiento Nacional Campesino e Indígena; 2012.



En este contexto, avanzar hacia una “Ley campesino indígena” debería poder aplicarse tanto en sede judicial como en instancias administrativas como pueden ser los proyectos de regularización y tanto sobre tierras fiscales como sobre privadas. En este contexto, el reconocimiento de la propiedad comunitaria campesina debería, al igual que en el caso de los indígenas, basarse en la auto- identificación de los agentes sociales como pertenecientes a una determinada comunidad. Esto nos permitiría sortear las evaluaciones por parte de académicos y/o operadores jurídicos acerca del carácter comunitario o no de una determinada experiencia social.

Para el movimiento campesino, la búsqueda del reconocimiento de la propiedad comunitaria de la tierra se enmarca en la propuesta de “reforma agraria integral” la cual apunta a reinscribir la cuestión del acceso a la tierra al colocar al territorio como centro de demanda y rodeando a la dimensión productiva con otras que hacen a la reproducción de un modo de vida, la cultura, el conocimiento, entre otras dimensiones. En este contexto, el Banco de Tierras como política pública para lograr el acceso a la propiedad de la tierra pone a la función social de la tierra en el centro de la discusión. Y con ella, los principios fundamentales del actual modelo de desarrollo en el agro basado en la utilización intensiva de los bienes naturales y la utilización de los cultivos transgénicos y agroquímicos.

Producción Social del Hábitat. Perspectivas y propuestas

Bosio, Graciela y Scardino, Lucio (AVE y CEVE) - Baima, Marta y Buthet, Carlos (SEHAS) - Rodríguez, Marcela (SerViProH-UNC). Integrantes de Red Encuentro de Entidades no Gubernamentales para el Desarrollo.

El presente documento pretende brindar una aproximación a la situación de la producción social del hábitat en nuestro país, así como algunas propuestas de políticas públicas que contribuyan al reconocimiento y fortalecimiento de las estrategias y procesos de configuración del hábitat, que los sectores populares ponen en práctica para ejercer el derecho constitucional de acceso a la vivienda y al hábitat digno y el derecho a la ciudad.

Descripción de la problemática. A pesar de las mejoras observadas en los porcentajes del déficit habitacional entre 2001 y 2010, la situación habitacional sigue siendo crítica para los sectores de ingresos medio bajos y bajos. Si se toma en cuenta la calidad de los materiales que componen la vivienda, el censo 2010 muestra que los hogares que habitan viviendas irrecuperables alcanzan el 4,2% y aquellos que viven en viviendas recuperables Calidad III (que tiene las mayores deficiencias) llegan al



12%. Las viviendas recuperables Calidad II (es la que tiene menos deficiencias) alcanzan el 22,2% (SSDUV en base al Censo 2010).

Es en los estratos de más bajos recursos donde se concentran las situaciones deficitarias. Según la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación (2008), el 51% de las familias con déficit habitacional pertenecen al quintil más bajos (5°) y el 27,8% al medio bajo.

En relación a las políticas necesarias para abordar el déficit, el 62,2%, que incluye también los hogares con hacinamiento crítico, requiere de soluciones puntuales como mejoramientos y ampliaciones en las viviendas para contrarrestar el déficit cualitativo.

A esto se suma la limitada oferta de financiamiento estatal para la construcción, adquisición y mejoramiento de viviendas, así como la escasez de oferta de suelo para sectores de ingresos medios y bajos.

Ante esta situación, los sectores populares ponen en marcha diversas estrategias de auto-producción del mismo con el objetivo de mejorar su calidad de vida y contar con un espacio para la reproducción social.

Las villas, asentamientos y barrios informales constituyen una parte de estas estrategias cuyas formas de ocupación del suelo son diversas y abarcan desde la ocupación hormiga o espontánea, tomas colectivas, loteos sociales con intervención del Estado, urbanizaciones producidas por organizaciones comunitarias, loteos ilegales, entre otras.

Un relevamiento sobre asentamientos informales, villas y barrios populares revela que existen 1.834 asentamientos informales en siete territorios del país: provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincia de Córdoba, Gran Rosario, Alto Valle de Río Negro y Neuquén, departamento Capital de Misiones y parte de la provincia de Salta. Se estima que viven en ellos aproximadamente 532.800 familias⁷.

