
Construir una agenda propositiva de políticas nacionales desde la Facultad de Ciencias Sociales

Un Estado de derecho con derechos: agenda propositiva de la FCS

Título: Abordajes del hábitat popular en el marco de la Ley nacional de integración socio-urbana (27.453)

Autoras: Virginia Monayar (Docente investigadora IIFAP- FCS / Investigadora Asistente CONICET – INVIHAB) y Ana Laura Elorza (Docente investigadora- FCS / Investigadora Asistente CONICET – INVIHAB)

Propuesta:

Más allá del reconocimiento de la vivienda como derecho humano¹, los avances en su efectivización están lejos de ser alcanzados y el problema de acceso al hábitat y vivienda asume características especiales en los países del sur² (De Sousa Santos, 2006). Haciendo énfasis en la realidad de las ciudades de América Latina, debemos partir de la constatación que éstas presentan ciertas particularidades originadas por determinantes generales, entre los cuales encontramos: las modalidades de acumulación y su lugar en el sistema global de división del trabajo, que el mercado de suelo las ha traducido como manifestaciones en el espacio (Jaramillo, 2006). Así, la producción de las ciudades resulta del funcionamiento de tres lógicas de coordinación social: la lógica del mercado, la del Estado y la de la necesidad, con un fuerte trazo de exclusión de las relaciones, lo cual contribuyó a la definición de una estructura socio- espacial urbana segregada (Abramo, 2008).

Una de las manifestaciones de las desigualdades socioterritoriales expresadas en las ciudades de la región, a partir de la urbanización acelerada del siglo XX ha sido la producción del hábitat popular informal (Abramo, 2008) debido al aumento de la demanda de suelo por parte de la población con bajos ingresos y la imposibilidad de acceder a éste por vía del mercado formal de suelo. De esta manera, las familias desarrollaron distintas estrategias de acciones individuales y colectivas que promovieron la producción de hábitat popular.

Estas formas de construir ciudad, muchas veces denominadas *ocupaciones informales*³ del espacio urbano, es la forma a través de la cual, una parte importante de la población

¹ El Derecho universal a una vivienda, digna y adecuada establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, apartado 1 y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). También la constitución de la Nación Argentina en su artículo 14 señala la responsabilidad por parte del Estado de garantizar el acceso a una vivienda digna por parte de los y las ciudadanos/as.

² Este autor refiere a los países del sur como el conjunto de países periféricos y semiperiféricos del sistema mundial.

³ Se considera ocupaciones urbanas informales aquellas urbanizaciones que no se originan en base a los procesos normados (jurídicos y/o administrativos). Estas situaciones responden, en general, a una situación estructural por el accionar de un sujeto promotor (individual o colectivo). Asimismo, se considera que lo informal no es lo “no formal”, sino otra forma, que responde a otras lógicas, procesos y necesidades, que definen la modalidad y las características particulares de los territorios. Se podría decir que cada proceso adquiere una “forma propia” según las modalidades

resuelve su necesidad habitacional. Frente a ella, las intervenciones estatales han asumido múltiples abordajes, aunque, en general, es posible identificar a grandes rasgos tres tipos: el desalojo definitivo sin una solución a la necesidad de vivienda; la relocalización de las ocupaciones trasladando a su población a nuevos conjuntos habitacionales; o la urbanización in situ a través de la ejecución de obras de conexión de servicios, mejoramientos habitacionales y regularización dominial. Cada una de estas alternativas da cuenta de las formas en que ha sido definido el problema del acceso al suelo y vivienda en tiempos y espacios determinados, de las propuestas programáticas para resolverlo y de los sujetos destinatarios (Elorza, Alvarado y Monayar, 2019).

A pesar de las acciones desarrolladas, numerosos estudios dan cuenta que las políticas habitacionales ejecutadas, no han sido adecuadas, suficientes y efectivas para resolver el problema y garantizar el derecho a la vivienda digna y a la ciudad, ya que se configuran en torno a un abordaje vivendista o de regularización ex post, sin proponer acciones de regulación del mercado de suelo y vivienda y acceso a líneas de créditos blandos, accesibles a la población de los sectores populares, entre otras opciones (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Hidalgo Dattwyler, 2007; Barreto y Lentini, 2015; Marengo y Elorza, 2016). El resultado de estas acciones ha contribuido, entre otros aspectos, a la reproducción de urbanizaciones informales⁴.