La producción social del hábitat (PSH) define estas estrategias de autogestión que los sectores populares ponen en práctica para contrarrestar las restricciones para el acceso al hábitat digno. La experiencia y los datos demuestran cómo estos sectores construyen de manera progresiva su hábitat y la ciudad, con el acceso a las infraestructuras y a los servicios básicos. En un 24% de los barrios relevados por el estudio de TECHO, los vecinos se organizaron para lograr el mejoramiento de las viviendas, y en el 56% de los casos, la organización vecinal fue el medio para gestionar el acceso a uno o más servicios.

Producción social del hábitat. Habitar Argentina define como PSH a “las estrategias y capacidades adquiridas históricamente por la población, en forma individual, familiar

⁷ TECHO (2013) Relevamiento de asentamientos informales 2013. Buenos Aires. Consultado el 19 de noviembre de 2014. Disponible en http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf



o asociada, para generar partes, o la totalidad de los espacios habitacionales y servicios urbanos, con el objeto de satisfacer sus necesidades, realizadas a través de modalidades autogestionarias y sin fines de lucro. En forma colectiva la producción social del hábitat es un sistema de generación de bienes y servicios habitacionales, que incorpora la concertación de distintos actores (Estado, organizaciones de la comunidad, ONGs, universidades, sector productivo, entre otros), y que permite el desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias, mediante la participación sustantiva de las organizaciones sociales en el proceso de planificación, gestión y ejecución de la totalidad de su hábitat, adaptado a su perfil socio-cultural y adecuado a sus posibilidades”.

Propuesta de políticas públicas para la vivienda y el hábitat. A pesar de las inversiones realizadas por los distintos niveles estatales, los recursos aún son insuficientes, sus prioridades no han acompañado las que corresponden con la mayoría de los déficits detectados, y no se han contemplado en toda su potencialidad las capacidades de la población que sufre el problema, lo que redundaría en soluciones más eficientes.

Principios de la propuesta. Derecho de todos los habitantes a la tierra, a la vivienda y al hábitat; al uso y goce de un hábitat sano y sustentable.

- Gestión democrática y participativa del hábitat: con una forma de planificación y gestión que asegure mecanismos de participación social.
- Función social de la propiedad, prevalencia del interés común sobre el derecho individual.
- Interacción del territorio, la ciudad y el medioambiente.
- Justa distribución de las cargas y los beneficios generados por la acción estatal o cambios de normativas.

Descripción de la Propuesta. Se considera necesario crear un Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) y un Fondo para la Producción Social Del Hábitat (FPSH)⁸ para hacer efectivo el ejercicio del derecho al hábitat urbano y rural que:

- Articule las políticas de los diversos organismos públicos.
- Permita, en un plazo razonable, eliminar el déficit habitacional y atender la demanda por crecimiento poblacional.

⁸Esta propuesta tiene como antecedentes directo la formulación del proyecto de Ley Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) y Fondo para la Producción Social Del Hábitat (FPSH), por parte del espacio multisectorial Habitar Argentina y las múltiples propuestas y experiencias realizadas por organizaciones sociales en nuestro país.



- Aumente la producción de vivienda y hábitat priorizando la atención a los déficits predominantes y a los sectores en situación de pobreza.
- Promueva la descentralización a nivel provincial y municipal y facilite la participación de las organizaciones sociales, micro y pequeñas empresas en los proyectos habitacionales
- Potencie la producción social del hábitat.
- Promueva el desarrollo social y económico de los sectores más empobrecidos.

Cómo financiar el Sistema Integral de Vivienda y Hábitat (SIPVH). Para poder alcanzar estos objetivos, es necesaria una mayor inversión estatal en políticas de vivienda y hábitat, destinada a promover acciones de Producción Social del Hábitat. A su vez, es necesario implementar una mayor participación del Estado en el control del uso social del suelo y la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados a partir de la inversión pública o por decisiones urbanísticas.

A los fondos existentes provenientes del Sistema Federal de Vivienda Ley 24.464 y Presupuesto Nacional de Vivienda y Urbanismo, con sus diferentes líneas programáticas (0,5% del PBI 2011), esta propuesta agrega el Fondo para la Producción Social del Hábitat hasta alcanzar en un plazo de 5 años el 1% del PBI.

Instrumentos. La propuesta consta de dos instrumentos para llevar a cabo la implementación de la política:

- 1. Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH)**
- 2. Consejo Nacional Intersectorial del SIPVH.**

1. Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH)

1.1. Origen y distribución de los recursos del FPSH. Los recursos del FPSH serán depositados en una cuenta especial y serán intangibles. Se distribuirán automáticamente entre las provincias y la CABA según criterio que posibiliten una mayor equidad distributiva, a través de un coeficiente que tomará como parámetros las situaciones habitacionales más deficitarias, las mayores tasas de crecimiento de la población, las franjas socioeconómicas y las localizaciones jurisdiccionales más afectadas por el déficit habitacional y la demanda por crecimiento poblacional.

1.2. Financiamiento de proyectos integrales. El FPSH financiará proyectos integrales en los que exista una significativa participación de las organizaciones sociales (organizaciones comunitarias, ONGs y otros sectores que trabajen en el tema sin fines de lucro) así como los auto-construtores independientes, de acuerdo a las necesidades de cada territorio, según las problemáticas habitacionales y las demandas de familias, entidades, organizaciones y grupos sociales que se incluirán en cada proyecto.



1.3. Componentes programáticos a financiar por el fondo (FPSH). Los componentes programáticos son las partes operativas que constituyen el sistema, que combinadas de modo complementario, posibilitan la resolución integral de la problemática socio-habitacional a abordar por la ley.

El FPSH financiará el costo total de los proyectos específicos, incluyendo todos los ítems necesarios. Incorpora niveles de subsidios explícitos y transparentes para los sectores de menores ingresos, que guardarán una proporción inversa con el nivel de ingreso familiar. En ningún caso, las cuotas a pagar podrán exceder el 20% del ingreso de las familias.

Los componentes a financiar son:

Vivienda nueva

- a) Tierra con certificados de aptitud técnica, en los aspectos urbanísticos medioambientales y de servicio e infraestructura.
- b) Tierra con posibilidad futura de lograr la aptitud técnica, destinado a constituir una reserva de tierra.
- c) Tierra con ejecución de infraestructura y provisión de servicios.
- d) Tierra con infraestructura, provisión de servicios y vivienda nueva.
- e) Construcción de vivienda nueva.

Mejoramiento de vivienda y equipamiento urbano:

- f) Regularización dominial.
- g) Ordenamiento y provisión de obras de infraestructura y servicios para familias ya asentadas en territorios aptos para la construcción de viviendas.
- h) Obras de saneamiento o mitigación ambiental.
- i) Mejoramiento, completamiento y ampliaciones de viviendas deficitarias.
- j) Rehabilitación de viviendas sociales ejecutadas total o parcialmente con recursos del Estado
- k) Mejoramiento urbano y equipamiento comunitario,
- l) Rehabilitación de zonas urbanas degradadas o incompletas.

Acciones complementarias-financiamiento y generación de trabajo:

- m) Sistemas de Microcrédito y asesoramiento técnico para familias no consideradas sujetos de crédito por la banca formal
- n) Subsidios a sistemas de crédito, a establecer entre el SIPVH y los Bancos Públicos, para atender la demanda de los sectores con franjas de ingresos que se ubiquen por debajo de los mínimos establecidos por la Banca Privada.
- o) Incentivos a la incorporación al SIPVH a pequeñas y micro empresas de origen comunitario, a través de la capacitación y de préstamos o subsidios económicos para su capitalización.



p) Creación de Bancos de Materiales y de Herramientas.

Capacitación a los distintos actores-difusión de la política

- q) Acciones de promoción y/ o fortalecimiento de la gestión democrática y participativa del hábitat a través de la capacitación, asistencia y asesoramiento profesional interdisciplinario a organizaciones sociales y redes.
- r) Fortalecimiento de las capacidades estatales para la gestión de políticas socio habitacionales a nivel nacional, provincial y municipal.
- s) Promoción y capacitación de entidades profesionales interdisciplinarias, que brindan sus servicios sin fines de lucro, de promoción y desarrollo del hábitat, en todo el ciclo de los proyectos.
- t) Acciones de información y comunicación de las políticas de vivienda y hábitat, que favorezcan la integración social, la tolerancia y la convivencia pacífica entre todos los ciudadanos.