En Argentina, si bien la cantidad de población habitando en situaciones de informalidad urbana constituyen un número menor respecto a otros países de la región, el problema de las condiciones habitacionales de la población se ha logrado instalar en la agenda pública, política y social frente al avance de modelos de urbanización excluyente y guiados por los intereses del mercado inmobiliario⁵.

En 2016, en una nueva reunión cumbre de Hábitat III⁶ (ONU), los gobiernos asumieron compromisos en el marco de la Nueva Agenda Urbana⁷. Frente a ella y los desafío que presenta su efectiva implementación en relación al acceso a la vivienda digna y el derecho a la ciudad, en nuestro país se creó el Registro Nacional de "Barrios Populares" (RENABAP)⁸. Este registro tuvo entre sus objetivos relevar e identificar los bienes

de ocupación del espacio y los actores involucrados, a partir de las cuales se identifican tres tipos: Villas, Tomas de tierra y Loteos fraudulentos (Clichevsky, 2009; Monayar, 2018)

⁴ En 2014, según los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, casi el 30% de población urbana mundial y el 20% de la población latinoamericana, residía en tugurios y en algunos países, este número supera el 80% de la población residiendo en estas condiciones. En Argentina, como en muchos países, la informalidad no se registra particularmente como un dato censal, ni en los catastros.

⁵ Por ejemplo, el colectivo Habitar Argentina ha desarrollado varios proyectos de leyes hacia políticas de hábitat integral (de ordenamiento territorial, creación de un Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH), entre otros).

⁶ La comisión de Hábitat de Naciones Unidas, organiza cada 20 años una cumbre mundial sobre el hábitat, desde 1976. Desde la primera hasta la tercera Conferencia Mundial de Hábitat (Vancouver, Canadá 1976 - Quito, Ecuador 2016), la provisión de vivienda adecuada y la proliferación de asentamientos humanos precarios, continúa siendo un tema a abordar.

⁷ Surge como expresión del compromiso asumido por los gobiernos nacionales para abordar los problemas socio urbanos y los desafíos pendientes hacia la producción de ciudades más equitativas.

⁸ A partir del Decreto N° 358/2017.

inmuebles de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares⁹, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellos. El relevamiento, fue promovido y realizado por los propios habitantes y por miembros de los movimientos sociales¹⁰, y apuntaba hacia la visibilización de las condiciones precarias en que los trabajadores informales resuelven las necesidades cotidianas, incluidas las habitacionales, en un contexto esencialmente restrictivo que se impone en las actuales dinámicas urbanas. Como resultado de dicho relevamiento, se registraron 4.228 barrios populares, 830.000 viviendas y relevaron 412.000 familias a nivel nacional.

Entre algunos de los resultados y acciones que surgen de este proceso, se encuentra el “Certificado de Vivienda Familiar”, emitido por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y entregado a los responsables de las viviendas, incluidos en dicho registro como herramienta para avanzar en la exigibilidad de derechos para los residentes de dichos barrios (para acreditar el domicilio, solicitar la conexión de servicios públicos domiciliarios y otros trámites). Asimismo, se creó la Mesa Nacional de Coordinación de Barrios Populares, bajo el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, cuyas funciones están orientadas a la generación de condiciones para viabilizar las estrategias de integración urbana de estos barrios, en coordinación con los gobiernos provinciales y locales y las empresas de servicios públicos.

Estos avances, acompañados con el trabajo de las organizaciones sociales, posibilitaron el tratamiento y aprobación de la *Ley de integración socio-urbana* N°27.453 en octubre de 2018. Esta ley tiene como objeto regularizar los títulos de propiedad de los barrios populares para transferir la titularidad de los inmuebles a sus habitantes hacia la integración sociourbana de los barrios populares¹¹.

Actualmente, a un año de su aprobación, la ley se encuentra en proceso de reglamentación de solo unos pocos artículos: la creación de un fideicomiso denominado “Fondo de integración socio urbana” para la administración y financiamiento de las acciones relativas al cumplimiento de la ley, lo que se entiende por “proceso de expropiación iniciado”, la prohibición de los desalojos forzosos en el marco de los proyectos específicos de integración socio urbana¹². Más allá de estos lentos avances, con perspectiva a futuro, consideramos que la ley constituye un aporte para viabilizar la regularización y abordaje socio urbano de las situaciones de informalidad, es decir, es

⁹ Se definió e identificó como “barrio popular” a las ocupaciones informales constituidas por al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no contara con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

¹⁰ Central de Trabajadores de la Economía popular (CTEP), Patria Grande, Corriente Clasista y Combativa.