2. Consejo Nacional Intersectorial del SIPVH. Este Consejo será el órgano interjurisdiccional y multisectorial de consulta, propuesta, asesoramiento, evaluación y control de las políticas enmarcadas en el Sistema Integral propuesto.

Integrarán este Consejo representantes de los Ministerios de Planificación Federal, de Desarrollo Social, de Trabajo, de Economía, de Educación, de Ciencia y Tecnología, de las jurisdicciones provinciales y CABA, del sector empresario, gremial, de organizaciones sociales, de redes y federaciones de instituciones no gubernamentales, Universidades Públicas y Centros de Investigación con competencias en el tema, en representación de las distintas regiones del país.

Las principales obligaciones y funciones del Consejo serán: 1. Coordinar y concertar las políticas de vivienda y hábitat. 2. Proponer los lineamientos fundamentales y las metas a alcanzar a través de planes plurianuales. 3. Promover la constitución de Consejos Intersectoriales a nivel provincial y municipal. 4. Realizar un seguimiento y control de la ejecución, así como la evaluación de los resultados e impactos de las políticas.

Algunos resultados y beneficios de la aplicación de la propuesta. Si se incrementa la inversión y se toman las medidas aquí propuestas, sería posible resolver el déficit habitacional acumulado, así como el crecimiento anual de los hogares, en un plazo no menor de 25 años.

Hábitat y vivienda campesinos. Problemáticas y abordajes en la Región Sur de Río Negro



Guillermo Gutiérrez, Instituto Cordillerano de Estudios y Promoción Humana (ICEPH, Bariloche).

Este documento sintetiza experiencias y propuestas en base a una serie de lecciones aprendidas en los proyectos sobre vivienda y hábitat, realizados en parajes rurales y pueblos rururbanos de la provincia de Río Negro. La región meta pertenece a los departamentos El Cuy, Pilcaniyeu y 25 de Mayo, y en esas propuestas ICEPH tuvo una activa participación.

El marco de ejecución fue el Programa Vivienda y Hábitat Saludables, estructurado como respuesta a las necesidades expresadas por numerosas familias campesinas, con las que tuvimos una intensa relación desde 1999. Ese año, ICEPH inició su Programa Rural, como respuesta integradora a una serie de problemáticas: comunicación popular, promoción de alternativas productivas a la monoproducción lanera, acceso a la Sociedad de la Información, Mejoras del Hábitat y la Vivienda.

Como base ideológica de esas acciones, consideramos al concepto de hábitat como un totalizador en la vida de los campesinos, como una trama de elementos que totaliza 'el buen vivir' y supera la idea de que el único objetivo es la disponibilidad de una casa.

Antecedentes y experiencia previa. Los antecedentes de nuestras acciones direccionadas a esos objetivos se originan en el Proyecto de Microcrédito para el Mejoramiento de Viviendas, que se aplicó en San Carlos de Bariloche entre 1998 y 2002. En ese proyecto privilegiamos, como meta, la mejora de las casas ya habitadas, como alternativa a la propuesta de construcción de las casas uniformes de los barrios de 'planes' que, si bien parecen solucionar una necesidad inmediata, como contracara y a lo largo del tiempo desalientan y planchan la creatividad popular.

Otras problemáticas relevadas se vinculan con las mayores dificultades de las mujeres para decidir sobre sus viviendas, magnificadas por la gran cantidad de parejas de hecho. Sobre todo, tienen dificultades a la hora de fijar sus derechos de propiedad inmobiliaria. Para todos estos temas fuimos aprendiendo respuestas, que luego trasladamos a nuestro proyecto rural.

Problemáticas de hábitat y vivienda campesinos. En la región objetivo de ejecución del mismo, encontramos como mayores problemáticas: Precariedad de las construcciones; Rigurosidad ambiental; Déficit en la prevención de riesgos naturales; Pobreza; Deficientes sistemas de salud y educación.



Pobreza, dispersión y dificultades para la construcción social del hábitat. La principal incidencia de la pobreza en estas zonas rurales se expresa en las carencias que implican un deterioro global de la calidad de vida. Es un proceso causado por el modelo socio-económico predominante desde principios del siglo XX. El éxito inicial del llamado 'ciclo de la lana' desalentó la búsqueda de otro tipo de actividades más sostenibles y a la vez generadoras de empleo y aumento de la población, así como la instalación de servicios adecuados, que equipararan los estándares de confort y satisfacciones de los pobladores rurales con los de las zonas urbanas. El resultado fue el despoblamiento.