¹¹ En el Art. 1 de la ley se establece que se entenderá por integración socio urbana “al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”.

¹² Decreto Nacional que figura como Anexo de la Resolución 1082/2019 de Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

relevante avanzar en su reglamentación total y ejecución. En especial, para el caso de la provincia de Córdoba que hasta el momento no cuenta con una herramienta jurídica de intervención específica en el abordaje del hábitat popular¹³.

En este sentido, es necesario revisar algunos puntos de la ley hacia una reglamentación que garantice la efectivización de políticas hacia la integración socio urbana de los barrios populares, más allá de la regularización dominial:

- Definición sobre el presupuestos, procedimientos y mecanismos de gestión que incluyan la coordinación necesaria entre los tres niveles administrativos del estado y los entes prestadores de servicios públicos;

- Diseño y creación del *Programa de Integración Socio-Urbana* desde una perspectiva que contemple la integralidad del hábitat y las demandas específicas y participación de los diferentes sujetos que habitan los territorios (organizaciones sociales, mujeres, niños/as, jóvenes, etc.)

- Explicitación de criterios y mecanismos de actuación para los barrios populares que no cumplan con los criterios de viabilidad técnica, ambiental, económica y de planificación urbanística de cada ámbito local.

- Definición sobre el presupuestos, procedimientos y mecanismos de gestión de incorporación de la economía social y familiar en los procesos de regularización e integración socio urbana,

- Delimitación de procesos de accesibilidad y conectividad de los barrios populares con la ciudad, desde una perspectiva que supere la dimensión físico-espacial.

La implementación de políticas públicas en el marco de esta ley, implicará desafíos no sólo en términos de la gestión de la política (con las complejidades que asume las relaciones entre los diferentes niveles del estado, la articulación con los movimientos sociales, la ejecución presupuestaria, el diseño participativo de los proyectos específicos para cada barrio popular, etc.), sino hacia procesos orientados a generar condiciones de sostenimiento de los avances en las condiciones de vida para los pobladores de estos barrios, como por ejemplo, acciones que contemplen dinámicas de gentrificación producto de la presión del mercado de suelo, generando expulsiones de los pobladores hacia nuevos asentamientos.

En resumen y para finalizar, la ejecución de esta ley contribuiría a un avance en el abordaje de las condiciones habitacionales deficitarias de muchas familias del país, sin embargo, no puede ser la única, por lo que es necesario la diversificación de políticas que aborden de manera integral el hábitat y que aporten a la regulación del mercado, facilitando la accesibilidad para las familias de menores ingresos al suelo urbano de calidad.

Bibliografía

Abramo, P. (2008). La ciudad confusa. La mano inoxidable del mercado y la producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 5, 12-32.

¹³ En la provincia de Córdoba se relevaron 190 barrios populares, de los cuales 119 se encuentran en la capital provincial.

Barreto M. A. y Lentini M. (2015) *Hacia una política integral de hábitat : aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina.* – Café de las ciudades, Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Clichevsky, N. (2009): Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. En *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 14, Núm. 1, Enero-Junio de 2009, pp. 63-88, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Elorza, A.L., Alvarado M. y Monayar V. (2019) *¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina*, en *Revista Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* - Vol. 26 - N.º 26. pp. 049-068.

Hidalgo Dattwyler, R. (2007): *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile.* *Revista Eure* (Vol. XXXIII, N° 98), pp. 57-75, Santiago de Chile, Chile.

Jaramillo, Samuel (2006). *Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina.* Bogota, Colombia: CEDE-Universidad de los Andes.

Marengo, C. y Elorza A. L. (2016): *Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008).* *Revista INVI* vol.31 no.86 Santiago de Chile, Chile.

Monayar, M. V. (2018) *Ocupación informal del espacio urbano. Situaciones, características y factores determinantes, en el municipio de Córdoba, Argentina 1990-2010* En revista *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 12 (36): 111-130.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005): *Los con techo. Un desafío para la política de la vivienda social.* Ediciones Sur. Santiago, Chile.

Sousa Santos, B. (2006) *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social.* Buenos Aires: CLACSO, Ed.