Como consecuencia, la dispersión y escasa densidad de la población es la problemática central que dificulta una estrategia de producción social del hábitat. Los pobladores rurales deben superar enormes dificultades para reunirse, organizarse y coordinar acciones. Por otra parte, la dinámica misma del modelo productivo impuso formas de vida aisladas; en la zona rural las casas están separadas por varios kilómetros, no hay comunicaciones ni transportes públicos.

Vivienda precaria-subsistencia. La vivienda precaria es la expresión de una vida campesina basada prácticamente en la subsistencia. La estructura productiva regional polarizó dos estamentos sociales: la producción de la gran estancia, y los pequeños productores de subsistencia, arrinconados en los peores campos pero imprescindibles como mano de obra estacional para las grandes explotaciones.

Analizando los índices de pobreza de la población de los distintos departamentos de Río Negro, y las zonas de mayor incidencia de los procesos de desertificación, podemos observar que hay una superposición en el territorio entre los ambientes más frágiles y los índices de pobreza más elevados. La necesidad de sobrevivir determinó que en su mayoría este sector recurriera a la sobrecarga de los campos.

En esta coyuntura, además, aparece una nueva y concreta amenaza, constituida por el neo-extractivismo, que en la región se expresa en los proyectos de minería a cielo abierto con uso de cianuro.

La problemática estructural de los campesinos se expresa también en el aislamiento a que los somete la sociedad en general.

Vinculado a esta afirmación comprobamos que no existe un reconocimiento claro sobre el tipo de hábitat y vivienda necesarios al campesino por parte de los organismos técnicos estatales del área; se construyen casas conforme a planos estandarizados, no se reconocen las formas tradicionales de construcción, ni las estéticas tradicionales de los pobladores rurales.



Consideramos que las soluciones habitacionales estandarizadas pueden ser positivas en muchos casos; pero no en todos los casos. Sería conveniente también buscar alternativas constructivas, como la construcción natural, que abarata costos, facilita la sustentabilidad e incentiva soluciones creativas.

Posibles estrategias de abordaje. En base a nuestras experiencias, podemos estimar factibles estas estrategias: 1) mediante el crédito se otorga una cantidad de dinero que permite realizar una mejora o reforma, completando la misma; 2) la familia puede reintegrarla de modo que no incida en su situación económica; 3) los períodos de reintegro son coherentes con la actividad económica y los ciclos estacionales propios de la actividad rural de los destinatarios; 4) los plazos de reintegro son coherentes con el sostenimiento activo y la dinámica rotatoria del fondo; 5) la institución otorga el microcrédito con un objetivo promocional y no financiero. Se trata de sostener el fondo rotatorio y no de obtener intereses; 6) análisis y evaluaciones en equipos; 7) diseño de la propuesta constructiva y del monto del crédito; 8) la integración de grupos se basa en la contigüidad en un área que posibilita la acción colectiva.

Elementos conceptuales de las estrategias. Respeto y revalorización de las tradiciones y técnicas campesinas e indígenas; Establecer como criterio la progresividad en las mejoras habitacionales; Establecer los estándares de vivienda y hábitat saludables en base a las normas de la OMS; Sistema de capacitación mediante talleres participativos, que impulsen el protagonismo campesino; Participación igualitaria y equitativa de mujeres y hombres; Promover la formación de equipos de referentes locales que le den continuidad al proceso; Estimular el protagonismo de colectivos y grupos de pobladores, y de organizaciones de la sociedad civil.

Pero además de esas articulaciones y acciones locales, es necesario reconocer la imprescindible potencialidad del Estado para proveer los recursos necesarios. En ese sentido, nos parece certera la afirmación del documento previo del Consenso: "... debe modificarse estructuralmente la Ley Nacional N° 24.464 "Sistema Federal de la Vivienda" e incluir que del total de recursos que recibe cada jurisdicción, se destine como mínimo un 10% a programas de viviendas rurales, especialmente para agricultores familiares en sus lugares de residencia".

En ese marco, es necesario que las políticas de promoción estatal del hábitat social se estructuren privilegiando la perspectiva cultural y social, especialmente en el caso



del hábitat rural. Así promocionado, el hábitat campesino será el gran instrumento para fortalecer la ocupación del territorio.